

**REFLEKSI YURIDIS ATAS PENANGANAN ISU PENGUNGSI KE DALAM
INSTRUMEN HUKUM NASIONAL DAN RELEVANSINYA TERHADAP
RESISTENSI KEDAULATAN NEGARA**

***(Juridicial Reflection on Handling of Refugee Issues Into National Legal
Instruments And Its Relevance To Resistance State Sovereignty)***

DOI : <https://10.0.205.137/jlbp.v6i1.602>

Submitted: 14-01-2024 Reviewed: 23-03-2024 Published: 02-04-2024

Muhammad Choirul Yusuf
muhammady210521@gmail.com
Politeknik Imigrasi

Sarina Riyadi
sarinariyadi123@gmail.com
Politeknik Imigrasi

Teuku Atsil Syah Gibran
rizkypramuditya27@gmail.com
Politeknik Imigrasi

Abstrak

Dalam menghadapi era keterbukaan di berbagai bidang, aspek kedaulatan dianggap menjadi benteng lapis pertama yang menentukan ketahanan nasional dan stabilitas negara. Semakin berdaulat suatu negara, maka terdapat berbagai konsekuensi logis yang harus dihadapi, baik dalam tahap penguatan kebijakan maupun produk yuridisnya. Problematika terkait penanganan pengungsi internasional menjadi pembahasan yang dilematis bila ditinjau dari dasar hukum yang mengikatnya dan juga dengan adanya sikap politik luar negeri Indonesia yang tidak meratifikasi konvensi 1951 dan protokol 1967 terkait pengungsi. Setidaknya terdapat 145 negara yang menandatangani konvensi dan 146 negara yang menandatangani protokol tersebut sebagai instrumen hukum nasional. Adapun pertimbangan logis yang mendasari sikap Indonesia untuk tidak meratifikasi kedua instrumen hukum internasional tersebut sebagai urgensi yang harus diselesaikan. Kendati penanganan isu pengungsi pernah masuk ke dalam pembahasan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM), tetapi pada periode 2021-2025 ini arah *political will* lembaga legislatif mengisyaratkan bahwa urgensi terkait penanganan pengungsi tidak menjadi kajian yang harus diprioritaskan. Artikel ini akan meninjau aspek kedaulatan negara dalam merespons potensi pelanggaran hukum dari perspektif keimigrasian, yang tentunya beririsan dengan sikap moral Indonesia selaku negara transit bagi pengungsi sebelum adanya pemberlakuan pemukiman kembali (*resettlement*) ke negara ketiga yang menampung para pengungsi.

Kata kunci: isu pengungsi, formulasi kebijakan, instrumen hukum, hukum keimigrasian, kedaulatan.



Abstract

In facing the era of openness in various fields, aspects of sovereignty are asked to be at the forefront of defense which determines national security and state stability. The more sovereign a country is, the more logical consequences it has to face, both in terms of policy and juridical strengthening. Issues related to handling international refugees are a dilemmatic discussion when viewed from the legal basis that binds them and the attitude of Indonesia's foreign policy which did not ratify the 1951 convention and 1967 protocol on refugees. At least 145 countries have signed the convention and 146 countries have signed the protocol as a national legal instrument. The logical considerations that underlie Indonesia's stance have not ratified the two international legal instruments as an urgency that must be resolved. Even though the handling of refugee issues has been included in the National Human Rights Action Plan (RANHAM), in the 2021-2025 period the political will of the legislature shows that the urgency of handling refugees is not a priority study. This article will examine aspects of state sovereignty in overcoming potential law violations from an immigration perspective, which intersects with Indonesia's status as a transit country for refugees before being transferred to a third country hosting refugees.

Keywords: *refugee issues, policy formulation, legal instruments, immigration law, sovereignty.*

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Sejatinya problematika terkait penanganan pengungsi merupakan pembahasan yang senantiasa berada di titik kompleks, baik dalam forum global maupun dalam negeri. Sejauh ini, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah merumuskan formulasi yuridis dan kebijakan yang mengakomodasi kebutuhan pengungsi berdasarkan perspektif yang humanis dan memfokuskan pada pemenuhan kebutuhan fundamentalnya. PBB telah menetapkan Konvensi 1951 terkait pengungsi sebagai jaminan atas perlindungan hukum bagi kelompok rentan tersebut. Menilik pada landasan historisnya, Konvensi 1951 mengakomodasi pemberian status pengungsi hanya untuk orang-orang yang meninggalkan Eropa semata. Namun, Instrumen hukum internasional kian diperkuat dengan hadirnya Protokol 1967 yang meniadakan batasan geografis dan rasial bagi para pengungsi, sehingga ruang lingkup perlindungan atas pengungsi sampai pada taraf yang universal tanpa ada diferensiasi. Berdasarkan data yang diperoleh melalui Lembar Fakta dari United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) per Juni 2022, dari 13.708 pengungsi, sebanyak 73% orang dewasa dan 27% anak-anak, berada dan menetap di Indonesia. Dari 3.499 anak yang terdaftar, terdapat detail informasi tambahan sebanyak 87 anak tidak didampingi oleh orang tua atau kerabat dewasa lainnya dan 41 anak dipisahkan dari orang tuanya. Sehubungan

dengan temuan tersebut, Indonesia mengalami kesulitan dalam hal penanganan pengungsi secara konkret karena benturan yuridis, sebab Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian tidak menegaskan muatan secara frontal dalam ranah penanganan pengungsi.

Masing-masing dari pengungsi memiliki latar belakang tersendiri terkait proses migrasinya, mulai dari faktor *natural disaster* yang masih dilindungi oleh negaranya¹ hingga adanya krisis keamanan dari negara asalnya layaknya konflik bersenjata yang memiliki potensi hilang nyawa bila individu yang mendiami wilayah administratif tersebut tidak melakukan perpindahan. Ketidadaan sikap pro aktif Pemerintah Indonesia dalam meratifikasi konvensi dan protokol terkait pengungsi internasional berimbas pada ambiguitas tanggung jawab yang harus diberlakukan. Secara aturan, pemerintah tidak terikat secara mutlak untuk menangani dan menyediakan kebutuhan esensial para pengungsi yang singgah di teritorial Indonesia. Namun, bila mengacu pada kesepahaman atas perwujudan Hak Asasi Manusia, tiap-tiap negara tidak dapat melakukan tindakan pemulangan (*refoulement*) terhadap pengungsi, tidak melakukan tindakan pengusiran secara paksa, dan tidak melakukan tindakan yang sifatnya diskriminatif. Indonesia terjebak dalam situasi dilematis, terlebih dengan adanya status yang melekat sebagai salah satu negara transit bagi para pengungsi. Berbagai upaya untuk mengadaptasi instrumen hukum internasional tentang pengungsi di ranah legislatif juga tidak menemui titik terang dengan tidak ditetapkannya isu pengungsi sebagai kajian prioritas.

Situasi yang saat ini terjadi seakan menyuguhkan konsekuensi logisnya masing-masing. Bila terdapat fiksasi atas ratifikasi hukum internasional terkait pengungsi, pemerintah harus menerima fakta bahwa Indonesia belum cukup mumpuni untuk menjamin tersedianya penghidupan yang layak dari aspek pendidikan ataupun pekerjaan, belum lagi dengan adanya disparitas sosio-ekonomi yang melanda masyarakat Indonesia itu sendiri. Sedangkan kealpaan pemerintah Indonesia untuk mengadaptasi hukum internasional tersebut ke dalam instrumen hukum nasional bermuara pada keterbatasan akses penanganan pengungsi. Tidak adanya aturan yang membatasi berapa lama pengungsi berada di negara transit, berujung pada terlantarnya pengungsi di negara transit hingga menunggu putusan dari UNHCR mengenai status legalnya terkait pemukiman kembali di negara ketiga yang memiliki tanggung jawab penuh. Kondisi yang sarat akan muatan ketidakpastian ini yang justru mengantarkan insting bertahan hidup para pengungsi untuk melakukan penghidupan atas dirinya. Tindakan tersebut dikhawatirkan akan memicu distabilitas keamanan nasional dari aspek kedaulatan karena banyaknya tindak pidana umum dan keimigrasian yang dilakukan oleh para pengungsi, yang

¹ Primadasa, C. P., Mahendra Putra Kurnia, & Rika Erawaty. (2021). Problematika Penanganan Pengungsi di Indonesia Dari Perspektif Hukum Pengungsi Internasional. *Risalah Hukum*, 17(1)..

sering kali jauh dari pengawasan dari instansi keimigrasian ataupun aparat penegak hukum lainnya.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana perspektif terkait Kedaulatan sebagai manifestasi tembok Berlin tak kasat mata?
- b. Bagaimana status negara transit menjadi celah bagi penegakan hukum keimigrasian?
- c. Bagaimana perkara dilematis terkait ratifikasi konvensi 1951 dan protokol 1967 ke dalam instrumen hukum nasional?
- d. Bagaimana Mengukur urgensi penanganan pengungsi sebagai isu prioritas dalam *scope* kedaulatan?

B. METODE PENELITIAN

1. Pendekatan

Metodologi yang ditempuh oleh penulis dalam penelitian ini adalah metode socio-legal dan metode hukum normatif dengan pendekatan kualitatif dari sumber primer hingga sekunder. Dalam metode hukum normatif, dasar yuridis seperti peraturan perundang-undangan, hukum internasional, dan aturan hukum turunan lainnya digunakan sebagai rujukan utama, sedangkan objek kepustakaan lainnya seperti jurnal ilmiah dan sumber kredibel dari internet digunakan sebagai rujukan sekunder yang turut menunjang keabsahan hasil penelitian. Penulis juga mengombinasikan metode *socio-legal* dengan mengaplikasikan analisis dari disiplin ilmu sosial sebagai alat bantu yang komprehensif untuk merefleksikan kompleksitas yang tidak terselesaikan dari perspektif hukum ataupun keimigrasian.

2. Metode Pengumpulan Data

Dalam proses penelitian ini, penulis menghimpun data empiris melalui studi literatur dengan mengandalkan sumber referensi berupa buku, peraturan perundang-undangan, jurnal penelitian, sumber internet berupa artikel, hingga laporan hasil penelitian suatu instansi yang relevan dengan isu. Penulis dapat mengetahui demarkasi atas pertanyaan yang diajukan melalui telaah kepustakaan ini serta menginterpretasikan hasil penelitian dalam ranah pembaharuan yang tentunya dapat menangkal replikasi kajian yang minim nilai gunanya.

3. Teknik Analisis Data

Dalam output penelitian berupa kajian yang dihasilkan, penulis mengelaborasi isu melalui teknik deskriptif analitis dalam mengemas perspektif alternatif berupa analisis data yang disajikan untuk memperoleh konklusi atas problematika fundamental yang sedang dihadapi. Penggunaan

Teknik Analisa kualitatif menjadi sarana yang memadai terhadap isu yang diangkat karena memanfaatkan aspek normatif yuridis secara deskriptif analisis, yakni memberikan paparan dari data konkret untuk dikaji relevansinya dengan sumber data lain. Dalam penulisan ini, terdapat tujuan untuk menggali kebenaran empiris agar memantik adanya temuan ilmiah yang mengandung unsur novelty berupa kajian strategis, dan menjadi sarana penguat atau bahkan mendekonstruksi output ilmiah sebelumnya,

A. PEMBAHASAN

1. Kedaulatan Sebagai Manifestasi Tembok Berlin Tak Kasat Mata

Otorisasi atau kekuasaan suatu negara untuk memerintah seluruh wilayahnya tanpa campur tangan dari negara lain, dikenal sebagai prinsip kedaulatan (*sovereignty*). Kedaulatan pada pemerintahan suatu negara, merupakan salah satu syarat utama untuk berdirinya sebuah negara itu sendiri. Dalam ruang lingkup keimigrasian, kebijakan dan sikap politik luar negeri yang mengakomodasi aktivitas perlintasan orang keluar dan masuk ke wilayah suatu negara menjadi salah satu indikator penentu terkait seberapa besar kedaulatan yang dimiliki. Berbicara mengenai keimigrasian di Indonesia, terdapat beberapa kebijakan keimigrasian yang pada mulanya difungsikan untuk memompa perekonomian dalam rangka pemenuhan fungsi fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat, tetapi justru berimbas pada munculnya potensi yang berisiko menggerus kedaulatan pada masa yang akan datang. Salah satu kebijakan yang diterapkan adalah Bebas Visa Kunjungan (BVK) dan dilaksanakan dalam ruang lingkup kerja sama regional yang mencakup negara-negara di ASEAN². Landasan yuridis terkait kebijakan tersebut termuat dalam Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pengesahan *ASEAN Framework Agreement on Visa Exemption* yang memberi kebebasan bagi 10 (sepuluh) negara ASEAN untuk melakukan perlintasan ke negara-negara yang bersepakat dengan tujuan kunjungan tanpa memerlukan visa. Perlu diketahui bahwa visa bagi orang asing merupakan bentuk keterangan persetujuan bagi orang asing untuk masuk ke suatu wilayah³, Kelonggaran terkait kebijakan keimigrasian yang ditetapkan itu sekiranya berimbas pada banyaknya penyalahgunaan izin tinggal dan memiliki tendensi pada *overstay* yang semakin sering dilakukan oleh orang asing yang melakukan kunjungan. Bahkan pada tahun 2016, pemberian status BVK ini mulai diberlakukan kepada 169 negara, yang secara implisit membuka ruang untuk semakin banyak terjadinya pelanggaran keimigrasian terkait

² Fajri, D. A. (23 Desember 2022). *Retno Marsudi Tak Hadiri Pertemuan Menlu ASEAN dan Junta Myanmar, Ada Apa?*. <https://dunia.tempo.co/read/1671623/retno-marsudi-tak-hadiri-pertemuan-menlu-asean-dan-junta-myanmar-ada-apa>

³ Syahrin, M. A. (2019) Tindakan Hukum Terhadap Orang Asing Mantan Narapidana Yang Memiliki Kartu Pengungsi UNHCR Dalam Perspektif Keimigrasian (Legal Actions On Ex-Convict Foreigners Holder of UNHCR Refugee Card From The Immigration Point of View). JIKH, 13(2).

penyalahgunaan izin tinggal. Sekilas dapat dirasakan dampak kebermanfaatan dalam tatanan ekonomi nasional karena membuka peluang kunjungan wisata bagi warga negara asing dan juga menjadi sebuah peluang bisnis. Namun, tingginya angka pelanggaran keimigrasian yang dilakukan oleh orang asing kian memantik ketegasan pemerintah di ranah penegakan hukum keimigrasian.

Peranan hukum keimigrasian yang memastikan tegaknya kedaulatan negara juga menyaksikan perubahan aturan hukum terkait ketenagakerjaan yang mengarah pada potensi terkikisnya kekokohan bingkai kedaulatan negara yang saat ini dimiliki. Dirilisnya Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing memberikan kemudahan prosedural bagi tenaga kerja asing yang meniadakan ketentuan syarat minimum pendidikan berupa sertifikasi pada jenjang sarjana dan kemahiran berbahasa Indonesia sebagai aspek penunjang dalam interaksi. Signifikansi kenaikan jumlah TKA asal Tiongkok yang mencapai 32.209 orang di Indonesia menjadi efek nyata atas kemudahan akses perlintasan yang diberikan dalam ranah ketenagakerjaan. Temuan tersebut merupakan salah satu hasil dari perjanjian kerjasama bilateral antara Indonesia dengan Tiongkok terkait proyek pembangunan.

Pertumbuhan jumlah Warga Negara Asing yang masuk di Indonesia, baik dari kalangan turis asing maupun pekerja tampak bergerak linear dengan banyaknya pengungsi yang masuk dengan menyandang status ilegal. Arus keluar masuk para pengungsi menjadi celah bagi oknum pelaku tindak kejahatan transnasional seperti aktivitas perdagangan orang (*human trafficking*), penyelundupan orang (*people smuggling*), bisnis narkoba, dan lebih banyak lagi celah kejahatan lainnya. Di antara ribuan pengungsi yang masuk di Indonesia, tampaknya terdapat banyak temuan yang mengindikasikan banyaknya pengungsi yang eksis di teritorial Indonesia tanpa tercatat secara resmi di daftar yang dirilis oleh UNHCR. Sejauh ini, kedaulatan menjadi *border* secara prinsipil dan berperan layaknya tembok tak kasat mata yang menegaskan demarkasi teritorial negara secara absahl. Dengan banyaknya kemudahan kebijakan keimigrasian yang menguntungkan di satu sisi, tetapi justru berpotensi pada terkikisnya kedaulatan dari kaca mata penegakan hukum, seakan menjadi pertimbangan kedepannya bagi pemerintah untuk merumuskan kebijakan keimigrasian dan produk hukum yang relevan agar menimbang keberdampakan secara menyeluruh dengan memperjelas aspek penegakan kedaulatan secara konkret.

2. Status Negara Transit Menjadi Celah Bagi Penegakan Hukum Keimigrasian

Indonesia memiliki tingkat pengungsi dan imigran yang relatif rendah karena tidak semuanya tercatat secara legal bilamana dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya seperti Malaysia dan Thailand. Setidaknya terdapat 96.401 pengungsi atau imigran yang tercatat di Thailand per Januari 2022

(UNHCR Thailand, 2021), yang sebagian besar adalah etnis minoritas Karen dan Karenni dari Myanmar. Pada akhir Desember 2021, tercatat sebanyak 180.440 Pencari suaka dan pengungsi yang mendiami Malaysia. Mayoritas dari 155.400 orang dalam kelompok terbesar adalah etnis Rohingya⁴ dari Myanmar (UNHCR, 2022). Sedangkan menurut temuan dari Reliefweb.int, hanya sekitar 13.700 pengungsi dan pencari suaka yang terdaftar di Indonesia. Dari jumlah tersebut, komposisi dominan sebesar 7600 orang berasal dari Afghanistan, tempat tinggal bagi etnis minoritas Hazara. Lalu komposisi lainnya diisi oleh pengungsi dan pencari suaka lainnya berasal dari Somalia, Irak, Myanmar, Sri Lanka, Yaman, Palestina, Iran, Pakistan, Eritrea, dan Ethiopia. Namun jumlah itu dapat terus meningkat mengingat Indonesia adalah wilayah yang sering kali dilewati⁵.

Perlu diketahui bahwa wilayah Indonesia dapat dimasuki oleh para pengungsi dan pencari suaka dengan berbagai cara. Sebagai pengungsi, mayoritas dari mereka berharap untuk direlokasi ke negara ketiga. Selain itu, ada juga yang masuk ke Indonesia melalui jalur masuk laut yang tidak resmi, beberapa temuan mengindikasikan bahwa para pengungsi yang melintasi jalur non legal ini dari Malaysia dan berlabuh di lepas pantai timur Sumatera. Adapun istilah manusia perahu yang biasanya dilekatkan oleh para pengungsi dari Bangladesh atau Myanmar, yang melakukan perjalanan di Laut Andaman dan Selat Malaka sampai mereka berakhir di Pantai Utara atau Pantai Timur Pulau Sumatera (Aceh atau Sumatera Utara). Sejak tahun 1970-an, pengungsi Vietnam-Kamboja merupakan gelombang pengungsi pertama yang tiba di Indonesia. Mereka ditampung secara khusus di Pulau Galang, yang sekarang menjadi bagian dari Kepulauan Riau. Hingga awal tahun 2000-an, gelombang pengungsi dari Afrika, Asia Selatan, Asia Tengah, dan Afghanistan, Iran, Irak, Sudan, Somalia, Sri Lanka, Bangladesh, dan Myanmar (Rohingya) telah tiba di Indonesia.

Adapun Peristiwa Tampa *Affair* yang terjadi pada bulan Agustus 2001, seakan menjadi salah satu kejadian yang menarik terkait fenomena migrasi para pengungsi. Saat itu, MV Tampa berbendera Norwegia mampu menyelamatkan sekelompok 433 manusia perahu yang sedang menuju Pulau Christmas Australia dari Pantai Selatan Jawa Barat. Mayoritas orang yang berada di perahu itu adalah etnis Hazara, yang berasal dari Afghanistan. Berdasarkan kronologinya, kapal tersebut meminta izin agar para pencari suaka mendarat di Pulau Christmas. Di sisi lain, pihak berwenang Australia

⁴ Sustyo, H. (3 Maret 2022). *Urgensi Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia*. <https://law.ui.ac.id/urgensi-penanganan-pengungsi-dan-pencari-suaka-di-indonesia-oleh-heru-susetyo-s-h-l-l-m-m-si-ph-d/>

⁵ KOMNAS HAM. (2015). *Perlindungan Pengungsi Tanggungjawab Seluruh Negara Di Dunia*. [https://www.komnasham.go.id/files/20150901-wacana-ham-edisi-iii-tahun-2015-\\$CT.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20150901-wacana-ham-edisi-iii-tahun-2015-$CT.pdf)

menolak kapal tersebut untuk mendarat di pulau tersebut atas dasar pertimbangan yuridis. Alhasil Australia, Norwegia, dan Indonesia mengalami perselisihan politik akibat dari insiden ini. Pada akhirnya, para pencari suka dikirim ke Nauru untuk menjalani langkah diplomatis yang disebut “solusi pasifik” karena tidak diizinkan untuk berlabuh di Australia.

Keberadaan pengungsi dan pencari suka di Indonesia masih menjadi sumber kegelisahan, meskipun catatan resmi dari UNHCR tidak menyatakan eksistensi mereka sebanyak negara ASEAN lain layaknya Thailand dan Malaysia. Sejatinya tidak ada acuan hukum yang *solid* dan holistik yang dapat dijadikan pedoman untuk mengatur, mengelola, dan melindungi keberadaan pengungsi di Indonesia. Terlebih, Indonesia bukanlah negara yang berpihak dalam Konvensi Status Pengungsi 1951 atau Protokol 1967. Dalam ruang lingkup negara-negara ASEAN, Konvensi dan Protokol tersebut hanya diratifikasi oleh Kamboja, Filipina, dan Timor Leste. Satu-satunya instrumen hukum yang mengatur pengungsi dan pencari suka yang tersedia saat ini adalah Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri dan beberapa peraturan sebagai pendukung. Ketiadaan peraturan yang ketat dan efektif membuat para pengungsi di Indonesia terlantar. Tidak ada cara yang jelas untuk mengakhiri ketidakpastian status mereka. Bahkan tindakan repatriasi yang dimaksudkan sebagai mekanisme pemulangan para pengungsi ke negara asalnya, tampaknya dianggap sebagai hal yang mustahil untuk ditempuh. Sedangkan untuk mendapatkan pemukiman kembali ke negara ketiga (*resettlement*) juga menjadi problematika tersendiri karena faktanya masih banyak pengungsi yang mengantri di negara transit untuk mendapatkan putusan secara resmi dari UNHCR.

Alternatif untuk tetap tinggal di Indonesia secara permanen (reintegrasi) juga bukan pilihan yang bijak menurut hukum dan sosial. Mengingat Indonesia bukanlah negara maju dan banyak dari masyarakat yang masih hidup di bawah garis kemiskinan. Dapat dipastikan bahwa reintegrasi pengungsi seutuhnya hanya akan memicu ketegangan sosial perihal disparitas ekonomi yang belum tertangani seutuhnya. Cara penanganan pengungsi di Indonesia cenderung bervariasi dan tidak mengikuti pola yang konsisten dalam merespons “kekosongan hukum” ini. Misalnya, ketika manusia perahu memasuki perairan Aceh atau Sumatera Utara sebagai pengungsi atau pencari suka. Ada kalanya para pengungsi diizinkan memasuki perairan Indonesia, tetapi terkadang pihak berwenang justru mengusir mereka. Unsur masyarakat sipil layaknya nelayan dan penduduk setempat biasanya akan cenderung membantu mereka untuk berlabuh. Namun, ada kalanya kegiatan seperti itu dibatasi oleh pihak berwenang sebagai langkah *monitoring* dan ketegasan secara yuridis dalam praktik penerimaan pengungsi di teritorial Indonesia.

Studi yang dilakukan (Maratul Fitria dan Heru Susetyo, 2019) tentang tempat penampungan pengungsi di Medan dan Makassar mengungkapkan bahwa pendekatan yang berbeda dilakukan terhadap pengungsi. Ada

pengungsi yang tinggal di tempat penampungan sementara (rumah daerah setempat) dengan pengawasan ketat dan ada pula yang pengawasannya relatif fleksibel, bahkan pergerakan mereka tidak dibatasi sama sekali. Berbeda halnya dengan pengungsi di sekitar Tangerang Selatan dan Cisarua-Bogor, mereka diizinkan tinggal di mana saja sesuka hati mereka tanpa pengawasan pemerintah. Selain itu, mereka tidak tinggal di tempat penampungan atau rumah-rumah warga, melainkan mereka hidup di tengah-tengah masyarakat Indonesia dan bebas berinteraksi dengan masyarakat. Hal yang sama juga berlaku untuk pendidikan anak-anak pengungsi. Bahkan jika mereka tidak mendapatkan ijazah, anak-anak pengungsi di *Community House* Medan masih bisa bersekolah di sekolah umum terdekat⁶. Kondisi semacam ini hanya berlaku di beberapa lokasi saja yang terbilang memberlakukan kemudahan prosedural dalam memperlakukan para pengungsi. Tidak mengherankan bila muncul inisiatif untuk mendirikan sekolah bagi anak-anak pengungsi di Jakarta dan Cisarua yang diprakarsai oleh para pengungsi dan ditujukan untuk anak-anak mereka sendiri.

3. Perkara Dilematis Terkait Ratifikasi Konvensi 1951 Dan Protokol 1967 Ke Dalam Instrumen Hukum Nasional

Menurut Pasal 3 Peraturan Presiden tentang Pengungsi dari Luar Negeri, pemerintah pusat dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui Komisioner Tinggi untuk Pengungsi di Indonesia dan/atau organisasi internasional di bidang urusan migrasi atau di bidang kemanusiaan yang memiliki perjanjian dengan pemerintah pusat agama untuk menangani pengungsi. Keterlibatan UNHCR dalam penemuan pengungsi diamanatkan oleh Peraturan Presiden tentang Pengungsi dari Luar Negeri, sebab perang UNHCR melengkapi peran negara dalam melakukan perlindungan kepada pengungsi⁷. Meskipun tidak meratifikasi Konvensi 1951, pemerintah Indonesia telah mampu menjalankan ketentuan Protokol 1967 dan ketentuan Konvensi 1951 mengenai penanganan pengungsi. Indonesia tidak tinggal diam dalam menyikapi isu pencari suaka dan pengungsi karena dampaknya yang sangat banyak, termasuk dampak sosial, ekonomi, dan keamanan. Indonesia tidak mundur dari rencananya untuk melindungi mereka melalui cara apa pun yang mungkin dilakukan, terlepas dari dampak yang diakibatkannya. Unsur terpentingnya adalah bahwa pemerintah Indonesia telah mampu menerapkan prinsip-prinsip terpenting dari Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Prinsip-prinsip tersebut adalah non-refoulement, non-expulsion, dan non-

⁶ Asti, N.R., Rahayu, S.L. (2019). Pemenuhan Hak Pendidikan bagi Pencari Suaka yang transit di Indonesia Sembari Menunggu Status Pengungsi (Ditinjau dari The United Nations Convention on The Right of Childs 1989). *J Huk Int*,5(1).

⁷ Simatupang, P. (2015). Peran United Nations High Commissioner For Refugee (UNHCR) Dalam Perlindungan Warga Negara Asing (Pengungsi) Di Indonesia (Kajian Warga Negara Asing Di Rumah Detensi Imigrasi Kota Pekanbaru). *JOM Fakultas Hukum*, 2(2).

diskriminasi, serta larangan tindak kriminal bagi pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia saat ini. Kendati demikian, banyak hak-hak lain yang belum terpenuhi dan belum dapat dilaksanakan, seperti penyediaan tempat tinggal yang layak dan perlakuan pendidikan khusus bagi anak-anak pengungsi, yang harus dilakukan bersama dengan pihak-pihak yang terlibat dalam pengungsian.

Daftar Hak Asasi Manusia dan kebebasan yang sangat dibutuhkan pengungsi dapat ditemukan dalam Konvensi Pengungsi 1951⁸ dan Protokol Pengungsi 1967. Negara-negara peserta Konvensi berkewajiban untuk melaksanakan hak-hak dan tanggung jawab tersebut, yang merupakan konsekuensi hukum yang harus dilaksanakan bagi peserta konvensi 1951 dan 1967. Dalam rangka melaksanakan hak dan tanggung jawab yang diemban kepada pengungsi, maka diperlukan suatu peraturan yang berkaitan dengan penanganan pengungsi, dan peraturan ini harus dibuat khususnya oleh negara pihak yang tergabung dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Pengungsi. Untuk memenuhi hak-hak pengungsi, Indonesia harus melaksanakan ketentuan-ketentuan Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 sebagaimana diuraikan dalam pasal sebelumnya jika ingin menjadi negara pihak⁹. Namun demikian, Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967¹⁰, sehingga tidak memiliki kewenangan yang sama dengan negara-negara yang meratifikasi konvensi tersebut, khususnya dalam pemenuhan hak dan kewajiban yang digariskan dalam konvensi tersebut. Akibatnya, Indonesia memiliki kewenangan yang terbatas untuk menangani pengungsi, lain halnya dengan UNHCR yang memiliki kewenangan penuh untuk menangani pengungsi.

Pengungsi dan pencari suaka Indonesia menghadapi berbagai tantangan, termasuk proses UNHCR yang tidak pasti untuk memberikan status kepada mereka dan fakta bahwa negara-negara ketiga membatasi penerimaan mereka terhadap pengungsi. Akibatnya, Indonesia menjadi pusat bagi para pencari suaka dan pengungsi yang bepergian melalui negara ini. Ketika Indonesia tidak meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967, maka Indonesia menghadapi dampak hukum karena tidak memiliki wewenang untuk memberikan status pengungsi kepada warganya. Dampak ini diantaranya adalah mengembalikan pengungsi dan secara sukarela dikembalikan ke

⁸ Sultoni, Y., Widagdo, S., Suryokumoro, H. (2013). The Reason of Indonesia Not Ratified Refugee Convention 1951 and Legal Protection for Refugees in Indonesia. *Law Faculty of Brawijaya University*, 6(1).

⁹ Afriandi, F., Nizmi, Y.E. (2014). Kepentingan Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Mengenai Pengungsi Internasional dan Pencari Suaka. *Transnasional*, 5(2).

¹⁰ Angraini, P. D. (2022). Solusi Pemenuhan Kesejahteraan Pengungsi Selama Proses Resettlement Dari Perspektif Hukum. *Jurnal Ilmiah Keimigrasian*, 5(1).

negara asalnya¹¹. Hal ini karena UNHCR bertanggung jawab atas pemberian status pengungsi. Terdapat sejumlah pasal dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 yang dianggap sangat sulit diterapkan, yang menjadi alasan Indonesia untuk tidak meratifikasinya. Hak untuk bekerja bagi pengungsi adalah salah satu pasal yang sedang dipertimbangkan, seperti halnya hak untuk memiliki rumah dan beberapa pasal lain dari Konvensi Pengungsi 1951, yang keduanya masih mungkin jika diterapkan oleh pemerintah Indonesia. Namun, jika diimplementasikan, ketentuan-ketentuan tersebut juga dapat mengakibatkan kesenjangan bagi bangsa Indonesia. Penulis meyakini bila Indonesia mengikatkan diri pada konvensi 1951, beberapa pihak beranggapan bahwa tindakan ini hanya akan menambah kewajiban Indonesia, sementara manfaat dari ratifikasi konvensi tersebut masih diperdebatkan. Sebenarnya, beberapa pihak meyakini akan ada beberapa manfaat dari meratifikasi konvensi tersebut, tetapi keseimbangan antara manfaat yang diperoleh dengan kewajiban yang jelas-jelas bertambah masih dipertanyakan. Ketentuan-ketentuan yang turut menjadi polemik terdapat dalam Pasal 22 tentang hak atas pendidikan dan Pasal 4 tentang hak atas kebebasan beragama.

4. Mengukur Urgensi Penanganan Pengungsi Sebagai Isu Prioritas Dalam Scope Kedaulatan

Tidak adanya kerangka hukum yang komprehensif menjadikan ketidakjelasan mengenai siapa yang sebenarnya bertanggung jawab dalam menangani pengungsi di Indonesia. Haruskah ada tanggung jawab penuh dari pemerintah pusat atau daerah? Jika demikian, lembaga pemerintah pusat mana yang bertanggung jawab atas penanganan pengungsi? Anggaran seperti apa yang dapat diakses dan dapat diterapkan? Para pengungsi yang eksis di Indonesia didominasi oleh orang-orang dari Timur Tengah layaknya Afghanistan, yang menuntut kepastian status mereka di sejumlah kota di Indonesia agar terus melanjutkan kehidupannya. Hal ini dipicu oleh keberadaan mereka yang sudah terlalu lama berada di Indonesia tanpa adanya kepastian, sehingga hampir seluruh pengungsi mengalami frustrasi dan tertekan secara psikis. Banyak pengungsi yang terdampar di Jakarta sejak Maret 2018, sehingga mereka menduduki trotoar di sekitar jalan Kebon Sirih. Dari fenomena ini, terjadi kebingungan perihal tanggung jawab penanganan terhadap pengungsi, apakah Pemerintah Daerah DKI atau pemerintah pusat yang bertugas mengelola mereka? Lalu bagaimana perihal logistiknya dan di mana pemerintah daerah bisa mengalokasikan mereka?

Penulis beranggapan bahwa tantangan sosial dan kultural menjadi kendala di lain hal. Banyak masyarakat Indonesia yang masih belum tahu

¹¹ Sirait, K. R., Rosyidin, M., Putranti, I. R. (2019). Usaha Mendapatkan Pengakuan Internasional: Kebijakan Indonesia Mengeluarkan Peraturan Presiden 125/2016 dalam Menangani Isu Pengungsi. *Indonesian Perspective*, 4(2).

bahwa pengungsi dan pencari suaka memiliki perbedaan distingsional dengan migran yang datang ke negara tujuan atas dasar pemenuhan kebutuhan ekonomi semata, khususnya di kota-kota besar seperti Jakarta, sehingga terjadi berbagai kecemburuan sosial secara fundamental. Organisasi-organisasi internasional dan lembaga kemitraan yang terkait seringkali memberikan tunjangan hidup bulanan kepada para pengungsi. Dipicu oleh kondisi tersebut, tidak jarang penduduk lokal pun terkadang merasakan adanya kesenjangan sosial terkait pemenuhan kebutuhan hidup. Di lain sisi, pengungsi dan orang yang mencari suaka tidak dapat dikembalikan ke negara asalnya¹² kecuali muncul ancaman nyata terkait penganiayaan, penyiksaan, atau bahaya serius lainnya. Sehingga terdapat perlakuan khusus kepada subjek pengungsi asing secara moralitas dan humanitas. Pada dasarnya, hukum yang mengatur terkait pengungsi dalam cakupan ruang lingkup internasional memiliki prinsip non-refoulement, yaitu suatu prinsip yang berlaku untuk semua negara, terlepas dari apakah mereka merupakan pihak dalam Konvensi Pengungsi 1951 atau Protokol 1967. Prinsip ini merupakan bagian dari hukum kebiasaan internasional yang telah berlaku.

Sejauh ini, tidak ada peraturan terkait pengungsi asing atau pencari suaka yang komprehensif di Indonesia. Sebelum pembentukan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, pembahasan mengenai pengungsi hanya disebutkan secara minor. Bahkan, pembahasan serupa juga tidak muncul secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang dikeluarkan pada tahun 2010 oleh Direktur Jenderal Imigrasi. Menurut Peraturan yang diterbitkan oleh Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010, imigran gelap yang ditemukan di Indonesia akan dikenakan tindakan keimigrasian. Status imigran gelap yang menyatakan keinginan untuk mencari suaka atau yang karena alasan tertentu tidak dapat dideportasi kemudian ditentukan melalui koordinasi dengan organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi seperti UNHCR.

Berikut ini dinyatakan dalam Pasal 3 dari peraturan sebelumnya: pada ayat (1) menegaskan bahwa Imigran ilegal tidak dapat menggugat status izin tinggalnya selama berada di Indonesia: a. UNHCR telah mengeluarkan Surat Pengesahan atau Sertifikat yang menyatakan statusnya sebagai pencari suaka; atau b. UNHCR telah memberikan status pengungsi kepada mereka. Tertuang pada ayat (2) bahwa Imigran gelap, sebagaimana dijelaskan pada ayat (1), harus dilaporkan kepada Direktur Jenderal Imigrasi oleh organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi atau UNHCR. Mereka dapat ditempatkan di lokasi tertentu dengan bantuan mereka.

Selain itu, Direktur Jenderal Imigrasi menerbitkan Peraturan Nomor IMI-0352.GR.02.07 Tahun 2016 tentang perlakuan imigran ilegal yang mengaku

¹² Cipto, H. (26 Februari 2018). *Kepala Rudenim: Banyak Pengungsi Selingkuhi Istri Warga Makassar*. <https://regional.kompas.com/read/2018/02/26/12145861/kepala-rudenim-banyak-pengungsi-selingkuhi-istri-warga-makassar>

sebagai pengungsi atau pencari suaka, yang menyatakan bahwa pengungsi dan pencari suaka di teritorial Indonesia ditahan di Rumah Detensi Imigrasi, Pusat Detensi Imigrasi, atau lokasi lain. Pada bagian berikutnya disebutkan bahwa “Pencari suaka dan pengungsi dapat ditempatkan di tempat lain apabila:

- a. Rumah Detensi Imigrasi atau Rumah Detensi Imigrasi telah melampaui kemampuannya;
- b. Sakit dan memerlukan perawatan;
- c. Akan memiliki anak;
- d. Anak kecil.

Pengungsi dan pencari suaka termasuk dalam definisi “imigran ilegal” dalam peraturan yang dikeluarkan pada tahun 2016. Bahkan, peraturan tersebut menekankan bahwa imigran ilegal adalah orang asing yang masuk ke Indonesia tanpa dokumen perjalanan resmi¹³. Terdapat pertimbangan bagi pengungsi asing untuk dikenakan tindakan keimigrasian seperti penahanan atau pendeportasian. UNHCR mengumpulkan data orang asing yang mengaku sebagai pengungsi dan melakukan pemeriksaan imigrasi terhadap mereka melalui proses pengumpulan data. Mereka ditempatkan di pusat detensi atau fasilitas lain yang disepakati oleh otoritas imigrasi dan UNHCR sebagai penentu status selama menanti proses penentuan status mereka (Yulianto, 2020).

Di tengah kekosongan regulasi mengenai pengungsi dan pencari suaka, Undang-Undang Nomor 125 Tahun 2016 yang ditandatangani pada 31 Desember 2016 tampaknya menjadi opsi alternatif tersendiri. Peraturan ini diberlakukan untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Menariknya, peraturan ini mengadopsi sebagian definisi pengungsi dari Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Pengungsi 1967. Berdasarkan apa yang dikemukakan (Yulianto, 2020), aparaturnya seperti TNI, Polri, Kementerian Perhubungan, Bakamla (Badan Keamanan Laut), Pemerintah Daerah, BASARNAS (Badan SAR Nasional, atau Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan), dan lembaga lain yang memiliki keahlian dalam menangani pengungsi asing juga terlibat dalam Perpres ini. Lembaga-lembaga tersebut merupakan lembaga negara yang mengelola keberadaan pengungsi asing di Indonesia. Amanat yang menyatakan adanya bantuan khusus pengungsi di wilayah garis negara, pemindahan, pengaturan selama di tempat penampungan juga menjadi tanggung jawab yang harus dipertimbangkan mengenai pelaksanaannya. Sesuai dengan Perpres Nomor 125 Tahun 2016, kelompok pengungsi rentan seperti lansia, penyandang disabilitas, orang sakit, dan ibu hamil memiliki persyaratan khusus yang harus dipenuhi. Namun, Peraturan Presiden ini telah memberikan kepastian hukum mengenai prosedur penanganan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia,

¹³ SUAKA. (26 Agustus 2022). *Refugees and Asylum Seekers in Indonesia*. <https://suaka.or.id/refugees-in-indonesia/>

termasuk mekanisme penampungan sementara dan peran dari berbagai stakeholder yang terlibat dalam penanganan konkretnya.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Sejauh ini Pemerintah belum memiliki kerangka hukum yang komprehensif untuk menangani keberadaan pengungsi dan pencari suaka di Wilayah Indonesia. Terlepas dari kenyataan bahwa Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 menegaskan perlakuan normatif terhadap mereka. Namun, hal tersebut tidak memberikan kepastian atau kekuatan hukum yang mengikat. Pencari suaka dan pengungsi yang terdampar di daerah sulit dikelola oleh pemerintah daerah karena tidak adanya badan nasional yang bertanggung jawab penuh atas perawatan terhadap pengungsi. Sedangkan serangkaian mandat ataupun anggaran organisasi internasional seperti UNHCR dan IOM juga terkendala oleh banyak hal. Akibatnya, Indonesia membutuhkan kebijakan dan mekanisme yang komprehensif untuk melindungi pengungsi luar negeri termasuk para pencari suaka, terutama mengingat antisipasi dari lonjakan pengungsi yang naik secara signifikan karena lokasi Indonesia yang strategis berada di rute transit ke Australia yang juga sebagai negara kepulauan dengan perbatasan laut yang luas dan terbuka.

2. Rekomendasi/Saran

Penanganan terkait pengungsi dan dasar yuridis yang mengikat dalam tatanan instrumen hukum nasional belum sampai pada titik terang. Dalam penelitian ini, penulis meninjau bahwa pemerintah Indonesia harus menaruh atensi khusus terhadap perkara moralitas perihal pengungsi. Instansi keimigrasian yang seharusnya memiliki ruang lingkup terhadap penanganan pengungsi dibatasi oleh sikap politis pemerintah yang tidak kunjung melakukan ratifikasi atas konvensi 1951 dan protokol 1967 tentang pengungsi. Keterbatasan akses instansi imigrasi untuk turut andil dalam memperhatikan perkara pengungsi juga diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 yang memposisikan pengungsi asing sebagai orang asing yang masuk secara non prosedural tanpa adanya izin tinggal yang sah dan dokumen perjalanan. Dengan demikian, eksisnya aturan alternatif yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 penanganan pengungsi dari luar negeri hanyalah langkah semu yang sejatinya terbentur secara fundamental terhadap hierarki peraturan perundang-undangan. Sebab Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Perpres. Salah satu pilihan yang menarik sekaligus menuai polemik adalah meratifikasi Protokol dan Konvensi 1967 dan 1951 atau justru mengembangkan kerangka hukum yang setara dengan undang-undang yang lebih mewakili penanganan atas keberadaan pengungsi di Indonesia selaku negara transit.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

Afriandi, F., Nizmi, Y.E. (2014). Kepentingan Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Mengenai Pengungsi Internasional dan Pencari Suaka. *Transnasional*, 5(2).

Angraini, P. D. (2022). Solusi Pemenuhan Kesejahteraan Pengungsi Selama Proses Resettlement Dari Perspektif Hukum. *Jurnal Ilmiah Keimigrasian*, 5(1).

Asti, N.R., Rahayu, S.L. (2019). Pemenuhan Hak Pendidikan bagi Pencari Suaka yang transit di Indonesia Sembari Menunggu Status Pengungsi (Ditinjau dari The United Nations Convention on The Right of Childs 1989). *J Huk Int*,5(1).

Leimena, T.V., Wattimena, J.A.Y., Waas, R.M. (2021). Perlindungan Hukum Bagi IDPs (Internally Displaced Persons) di Suriah dalam Perspektif Hukum Pengungsi Internasional. *TATOHI*, 1(4).

Primadasa, C. P., Mahendra Putra Kurnia, & Rika Erawaty. (2021). Problematika Penanganan Pengungsi di Indonesia Dari Perspektif Hukum Pengungsi Internasional. *Risalah Hukum*, 17(1)..

Rahayu, Roisah, K., Susetyorini. P. (2020). Perlindungan Hak Asasi Manusia Pengungsi Internasional. *Yust J Huk*.49(2).

Sirait, K. R., Rosyidin, M., Putranti, I. R. (2019). Usaha Mendapatkan Pengakuan Internasional: Kebijakan Indonesia Mengeluarkan Peraturan Presiden 125/2016 dalam Menangani Isu Pengungsi. *Indonesian Perspective*, 4(2).

Simatupang, P. (2015). Peran United Nations High Commissioner For Refugee (UNHCR) Dalam Perlindungan Warga Negara Asing (Pengungsi) Di Indonesia (Kajian Warga Negara Asing Di Rumah Detensi Imigrasi Kota Pekanbaru). *JOM Fakultas Hukum*, 2(2).

Sultoni, Y., Widagdo, S., Suryokumoro, H. (2013). The Reason of Indonesia Not Ratified Refugee Convention 1951 and Legal Protection for Refugees in Indonesia. *Law Faculty of Brawijaya University*, 6(1).

Syahrin, M. A. (2019) Tindakan Hukum Terhadap Orang Asing Mantan Narapidana Yang Memiliki Kartu Pengungsi UNHCR Dalam Perspektif Keimigrasian (Legal Actions On Ex-Convict Foreigners Holder of UNHCR Refugee Card From The Immigration Point of View). *JIKH*, 13(2).

Website

Cipto, H. (26 Februari 2018). *Kepala Rudenim: Banyak Pengungsi Selingkuhi Istri Warga Makassar*. <https://regional.kompas.com/read/2018/02/26/12145861/kepala-rudenim-banyak-pengungsi-selingkuhi-istri-warga-makassar>

CMBS Indonesia. (19 Juli 2020). *Menakar Kedaulatan di Era Keterbukaan dalam Perspektif Keimigrasian*. <https://cmbspikat.wixsite.com/cmbs/post/menakar-kedaulatan-di-era-keterbukaan-dalam-perspektif-keimigrasian>

Fajri, D. A. (23 Desember 2022). *Retno Marsudi Tak Hadiri Pertemuan Menlu ASEAN dan Junta Myanmar, Ada Apa?*. <https://dunia.tempco.co/read/1671623/retno-marsudi-tak-hadiri-pertemuan-menlu-asean-dan-junta-myanmar-ada-apa>

KOMNAS HAM. (2015). *Perlindungan Pengungsi Tanggungjawab Seluruh Negara Di Dunia*. [https://www.komnasham.go.id/files/20150901-wacana-ham-edisi-iii-tahun-2015-\\$CT.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20150901-wacana-ham-edisi-iii-tahun-2015-$CT.pdf)

SUAKA. (26 Agustus 2022). *Refugees and Asylum Seekers in Indonesia*. <https://suaka.or.id/refugees-in-indonesia/>

Sustyo, H. (3 Maret 2022). *Urgensi Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia*. <https://law.ui.ac.id/urgensi-penanganan-pengungsi-dan-pencari-suaka-di-indonesia-oleh-heru-susetyo-s-h-l-l-m-m-si-ph-d/>