

**KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA DALAM
PENANGANAN PENGUNGSI ASING DAN
PENCARI SUAKA DI INDONESIA¹**

Oleh : Giant A. E. Parengkuan²

Veibe V. Sumilat³

Natalia L. Lengkong⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana kebijakan pemerintah di Indonesia dalam mengatur Pengungsi Asing dan Pencari Suaka dan bagaimana perlindungan dan penanganan Pengungsi Asing dan Pencari Suaka di Indonesia, yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Posisi Negara Indonesia yang sangat strategis menjadikan Negara Indonesia sebagai tempat favorit perpindahan dan juga tempat transit bagi pengungsi asing dan pencari suaka khususnya yang berasal dari benua Asia. Indonesia belum menandatangani Konvensi 1951 dan Protokol 1967, sehingga Pemerintah Indonesia tidak dapat memberikan Status Pengungsi serta menangani sendiri para pengungsi asing dan pencari suaka. Indonesia mengizinkan UNHCR dan IOM menangani permasalahan pengungsi asing dan pencari suaka. Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi secara khusus membahas serta mengatur para pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia. Sebelum diterbitkannya peraturan tersebut pihak keimigrasian hanya berpedoman terhadap UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, juga pada UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang menyinggung tentang penanganan pengungsi asing; 2. Meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 namun sebagai negara yang menjunjung tinggi HAM, Indonesia turun tangan langsung dalam memberikan bantuan kepada para pengungsi asing dan pencari suaka, seperti memberikan tempat penampungan sementara apabila RUDENIM sudah tidak dapat menampung mereka lagi dikarenakan RUDENIM telah mengalami *over capacity*, kemudian memberikan mereka pakaian yang layak, makanan, obat-obatan juga

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

bantuan medis apabila ada dari mereka yang membutuhkan perawatan medis dan hingga bantuan bagi mereka yang melanjutkan studi mereka di Indonesia.

Kata kunci: pengungsi asing; suaka;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengungsi asing (*Refugee*⁵) dan Pencari Suaka (*Asylum Seeker*⁶) saat ini menjadi isu yang sedang populer dan hangat diperbincangkan dalam dunia Internasional. Pengungsi asing dan pencari suaka menjadi perhatian yang serius bagi dunia internasional, itu semua dikarenakan terjadinya konflik hingga invasi yang berkepanjangan di setiap negara-negara khususnya di negara-negara bagian timur tengah dan sebagian Afrika. Akibat dari konflik hingga invasi yang berkepanjangan tersebut mengakibatkan melonjaknya gelombang masyarakat yang meninggalkan negara mereka masing-masing untuk menghindari penindasan bahkan pembantaian yang terjadi akibat konflik tersebut. Banyak dari masyarakat yang meninggalkan negara mereka menuju negara-negara maju yang menerima suaka dari warga negara yang berkonflik ini menggunakan jalur laut dengan menggunakan perahu-perahu kecil, mereka biasa disebut sebagai manusia perahu (*boat people*)⁷.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kebijakan pemerintah di Indonesia dalam mengatur Pengungsi Asing dan Pencari Suaka?
2. Bagaimana perlindungan dan penanganan Pengungsi Asing dan Pencari Suaka di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif.

PEMBAHASAN

⁵ Terjemahan Pengungsi dalam Kamus Besar Bahasa Inggris

⁶ Terjemahan Pencari Suaka dalam Kamus Besar Bahasa Inggris

⁷ Adirini Pujayanti, *Isu Pencari Suaka dalam Hubungan Bilateral Indonesia-Australia*, Jurnal Hubungan Internasional, Vol. VI, No.04 (2014), p. 2.

A. Pengaturan Hukum mengenai Pengungsi Asing dan Pencari Suaka di Indonesia

Konvensi 1951 dan Protokol 1967 menyusun standar minimum bagi perlakuan terhadap pengungsi, termasuk hak dasar mereka. Konvensi juga menetapkan status hukum dari pengungsi tersebut dan mencantumkan ketentuan-ketentuan tentang hak-hak mereka. Adapun diantaranya yaitu:

1. Untuk mendapatkan pekerjaan dan kesejahteraan;
2. Mendapatkan surat keterangan jati diri dan dokumen perjalanan serta mengenai penerapan biaya fiskal;
3. Hak untuk memindahkan aset miliknya ke negara lain dimana mereka telah diterima dengan tujuan permukiman kembali.

Konvensi melarang pengusiran dan pemulangan paksa terhadap orang-orang berstatus pengungsi. Hal ini tercantum dalam Pasal 33 Konvensi 1951. Dalam pasal 33 Konvensi menetapkan bahwa tidak satupun negara pihak dapat mengusir atau mengembalikan (memulangkan kembali) pengungsi dengan alasan apapun ke wilayah perbatasan dimana jiwa atau kemerdekaan mereka akan terancam karena pertimbangan ras, agama, kewarganegaraan, anggota dari kelompok sosial atau pendapat politik tertentu. Dalam Pasal 34 Konvensi 1951 membahas persoalan naturalisasi dan asimilasi bagi pengungsi. Dalam Pasal 34 ini adanya ketentuan-ketentuan lain berkenaan dengan masalah hak atas akses terhadap pengadilan, pendidikan, jaminan sosial, perumahan dan kebebasan untuk bergerak. Ketetapan-ketetapan utama konvensi 1951 dapat dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu :

1. Ketetapan-ketetapan yang memuat definisi dasar mengenai siapa itu pengungsi, siapa saja yang sudah tidak menjadi pengungsi lagi dan siapa saja yang pengungsi dari status pengungsi ;
2. Ketetapan-ketetapan yang mendefinisikan status bukan pengungsi, hak dan kewajiban mereka⁸.

Keputusan atas apakah seorang berhak atas status pengungsi diambil oleh tiap negara

bersangkutan sesuai dengan prosedur yang ditetapkannya sendiri, dari konsisten dengan standar internasional, dengan dasar kriteria yang terdapat dalam pasal 1 Konvensi UNHCR memainkan peranan dalam prosedur ini bila sebagaimana diminta oleh negara-negara bersangkutan, dengan demikian bisa menyumbangkan pengalamannya yang bertahun-tahun kepada pemerintah bersangkutan mengenai penentuan status pengungsi dan penanganan umum masalah pengungsi. Dalam Pasal 1 C Konvensi 1951 tersebut memberikan persyaratan kepada seseorang untuk dihentikan statusnya sebagai pengungsi apabila:

- a. Ia telah dengan sukarela mendapatkan kembali kesempatan perlindungan dari negara dimana dia menjadi warganegara ;
- b. Setelah kehilangan kewarganegaraannya, ia dengan sukarela mendapatkannya kembali ;
- c. Ia mendapatkan kewarganegeraan baru dan menikmati perlindungan dari negara dimana ia menjadi warganegara baru ;
- d. Ia dengan sukarela telah bermukim kembali di negara yang sebelumnya telah ditinggalkannya atau ia dengan sukarela bermukim kembali di luar negara yang ia tinggalkan karena alasan persekusi ;
- e. Karena keadaan yang berhubungan dengan diakuinya sebagai pengungsi telah tidak ada lagi, dan dia tidak bisa menolak lagi perlindungan bagi negara dimana ia menjadi warganegara ;
- f. Ia tidak berkewarganegaraan, tetapi oleh karena keadaan yang membuat diakui sebagai pengungsi telah tidak ada lagi, membuatnya bisa kembali ke negara yang sebelumnya menjadi tempat tinggalnya⁹.

Dalam Konvensi 1951 juga dibahas mengenai kasus-kasus tentang orang-orang yang meskipun mempunyai ciri-ciri pengungsi, dikecualikan dan status pengungsi. Orang-orang tersebut dikelompokkan menjadi tiga bagian. Kelompok ini terdiri dari orang-orang yang telah menerima perlindungan atau bantuan

⁸<http://www.unhcr.org/basic-facts/1951-refugees-convention-questions-and-answers/>, diakses pada tanggal 12 Desember 2020

⁹ Statlis Related to Refugees, <http://www.unhcr.org> diakses, pada tanggal 13 Desember 2020

dari badan-badan atau organ Perserikatan Bangsa-Bangsa selain UNHCR.

Seorang pengungsi juga diberi hak-hak khusus yang normalnya tidak dinikmati oleh orang asing karena adanya kenyataan bahwa dia tidak mendapat perlindungan dari negara dimana dia adalah warganegaranya¹⁰. Hak-hak pengungsi adalah sebagai berikut:

- a. Hak untuk tidak dipulangkan ke suatu negara dimana mereka mempunyai alasan untuk takut terhadap suatu persekusi ;
- b. Hak untuk tidak diusir, kecuali dalam keadaan-keadaan tertentu, seperti keamanan nasional dan ketertiban umum ;
- c. Pengecualian dari hukuman karena masuk secara tidak sah ke wilayah negara yang menjadi pihak pada Konvensi karena keadaan dimana para pengungsi terpaksa meninggalkan tanah air mereka, maka boleh jadi tidak mungkin bagi mereka untuk masuk ke negara yang berpotensi memberi suaka kepada mereka dengan cara yang biasa, misalnya dengan paspor atau visa masuk yang sah;
- d. Hak bergerak dengan bebas, negara-negara peserta secara hukum wajib memberikan kepada pengungsi di wilayah mereka hak untuk memilih tempat tinggal dan bergerak secara bebas didalam wilayah mereka, sesuai dengan peraturan yang berlaku bagi orang asing pada umumnya pada kondisi yang sama ;
- e. Kebebasan beragama dan akses yang bebas ke pengadilan;
- f. Identitas dan dokumen perjalanan;
- g. Hak untuk mendapatkan pekerjaan dan perumahan;
- h. Akses untuk mendapatkan pendidikan formal;
- i. Bantuan pemerintah dan peraturan perburuhan serta jaminan sosial.

Para pengungsi adalah orang-orang asing yang berada dalam keadaan yang sangat rawan. Hal ini tidak membuat mereka lepas dari kewajiban mereka sebagai orang yang tinggal di negara lain. Para pengungsi mempunyai kewajiban kepada negara tempat mereka

mendapat suaka, dan harus, mematuhi undang-undang\dan peraturan yang ada, dan juga berwenang tindakan-tindakan yang diambil oleh yang berwenang demi pemeliharaan ketertiban umum¹¹.

Para pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Indonesia menjadikan Indonesia masuk ke dalam sebuah alur. Dimana alur ini dikenal dengan *normal flow of immigrant*¹². Alur *normal flow of imigrant* merupakan rangkaian bagaimana mereka sampai di Indonesia, bagaimana mereka di Indonesia dan bagaimana mereka diberangkatkan ke negara ketiga. Sehingga mereka bermotivasi menjadikan Indonesia sebagai *steppingstone*.

1. Ketidaksiapan Indonesia Dalam Menangani Pengungsi Internasional dan Pencari Suaka

Ketentuan ratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 ini memang membutuhkan banyak syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh negara yang ingin menjadi pihak ini, yang telah dikemukakan di bagian penjelasan hak dan kewajiban negara pihak. Selain persyaratan tersebut, Indonesia juga harus mempertimbangkan masalah domestiknya juga. Ada beberapa alasan domestik yang menyebabkan Indonesia harus menunda terlebih dahulu untuk meratifikasi perjanjian ini. Hal-hal yang mesti diperhatikan oleh Indonesia seperti kemampuan Indonesia dalam penanganan mekanisme pengungsi dan pencari suaka , potensi masalah jaminan sosial ekonomi dan atribut nasional Indonesia sebagai negara demokratis yang menghormati nilai-nilai hak asasi manusia.

Selain tiga aspek yang dikemukakan, aspek dari peraturan hukum perlu di pertimbangkan juga. Adanya kekosongan hukum karena belum ada aturan yang komprehensif dalam mengatur para pengungsi dan pencari suaka dalam hukum positif di Indonesia telah melemahkan koordinasi antar instansi di lapangan. Misalnya banyak kasus Pemerintah Daerah merasa keberatan menerima tambahan beban dengan masuknya orang asing (pengungsi) di wilayah

¹⁰ UNHCR : 2011, <http://www.unhcr.org> diakses, pada tanggal 13 Desember 2020

¹¹ UNHCR : 2011, <http://www.unhcr.org> diakses, pada tanggal 14 Desember 2020

¹²http://www.nationalgeographic.co.id/berita/2013/10/p_ermasalahan-pencari-suaka-di-indonesia di akses, pada tanggal 15 Desember 2020.

mereka pimpin¹³. Perbedaan tajam antara budaya daerah dengan pengungsi sangat potensial menimbulkan konflik sosial. Selain itu seandainya terjadi proses asimilasi antara pengungsi dengan warga setempat justru menimbulkan beban baru karena anak-anak yang ada akibat asimilasi tersebut tidak dibawa serta saat repatriasi atau *resettlement*.

2. Kendala-Kendala dalam Menangani Para Pengungsi atau Pencari Suaka di Indonesia

Posisi Indonesia sebagai negara bukan pe- ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 menyebabkan Indonesia tidak memiliki kewajiban dalam menangani masalah pengungsi. Kewenangan Pemerintah Indonesia tidak lebih daripada sebagai negara persinggahan sementara serta membantu mencari tempat bagi pengungsi sampai mereka diberangkatkan ke negara tujuan yang ditawarkan atau direpatriasi. Indonesia juga tidak memiliki kewenangan dalam penentuan Status Pengungsi atau yang biasa disebut dengan "*Refugee Status Determination*" (RSD), sehingga pengaturan permasalahan mengenai pengungsi ditetapkan oleh UNHCR sesuai dengan mandat yang diterimanya berdasarkan Statuta UNHCR Tahun 1950.¹⁴ Semua negara termasuk yang belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 wajib menjunjung tinggi standar perlindungan pengungsi yang telah menjadi bagian dari Hukum Internasional Umum karena Konvensi tersebut telah menjadi bagian dari *ius Cogens* dan tak seorang pengungsi pun dapat dikembalikan ke wilayah dimana hidup dan kebebasannya terancam.

Kantor Imigrasi adalah garda depan dalam penanganan pengungsi dan/atau pencari suaka yang masuk ke suatu negara. Namun yang menjadi persoalan adalah di Indonesia, kantor imigrasi hanya ada di kota besar saja sehingga dalam menangani pengungsi dan/atau pencari suaka yang ada adalah dengan cara melapor ke pos polisi terdekat. Kemudian kantor polisi tersebut melapor ke Markas Besar Kepolisian Indonesia (Mabes Polri) yang diteruskan ke

Kementerian Luar Negeri. Kementerian Luar Negeri lah yang kemudian melaporkannya pada perwakilan UNHCR yang ada di Indonesia. UNHCR yang kemudian membiayai tempat tinggal mereka selama di Indonesia.

Sebagai negara yang belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, maka pemerintah mengizinkan 2 (dua) lembaga internasional yang mengurus persoalan pengungsi. Lembaga pertama adalah UNHCR yang bertugas mengawasi proses penentuan status sebagai pengungsi, penempatan ke negara ke tiga, dan repatriasi. Kemudian lembaga kedua adalah *International Organization for Migration* (IOM) yang bertanggung jawab dalam memberi bantuan sehari-hari, meliputi sandang pangan dan kesehatan. Pencari suaka dan pengungsi menjadi tanggung jawab IOM sampai mereka ditempatkan di negara ketiga atau kembali ke negara asal. Baik UNHCR dan IOM yang bertugas di Indonesia masih sangat kekurangan sumber daya dan memiliki beban kerja yang tinggi¹⁵.

Pemerintah Republik Indonesia melalui Direktorat Jenderal Keimigrasian mengeluarkan Instruksi No: IMI-1489.UM.08.05 yang menyatakan:

"Orang-orang yang mencari suaka atau berstatus pengungsi harus dirujuk kepada UNHCR untuk mengikuti proses penentuan status sebagai pengungsi, dan bahwa status dan kehadiran orang asing yang memegang "*attention letter*" atau kartu identitas yang dikeluarkan oleh UNHCR sebagai pencari suaka, pengungsi, atau orang yang dilayani oleh UNHCR harus dihormati."

Pengembalian ke negara asal juga merupakan solusi ketika konflik di negara asal telah usai. Kesulitan untuk menemukan negara ketiga yang bersedia menampung para pengungsi dan/atau pencari suaka juga terkadang menjadi persoalan tersendiri. Waktu tunggu yang panjang dan kurangnya akses terhadap kesehatan, pendidikan, dan pekerjaan mengakibatkan para pengungsi dan pencari suaka rentan terhadap keadaan darurat kesehatan dan kehidupan sehari-hari. Mereka tidak mendapatkan dokumen identitas setempat seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP)

¹³ Atik Krustiyati, *Kebijakan Penanganan Pengungsi Di Indonesia: Kajian Dari Konvensi Pengungsi Tahun 1951 Dan Protokol 1967*, Vol. XII, No. 2, Thn. 2012 - Jurnal Law Review, Surabaya, hlm. 189

¹⁴ Atik Krustiyati, *Aspek Hukum Internasional Penyelesaian Pengungsi Timor Leste Sebagai Upaya Peningkatan Hubungan Bilateral Antara Indonesia dan Timor Leste* - Jurnal Yustika, Vol. II, No. 1 Tahun 2008, hlm. 174.

¹⁵<http://www.suaka.or.id/public-awareness/id-masalah-perlindungan/> di akses pada tanggal 15 Desember 2020.

yang mengakibatkan mereka tidak bisa bekerja secara legal.

Tidak adanya Status Hukum yang jelas juga seringkali menghambat untuk mendapatkan beberapa layanan krusial lainnya seperti pendidikan dan kesehatan. Anak-anak yang lahir di tempat penampungan juga tidak dapat memperoleh akta kelahiran bahkan banyak pengungsi yang terancam menjadi tuna wisma. Keluarga yang memiliki anak kecil, anak-anak tanpa pendamping, kaum difabel, remaja, perempuan lajang, sangatlah beresiko dan rentan terhadap penganiayaan.

Rumah Detensi Imigrasi (RUDENIM) Indonesia dijalankan oleh Pemerintah Indonesia namun tidak memiliki mekanisme pengawasan yang memadai, tidak transparan atau tidak memiliki prosedur pengaduan. Hal ini mengakibatkan pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia menjadi hal yang biasa terjadi. Beberapa kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia di Rumah Detensi Imigrasi Indonesia telah banyak didokumentasikan. Pelanggaran-pelanggaran yang terdokumentasikan itu meliputi laporan tentang pencari suaka yang dipenjara berbulan-bulan tanpa diizinkan pergi ke ruangan umum. Para pencari suaka ditahan di dalam fasilitas penjara daripada dalam RUDENIM, pemerasan dan kekerasan fisik kerap diterima oleh para pencari suaka yang ditahan dalam fasilitas penjara. Indonesia tidak memiliki pengawasan independen maupun prosedur pengaduan yang memadai. Perlakuan yang diberikan kepada para pencari suaka dan pengungsi pun sangat sewenang-wenang dan sangat beragam dari satu RUDENIM ke RUDENIM lainnya. Praktik korupsi dan suap banyak terjadi dimana-mana.

Undang-undang Indonesia menyatakan bahwa warga negara lain dapat ditahan apabila mereka memasuki dan tinggal di Indonesia tanpa dokumen yang dibutuhkan, tidak ada kriteria tentang siapa yang semestinya, dan tidak semestinya ditahan serta berapa lama. Terdapat peraturan-peraturan untuk membebaskan sekelompok orang tertentu dari RUDENIM, seperti; anak-anak, untuk ditangani oleh organisasi-organisasi internasional (IOM atau lembaga mitra dari UNHCR).

Banyaknya pengungsi asing pencari suaka datang ke di Indonesia mengakibatkan terjadinya kasus-kasus yang diakibatkan oleh

penumpukkan pengungsi pencari suaka di Indonesia, seperti :

1. Kasus Pengungsi asal Vietnam

Pada tahun 1979, Indonesia pertama kali menghadapi masalah menyangkut pengungsi asing dalam jumlah yang besar. Sekitar 170.000 pengungsi Vietnam datang mengungsi ke Indonesia akibat perang saudara yang terjadi di negara mereka. Para pengungsi Vietnam ini kemudian ditempatkan di Pulau Galang yang dikhususkan sebagai penampungan sementara pada tahun 1979-1996. Sebelum pindah ke Pulau Galang, pengungsi Vietnam tiba dan tinggal beberapa waktu di daerah lain di Indonesia, seperti Pulau Anambas, Kawasan Kepulauan Natuna, maupun Pulau Bintan.

Para pengungsi Vietnam ini keluar dari negara mereka untuk mengungsi dengan menggunakan perahu dan selama beberapa waktu terombang-ambing di Laut China Selatan tanpa tujuan jelas. Mereka pun mendapat julukan sebagai manusia perahu (*boat people*). Program kamp pengungsian Vietnam berakhir pada 3 September 1996, dimana perang saudara yang terjadi di negara mereka telah berakhir, dan pemerintah Indonesia dibantu pihak Komisi Tinggi Urusan Pengungsi PBB (UNHCR) memulangkan kembali para pengungsi Vietnam ke negara asal mereka¹⁶.

2. Kasus Pengungsi Etnis Rohingya.

Pada tahun 2015 kembali Indonesia didatangi pengungsi dan pencari suaka etnis Rohingya. Pemerintah Indonesia menutup akses bagi para pengungsi tersebut dengan mengirim TNI sebagai penjaga keamanan dan pertahanan wilayah perbatasan laut. Meskipun demikian, pemerintah tetap menyalurkan bantuan kebutuhan makan minum ke kapal para pengungsi sebagai bantuan kemanusiaan. Namun hal tersebut tidak berlangsung lama karena beberapa negara tetangga dan PBB mendesak Indonesia agar dapat membuka akses bagi para pencari suaka tersebut dengan pertimbangan ancaman keselamatan keberadaan para pengungsi diatas kapal- kapal tersebut.

Dengan berbagai desakan dari beberapa pihak maka Indonesia membuka akses untuk para pengungsi tersebut dengan bantuan PBB

¹⁶<http://www.unhcr.or.id/id/relasi-pemerintah-dan-peningkatan-kapasitas/>, diakses, pada tanggal 5 Desember 2020

yang akan memenuhi pendanaan untuk kebutuhan para pengungsi. Akan tetapi terjadi keslahan persepsi antara Indonesia dan Thailand terkait kabar yang tersebar tentang penutupan akses Thailand didiringi dengan menggerakkan para pencari suaka ke arah Indonesia. Hal tersebut pada akhirnya membuat presiden Joko Widodo mengirim perwakilan Indonesia untuk menyelesaikan permasalahan tersebut dengan membuka dialog dengan Thailand dan Malaysia. Selanjutnya permasalahan pencari suaka di wilayah Asia Tenggara tersebut turut ditangani oleh ASEAN selaku organisasi representasi dari negara-negara di Asia tenggara¹⁷.

3. Kasus Pencari Suaka asal Afghanistan di Manado

Tahun 2019 di Manado, Sulawesi Utara terjadi kasus beberapa pencari suaka melakukan aksi mogok makan hingga tak disangka sampai ada yang berani membakar diri mereka sendiri. Mereka melakukan demikian akibat sakit hati setelah mereka membaca surat keputusan pihak UNHCR yang memberitahukan bahwa UNHCR menutup kasus mereka dan angkat tangan terhadap nasib mereka. Selain UNHCR, *International Organization for Migration (IOM)*, yang memberi bantuan kebutuhan dan fasilitas kepada mereka juga mengambil kebijakan memutus bantuan. Akibat keputusan UNHCR tersebut, para pencari suaka asal Afghanistan ini otomatis berubah status menjadi pelanggar keimigrasian yang tidak mempunyai dokumen (*immigratoir*) sehingga mereka diperlakukan sama seperti *immigratoir* lainnya yang ditahan di Rudenim Manado.

Para pencari suaka asal Afghanistan ini telah berada di Rudenim Manado selama sembilan tahun, karena upaya mereka mencari suaka ke Australia menemui kendala saat perahu yang mereka tumpangi alami kecelakaan. Sekarang nasib para pencari suaka asal Afghanistan ini hanya ada dua pilihan kembali ke negara asal mereka secara sukarela atau dideportasi. Pihak Rudenim Manado sendiri sudah menghubungi

Kedutaan Afghanistan untuk memulangkan mereka¹⁸.

Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi memang menjadi acuan teknis, namun dalam lingkupnya, peraturan ini hanya mengatur bagaimana penanganan pengungsi dari ditemukannya sampai pada pendataan dan pengawasan di penampungan, itu belum menjawab persoalan mendasar dalam penumpukkan pengungsi yang berdampak luas dalam masalah penanganannya. Padahal persoalan terberatnya ialah terletak pada solusi berkepanjangan, khususnya dalam masa tunggu proses di UNHCR¹⁹.

B. Praktek Perlindungan dan Penanganan Pengungsi Asing dan Pencari Suaka di Indonesia

Banyaknya permasalahan dalam penanganan pengungsi asing seperti terjadinya *over capacity* pada penampungan yaitu Rumah Detensi Imigrasi atau biasa disebut RUDENIM. Pada dasarnya RUDENIM bukanlah tempat penampungan pengungsi asing, namun sebagai penjara sementara bagi para imigran yang melanggar aturan-aturan imigrasi sebelum di pulangkan ke negara asal mereka untuk di adili menurut peraturan yang berlaku di negara asal mereka. Jadi bentuk RUDENIM lebih menyerupai penjara daripada penampungan. Salah satu alasan mengapa para pengungsi dan/atau pencari suaka ditempatkan di RUDENIM terlebih dahulu yaitu di karenakan tidak adanya aturan yang dapat di jadikan pegangan bagi petugas imigrasi dan pemerintah daerah dalam penentuan penampungan bagi para pengungsi dan/atau pencari suaka.

Lamanya masa tunggu dalam proses penempatan ke negara ketiga secara permanen atau pilihan solusi berkelanjutan juga menjadi persoalan pemerintah Indonesia. Indonesia merupakan pihak yang belum menandatangani Konvensi Tahun 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi harus menerima konsekuensi yang ada. Konsekuensinya adalah

¹⁷ Seftina Kuswardini, Ulul Azmiati Auliyah, *Peran Organisasi Non-Pemerintah (NGO) Dalam Menangani Pencari Suaka di Indonesia* - Dauliyah Journal, Vol. 6, No. 1 Tahun 2021, hlm. 191-220

¹⁸ <http://zonautara.com/2019/02/11/2-pencari-suaka-asal-afghanistan-bakar-diri-di-rudenim-manado>, diakses pada tanggal 6 Desember 2020

¹⁹ <http://tirto.id/kebijakan-trump-soal-pengungsi-membahayakan-indonesia-cqax>, diakses pada tanggal 16 Desember 2020.

Indonesia tidak mempunyai wewenang dalam memberikan status pengungsi kepada para pencari suaka yang ada di Indonesia, sehingga pengaturan mengenai status pengungsi dan pencarian negara ketiga sepenuhnya ditetapkan dan menjadi wewenang UNHCR sesuai dengan mandat yang diterimanya berdasarkan Statuta UNHCR Tahun 1950. Namun meski sepenuhnya menjadi wewenang UNHCR dan telah mendapat izin beroperasi dari Pemerintah Indonesia, kapasitasnya yang sangat terbatas, dan juga tidak memiliki banyak staff di Indonesia menimbulkan permasalahan seperti penentuan status pengungsi oleh UNHCR yang memakan waktu lama.

Terbatasnya bantuan kebutuhan dasar bagi para pengungsi asing di Indonesia juga menjadi poin dalam permasalahan yang ada. Untuk mengatasi masalah layanan makanan, dan keperluan pokok dasar pengungsi telah ada keterlibatan dari UNHCR dan IOM sebagai donor dan penjamin kebutuhan dasar mereka. IOM (*International Organization for Migration*) hanya dapat menyalurkan layanan bantuan ke pengungsi berdasarkan rujukan dari petugas imigrasi, akibatnya jika banyak pengungsi yang terlewatkan atau tidak terdata dengan baik, banyak diantara mereka yang tidak mendapatkan bantuan kebutuhan pokok, hingga pada permasalahan paling mendasar yang dapat mencakupi kesemuanya yaitu kurangnya atau tidak memadainya regulasi dan payung hukum dalam penanganan pengungsi asing di Indonesia. Yang dimaksud dengan regulasi disini ialah regulasi penanganan dari proses pengungsi datang sampai mendapat solusi berkelanjutan.

Sehingga diakhir tahun 2016, Presiden Bapak Joko Widodo mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, sebagai satu-satunya produk hukum yang secara khusus mengatur pengungsi. Sebelum diterbitkannya peraturan tersebut pihak keimigrasian hanya berpedoman terhadap Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, namun dalam Undang-undang tersebut pengungsi asing disamakan dengan para pelanggar imigrasi dalam penanganannya. Juga pada Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang menyinggung tentang penanganan pengungsi

asing namun hanya menjelaskan bahwa pengaturan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Presiden.

Indonesia menghadapi situasi-situasi tersendiri dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi asing pada saat sebelum diterbitkannya Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri hingga pada saat setelah diterbitkannya Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri. Persoalan tentang pengungsi muncul ketika pemerintah tidak cekatan atau tidak tanggap dalam menangani para pencari suaka dan pengungsi tersebut. Indonesia sendiri tidak meratifikasi Konvensi Internasional Tahun 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, sehingga pemerintah tidak dapat menentukan apakah orang tersebut mendapatkan status pengungsi atau tidak. Pemerintah saat itu hanya mengacu kepada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dalam hal penanganan pencari suaka dan pengungsi dari luar negeri²⁰.

Pada tahun 2016, Direktorat Jenderal Imigrasi menerbitkan Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-0352.GR.02.07 Tentang Penanganan Imigran Ilegal yang Menyatakan Diri sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi. Penanganan terhadap orang asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi pada saat masuk ke wilayah Indonesia dapat dilakukan penanganan pada kesempatan pertama yaitu melakukan pengamanan dan pendataan, menghubungi perwakilan Negara Orang Asing bersangkutan, menghubungi IOM untuk fasilitas penampungan sementara, dan menghubungi UNHCR untuk penentuan statusnya. Penempatan pencari suaka dan pengungsi menurut Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-0352.GR.02.07 Tentang Penanganan Imigran Ilegal yang menyatakan diri sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi diuraikan sebagai berikut:

I. Pasal 4

Dalam pasal ini pemerintah Indonesia mengatur bagaimana mengatur para

²⁰

http://www.researchgate.net/publication/330753319_Per_kembangan_Konsep_Nasionalisme_di_Dunia/ diakses, pada tanggal 17 Desember 2020.

Pengungsi asing dan pencari suaka ini seperti penempatan sementara seperti Rumah Detensi Imigrasi (RUDENIM) atau tempat lainnya dan pasal ini juga mengatur syarat-syarat apa sajakah mereka dapat ditempatkan di tempat lain seperti :

1. Apabila Rumah Detensi Imigrasi atau Ruang Detensi Imigrasi telah melebihi daya tampung.
2. Apabila ada dari mereka yang sakit dan memerlukan perawatan
3. Apabila ada dari mereka yang akan melahirkan
4. Dan untuk anak-anak yang terpisah dari orangtua mereka

II. Pasal 5

Dalam pasal ini juga pemerintah Indonesia memberikan kewajiban yang harus dilakukan bagi orang asing yang telah memiliki status Pengungsi yang ditempatkan di tempat penampungan sementara (*Community House*) dan juga pemerintah memberikan kewajiban bagi pemilik atau pengelola tempat penampungan sementara (*Community House*). Kewajiban-kewajiban tersebut yaitu :

1. Kewajiban yang diberikan pemerintah Indonesia bagi orang asing yang sudah memiliki status Pengungsi yang ditempatkan di tempat penampungan sementara (*Community House*) yaitu mereka diwajibkan secara berkala 1 (satu) bulan sekali untuk melapor ke Kantor Imigrasi setempat.
2. Kewajiban yang diberikan pemerintah Indonesia bagi para pemilik atau pengelola Tempat Penampungan Sementara (*Community House*) mereka diwajibkan secara berkala 1 (satu) bulan sekali untuk melapor identitas dan jumlah Orang Asing yang sudah memiliki status pengungsi ke Kantor Imigrasi setempat²¹.

Penerbitan Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi tersebut membuat Rumah Detensi Imigrasi menampung seluruh pengungsi yang menyebabkan *over capacity*. Sesuai Pasal 4,

semua pencari suaka dan pengungsi yang berada di wilayah Indonesia ditempatkan di ruang deteni imigrasi atau tempat lain. Pada awalnya Rumah Detensi Imigrasi hanya mengurus deteni. Deteni berdasarkan Pasal 1 ayat (35) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian diartikan sebagai orang asing penghuni rumah detensi imigrasi (penampungan orang asing yang berada di Direktorat Jenderal Imigrasi) yang telah mendapatkan keputusan pendetensian dari pejabat imigrasi.

Ada dua kategori orang asing yang ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi. Pertama, Imigran ilegal yaitu adalah orang asing yang masuk ke dan atau berada di wilayah Indonesia tidak sesuai dengan ketentuan perundangundangan, biasanya berasal dari negara-negara yang sedang mengalami konflik dan bermaksud untuk mencari suaka ataupun mencari status pengungsi ke negara ketiga dengan melalui Indonesia sebagai negara transit namun ketika tiba di Indonesia tertangkap oleh petugas Imigrasi karena tidak dilengkapi dokumen keimigrasian yang lengkap. Kedua, *immigratoir* yaitu orang asing yang memasuki wilayah Indonesia secara resmi, tetapi sesungguhnya menggunakan dokumen yang dipalsukan atau menggunakan dokumen resmi milik seseorang yang bukan haknya, atau dengan menggunakan dokumen resmi dengan tujuan yang ilegal atau orang asing yang tetap tinggal di Indonesia setelah habis masa berlakunya izin tinggalnya²².

Pada tanggal 31 Desember 2016, Presiden Republik Indonesia Joko Widodo, menandatangani Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang penanganan pengungsi dari luar negeri. Menurut Peraturan Presiden ini, penanganan pengungsi dilakukan berdasarkan kerja sama antara Pemerintah Pusat dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia dan/atau organisasi internasional, yang merupakan organisasi internasional di bidang urusan migrasi atau dibidang kemanusiaan yang memiliki perjanjian dengan pemerintah pusat. Penandatanganan Peraturan Presiden ini juga mempertimbangkan

²¹ Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-0352.GR.02.07 Tentang Penanganan Imigran Ilegal yang menyatakan diri sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi

²²<https://www.researchgate.net/publication/330753327/beri-efek-jera-pada-pelaku-kejahatan-keimigrasian/>, diakses pada tanggal 17 Desember 2020

pelaksanaan ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri, dapat diasumsikan sebagai komitmen Negara dalam melaksanakan ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, khususnya menangani masalah pengungsi serta komitmen dalam menghormati dan melindungi hak asasi manusia.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri, bahwa penanganan pengungsi dikoordinasikan oleh Menteri, yang dalam hal ini Kementerian yang membidangi urusan pemerintahan di bidang politik, hukum, dan keamanan. Koordinasi di maksud salah satunya adalah dalam hal pengawasan keimigrasian. Kewenangan pengawasan keimigrasian bagi pengungsi dilakukan oleh petugas Rumah Detensi Imigrasi dan pengawasan keimigrasian tersebut meliputi: saat ditemukan, di tempat penampungan dan di luar tempat penampungan, diberangkatkan ke Negara tujuan, pemulangan sukarela, dan pendeportasian²³.

Dalam praktek sebelumnya kewenangan pengawasan keimigrasian dilakukan oleh Kantor Imigrasi, sehingga peralihan kewenangan ini akan berdampak pada kapasitas dan kapabilitas institusi Rumah Detensi Imigrasi dalam pengelolaan dan pengawasan pengungsi dari luar negeri. Dengan bertambahnya pelaksanaan tugas dan wewenang Rumah Detensi Imigrasi terhadap pencari suaka dan pengungsi, sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri, maka secara eksplisit institusi keimigrasian, dalam hal ini Direktorat Jenderal Imigrasi berkewajiban menetapkan kebijakan yang menunjang tugas dan wewenang Rumah Detensi Imigrasi dalam melaksanakan Peraturan Presiden dimaksud²⁴.

²³<https://www.researchgate.net/publication/330753061/orientasi-fungsi-imigrasi-indonesia-kembalikan-ke-fitrah-penjaga-gerbang-negara/>, diakses pada tanggal 17 Desember 2020

²⁴http://www.researchgate.net/publication/330776651_Pembatasan_Prinsip_Non-Refoulement/, diakses pada tanggal 17 Desember 2020

Mengingat secara kelembagaan belum adanya perubahan struktur organisasi sejak pelimpangan kewenangan Rumah Detensi Imigrasi dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi. Oleh karena itu, belum adanya perubahan kelembagaan akan mempengaruhi berbagai unsur lainnya seperti ketatalaksanaan, infrastruktur, dan perencanaan dalam pelaksanaan tugas Rumah Detensi Imigrasi sebagai akibat banyaknya pengungsi yang harus ditangani Rumah Detensi Imigrasi dengan keterbatasan pegawai, sarana, dan prasarana di Rumah Detensi Imigrasi.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Posisi Negara Indonesia yang sangat strategis menjadikan Negara Indonesia sebagai tempat favorit perpindahan dan juga tempat transit bagi pengungsi asing dan pencari suaka khususnya yang berasal dari benua Asia. Indonesia belum menandatangani Konvensi 1951 dan Protokol 1967, sehingga Pemerintah Indonesia tidak dapat memberikan Status Pengungsi serta menangani sendiri para pengungsi asing dan pencari suaka. Indonesia mengizinkan UNHCR dan IOM menangani permasalahan pengungsi asing dan pencari suaka. Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi secara khusus membahas serta mengatur para pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia. Sebelum diterbitkannya peraturan tersebut pihak keimigrasian hanya berpedoman terhadap UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, juga pada UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang menyinggung tentang penanganan pengungsi asing;
2. Meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 namun sebagai negara yang menjunjung tinggi HAM, Indonesia turun tangan langsung dalam memberikan bantuan kepada para pengungsi asing dan pencari suaka, seperti memberikan tempat penampungan sementara apabila RUDENIM sudah tidak dapat menampung mereka lagi dikarenakan RUDENIM telah

mengalami *over capacity*, kemudian memberikan mereka pakaian yang layak, makanan, obat-obatan juga bantuan medis apabila ada dari mereka yang membutuhkan perawatan medis dan hingga bantuan bagi mereka yang melanjutkan studi mereka di Indonesia.

B. Saran

1. Pihak Pemerintah Indonesia sebaiknya melakukan pengembangan pada fasilitas-fasilitas yang ada agar dapat memudahkan dalam menangani lebih banyak para pengungsi asing dan pencari suaka yang datang “menumpang” sementara di Indonesia juga aturan-aturan yang berlaku bagi para pengungsi asing dan pencari suaka harus juga dikembangkan untuk setidaknya membantu melindungi para pengungsi asing dan pencari suaka yang menumpang di Indonesia ;
2. UNHCR sebagai organisasi khusus penanganan pengungsi dan pencari suaka yang ditugaskan di Indonesia serta telah dipercayai pihak Pemerintah Indonesia untuk menangani masalah pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia haruslah lebih peka terhadap situasi pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia;
3. Sebaiknya Pemerintah Indonesia segera meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Pengungsi agar persoalan dalam penanganan pengungsi asing dan pencari suaka di Indonesia dapat diselesaikan sendiri oleh pihak Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

- Achmad, R., (et. al). 2003. *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional : Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*. Bandung: Percetakan Sanic Offset.
- Andrey, S., S.H., M.H. 2015. *Hukum HAM dan Hukum Humaniter*. Depok: Rajagrafindo Persada.
- Antje, M. 2016. *Troubled Transit : Politik Indonesia Bagi Para Pencari Suaka* (Pertama ed.). (E. Mayolisia, Penerj). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

- Buana, Mirza, S. 2007. *Hukum Internasional: Teori dan Praktek*. Banjarmasin: FH Unlam Press.
- Dr. Atik, K., S.H., M.S. 2010. *Penanganan Pengungsi di Indonesia*. Surabaya: Brilian Internasional.
- F.A. Whisnu, S. 1989. *Identifikasi dan Reformulasi Sumber-Sumber Hukum Internasional*. Bandung: Mandar Maju.
- Gatot, S. 2012. *Hukum Orang Asing di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Iman, S. 2005. *Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- I Wayan, P. 1990. *Ekstradisi Dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Jawahir, T. 2002. *Hukum Internasional di Indonesia*. Yogyakarta: Madya Press.
- J.G., S. 2004. *Pengantar Hukum Internasional* (Kesepuluh ed., Vol. 2). (I. D. Bambang, Penerj). Jakarta: Sinar Grafika.
- John, H. 1996. *Penanggulangan Imigran Gelap di Indonesia*. Jakarta: Bina Cipta Perkasa.
- Sulaiman, H. 2002. *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional* (1 ed.). Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sumaryo, S. 1995. *Hukum Diplomatik Teori dan Kasus*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Syahmin, A. K. 1996. *Hukum Internasional Publik: Dalam Kerangka Studi Analitis*. Jakarta: Bina Cipta.
- Wagiman. 2012. *Hukum Pengungsi Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Zainuddin, A. 2014. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.