

Hasil Penelitian

KEBIJAKAN PENANGANAN PENGUNGI LUAR NEGERI DI INDONESIA

(RESOLVE POLICY FOR FOREIGN REFUGEES IN INDONESIA)

Penny Naluria Utami, Okky Cahyo Nugroho, Donny Michael

Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM
Jl. H. R. Rasuna Said No. Kav X6/4-5 Kuningan, Jakarta Selatan 12940
Daerah Khusus Ibukota Jakarta - Indonesia
Email: penny_utami@yahoo.com.

Diterima: 02 Mei 2020; Direvisi: 29 Juni 2021; Disetujui: 05 Oktober 2021

ABSTRAK

Pencari suaka dan pengungsi merupakan permasalahan kemanusiaan yang terus terjadi sepanjang masih adanya peperangan dan tragedi kemanusiaan. Meskipun belum adanya perjanjian internasional yang secara khusus membahas dan memberikan perlindungan terhadap pencari suaka dan pengungsi, namun tradisi suaka telah dikenal dalam kebiasaan dan hukum internasional sejak dulu. Undang-undang Hak Asasi Manusia telah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap penanganan para pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Indonesia bukan negara pihak pada Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Mengenai Status Pengungsi PBB 1967, tetapi Indonesia sangat menghargai dan menghormati isi dari konvensi tersebut. Pengungsi terjadi karena adanya keadaan yang memburuk dalam ranah politik, ekonomi, dan sosial suatu negara tersebut sehingga memaksa masyarakatnya untuk pergi meninggalkan negara tersebut dan mencari tempat berlindung yang lebih aman di negara lain. Permasalahan yang diangkat mengenai Implementasi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri dan hambatannya. Tujuan adalah untuk mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan struktural dan teknis, serta menawarkan solusi atau alternatif penyelesaian atas permasalahan yang dihadapi dituangkan dalam rekomendasi. Deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif agar dapat menjelaskan proses, para pihak yang terlibat serta konteks implementasi Peraturan Presiden Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di lapangan. Meskipun Indonesia bukan negara pihak pada Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Mengenai Status Pengungsi PBB 1967, tetapi Indonesia sangat menghargai dan menghormati isi dari konvensi tersebut. Hal ini dibuktikan bahwa dengan dibentuknya Perpres 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri meskipun adanya hambatan yang ditemui dalam Implementasi Perpres No. 125 Tahun 2016 PPLN diantaranya Kurangnya sosialisasi kepada kabupaten kota terhadap regulasi yang sudah ada yang mengakibatkan masih adanya pemerintah daerah menolak kedatangan pengungsi; Keterbatasan SDM dan anggaran dalam menjalankan amanat dari aturan; Tidak tersedianya lahan penampungan bagi pengungsi sesuai dgn kriteria perpres 125 tahun 2016 sulitnya proses pelepasan lahan untuk digunakan sebagai tempat penampungan bagi pengungsi.

Kata Kunci: implementasi, pengungsi, luar negeri

ABSTRACT

Asylum seekers and refugees are a humanitarian problem that continues to occur as long as there are wars and human tragedies. Although there is no international agreement that specifically addresses and provides protection for asylum seekers and refugees, the asylum tradition has been known in international customs and law for a long time. The Human Rights Law have had a significant influence on the handling of asylum seekers and refugees in Indonesia. Indonesia is not a party to the 1951 Refugee Convention and the 1967 UN Refugee Status Protocol, but Indonesia highly appreciates and respects the contents of the convention. Refugees occur because of deteriorating conditions in the political, economic, and social sphere of a country, forcing people to leave the country and seek safer shelter in other countries. Problems raised regarding the Implementation of Presidential Regulation

Number 125 of 2016 concerning Handling of Refugees from Overseas and its obstacles. Identify the problems faced in implementing Presidential Regulation both structural and technical and offer a number of solutions or alternative solutions to the problems faced as outlined in the recommendations. Descriptive using a qualitative approach in order to explain the process, the parties involved and the context of implementation in field. Although Indonesia is not a party to the 1951 Refugee Convention and the 1967 United Nations Refugee Status Protocol, Indonesia highly respects and respects the content of the convention. It is claimed that with the establishment of Presidential Regulation 125 of 2016 on Handling Refugees from Abroad despite the obstacles encountered in the Implementation of Presidential Regulation No. 125 of 2016 PPLN including the lack of socialization to the city district against existing regulations that result in the still existence of local governments rejecting the arrival of refugees; Limitations of human resources and budget in carrying out the mandate of the rules; The unavailability of shelters for refugees in accordance with the criteria of presidential decree 125 of 2016 is difficult to release land to be used as a shelter for refugees.

Keywords: implementation, refugees, foreign

PENDAHULUAN

Pengungsi dan pencari suaka telah menjadi salah satu isu yang paling banyak mendapat perhatian baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Salah satu faktor adanya pengungsi disebabkan karena keadaan yang memburuk dalam ranah politik, ekonomi, dan sosial suatu negara tersebut sehingga memaksa masyarakatnya untuk pergi meninggalkan negara tersebut dan mencari tempat berlindung yang lebih aman di negara lain, dengan ingin mencari perlindungan serta menyelamatkan diri mereka dari bahaya yang mengancam fisik.

Salah satu kasus yang terkemuka terkait dengan pengungsi di Indonesia pada bulan Mei 2015, Indonesia kedatangan para pengungsi Rohingya yang terdampar di perairan Aceh sebanyak 1.300 orang, yang bercampur antara Pengungsi Rohingya dan Bangladesh, diselamatkan oleh para nelayan Aceh setelah berhari-hari terombang-ambing di laut. Peristiwa yang terkait dengan penanganan pengungsi Rohingya, bukanlah pengalaman pertama kali di wilayah Asia Tenggara dalam menangani masalah pengungsi. Pada tahun 1975, Thailand, Malaysia, dan Indonesia mengalami krisis pengungsi Indocina (Rizka Argadianti Rachmah, 2016).

Tercatat lebih dari 600.000 pengungsi krisis Indocina ini berhasil dimukimkan kembali di negara-negara barat, seperti Amerika Serikat, Kanada, Australia dan Perancis. Indonesia sendiri menerima dan melakukan penanganan untuk kurang lebih 170.000 orang, yang ditempatkan dalam kamp penampungan di Pulau Galang. Hampir semuanya berasal dari Vietnam, dengan sebagian kecil berasal dari Kamboja dan Laos (Rizka Argadianti Rachmah, 2016).

Sebagai negara yang belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, maka Pemerintah Indonesia memberikan izin dua lembaga

internasional untuk mengurus persoalan pencari suaka dan pengungsi. Lembaga pertama adalah *The United Nation High Commissioner for Refugees* (UNHCR) adalah lembaga non-pemerintah yang dibentuk oleh majelis umum PBB pada Desember 1950 dan memulai operasinya pada 1 Januari 1951. UNHCR mempunyai mandat untuk memberikan perlindungan internasional kepada para pengungsi dan mengusahakan penyelesaian jangka panjang atau solusi permanen terhadap masalah mereka selain itu UNHCR bertugas untuk mengawasi proses penentuan status sebagai pengungsi, penempatan ke negara ketiga, dan repatriasi.

UNHCR, dalam menjalankan mandatnya, bekerja sama dengan pemerintah sesuai dengan perjanjian dan persetujuan dengan negara yang bersangkutan. Selain itu juga mereka bekerja sama dengan organisasi-organisasi lainnya seperti *International for Migration* (IOM) sebagai lembaga kedua yang diberikan izin untuk 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.

Pemerintah Indonesia melalui Direktorat Jenderal Imigrasi rupanya juga mengeluarkan instruksi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tentang Penanganan Imigran Ilegal pasal 5 ayat (1), menyatakan bahwa "orang-orang yang mencari suaka atau berstatus pengungsi harus dirujuk ke 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". Untuk menyokong kebutuhan hidup dasar para pengungsi, Pemerintah Indonesia

menggendong IOM melalui Persetujuan Kerjasama dalam Penanganan Migrasi Iregular, Pengungsi Internal, Manajemen Perbatasan dan Imigrasi yang ditandatangani pada tahun 2000. Persetujuan ini menjadi basis hukum beroperasinya IOM di Indonesia.

Fitria (2015) berpendapat bahwa eksistensi pengungsi yang telah ada selama puluhan tahun dan terus meningkat dari tahun ke tahun menunjukkan bahwa keberadaannya tidak boleh dinafikan. Faktor ekonomi memang menjadi dasar pertimbangan dalam menentukan posisi Pemerintah Indonesia dalam penanganan masalah pengungsi. Pemerintah menganggap bahwa Indonesia belum memiliki kemampuan dalam memperlakukan pengungsi sebagaimana diamanatkan konvensi.

Apabila merujuk kepada ketentuan konvensi, Pemerintah Indonesia memiliki serangkaian tanggungjawab guna menjamin keberlangsungan hidup pengungsi. Kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada negara memang berdimensi luas, bukan saja aspek hak ekonomi dan sosial, namun juga termasuk hak sipil dan politik.

Keberadaan pengungsi dan pencari suaka merupakan fenomena sosial dalam hubungan internasional seringkali mendatangkan problema yang teramat pelik bagi negara-negara penerima. Hal ini yang mendorong negara ketiga (negara tujuan) para pengungsi atau pencari suaka tersebut untuk mengambil langkah-langkah pengetatan dan restriksi bagi masuknya pengungsi atau pencari suaka ke negara mereka. Dalam artian, keberadaan pengungsi dan pencari suaka telah memberikan dampak yang amat signifikan berkait dengan pola kebijakan negara penerima.

Pada tulisan yang disampaikan oleh Hirsch dan Doig menyatakan bahwa "Indonesia bukanlah negara tujuan para pengungsi dan pencari suaka, posisi geografis Indonesia yang dilewati jalur migrasi internasional, dimana Australia menjadi negara tujuan utamanya, menyebabkan Indonesia menjadi negara transit strategis dan utama bagi para pengungsi dan pencari suaka. Mau tidak mau dan suka tidak suka, Indonesia berada pada posisi yang demikian, sesuatu yang dimanfaatkan dengan baik oleh Australia dalam kebijakan imigrasinya dengan menjadikan Indonesia sebagai wilayah *buffer*-nya (Hirsch, Asher Lazarus, 2018).

Karakteristik kepulauan Indonesia dengan penjagaan yang minim turut menjadi

sumber kerentanan bagi tidak hanya masuknya pengungsi dan pencari suaka ke Indonesia tanpa terdeteksi, tetapi juga pada maraknya praktik-praktik kejahatan lintas batas negara. Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, masalah yang lebih pelik lagi, apabila dikaitkan antara persoalan arus migrasi pengungsi dan pencari suaka yang pada banyak kasus berimpit dengan praktik kejahatan trans-nasional misalnya penyelundupan manusia (*people smuggling*), perdagangan manusia (*human trafficking*), narkoba, terorisme dan lain sebagainya.

Meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi tentang Status Pengungsi 1951 namun Pemerintah Indonesia memiliki komitmen dalam menghormati hak-hak asasi manusia yang berlaku secara universal, dan sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang (UU) Nomor 37 Tahun 1997 tentang Hubungan Luar Negeri pada pasal 27 ayat 2, dikeluarkanlah instrumen legal berupa Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri (selanjutnya disebut Perpres PPLN). Tindakan lanjut dari adanya Perpres PPLN tersebut, maka dibentuk Desk Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri melalui Keputusan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2018 Tentang Desk Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri dan Penyelundupan Manusia pada tanggal 30 April 2018 dan sebagai koordinator untuk desk ini adalah Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, dengan melibatkan Kementerian/Lembaga yaitu: Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman; Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan; Kementerian Dalam Negeri; Kementerian Luar Negeri; Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia; Kementerian Keuangan; Kementerian Kesehatan; Kementerian Sosial; Kementerian Perhubungan; Kementerian Kelautan dan Perikanan; Badan Intelijen Negara; Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan; Badan Keamanan Laut; Kejaksaan Agung Republik Indonesia; Tentara Nasional Indonesia; Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Perpres PPLN tersebut dibentuk untuk penanganan pengungsi dari luar negeri yang setidaknya terdapat tiga (3) aspek yaitu: *pertama*, penanganan dan koordinasi dilapangan yang efektif; *kedua*, penghormatan terhadap hak asasi manusia;

serta *ketiga*, aspek pengawasan terhadap orang asing dan keamanan negara (*state security*). Setelah dua tahun Perpres PPLN diterbitkan, dilakukan pertemuan antara Direktur Jenderal Imigrasi dengan delegasi Pemerintah Australia melalui suratnya tanggal 7 Maret 2018 untuk membahas mengenai pengurangan/pengetatan bantuan dana kepada Pemerintah Indonesia dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia yang terhitung sejak tanggal 15 Maret 2018.

Menindaklanjuti hal tersebut, maka diterbitkan Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No. IMLGR.02.03-1910 perihal Perubahan Kebijakan Penanganan Pencari Suaka dan Pengungsi oleh IOM tertanggal 30 April 2018, dimana di dalam surat edaran tersebut memerintahkan untuk mengembalikan fungsi Rudenim sesuai dengan UU Keimigrasian. Sehingga, dalam faktanya para pengungsi yang tadi sebagian besar ditampung di Rudenim dipindahkan ketempat penampungan pengungsi (*Community House*).

Terkait dengan adanya kebijakan tersebut, Pemerintah Daerah harus menyediakan tempat penampungan seperti yang tertera di dalam Perpres PPLN. Untuk itu, diterbitkanlah Surat Edaran Nomor 185/2793/SJ tentang Peran Pemerintah Daerah dalam Penanganan Pengungsi Luar Negeri, tertanggal 4 Mei 2018, yang menyatakan bahwa agar segera Pemerintah Daerah melaksanakan pembangunan untuk tempat penampungan pengungsi dari luar negeri.

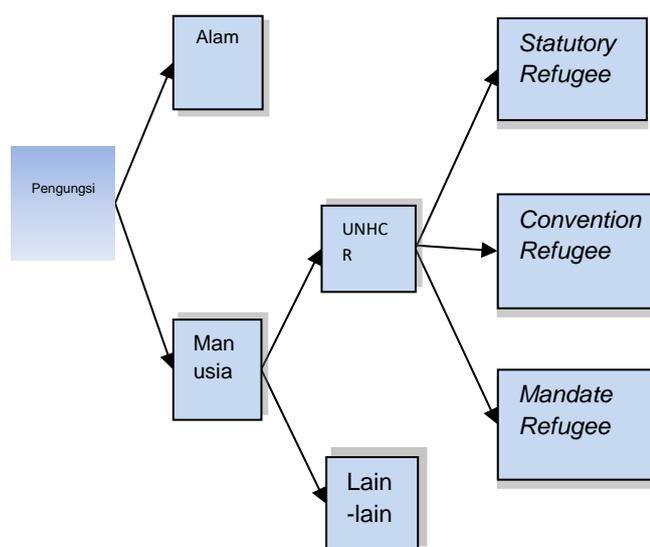
UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian tidak mengenal istilah pencari suaka ataupun pengungsi, serta dalam norma yang diatur, Indonesia sama sekali tidak dibebani kewajiban apapun (hukum, sosial, dan politik) dalam menangani masalah pencari suaka dan pengungsi. Indonesia menjadi salah satu tempat favorit para pencari suaka ataupun pengungsi internasional sebagai tempat singgah.

Persoalan muncul ketika pemerintah tidak tanggap dalam menangani para pencari suaka dan pengungsi itu. Oleh karena Indonesia belum meratifikasi Konvensi Internasional 1951 dan Protokol 1967, maka pemerintah tak langsung menetapkan status sebagai pencari suaka atau pengungsi. Penentuan status dilakukan oleh UNHCR yang memakan waktu yang lama. Kondisi ini diperparah dengan belum adanya peraturan pelaksana yang mengatur perihal serupa.

Pencari suaka yang ditolak (*rejected persons*) menjadi masalah karena berada di Indonesia sebagai imigran gelap (*illegal immigrants*). Sebanyak 98 orang sampai saat ini menjadi beban IOM dan bukan mustahil kelak sepenuhnya menjadi beban Pemerintah Indonesia (Ditjen Imigrasi, 2018). Keberadaan pencari suaka dan pengungsi yang jumlahnya cenderung meningkat inilah yang membuat penanganannya perlu mendapat perhatian dari Pemerintah Indonesia. Di sisi lain, Indonesia hanya memiliki Perpres PPLN dimana yang menjadi acuan dalam pemberian suaka dan penanganan pengungsi seperti yang tertuang dalam UU Hubungan Luar Negeri.

Istilah pengungsi tertuang dalam Pasal Konvensi Pengungsi 1951 memuat juga pelarangan pengusiran pengungsi. Pelarangan pengusiran pengungsi secara implisit diterangkan di sini. Namun dalam praktiknya, cukup banyak negara yang melakukan pengusiran terhadap pengungsi atau mengirim pengungsi tersebut ke negara ketiga, sebagai contoh, meskipun Amerika menandatangani Konvensi Pengungsi 1951, Pemerintahan Trump membatasi jumlah pengungsi yang diperbolehkan masuk ke Amerika Serikat pada tahun fiskal 2018 menjadi 45.000. Ini di bawah rata-rata jumlah yang diperbolehkan masuk ke Amerika Serikat selama satu dekade terakhir yaitu 75.000 (Christopher Ingraham, 2017). Selain itu juga, Australia telah berhenti menerima pencari suaka yang mendaftar sebagai pengungsi lewat UNHCR di Indonesia semenjak Juni 2018 (Manne, 2014).

Pengungsi dilihat dari faktor penyebabnya dibagi dua yaitu, pengungsi yang disebabkan oleh peristiwa alam (*natural disaster*) dan pengungsi yang disebabkan oleh perbuatan manusia (*human made disaster*). Bagi pengungsi lintas batas (*refugees*), mereka telah dilindungi oleh sebuah instrumen hukum internasional yang menetapkan hak-hak pengungsi secara umum serta jaminan perlakuan standar minimum terhadap para pengungsi yaitu terdapat dalam *Convention on the Status of Refugees* (Konvensi 1951) yang dilengkapi dengan *Protocol Relating to the Status of Refugees* (Protokol 1967). Sedangkan bagi pengungsi domestik belum ada suatu Konvensi yang mengatur khusus mengenai perlindungannya (Yuliantiningsih, 2008). Dalam bagan berikut ini tergambar pembedaan pengungsi (Kusumo, 2012).



Gambar 1. Bagan pembedaan pengungsi

Statutory Refugee adalah status dari suatu pengungsi sesuai dengan persetujuan internasional sebelum tahun 1951. *Convention Refugee* adalah status pengungsi berdasarkan Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Di sini pengungsi berada pada suatu negara pihak/peserta konvensi. Adapun pihak yang berwenang menetapkan status pengungsi adalah negara tempat pengungsian (negara dimana pengungsi itu berada) dengan kerjasama dari negara tersebut dengan UNHCR, wujud kerja sama itu misalnya: dengan mengikut sertakan UNHCR dalam komisi yang menetapkan status pengungsi, bentuk kerjasama lainnya negara yang bersangkutan menyerahkan mandate sepenuhnya pada UNHCR untuk menetapkan apakah seseorang itu termasuk pengungsi atau tidak.

Mandate Refugee adalah menentukan status pengungsi bukan dari konvensi 1951 dan Protokol 1967 tapi berdasar mandate dari UNHCR. Di sini pengungsi berada pada negara yang bukan peserta konvensi atau bukan negara pihak yang berwenang menetapkan status pengungsi adalah UNHCR bukan negara tempat pengungsian. *Mandate Refugee* tidak ditetapkan.

Berdasarkan pengertian pengungsi tersebut di atas, maka terdapat 3 (tiga) syarat agar seseorang dapat disebut sebagai pengungsi adalah sebagai berikut: 1) Mempunyai rasa takut karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pandangan politik; 2) Berada di luar negara asalnya; dan, 3) Tidak dapat atau tidak mau memanfaatkan

perlindungan negara asalnya atau kembali ke negara asalnya karena takut terhadap penyiksaan. Kemudian harus dapat dibuktikan bahwa mereka tidak memperoleh perlindungan dari negara asalnya, dan apabila mereka kembali ke negara asalnya maka keselamatan terhadap dirinya akan terancam.

Konvensi juga telah menggariskan kewajiban pengungsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Konvensi. "*Every refugee has duties to the country in which he finds himself, which require in particular that he conform to its laws and regulations as well as to measures taken for maintenance of public order*". Berdasarkan Pasal 2 di atas, setiap pengungsi berkewajiban untuk mematuhi semua hukum dan peraturan atau ketentuan-ketentuan untuk menciptakan ketertiban umum di negara dimana dia ditempatkan. Hak Asasi Manusia yang diatur dalam *Universal Declaration of Human Rights* diatas merupakan pengaturan umum.

Para pengungsi tidak dengan sendirinya kehilangan haknya karena pencabutan kewarganegaraannya dari negara asal mereka. Hak-hak ini termasuk hak untuk masuk kedalam suatu negara dimana mereka berharap dapat hidup secara lebih baik. Oleh karena itu negara memiliki kewajiban untuk menerima pengungsi dari negara lain, berusaha meningkatkan kesejahteraan mereka, memampukan mereka menjadi anggota masyarakat yang telah mereka pilih. Dalam situasi dimana jumlah pengungsi bertambah secara luar biasa ditahun tahun terakhir ini walaupun pembatasan bagi masuknya mereka juga berlanjut maka

pentinglah untuk mengusahakan hak-hak mereka (Yuliana Primawardani dan Arief Rianto Kurniawan, 2018).

Sementara kondisi di Indonesia pencari suaka dan pengungsi, yang transit atau tinggal sementara ini, datang dari seluruh penjuru dunia. Sejak tahun 2008, tindakan penganiayaan dan meningkatnya kekerasan yang terus menerus di negara asal mereka, serta keterbatasan ketersediaan negara-negara lain dalam menawarkan solusi permanen, telah mengakibatkan peningkatan jumlah pencari suaka dan pengungsi yang signifikan di Indonesia. Diperkirakan pada tahun 2008 hanya ada 400 pencari suaka dan pengungsi di Indonesia; namun pada Mei 2015, UNHCR melaporkan ada lebih dari 13.000 pencari suaka dan pengungsi yang terdaftar di Indonesia (Rosmawati, 2015).

Dari penjelasan di atas maka diperlukan penelitian untuk mendapatkan solusi atas permasalahan dilapangan yang perlu dibuktikan kebenarannya melalui penelitian. Adapun permasalahan yang diangkat adalah Bagaimana Implementasi PP Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri (PPLN) dan Hambatan apa dalam Implementasi PP Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri (PPLN). Sedangkan tujuan penelitian untuk menggambarkan dan mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan Perpres PPLN baik struktural maupun teknis, serta menawarkan sejumlah solusi atau alternatif penyelesaian atas permasalahan yang dihadapi yang dituangkan dalam rekomendasi.

METODE

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan agar dapat mengeksplorasi proses, para pihak yang terlibat serta konteks implementasi Perpres PPLN di lapangan. Pendekatan ini juga digunakan untuk mengidentifikasi dan memetakan potensi tantangan dan hambatan yang dihadapi dalam eksekusi Perpres PPLN pada tataran implementatif.

Metode pengumpulan data dengan studi Kepustakaan dan wawancara. Studi kepustakaan yakni dengan menghimpun data sekunder melalui kajian peraturan hukum

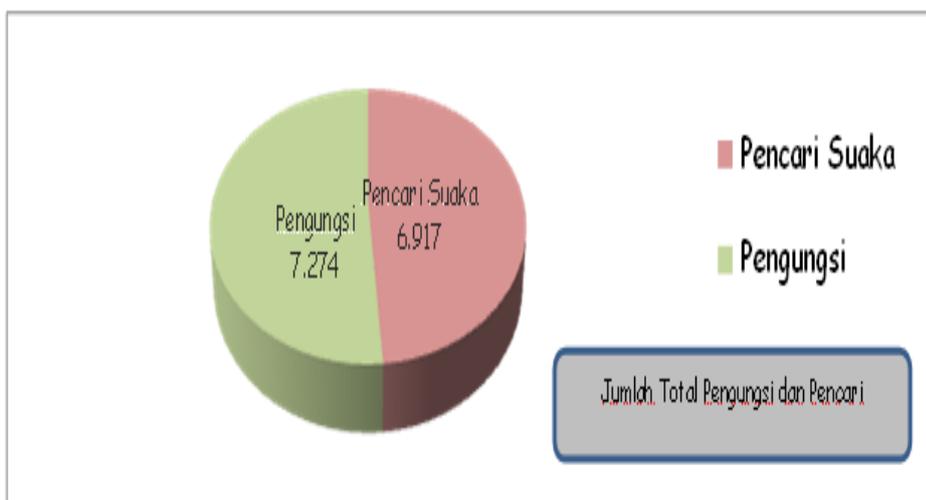
Indonesia yang ada berkaitan dengan persoalan pengungsi dan pencari suaka. Wawancara, yakni untuk mengumpulkan data primer berdasarkan parameter yang telah disusun sebelumnya, mengenai pelaksanaan Perpres PPLN di lapangan meliputi informan: Bagian Hukum Pemkot/Kab, Polres/Polsek, Kelurahan, Rudenim, dan Rumah Penampungan. Teknik analisis data menggunakan model interaktif sebagaimana dikemukakan oleh Miles dan Huberman, yang terdiri dari kegiatan: penyaringan data, penyajian data dan penarikan kesimpulan (Miles and Huberman, 1992).

HASIL DAN PEMBAHASAN

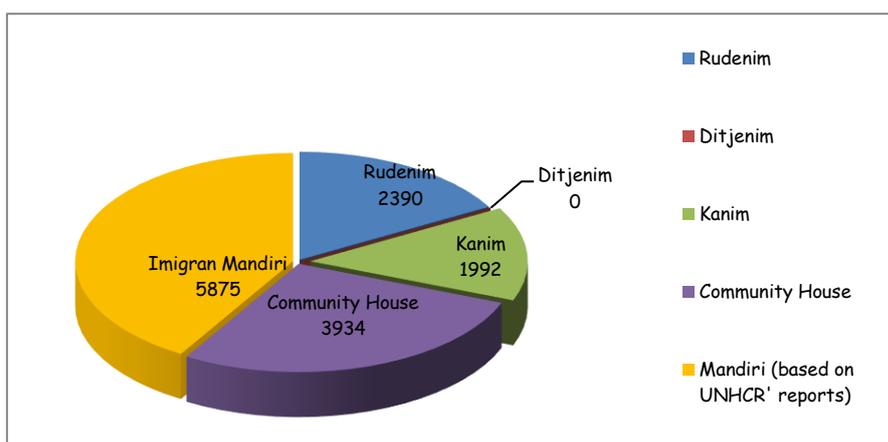
Hasil penelitian yang tersaji pada Gambar 2 menunjukkan bahwa jumlah pencari suaka dan pengungsi yang berada di Indonesia pada tahun 2016 sejumlah 14.191 pengungsi. Gambar 3 menunjukkan bahwa sampai dengan 30 Desember 2016, telah terbagi peran dalam menangani kasus pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Meskipun masih terlihat adanya pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi 2390 pengungsi, tetapi sudah ada pengungsi yang ditempatkan di *community house* sebanyak 3934 pengungsi.

Berdasarkan data UNHCR bahwa pada tahun 2017 terdapat 13.703 orang pencari suaka dan pengungsi sementara di September 2018 terjadi peningkatan jumlah pencari suaka dan pengungsi sebesar 13.801 orang. Sebagian besar pengungsi dan pencari suaka berada di negara-negara berkembang seperti Turki, Pakistan, Libanon, Thailand, Malaysia, dan Indonesia. Dari ketiga data jumlah pengungsi yang ada di Indonesia (tahun 2016, 2017, dan 2018) menunjukkan penurunan angka.

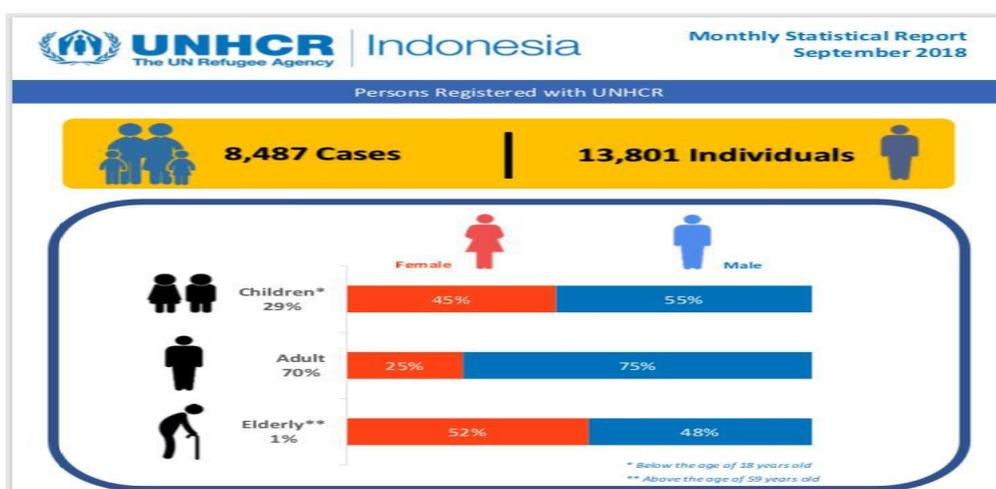
Hal ini dikarenakan adanya pengungsi yang mengajukan untuk pemulangan secara sukarela dan atau adanya pengungsi yang telah ditempatkan di negara ketiga. Berdasarkan lokasi pengungsi di Indonesia, yang tertinggi berada di DKI Jakarta dan sekitarnya dengan jumlah 6.658 orang dan yang terendah berada di Balikpapan dengan jumlah 24 orang. Berdasarkan data Tahun 2018 pengungsi dari luar negeri tersebar di delapan kota di Indonesia. Sebaran pengungsi dari luar negeri di Indonesia, seperti yang disajikan pada gambar 5.



Gambar 2. Data Imigran Berdasarkan Laporan UNHCR per 30 Desember 2016
 Sumber: UNHCR (2016)



Gambar 3. Data Imigran di Ruang Detensi Kanim/Rudenim/Ditjenim/community house dan Imigran Mandiri di Seluruh Indonesia
 Sumber: Direktorat Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian, Ditjen Imigrasi (2016)



Gambar 4. Jumlah Pengungsi September 2018
 Sumber: UNHCR (2018)



Gambar 5. Lokasi Pengungsi di Indonesia September 2018
Sumber: UNHCR (2018)



Gambar 6. Sebaran 8 Kota Lokasi 51 Community House dan 5 Shelter Untuk Pengungsi
Sumber: Ditjen Imigrasi (2018)

Pembahasan mengenai Impelentasi PP Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di setiap institusi yang merupakan bagian Perpres tersebut berdasarkan temuan di 6 (enam) lokasi yaitu: Sumatera Utara (Medan), Riau (Pekanbaru), Kepulauan Riau (Tanjung Pinang), DKI Jakarta, Jawa Timur (Surabaya), Sulawesi Selatan (Makassar) yang dapat dijabarkan sebagai berikut (Donny Michael, 2018):

➤ Kepolisian

a. Baru sebatas melakukan patroli disetiap *community house*.

b. Sudah mendapatkan sosialisasi terkait Perpres PPLN

➤ Rudenim

a. Sudah menjalankan Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No. IMI.GR.02.03-1910 perihal Perubahan Kebijakan Penanganan Pencari Suaka dan Pengungsi oleh IOM, 30 April 2018 dimana

- mengembalikan fungsi Rudenim sesuai dengan UU Keimigrasian.
 - b. Sudah melakukan sosialisasi Perpres PPLN.
 - c. Sudah berkordinasi dengan stakeholders terkait Perpres PPLN.
 - d. Sudah melakukan pengawasan di setiap *community house*
- Dinas Sosial
 - a. Sudah mendapatkan sosialisasi terkait Perpres PPLN.
 - b. Sudah berkordinasi dengan Bakesbangpol (Medan, Makassar dan DKI Jakarta)
- Bakesbangpol
 - a. Sudah mengetahui Surat Edaran Nomor 185/2793/SJ tentang Peran Pemerintah Daerah dalam Penanganan Pengungsi Luar Negeri, 4 Mei 2018 untuk segera Pemerintah Daerah melaksanakan pembangunan untuk tempat penampungan pengungsi luar negeri.
 - b. Sudah medapatkan sosialisasi dari IOM terkait penanganan pengungsi
- IOM
 - a. Secara rutin melakukan sosialisasi kepada stakeholders terkait penanganan pengungsi.
 - b. Berkordinasi dengan UNHCR dan Rudenim.
 - c. Memberikan sosialisasi terkait budaya dan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia kepada pengungsi.
 - d. Memberikan pelatihan dan kursus kepada pengungsi.
 - e. pembekalan (kursus dan pelatihan) kepada pengungsi.
 - f. Memfasilitasi pengungsi (pendidikan dan kesehatan)

Pada dua lokasi (Tanjungpinang dan Pekanbaru, bahwa UNHCR di dua lokasi tersebut telah melaksanakan kordinasi dengan Rudenim, IOM dan Pemerintah Daerah terkait penanganan upaya yang dilakukan oleh UNHCR berkoordinasi dengan imigrasi untuk penempatan negara ketiga serta mengupayakan agar pengungsi dapat kembali ke negara asal secara sukarela bila kondisi negara aman. Dari penjelasan diatas, dapat diasumsikan bahwa instansi pemerintah (khususnya desk penanganan pengungsi) sudah mempunyai itikad baik untuk menjalankan perintah Perpres PPLN.

Jika dikaitkan dengan konsep implementasi kebijakan publik yang dianut oleh Edwards III (Budi Winarno, 2014),

bahwa faktor yang mendukung keberhasilan implementasi Perpres PPLN adalah dengan terbentuknya Desk Penanganan Pengungsi dan Penyelundupan Manusia. Selain itu juga, telah dikeluarkannya Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No. IMI.GR.02.03-1910 perihal Perubahan Kebijakan Penanganan Pencari Suaka dan Pengungsi oleh IOM, Surat Edaran Nomor 185/2793/SJ tentang Peran Pemerintah Daerah dalam Penanganan Pengungsi Luar Negeri. Salah satu langkah positif adalah terbentuknya Satgas Pengawasan Pengungsi di Makassar, kemudian sudah disosialisasikannya Perpres PPLN ke setiap stakeholder di daerah, dimana semuanya itu merupakan upaya pemerintah dalam menunjang pelaksanaan Perpres PPLN di daerah.

Guna memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni: 1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi UU yang dibuat oleh pihak berwenang; 2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis; 3) keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah; 4) awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Konsep diatas dikuatkan oleh Ripley dengan pendekatan "kepatuhan" dan pendekatan "faktual" dalam implementasi kebijakan (Winarno, 2014). Dengan demikian, perlu adanya kepatuhan dari stakeholders terkait dalam menjalankan Perpres PPLN.

Indonesia tunduk sesuai dengan prinsip yang berlaku pada hukum kebiasaan internasional (*international customary law*), yaitu asas *non-refoulement* yang memberi kebijakan untuk menerima para pengungsi dan memberikan tempat untuk proses *resettlement* ke negara ketiga. Dalam perspektif hak asasi manusia, para pengungsi (*refugees*) dan pencari suaka (*asylum seekers*) termasuk dalam kategori kelompok rentan (*vulnerable groups*), yang membutuhkan perhatian dan penanganan khusus (Chapman, 2011).

Dikatakan rentan, karena kelompok tersebut sering menjadi objek dari praktik diskriminasi dan pelanggaran hak asasi manusia. Kewajiban Negara untuk menghormati, melindungi dan menegakkan hak asasi manusia bukan hanya ditujukan kepada warga negara Indonesia saja, tetapi juga meliputi warga negara dari negara lain yang berada di wilayah Indonesia baik mereka berada secara legal ataupun illegal (Saffar M. Godam, 2011).

Sementara itu, jaminan atas hak asasi manusia sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 2 ayat 1 ICCPR - *International Covenant on Civil and Political Rights*-Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik pada dasarnya berlaku bagi "semua individu yang berada di dalam wilayahnya dan berada dibawah yurisdiksinya".

Hambatan yang ditemui dari hasil penelitian Implementasi PP Nomor 125 tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, Balitbangkumham dan Direktorat Jenderal Imigrasi, 2018 menunjukkan bahwa permasalahan atau hambatan di daerah Kabupaten/Kota dalam implementasi PP Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri sebagai berikut:

- ❖ Kepolisian
 - a. SDM dan anggaran yang sedikit, keterbatasan Bahasa.
 - b. Kurang koordinasi dengan pengelola *community house*.
 - c. Masih ada anggapan bahwa pihak kepolisian tidak memiliki kewenangan dalam penanganan pengungsi.
 - d. Tidak ada Perkapolri atau Juklak/juknis dalam penanganan pengungsi dari luar negeri
- ❖ Rudenim
 - a. Minimnya anggaran pengawasan pengungsi.
 - b. Rudenim masih menjadi alternatif tempat penampungan bagi pengungsi.
- ❖ Dinas Sosial
 - a. Tidak ada surat penunjukkan dari kepala Kabupaten/kota sebagai koordinator penanganan pengungsi di daerah.
 - b. Kurangnya koordinasi antar K/L.
 - c. Minimnya SDM dan anggaran untuk penanganan pengungsi.
 - d. Enam lokasi penelitian belum ada aturan yang mengikat dengan tugas dan fungsi Dinas Sosial terkait dengan penanganan pengungsi dari luar negeri;

- ❖ Bakesbangpol
 - a. Kurangnya pemahaman aparat dari Pemerintah Daerah mengenai penanganan pengungsi luar negeri masih kurang.
 - b. Kurangnya koordinasi antar instansi.
 - c. SDM dan anggaran yang minim;
- ❖ Kelurahan
 - a. Tidak ada koordinasi dari *community house* terkait dengan adanya pengungsi di wilayah kerja kelurahan.
 - b. Belum adanya peraturan petunjuk dan pelaksana bagi kelurahan dalam menangani pengungsi.
- ❖ IOM
 - a. Rutinitas Sosialisasi yang belum terjadwal dengan baik.
 - b. Pemahaman para pengungsi dengan keterbatasan bahasa mereka harus beradaptasi.
 - c. Perlu adanya peraturan daerah dalam penanganan dan pengamanan pengungsi.
 - d. Kurang pengawasan dari IOM untuk mencegah terjadi tindak pidana atau perbuatan lain, seperti perdagangan narkoba, penyebaran paham radikalisme, tindak pidana pencurian, pemerkosaan, kepemilikan kendaraan roda dua dari pengungsi.
 - e. Kebijakan baru Pemerintah Australia berupa pembatasan/pengurangan bantuan dalam menangani permasalahan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia.

Dari faktor-faktor penghambat keberhasilan implementasi kebijakan tersebut, dapat dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yaitu: perlu adanya komunikasi antar antar tugas dan fungsi *Desk Penanganan Pengungsi*, sarana dan infrastruktur penampungan yang sesuai dengan Perpres PPLN, Sumber daya manusia serta anggaran tiap-tiap stakeholder, Tugas dan fungsi tiap-tiap desk yang diterjemahkan kedalam aturan pelaksana dari Perpres PPLN. Keempat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan *Desk Pengungsi*, yaitu: 1) kepatuhan *Desk Pengungsi* mengikuti apa

yang diperintahkan oleh coordinator; dan, 2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual. Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan

KESIMPULAN

Meskipun Indonesia bukan negara pihak pada Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Mengenai Status Pengungsi PBB 1967, tetapi Indonesia sangat menghargai dan menghormati isi dari konvensi tersebut. Hal ini dibuktikan bahwa dengan dibentuknya Perpres 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Hambatan yang ditemui dalam Implementasi Perpres No. 125 Tahun 2016 PPLN sejumlah tantangan dan permasalahan mengemuka adalah: Kurangnya sosialisasi kepada kabupaten kota terhadap regulasi yang sudah ada yang mengakibatkan masih adanya pemerintah daerah menolak kedatangan pengungsi; Keterbatasan SDM dan anggaran dalam menjalankan amanat dari aturan; Tidak tersedianya lahan penampungan bagi pengungsi sesuai dgn kriteria perpres 125 tahun 2016 sulitnya proses pelepasan lahan untuk digunakan sebagai tempat penampungan bagi pengungsi; Kurangnya kemampuan SDM yang ada di daerah dalam menangani pengungsi luar negeri terkhusus di bidang pembendaharaan bahasa yang membuat tidak memahami apa yang di inginkan dari pengungsi; dan belum adanya forum koordinasi/satgas penanganan pengungsi dari luar negeri untuk mengoptimalkan koordinasi dan sinergitas para pemangku kepentingan di daerah dalam penanganan pengungsi dari luar negeri.

REKOMENDASI

Berdasarkan deskripsi implementasi dan hambatannya PP No. 125 Tahun 2016 tentang penanganan pengungsi dari luar negeri diatas diharapkan adanya perbaikan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah, antara lain:

1. Kementerian/Lembaga dan Instansi Pemerintah Daerah terkait perlu menganggarkan penanganan pengungsi dalam APBN/APBD.
2. Pemerintah Kabupaten/Kota perlu membentuk forum koordinasi/satgas

ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya.

penanganan pengungsi dari luar negeri untuk mengoptimalkan koordinasi dan sinergitas para pemangku kepentingan di daerah dalam penanganan pengungsi dari luar negeri.

3. Kementerian Hukum dan HAM perlu meningkatkan sumber daya (SDM, anggaran, sarana dan prasarana) seluruh Rumah Detensi imigrasi oleh karena tugas dan tanggungjawab Rumah Detensi imigrasi sebagaimana yang diatur dalam Perpres No. 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri dalam pengawasan pengungsi dari luar negeri sangat berat dan tidak sesuai dengan kondisi sumber daya yang saat ini dimiliki.
4. Polri perlu mengoptimalkan tugas pengamanan terhadap pencari suaka dan pengungsi dari luar negeri di wilayahnya masing-masing dan penegakan hukum yang tegas terhadap pengungsi yang melakukan pelanggaran hukum.
5. Pemerintah Daerah cq. Instansi daerah terkait yang mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam penanganan pengungsi dari luar negeri agar segera melakukan langkah-langkah penanganan untuk mengimplementasikan segera PP No. 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, misalnya mengeluarkan surat penunjukkan sebagai koordinator di daerah dalam penanganan pengungsi dari luar negeri.
6. Kementerian/Lembaga yang mempunyai tugas untuk menyusun peraturan sebagai turunan Perpres No. 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri agar segera menyelesaikan tugas dan kewajiban.

UCAPAN TERIMAKASIH

Kami mengucapkan terima kasih kepada Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Imigrasi atas kepercayaan yang diberikan dalam

melaksanakan kegiatan penelitian ini dan kepada pihak-pihak lainnya yang telah turut serta membantu, hingga pada akhirnya dapat tersusun jurnal hasil penelitian ini. Semoga hasil penelitian dan jurnal ini dapat memberikan manfaat bagi masyarakat untuk dapat mengetahui dan memahami dalam penanganan pengungsi luar negeri di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Chapman, Audrey R., B. C. 2011. 'Human Rights Protections for Vulnerable and Disadvantaged Groups: The Contributions of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights', *Human Rights Quarterly*, 33(3), hal. 682-732.

Christopher Ingraham. 2017. *The incredible shrinking refugee cap, in one chart*, www.washingtonpost.com. [Online] Dari: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/09/26/the-incredible-shrinking-refugee-cap-in-one-chart/> [Diakses: 27 September 2020].

Fitria. 2015. 'Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi Di Negara Ketiga: Praktik Di Indonesia', *Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran*, 2(1) hal. 105-125.

Hirsch, Asher Lazarus, C. D. 2018. 'Outsourcing Control: The International Organization for Migration in Indonesia', *The International Journal of Human Rights*, 22(5), hal. 681-708.

Kusumo, A. T. S. 2012. 'Perlindungan Hak Asasi Manusia Pengungsi Internasional', *Yustisia Universitas Negeri Surakarta*, 1(2), hal. 169-179.

Manne, D. 2014. *Asylum seekers registered with UNHCR in Indonesia after June no longer eligible for resettlement in Australia, Scott Morrison says*, www.abc.net.au. [Online] Dari: <https://www.abc.net.au/news/2014-11-18/resettlement-path-for-asylum-seekers-in-indonesia-cut-off/5900962> [Diakses: 18 November 2020].

Michael, Donny, dkk. 2018. *Implementasi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri*. Jakarta.

Miles, B. M. and Huberman, M. 1992. *Analisis Data Kualitatif Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*. Jakarta: UIP.

Rachmah, Rizka Argadianti. Pestalozzi, Zico Efraindio. 2016. *Hidup yang Terabaikan: Laporan Penelitian Nasib Pengungsi Rohingya di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum (LBH).

Rosmawati. 2015. 'Perlindungan terhadap Pengungsi/Pencari Suaka di Indonesia menurut Konvensi 1951', *Ilmu Hukum Universitas Syah Kuala*, XVII(67)

Saffar M. Godam, dkk. 2011. *Buku Pedoman HAM Bagi Petugas Rumah Detensi Imigrasi*. Jakarta: Pohon Cahaya.

Winarno, Budi. 2014. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.

Yuliana Primawardani dan Arief Rianto Kurniawan. 2018. 'Penanganan Pengungsi dari Luarnegeri oleh Petugas Rumah Detensi Imigrasi di Provinsi Sulawesi Selatan', *Ilmiah Kebijakan Hukum*, 12(2), hal. 179-197.

Yuliantiningsih, A. 2008. 'Perlindungan Terhadap Pengungsi Domestik Menurut Hukum Humaniter Dan Hak Asasi Manusia', *Dinamika Hukum*, 8(3), hal. 192-193.