

**Kajian Normatif Penanganan Pengungsi Dan Pencari Suaka berdasarkan Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 dan Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi**

Muh Fanny Chamdani<sup>1</sup> Himuyatul Hasanah<sup>2</sup>

Email : [muhfannychamdani@gmail.com](mailto:muhfannychamdani@gmail.com)

Email : [himuyatulchana@gmail.com](mailto:himuyatulchana@gmail.com)

**Abstract**

*This study aims to obtain a description of Refugee Handling from Abroad in accordance with Presidential Regulation No. 125 of 2016 concerning Handling of Refugees from Abroad. As a country that recognizes, respects and upholds human rights, Indonesia therefore recognizes and respects the right to security from refugees and asylum seekers. Therefore the government of the Republic of Indonesia made regulations regarding the legal protection of refugees and asylum seekers.*

**Abstrak**

*Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan deskripsi tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri sesuai dengan Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Sebagai Negara yang mengakui, menghormati, dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia oleh karenanya Indonesia mengakui dan menghormati akan hak atas rasa aman dari pengungsi dan pencari suaka. Maka dari itu pemerintah Republik Indonesia membuat peraturan mengenai perlindungan hukum dari pengungsi dan pencari suaka tersebut.*

*Kata Kunci : Penanganan Pengungsi, Hak Asasi Manusia, Perlindungan Hukum*

**1. Pendahuluan**

Kehadiran “pengungsi” dan “Pencari Suaka” merupakan fenomena sosial dalam hubungan internasional, yang memberikan dampak signifikan terhadap kebijakan Negara penerima. Hal tersebut juga terjadi di Indonesia yang berupaya memberikan perlindungan terhadap para pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Indonesia. Dalam hal ini 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 ilegal.<sup>3</sup>

”1 Jaminan Hak Asasi Manusia (HAM) yang disebutkan didalam Pasal 2, ayat 1 Konvensi Hak Sipil Politik berlaku bagi: “semua individu yang berada di

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember

<sup>2</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember

<sup>3</sup> Balitbang HAM, *Buku Pedoman HAM bagi Petugas Rumah Detensi Imigrasi*, Balitbang HAM Kemenkumham, 2011

dalam wilayahnya dan berada di bawah yurisdiksinya”. Data *The United Nations High Commissioner for Refugees* (yang setelahnya disebut dengan UNHCR) per 31 Januari 2017 menunjukkan bahwa jumlah imigran atau pengungsi yang masuk ke Indonesia sebanyak 14.425 orang, yang terdiri atas 8.039 pengungsi dan 6.386 pencari suaka. Para pengungsi tersebut menyebar ke seluruh wilayah Indonesia yaitu 2.177 orang berada di rumah detensi Imigrasi (rudenim), 2.030 orang di Kantor Imigrasi (kanim), 4.225 orang di *community house*, dan sebanyak 5.993 merupakan imigran mandiri. Dalam hal ini Indonesia hanya memiliki 13 rudenim, tetapi hanya 1 rudenim yang kapasitasnya memadai yaitu di Jayapura.<sup>4</sup>

Pengungsi dan pencari suaka merupakan salah satu kelompok masyarakat rentan, seringkali mengalami perlakuan diskriminatif dan pelanggaran HAM, sehingga membutuhkan perhatian khusus dan perlindungan negara untuk menghindari eksploitasi atau dari lingkungan yang berbahaya.<sup>5</sup>

Lebih lanjut Besmellah Rezaee mengemukakan bahwa Pengungsi adalah kelas yang paling rentan di dunia. Mereka tidak memiliki perlindungan dari negara manapun sampai dan kecuali mereka diberi. Situasi putus asa mereka harus mewajibkan orang lain untuk memperlakukan mereka dengan kesadaran penuh kasih bahwa pengungsi adalah manusia dan kerentanan mereka tidak boleh dipolitikasi untuk tujuan yang tidak etis.<sup>6</sup>

## **2. Metode Penelitian**

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif karena fokus kajian berangkat dari kekaburan norma<sup>7</sup>, menggunakan pendekatan: *statute approach*, *conceptual approach*, serta *analytical approach*. Teknik penelusuran bahan hukum menggunakan teknik studi dokumen, serta analisis kajian menggunakan analisis kualitatif.

## **3. Pembahasan**

### **A. Pengungsi, Pencari Suaka dan Hak-Hak yang dimiliki**

Dalam pasal 1 angka 1 Perpres No 125 tahun 2016 Pengungsi adalah orang asing yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia disebabkan karena ketakutan yang beralasan akan persekusi dengan alasan ras, suku, agama, kebangsaan, keanggotan kelompok social tertentu dan pendapat

---

<sup>4</sup> Galang Aji Putro, 14.425 Imigran Ilegal Penuhi Indonesia, Ini Langkah Pemerintah, DetikNews 9 Maret 2017, diakses melalui <https://news.detik.com/berita/d-3442963/14425-imigran-ilegal-penuhi-indonesia-ini-langkah-pemerintah>

<sup>5</sup> University of Pune, “*Human Rights Vulnerable and Disadvantaged Groups*” (Course Book-II), University of Pune Press, Pune, 2012, h. 11

<sup>6</sup> Besmellah Rezaee, “*The Human Face of Refugee Policy*”, Right Now 15 April 2014, diakses melalui <http://rightnow.org.au/opinion-3/the-human-face-of-refugee-policy/>.

<sup>7</sup> Metode penelitian hukum normatif relevan diterapkan pada pengkajian hukum yang mengandung problematika norma kabur, norma kosong maupun norma konflik. Lihat Diantha, I. M. P. (2016). *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Prenada Media. h. 12.

politik yang berbeda serta tidak menginginkan perlindungan dari Negara asalnya dan/ atau telah mendapatkan status dari suaka atau status pengungsi dari PBB melalui komisariat tinggi urusan pengungsi di Indonesia<sup>8</sup>. sedangkan pencari suaka adalah orang asing yang menyatakan dirinya sebagai pencari suaka atas memiliki kartu pencari suaka yang dikeluarkan oleh perwakilan *United Nation High Commissioner for Refugees* di Indonesia.<sup>9</sup>

Pengungsi dan pencari suaka merupakan permasalahan yang sampai saat ini dihadapi oleh Indonesia karena letak geografis Indonesia yang sangat strategis, sehingga dijadikan transit bagi pengungsi dan pencari suaka untuk mencapai negara yang diharapkan. Sebelum melakukan pembahasan lebih jauh mengenai pengungsi dan pencari suaka, perlu diketahui terlebih dahulu mengenai pengertian dua istilah tersebut.

Berkenaan dengan hal tersebut penulis mengutip pernyataan dari Alexander Bett and Gil Loescher yang mengemukakan pendapatnya tentang pengungsi sebagai berikut: *Refugees are people who cross international borders in order to flee human right abuses and conflict. Refugees are prima face evidence of human rights violation and vulnerability. People who are persecuted and deprived of their homes and communities and means of livelihood are frequently forced to flee across the borders of their home countries and seek safety abroad.*<sup>10</sup>

Pengertian tersebut berarti bahwa pengungsi adalah orang-orang yang melintasi perbatasan Internasional untuk melarikan diri dari pelanggaran HAM dan konflik. Pengungsi adalah bukti *prima face* pelanggaran HAM dan kerentanan. Orang yang dianiaya, rumah dan mata pencahariannya dirampas, sehingga mereka terpaksa melarikan diri melintasi perbatasan dari negara asal mereka dan mencari keselamatan di luar negeri.

Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, mendefinisikan pengungsi sebagai “orang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial dan partai politik tertentu, berada diluar Negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari negara tersebut”.<sup>11</sup>

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 warganegaranya. Hak-hak pengungsi adalah sebagai berikut:

1. Hak untuk tidak dipulangkan ke suatu negara dimana mereka mempunyai alasan untuk takut terhadap suatu persekusi.

---

<sup>8</sup> Perpres No 125 Tahun 2016

<sup>9</sup> Peraturan Direktur Jendral Imigrasi Nomor IMI 0352.GR.02.07

<sup>10</sup> Alexander Betts and Gil Loescher (Ed.), *Refugee in International Relation*. (New York: Oxford University Press, 2011) hlm. 1

<sup>11</sup> UNHCR Indonesia, diakses melalui <http://www.unhcr.org/id/pengungsi> pada tanggal 5 januari 2020

2. Hak untuk tidak diusir, kecuali dalam keadaan-keadaan tertentu, seperti keamanan nasional dan ketertiban umum.
3. 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. Biasanya, masuk atau keberadaan secara tidak sah seperti itu, bagaimanapun juga, tidak boleh dijatuhkan terhadap pengungsi.
4. 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 di dalam wilayah mereka, sesuai dengan peraturan yang berlaku bagi orang asing pada umumnya pada kondisi yang sama.
5. Kebebasan beragama dan akses yang bebas ke pengadilan.
6. Identitas dan dokumen perjalanan.
7. Hak untuk mendapatkan pekerjaan dan perumahan.
8. Akses untuk mendapatkan pendidikan formal.
9. Bantuan pemerintah dan peraturan perburuhan serta jarninan sosial.<sup>12</sup>

Dengan adanya hak-hak yang telah dikemukakan, maka dapat diketahui bahwa para pengungsi tidak dengan sendirinya kehilangan haknya karena pencabutan kewarganegaraannya dari negara asal mereka. Hak-hak ini termasuk hak untuk masuk ke dalam 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.<sup>13</sup>

#### B. Perlindungan Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia.

Indonesia merupakan salah satu negara yang mengakui, menghormati dan menjunjung tinggi nilai-nilai HAM. Hal ini dikarenakan Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat

---

<sup>12</sup> Fadli Afriandi dan Yusnarida Eka Nizmi, *Kepentingan Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi 1951 Dan Protokol 1967 Mengenai Pengungsi Internasional Dan Pencari Suaka*, Transnasional: Jurnal Ilmu Hubungan Internasional Universitas Riau Vol 5 No. 2 Tahun 2014

<sup>13</sup> Paul Valley (ed.), *Cita Masyarakat Abad 21 : Visi Gereja tentang Masa Depan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal 69

manusia sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Berdasarkan pengertian mengenai HAM tersebut, maka dapat dikemukakan bahwa HAM merupakan sekumpulan hak yang bersifat normatif atau merupakan *legal rights*. Sifat normatif ditandai dengan adanya landasan hukum secara internasional yang mengatur HAM. Norma-norma HAM yang terdapat di dalam instrumen hukum HAM internasional selanjutnya menciptakan kewajiban bagi negara untuk melindungi dan menjamin HAM bagi setiap individu.<sup>14</sup>

Oleh karena itu walaupun Indonesia bukanlah negara yang ikut dalam penandatanganan Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang status pengungsi, namun Indonesia mengakui dan menghormati akan hak atas rasa aman dari pengungsi dan pencari suaka sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia tersebut, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain. Pada umumnya, bantuan dan nasihat hukum tidak disediakan, sehingga banyak keputusan negatif itu merupakan akibat dari pencari suaka yang tidak memahami proses yang harus mereka patuhi, akibat dari kendala bahasa, ketakutan untuk berbicara kepada pihak yang berwenang, dan karena mereka tidak mengetahui hak dan tanggung jawab mereka sebagai orang yang mengajukan status sebagai Pengungsi.

Sejak rezim pemerintahan yang baru (masa pemerintahan Presiden Joko Widodo), pemerintah mengeluarkan kebijakan penanganan pengungsi melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri atas dasar melaksanakan ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Pada pasal 33 sampai dengan Pasal 39 di dalam Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016, diatur ketentuan mengenai kewenangan pengawasan keimigrasian oleh Rudenim.

Berdasarkan deskripsi dua ketentuan yang mengatur tentang kewenangan Rudenim tersebut, maka perlu memposisikan ketentuan pasal-pasal yang disebutkan di dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri yang mengatur kewenangan pengawasan keimigrasian oleh Rudenim terhadap UU Keimigrasian yang juga mengatur kewenangan Rudenim.

Jika melihat pada sisi “subjek” yang diatur dan menjadi fokus kewenangan Rudenim antara UU Keimigrasian dan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri maka keduanya memiliki persamaan. Keduanya sama-sama menggunakan istilah “Orang “Asing”, baik “orang asing” itu sendiri maupun “pengungsi sebagai orang asing” yang memiliki pengertian sebagai “orang yang bukan warga Negara Indonesia”. Perbedaannya adalah terletak pada cara penanganannya.

---

<sup>14</sup> Andrey Sujatmoko, *Tanggung Jawab Negara atas Pelanggaran Berat HAM Indonesia*, Timor Leste dan lainnya, Grasindo, Jakarta, 2005, hal 63

Di dalam ketentuan Undang-undang Keimigrasian kewenangan Rudenim adalah melaksanakan fungsi keimigrasian sebagai tempat penampungan orang asing yang mendapatkan TAK, yang meliputi kewenangan: pendetensian, pengisolasian, pendeportasian, pemulangan, pemindahan, dan fasilitasi penempatan ke negara ketiga terhadap orang asing di wilayah Indonesia yang melakukan pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup>

Sedangkan didalam ketentuan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri kewenangan Rudenim adalah melakukan pengawasan keimigrasian terhadap pengungsi dan pencari suaka yang meliputi: pada saat ditemukan, di tempat penampungan dan diluar tempat penampungan, diberangkatkan ke negara tujuan, pemulangan sukarela, dan pendeportasian. Dengan demikian, berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri merupakan peraturan khusus (*lex specialis*) dari Undang-undang Keimigrasian yang mengatur khusus penanganan pengungsi dari luar negeri, yang dalam hal ini kedudukannya sama-sama sebagai “orang asing”. Dalam kondisi tersebut Undang-undang Keimigrasian tidak mengatur penanganan pengungsi dari luar negeri.

#### **4. Kesimpulan**

Dari uraian diatas didapat kesimpulan bahwa dalam Peraturan Presiden No.125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi memberikan dampak yang tinggi dalam hal penanganan pengungsi dan pencari suaka dari luar negeri. Walaupun Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi PBB tahun 1951, Indonesia bersedia menampung sementara mereka karena alasan kemanusiaan. Dan Indonesia menghormati hak-hak mereka sebagai pengungsi. Pengungsi dan pencari suaka merupakan permasalahan yang sampai saat ini dihadapi oleh Indonesia karena letak geografis Indonesia yang sangat strategis, sehingga dijadikan transit bagi pengungsi dan pencari suaka untuk mencapai negara yang diharapkan.

Oleh karena itu walaupun Indonesia bukanlah negara yang ikut dalam penandatanganan Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang status pengungsi, namun Indonesia mengakui dan menghormati akan hak atas rasa aman dari pengungsi dan pencari suaka sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia dan Sejak rezim pemerintahan yang baru (masa pemerintahan Presiden Joko Widodo), pemerintah mengeluarkan kebijakan penanganan pengungsi melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri atas dasar melaksanakan ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

---

<sup>15</sup> Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI.1917-OT.02.01 Tahun 2013 Tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Rumah Detensi Imigrasi

**Daftar Pustaka**

Alexander Betts and Gil Loescher (Ed.), *Refugee in International Relation*. (New York: Oxford University Press, 2011) hlm. 1

Andrey Sujatmoko, *Tanggung Jawab Negara atas Pelanggaran Berat HAM Indonesia*, Timor Leste dan lainnya, Grasindo, Jakarta, 2005, hal 63

Balitbang HAM, *Buku Pedoman HAM bagi Petugas Rumah Detensi Imigrasi*, Balitbang HAM Kemenkumham, 2011

Besmellah Rezaee, “*The Human Face of Refugee Policy*”, Right Now 15 April 2014, diakses melalui <http://rightnow.org.au/opinion-3/the-human-face-of-refugee-policy/>.

Fadli Afriandi dan Yusnarida Eka Nizmi, *Kepentingan Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi 1951 Dan Protokol 1967 Mengenai Pengungsi Internasional Dan Pencari Suaka*, Transnasional: Jurnal Ilmu Hubungan Internasional Universitas Riau Vol 5 No. 2 Tahun 2014

Galang Aji Putro, 14.425 Imigran Ilegal Penuhi Indonesia, Ini Langkah Pemerintah, DetikNews 9 Maret 2017, diakses melalui <https://news.detik.com/berita/d-3442963/14425-imigran-ilegal-penuhi-indonesia-ini-langkah-pemerintah>

Paul Vallely (ed.), *Cita Masyarakat Abad 21 : Visi Gereja tentang Masa Depan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal 69

Peraturan Direktur Jendral Imigrasi Nomor IMI 0352.GR.02.07

Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI.1917-OT.02.01 Tahun 2013 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Rumah Detensi Imigrasi

Perpres No 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri

UNHCR Indonesia, diakses melalui <http://www.unhcr.org/id/pengungsi> pada tanggal 10 Juni 2017

University of Pune, “*Human Rights Vulnerable and Disadvantaged Groups*” (Course Book-II), University of Pune Press, Pune, 2012, h. 11