

Dinamika Pengawasan Keimigrasian Terhadap Pencari Suaka dan Pengungsi Mandiri di Indonesia

Cantika Flora Nakoh, Alif Muhammad Fajrin, Alfi Ridho Masir*

Hukum Keimigrasian, Politeknik Imigrasi,
Jalan Raya Gandul No. 4. Cinere, Depok, Jawa Barat

*Correspondence: alfridhofido17@gmail.com

Abstrak. Penelitian ini ditujukan untuk membahas fenomena pencari suaka dan pengungsi mandiri, landasan instrument hukum yang serta mekanisme pengawasan keimigrasiannya sebagai wujud intervensi dari kedaulatan negara Indonesia. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode normatif empiris untuk mengkaji norma hukum tentang pengawasan keimigrasian dengan melihat masalah sosial dilapangan yaitu pencari suaka dan pengungsi mandiri. Indonesia sebagai negara transit harus menghadapi fenomena pencari suaka dan pengungsi mandiri yang tersebar di berbagai wilayah Indonesia. Untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, pencari suaka dan pengungsi mandiri kerap melakukan berbagai aktivitas yang melawan hukum positif di Indonesia. Maka dari itu, Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri mengatur langkah preventif masalah ini yaitu pelaksanaan pengawasan keimigrasian khususnya bagi pencari suaka dan pengungsi yang berada di luar tempat penampungan sementara. Walaupun demikian, Perpres PPLN ini belum mengkoordinir fungsi pengawasan keimigrasian secara utuh karena tidak mengatur terkait pelaksanaan fungsi pengawasan lapangan. Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan Keimigrasian, petugas imigrasi perlu melakukan koordinasi antar kementerian lembaga terkait serta IOM dan UNHCR meskipun kedua organisasi ini kurang kooperatif dan transparan dalam memberikan informasi atau data tentang pencari suaka dan pengungsi mandiri. Walaupun demikian, pengawasan keimigrasian juga terbantu dengan adanya Jesuit Refugee Service (JRS).

Kata kunci : pencari suaka, pengungsi mandiri, pengawasan keimigrasian

Abstract. This study is intended to discuss the phenomenon of asylum seekers and independent refugees, the basis of legal instruments and immigration supervision mechanisms as a form of intervention from the sovereignty of the Indonesian state. The research method used in this study is an empirical normative method to examine legal norms regarding immigration supervision by looking at social problems in the field, namely asylum seekers and independent refugees. Indonesia as a transit country must face the phenomenon of asylum seekers and independent refugees scattered in various parts of Indonesia. To make ends meet, asylum seekers and independent refugees often carry out various activities that are against positive laws in Indonesia. Therefore, Presidential Regulation Number 125 of 2016 concerning the Handling of Refugees From Abroad regulates preventive steps for this problem, namely the implementation of immigration supervision, especially for asylum seekers and refugees who are outside temporary shelters. However, this PPLN Presidential Regulation has not coordinated the immigration supervision function as a whole because it does not regulate the implementation of the field supervision function. In carrying out the Immigration supervision function, immigration officers need to coordinate between ministries, relevant agencies as well as IOM and UNHCR, although these two organizations are less cooperative and transparent in providing information or data on asylum seekers and independent refugees. However, immigration control is also helped by the Jesuit Refugee Service (JRS).

Keywords : asylum seekers, independent refugees, immigration control

PENDAHULUAN

Perkembangan globalisasi yang begitu pesat telah mempengaruhi kompleksitas aktivitas imigrasi dalam lingkup internasional. Imigrasi adalah fenomena sosial yang timbul akibat adanya perpindahan penduduk dari satu wilayah ke wilayah lainnya. Salah satu problematika imigrasi yang masih menjadi tantangan global sampai saat ini yaitu

pengungsi. Pengungsi merupakan sekelompok orang yang meninggalkan wilayah negaranya untuk mencari bantuan dan perlindungan hukum ke negara lain. Aktivitas perpindahan ini dipicu oleh adanya konflik dan persekusi karena perbedaan pandangan politik, suku, agama, ras, dan ekonomi sehingga mengancam kesejahteraan dan keamanan kelangsungan

hidup mereka di negara asalnya (Primadasa & Kurnia, 2021).

Pengungsi bermula dari sekelompok orang yang mencari suaka di suatu negara namun belum mendapatkan pengakuan sebagai status pengungsi oleh United Nation High Commissioner for Refugee (UNHCR). UNHCR akan memberikan status pengungsi bagi pencari suaka berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu. Status inilah yang akan menjadi dasar bagi pengungsi untuk dilindungi dan dijamin hak-haknya oleh hukum pengungsi internasional. Sebagai lembaga yang bertanggung jawab dalam hal perlindungan dan penanganan pengungsi, UNHCR dibantu oleh organisasi internasional yaitu International Organization for Migration (IOM). IOM dan UNHCR selalu bekerja sama untuk menangani masalah perlindungan pengungsi dan mengatur proses penempatan ke negara tujuan (Tambunan, 2019a).

Indonesia kerap menjadi salah satu negara yang diperhadapkan pada permasalahan pengungsi dari waktu ke waktu. Pada tahun 1975, Indonesia pertama kali kedatangan pengungsi dari Vietnam yang masuk untuk berlindung dari konflik perang saudara di negaranya. Hingga saat ini, sudah 48 tahun pengungsi dan pencari suaka masih terus bermigrasi ke Indonesia. Tentunya ada beberapa faktor yang mendorong Indonesia dijadikan negara transit bagi pengungsi. Salah satunya yaitu letak geografis wilayah Indonesia yang cukup strategis karena diapit oleh dua benua dan dua samudra sekaligus yaitu Samudra Hindia dan Samudra Pasifik serta Benua Australia dan Benua Asia. Kondisi ini menyebabkan posisi negara Indonesia berdekatan dengan negara-negara pengungsi seperti Australia, Selandia Baru, New Zealand, dan Canada. Disamping itu, bentuk negara maritim atau kepulauan dengan garis pantai yang luas juga menjadi faktor penarik bagi para pencari suaka yang masuk ke wilayah Indonesia melalui jalur-jalur ilegal karena masih sulit terjangkau sepenuhnya oleh aparat penjaga perbatasan (Syahrin & Utomo, 2019).

Indonesia bukanlah negara pengungsi karena tidak meratifikasi *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* dan *The 1967 Protocol Relating to the Status of Stateless Person* yang merupakan dasar dari hukum pengungsi internasional. Pada hakikatnya hanya negara-negara pihak dari konvensi ini yang berkewajiban menampung, melindungi dan

memenuhi hak-hak dasar pengungsi sebagaimana yang sudah diatur disini. Walaupun demikian, dalam pasal 33 Konvensi 1951 terdapat asas *non refoulement* yang mengharuskan setiap negara untuk tidak mengusir atau mengembalikan orang asing yang masuk ke wilayahnya baik secara ilegal maupun legal dengan tujuan untuk mencari suaka. Asas ini bersifat *ius cogens (peremptory norms)*, artinya ketentuan untuk tidak mengusir pencari suaka harus dilakukan oleh setiap negara baik negara pihak konvensi maupun bukan negara pihak dalam keadaan apapun. Jadi, walaupun bukan negara pihak dari konvensi dan protokol tentang pengungsi, Indonesia tetap berkewajiban untuk menerima pencari suaka dan pengungsi.

Selain itu, kenyataan bahwa Indonesia adalah negara yang menjunjung tinggi penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM) memberikan suatu tuntutan tersendiri bagi pemerintah untuk menerima dan menampung sementara pencari suaka dan pengungsi di wilayah Indonesia. Indonesia menjadi bagian dari suatu deklarasi HAM terbesar di dunia yaitu *Universal Declaration of Human Rights* 1948. Hasil dari deklarasi ini kemudian dikodifikasikan dalam hukum positif di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam konstitusi juga diatur secara eksplisit tentang “*hak setiap orang untuk mencari suaka*” sebagaimana yang tertulis pada Pasal 28G ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Berbicara mengenai pencari suaka dan pengungsi berarti berbicara juga mengenai HAM. Sebagai negara yang menjunjung tinggi HAM, tentunya Indonesia tidak dapat menolak kehadiran pencari suaka dan pengungsi. Faktor-faktor tersebut yang menyebabkan Indonesia menerima kehadiran pencari suaka dan pengungsi, sebagai negara transit sebelum nantinya dapat ditentukan status pengungsi maupun penempatannya ke negara ketiga.

Berdasarkan data dari UNHCR pada tahun 2023 terdapat 12.616 pencari suaka dan pengungsi di Indonesia (UNHCR, 2023). Dari angka tersebut, tidak semuanya mendapatkan fasilitas penampungan yang sama di Indonesia. IOM dan UNHCR terbatas dalam memfasilitasi tempat penampungan sementara secara menyeluruh bagi pencari suaka dan pengungsi, akhirnya sebagian besar dari mereka hidup secara mandiri di beberapa tempat di wilayah Indonesia. Lebih dari setengah jumlah pencari

suaka dan pengungsi yang berasal dari data UNHCR tersebut, tepatnya sebanyak 6.522 pencari suaka dan pengungsi hidup secara mandiri (Sucahyo, 2023). Dapat dilihat bahwa, setengah dari total keseluruhan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia adalah mereka yang hidup secara mandiri.

Pencari suaka dan pengungsi mandiri yang hidup di luar tempat penampungan sementara, dalam kesehariannya akan berkontak langsung dengan penduduk Indonesia yang berada disekitarnya. Tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran mereka dapat membawa dampak buruk bagi pemerintah dan masyarakat karena aktivitasnya yang menyalahi ketentuan hukum. Dengan demikian, keberadaan pengungsi mandiri di Indonesia perlu untuk diawasi lebih lanjut oleh lembaga pemerintah terkait. Pengawasan terhadap pengungsi dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi (Ditjenim) dengan merujuk pada peraturan yang berlaku. Untuk saat ini, penanganan pengungsi di Indonesia hanya dilaksanakan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri (PPLN). Perpres ini belum mengatur secara jelas mengenai terminologi fenomena pengungsi mandiri dan prosedur penanganannya. Walaupun demikian, pengawasan keimigrasian terhadap pencari suaka dan pengungsi mandiri harus tetap dilaksanakan secara optimal. Untuk menunjang pelaksanaan fungsi pengawasan, dikeluarkanlah Surat Edaran Nomor IMI-0352.GR.02.07 tentang Penanganan Imigran Ilegal Yang Menyatakan Diri Sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi.

METODE

Penelitian ini menggunakan jenis pendekatan normatif-empiris dengan sifat kualitatif. Artinya, Penulis melakukan menjelaskan kajian hukum positif tentang fenomena sosial yang ada. Penulis melakukan pengamatan terhadap pencari suaka dan pengungsi mandiri, kemudian mengkajinya dengan hukum positif yang mengaturnya (Ali, 2009). Teknik Pengumpulan Data. Pengumpulan data dalam penelitian penting untuk dilakukan, karena data yang menjadi acuan penjelasan rumusan masalah yang diteliti. Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah wawancara, observasi dan studi Pustaka. Wawancara dilakukan dengan petugas Rumah Detensi Imigrasi Jakarta selaku pelaksana fungsi

pengawasan keimigrasian terhadap pengungsi dan pencari suaka. Penulis juga melakukan pengamatan secara langsung di Kampung Arab, Cisarua Bogor yang merupakan tempat tinggal pencari suaka dan pengungsi mandiri. Disamping itu, studi pustaka juga dilakukan pada bahan-bahan hukum primer, jurnal, penelitian terdahulu, artikel dan berbagai relevansi literatur lainnya. Data yang telah diperoleh dari beberapa Teknik pengumpulan data perlu untuk diolah dan dianalisis untuk menjadi data yang berguna dan memiliki nilai sehingga menjadi informasi yang berguna bagi setiap pihak yang membutuhkan. Penulis menggunakan teknis analisis data dari Miles dan Huberman yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan dan verifikasi.

HASIL

Pengungsi Mandiri di Indonesia

Konsep pengungsi dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, pada dasarnya diartikan 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 (UNHCR, 2023). Namun nyatanya seseorang dapat dikatakan sebagai pengungsi, apabila telah memperoleh persetujuan dari UNHCR selaku pihak yang berperan dalam penanganan pengungsi. Sementara pencari suaka yang erat kaitannya dengan pengungsi merupakan seseorang yang menyatakan diri sebagai pengungsi, namun permintaan akan perlindungan sebagai pengungsinya belum selesai dipertimbangkan oleh UNHCR dalam proses penentuan status yang dinamakan *Refugee Status Determination (RSD)* (UNHCR Indonesia, 2017a).

Berbicara mengenai UNHCR dan IOM, keduanya merupakan organisasi yang berbeda baik dari kelembagaannya maupun tujuannya. UNHCR merupakan organisasi internasional yang diberikan mandat langsung oleh PBB untuk melaksanakan tugas perlindungan pengungsi. Sedangkan, IOM merupakan organisasi internasional nonpemerintah yang bergerak dalam isu-isu terkait fenomena migrasi secara internasional. UNHCR dan IOM bekerja sama untuk menangani fenomena ini sesuai ranah tugas dan fungsinya masing-masing

(Tambunan, 2019b). UNHCR bertanggung jawab akan penentuan status pengungsi, perlindungan pengungsi, penyediaan fasilitas pengungsi dan mengupayakan solusi jangka panjang bagi mereka. Berbeda dengan IOM yang lebih berfokus untuk mengakomodir proses keberangkatan pencari suaka, pengungsi, penempatan ke negara ketiga (*resettlement*) maupun pemulangan kembali ke negara asal. Disamping itu, IOM juga turut mengupayakan berbagai pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi seperti memfasilitasi tempat penampungan sementara, pendidikan, kesehatan, makan, minum dan lain-lain.

Operasionalisasi UNHCR dan IOM di Indonesia ditunjang dengan bantuan pendanaan dari berbagai pihak seperti organisasi internasional Pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), pemerintah administrasi suatu negara, dan individu. Penanganan pengungsi akan lebih terkontrol dan terakomodasi jika UNHCR dan IOM memiliki anggaran yang cukup. Pada tanggal 15 Maret 2018, beberapa negara donatur aktif seperti Australia, Kanada dan Amerika memutuskan untuk membatasi dan mengurangi pendanaan kepada UNHCR dan IOM (Napitu & Harisman, 2021). Pengurangan dan pembatasan donasi ini tentunya memiliki dampak yang signifikan terhadap mekanisme penanganan pengungsi di Indonesia. IOM menyatakan bahwa hanya mampu memfasilitasi dan mendanai pencari suaka dan pengungsi yang datang dan sudah terdaftar sebelum bulan Maret 2018. Dengan demikian, setiap pencari suaka dan pengungsi yang masuk setelah bulan Maret 2018 tidak difasilitasi kebutuhannya oleh IOM, sehingga harus hidup di Indonesia secara mandiri. Dari sini, hadirlah fenomena pencari suaka dan pengungsi mandiri yang tersebar di beberapa titik wilayah Indonesia.

Pencari suaka dan pengungsi mandiri adalah istilah yang diberikan bagi mereka yang menunjang kehidupannya dengan kemampuan sendiri karena tidak lagi menerima bantuan dari pihak IOM dan UNHCR (Priyanto & Pranata, 2020). Atas alasan tersebut, mereka terpaksa harus hidup secara mandiri dengan memenuhi segala kebutuhan hidupnya dengan usaha mereka sendiri, meskipun mereka dilarang untuk bekerja di Indonesia. Oleh karena itu, mereka hanya dapat mengandalkan bantuan dari keluarganya di negara asal maupun bantuan lain yang berasal dari organisasi kemanusiaan dan lembaga sosial lainnya. Pencari suaka dan

pengungsi mandiri yang saat ini tersebar di berbagai wilayah Indonesia, tidak memiliki tempat tinggal yang tetap (nomaden). Dikarenakan sifatnya yang nomaden, keberadaan pengungsi mandiri di Indonesia selalu berpindah-pindah dari satu wilayah ke wilayah lain. Namun ada beberapa lokasi yang dijadikan tempat berkumpul, seperti kampung arab di Cisarua, Bogor, dan Gedung Eks Kodim Jakarta Barat. Menurut keterangan dari petugas Rumah Detensi Imigrasi Jakarta, pencari suaka dan pengungsi mandiri sesekali memutuskan untuk tinggal di wilayah Jakarta ketika memiliki uang lebih, dan kembali ke kawasan Cisarua pada saat kondisi keuangan menipis.

Pencari suaka dan pengungsi mandiri menetap di Indonesia dalam kurung waktu yang tidak dapat pasti. Artinya fenomena sosial ini akan menjadi suatu isu yang berkepanjangan. Hal ini disebabkan oleh proses pemberian status pengungsi oleh UNHCR yang cukup lama dan penempatan ke negara tujuan yang tidak pasti. Proses *Refugee Status Determination* (RSD) memakan waktu kurang lebih satu tahun terhitung sejak proses *interview* 1 sampai *interview* 3, termasuk proses banding yang dapat dilakukan 1 (satu) kali oleh pihak yang mengajukan ketika terjadi penolakan status pengungsi oleh UNHCR sebelum diberikan status *Final Rejected Person* (FRP). Disamping itu, bagi yang telah disetujui statusnya sebagai pengungsi juga harus menunggu kembali untuk dapat ditempatkan ke negara ketiga. Proses penempatan ke negara ketiga yang memakan waktu cukup lama dan tidak pasti karena pihak UNHCR dan IOM perlu menyesuaikan tingkat kualifikasi dan keahlian pengungsi dengan jenis permintaan dan kebutuhan masing-masing negara ketiga yang semakin selektif dalam menerima pengungsi. Terlebih lagi, tidak semua pencari suaka dan pengungsi memiliki kemampuan yang sesuai dengan persyaratan dari negara ketiga. Karena adanya ketidakpastian itu, kebutuhan-kebutuhan dasar pencari suaka dan pengungsi selama masa penantiannya di Indonesia harus tetap diperhatikan.

Selama berada di Indonesia, pencari suaka dan pengungsi mandiri wajib untuk tetap menaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di Indonesia. Ketentuan ini diatur secara jelas pada Pasal 2 Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, yaitu "Tiap pengungsi mempunyai kewajiban-kewajiban pada negara, di mana ia berada, yang mengharuskannya terutama untuk menaati undang-undang serta peraturan-

peraturan negara itu dan juga tindakan-tindakan yang diambil untuk memelihara ketertiban umum”. Kenyataan dilapangan justru berbeda, keberadaan pencari suaka dan pengungsi mandiri di Indonesia sering mendatangkan berbagai permasalahan hukum bagi masyarakat dan pemerintah. Tidak sedikit dari mereka bekerja secara ilegal untuk memenuhi kebutuhannya di Indonesia. Tidak hanya itu, ada juga beberapa dari mereka yang menghasut penduduk lokal untuk melakukan perkawinan yang tidak sah secara hukum dengan motif mencari keuntungan pribadi. Dengan demikian, keberadaan dan kegiatan pencari suaka dan pengungsi mandiri perlu untuk diawasi lebih lanjut. Pemerintah juga diberikan kewenangan untuk menindak pencari suaka dan pengungsi mandiri yang melanggar hukum positif yang berlaku sesuai dengan ketentuan pidana yang ada.

Pengawasan Keimigrasian Terhadap Pencari Suaka dan Pengungsi Mandiri Ditinjau dari Perspektif Hukum Positif di Indonesia

Konvensi 1951 lahir sebagai bentuk dari kepedulian masyarakat dunia terkait dengan adanya pengungsi yang sejak berakhirnya perang dunia ke-2, banyak warga sipil yang mencari perlindungan di negara lain. Konvensi ini hanya mengalami satu kali amandemen yang setelah berjalan selama lebih 10 tahun, tepatnya pada tahun 1967, Konvensi ini untuk pertama kalinya diamandemenkan dan menjadi Protokol 1967. Alasan dilakukannya amandemen ini tentunya untuk memberikan definisi yang lebih universal mengingat bahwa pada konvensi 1951 hanya dikhususkan untuk para penduduk Eropa yang meninggalkan negaranya. Amandemen yang dilakukan tentunya membuat cakupan atau batasan-batasan yang telah diatur sebelumnya menjadi lebih universal. Pada Konvensi 1951 dan juga Protokol 1967 disebutkan pengertian dari pengungsi, dimana pengungsi adalah “Seseorang yang tidak dapat atau tidak bersedia pulang kembali ke Negara asalnya karena memiliki ketakutan yang mendasar karena adanya persekusi yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pendapat politik”. Konvensi dan protokol tentang pengungsi ini mengatur beberapa kewajiban negara pihak untuk memberikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar terhadap pencari suaka dan pengungsi.

Pencari suaka dan pengungsi berhak atas hak perlindungan yang dijamin oleh hukum internasional sehingga mereka tidak dapat diperlakukan dengan semena-mena. Salah satu hak perlindungannya yang cukup terkenal yaitu hak untuk tidak dipulangkan atau dikembalikan secara paksa (asas non-refoulement). Asas ini diatur secara eksplisit dalam Pasal 33 Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi yaitu, “Tidak ada negara pihak yang akan mengusir dan mengembalikan pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana hidup atau kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya”.

Asas non-refoulement dikategorikan sebagai salah satu prinsip hukum internasional yang bersifat *ius cogens* (Fachrurrahman, 2016). *Ius cogens* merupakan suatu norma hukum internasional nasional yang tidak boleh dilanggar oleh setiap masyarakat internasional dalam situasi dan keadaan apapun. Asas *ius cogens* diatur secara jelas dalam Pasal 53 Konvensi Wina Tahun 1969 sebagai norma yang patut untuk ditaati oleh setiap negara pihak dalam suatu perjanjian internasional. Maka dari itu, setiap negara wajib untuk menaati asas non-refoulement baik itu negara pihak maupun bukan negara pihak. Sebagai bagian dari masyarakat Internasional, Indonesia perlu melaksanakan prinsip atau asas dasar dalam hukum Internasional yang berlaku sebagai prinsip-prinsip hukum umum, salah satunya adalah asas non-refoulement. Artinya Indonesia tetap memiliki tanggung jawab terhadap pencari suaka dan pengungsi yang datang ke wilayah Indonesia walaupun Indonesia bukan negara pihak dari KOvensi 1951 dan Protokol 1967 (Biro Humas, 2022). Indonesia berkewajiban untuk tidak mengusir atau memulangkan secara paksa pencari suaka dan pengungsi kembali ke tempat yang mengancam kelangsungan hidupnya.

Prinsip *non-refoulement* hanya mengatur bagaimana tindakan awal suatu negara ketika diperhadapkan pada orang asing yang hendak mencari suaka. Sedangkan untuk tindakan lanjutan terhadap keberadaan dan kegiatan mereka, dilaksanakan sesuai dengan kedaulatan pemerintahan negara tersebut. Kedaulatan adalah suatu manifest dari kekuasaan dan kewenangan tertinggi negara atas segala bentuk peristiwa, orang, maupun benda yang ada di wilayahnya (Johan, 2013). Indonesia memang tidak bisa mengusir maupun memulangkan

secara paksa pencari suaka dan pengungsi mandiri, namun Indonesia tetap berdaulat atas keberadaan mereka di wilayah administrasi Indonesia. Sekalipun ada UNHCR dan IOM yang berkewajiban melakukan penanganan pencari suaka dan pengungsi mandiri, pemerintah tetap memiliki kewenangan untuk mencampuri permasalahan ini karena keberadaan mereka juga berimplikasi pada keamanan dan ketertiban masyarakat Indonesia. Dalam menangani pencari suaka dan pengungsi, UNHCR dan IOM harus selalu melakukan koordinasi dengan kementerian lembaga terkait baik yang ada di pusat maupun daerah.

Pemerintah telah memberlakukan peraturan yang menjadi standar pelaksanaan penanganan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia yaitu Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri (PPLN). Perpres PPLN ini mengatur bagaimana pemerintah terlibat dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi mulai dari awal kedatangan, saat keberadaan dan kegiatannya di Indonesia, dan proses keberangkatan baik itu berangkat ke negara ketiga maupun pemulangan sukarela. Unsur-unsur pemerintah pusat sampai pemerintah daerah dari berbagai kementerian lembaga saling bersinergitas untuk menangani pencari suaka dan pengungsi.

Direktorat Jenderal Imigrasi (Ditjenim) sebagai salah satu lembaga yang bergerak dalam bidang keimigrasian, memiliki fungsi yang berkaitan dengan penanganan pencari suaka dan pengungsi mandiri di Indonesia. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menjelaskan bahwa “Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara”. Subjek dari ayat ini tidak hanya terbagi menjadi dua yaitu WNI dan WNA, namun ada kata “orang” pada penjelasan pasal ini merujuk juga kepada orang dengan atau tanpa kewarganegaraan yang melakukan perlintasan masuk dan keluar di wilayah Indonesia. Pencari suaka dan pengungsi masuk dalam kategori WNA yang melakukan perlintasan masuk dan keluar wilayah Indonesia baik yang regular migran maupun iregular migran. Artinya, pencari suaka sebagai bagian dari subjek hukum keimigrasian, Ditjenim dapat memberlakukan sebagian dari hukum keimigrasian bagi mereka.

Pada kenyataannya di lapangan, hukum keimigrasian tidak dapat diberlakukan secara utuh kepada pencari suaka dan pengungsi mandiri karena mereka juga adalah subjek yang dilindungi oleh hukum internasional. Prinsip perlindungan pencari suaka dan pengungsi kerap mengenyampingkan hukum positif Indonesia karena dalih penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Terdapat beberapa pengecualian ketentuan administrasi bagi mereka diantaranya pengecualian terhadap kewajiban memiliki visa dan izin tinggal keimigrasian selama berada di wilayah Indonesia. Selain itu, mereka juga tidak dapat ditindak dengan tindak pidana keimigrasian dan tindakan administrasi keimigrasian (TAK) meskipun motif awal kedatangannya di Indonesia masuk dalam jenis kejahatan *illegal migrant*.

Salah satu fungsi keimigrasian yang dapat diberlakukan secara utuh bagi mereka adalah fungsi pengawasan keimigrasian. Sebagaimana yang telah tertuang secara eksplisit pada definisi keimigrasian diatas bahwasanya pengawasan keimigrasian ini dilakukan untuk menegakan kedaulatan negara. Pasal 1 Angka 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengawasan Keimigrasian, yaitu “pengawasan keimigrasian adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengumpulkan, mengolah, serta menyajikan data dan informasi keimigrasian warga negara Indonesia dan orang asing dalam rangka memastikan dipatuhinya ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Keimigrasian”. Pengawasan keimigrasian terdiri atas pengawasan administrasi dan pengawasan lapangan. Pengawasan keimigrasian dilakukan agar pemerintah memiliki basis data yang akurat mengenai keberadaan dan aktivitas pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Dengan begitu, pemerintah dapat mengontrol kegiatan mereka agar tetap sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Pengawasan keimigrasian merupakan satu dari serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai bentuk koordinasi dalam pengambilan keputusan terhadap permasalahan pencari suaka dan pengungsi.

Fungsi pengawasan keimigrasian terhadap pencari suaka dan pengungsi dilakukan oleh petugas Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim). Sebelum dikeluarkannya Perpres PPLN, Rudenim menjadi satu-satunya Unit

Pelaksanaan Teknis (UPT) Keimigrasian yang menampung sementara pencari suaka dan pengungsi. Hal tersebut yang kemudian menjadi dasar pelimpahan fungsi pengawasan keimigrasian bagi petugas Rudenim karena dianggap lebih berpengalaman dari UPT Keimigrasian lainnya. 13 Rudenim di Indonesia sangat terbatas untuk mengcover pengawasan terlebih bagi jika subjek pengawasannya adalah pencari suaka dan pengungsi mandiri. Maka dari itu melalui Surat Edaran Nomor IMI-0352.GR.02.07 tentang Penanganan Imigran Ilegal Yang Menyatakan Diri Sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi, petugas Kantor Imigrasi (Kanim) juga diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan keimigrasian dan pendataan terhadap pencari suaka dan pengungsi

Pasal 33 Ayat 2 Perpres PPLN membagi fungsi pengawasan keimigrasian kedalam beberapa bagian.

1. Pengawasan saat penemuan pertama pencari suaka dan pengungsi. Hasil pemeriksaan awal menjadi rujukan bagi petugas imigrasi untuk menentukan status keimigrasiannya. Penentuan status keimigrasian ini bertujuan untuk membedakan apakah orang asing yang ditemukan itu masuk dalam kategori regular migran atau iregular migran. Jika ditemukan bahwa orang asing tersebut adalah iregular migran yang datang untuk mencari pencari suaka atau pengungsi, maka petugas imigrasi akan melakukan koordinasi dengan pihak UNHCR dan IOM untuk penanganan lebih lanjut.
2. Pengawasan saat di tempat penampungan dan diluar tempat penampungan. Petugas imigrasi melakukan pengawasan administrasi terhadap pengungsi dengan memeriksa dokumen, mengambil data biometrik, meminta keterangan dan memberikan suatu kartu identitas khusus bagi pencari suaka dan pengungsi yang ada di wilayah kerjanya.
3. Pengawasan saat diberangkatkan ke negara tujuan. Imigrasi akan mengurus persyaratan administrasi keberangkatan pengungsi ke negara ketiga dengan memberikan izin keluar tidak masuk kembali pada dokumen perjalanan. Bentuk pengawasannya yaitu memastikan bahwa pengungsi tersebut benar-benar telah diberangkatkan ke negara tujuan dan sesuai dengan standar prosedur yang ada.
4. Pengawasan saat proses pemulangan sukarela pencari suaka dan pengungsi kembali ke negara asalnya. Mekanisme pengawasan ini

sama dengan proses pengawasan saat keberangkatan ke negara tujuan.

5. Pengawasan saat proses penempatan. Proses penempatan dilakukan pada pencari suaka yang telah mendapatkan penolakan akhir status pengungsi oleh UNHCR. Petugas rudenim akan berkoordinasi dengan pemerintah daerah agar segera memindahkan FRP ke rudenim untuk diproses segala urusan administrasi penempatan. Setelah itu FRP dikawal sampai di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) untuk diberangkatkan.

Pengawasan terhadap pencari suaka dan pengungsi mandiri masuk dalam kategori pengawasan saat berada diluar tempat penampungan. Titik keberadaan pencari suaka dan pengungsi mandiri yang tersebar di berbagai wilayah dan selalu berpindah-pindah menjadi suatu tantangan tersendiri bagi petugas imigrasi. Hal ini akan menimbulkan suatu kerancuan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh rudenim maupun kantor imigrasi menurut wilayah kerjanya masing-masing karena lokasinya yang nomaden. Selain itu, pada faktanya petugas imigrasi juga sulit untuk melakukan koordinasi pihak UNHCR dan IOM terkait data pencari suaka dan pengungsi mandiri. UNHCR dan IOM cenderung tidak transparan bahkan menutup diri dalam memberikan informasi maupun data bagi berbagai kementerian lembaga terkait. Akibatnya, basis data Ditjen Imigrasi terkait kondisi faktual keseluruhan pencari suaka dan pengungsi mandiri di Indonesia menjadi tidak akurat.

Pengawasan Keimigrasian Bagi Pengungsi yang Berada di luar Tempat Penampungan

Berbicara pengawasan bagi pengungsi yang berada di luar tempat penampungan, maka dapat dilihat dari Surat Edaran NOMOR IMI-0352.GR.02.07 tentang Penanganan Imigran Ilegal yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi tepatnya pada pasal 6 Ayat 1 yang berbunyi “ Kepala Kantor Imigrasi wajib melakukan pengawasan dan pendataan bagi orang asing pencari suaka dan pengungsi yang berada di wilayah kerjanya, berkoordinasi dengan instansi terkait “. Dari bunyi pasal diatas dapat diketahui bahwa dalam melakukan pengawasan tentunya imigrasi tidak sendiri, melainkan dibantu oleh instansi terkait. Adapun Instansi yang dimaksud disini adalah UNHCR maupun IOM.

Petugas Imigrasi memiliki kewajiban untuk melakukan pendataan dan pencatatan terkait pencari suaka dan pengungsi dan dilaporkan kepada Direktur Jenderal Imigrasi paling lambat tanggal 10 setiap bulannya. Selanjutnya pada Pasal 35 Perpres PPLN pengawasan pengungsi oleh keimigrasian baik pengungsi tersebut berada di dalam atau diluar penampungan dilakukan dengan 3 cara, yaitu :

1. Memeriksa ulang identitas dan dokumen pengungsi serta pengambilan foto dan sidik jari ;
2. Meminta keterangan yang dituangkan dalam berita acara pemeriksaan dan berita acara pendapat bagi Pengungsi dalam rangka penempatan di Rumah Detensi Imigrasi;
3. memberikan surat pendataan atau kartu identitas khusus bagi Pengungsi yang diterbitkan oleh kepala Rumah Detensi Imigrasi sebagaimana dimaksud pada huruf b setempat yang berlalu selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang setiap tahun.

Ketiga poin diatas, dapat diketahui bahwa pengawasan yang dilakukan oleh keimigrasian lebih ke arah pengawasan administrasi daripada pengawasan lapangan atau biasa disebut dengan operasional. Hampir keseluruhan pedoman pelaksanaan pengawasan terhadap pencari suaka dan pengungsi mandiri hanya dilakukan secara administrasi, yang terdiri dari pemeriksaan data, pengambilan data biometrik, penerbitan kartu pengungsi, dan lain sebagainya. Perpres PPLN belum mengakomodir secara jelas mengenai tata cara pelaksanaan pengawasan lapangan terhadap pencari suaka dan pengungsi mandiri. Padahal pengawasan lapangan adalah bagian yang sangat penting, terlebih lagi kondisi subjek pengawasannya yang berada di luar tempat penampungan sementara. Ini tentu akan mengurangi esensi dari pengawasan keimigrasian itu sendiri yang seharusnya terdiri dari dua cakupan yang tidak dapat dipisahkan yaitu pengawasan administrasi dan pengawasan lapangan. Pengawasan lapangan menjadi suatu hal yang sangat urgen karena dengan begitu petugas tidak hanya sekedar memiliki data namun juga mengetahui fakta dilapangan. Melalui pengawasan lapangan, petugas dapat mensinkronkan hasil pengawasan administrasi dengan kondisi lapangan. Hasil dari pengawasan keimigrasian ini kemudian akan menjadi rekomendasi pertimbangan dalam pembuatan kebijakan terhadap pencari suaka dan pengungsi mandiri.

Untuk saat ini, petugas imigrasi lebih cenderung berkoordinasi dengan LSM terkait hal-hal seputar pencari suaka dan pengungsi mandiri karena IOM dan UNHCR yang kurang kooperatif. Salah satu LSM mau koperatif dalam membantu pengawasan keimigrasian adalah *Jesuit Refugee Service* (JRS). JRS aktif membantu mengakomodir pemenuhan hak-hak pencari suaka dan pengungsi mandiri di Indonesia. Petugas imigrasi juga melakukan koordinasi dan kerjasama secara vertikal dengan Kementerian Luar Negeri (Kemlu), karena substansi tugas dan fungsi Kemlu yang berkaitan dengan permasalahan-permasalahan berskala internasional serta memiliki basis data yang cukup akurat.

SIMPULAN

Indonesia bukanlah negara pengungsi karena tidak meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang status pengungsi yang merupakan dasar hukum pengungsi internasional. Namun terdapat asas *non refoulement* yang sifatnya *ius cogens*, sehingga menyebabkan Indonesia diharuskan untuk menerima keberadaan pengungsi dan pencari suaka sebagai negara transit. Pihak yang berwenang dalam mengurus keberadaan pengungsi dan pencari suaka tersebut adalah UNHCR sebagai penentu status dari pencari suaka dan pengungsi. Serta IOM sebagai lembaga yang mengakomodir pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi dan pencari suaka, pada setiap proses yang harus dilalui pencari suaka dan pengungsi. Di antara pengungsi dan pencari suaka tersebut, terdapat istilah pengungsi mandiri yang diberikan bagi mereka yang menunjang kehidupannya dengan kemampuan sendiri karena tidak lagi menerima bantuan dari IOM dan UNHCR.

Keberadaan pengungsi mandiri ini tersebar di berbagai tempat di Indonesia, yang mana mereka tidak memiliki tempat tinggal yang menetap (nomaden). Namun terdapat pula yang berkumpul pada suatu wilayah tertentu, seperti pada kampung arab di Cisarua, Bogor, dan Gedung Eks Kodim Jakarta Barat. Selama berada di Indonesia, pencari suaka dan pengungsi mandiri wajib untuk tetap menaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di Indonesia. Namun pada kenyataannya, keberadaan pencari suaka dan pengungsi mandiri di Indonesia sering mendatangkan berbagai permasalahan hukum bagi masyarakat dan pemerintah. Untuk itu diperlukan

pengawasan terhadap pengungsi mandiri, khususnya untuk menindak pencari suaka dan pengungsi mandiri yang melanggar hukum positif yang berlaku sesuai dengan ketentuan.

Pemerintah telah memberlakukan peraturan yang menjadi standar pelaksanaan penanganan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia yaitu Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri (PPLN). Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai salah satu lembaga yang bergerak dalam bidang keimigrasian, tentu juga berwenang dalam melakukan pengawasan terhadap pengungsi mandiri yang mengacu kepada Perpres PPLN. Fungsi pengawasan keimigrasian terhadap pencari suaka dan pengungsi dilakukan oleh petugas Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim). Untuk pengungsi mandiri, pengawasan keimigrasian terhadap pengungsi mandiri masih belum diatur lebih rinci dalam PPLN. Saat ini, petugas imigrasi lebih cenderung berkoordinasi dengan LSM terkait hal-hal yang berkaitan dengan pencari suaka dan pengungsi mandiri karena IOM dan UNHCR yang kurang kooperatif. Salah satu LSM yang aktif membantu pencari suaka dan pengungsi mandiri adalah Jesuit Refugee Service (JRS). Selain dengan LSM, petugas imigrasi juga melakukan koordinasi dan kerjasama secara vertikal dengan Kementerian Luar Negeri (Kemlu).

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Z. 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika.

Biro Humas. 2022, *Komitmen Kemanusiaan Negara Terhadap Pengungsi Internasional*.

Fachrurrahman, R. 2016. Penerapan Prinsip Non-Refoulement Terhadap Pengungsi di Indonesia Sebagai Negara Yang Bukan Merupakan Peserta Konvensi Jenewa Tahun 1951 Mengenai Status Pengungsi. *Jurnal Online Mahasiswa*, 3, 1–15.

Johan, E. 2013. Kebijakan Indonesia Terhadap Imigran Ilegal dan Hubungannya Dengan Kedaulatan Negara. *Jurnal Yuridika*, 28, 1–12.

Napitu, F. F. A. S., & Harisman. 2021. Responsibilitas Negara Transit Untuk Mendapatkan Negara Tujuan Bagi Pengungsi Menurut Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum*, 1, 1–14.

Primadasa, Ci. P., & Kurnia, M. P. 2021. Problematika Penanganan Pengungsi di Indonesia dari Perspektif Hukum Pengungsi Internasional. *Jurnal Risalah Hukum*, 17, 44–51.

Priyanto, M. B., & Pranata, S. 2020. Pengawasan Keimigrasian Pengungsi dan Pencari Suaka Mandiri di Gedung Eks Komando Distrik Militer Jakarta Barat. *Jurnal Ilmiah Keimigrasian*, 3, 1–11.

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri. Lembaran Negara Republik Indonesia. Nomor 368 Tahun 2016

Sucahyo, N. 2023, *Membuka Kesempatan “Bekerja” bagi Ribuan Pengungsi di Indonesia*.

Syahrin, M. A., & Utomo, Y. S. 2019. Implementasi Penegakan Hukum Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia Setelag Diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian, Volume 2*, 83–96.

Tambunan, A. W. 2019a. Kerja Sama UNHCR dan IOM dalam Menangani Pencari Suaka dan Pengungsi Etnis Rohingnya di Indonesia. *Journal of International Relations*, 5, 341–350.

Tambunan, A. W. 2019b. Kerja Sama UNHCR dan IOM dalam menangani Pencari Suaka dan Pengungsi Etnis Rohingnya di Indonesia. *Journal of International Relations*, 5, 314–350.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Lembaran Negara Republik Indonesia. Nomor 56, Tahun 2014.

UNHCR. 2023. *Pengungsi di Indonesia*.