

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. KEBIJAKAN PENERAPAN PRINSIP NON-REFOULEMENT DI INDONESIA DALAM RANGKA PERLINDUNGAN PENGUNGGI LUAR NEGERI

1. Kondisi Pengungsi Luar Negeri Di Indonesia

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia. Indonesia memiliki posisi geografis yang sangat unik dan strategis. Hal ini dapat dilihat dari letak geografis Indonesia yang berada di antara dua samudera yaitu Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Secara geografis, letak Indonesia yang berada diantara dua samudera dan dua benua yang menjadikan Indonesia sebagai penghubung antara benua Asia dan benua Australia, sehingga hal tersebut pula yang mendasari Indonesia sebagai negara transit utama oleh para imigran untuk menuju ke Australia sebagai negara tujuan mereka.

Selain itu, Indonesia yang merupakan negara kepulauan tentu memiliki banyak celah yang dapat dimanfaatkan oleh para imigran gelap yang tidak serta merta mempunyai tujuan yang sama, ada yang menjadikan Indonesia menuju ke Australia, namun banyak pula yang memang ingin tinggal guna mendapatkan penghidupan yang lebih layak daripada di negara asalnya.¹ Posisi ini menempatkan Indonesia berbatasan laut dan darat secara langsung dengan beberapa negara tetangga di Asia Tenggara. Di darat, Indonesia berbatasan dengan Malaysia, Papua New Guinea (PNG) dan Timor-Leste, sedangkan di laut, Indonesia berbatasan dengan India, Thailand, Malaysia, Singapura, Vietnam, Filipina, Papua New Guinea (PNG) dan Timor-Leste dan Australia.

Posisi ini menempatkan Indonesia berbatasan laut dan darat secara langsung dengan sepuluh negara tetangga di Asia Tenggara. Dengan begitu, Indonesia merupakan salah satu negara yang harus berhadapan dengan permasalahan orang asing pencari suaka dan pengungsi yang masuk dan tinggal di wilayah Indonesia. Meski bukan negara tujuan, dengan konsekuensi letak geografis, negara Indonesia merupakan tempat persinggahan

¹Badan Penanganan Sumber Daya Manusia dan HAM Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Imigrasi Nasional dan Problem Pencari Suaka*. Diakses melalui <http://bpsdm.kemkumham.go.id/artikel-bpsdm/130-imigrasi-nasional-dan-problem-pencari-suaka> pada 5 Agustus 2017

terakhir dari gelombang pencari suaka dan pengungsi untuk ke negara tujuan, yaitu Australia. ²Dapat dipahami bahwa fenomena migrasi manusia terjadi dikarenakan beberapa faktor yang mendorongnya seperti adanya perang (konflik bersenjata) di daerah asal, kurangnya persediaan pangan dan pekerjaan (ekonomi), faktor sosial seperti tekanan politik, ras, agama dan ideologi hingga masalah ketidaknyamanan kondisi iklim.³

Indonesia sendiri mulai menghadapi persoalan pengungsi yang serius pada tahun 1975. Ketika ratusan ribu pengungsi meninggalkan wilayah semenanjung Indocina dan kemudian ditempatkan di Pulau Galang, Kepulauan Riau. Setelah pemulangan pengungsi dari Vietnam, Indonesia justru saat ini telah menjadi negara transit bagi para migran, pencari suaka dan pengungsi.

Pertumbuhan arus pengungsi, pencari suaka, serta imigran di Indonesia terus menerus bertambah. Berdasarkan data UNHCR dalam kurun waktu enam tahun terdapat peningkatan jumlah imigran ilegal ataupun pencari suaka yang masuk ke Indonesia. Pada tahun 2010 menunjukkan bahwa jumlah kumulatif orang yang menjadi perhatian (*person of Concern/PoC*) mencapai 3.905 orang, namun angka ini meningkat di tahun 2011 menjadi 4.052 orang. Di tahun berikutnya, yaitu tahun 2012 jumlah imigran ilegal mencapai 6.995 orang, kemudian di tahun 2013 mencapai angka 8.332 orang, sedangkan di tahun 2014 imigran ilegal di Indonesia berjumlah 10.623 orang. Hingga pada akhir tahun 2015 jumlah imigran ilegal dan orang-orang yang menjadi perhatian di Indonesia sudah mencapai angka 13.548 orang. Jumlah 13.548 orang ini terdiri dari pengungsi sebanyak 5.957 orang dan pencari suaka sebesar 7.591 orang.⁴ Padahal jika melihat pada tahun 2008, para imigran ilegal dan pencari suaka yang masuk ke Indonesia hanya 385 orang.⁵

Pengungsi di Indonesia berdasarkan data Kemenkumham dan UNHCR, pengungsi yang berada di Indonesia kebanyakan berasal dari negara-negara Timur Tengah dan beberapa dari negara Asia dan Afrika, seperti Afghanistan, Irak, Iran, Somalia, Srilanka, dan Myanmar. Sebagai deskripsi dapat dilihat pada tabel berikut ini :

²Nofyora Rahayu, 2015, *Implementasi Kebijakan Indonesia Dalam Penanganan Imigran Gelap*, Departemen Hubungan Internasional, FISIP Universitas Riau, tersedia <file:///G:/PENGUNGS/15180-29531-1-SM.pdf> diakses tanggal 13 September 2017

³IOM, 2015, *Buku Petunjuk bagi petugas dalam Rangka Penanganan Kegiatan Penyelundupan Manusia dan Tindak pidana yang Berkaitan dengan penyelundupan Manusia*, Jakarta: IOM

⁴UNHCR, 2016, *Global Trends Force Displacement 2015, Global Leader on Statistic Refugees*. Geneva: UNHCR

⁵Ningsih, V., 2014, *Upaya Internasional Organization for Migration dalam menangani masalah imigran gelap di Indonesia*, E Journal Ilmu Hubungan Internasional, Vol.2

Tabel 1

Jumlah Pengungsi dan Pencari Suaka Dari Luar Negeri Di Indonesia Tahun 2008 s/d Tahun 2017 Berdasarkan Kebangsaan

No	Kebangsaan	Jumlah
1	Afghanistan	7.154
2	Somalia	1.446
3	Myanmar	954
4	Irak	946
5	Nigeria	752
6	Sri Lanka	543
7	Negara lain	2.640
	JUMLAH	14.435

Sumber : Kemenkumham dan UNHCR Kantor Pusat Jakarta, Maret 2017

Tabel 2

Jumlah Pengungsi dan Pencari Suaka Dari Luar Negeri Di Indonesia Tahun 2008 s/d Tahun 2017 Berdasarkan Jenis Kelamin

No	Jenis Kelamin		Jumlah
	Laki-laki	Perempuan	
1	10.522	3.913	14.435

Sumber : Kemenkumham dan UNHCR Kantor Pusat Jakarta, Maret 2017

Tabel 3

Jumlah Pengungsi dan Pencari Suaka Dari Luar Negeri Di Indonesia Tahun 2008 s/d Tahun 2017 Berdasarkan Usia

No	Stratifikasi Usia		Jumlah
	Dewasa	Anak Anak	
1	10.522	3.913	14.435

Sumber : Kemenkumham dan UNHCR Kantor Pusat Jakarta, Maret 2017

Tabel 4

Jumlah Pengungsi dan Pencari Suaka Dari Luar Negeri Di Indonesia Tahun 2008 s/d Tahun 2017 Berdasarkan Tujuan

No	Tujuan		Jumlah
	Mengungsi	Mencari Suaka	
1	8.098	6.337	14.435

Sumber : Kemenkumham dan UNHCR Kantor Pusat Jakarta, Maret 2017

Tabel 5

**Pencari Suaka Yang Mendaftarkan Diri Di UNHCR Di Indonesia
Tahun 2008 s/d Tahun 2017**

No	Tahun	Jumlah (orang)
1	2008	385
2	2009	3.230
3	2010	3.905
4	2011	4.052
5	2012	7.223
6	2013	8.332
7	2014	5.659
8	2015	4.426
9	2016	3.112
10	2017 (Maret)	6.191

Sumber : Kemenkumham dan UNHCR Kantor Pusat Jakarta, Maret 2017

Kedatangan pencari suaka dan pengungsi tersebut didorong oleh adanya beberapa faktor. Selain karena faktor geografis seperti yang telah dijelaskan di atas, Indonesia menjadi tempat persinggahan diantaranya karena:

- 1) Negara Indonesia yang berbentuk kepulauan, membuat Indonesia memiliki wilayah laut yang luas dan garis pantai yang panjang. Namun, hal ini tidak didukung oleh aturan hukum yang tegas. Dimana masih banyak wilayah laut dan perbatasan yang tak terjaga serta tidak memiliki tempat pemeriksaan imigrasi, sehingga dengan mudah dimanfaatkan bagi para pengungsi dan pencari suaka untuk memasuki wilayah Indonesia. Di jalur resmi masuk ke wilayah Indonesia sendiri terdapat kelemahan dari segi pemantauan instansi keimigrasian. Belum lagi ada oknum-oknum tertentu baik itu warga negara Indonesia, bahkan oknum instansi terkait yang ikut memanfaatkan keadaan pengungsi untuk mendapatkan keuntungan. Hal ini menjadi celah tersendiri bagi para pengungsi untuk masuk ke wilayah Indonesia.
- 2) Posisi Indonesia yang sangat lemah dalam mengatasi masalah para pencari suaka dan pengungsi dari negara lain karena tidak memiliki peraturan nasional yang secara khusus membahas masalah tersebut. Tidak terdapatnya hukum nasional mengenai penanganan pengungsi, membuat tumpang-tindih dan tidak jelasnya tugas lembaga-lembaga yang terkait dalam masalah penanganan pengungsi dan pencari suaka.
- 3) Sarana dan prasarana yang kurang dalam pelaksanaan permasalahan pengungsi. Kurangnya sarana dan prasarana yang dimiliki dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka untuk mengawasi perairan Indonesia secara intensif.
- 4) Keberadaan UNHCR di Jakarta juga menjadi daya tarik pengungsi. Pengungsi

merasa aman untuk memasuki wilayah Indonesia, karena setiap imigran gelap yang menyatakan dirinya pengungsi maupun pencari suaka akan langsung dirujuk kepada UNHCR. Pemerintah Indonesia mengizinkan para imigran untuk menetap di Indonesia hingga mendapatkan suatu solusi.

- 5) Kultur atau budaya masyarakat Indonesia yang dikenal dengan keramahannya, menimbulkan kesan masyarakat Indonesiadapat dengan mudah menerima kedatangan dan keberadaan para pengungsi yang mayoritas muslim.
- 6) Selain itu, Indonesia telah hidup rukun dengan berbagai macam suku, agama dan budaya yang beranekaragam serta keadaan ekonomi yang sedang berkembang dan dengan kondisi politik yang stabil.

2. Kebijakan Indonesia Dalam Penerapan Prinsip Non-Refoulement

a. Kebijakan Sebelum dikeluarkannya Perpres No 125 Tahun 2017 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

Melihat kebijakan penerapan prinsip non refoulement di Indonesia, maka kita akan melihat pelbagai peraturan yang menjelaskan tentang penanganan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. Landasan konstitusional penanganan pengungsi berdasarkan prinsip kemanusiaan seperti tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bahwa ‘Kemanusiaan yang adil dan beradab’ merupakan salah satu dasar negara Indonesia untuk turut serta membantu penanganan pengungsi lintas batas negara. Indonesia memiliki kewajiban untuk membantu para pengungsi atas dasar kemanusiaan dan penghormatan terhadap peraturan internasional. Hal ini dipertegas dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28 G Ayat 2 yang menyatakan bahwa, “Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain”. Hal inilah yang menjadi dasar hukum Indonesia untuk melindungi para pengungsi lintas batas negara di Indonesia. Kata setiap orang dalam kalimat tersebut berarti tidak ada batasan setiap siapapun untuk mendapatkan perlindungan hukum dari Indonesia tanpa melihat status kewarganegaraannya.

Selanjutnya belum ada kerangka hukum yang bersifat spesifik menjelaskan tentang bagaimana pemerintah seharusnya menangani pengungsi, peraturan yang bersifat nasional dan mengatur berbagai lapisan institusi pemerintahan. Pada tahun

1956, Perdana Menteri Indonesia Ali Sastroamidjojo mengeluarkan Surat Edaran Perdana Menteri No. 11/R.I./1956 tentang “Perlindungan Pelarian Politik.” Dalam Pasal 2 dijelaskan bahwa : “yang dimaksud dengan pelarian politik adalah orang asing yang masuk atau yang ada di wilayah.

Indonesia karena telah melakukan tindak pidana politik.” Surat Edaran ini menjadi marka pertama Indonesia dalam memperhatikan permasalahan pengungsi lintas batas. Surat Edaran tersebut dikeluarkan ketika Indonesia mengubah bentuk negaranya menjadi Republik Indonesia Serikat, dan pada tahun 1956 jumlah pengungsi mengalami ledakan akibat dari serangan Soviet yang menghancurkan Revolusi Hungaria. Ledakan pengungsi ini diduga akan berimbas pula kepada Indonesia sehingga menyebabkan Perdana Menteri Indonesia Ali Sastroamidjojo pada akhirnya mengeluarkan Surat Edaran tersebut.

Permasalahan pengungsi di Indonesia dijelaskan secara singkat di dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Pada Pasal 27 ayat 1 menentukan bahwa: “Presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan Menteri”. Penjelasan mengenai pasal tersebut adalah: “Pada dasarnya masalah yang dihadapi oleh pengungsi adalah masalah kemanusiaan, sehingga penanganannya dilakukan dengan sejauh mungkin menghindarkan terganggunya hubungan baik antara Indonesia dan negara asal pengungsi itu.

Indonesia memberikan kerja samanya kepada badan Indonesia sampai tahun 2016 memang belum memiliki aturan hukum nasional yang secara khusus memberikan perlindungan dan penanganan terhadap para pencari suaka dan pengungsi. Hukum nasional yang dianggap dapat dijadikan rujukan bagi perlindungan pencari suaka dan pengungsi ialah:

1) UU Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (UU CAT), mengaturbahwa:

Pasal 3: Tidak boleh ada negara yang menolak, mengembalikan atau mengekstradisi seseorang ke negara yang mana terdapat keyakinan/alasan yang kuat bahwa dia akan berbahaya karena menjadi sasaran penyiksaan.

2) UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, mengatur bahwa:

a) Pasal 25 :

Ayat (1) menyatakan bahwa kewenangan pemberian suaka kepada orang asing berada di tangan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Menteri.

Ayat (2) menyatakan bahwa pelaksanaan kewenangan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan keputusan Presiden

b) Pasal 26 : pemberian suaka kepada orang asing dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta dengan memperhatikan hukum, kebiasaan, dan praktik internasional.

c) Pasal 27 :

Ayat (1) menyatakan bahwa presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan Menteri.

Ayat (2) menyatakan bahwa pokok-pokok kebijakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan keputusan Presiden.

Penjelasan mengenai pasal 27 ayat (1) menyatakan “Pada dasarnya masalah yang dihadapi oleh pengungsi adalah masalah kemanusiaan, sehingga penanganannya dilakukan dengan sejauh mungkin menghindarkan terganggunya hubungan baik antara Indonesia dan negara asal pengungsi itu.

3) UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvenan Internasional Hak Sipil dan Politik 1966

Pasal 13 : Seorang asing yang secara sah berada dalam wilayah suatu negara Pihak dalam Kovenan ini, hanya dapat diusir dari wilayah tersebut sebagai akibat keputusan yang diambil berdasarkan hukum, dan kecuali ada alasan-alasan kuat mengenai keamanan nasional, harus diberikan kesempatan untuk mengajukan alasan untuk menolak pengusiran tersebut, dan berhak meminta agar kasusnya ditinjau kembali dan diwakili untuk tujuan ini oleh badan yang berwenang atau orang atau orang-orang yang secara khusus ditunjuk oleh badan yang berwenang

4) UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, mengatur bahwa:

a) Pasal 1 :

Ayat (1) : keimigrasian ialah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk dan keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.

Ayat (9) : orang asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia.

Ayat (11) : kantor imigrasi adalah unit pelaksana teknis yang menjalankan fungsi keimigrasian di daerah kabupaten, kota, atau kecamatan.

- Ayat (12) : tempat pemeriksaan imigrasi adalah tempat pemeriksaan di pelabuhan laut, bandar udara, pos lintas batas, atau tempat lain sebagai tempat masuk dan keluar wilayah Indonesia.
- Ayat (13) : dokumen perjalanan adalah dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari suatu negara, Perserikatan Bangsa-Bangsa, atau organisasi internasional lainnya untuk melakukan perjalanan antarnegara yang memuat identitas pemegangnya.
- Ayat (15) : dokumen perjalanan Republik Indonesia adalah paspor Republik Indonesia dan surat perjalanan laksanakan paspor Republik Indonesia.
- Ayat (18) : visa Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Visa adalah keterangan tertulis yang diberikan oleh pejabat yang berwenang di Perwakilan Republik Indonesia atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Pemerintah Republik Indonesia yang memuat persetujuan bagi orangasing untuk melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia dan menjadi dasar pemberian izin tinggal.
- Ayat (33) : Rumah Detensi Imigrasi adalah unit pelaksana teknis yang menjalankan fungsi keimigrasian sebagai tempat penampungan sementara bagi orang asing yang dikenai tindakan administratif keimigrasian.
- Ayat (35) : Detensi ialah orang asing penghuni rumah detensi imigrasi yang telah mendapatkan keputusan pendetensian dari pejabat migrasi.
- b) Pasal 71 : setiap orang asing yang berada di wilayah Indonesia wajib memberikan segala keterangan yang diperlukan mengenai identitas diri dan/atau keluarganya serta melaporkan setiap perubahan status sipil, kewarganegaraan, pekerjaan, penjamin, atau perubahan alamatnya kepada kantor imigrasi setempat.
- c) Pasal 83 :
- Ayat (1) pejabat imigrasi berwenang menempatkan orang asing dalam Rumah Detensi Imigrasi jika berada di wilayah Indonesia tanpa memiliki izin tinggal yang sah atau memiliki izin tinggal yang tidak berlaku lagi, berada di wilayah Indonesia tanpa memiliki dokumen perjalanan yang sah, dikenai tindakan administratif keimigrasian berupa pembatalan izin tinggal karena melakukan perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau menganggu keamanan dan ketertiban umum.
- d) Pasal 85 :
- Ayat (1) detensi terhadap orang asing dilakukan sampai deteni dideportasi.

Ayat (2) dalam hal deportasi sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) belum dapat dilaksanakan, detensi dapat dilakukan dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun.

d) Pasal 86 : ketentuan tindakan administratif keimigrasian tidak diberlakukan terhadap korban perdagangan orang dan penyeludupan manusia.

e) Pasal 87 :

Ayat (1) menyatakan korban perdagangan orang dan penyeludupan manusia yang berada di wilayah Indonesia ditempatkan didalam Rumah Detensi Imigrasi atau di tempat lain yang ditentukan.

Ayat (2) menyatakan korban perdagangan orang dan penyeludupan manusia sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) mendapatkan perlakuan khusus yang berbeda dengan deteni pada umumnya.

f) Pasal 88 : Menteri atau pejabat imigrasi yang ditunjuk mengupayakan agar korban perdagangan dan penyeludupan manusia yang berkewarganegaraan asing segera dikembalikan ke negara asal mereka dan diberikan surat perjalanan apabila mereka tidak memilikinya.

g) **Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Keimigrasian :**

Ketentuan Pasal 206, Pasal 221, dan Pasal 223 menyatakan bahwasanya ketentuan-ketentuan yang ada pada PP mengatur tentang pendetensian pengungsi (imigran ilegal) hingga 10 tahun, PP tersebut mengatur bahwa setelah 10 tahun pendetensian mereka dapat dikeluarkan dengan kewajiban melaporkan selama 6 bulan sekali dan kewajiban melapor ke kantor imigrasi apabila ada perubahan status dan pekerjaan mereka.

h) **Peraturan dan Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi**

(1) Surat Dirjen Imigrasi Nomor F-IL.01.10-1297 tentang Penanganan Orang Asing yang menyatakan diri pencari suaka atau pengungsi, yang ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kakanwil Depkum HAM RI) dan Kepala Kantor Imigrasi di seluruh Indonesia pada angka 2 dan angka 3 :
“apabila terdapat orang asing yang menyatakan keinginan pencari suaka pada saat tiba di Indonesia, agar tidak dikenakan tindakan keimigrasian berupa pendeportasian ke wilayah negara yang mengancam kehidupan dan kebebasannya dan apabila orang asing yang dimaksud berindikasi pencari suaka atau pengungsi agar

menghubungi organisasi internasional yang menangani urusan pengungsi atau UNHCR.

- (2) Peraturan Ditjen Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tanggal 17 September 2010 Tentang Penanganan Imigran Ilegal, Pasal 2 : (1) Imigran Ilegal pada saat diketahui berada di Indonesia dikenakan tindakan imigrasi; (2) Imigran Ilegal yang dimaksud menyatakan maksud keinginan pencari suaka atau pengungsi dan atau alasan tertentu tidak bisa dikenakan tindakan penempatan, dikoordinasikan dengan organisasi internasional yang menangani pengungsi dan atau UNHCR untuk menentukan statusnya
- (3) Peraturan Menteri Hukum dan HAM R.I No.M.05.IL.02.07 Tahun 2006 tentang Penanganan Imigran Gelap yang menyatakan diri Pencari Suaka atau Pengungsi, Pasal 2 : (1) Setiap Orang Asing yang memasuki wilayah Indonesia wajib memenuhi peraturan perundang-undangan; (2) Terhadap orang yang menyatakan diri pencari suaka atau pengungsi pada saat memasuki wilayah Indonesia dilakukan penanganan pada kesempatan pertama; yang berupa ayat (3) melakukan pengamanan dan pendataan, menghubungi perwakilan negara orang asing yang bersangkutan, menghubungi IOM untuk penampungan sementara dan menghubungi UNHCR untuk penentuan statusnya.

i) **Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI 1917-OT.02.01 Tahun 2013**

Peraturan ini tentang Standarasi Operasional Prosedur Rumah Detensi Imigrasi. Peraturan ini dimaksudkan untuk memberikan pedoman dan keseragaman bagi petugas imigrasi pada Rumah Detensi Imigrasi dalam pendetensian, pengisolasian, penempatan, pemulangan, dan fasilitasi penempatan ke negara ketiga terhadap Orang Asing di Wilayah Indonesia serta fasilitasi penempatan ke negara ketiga bagi Deteni secara tertib dan dapat dipertanggungjawabkan. Disamping itu peraturan ini bertujuan menciptakan standarisasi pendetensian, pengisolasian, penempatan, pemulangan, pemindahan, dan fasilitasi penempatan ke negara ketiga terhadap Orang Asing di Wilayah Indonesia yang melakukan pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan, serta fasilitasi

penempatan ke negara ketiga bagi Deteni yang berada di Rumah Detensi Imigrasi.

j) Keputusan Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan Nomor KEP-10/MENKO/ POLHUKAM/1/2013

Peraturan ini tentang Pembentukan Desk Penganganan Penyelundupan Manusia, Pengungsi dan Pencari Suaka (P2MP2S) yang berfungsi untuk melakukan koordinasi antar K/L dan memberikan rekomendasi kepada institusi di bawahnya dan juga pemerintah daerah tentang apa yang harus dilakukan untuk menangani permasalahan pengungsi yang muncul di lapangan.

Ketentuan-ketentuan diatas merupakan suatu instrumen nasional yang menunjukkan kebijakan Indonesia untuk berkomitmen menerapkan prinsip non refoulement. Walaupun belum ada peraturan setingkat undang undang yang khusus mengatur penerapan prinsip non-refoulemen dalam rangka memberikan perlindungan terhadap pengungsi asing dan pencari suaka, namun beberapa peraturan yang lebih rendah memberi ruang mengatur penanganan pencari suaka dan pengungsi.

Disamping itu Undang-undang No.37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri telah menyebut bahwa kebijakan mengenai pengungsi ditentukan oleh Presiden dalam sebuah Keppres, namun hingga saat ini belum terdapat sebuah ketentan khusus yang dapat dijadikan acuan bersama (*common reference*) bagi semua instansi terkait penanganan masalah pengungsi. Belum adanya ketentuan khusus telah membuat masalah pengungsi ditangani secara *ad hoc*. Untuk mengatasi kekurangan tersebut, Kementrian Luar Negeri telah memulai inisiatif penyusunan sebuah rancangan Peraturan Presiden mengenai penanganan pencari suaka dan pengungsi dengan melibatkan Kementrian/lembaga terkait, dan masyarakat. Proses penyusunan tersebut hingga saat inimasih berjalan. Rancangan Perpres tersebut diharapkan bisa mengakomodasi prinsip-prinsip yang terdapat di dalam Konvensi tentang Status Pengungsi 1951, serta prinsip-prinsip yang terdapat dalam berbagai instrumen HAM internasional di mana Indonesia telah menjadi pihak.⁶

Selanjutnya di dalam undang undang dan peraturan pelaksana tentang keimigrasian diatasjuga belum diatur secara eksplisit pembahasan terkait pengungsi. Bila dicermati di

⁶Atik Krustiyati, *Kebijakan Penanganan Pengungsi di Indonesia: Kajian dari Konvensi Pengungsi Tahun 1951 dan Protokol 1967*, Law Review, Vol.XII, No.2, hlm. 38

dalam UU keimigrasian ini memandang bahwa setiap pengungsi asing atau pencari suaka yang masuk ke Indonesia adalah imigran ilegal, atau korban perdagangan dan penyeludupan manusia. Padahal secara fakta yang ditemukan di lapangan, tidak semua para pengungsi asing dan pencari suaka masuk dalam kategori korban perdagangan dan penyeludupan manusia. Penjabaran yang tidak eksplisit terhadap pengungsi dan pencari suaka yang tertera dalam UU keimigrasian ini, membuat beberapa pihak terutama pihak pemerintah daerah yang menjadi pelaksana dalam penerimaan awal para pengungsi asing ini sulit dalam mengambil kebijakan.

Direktorat Jenderal Imigrasi telah beberapa kali mengeluarkan Peraturan Dirjen Imigrasi tentang pengungsi dan pencari suaka, namun tentunya peraturan tersebut hanya bersifat terbatas pada fungsi dan wewenang Imigrasi. Padahal dalam kondisi di lapangan, tidak semua permasalahan yang muncul adalah terkait dengan penanganan pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke dalam wewenang Imigrasi. Contohnya; apabila pengungsi menikah dengan WNI, bagaimana dengan status pernikahan WNI tersebut dan apabila telah memiliki anak, bagaimana dengan hak anak atas pendidikan? Pencatatan pernikahan dan akses pendidikan anak tentulah diluar dari kewenangan Imigrasi.

Pada akhirnya, melihat kompleksitas permasalahan di lapangan, berbagai institusi pemerintah mencoba untuk melakukan terobosan-terobosan agar pemasalahan yang ada tidak membesar. Di tingkat Kementertian/Lembaga (K/L), dibentuk Desk Penganganan Penyelundupan Manusia, Pengungsi dan Pencari Suaka (P2MP2S) yang berfungsi untuk melakukan koordinasi antar K/L dan memberikan rekomendasi kepada institusi di bawahnya dan juga pemerintah daerah tentang apa yang harus dilakukan untuk menangani permasalahan pengungsi yang muncul di lapangan. Desk ini dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan Nomor KEP-10/MENKO/ POLHUKAM/1/2013 dan SK P2MP2S terus dilakukan pembaharuan setiap tahunnya. Desk ini melibatkan 11 Kementerian/Lembaga terkait yaitu:

1. Kementerian Koordinasi Politik, Hukum dan Keamanan;
2. Kementerian Dalam Negeri,
3. Kementerian Luar Negeri;
4. Kementerian Hukum dan HakAsasi Manusia;
5. Kementerian Keuangan;
6. Kementerian Perhubungan;

7. Kepolisian Negara Republik Indonesia;
8. Kejaksaan Agung;
9. Badan Intelijen Nasional (BIN);
10. Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL);
11. Badan Search and Rescue Nasional (Basarnas).

Namun demikian, karena terbatasnya dasar hukum, maka tugas dan wewenang masing-masing K/L terkait dipadankan dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) yang memang sudah menjadi tugas K/L tersebut. Hanya saja, targetnya diperluas dengan memasukkan para pengungsi dan pencari suaka dalam tupoksinya.⁷ Karena Desk ini tidak memiliki struktur di daerah, maka selain mengkoordinir K/L yang termasuk di dalam struktur, Desk ini juga mendorong terbentuknya satuan-satuan tugas penanganan pengungsi di tingkat daerah yang melibatkan berbagai instansi pemerintahan.⁸ Desk juga melakukan monitoring terhadap jalannya penanganan pengungsi lintas batas di daerah-daerah yang menjadi kantong pengungsi di Indonesia. Salah satu yang menjadi perhatian dari Desk adalah efektifitas TimPORA - tim khusus yang dipimpin oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dan terdiri dari berbagai instansi pemerintahan tingkat daerah.⁹

Tim Pengawasan Orang Asing (TimPORA) merupakan mandat dari UU Keimigrasian No. 6 Tahun 2011, yang memerintahkan kepada Imigrasi untuk menjadi leading sector di tiap wilayah di Indonesia untuk mengawasi dan menangani orang asing yang ada di wilayah Indonesia termasuk di dalamnya pengungsi dan pencari suaka. Setiap Kantor Imigrasi (Kanim) diinstruksikan untuk membentuk dan memimpin TimPORA di wilayah kerjanya, dan menyusun keanggotaan sesuai dengan karakteristik wilayah kerja Kanim tersebut. Tidak ada pengaturan ajeg yang diinstruksikan oleh pemerintah pusat melalui Dirjen Imigrasi mengenai keanggotaan TimPORA di tiap-tiap Kanim.

Pada bulan April tahun 2016, Dirjen Imigrasi mengeluarkan Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi No. IMI-0352.GR.02.07 tentang Penanganan Imigran Ilegal yang Menyatakan Diri sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi. Pasal 4 dalam peraturan

⁷Wawancara dengan Desk Penanganan Penyelundupan Manusia, Pengungsi dan Pencari SUAKA (P2MP2S), Tanggal 18 Oktober 2017

⁸Wawancara dengan Desk Penanganan Penyelundupan Manusia, Pengungsi dan Pencari SUAKA (P2MP2S), tanggal 18 Oktober 2017

⁹Wawancara dengan Desk Penanganan Penyelundupan Manusia, Pengungsi dan Pencari SUAKA (P2MP2S), tanggal 18 Oktober 2017.

tersebut mengatur 'tempat lain' sebagai salah satu bentuk penempatan pengungsi. Pencari suaka dan pengungsi yang dapat menempati 'tempat lain' tersebut adalah mereka yang sakit atau membutuhkan perawatan, akan melahirkan, anak-anak, atau apabila rumah detensi imigrasi atau ruang detensi imigrasi sudah penuh. Hal ini merupakan kemajuan bagi Imigrasi untuk memperbesar kemungkinan anak-anak dan ibu hamil tidak ditempatkan di rudenim atau kanim.

Pada akhirnya, payung hukum untuk menangani pengungsi dan pencari suaka secara komprehensif sangat diperlukan di daerah. Akan tetapi apabila pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan secara nasional, diharapkan kebijakan tersebut jangan sampai menimbulkan dampak negatif di daerah. Apapun kebijakan nasional yang dikeluarkan hanya menjadi legitimasi daerah untuk mengeluarkan anggaran, bukannya memperjelas kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing instansi pemerintahan yang sudah terlibat maupun yang harusnya terlibat.¹⁰

b. Kebijakan Penerapan Prinsip Non-Refoulement berdasarkan Instruksi Presiden No.125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

Peraturan Presiden No 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri pada dasarnya dikeluarkan sebagai tindak lanjut atas ketentuan Pasal 27 ayat (2) UU No 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Ada beberapa pertimbangan dalam penerbitan Perpres itu, salah satunya adalah untuk menanggulangi nasionalisme sempit. Bahasa dalam Perpres ini cukup luas, menjabarkan prosedur yang secara informal sudah ada, seperti mengarahkan pengungsi ke Pusat Detensi Imigrasi dan mempercayakan penyediaan tempat penampungan sementara kepada pemerintah daerah atau pemerintah kota. Perpres itu antara lain mengatur pengamanan terhadap orang pencari suaka dan pengungsi, koordinasi pemerintah dan UNHCR soal status mereka, serta menghormati kebebasan fundamental pengungsi.

Penerbitan Perpres ini merupakan suatu kemajuan setelah lama direncanakan sejak tahun 2010. Secara normatif, Perpres No. 125 Tahun 2016 ini mengisi kekosongan hukum pengaturan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia sebagaimana yang ditegaskan di dalam Pasal 28G UUD dan Pasal 25, Pasal 26 dan Pasal 27 UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri

¹⁰Wawancara dengan Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Medan, tanggal 10 Oktober 2017.

Perpres ini harus menjadi rujukan bagi setiap pejabat Pemerintah di Indonesia (Pusat dan Daerah) dalam hal penanganan pencari suaka atau pengungsi. Selama ini, Pemerintah di tingkat bawah atau daerah seringkali gamang dalam menyikapi para pengungsi atau pencari suaka di Indonesia, terutama ketika pencari suaka ini datang ke perairan Indonesia secara tiba-tiba, karena tidak adanya aturan yang jelas. Pendekatan yang seringkali digunakan adalah pendekatan keamanan yang justru menambah kerentanan bagi para pengungsi dan pencari suaka. Saat ini berdasarkan Perpres No. 125 Tahun 2016, sudah dibentuk koordinasi dan fungsi yang jelas di pemerintahan apabila mendapati keberadaan pengungsi baik di laut maupun di darat.

Perpres ini mengadopsi definisi pengungsi yang ada dalam Konvensi 1951, yang mana definisi tersebut berbeda dengan definisi imigran gelap/ilegal, sehingga semua instansi pemerintah terkait harus pula mengadopsi definisi yang sama dalam peraturan-peraturan yang dikeluarkan, dan dapat memperlakukan pengungsi dan pencari suaka dengan baik. Keputusan pemerintah Indonesia untuk menerima definisi pengungsi seperti terkandung dalam Konvensi Pengungsi 1951 itu sangat baik, sehingga pengungsi tidak terus menerus disebut sebagai imigran gelap. Instansi terkait pemerintah dengan demikian harus menyepakati penyebutan demikian dan mengakui pencari suaka dan pengungsi berdasarkan peraturan perundang-undang Indonesia.

Penerapannya ke depan Perpres ini harus memasukkan prinsip hak asasi manusia yang ada di dalam Kovenan Internasional, seperti Sipil dan Politik (ICCPR), Ekonomi Sosial-Budaya (ICESCR), maupun Konvensi internasional lain yang sudah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia.

Perpres ini menjadi pilihan politik Indonesia saat ini untuk tidak dulu meratifikasi Konvensi dan Protokol Pengungsi/Pencari Suaka. Konsekuensinya, Perpres ini juga harus dijalankan sesuai dengan Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokolnya untuk memenuhi dan menjamin hak-hak pencari suaka atau pengungsi di Indonesia.

Secara substansi, di dalam Perpres telah cukup lengkap melindungi hak-hak pengungsi dan pencari suaka, di antaranya adalah adanya perhatian khusus untuk kaum rentan yang berada dalam kondisi darurat di laut dan darat, sakit, hamil, difabel, anak, dan lanjut usia; memberikan pengakuan untuk penyatuan keluarga; kejelasan definisi pengungsi; distribusi peran antar lembaga dan prinsip berbagi tanggung jawab; dan penggunaan APBN untuk perlindungan pengungsi. Meskipun Perpres ini tidak melindungi semua hak asasi manusia pengungsi, seperti hak untuk bekerja dan menempuh pendidikan, namun Perpres tidak melarang mereka bersekolah atau bekerja.

Perpres ini juga menyebut, penanganan pengungsi dikoordinasikan oleh Menteri (yang mengoordinasikan urusan pemerintahan di bidang politik, hukum, dan keamanan).

Koordinasi dilakukan untuk merumuskan kebijakan meliputi:

- a. Penemuan;
- b. Penampungan;
- c. Pengamanan; dan
- d. Pengawasan keimigrasian.

Ad a. Penemuan :

Perpres ini tidak menyinggung tentang penanganan pengungsi yang ditemukan di perairan internasional, tetapi hanya dalam perairan nasional yang jumlahnya cukup signifikan karena Indonesia adalah negara kepulauan. Pengungsi yang ditemukan di perairan wilayah Indonesia ditangani oleh Lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan dalam melaksanakan operasi Pencarian dan Pertolongan terhadap kapal yang diduga berisi Pengungsi yang melakukan panggilan darurat (Pasal 6). Operasi Pencarian dan Pertolongan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat melibatkan instansi terkait, meliputi (Pasal 7) :

- a) Tentara Nasional Indonesia;
- b) Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- c) kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perhubungan;
- d) lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keamanan dan keselamatan laut atau yang disebut dengan nama Badan Keamanan Laut; atau
- e) kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait lainnya yang melaksanakan tugas di perairan wilayah Indonesia.

Pengungsi yang ditemukan dalam keadaan darurat segera dilakukan tindakan berupa (Pasal 9) :

- a) memindahkan Pengungsi ke kapal penolong jika kapal akan tenggelam;
- b) membawa ke pelabuhan atau daratan terdekat jika aspek keselamatan nyawa Pengungsi dalam keadaan terancam;
- c) mengidentifikasi Pengungsi yang membutuhkan bantuan medis gawat darurat;
- d) menyerahkan orang asing yang diduga Pengungsi kepada Rumah Detensi Imigrasi di pelabuhan atau daratan terdekat.

Petugas Rumah Detensi Imigrasi yang menerima pengungsi untuk selanjutnya melakukan pendataan melalui pemeriksaan [Pasal 13 ayat (2)] :

- a) dokumen perjalanan;
- b) status keimigrasian; dan
- c) identitas.

Dalam hal hasil pemeriksaan terdapat orang asing yang menyatakan diri sebagai Pengungsi, petugas Rumah Detensi Imigrasi berkoordinasi dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui kantor Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia [Pasal 20 ayat (2)].

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 dan Pasal 11, prosedur penyerahan pengungsi dalam hal di pelabuhan atau daratan terdekat belum terdapat Rumah Detensi Imigrasi, penyerahan Pengungsi dilakukan kepada Kantor Imigrasi di wilayah setempat. Selanjutnya dalam hal di pelabuhan atau daratan terdekat belum terdapat Rumah Detensi Imigrasi dan Kantor Imigrasi, penyerahan Pengungsi dilakukan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia setempat.

Ad b. Penampungan :

Berdasarkan ketentuan Pasal 24, Rumah Detensi Imigrasi berkoordinasi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota setempat untuk membawa dan menempatkan Pengungsi dan tempat ditemukan ke tempat penampungan. Dalam hal tempat penampungan belum tersedia, Pengungsi dapat ditempatkan di tempat akomodasi sementara. Tempat akomodasi sementara ditetapkan oleh bupati/walikota. Dalam hal pemerintah daerah memanfaatkan barang milik daerah untuk tempat penampungan bagi Pengungsi, penggunaannya dalam bentuk pemanfaatan pinjam pakai antara pemerintah daerah dengan Menteri sebagai pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah daerah kabupaten/kota menentukan tempat penampungan bagi Pengungsi. Tempat penampungan bagi Pengungsi berdasarkan Pasal 26 Perpres ini harus memenuhi kriteria:

- a) dekat dengan fasilitas pelayanan kesehatan dan ibadah;
- b) berada pada satu wilayah kabupaten/kota dengan Rumah Detensi Imigrasi; dan
- c) kondisi keamanan yang mendukung.

Tempat penampungan dapat difasilitasi oleh organisasi internasional di bidang urusan migrasi melalui kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia setelah berkoordinasi dengan Menteri. Fasilitasi oleh organisasi internasional berupa fasilitas kebutuhan dasar bagi Pengungsi di tempat penampungan yang paling sedikit meliputi:

- a) penyediaan air bersih;
- b) pemenuhan kebutuhan makan, minum, dan pakaian;
- c) pelayanan kesehatan dan kebersihan; dan
- d) fasilitas ibadah.

Dalam hal fasilitas kesehatan dan fasilitas ibadah tidak tersedia, pemerintah daerah kabupaten/kota dapat mengupayakan di luar tempat penampungan dengan memperhatikan kemudahan akses jangkauan.

Pengungsi dengan berkebutuhan khusus dapat ditempatkan di luar tempat penampungan yang difasilitasi oleh organisasi internasional di bidang urusan migrasi setelah mendapat izin dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia melalui unit kerja yang menangani urusan keimigrasian. Pengungsi dengan berkebutuhan khusus meliputi Pengungsi: sakit; hamil; penyandang disabilitas; anak; dan lanjut usia.

Pencari suaka yang permohonan status pengungsinya ditolak dan ditolak final oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi untuk proses Pemulangan Sukarela atau deportasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain pencari suaka yang permohonan status pengungsinya ditolak dan ditolak final, Pengungsi untuk proses penempatan ke negara ketiga dapat juga ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi (Pasal 29).

Ad c. Pengamanan :

Pengamanan terhadap Pengungsi pada saat ditemukan dilaksanakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia. Instansi pemerintah dan masyarakat setempat yang menemukan Pengungsi melakukan pengamanan yang diperlukan dan berkoordinasi dengan atau melaporkan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Instansi pemerintah berkewajiban menciptakan kondisi yang aman guna menghindari tindak kejahatan (Pasal 31).

Pengamanan terhadap Pengungsi pada tempat penampungan dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 huruf a, berkoordinasi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia setempat:

- a) menjaga agar Pengungsi tetap berada di tempat penampungan;
- b) menciptakan rasa aman bagi lingkungan sekitar tempat penampungan;
- c) membuat dan menyosialisasikan tata tertib yang memuat kewajiban dan larangan bagi Pengungsi.

Ad d. Pengawasan Keimigrasian :

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 Perpres No. 125 Tahun 2016, Petugas Rumah Detensi Imigrasi melakukan pengawasan keimigrasian terhadap Pengungsi. Pengawasan keimigrasian terhadap pengungsi dilaksanakan pada saat ditemukan, di tempat penampungan dan diluar tempat penampungan, diberangkatkan ke negara tujuan, Pemulangan Sukarela, dan pendeportasian.

Pengawasan keimigrasian terhadap Pengungsi pada *saat ditemukan* dilakukan dengan cara *pemeriksaan dan pendataan*. Pengawasan keimigrasian terhadap Pengungsi *di tempat penampungan* dan *di luar tempat penampungan* dilakukan dengan cara (Pasal 35) :

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

Kewajiban yang dilekatkan kepada Pengungsi dalam rangka pengawasan adalah wajib lapor diri setiap bulan kepada kepala Rumah Detensi Imigrasi setempat untuk mendapat stempel pada kartu identitas khusus pada saat berada di tempat penampungan. Pengungsi yang tidak melaporkan diri selama 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang dapat diterima, ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi (Pasal 36).

Pengawasan keimigrasian terhadap Pengungsi dalam rangka diberang-katkan ke negara tujuan dilakukan dengan cara (Pasal 37):

- a) menerima pemberitahuan persetujuan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia yang memuat nama Pengungsi yang disetujui dan akan ditempatkan ke negara tujuan;
- b) menyelesaikan administrasi keberangkatan dengan menerakan izin keluar tidak kembali pada dokumen perjalanan; dan
- c) melakukan pengawalan keberangkatan dari tempat penampungan ke tempat pemeriksaan imigrasi terdekat.

Pengawasan keimigrasian terhadap Pengungsi dalam rangka Pemulangan Sukarela dilakukan dengan cara (Pasal 38) :

- a) menerima permohonan Pengungsi yang akan kembali ke negara asalnya secara sukarela;
- b) menyelesaikan administrasi keberangkatan dengan menerakan izin keluar tidak kembali pada dokumen perjalanan; dan
- c) melakukan pengawalan keberangkatan ke tempat pemeriksaan imigrasi terdekat.

Pengawasan keimigrasian terhadap pencari suaka yang ditolak permohonan status pengungsinya oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia dilakukan dengan cara (Pasal 39) :

- a) menerima pemberitahuan penolakan status Pengungsi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia;
- b) berkoordinasi dengan pejabat yang ditunjuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 huruf a untuk mengeluarkan pencari suaka yang ditolak status pengungsinya dari tempat penampungan dan menempatkan di Rumah Detensi Imigrasi;
- c) menyiapkan proses administrasi pendeportasian keluar wilayah Indonesia; dan
- d) melakukan pengawalan pendeportasian ke tempat pemeriksaan imigrasi terdekat.

Di dalam Perpres No. 125 Tahun 2016 ini, di samping 4 hal (penemuan, penampungan, pengamanan dan pengawasan keimigrasian) terhadap pengungsi, maka diatur pula hal penting lainnya yang terkait dengan penanganan pengungsi dari luar

negeri, yaitu masalah pendanaan. Pendanaan yang diperlukan untuk penanganan pengungsi menurut Perpres ini bersumber dari:

- a) anggaran pendapatan dan belanja negara melalui kementerian/lembaga terkait; dan/atau
- b) sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Perpres ini bila dicermati lebih menegaskan dari peraturan-peraturan yang sudah ada sebelumnya dan menambahkan ketentuan penanganan penemuan pengungsi. Peraturan-peraturan sebelumnya sudah mengatur hal yang berkaitan penanganan penampungan, pengamanan dan pengawasan pengungsi.

Walaupun demikian perpres ini menunjukkan bahwa politik hukum yang lebih kuat untuk menerapkan prinsip *non-refoulement* oleh pemerintah Indonesia. Sekaligus juga menunjukkan kepedulian dan menaruh perhatian yang lebih besar terhadap masalah pengungsi yang datang dari luar negeri dan Perpres No. 125 Tahun 2016 ini menjadi payung hukum dalam kerangka hukum nasional penanganan pengungsi dari luar negeri bagi semua lembaga pemerintahan, baik di Pusat maupun Daerah.

B. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERAPAN PRINSIP NON REFOULEMENT DI INDONESIA

1. Praktek Penerapan Prinsip Non-Refoulement Di Indonesia

Beberapa kebijakan terkait penerapan prinsip *Non-refoulement* yang telah diuraikan diatas telah dijadikan dasar untuk melaksanakan para petugas di lapangan untuk menerapkan prinsip ini. Walaupun tidak begitu komprehensif yang kadang membuat petugas di lapangan ragu-ragu, tapi dalam perkembangan kebijakan kebijakan yang diambil menunjukkan arah kemajuan yang lebih baik sampai akhir keluar kebijakan Perpres nomor 125 tahun 2016.

Praktik penerapan prinsip *non-refoulement* ini di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Surat Direktur Jenderal Imigrasi (untuk selanjutnya disebut dengan Surat Dirjen) Nomor F-IL.01.10-1297 tanggal 30 September 2002, yang ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kakanwil Depkum HAM RI) dan Kepala Kantor Imigrasi di seluruh Indonesia, untuk

memberikan petunjuk mengenai penanganan terhadap orang asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi.

Surat tersebut memberikan penegasan bahwa Indonesia secara umum menolak orang asing yang datang memasuki wilayah Indonesia jika tidak memenuhi persyaratan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Artinya setiap orang asing yang memasuki wilayah harus membawa dokumen yang sah (paspor dan visa) tanpa dokumen tersebut petugas imigrasi dapat melakukan tindakan imigrasi deportasi. Hal ini wajar dilakukan oleh setiap negara mengingat setiap negara mempunyai kedaulatanteritorial menentukan orang asing mana saja yang diijinkan masuk ke wilayahnya. Kemungkinan terjadi dalam hal masuknya pengungsi, baik secara ilegal maupun legal, yang tidak boleh dikembalikan ke daerah yang membahayakan dirinya.

Surat Dirjen tersebut memberikan petunjuk kepada petugas imigrasi bahwa jika terdapat orang asing yang menyatakan mencari suaka atau menyatakan sebagai pengungsi saat tiba di Indonesia, ia tidak dikenakan tindakan imigrasi berupa pendeportasian ke wilayah negara yang mengancam kehidupan dan kebebasannya. Isi surat ini secara eksplisit menunjukkan kesesuaian dengan prinsip *non-refoulement*. Selanjutnya surat tersebut juga memberikan petunjuk bahwa bila di antara orang asing dimaksud diyakini terdapat indikasi sebagai pencari suaka atau pengungsi, maka petugas imigrasi setempat segera menghubungi *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) untuk penentuan statusnya. Bilamana kedatangan orang asing yang mencari suaka sedang diperiksa di Tempat Pemeriksaan Imigrasi yang jauh dari Kantor Perwakilan UNHCR, maka petugas harus melakukan koordinasi dan kesepakatan dengan penanggung jawab alat angkut sambil menunggu kedatangan pejabat Perwakilan UNHCR.

Surat Dirjen Imigrasi tersebut juga menetapkan bahwa orang asing yang telah memperoleh *Attestation Letter* atau Surat Keterangan sebagai pencari suaka, pengungsi dan atau seseorang yang berada di bawah perlindungan UNHCR, tidak akan dipermasalahkan status izin tinggalnya selama di Indonesia. Apabila orang asing yang telah memperoleh status dari UNHCR sebagai pencari suaka atau pengungsi tersebut tidak mentaati ketentuan hukum, maka ia diproses sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian. Ketentuan Pasal 42 Undang-undang tersebut menyatakan bahwa tindakan keimigrasian dilakukan terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia yang melakukan kegiatan berbahaya atau patut diduga akan membahayakan

keamanan dan ketertiban umum, atau tidak menghormati atau mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi Nomor: F-IL.01.10-1297 tanggal 30 September 2002 yang mengatur soal penanganan terhadap pendatang asing atau pengungsi dinilai tidak lagi sesuai dengan kondisi kekinian. Oleh karena itu, Ditjen Imigrasi telah mengeluarkan Peraturan Ditjen Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tanggal 17 September 2010 Tentang Penanganan Imigran Ilegal untuk memperketat peningkatan imigran gelap ke Indonesia. Peraturan Ditjen Imigrasi tersebut ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No. IMI-1504.IL.02.10 Tahun 2010 tanggal 21 September 2010 Tentang Pelaksanaan Penanganan Imigran Ilegal.

Berdasarkan Peraturan Ditjen Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010 dan Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No. IMI-1504.IL.02.10 Tahun 2010 ini, maka terhadap semua imigran ilegal akan dikenakan tindak keimigrasian setelah diidentifikasi, dibuat berita acara. Petugas imigrasi dalam melakukan pendataan terhadap pengungsi sesuai dengan peraturan standart operasional procedure (SOP)¹¹ meliputi : identitas diri, jenis kelamin, kebangsaan, umur dan tempat, tanggal lahir, sidik jari dan dokumen yang dimiliki. Jika terbukti ilegal mereka akan dimasukkan ke Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim). Apabila para imigran ilegal menyatakan keinginan untuk mencari suaka karena alasan tertentu, tidak dapat dideportasi. Selain itu juga, imigran tersebut tidak dapat dipermasalahkan ijin tinggalnya selama di Indonesia jika sudah memiliki *Attestation Letter* atau surat keterangan sebagai pencari suaka dari *United Nations High Commissioner for Refugee* (UNHCR). Akan tetapi kalau surat keterangan mencari suaka dan status pengungsi UNHCR didapatkan bukan dari UNHCR yang ada di Indonesia, maka mereka tetap dikenakan tindakan keimigrasian dan tetap berkoordinasi dengan UNHCR dan organisasi Internasional lain yang menangani masalah pengungsi. Selanjutnya jika ada imigran yang ingin kembali ke negaranya, maka pihak Imigrasi akan memfasilitasi urusan keimigrasian imigran tersebut.

Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No. IMI-1504.IL.02.10 Tahun 2010 berisi hal-hal sebagai berikut¹²:

¹¹Wawancara

¹²Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No. IMI-1504.IL.02.10 Tahun 2010 tanggal 21 September 2010 Tentang Pelaksanaan Penanganan Imigran Ilegal yang mencabut Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No.

- 1) Pelaksanaan penanganan orang asing sebagai imigran ilegal yang kemudian menyatakan dirinya sebagai pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*) di wilayah Indonesia untuk mempedomi ketentuan dalam Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010;
- 2) Guna mendukung pelaksanaan penanganan imigran ilegal dimaksud, selain melakukan koordinasi intensif dengan pihak organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi dan/atau *United Nation High Commissioner for Refugees* (UNHCR) yang berkedudukan di Indonesia, juga melakukan langkah-langkah sesuai tugas pokok dan fungsinya, yaitu :
 - a) Mengefektifkan pembentukan dan pelaksanaan kerja Tim Koordinasi Pengawasan Orang (Sipora) Daerah baik di tingkat Provinsi ataupun Kabupaten/Kota;
 - b) Mengintensifkan koordinasi dengan instansi terkait baik di tingkat Provinsi ataupun Kabupaten/Kota;
 - c) Mengoptimalkan penggunaan alokasi anggaran bagi kegiatan pengawasan orang asing secara berkala maupun dalam Tim Sipora dimaksud, sesuai Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) masing-masing Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Kantor Imigrasi, dan Rumah Detensi Imigrasi; dan
 - d) Melakukan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) mengenai kegiatan pengawasan orang asing secara cermat, tepat dan akurat melalui pengajuan Kerangka Acuan Kerja (KAK) dan Rincian Anggaran Biaya (RAB) dalam DIPA masing-masing Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Kantor Imigrasi dan Rumah Detensi Imigrasi yang paling lambat tiap tahunnya akhir bulan September sebelum terbitnya pagu definitif tahun berjalan.

Berlakunya kebijakan penanganan imigran ilegal dalam Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi No.IMI-1504.IL.02.10 Tahun 2010, maka Surat Edaran Direktur Jenderal Keimigrasian No. P-IL.01.10-1297 tanggal 30 September 2002 tentang Penanganan terhadap Orang Asing yang Menyatakan Diri Sebagai Pencari Suaka dan Pengungsi dinyatakan dicabut dan tidak berlaku.

P-IL.01.10-1297 tanggal 30 September 2002 tentang Penanganan terhadap Orang Asing yang Menyatakan Diri Sebagai Pencari Suaka dan Pengungsi. Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No. IMI-1504.IL.02.10 tahun 2010 merupakan pelaksanaan dari Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi No. IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010 tentang Penanganan Imigran Ilegal.

Berdasarkan Surat Edaran tersebut pemerintah berusaha untuk memberikan petunjuk untuk dijadikan pegangan bagi para petugas imigrasi pemeriksa di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI), untuk memberikan perlakuan khusus terhadap orang asing yang mengaku sebagai pencari suaka atau pengungsi, yaitu diberikan kesempatan untuk menghubungi *protecting officer* dari UNHCR pada saat itu juga untuk dilakukan penelitian awal. Mereka yang ada diindikasikan sebagai pencari suaka atau pengungsi akan ditangani langsung oleh UNHCR untuk penelitian lanjutan.

Para pendatang seringkali justru tidak datang melalui TPI atau sudah berada di wilayah Indonesia tanpa diketahui atau datang menggunakan sarana angkutan non-reguler seperti perahu kayu. Mereka ditemukan telah berada di suatu tempat, pantai atau pulau di wilayah Indonesia. Dalam kasus seperti ini maka orang-orang asing yang mengaku sebagai pencari suaka atau pengungsi akan ditampung di gedung Karantina Imigrasi terdekat atau ditempat lain yang tersedia. Pejabat imigrasi segera memberitahukan kepada *International Organization for Migration* (IOM) yang akan melakukan penampungan. Selanjutnya, IOM akan melakukan koordinasi dengan *protecting officer* dari UNHCR di Jakarta, yang berkewajiban untuk melakukan penelitian lebih lanjut. Penanganan tersebut dilakukan sesuai dengan tugas dan fungsi organisasi internasional yang berada di Indonesia atas izin Pemerintah Indonesia.¹³ Selama dalam proses penentuan status pengungsi, seluruh biaya hidup dan akomodasi pencari suaka dan pengungsi tidak menjadi tanggung jawab aparat keimigrasian, baik di daerah, wilayah maupun pusat, tapi beban UNHCR dan atau IOM.

Pemenuhan kebutuhan akan suatu identitas para pendatang asing maka UNHCR menerbitkan Surat Keterangan (*Attestation Letter*) yang menyatakan bahwa pemegang surat tersebut adalah orang sedang mencari suaka (*asylum seeker*) atau status pengungsi (*refugee*) dan berada dalam penanganan pihak UNHCR. *Attestation Letter* bukan dokumen imigrasi yang memberi izin untuk tinggal yang ada jangka waktunya tinggal, masa tinggal pencari suaka ataupun pengungsi tidak dipermasalahkan. Masa tunggu orang-orang asing itu di Indonesia dapat bertahun-

¹³Lihat *Cooperation Arrangement Between The Government of The Republic of Indonesia and The International Organization for Migration*, dibuat di Jakarta pada tanggal 14 Oktober 1999 dan dokumen serupa dibuat pada tanggal 4 Oktober 2000, yang memberi izin untuk mendirikan kantor perwakilan IOM di Jakarta. Selain itu dokumen ini menunjukkan dengan jelas dalam bidang apa kerja sama yang dilakukan dengan IOM.

tahun mengingat proses penentuan status pencari suaka dan pengakuan status pengungsi memerlukan waktu yang (sangat) lama.

Walaupun peraturan tersebut menunjukkan komitmen untuk menerapkan prinsip non-refoulement dalam memberikan perlindungan terhadap pengungsi dari luar negeri (asing), akan tetapi peraturan tersebut hanya ditujukan terbatas kepada petugas imigrasi. Akibatnya bagi aparat lain (Bakamla, polisi air dan Pemerintah Daerah) yang mempunyai keterkaitan dalam penanganan pendatang asing tidak mempunyai petunjuk praktis untuk dijadikan pengangandalam melakukan penanganan terhadap pengungsi.

2. Pemenuhan Hak-hak Pengungsi dan Penerapan Prinsip Non-Refoulement

a. Pemenuhan Kebutuhan Dasar Pengungsi

Kebijakan penerapan prinsip non refoulement membawa konsekuensi kepada pemerintah untuk memperhatikan hak-hak pengungsi. Tidak ada kewajiban bagi pemerintah Indonesia untuk memenuhi semua hak-hak pengungsi karena Indonesia belum meratifikasi konvensi Pengungsi 1951. Pemenuhan hak-hak pengungsi disesuaikan dengan kemampuan Pemerintah. Di dalam beberapa peraturan Dirjen Imigrasi tentang Penangan Pengungsi dan di dalam Perpres diatur secara eksplisit tentang pemenuhan hak hak pengungsi. Dalam hal ini Pemerintah akan berkerjasama dengan IOM memfasilitasi pemenuhan hak-hak pengungsi. Segala fasilitasi yang berkaitan dengan kegiatan penemuan, penempatan, perawatan dan pemindahan serta perbaikan fasilitas yang mendesak dibiayai oleh IOM. Fasilitasi meliputi kebutuhan makan, kesehatan dan kegiatan yang bermanfaat bagi pengungsi.

Ada tiga aspek kebutuhan dasar manusia yang menjadi pokok dalam menjalankan kehidupannya, termasuk pengungsi yaitu; sandang atau pakaian, pangan atau makanan, dan papan atau tempat tinggal. Untuk menyokong kebutuhan hidup dasar para pengungsi, Pemerintah Indonesia menggandeng 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. Dalam tiap-tiap kerjasama dengan instansi pemerintah pun, IOM selalu melakukan penandatanganan MoU bersama instansi pemerintah baik lokal maupun nasional yang terkait

Pemenuhan hak atas tempat tinggal atau terkait kebutuhan papan atau tempat tinggal pengungsi ditampung di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) diseluruh wilayah

kerja Kantor Imigrasi dan *shelter* atau *Community house* serta tempat tinggal secara mandiri.¹⁴Berdasarkan pengamatan peneliti di beberapa Rudenim menampung para pengungsi melebihi kapasitasnya.Bahkan jumlah pengungsi melebihi jumlah *imigratoir* (pelanggar peraturan imigrasi) atau di semua orang asing yang berada di Rudenim satutusnya pengungsi, seperti di Medan dan Makasar .Rudenim yang pada awalnya didirikan untuk menampung para *imigratoir* berubah fungsi menjadi penampungan pengungsi.¹⁵

Jumlah pengungsi yang sangat besar seperti di Makasar (ada 2041 pengungsi dan 180 pengungsi tinggal Di Rudenim Gowa)¹⁶ dan Medan (ada 2400 pengungsi dan 276 tingal di Rudenim Belawan)¹⁷ mengharuskan penampungan di luar Rudenim yaitu di penampungan di shelter atau community house. Di Medan ada 23 shelter dan di Makasar ada 24 shelter. Di Medan dan Makasar sama-sama mempunyai 1 shelter untuk khusus diperuntukan pagi anak-anak pengungsi tanpa pendamping. Kewarganegaraan Pengungsi di Rudenim Medan didominasi kewarganegaraan Somalia 151, Srilangka 67, Afganistan 22, Myanmar 28, Bangladesh 2, Nepal 1, Eriteria 3, Vietnam 1, dan Sudan 1.¹⁸Deteni di Rudenim Medan seluruhnya pengungsi. Sedikit berbeda deteni yang tinggal di Rudenim Semarang ada 5 imigratoir dan 135 pengungsi dengan kewargnegaraan Aganistan 75, Somalia 22, Vietnam 18, Sudan 10, Srilanka 3, Pakistan 3, Myanmar 1, Iran 1, dan Irak 1.¹⁹



¹⁴ Wawancara dengan Kepala Rudenim Belawan 9 Oktober 2017

¹⁵ Suaka, Wawancara dengan Kepala Rudenim Gowa Makasar 5 Oktober 2016

¹⁶ Wawancara dengan Kepala Rudenim Belawan 9 Oktober 2017

¹⁷ Wawancara dengan KaSie Registrasi Rudenim Semarang, 10 Nopember 2017

¹⁸Data statistik Deteni Rudenim Medan, Update tanggal 30 September 2017

¹⁹Data statistik Deteni Rudenim Semarang, Update Oktober 2017

Di Aceh, seluruh pengungsi yang tiba ditempatkan di camp karena Aceh tidak memiliki fasilitas Rumah Detensi Imigrasi. Kendali penanganan pengungsi dipegang oleh Satuan Tugas atau Satgas. Camp semi-permanen Blang Adoe dan Bayeun Langsa ditangani oleh Satgas baik pemerintahan maupun LSM Kota Lhokseumawe.



Tabel 6

Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) dan Wilayah Kerjanya di Indonesia

No	NAMA	WILAYAH KERJA
1	Rudenim Medan	1. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam; 2. Provinsi Sumatra Utara.
2	Rudenim Pekanbaru	1. Provinsi Riau; 2. Provinsi Jambi; 3. Provinsi Sumatera Barat
3	Rudenim Batam	Provinsi Kepulauan Riau
4	Rudenim Jakarta	1. Provinsi DKI Jaya; 2. Provinsi Jawa Barat; 3. Provinsi Banten; 4. Provinsi Lampung; 5. Provinsi Sumatera Selatan; 6. Provinsi Bangka Belitung; dan 7. Provinsi Bengkulu
5.	Rudenim Semarang	1. Provinsi Jawa Tengah; 2. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; 3. Provinsi Kalimantan Tengah
6	Rudenim Surabaya	1. Provinsi Jawa Timur; 2. Provinsi Kalimantan Selatan
7	Rudenim Pontianak	Provinsi Kalimantan Barat;
8	Rudenim Balikpapan	Provinsi Kalimantan Timur

9	Rudenim Manado	1. Provinsi Sulawesi Utara; 2. Provinsi Sulawesi Tengah; dan 3. Provinsi Gorontalo
10	Rudenim Makassar	1. Provinsi Sulawesi Selatan; 2. Provinsi Sulawesi Tenggara; 3. Provinsi Maluku Utara; dan 4. Provinsi Maluku
11	Rudenim Denpasar	3. Provinsi Bali; 4. Provinsi Nusa Tenggara Barat
12	Rudenim Kupang	Provinsi Nusa Tenggara Timur
13	Rudenim Jayapura	Provinsi Papua/Irian Jaya

Sumber : Lampiran Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : M.01.PR.07.04 Tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Detensi Imigrasi.

Kebutuhan makan minum pengungsi diberikan ada dalam bentuk uang atau dalam bentuk langsung makanan. Sesuai dengan persetujuan Pemerintah, IOM diperbolehkan untuk memberikan tunjangan bulanan rata-rata sebesar 1.250.000/bulan untuk orang dewasa dan 500.000/bulan untuk anak-anak di bawah 18 tahun.²⁰ Jumlah uang tersebut diberikan untuk memenuhi kebutuhan makanan, transportasi ke Puskesmas atau Rumah Sakit dan kebutuhan lainnya yang tidak dipenuhi secara langsung oleh IOM. Tunjangan ini diberikan apabila pengungsi yang bersangkutan tidak disediakan makan sehari-hari. Pengungsi yang ada di Rudenim Makasar dan Medan tunjangan diberikan dalam bentuk uang dengan nominal yang sama. Rudenim Semarang tidak memberikan tunjangan uang tapi dalam bentuk inatura atau dalam bentuk barang²¹ Standar pemberian tunjangan bulanan oleh IOM juga berbeda-beda sesuai dengan penempatan pengungsi. Berbeda dengan pengungsi yang ditemui di Jakarta menemukan bahwa tunjangan hanya diberikan kepada pengungsi dengan kategori tidak produktif. Jadi apabila dalam satu keluarga beranggotakan tiga orang produktif dan satu orang yang sudah renta, maka tunjangan hanya diberikan kepada 1 orang.²²

Di Rudenim Semarang seksi perawatan dan kesehatan Rudenim yang bertanggung jawab memberikan pelayanan kebutuhan pengungsi terkait penyediaan air bersih dan kebutuhan makan minum. Penyediaan air bersih harus cukup untuk kebutuhan minum mandi dan cuci pengungsi. Kebutuhan makan diberikan 3 kali sehari dengan makanan tambahan untuk kesehatan atau daya tahan tubuh Deteni (*extra*

²⁰ Wawancara dengan IOM dan Medan dan Semarang 10 Nopember 2017

²¹ Wawancara dengan IOM Semarang

²² Suaka, Wawancara dengan Rohingya di Jakarta

fooding).Pengaturan jenis menu makanan bagi pengungsi diatur berdasarkan rekomendasi petugas.²³

Di Aceh, karena penampungan pengungsi tidak di Rudenim maka seluruh kebutuhan dasar disediakan di dalam camp seperti: makanan dari dapur umum yang rutin diproduksi, klinik kesehatan berserta fasilitas ambulans (camp Blang Adoe) ataupun dokter kunjungan (camp lainnya), air bersih, toilet umum serta bilik untuk ditinggali.²⁴IOM bekerja sama dengan *camp manager* memberikan paket bantuan kepada para pengungsi yang berisikan dua mangkok mi instan, roti, makanan kecil, perlengkapan mandi dan serta paket khusus untuk kebutuhan khusus ibu hamil serta anak-anak.Paket ini diberikan seminggu sekali ke setiap camp di Aceh. Namun sebagian besar isi paket tersebut tidak digunakan oleh para pengungsi. Isi paket yang tidak digunakan dijual oleh penerima bantuan untuk memperoleh uang.

Pengungsi di Rudenim Medan dan Makassar, pada umumnya merupakan pindahan dari daerah lain. Pengungsi di Rudenim Makasar merupakan ppindahan pengungsi Rudenim Manado, Kantor Imigrasi Kupang, Kanim Madura, Rudenim Bali, dan lainnya. Pengungsi yang berada di Rudenim Medan sebagian besar dari Aceh. Lama tinggal pengungsi di Rudenim Medan pada umumnya antara 2 tahun dan paling lama tujuh tahun. Bahkan ada dari belum menikah sampai punya anak. Tiap pengungsi dan pencari suaka yang baru tiba di Makassar, umumnya ditempatkan terlebih dahulu di Rudenim Makassar sebelum diputuskan apakah mereka dapat menempati shelter atau tidak. Rata-rata mereka harus berdiam di Rudenim Gowa dalam jangka waktu 40 hari hingga 4 bulan sebelum dipindahkan ke shelter. Daya tampung di Rudenim berkapasitas 120 orang yang diisi dengan 180 orang (kelebihan kapasitas), di Rudenim Medan daya tampung 100 orang diisi hampir 300 orang dan di Rudenim Semarang daya tampung 80 orang dihuni 140 pengungsi. Kelebihan kapasitas ini menyebabkan hunian pengungsi di Rudenim terlihat kumuh, kecuali di Semarang walaupun terlihat padat penghuni ruang hunian pengungsi masih terlihat bersih. Hal ini karena petugas imigrasi Tatib tidak bosan mengingatkan penghuni Rudenim untuk memperhatikan kebersihan.²⁵

Berbeda dengan para pengungsi dan pencari suaka yang berada di shelter dan di Rudenim yang berada di bawah pengasan langsung petugas imigrasi. Hunian

²³ Wawancara dengan KaSie Prokes Rudenim Semarang

²⁴ Suaka, wawancara dengan pengungsi Rohingya di berbagai *camp* serta wawancara dengan IOM, 22 Oktober 2016

²⁵ Wawancara dengan Kasie Tatib Rudenim Semarang, 10 Nopember 2017

pengungsi di shelter ada kendala bagi petugas imigrasi untuk melakukan pengawasan. Oleh karenanya, Imigrasi memberikan penyuluhan kepada para imigran yang berada di luar Rudenim untuk tidak membuat keributan dan menghormati budaya yang ada di Indonesia.

Dinas Sosial Kota Makassar juga turut mengambil peran untuk menjadi wali bagi anak-anak tanpa pendamping. Dari 24 shelter yang ada di Makassar, satu shelter diperuntukan bagi anak-anak tanpa pendamping dan dikelola oleh Dinas Sosial Kota Makassar dengan koordinasi Imigrasi Kota Makassar. Ada 115 anak yang semua perwaliannya oleh Dinas Sosial Kota Makassar, dengan kapasitas shelter mencapai 130 anak pengungsi. Di Medan Shelter anak dihuni 37 pengungsi dari kapasitas daya tampung 50 anak. Shelter ini diselenggarakan berdasarkan Surat Keputusan Dinas pendidikan tahun 2014 dan menggandeng IOM dalam memfasilitasi kebutuhan anak.

Disamping pemberian kebutuhan dasar (sandang papan dan pangan) beberapa Rudenim, pengungsi memiliki jadwal untuk melakukan rekreasi, olahraga, bahkan nonton film di bioskop di luar detensi serta kegiatandiluar sel tetapi masih dalam area daerah Rudenim. Kegiatan rekreasi tersebut selalu dalam pengawasan staf Rudenim. Rudenim Medan menjadwalkan kegiatan olahraga berenang, futsal dan kriket 3 hari dalam satu minggu secara bergiliran kepada pengungsi. Rudenim Semarang menjadwalkan kegiatan berenang 2 minggu sekali dan 6 kali menjadwalkan kegiatan rekreasi ataupun menjadwalkan nonton film bergenre anak untuk anak-anak pengungsi. Hal ini dilakukan untuk mengurangi stress dari para deteni.²⁶

b. Pemenuhan Hak Kesehatan

Para pengungsi yang tinggal di Rudenim mendapatkan fasilitas kesehatan yang cukup memadai yaitu disediakan ruang khusus pemeriksaan kesehatan dan dokter yang hampir setiap hari ada. Dokter berjaga dari jam 10 sampai jam 12. Bilamana diperlukan pengungsi merasakan sakit di luar jam jaga dokter petugas rudenim (Seksi Perawatan dan Kesehatan) akan mengantar ke Puskesmas terdekat. Pengungsi bisa dibawa ke rumah sakit dimana pihak IOM mempunyai kerjasama jika pihak puskesmas member rujukan bahwa pengungsi harus di bawa rumah sakit.

Pemerintah Indonesia berkerjasama dengan IOM memberikan fasilitas perawatan kesehatan para pengungsi di rumah-rumah sakit yang bekerjasama dengan

²⁶Wawancara dengan Kasie Prokes Rudenim Semarang, 10 Nopember 2017

IOM. Jaminan ini diberikan di luar dari tunjangan bulanan yang tidak seberapa yang diberikan oleh IOM kepada para pengungsi tiap bulannya. Meski demikian, pengungsi tetap harus membayar sendiri biaya perjalanannya untuk mengakses pengobatan. Apabila di rawat di Rumah Sakit, seluruh biaya yang timbul akan ditanggung oleh IOM. Tetapi jika para pengungsi ingin mendapatkan pengobatan dari Puskesmas ataupun penyedia layanan medis lainnya yang tidak bekerjasama dengan IOM, maka pengungsi tersebut harus membayarkan sendiri biaya yang timbul.

Apabila pengungsi mengalami sakit ringan, mereka lebih memilih Puskesmas terdekat meskipun harus membayar sendiri. Apabila ada kendala bahasa, biasanya mereka membawa serta kawan sesama Rohingya yang mampu berbahasa Indonesia untuk berkomunikasi dengan staf Puskesmas. Membeli obat di warung atau membayar sendiri biaya pengobatan di Puskesmas atau RS menjadi pilihan karena prosedur yang dianggap rumit dan terlalu lama bagi pengungsi untuk memproses jika kebutuhan medis tersebut sudah tidak dapat di tunda.

Di tiap-tiap *shelter* ada dokter yang datang seminggu sekali untuk membuka konsultasi dokter. Namun enam bulan belakangan kebijakan tersebut berganti dengan menyediakan boks perminta kedatangan dokter. Jika sakit, penghuni bisa menaruh permintaan tersebut dalam box yang disediakan, dan petugas IOM akan memungut permohonan tersebut seminggu sekali dan memproses permintaan tersebut. Namun pada praktiknya, meskipun diminta, dokter jarang untuk memenuhi permintaan.

Sementara itu, seluruh pelayanan kesehatan para pengungsi di *camp* Blang Adoe, Aceh, disediakan oleh Puskesmas Kecamatan Suka Makmur yang bekerja sama dengan IOM. Apabila pengungsi mengalami sakit ringan, mereka lebih memilih Puskesmas terdekat meskipun harus membayar sendiri. Apabila ada kendala bahasa, biasanya mereka membawa serta kawan sesama Rohingya yang mampu berbahasa Indonesia untuk berkomunikasi dengan staf Puskesmas.²⁷

Di Blang adoe penyakit yang bisa dikeluhkan adalah masalah pencernaan, batuk pilek, luka ringan, tangan atau kaki terkilir. Disamping penyembuhan pengungsi sakit tersedia juga penyalanan penyuluhan kesehatan reproduksi dan perawatan untuk ibu hamil. Apabila ada keadaan medis yang membutuhkan perawatan tingkat lanjut, maka klinik tersebut akan merujuk pasien ke Rumah Sakit Cut Mutia yang juga telah bekerjasama dengan IOM. Puskesmas

²⁷Suaka, wawancara Pengungsi Rohingya di Aceh, 4 September 2016

membuka pos klinik kesehatan secara rutin seminggu sekali untuk praktek konsultasi kesehatan serta penanganan medis awal. Fasilitas yang tersedia cukup lengkap dengan peralatan medis dan obat-obatan standar serta ambulans yang dapat diakses melalui *camp manager*.²⁸ Hal yang sama juga terjadi di Bayeun dan Langsa, petugas dinas kesehatan bekerja sama dengan IOM melakukan kunjungan rutin ke *camp-camp*, dengan rujukan ke rumah sakit besar yang tersedia di tiap daerah apabila harus melakukan tindakan media lanjutan.



c. Pemenuhan Hak Pendidikan

Pemenuhan hak pendidikan kepada pengungsi semua dilakukan secara informal melalui kursus-kursus terutama kursus bahasa Inggris yang diadakan oleh lembaga kursus bahasa yang ditunjuk IOM. Di tiap shelter dan di Rudenim Makassar, IOM memfasilitasi kursus-kursus selain bahasa Inggris, yaitu kursus mekanik, pelatihan supir eskavator dan pelatihan montir listrik. Pengungsi di tempat penampungan Rudenim Medan maupun yang ada di shelter IOM juga memfasilitasi kursus bahasa Inggris dan Komputer. Di Rudenim Semarang, pengungsi difasilitasi kursus bahasa yang laki-laki dan yang perempuan kursus kerajinan.

Ada hal menarik diamati bahwa aktifitas kursus terutama di penampungan pengungsi di Makasar yang selain empat kursus yang disediakan oleh IOM tersebut, komunitas pengungsi Rohingya juga membuka kelas-kelas bagi pengungsi lain yang ingin memiliki keahlian tertentu. Pengajar di kelas-kelas itu sendiri juga berasal dari pengungsi Rohingya. Ada kelas mengaji Al-Qur'an, kelas Bahasa Indonesia dan Kelas Komputer. Berdasarkan wawancara dengan salah satu pengungsi Rohingya yang merupakan ahli dalam bidang program komputer, dia berinisiatif untuk

²⁸SUAKA, Wawancara dengan Aksi Cepat Tanggap (ACT) *camp* Blang Adoe, 4 September 2016

membuka kelas komputer bagi adik-adik Rohingya-nya. Kelas ia buat dikamarnya sendiri, sementara peralatan ia dapatkan dari pemberian kawan-kawannya yang merupakan orang Indonesia. Ada beberapa komputer yang diberikan kepadanya dalam kondisi rusak, namun kembali bisa dioperasikan oleh tangannya. Bagi pengungsi yang bersangkutan sangat senang dengan kegiatan positifnya, selain membunuh waktu tunggu ke negara ketiga yang panjang, ia dapat selain menghabiskan waktu tunggu ke negara ketiga yang panjang, ia dapat memberikan dampak positif kepada sesama pengungsi.

Selain kursus bahasa Inggris dan ketrampilan lainnya, khusus di Makasar ada beberapa upaya dari para pengungsi untuk menyekolahkan anak-anaknya di sekolah formal. Beberapa dari upaya ini berhasil dengan pendekatan yang dilakukan orang tua anak pengungsi dan dibantu oleh baik Ketua RT setempat maupun oleh kawan-kawan orang Indonesia. Kondisi ini memungkinkan terjadi di Makasar karena Pemerintah Daerah Makasar sudah ada *Memory of Understanding* dengan IOM terkait pemenuhan hak pengungsi, yang satunya melibatkan Dinas Pendidikan.

Akibat dari ketiadaan identitas serta sistem pendidikan di Indonesia yang belum dapat mengakomodir anak-anak pengungsi, tidak ada pendidikan publik formal yang diakui yang tersedia untuk anak-anak pengungsi. Berdasarkan sistem pendidikan nasional, Kemendikbud tetap membutuhkan identitas formal dari anak peserta didik, yang pada praktiknya susah diperoleh anak-anak pengungsi. Identitas tersebut diperlukan apabila anak-anak ingin mengikuti ujian nasional dan mendapatkan ijazah sekolah. Pemenuhan hak pendidikan bagi pengungsi melalui sekolah formal tidak ditemui Peneliti di Rudenim Medan maupun Semarang. Bagi pengungsi yang masih anak usia sekolah diadakan semacam *home schooling* dengan berkerjasama LSM yang ditunjuk oleh IOM.

Sementara di Jakarta, beberapa anak pengungsi dapat mengikuti kelas Pendidikan Anak Usia Dini dan juga menjadi siswa 'titipan' di Sekolah Dasar setempat. Menjadi 'siswa titipan' pada akhirnya merupakan praktik yang lumrah untuk anak-anak pengungsi. 'Titipan' dalam hal ini adalah anak-anak tersebut dapat mengikuti pendidikan di sekolah namun tidak dapat memperoleh ijazah. Di Aceh, setidaknya ada enam anak-anak Rohingya usia Sekolah Dasar yang mengikuti kegiatan belajar mengajar di sekolah negeri. Semua biaya yang timbul ditanggung oleh IOM. Namun rapor siswa dikeluarkan oleh Satgas yang menangani mereka

karena Dinas Pendidikan setempat tidak memiliki kompetensi untuk mengeluarkan rapor bagi mereka.

d. Pemenuhan Hak Atas Pekerjaan

Pekerjaan bagi pengungsi yang tinggal Indonesia merupakan permasalahan yang paling banyak dikeluhkan oleh pengungsi. Mereka hidup di tempat penampungan hanya makan, tidur dan beraktivitas terhadap program yang sudah disediakan pihak imigrasi dan IOM. Bagi pengungsi yang hidup mandiri di luar mandiri mereka harus berjuang untuk bertahan hidup dan biasanya mereka tergantung dari kiriman uang dari saudaranya yang terlebih dahulu menerima suaka di negara ketiga. Indonesia belum melakukan ratifikasi Konvensi 1951, maka Indonesia tidak memiliki kewajiban untuk menyediakan lapangan pekerjaan bagi para pengungsi. Berdasarkan UU N0. 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian, tiap orang yang masuk ke wilayah Indonesia tanpa dokumen lengkap akan ditindak secara keimigrasian. Namun apabila menyatakan diri sebagai pencari suaka, maka kepadanya akan diberlakukan keistimewaan tertentu yang diatur dalam Peraturan Direktorat Jenderal Imigrasi tentang Penanganan Imigran Illegal No. IMI-0352.GR.02.07. Karena ketiadaan dokumen tersebut, maka pengungsi dan pencari suaka tidak diperbolehkan untuk memiliki pekerjaan yang menghasilkan upah.

Namun demikian, ada fenomena yang terjadi di lapangan tentang para pengungsi yang mencoba memenuhi kebutuhan mereka sehari-hari secara mandiri karena tidak dapat bergantung sepenuhnya terhadap bantuan yang diberikan. Beberapa fenomena tersebut dapat disimak dari kejadian tertangkapnya lima pengungsi yang berasal Afganistan yang berkerja sebagai tukang cukur di beberapa salon di Bogor oleh petugas imigrasi.²⁹ Mohammad Hafiz Yunus salah pengungsi Rohingya di Aceh (Loksimahwe) sudah 1 tahun menjadi pedagang untuk menopang kebutuhan keluarganya di camp pengungsi.³⁰

Beberapa fenomena lainnya ditemukan oleh SUAKA di lapangan. Salah satunya adalah R (16/L), pengungsi anak tanpa pendamping yang tinggal dengan teman-teman sesama pengungsi lainnya di Aceh. Ia harus berupaya untuk mencari uang agar dapat terus berkomunikasi dengan orangtuanya di Myanmar. Ada pula anak-anak pengungsi Rohingya yang ikut dengan nelayan local untuk pergi mencari ikan.

²⁹<https://nasional.tempo.co/read/794568/petugas-imigrasi-tangkap-6-imigran-irak-di-salon-puncak>

³⁰http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/05/160517_indonesia_rohingya_jualan

Mereka diberikan upah yang biasanya digunakan untuk membeli pulsa, pakaian, berjalan-jalan keliling kota untuk menghilangkan kebosanan di *camp* dan juga kebutuhan lainnya. Semua hal ini tentunya dilakukan dengan itikad baik dari para pengungsi dan juga keterbukaan dari masyarakat setempat. Yayasan Geutanyao (YG) sebagai LSM setempat juga masih mempunyai program-program produktif untuk ketiga *camp* di Aceh. Di Blang Adoe YG mempunyai program pertanian. Di Bayeun, YG memfasilitasi para pengungsi yang berminat untuk magang di bengkel-bengkel otomotif, juga memfasilitasi mereka untuk memelihara bebek dan bercocok tanam. Sama halnya yang terjadi di *camp* Timbang Langsa, YG memfasilitasi peternakan bebek di lokasi *camp*, meskipun tidak semua pengungsi tertarik untuk melakukannya.

Di Makassar, Ketua RT setempat memberikan ijin dan keleluasaan kepada pengungsi Rohingya untuk mengolah tanah kosong yang ia miliki. Ketua RT tersebut tidak memberikan upah ataupun diminta upah oleh pengungsi Rohingya ini. Namun biasanya pengungsi Rohingya ini memberikan sebagian hasil kebun berupa tanaman khas Myanmar kepada pemilik lahan setiap kali panen.

Pemerintah Daerah mempunyai peranan cukup besar dalam penerapan prinsip non-refoulement dan juga pemenuhan hak pengungsi, di samping Kantor Imigrasi dan Rudenim yang ada di Daerah. Dua instansi mau tidak mau harus berkerjasama terutama dalam pemenuhan hak pengungsi. Pemerintah Daerah mempunyai cukup peran untuk terlibat dalam pemenuhan di pengungsi terutama di daerah yang terdapat jumlah pengungsi yang cukup banyak seperti di Medan, Makassar dan Aceh. Walaupun keterlibatan tidak cukup dasar hukum dalam menerapkan prinsip non-refoulement dan pemenuhan hak Pengungsi. Di Makassar misalnya Walikota Makassar melakukan penandatanganan Nota Kesepahaman atau MoU dengan IOM terkait penanganan pengungsi yang ada di kota Makassar pada tanggal 23 September 2015. Hal ini dilakukan juga untuk mengakomodir kebutuhan pendanaan yang tidak dapat dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah untuk menangani pengungsi dan pencari suaka akibat dari ketiadaan payung hukum untuk melegitimasi penggunaan APBD. Serta juga menanggulangi ketiadaan arahan dari pemerintah pusat tentang penanganan pengungsi dan pencari suaka kepada Pemerintah Kota Makassar.³¹ MoU tersebut menghasilkan *blueprint* penanganan pengungsi yang melibatkan berbagai

³¹SUAKA, Hasil Wawancara dengan Walikota Makassar, tanggal 9 Agustus 2016, halaman 21

sector dalam pemerintahan seperti Departemen Pendidikan, Departemen Kesehatan, Departemen Sosial, Departemen Tenaga Kerja, dan lain-lain. *Blueprint* tersebut diharapkan dapat menjadi acuan kerja bagi aparat pemerintahan Kota Makassar untuk menangani pengungsi dan pencari suaka di Makassar.

Disamping itu di Makassar ada JCM (*Joint Committee Monitoring*). Komite ini terdiri dari berbagai macam instansi pemerintahan Kota Makassar, seperti Imigrasi, Dinas Sosial, Departemen Agama, Kepolisian dan lainnya. JCM merupakan kepanjangan tangan dari TimPOra dan dibentuk karena tidak semua hal yang berkaitan dengan pengungsi dapat diselesaikan oleh Imigrasi. Seperti apabila pengungsi melakukan tindak pidana, maka ia harus diproses oleh Kepolisian, bukan oleh Imigrasi. Sama halnya apabila pengungsi kedatangan menikah dengan WNI, maka fungsi Pencatatan Sipil yang harus didahulukan. Akan tetapi untuk *leading sector*, tetap berada dalam kewenangan Imigrasi. Aktifitas rutin JCM setiap bulannya yaitu melakukan pengawasan dengan cara memberikan sosialisasi kepada para pengungsi tentang apa saja yang tidak boleh dilakukan selama berada di Indonesia, khususnya Makassar. Memberikan informasi tentang tata tertib bagi Imigrasi Kota Makassar adalah keharusan agar para pengungsi patuh dengan peraturan yang ada. Tujuan utama dari program ini adalah adanya ketertiban, keamanan dan kenyamanan di dalam masyarakat. Karena menurut Imigrasi, pengungsi tidak dapat diberikan kebebasan sebebasbebasnya. Apabila terjadi pelanggaran dari peraturan yang ditetapkan, maka Imigrasi akan menindak pengungsi tersebut.

Di Medan Pemerintah Daerah tidak mempunyai MOU dengan IOM dalam rangka pemenuhan hak pengungsi. Kantor Imigrasi berkerjasama Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Sosial Kota Medan untuk mencari tempat penampungan dan tempat tinggal (*Community house/shelter*) pengungsi di luar kantor Rudenim.³² Imigrasi juga rutin berkunjung ke berbagai *shelter* (ada 23 *shelter*) untuk melakukan sosialisasi tentang hak dan kewajiban pengungsi selama berada di Indonesia. Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Medan juga melakukan inisiasi untuk memberikan sosialisasi hingga tingkat kecamatan tentang siapa pengungsi itu. Hal ini dilakukan karena jumlah pengungsi mandiri yang tidak melaporkan dan dilaporkan ke imigrasi dan juga tidak mau menjalani proses imigrasi itu sangat banyak. Namun tren yang sedang berlaku saat ini adalah banyak dari para pengungsi ataupun pencari suaka

³²Wawancara dengan Kepala Rudenim Belawan tanggal 9 Oktober 2017

menyerahkan diri mereka ke Kepolisian ataupun Kantor Imigrasi kemudian di tempatkan di Rudenim Belawan.

Pemahaman masyarakat disekitar Rudenim ataupun shelter tidak cukup memahami tentang keberadaan pengungsi. Kurang ada komunikasi dan kordinasi antara IOM, pengelola shelter dan kepala RT. Secara terbatas kepala rukun tetangga (RT) hanya melakukan pengawasan terhadap shelter. Walaupun demikian tidak ada penolakan terhadap keberadaan pengungsi. Pengamanan lingkungan dan ketertiban masyarakat, Imigrasi menggandeng Kepolisian. Apabila ada tindakan pelanggaran, maka Kepolisian melaporkan kepada Imigrasi untuk menindak pelaku secara keimigrasian; ditempatkan sementara ke Ruang Detensi Imigrasi atau apabila perlu, ditempatkan di Rudenim

Di Aceh, kendali penanganan pengungsi rohingya dipegang oleh Satuan Tugas atau Satgas. *Camp* semi-permanen Blang Adoe dan Bayeun Langsa ditangani oleh Satgas baik pemerintahan maupun LSM Kota Lhokseumawe. Sementara *shelter* Lhok Banie dan Timbang Langsa ditangani oleh Satgas Kota Langsa. Setiap satgas umumnya bekerja berdasarkan SK yang dikeluarkan oleh Walikota atau Bupati. Satgas-satgas tersebut umumnya dikepalai oleh Imigrasi dan masing-masing instansi kota yang menjadi anggota Satgas bekerja sesuai dengan tupoksinya. Satgas tiap kota ini tidak mempunyai garis koordinasi secara langsung. Masing-masing satgas bekerja secara mandiri, namun masih membuka komunikasi untuk berbagi informasi dan pengalaman. Satgas-satgas ini juga muncul dari dorongan yang dilakukan oleh Desk P2MP2S untuk menanggulangi kekosongan hukum tentang penanganan pengungsi lintas batas di Indonesia

Pemerintah Kota Langsa dalam melakukan pemenuhan hak-hak pengungsi tidak menerima arahan spesifik dari Kementerian Dalam Negeri ataupun Kementerian lainnya di Jakarta. Justru koordinasi datang dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Satgas di Pemerintah Kota Langsa dikepalai oleh Imigrasi Kota Langsa, namun Walikota menunjuk Asisten I Pemko Langsa untuk menjadi Pelaksana Harian Satgas. Kerangka kerja Satgas ini terbilang unik, karena seluruh keanggotaan Satgas tidak dipilah berdasarkan instansi pemerintah atau bukan. Semua pihak yang ingin berkontribusi menjadi bagian yang setara dalam Satgas, baik institusi pemerintahan, LSM lokal atau nasional, maupun organisasi internasional. Semua keputusan terkait penanganan pengungsi Rohingya di Kota Langsa, koordinasi terkait menerima dan mendistribusikan bantuan, ataupun hal-hal lainnya

harus melalui persetujuan Satgas. Dinsos Kota Langsa menerima arahan dari Kementerian Sosial agar para pengungsi ini ditangani dengan baik dan tidak menelantarkan kebutuhan logistik pengungsi Rohingya. Pada masa panik, yaitu satu bulan pertama penerimaan pengungsi, Dinsos Kota Langsa memberikan pelayanan logistik dan penerimaan serta penyaluran bantuan dengan upaya penuh. Satgas ini tidak memiliki mekanisme pelaporan dan dibentuk untuk menghindari tumpang tindih penanganan pengungsi Rohingya serta sebagai sarana koordinasi. Setelah lebih dari setahun menangani pengungsi Rohingya, Satgas akhirnya memiliki Prosedur Operasional Standar atau SOP yang disusun berdasarkan pengalaman penanganan serta pembelajaran dari berbagai pihak tentang penanganan pengungsi.

Penanganan di Lhokseumawe agak sedikit berbeda. Hal ini dikarenakan fungsi Satgas yang tidak sepenuhnya berjalan sehingga beberapa inisiatif harus dilakukan atas dasar kemanusiaan dari personel berbagai instansi pemerintahan yang ada. Beberapa individu dalam pemerintahan yang menaruh perhatian pada isu ini membangun Gugus Kerja atau Working Group (WG) bersama samadengan LSM setempat. Seluruh kegiatan baik yang dilakukan oleh Satgas maupun WG, dilaporkan kepada Sekretaris Daerah. Komunikasi ke Pemerintah Pusat juga dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Pemerintahan Kabupaten sedang berjalan proses pembentukan Satgas yang baru beserta SOP tentang penanganan permasalahan di *shelter*. Tiap-tiap SKPD di Pemkab Lhokseumawe tengah menyusun rencana kegiatannya pula untuk mengaktifkan Satgas baru ini. Pendanaan penanganan pengungsi pada tiga bulan awal penerimaan pengungsi Rohingya, semua biaya yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan baik Kabupaten Lhokseumawe maupun Kota Langsa, digantikan oleh IOM donasi baik individu maupun LSM.

Disamping pemerintah Daerah ada beberapa organisasi non pemerintah atau organisasi swadaya masyarakat (LSM) mempunyai keterlibatan dalam pemenuhan hak pengungsi. Di Makassar, kerjasama dengan LSM dilakukan melalui Dinas Sosial Kota Makassar, khusus untuk Anak Tanpa Pendamping. Beberapa LSM berkerjasama dengan IOM memberikan kegiatan pendidikan bahasa Inggris dan komputer terhadap anak pengungsi usia sekolah. Di Semarang IOM berkerjasama dengan PKBI untuk memberikan kursus bahasa Inggris dan kerajinan tangan untuk pengungsi anak dan perempuan.

Selama berada di Rudenim, Indonesia juga memberikan hak kepada setiap orang asing baik imigran ilegal maupun orang asing yang mengakui dirinya sebagai

pengungsi dan pencari suaka, kesempatan untuk berhubungan dengan IOM untuk meminta bantuan pemulangan ke negara asal dan imigran ilegal yang mengaku dirinya sebagai pencari suaka dapat berhubungan dengan UNHCR dalam upaya mendapatkan pengakuan dan perlindungan sebagai pengungsi. Penanganan dan pemulangan imigran ilegal, pencari suaka, dan pengungsi, dan seluruh biayanya sepenuhnya diserahkan kepada IOM dan UNHCR.

3. Kerjasama Indonesia dengan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR)

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) adalah salah satu *specialized agency* dari PBB yang merupakan organisasi internasional yang bersifat *Universal* dan *Sui Generis*. Bersifat *Universal* dan *Sui Generis* berarti organisasi ini memiliki karakteristik yang khusus mengenai pengungsi dan keberadaannya sebagai organisasi internasional tidak dibatasi oleh ruang dan waktu.

Komisi Tinggi PBB untuk urusan pengungsi ini bermarkas di Jenewa, Swiss. Badan ini didirikan pada tanggal 14 Desember 1950 oleh Majelis Umum PBB dan mulai bekerja satu tahun kemudian, tepatnya tanggal 1 Januari 1951. Organisasi ini diberi mandat untuk memberikan perlindungan internasional kepada para pengungsi dan mengusahakan penyelesaian jangka panjang atau solusi permanen bagi masalah mereka. UNHCR dalam menjalankan mandatnya, bekerjasama dengan pemerintah sesuai dengan perjanjian dan persetujuan dengan negara yang bersangkutan, selain mereka juga bekerjasama dengan organisasi-organisasi lainnya.³³

Mandat UNHCR selain melakukan perlindungan terhadap pengungsi dan pencari suaka dari pemulangan paksa dan melaksanakan proses penentuan status pengungsi, UNHCR juga berupaya membantu pengungsi untuk mencari solusi jangka panjang untuk mereka. Solusi jangka panjang yang dimaksud adalah pemulangan kembali secara sukarela, penempatan ke negara ke tiga, atau integrasi lokal.³⁴

Selama lima dekade ini, *UNHCR* memiliki lebih dari 5000 staf yang bertugas di lebih dari 120 Negara. Sekarang ini *UNHCR* tengah menangani lebih dari 20.000.000

³³Rizka Argadianti Rachmah & Zico Efraindio Petalozzi, *Hidup yang Terabaikan* - Laporan Penelitian Nasib Pengungsi Rohingya di Indonesia, (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum, 2016), hlm. 29.

³⁴*Ibid.*

pengungsi. *UNHCR* diberikan kewenangan untuk memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi serta berusaha memberikan solusi atas beragam permasalahan yang dihadapi oleh para pengungsi. Lembaga ini secara periodik memberikan laporan hasil kerjanya dihadapan sidang Majelis Umum PBB.

Sejak awal beroperasi pada tanggal 1 Januari 1951, *UNHCR* telah berperan aktif dalam penanganan pengungsi akibat peristiwa yang terjadi di berbagai negara, seperti Sri Lanka, Sudan, dan negara-negara lainnya. Pembentukan *UNHCR* dipusatkan oleh Majelis Umum PBB pada 3 Desember 1949 dan statusnya diterima oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 14 Desember 1950. Sedangkan wewenang utama *UNHCR* telah dikukuhkan dalam Undang-undang yang terlampir pada Resolusi 428 (V) Sidang Umum pada tahun 1950. Pada tanggal 28 Juli 1951, Konvensi Pengungsi Tahun 1951 diadopsi, yang menjadi dasar kerangka hukum internasional perlindungan pengungsi. Melalui status tersebut, fungsi utama *UNHCR* ialah memberikan perlindungan internasional, dibawah supervisi PBB kepada para pengungsi yang berada dibawah statuta *UNHCR*, berdasarkan alasan kemanusiaan dan non-politis kepada pengungsi serta mencarikan solusi permanen bagi mereka, termasuk repatriasi dan resettlement ke negara ketiga.³⁵

Fungsi *UNCHR* ialah sebagai berikut :

- a. Memberikan perlindungan internasional pada individu maupun kelompok yang merasa ketakutan atau terancam bahkan tersingkirkan di suatu negara asalnya.
- b. Memberikan solusi jangka panjang seperti pemulangan pengungsi secara sukarela bila individu atau kelompok bersangkutan sudah merasa aman.
- c. Melakukan integrasi lokal.
- d. Penempatan di negara ketiga. Artinya *UNHCR* sebagai fasilitator pengungsi tersebut, untuk mendapatkan negara yang bersedia menerima mereka sesuai dengan perundang-undangan di setiap negara.
- e. Memperkenalkan hukum pengungsi internasional sehingga masyarakat dunia juga menyadari bahwa pengungsi pun memiliki hukum yang melindunginya, yaitu Konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi dan Protokol 1967.

Dalam melaksanakan fungsinya *UNHCR* berupaya memudahkan pemulangan (*repatriasi*) secara sukarela para pengungsi dan reintegrasi ke dalam negara asal mereka

³⁵Direktorat HAM dan Kemanusiaan, *Penanganan Pencari Suaka dan Pengungsi*, 2015, hlm. 61

atau jika hal itu tidak memungkinkan, membantu mempermudah integrasi mereka di negara pemberi suaka atau di negara tempat mereka dimukimkan kembali (*resettlement*).Sambil berupaya menemukan solusi, *UNHCR* bila perlu juga memberikan bantuan material untuk jangka pendek. Kecuali dalam situasi khusus,kegiatan pemberian bantuan material *UNHCR* dilaksanakan melalui otoritas lokal atau nasional negara yang bersangkutan, badan PBB yang lain, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), atau badan teknis swasta lainnya. Kedua aspek mandat *UNHCR* diatas terkait satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan.

Upaya mendapatkan pemecahan masalah yang permanen menjadi tujuan pokok perlindungan internasional. Dalam solusi permanen, paling tidak terdapat tiga solusi yang diberikan yaitu:

a. Dikembalikan ke negara asli/asal.

Misalnya pengungsi dari Myanmar, Afghanistan, Iran, Irak dikembalikan ke negara asal mereka.Bantuan dalam repatriasi sukarela tergantung pada fungsi perlindungan dan bantuan materi *UNHCR*.Materi perlindungan ini berisi keyakinan bahwa repatriasi adalah bersifat sukarela.Materi bantuan berisi pertolongan bagi pengungsi, kapan saja, untuk mengatasi kesulitan-kesulitan yang praktis dialami pada saat kembali dan pada saat kedatanganya di negara asal.

b. Dimukimkan di negara pemberi suaka pertama.

Tujuan integrasi di negara pemberi suaka adalah untuk membantu pengungsi agar mereka menjadi mandiri di negara suaka pertama. Hal ini dilakukan dengan berbagai cara, misalnya dengan memberikan mereka kemahiran dan membantu mereka mendapatkan keterampilan melalui sekolah-sekolah keterampilan atau pekerjaan berdagang.

c. Dimukimkan di negara ketiga

Penerapan solusi ini dapat kita lihat contohnya pada para pengungsi yang datang dari negara-negara di Asia Tenggara dimukimkan di negara lain terutama di Australia, Eropa dan Amerika Utara. Bantuan *UNHCR* di lapangan adalah mengupayakan pemukiman ke negara ke tiga melalui kerjasama dengan pemerintah negara-negara

pemukim dengan Organisasi Migrasi Internasional (IOM) dan badan-badan sukarela yang menaruh perhatian pada pemukiman pengungsi ke negara ketiga.

Pengungsi yang berada di bawah naungan atau tanggung jawab UNHCR ialah mereka yang :

- 1) Berada di luar negara asalnya. Karena bila masih berada di dalam negara asalnya, ia masih terikat hukum atau menjadi otoritas Negara itu. Mengingat setiap negara memiliki kedaulatan tersendiri.
- 2) Memiliki ketakutan mendasar atau beralasan di negara asalnya.
- 3) Dianiaya bukan hanya dari segi fisik namun juga psikologis, seperti agama, ras, kebangsaan, kelompok sosial, bahkan pendapat politik.
- 4) Negara tidak dapat dan atau tidak mau memberikan perlindungan hukum, misalnya karena tidak tercatat sebagai warga negaranya secara sah
- 5) Termasuk dalam golongan rentan yaitu anak tanpa pendamping, wanita korban tindak kekerasan, penderita cacat, serta manula.
- 6) Tidak memiliki kewarganegaraan dengan berbagai latar belakang.

UNHCR beroperasi di Indonesia dengan persetujuan dari Pemerintah Republik Indonesia. Tugas utama *UNHCR* adalah mengadakan perjanjian dengan pemerintah negara penerima untuk menyediakan pemukiman yang cocok dan layak bagi para pengungsi. *UNHCR* juga mendorong pemerintahan negara-negara tersebut untuk melonggarkan kriteria penerimaan pengungsi dan menetapkan prosedur keimigrasian khusus bagi para pengungsi.

UNHCR mendirikan kantor cabang perwakilan di Jakarta pada tahun 1979 dimana saat ini telah menjadi kantor regional yang mewakilwilayah kerja dari beberapa negara seperti Malaysia, Filipina, Indonesia, Singapura, dan Brunei Darussalam. Keberadaan UNHCR di Indonesia disahkan melalui sebuah perjanjian antara pemerintah Indonesia dengan UNHCR pada tanggal 15 Juni 1979. Melalui kesepakatan tersebut, UNHCR membangun kantornya di Jakarta dan menempatkan perwakilannya di Medan, Tanjung Pinang, Surabaya, Makassar, Kupang, dan Pontianak.³⁶

Awalnya, kerjasama antara Indonesia dan UNHCR pertama kali terjalin ketika ribuan pengungsi Indo Cina berdatangan ke Indonesia. Saat itu, kantor regional UNHCR di Jakarta bekerjasama dengan pemerintah Indonesia dalam memproses para pencari

³⁶*Ibid.*, hlm. 62

suaka dan pemohon pengungsi di Indonesia. Hal ini dilakukan agar para pengungsi tidak dikembalikan ke negara asalnya dan dapat memperoleh perlindungan internasional. UNHCR membantu proses penyelesaian permasalahan pengungsi ketika pada tahun 1979, dimana pemerintah Indonesia memutuskan membuat penampungan bagi 170.000 pengungsi di pulau Galang, yang kemudian ditutup pada tahun 1996 setelah semua pengungsi berhasil repatriasi atau ditempatkan ke negara ketiga.³⁷

UNHCR telah diberikan izin operasional oleh Pemerintah Indonesia guna menjalankan mandat perlindungan pengungsi dan mencari solusi penyelesaian permasalahan pengungsi di Indonesia.³⁸ Mandat perlindungan UNHCR dimulai ketika para pencari suaka dan pengungsi tidak dikembalikan ke negara asal oleh negara penerima. Dengan kata lain, UNHCR akan melakukan upaya untuk memastikan prinsip *non-refoulement* dipatuhi oleh semua negara, terlepas dari negara tersebut pihak maupun Non-pihak pada Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Selanjutnya, beberapa hal ketentuan-ketentuan UNHCR dalam melakukan penanganan terhadap pengungsi maupun pencari suaka ialah dengan menjalankan prosedur penentuan status pengungsi (*Refugee Status Determination/RSD*), dimulai dengan cara verifikasi bagi pengungsi dan pencari suaka, melakukan pendataan untuk tujuan registrasi dan pengeluaran dokumen. Dalam hal ini, UNHCR akan melakukan wawancara individual dengan masing-masing pencari suaka yang mana akan didampingi oleh seorang penerjemah.

Berdasarkan serangkaian proses ini akan melahirkan suatu keputusan apakah permohonan atas status pengungsi dapat diberikan atau tidak. Namun, terdapat pemberian banding terhadap pengungsi jika permohonan ditolak. Sedangkan, bagi setiap individu yang mendapatkan status pengungsi dari UNHCR, akan mendapat perlindungan dari lembaga UNHCR. Dalam hal ini, lembaga ini juga akan bertanggung jawab untuk mencari suatu solusi yang bersifat permanen, seperti tindakan *resettlement* (*penempatan negara ketiga*), repatriasi sukarela (*voluntary repatriation*), dan integrasi lokal. Dalam hal mencari tujuan tersebut, UNHCR akan menjalin hubungan yang erat dengan negara-negara yang memiliki potensi untuk menerima para pengungsi ini.

³⁷ *Loc. Cit.*

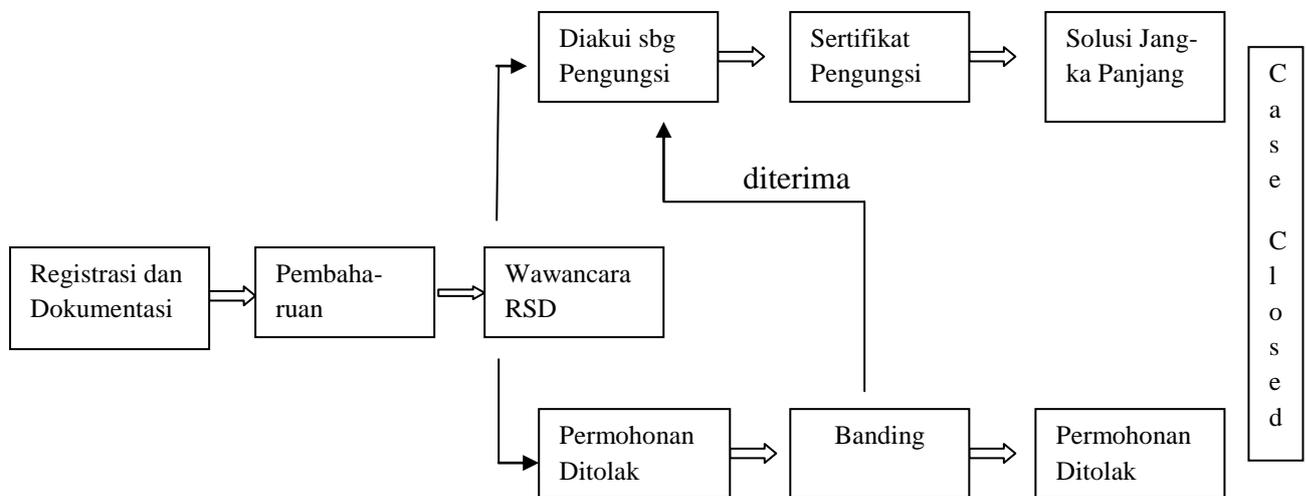
³⁸ *Ibid.*

Penetapan seseorang menjadi pengungsi (*Status Refugee*) sebenarnya merupakan proses yang terjadi dalam dua tahap, yaitu *tahap penemuan atau penetapan* yang menentukan bahwa dari fakta yang ada memang orang tersebut adalah pengungsi (*refugee*) dan *tahap dimana fakta dihubungkan dengan persyaratan-persyaratan* dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Setelah itu, dihubungkan apakah yang bersangkutan memang merupakan pengungsi atau tidak.

Pada beberapa negara, UNHCR menjadi anggota dari panitia khusus yang memproses kasus-kasus individu yang telah ditolak permohonan status pengungsinya oleh negara penerima dan kemudian melakukan peninjauan kembali. Di negara bukan pihak Konvensi 1951, UNHCR akan memproses dari awal sampai akhir proses penentuan status pengungsi tersebut dengan bantuan aparat negara setempat. Pemeriksaan para pencari suaka oleh UNHCR untuk penetapan status pengungsi dilakukan dengan cara sebagai berikut³⁹ :

Bagan

Penentuan Status Pengungsi (RSD)



Direktorat Jendral Keimigrasian Indonesia pada tahun 2010 telah mengeluarkan Instruksi No:IMI-1489.UM.08.05 yang menyatakan bahwa orang-orang yang mencari suaka atau status pengungsi harus dirujuk kepada UNHCR untuk mengikuti proses penentuan status sebagai pengungsi dan bahwa “status dan kehadiran orang asing yang

³⁹Disadur dari Mitra Salima Suryono, Associate External Relation/PI Officer UNHCR

memegang *Attestation Letters* atau kartu identitas yang dikeluarkan oleh UNHCR sebagai Pencari Suaka, Pengungsi atau orang yang dilayani oleh UNHCR, harus dihormati”. Orang-orang yang tak memiliki dokumen-dokumen tersebut akan terancam untuk dimasukkan ke dalam Rumah Detensi Imigrasi, terkena denda, atau dideportasi.

Walaupun UNHCR beroperasi di Indonesia dengan izin dari pemerintah Indonesia, kapasitasnya sangat terbatas dikarenakan meningkatnya jumlah Pencari Suaka yang mencari bantuan di Indonesia. UNHCR memiliki 60 staff di Indonesia.

Para Pencari Suaka yang telah terdaftar dapat mengajukan Pengakuan Status sebagai Pengungsi yang dinilai oleh UNHCR melalui proses yang disebut prosedur Penentuan Status sebagai Pengungsi (*Refugee Status Determination/RSD*). Para Pencari Suaka diwawancarai oleh petugas RSD yang dibantu oleh seorang penerjemah berkaitan dengan pengajuan mereka untuk mendapatkan perlindungan. Ketika pengajuan untuk mendapatkan perlindungan ditolak, prosedur RSD masih memberikan satu kesempatan lagi untuk mengajukan banding atas keputusan negatif itu.

Negara-negara anggota mengakui bahwa tugas badan ini bersifat non politis. Tugas yang berupa tanggung jawab sosial dan bersifat kemanusiaan itu dibebankan kepada *UNHCR* agar dapat dilaksanakan dalam kerangka hukum yang disetujui oleh semua negara, yaitu hukum internasional untuk pengungsi, dan pedoman (atau perundang-undangan nasional) yang dirancang oleh negara-negara itu untuk membantu *UNHCR* mengidentifikasi apa yang harus mereka lakukan untuk melindungi dan membantu pengungsi.

UNHCR mendukung dikembangkannya kerangka perlindungan nasional untuk membantu pemerintah Indonesia mengatur kedatangan orang yang mencari suaka. Dalam hal ini, UNHCR terus menerus secara aktif mempromosikan akses terhadap dua instrumen hukum internasional: Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967.

Pada tahun 2008, UNHCR telah menyiapkan dan menyampaikan kepada pemerintah, sebuah draft ‘10 Pokok Rencana Aksi dalam Memberikan Perlindungan Pengungsi dan Mengatasi Migrasi Tercampur di Indonesia’ (*10 Point Plan of Action in Addressing Refugee Protection and Mixed Migration in Indonesia*), yang mencakup proses langkah demi langkah, pemberian dukungan bagi pemerintah dalam

mengembangkan mekanisme untuk secara efektif mengatasi permasalahan dalam perlindungan pengungsi dan isu – isu migrasi tercampur dalam rangka menuju akses terhadap Konvensi 1951. Sepuluh pokok rencana aksi tersebut mencakup cara – cara yang sesuai untuk mengembangkan kapasitas dalam pemerintahan agar selanjutnya dapat menjalankan fungsi penanganan pengungsi dengan dukungan UNHCR.

Pada akhir tahun 2016, Presiden Republik Indonesia menandatangani Peraturan Presiden Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Peraturan Presiden tersebut memuat definisi-definisi utama dan mengatur tentang deteksi, penampungan, dan perlindungan pencari suaka dan pengungsi. Berbagai ketentuan yang ada dalam Peraturan Presiden diperkirakan akan segera diterapkan. Hal ini akan membuat Pemerintah Indonesia dan UNHCR bekerja lebih erat, termasuk di bidang registrasi gabungan untuk pencari suaka. Instansi pemerintah yang utama bagi proses pengembangan kapasitas ini adalah Kementerian Luar Negeri dan dua instansi Direktorat Jendral dibawah Kementerian Hukum dan HAM, yakni Direktorat Jendral Imigrasi dan Direktorat Jendral Hak Asasi Manusia. Program pelatihan lebih jauh lagi juga diberikan kepada Departemen Kepolisian di Indonesia.

UNHCR juga telah berpartisipasi dalam Bali Process sejak tahun 2001. UNHCR bekerja erat dengan Kementerian Luar Negeri dalam mengimplementasikan keputusan yang diambil dalam Konferensi Kementerian Regional Bali ke-4 pada bulan Maret 2011, dalam hal pengembangan Kerangka Kerjasama Regional (Regional Cooperation Framework) untuk mengatasi permasalahan yang secara bersama dialami regional terkait pergerakan ireguler dan pergerakan pengungsi. Pada tanggal 10 September 2012, Bali Process berhasil mendirikan *Regional Support Office (RSO)* di Bangkok yang dicetuskan oleh Australia dan Indonesia, kedua co-chair dari Bali Process.

Di Indonesia, unit Pelayanan Komunitas UNHCR bekerja dengan mitra pelaksana, seperti *Church World Service*, untuk menyediakan kebutuhan dasar bagi pencari suaka dan pengungsi, termasuk bantuan mental, konseling, pendidikan, dan pelatihan dalam berbagai bahasa, dan hal-hal teknis. Selain itu, Pelayanan Komunitas UNHCR juga melaksanakan kunjungan rumah secara reguler untuk memfasilitasi aktivitas kelompok bantu-mandiri. Bantuan dan dukungan bagi orang yang menjadi perhatian UNHCR juga diberikan melalui mitra operasional UNHCR, yaitu International Organization for Migration (IOM). Kemitraan ini memenuhi kebutuhan pencari suaka dan pengungsi

selama mereka tinggal di Indonesia menunggu identifikasi solusi jangka panjang. IOM juga membiayai perjalanan bagi orang yang menjadi perhatian UNHCR ketika mereka menjalani proses penempatan di negara ketiga dan mereka yang mendaftar pemulangan sukarela.

Di Medan dan Makassar, UNHCR bekerja sama dengan Palang Merah Indonesia (PMI) untuk mendukung sekolah dan rumah sakit yang memberikan bantuan bagi orang yang menjadi perhatian UNHCR. UNHCR berharap dapat memajukan proses pemberian bantuan material pada institusi lokal yang berperan penting dalam memenuhi kebutuhan dasar komunitas penerima. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan keamanan pencari suaka dan pengungsi serta meningkatkan penerimaan publik atas kehadiran mereka di Indonesia.

Semua jasa yang diberikan kepada pencari suaka dan pengungsi oleh UNHCR dan mitranya tidak dipungut biaya apapun. Perhatian khusus diberikan pada mereka yang dikategorikan sebagai rentan – mereka yang terpapar oleh risiko spesifik karena usia dan gender, termasuk perempuan, anak-anak, orang tua, dan orang dengan disabilitas

Bantuan lain yang diberikan oleh Pelayanan Komunitas dapat berbentuk aktivitas non-material, seperti proses Penilaian Partisipatoris (PA) yang UNHCR laksanakan bersama dengan mitranya serta orang yang menjadi perhatian UNHCR. Sehubungan dengan orang yang menjadi perhatian UNHCR, PA merupakan sebuah alat kerja yang digunakan untuk membangun kemitraan dengan pengungsi perempuan dan laki-laki dari semua usia serta latar belakang yang menjadi tanggungan potensial dari program bantuan UNHCR. Dengan mempromosikan partisipasi mereka melalui dialog terstruktur dalam penilaian kebutuhan khusus mereka, PA memungkinkan UNHCR untuk mendapatkan pemahaman yang lebih dalam mengenai masalah perlindungan mereka dan mengembangkan program yang paling sesuai serta cara-cara untuk memenuhi kebutuhan yang telah teridentifikasi.

UNHCR Indonesia secara aktif berpartisipasi dalam perencanaan dan implementasi Rencana Umum Gabungan PBB (UN Common Plans) tentang keadaan darurat dan kesiapan pandemik, HIV/AIDS, koordinasi keamanan dan pelayanan bersama pemerintah Indonesia memberikan dukungan besar dalam pemberian suaka dengan pemberian izin bagi pencari suaka untuk berada di Indonesia, memperoleh layanan UNHCR dan izin tinggal sementara di Indonesia selama mereka menunggu solusi

jangka panjang yang sesuai bagi mereka. Solusi jangka panjang yang ada terdiri dari integrasi lokal, pemulangan secara sukarela, atau penempatan di negara ketiga. Namun, akibat keterbatasan kuota penempatan di negara ketiga yang tersedia di dunia. UNHCR dalam beberapa tahun belakangan ini berusaha memperluas alternatif, mencari lebih banyak solusi “jangka panjang”. Hal ini berarti mencari solusi yang disesuaikan atau solusi individual untuk mendukung individu atau keluarga bersangkutan, dengan solusi yang layak bagi konteks mereka. Seiring dengan berkurangnya kuota penempatan di negara ketiga secara global, fokus UNHCR beralih kepada kesempatan penghidupan, keahlian, dan pengembangan kapasitas serta pelatihan kejuruan.

Sepanjang satu dekade terakhir, dari jumlah hampir 33,700 pendatang yang mencari suaka di Indonesia sejak tahun 2004, hanya kurang lebih 13% orang diantaranya mendapatkan solusi dengan penempatan di negara ketiga atau pemulangan secara sukarela ke negara asal mereka. Sementara sebagian besar dari mereka adalah secondary movers atau tergolong kelompok yang tidak berdiam di Indonesia untuk mengikuti atau menyelesaikan keseluruhan proses pencarian solusi oleh UNHCR.

UNHCR dalam melaksanakan fungsinya dengan baik sesuai dengan Resolusi Majelis Umum PBB No. 428 (V), diminta kepada negara-negara di dunia untuk bekerjasama dengan *UNHCR*, kerjasama tersebut telah disebutkan dalam beberapa poin penting, sebagai berikut:

- a. Menjadi peserta setiap konvensi internasional untuk melindungi pengungsi serta mengimplementasikan konvensi tersebut;
- b. Membuat perjanjian-perjanjian khusus dengan *UNHCR* untuk melaksanakan langkah-langkah yang dapat memperbaiki keadaan pengungsi dan mengurangi jumlah pengungsi yang membutuhkan perlindungan;
- c. Tidak mengesampingkan pengungsi yang dalam kategori paling (miskin);
- d. Membantu *UNHCR* dalam upaya mempromosikan repatriasi sukarela;
- e. Mempromosikan pembaruan, terutama dengan memberikan fasilitas naturalisasi;
- f. Memberikan dokumen perjalanan dan dokumen lainnya yang memungkinkan pemukiman kembali para pengungsi;
- g. Mengizinkan pengungsi untuk mentransfer aset mereka terutama untuk keperluan pemukiman kembali; dan

- h. Memberi informasi kepada *UNHCR* berkaitan dengan jumlah dan kondisi pengungsi dan hukum serta aturan yang berkaitan dengan pengungsi.

Kewenangan *UNHCR* untuk memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi sebagaimana tersebut di atas segera berhenti jika :

- a. Yang bersangkutan secara sukarela telah memanfaatkan kembali perlindungan yang diberikan oleh negara asalnya; atau
- b. Yang bersangkutan telah kehilangan kewarganegaraannya, dan dia secara sukarela telah memperolehnya kembali; atau
- c. Dia menikmati perlindungan dari negara barunya itu; atau
- d. Dia telah kembali ke negara asalnya; atau
- e. Dia tidak lagi dapat dianggap sebagai pengungsi karena keadaan yang membuatnya diterima sebagai pengungsi telah berakhir. Jadi alasan yang bersifat ekonomi belaka untuk menjadi pengungsi tidak dapat diterima sebagai kompetensi *UNHCR*; atau
- f. Dia tidak punya kewarganegaraan tetapi keadaan yang membuat dia kehilangan kewarganegaraan telah berakhir.

Selain perlindungan internasional, *UNHCR* juga diberikan kewenangan untuk:

- a. Mempromosikan pembuatan dan peratifikasian konvensi-konvensi internasional tentang perlindungan dan mengawasi aplikasinya serta mengusulkan amandemennya;
- b. Mempromosikan melalui perjanjian-perjanjian khusus dengan pemerintah setiap ketentuan yang diperkirakan dapat memperbaiki keadaan pengungsi dan mengurangi jumlah pengungsi yang membutuhkan perlindungan;
- c. Membantu usaha-usaha pemerintah dan swasta untuk mempromosikan repatriasi sukarela atau pengasimilasian komunitas di negara baru;
- d. Mempromosikan penerimaan pengungsi, dengan tidak menyampingkan orang-orang yang benar-benar dalam keadaan yang sangat miskin;
- e. Mempercepat memperoleh izin bagi pengungsi untuk mentransfer aset mereka terutama untuk kebutuhan pemukiman kembali (*resettlement*);
- f. Memperoleh informasi dari pemerintah-pemerintah tentang jumlah dan keadaan pengungsi di wilayah mereka dan hukum serta peraturan-peraturan yang mengatur tentang pengungsi;
- g. Menjalin hubungan dengan pemerintah-pemerintah dan organisasi-organisasi swasta untuk mengatasi pengungsi;

- h. Mengadakan hubungan baik dengan organisasi-organisasi swasta untuk mengatasi pengungsi;
- i. Memberikan fasilitas koordinasi terhadap usaha-usaha koordinasi swasta yang terkait dalam meningkatkan kesejahteraan pengungsi.

Berbagai aktivitas perlindungan yang diberikan baik di lapangan maupun di markas besar *UNHCR*, seperti di sebutkan dalam *UNHCR's Protection Mandate* adalah: menjamin pemberian suaka, menaksir kebutuhan dan memonitor perlakuan terhadap pengungsi dan mencari suaka, bersama dengan negara tuan rumah menjamin keamanan fisik pengungsi, mengidentifikasi kelompok-kelompok pengungsi yang rentan dengan cara memastikan kebutuhan-kebutuhan mereka terhadap perlindungan-perlindungan tertentu dan memprioritaskan bantuan dengan jalan memastikan kesejahteraannya, menyokong sejumlah negara untuk memantapkan sistem registrasi dan dokumentasi, mempromosikan pengurangan orang yang tidak bernegara, berusaha aktif merevitalisasi rezim perlindungan dengan jalan menjalin kerjasama dengan *NGO (Non-Governmental Organizations)* dan organisasi internasional untuk meyakinkan dukungan yang luas bagi rezim ini, mempromosikan hukum pengungsi termasuk advokasi bagi penerimaan konvensi dan protokol-protokol pengungsi dan mengembangkan institusi nasional dan legislasinya, melindungi orang-orang terlantar (IDPs), mengembangkan kapasitas perlindungan *UNHCR* itu sendiri, mempromosikan dan mengimplementasikan kebutuhan untuk pemukiman dan memproses kepatuhan untuk melaksanakan kewajiban untuk dimukimkan di negara ketiga.

Pelaksanakan sejumlah kegiatan sebagaimana tersebut di atas, *UNHCR* membutuhkan dana operasional yang tidak sedikit jumlahnya. Berkaitan dengan pendanaan ini, Pasal 20 *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* menyebutkan bahwa,

“The office of the High Commissioner shall be financed under the budget of the United Nations. Unless the General Assembly subsequently decide otherwise, no expenditure other than administrative expenditures relating to the functioning of the Office of the High Commissioner shall be borne on the budget of the United Nations and all other expenditures relating to the activities of the High Commissioner shall be financed by voluntary contributions”.

Di antara negara-negara donor terbesar bagi kegiatan *UNHCR* ini adalah Australia, Kanada, Amerika Serikat, Inggris dan Jepang.

4. Kerjasama Indonesia dan *International Organization For Migration (IOM)* Terkait Pengungsi Asing.

International Organization for Migration atau organisasi internasional untuk migrasi (IOM) merupakan suatu organisasi antar- pemerintah yang terkemuka di bidang migrasi dan bekerjasama dengan mitra pemerintah, organisasi antar-pemerintah dan non-pemerintah.

Pada awalnya, atas prakarsa Belgia dan Amerika Serikat dalam konferensi migrasi internasional, dibentuklah *Provisional Intergovernmental Committee for the Movements of Migrants from Europe* (PICMME) pada tahun 1951 untuk membantu memukimkan kembali orang-orang yang terusir pada Perang Dunia II. Mandat utama dari *PICMME* adalah membantu negara-negara Eropa untuk mengatasi krisis migran, termasuk mencari negara ketiga yang bersedia menampung sekitar 11 juta penduduk yang meninggalkan negaranya akibat perang pada tahun 1950-an. *PICMME* tidak lama kemudian pada tahun 1952 berubah nama menjadi *Intergovernmental Committee for European Migration* (ICEM). Dalam menjalankan tugasnya, ICEM tidak hanya mengurus para migran saja, akan tetapi juga mengurus masalah pengungsi dan orang-orang yang diusir dari negaranya.⁴⁰

ICEM pada tahun 1980 berubah namanya menjadi *the Intergovernmental Committee for Migrations (ICM)*, dan terakhir menjadi *the International Organization for Migration (IOM)* pada tahun 1989. Pergantian nama ini merefleksikan adanya perubahan organisasi dalam kurun waktu empat dekade dari organisasi yang hanya mengurus logistik menjadi badan yang mengurus migrasi.⁴¹

IOM bekerja untuk memajukan serta mempromosikan migrasi yang manusiawi dan teratur untuk kepentingan bersama, dengan cara meningkatkan pemahaman mengenai masalah-masalah migrasi, membantu dan melayani jasa dan nasihat bagi negara dan para migran, mendorong pembangunan sosial-ekonomi melalui migrasi, mempromosikan kerjasama internasional dalam isu migrasi serta membantu dan

⁴⁰Sejarah iom, dalam <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/history/lang/en>

⁴¹*Ibid.*, hlm.63-64

menemukan solusi praktis terhadap isu migrasi dan menyediakan bantuan kemanusiaan bagi kelompok yang membutuhkan termasuk bagi pengungsi asing maupun internal.⁴²

IOM memiliki 149 negara anggota dengan 12 negara yang berstatus sebagai negara pengamat. Pada tahun 1991 pemerintah Indonesia resmi mendapatkan status sebagai salah satu negara pengamat dalam keanggotaan lembaga. Sebenarnya IOM pertama kali hadir di Indonesia pada tahun 1979, disaat IOM menjalankan operasinya dalam memproses migran Vietnam di Tanjung Pinang, Kepulauan Riau. Saat itu, IOM bekerjasama dengan pihak berwenang dari Indonesia dan Australia guna mendukung upaya mereka untuk mengatur lalu lintas migran gelap melalui Indonesia.⁴³

Semenjak Indonesia resmi menjadi negara pengamat di IOM, hubungan kerjasama pemerintah Indonesia dengan organisasi migrasi ini semakin ditingkatkan. Beberapa kerjasama dan perjalanan yang dilakukan antara IOM dan pemerintah Indonesia ialah:

- 1) Pada tahun 2000, pemerintah Indonesia dan IOM menandatangani perjanjian kerjasama dalam memerangi penyeludupan manusia di Indonesia.
- 2) Tahun 2002, bersama-sama dengan pemerintah Australia, pemerintah Indonesia dan IOM menyelenggarakan Bali Process tentang isu penyeludupan manusia, perdagangan manusia, dan kejahatan transnasional.
- 3) Tahun 2003, Konvensi PBB menentang kejahatan transnasional yang terorganisir (UNTOC) mulai berlaku.
- 4) Tahun 2009, pemerintah Indonesia mendukung UNTOC dan protokol yang ada kedalam hukum nasional, dengan UU No.6 Tahun 2009 dan UU 15 Tahun 2009
- 5) Tahun 2011, pemerintah Indonesia mengesahkan UU Keimigrasian baru (UU No 6 tahun 2011)

Terdapat beberapa program/aktivitas yang dilakukan IOM di Indonesia yaitu:

- a). Manajemen imigrasi dan perbatasan : IOM kerap diminta oleh negara untuk membantu menangani tantangan-tantangan yang kompleks dalam manajemen perbatasan. Beberapa program penanganan imigrasi dan manajemen perbatasan IOM

⁴²IOM, “*IOM seluruh dunia*”, <https://indonesia.iom.int/id/iom-seluruh-dunia>, pada tanggal 15 September 2017

⁴³Vera puspita Ningsih, *Upaya International Organization for Migration (IOM) dalam menangani masalah imigran gelap di Indonesia*, ejournal ilmu hubungan internasional, Vol.3, No. 2, 2014, hlm.483.

yaitu pengkajian manajemen migrasi dan perbatasan, pengembangan kapasitas manajemen perbatasan dan migrasi, manajemen perbatasan, manajemen identitas, pemberantasan penyeludupan manusia, manajemen data migrasi, analisa risiko dan intelijen, serta bantuan migrasi dan visa.

- b) Manajemen risiko bencana : dalam sepuluh tahun terakhir, IOM telah berkomitmen untuk mendukung upaya pemerintah Indonesia dalam mengatasi dampak bencana. Bermitra dengan pemerintah, IOM mengirimkan bantuan tanggap darurat skala besar untuk bencana alam di Aceh (2004), Nias (2005), Yogyakarta (2006), dan lain sebagainya.
- c) Tanggapan keadaan darurat dan pasca krisis : IOM juga telah menjadi ujung tombak dalam berbagai kegiatan operasional tanggap darurat, dengan membantu ratusan orang yang terlantar oleh bencana alam atau konflik, seperti memberikan bantuan kemanusiaan berupa makanan dan barang, membangun pemukiman sementara dan fasilitas sanitasi, membangun kembali layanan pendidikan dan kesehatan, dan lain sebagainya.
- d) Migrasi tenaga kerja : IOM bekerjasama dengan pemerintah Indonesia dalam memperbaiki manajemen migrasi tenaga kerja melalui penelitian, dialog kebijakan, pengembangan kapasitas dan peningkatan kesadaran tentang migrasi yang aman. Sehingga kegiatan-kegiatan ini diharapkan dapat membantu orang-orang yang berencana bekerja di luar negeri.
- e) Pemberantasan perdagangan manusia : beberapa program yang dijalankan oleh IOM untuk memberantas perdagangan manusia seperti penguatan sistem peradilan Indonesia dengan meningkatkan kapasitas penegak hukum serta memperbaiki akses keadilan bagi para korban perdagangan manusia, perlindungan korban perdagangan melalui bantuan langsung pada korban serta pengembangan kapasitas institusional dari aktor pemerintah dan non-pemerintah. Berikut beberapa program bantuan bagi korban oleh IOM yaitu menyediakan bantuan pemulangan, pemulihan dan reintegrasi bagi korban dari Indonesia dan asing melalui program dana bantuan korban. Bantuan reintegrasi termasuk program perawatan kesehatan fisik dan mental, tempat penampungan sementara, konseling keluarga, bantuan pendidikan, bantuan penghidupan, dan bantuan hukum.

Organisasi Internasional untuk Migrasi (*The International Organization for Migration* - IOM) berupaya untuk menjamin penanganan migrasi secara tertib dan manusiawi, untuk memajukan kerjasama menyangkut permasalahan migrasi, untuk membantu pencarian solusi praktis terhadap permasalahan migrasi, dan memberikan bantuan kemanusiaan kepada para migran yang membutuhkan, termasuk para pengungsi dan pengungsi internal. Langkah-langkah untuk memerangi migrasi ilegal secara efektif menggabungkan penegakan hukum dengan pencegahan dan pendidikan, baik di dalam negara maupun secara internasional. Kerjasama internasional perlu mencakup tindakan-tindakan pengendalian, pelatihan, riset, informasi, dan serangkaian tindakan-tindakan preventif.

Direktorat Jenderal Imigrasi Republik Indonesia telah lama hanya memiliki kapasitas yang terbatas dalam menyelenggarakan pengawasan perbatasan secara memadai, dan telah berupaya keras untuk mengkoordinasikan usaha-usahanya dengan Kepolisian Republik Indonesia dalam memproses para migran ilegal. Kantor IOM di Indonesia bekerjasama secara erat dengan Pemerintah RI untuk mengembangkan koordinasi yang lebih baik dalam upaya-upaya untuk memerangi penyelundupan manusia serta penanganan migran ilegal.

Sejak Juli 2000, IOM Indonesia telah berhasil melaksanakan Perjanjian Kerjasama Regional (*Regional Cooperation Agreement* - RCA) – sebuah program yang diciptakan oleh Pemerintah Australia dan Indonesia dan IOM untuk memberikan perawatan dan pemeliharaan bagi migran ilegal yang terdampar. Proyek ini membantu Pemerintah RI dengan memberikan akomodasi, makanan, layanan kesehatan, konseling, dan opsi pemulangan secara sukarela kepada para migran yang tertangkap dalam perjalanan menuju Australia. Dalam kerangka kerja ini, pihak berwajib Indonesia bertanggung jawab menentukan maksud para migran yang ditangkap. Mereka yang diidentifikasi sedang melakukan transit melalui Indonesia dalam perjalanan mereka ke Australia kemudian dirujuk ke IOM untuk mendapatkan bantuan. Disamping memberikan bantuan materiil, IOM memberitahukan kepada para migran mengenai hak-hak mereka untuk menuntut suaka dan merujuk mereka yang ingin mendaftarkan permohonan tersebut kepada UNHCR. IOM akan terus memberikan layanan perawatan dan pemeliharaan kepada para migran sementara mereka dievaluasi oleh UNHCR untuk status pengungsi.

Secara teknis IOM membantu pemerintah dalam menangani imigran yang ada di wilayah Indonesia dengan 2 (dua) cara. (1) Ketika tertangkap yang berwenang memberi

tahu pihak IOM, lalu mengirimkankan suatu tim untuk melakukan suatu pemeriksaan kesehatan, mencarikan tempat tinggal dan mengatur makanan mereka; dan (2) IOM menjelaskan tentang keadaan mereka dan membantu mengarahkan mereka dalam hal pilihan, termasuk juga permohonan untuk status sebagai pengungsi. Jika mereka memilih status ini, maka dibuatkan referensi kepada UNHCR bila mereka memilih dipulangkan secara sukarela, IOM akan segera mengurus segala keperluan pemulangan, termasuk *travel document, ticket* dan lainnya.

C. Kebijakan Pemerintah Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri pada Bab VI Pasal 25-27 yang selama ini digunakan sebagai acuan dalam pemberian suaka dan penanganan pengungsi, sama sekali tidak menjelaskan secara khusus bagaimana proses pemberian suaka maupun penanganan pengungsi yang harus dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Peraturan dan UU yang dibuat oleh pemerintah tersebut, pada dasarnya sudah tidak dapat lagi menjawab permasalahan pengungsi di Indonesia.

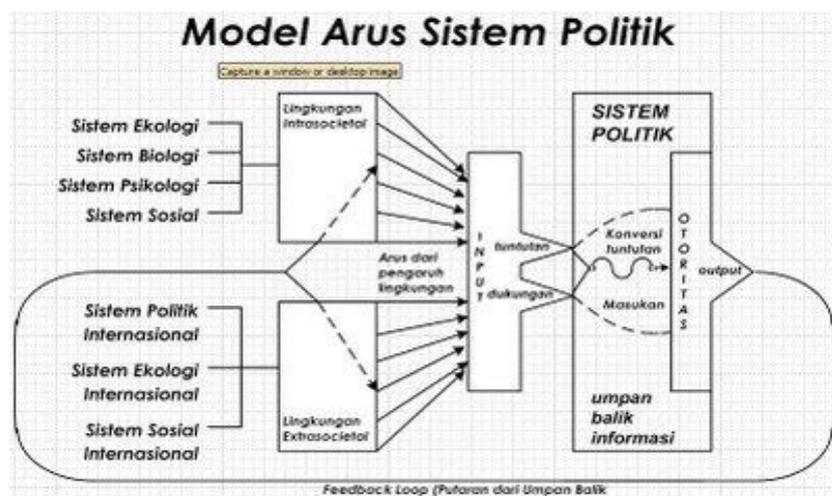
Ketiadaan hukum nasional mengenai penanganan pengungsi tersebut, membuat ketidakjelasan tugas lembaga dan instansi yang terkait dalam penanganan pengungsi yang menyebabkan adanya kebijakan yang tumpang-tindih antar lembaga. Dilihat dari segi keimigrasian sendiri, berdasarkan UU, pengungsi masih dikategorikan sebagai imigran ilegal, sehingga petugas imigrasi masih memperlakukan pengungsi sebagai kriminal seperti imigran ilegal lainnya. Sementara disisi lain, dari segi kemanusiaan, pengungsi tidak dapat disamakan dengan imigran ilegal. Dikeluarkan Intruksi Presiden Nomor 125 tahun 2016 sedikit banyak memperjelas status dan penanganan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia.

Kebijakan pemerintah dalam hal memberikan penanganan dan perlindungan terhadap pengungsi maka banyak faktor yang perlu diperhatikan terutama dalam proses pembentukan kebijakannya. Sejalan dengan hal ini pemikiran David Easton⁴⁴

⁴⁴David Easton, *A Framework for Political Analysis* (1965). Dalam Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*, Boulder, Colorado: WestView Press, 1981 pp.145-82

mengemukakan bahwa sistem politik adalah seperangkat interaksi yang diabstraksikan dari totalitas perilaku sosial, dengan nilai-nilai dialokasikan ke dalam masyarakat secara otoritatif. Pengaruh lingkungan sangat kuat dalam sistem politik.

Ragaan : 8



Model arus sistem politik diatas, Easton hendak memperjelas bahwa lingkungan intra dan *extrasocietal* mampu mempengaruhi mekanisme input (tuntutan dan dukungan). Lalu, tuntutan dan dukungan dikonversi di dalam sistem politik yang bermuara pada *output* yang dikeluarkan oleh Otoritas. Otoritas di sini berarti lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan keputusan maupun tindakan dalam bentuk *policy* (kebijakan).

Setelah tuntutan dan dukungan diproses di dalam sistem politik, keluarannya disebut sebagai output, yang menurut Easton berkisar pada 2 bentuk yaitu keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*). Output ini pada kondisi lebih lanjut akan memunculkan *feedback* (umpan balik) baik dari kalangan dalam sistem politik maupun lingkungan. Reaksi ini akan diterjemahkan kembali ke dalam format tuntutan dan dukungan, dan secara lebih lanjut meneruskan kinerja sistem politik. Demikian proses kerja ini berlangsung dalam pola siklus. Dalam hal ini akan dikaji kebijakan Indonesia yang belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 dalam perpektif Pemikiran Easton.

Tuntutan eksternal terkait kebijakan penerapan prinsip non-refoulement di Indonesia di lihat dalam ekologi internasional bahwa *Non-refoulement* tidak dapat dilepaskan di dalam konteks perlindungan hak asasi manusia. Bahkan prinsip juga dipandang bahwa secara berkembang telah meraih status norma *jus cogens*.⁴⁵ Dengan demikian, *non-refoulement* hadir lebih dari sekedar pengaturan di dalam perjanjian

⁴⁵JeanAllain, *The Jus cogens Nature of Non-refoulement*”, *International Journal of Refugee Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2001), hlm. 533

internasional yang memerlukan kesepakatan atau tindak voluntarisme suatu negara untuk tunduk terhadap asas *non-refoulement*.⁴⁶

Prinsip *non refoulement* sebagai *peremptory norm* atau *jus cogens*, harus dihormati dalam segala keadaan dan tidak dapat diubah. Sejumlah argumen dapat diketengahkan sebagai alasan-alasan terhadap prinsip *non refoulement* yang dalam keberlakukannya memiliki sifat mengikat dan imperatif ini, sebagai berikut :

a) Kewajiban Negara Terhadap Aturan Hukum Kebiasaan Internasional (Berdasarkan Aspek Moral dan Etika Dalam Penegakan Hukum Internasional)

Moral dan etika pada hakekatnya merupakan prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang menurut keyakinan seseorang atau masyarakat dapat diterima dan dilaksanakan secara benar dan layak. Dengan demikian prinsip dan nilai-nilai tersebut berkaitan dengan sikap yang benar dan yang salah yang mereka yakini. Etika sendiri sebagai bagian dari falsafah merupakan sistem dari prinsip-prinsip moral termasuk aturan-aturan untuk melaksanakannya.⁴⁷

Di dalam hukum internasional moral dan etika tersebut dikaitkan pada kewajiban subyek hukum internasional, antara lain seperti negara untuk melaksanakan dengan etika baiknya ketentuan-ketentuan di dalam hukum internasional tersebut yang merupakan perangkat prinsip-prinsip dan aturan-aturan yang pada umumnya sudah diterima dan disetujui oleh masyarakat internasional.⁴⁸ Seperti halnya prinsip larangan pemulangan kembali ke negara asal atau pengusiran para pencari suaka yang masuk ke dalam wilayah suatu negara (*prinsip nonrefoulement*). Sehubungan dengan hal itu, hukum internasional memberikan dasar hukum bagi pengelolaan secara tertib dalam hubungan internasional.

Negara sebagai subyek hukum internasional dan sebagai anggota masyarakat internasional sudah tentu harus menghormati dan melaksanakan bukan saja aturan hukum kebiasaan internasional (*rules of international customary law*) yang sudah

⁴⁶*Ibid.*, hlm. 537. Lihat juga: Gerald L. Neuman, "Import, Export and Regional Consent in the Inter-American Court of Human Rights", *Europe Journal of International Law* 19 101, 102 (2008).

⁴⁷Sumaryo Suryokusumo, *Aspek Moral dan Etika Dalam Penegakan Hukum Internasional*. (Makalah, 2003). Denpasar: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakimandan Hak Asasi Manusia, hlm. 1; Lihat Juga Sinclair, John M. 1988. *English Language Dictionary*. London: Collins. Lihat juga Hornby, AS. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, (London: Oxford University Press., 2000), hlm. 174

⁴⁸Oppenheim Leuterpacht, dalam bukunya C. S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, *Modul Hukum Internasional*, (Jakarta: Djambatan., 2002), hlm.5

merupakan aturan- aturan hukum yang sudah diterima oleh masyarakat internasional secara luas, tetapi juga prinsip-prinsip hukum internasional yang tersusun dalam instrumen-instrumen internasional di mana negara tersebut menjadi pihak.

Aturan-aturan hukum kebiasaan internasional tersebut merupakan praktek-praktek umum yang sudah diterima oleh semua negara sebagai hukum yang hamper semuanya terdiri dari elemen-elemen yang bersifat konstitutif.⁴⁹Praktik-praktik negara tersebut bersifat tetap dan seragam dan membentuk suatu kebiasaan. Praktik-praktik tersebut telah meningkat pelaksanaannya secara universal karena banyak negara lagi yang telah menggunakannya sebagai kebiasaan seperti halnya prinsip *non refoulement*.Oleh karena itu, kekuatan mengikatnya adalah mengikat semua negara tanpa terkecuali, ini dikarenakan hukum kebiasaan internasional dianut oleh semuanegara.

Sebelum hukum dibuat oleh negara maka dalam mengatur hubungan internasional telah digunakan kebiasaan-kebiasaan.⁵⁰Sebelum kebiasaan itu menjadi hukum, maka kebiasaan itu harus berlangsung dalam waktu yang cukup lama agar dapat memperoleh persetujuan bersama dari anggota masyarakat internasional. Kebiasaan sebagai suatu sumber hukum internasional pada umumnya telah diterima dan diakui oleh para ahli hukum baik dari dunia Barat maupun dunia Timur.Menurut pandangan Mahkamah Internasional untukmenjadikan suatu aturan hukum kebiasaan internasional, memang diperlukan suatu masa yang cukup panjang, dimana kepentingan negara-negara akan terpengaruh secara khusus dan aturan-aturan tersebut dikenakan secara luas dan seragam.⁵¹

b) Prinsip Non Refoulement Sebagai Norma “Erga Omnes”

Prinsip *non-refoulement* juga mengikat negara-negara bukan peserta pada Konvensi 1951 karena selain prinsip ini merupakan *jus cogens* dan *peremptory norm* dan sebagai hukum kebiasaan internasional, prinsip *non refoulement* juga diakui sebagai norma “*erga omnes*”. Sebagai *jus cogens/peremptory norm* dan hukum kebiasaan internasional, maka prinsip *non-refoulement* telah menjadi norma *erga*

⁴⁹SumaryoSuryokusumo,(2003), *Ibid.*LihatJugaMaryanGreen,N.A., *InternationalLaw, Law of Peace*, (London: MacDonald & Evans Ltd, 2003), hlm.18

⁵⁰SumaryoSuryokusumo,(2003).*Ibid.*,LihatJugaQuincyWright,*CustomasBasisforInternational Law*, in the Postwar World, Texas International Law Forum (Summer, 1966), No.2

⁵¹Sumaryo Suryokusumo, (2003).*Ibid.* Lihat Juga Karol Wolfke, Monograf berjudul *Custom in Present International Law* (Waesaw,1964).

omnes sehingga daya ikatnya secara hukum melingkupi pula negara-negara yang tidak menjadi pihak pada Konvensi 1951.

Dalam sistem hukum internasional, konsep *jus cogens* atau yang sering juga disebut sebagai norma pemaksa dalam hukum internasional adalah satu ketentuan hukum yang telah diterima dan diakui oleh masyarakat internasional dan ketentuan hukum tersebut tidak dapat disampingi atau dikalahkan oleh ketentuan hukum lain. Prinsip *non-refoulement* ini juga diakui sebagai *jus cogens*, Prinsip ini juga telah menjadi hukum kebiasaan internasional yang dipraktikan oleh negara-negara bahkan jauh sebelum prinsip ini dirumuskan dalam instrumen internasional. Negara yang mempraktikan prinsip *non-refoulement* ini tidak terbatas hanya negara-negara yang merupakan pihak dari Konvensi Jenewa 1951 maupun Protokol New York 1967 saja, tetapi negara-negara lain yang tidak menjadi pihak dari Konvensi Jenewa 1951 tersebut, pada kenyataannya juga menghormati dan menaati prinsip *non-refoulement*.

c) Prinsip Non Refoulement Juga Diatur Dalam Beberapa Instrumen Internasional Tentang HAM

Prinsip *non refoulement* ini tidak hanya terdapat pada Konvensi 1951, namun juga tercantum secara implisit maupun eksplisit dalam Pasal 3 Konvensi Anti Penyiksaan (*Convention Against Torture*), Pasal 45 paragraf 4 Konvensi Jenewa IV (*Fourth Geneva Convention*) tahun 1949, Pasal 13 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) 1966, yang kesemuanya telah diratifikasi oleh Indonesia.

Pengidentifikasi dan mengevaluasi bagaimana asas *non-refoulement* telah mencapai status norma *jus cogens*, perlu diterapkan tes yang dipersyaratkan oleh Pasal 53 VCLT, yaitu, pertama, bahwa asas *non-refoulement* merupakan asas yang diterima dan dikenal oleh masyarakat internasional secara keseluruhan; kedua, asas *non-refoulement* merupakan norma yang tidak dapat diderogasi dan dikecualikan.⁵² Menurut Dr. Sigit Riyanto, bahwa setidaknya asas *non-refoulement* memenuhi dua kriteria di atas dengan pembuktian sebagai berikut:

- 1) Asas *non-refoulement* adalah norma hukum internasional yang terinstitusionalisasi ke dalam berbagai perjanjian internasional multilateral seperti *1951 Refugee Convention*
- 2) Asas *non-refoulement* juga telah menjadi hukum kebiasaan internasional

⁵²VCLT, *Op. Cit.*, Pasal 53.

yang dibuktikan dengan praktik negara-negara bahkan sebelum asas tersebut diadopsi kedalam instrument hukum internasional.⁵³ Negara yang melakukan praktik *non-refoulement* tidak terbatas pada negara-negara anggota *1951 Refugee Convention* dan *1967 Protocol*, tetapi negara-negara selain itu juga menghormati dan mengaplikasikan asas *non-refoulement*.⁵⁴

- 3) Pada perkembangan selanjutnya, khususnya dalam instrumen hukum internasional yang diadopsi oleh masyarakat internasional terutama dalam hal perlindungan pengungsi, asas *non-refoulement* telah juga diafirmasi dan dikenal secara eksplisit. Hal tersebut terbukti dengan pengadopsian asas *non-refoulement* di dalam *OAU Convention, the 1984 Cartagena Declaration on Refugees, the Inter-American Commission on Human Rights*, dan *the 1967 Declaration on Territorial Asylum*.⁵⁵
- 4) Adopsi dan afirmasi mengenai asas *non-refoulement* oleh negara-negara yang diejawantahkan melalui keputusan yang dikeluarkan oleh *Executive Committee UNHCR*. Keputusan-keputusan tersebut merefleksikan konsensus negara-negara dalam kapasitas mereka untuk memberikan opini dan nasihat mengenai aspek-aspek perlindungan internasional untuk pengungsi dan pencari suaka di seluruh dunia. Keputusan *Executive Committee UNHCR* yang secara khusus membahas *non-refoulement* adalah *Conclusion No. 25* tahun 1982,⁵⁶ *Conclusion No. 55* tahun 1989,⁵⁷ dan *Conclusion No. 79* tahun 1996.⁵⁸

⁵³Jean Allain, *Op.Cit.*, hlm. 338; Lihat juga: Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, (Oxford: Clarendon Paperbacks, 1998), hlm. 166-7.

⁵⁴Sigit Riyanto, "*The Refoulement Principle and Its Relevance in International Law System*", Indonesian Journal of International Law Vol. 7 No. 4 (Juli 2010)., hlm. 745.

⁵⁵REDRESS & ILPA, 2006, *Non Refoulement Under Threat*, di dalam Seminar yang diadakan atas kerjasama The Redress Trust (REDRESS) dan The Immigration Law Practitioners Association (ILPA) 16 May 2006, Matrix Chamber, London.

⁵⁶(b) *Reaffirmed the importance of the basic principles of international protection and in particular the principle of non-refoulement which has progressively acquiring the character of a peremptory rule of international law.*" UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 25, "*General Conclusion on International Protection*", 1982.

⁵⁷(d) *Expressed deep concern that refugee protection is seriously jeopardized in some States by expulsion and refoulement of refugees or by measures which do not recognize the special situation of refugees and called on all States to refrain from taking such measures in particular from returning or expelling refugees contrary to fundamental prohibition against these practices.*", UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 55, "*General Conclusion on International Protection*", 1989.

⁵⁸*Distressed at the widespread violations of the principle of non-refoulement and of the rights of refugees, in some cases resulting in loss of refugee lives, and seriously disturbed at report indicating that large numbers of refugees and asylum seekers have been refouled and expelled in highly dangerous situations:*

5) Fakta bahwa *non-refoulement* diaplikasikan sebagai metode pemenuhan dan perlindungan hak untuk bebas dari penyiksaan, perbuatan kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat manusia di berbagai instrumen hukum hak asasi manusia baik dalam tingkat regional maupun internasional yang tidak memperbolehkan adanya derogasi atau pengecualian akan hak tersebut.⁵⁹

Namun demikian, ekologi internasional juga menggambarkan alasan keamanan nasional yang berasal dari ancaman gerakan terorisme modern dianggap telah meningkatkan kekhawatiran terhadap dampak dari *non-refoulement* kepada keamanan nasional. Secara tidak mengejutkan, negara-negara sekarang lebih khawatir pada saat *non-refoulement* mencegah repatriasi seorang warga negara asing yang bertujuan untuk melakukan sesuatu yang berujung dengan korban warga sipil yang masif. Mempertimbangkan adanya kemungkinan besarnya kerusakan yang disebabkan oleh serangan teroris, negara-negara berkeinginan untuk menggunakan media yang paling berpengaruh untuk memerangi ancaman tersebut.

Negara-negara menilai repatriasi warga negara asing sebagai sebuah alat keamanan dikarenakan adanya kemudahan secara umum yang dicapai oleh tindakan pengusiran. Secara substantif, hukum hak asasi manusia hanya mempersyaratkan bahwa keputusan pengusiran tidak boleh dilakukan dengan sewenang-wenang, yang artinya keputusan tersebut harus berdasarkan hukum yang berlaku. Pengusiran sangat penting bagi negara-negara karena mereka sering tidak mempunyai pilihan lain untuk memitigasi ancaman.

Memproses para warga negara asing yang diduga terlibat dalam gerakan terorisme dianggap tidak memitigasi ancaman yang dimiliki oleh mereka terhadap keamanan nasional negara-negara. Hal ini muncul ketika masa hukuman yang dijatuhi telah selesai, maka negara akan kembali kepada titik awal untuk menangani warga negara asing yang sama.⁶⁰ Lain halnya apabila pengusiran dapat diberlakukan, warga negara asing tersebut akan diberikan akses yang sulit untuk kembali ke negara tersebut.⁶¹

recalls the principle of non-refoulement is not subject to derogation." UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 70, "General Conclusion on International Protection", 1996.

⁵⁹ICCPR, *Op. Cit.*, Pasal 4 ayat (2); ECHR, *Op. Cit.*, Pasal 15 ayat (2); Int-AmCHR, *Op. Cit.*, Pasal 27.

⁶⁰Council of Europe: European Court of Human Rights, *Saadi v. Italy*, Appl. No. 37201/06, 28 February 2008.

⁶¹Joel Brinkley, "From Afghanistan to Saudi Arabia, via Guantanamo", N.Y. Times, (16 Oktober 2004), kolom A4.

Tuntutan internal dapat digambarkan dalam ekologi nasional Indonesia terutama terkait kebijakan penerapan prinsip non-refoulement dapat dilihat ekologi di Indonesia yang tercermin dari hal-hal sebagai berikut :

- a) Beberapa Pasal dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 yang sulit dipenuhi oleh Pemerintah Indonesia.

Konvensi dan Protokol 1967 telah menetapkan aturan dan norma yang harus dipenuhi oleh negara-negara peratifikasi melalui pasal-pasal yang terdapat didalamnya. Diantara pasal-pasal tersebut, ada beberapa pasal dalam Konvensi 1951 yang cukup berat dan sulit dipenuhi oleh pemerintah Indonesia. Pasal-pasal tersebut diantaranya adalah Pasal 13, 14, dan 30, yaitu negara peratifikasi diwajibkan membantu atau bahkan mempermudah pemindahan hak milik dan aset- aset pengungsi ke negara tempat ia akan menetap Pasal 17, 18 dan 19. Ketiga pasal ini pada dasarnya memberikan kebebasan kepada pengungsi untuk mendapatkan pekerjaan yang menghasilkan upah, melakukan usaha sendiri seperti pertanian dan mendirikan perusahaan.

Di sisi lain, pemerintah masih kesulitan dalam menciptakan lapangan pekerjaan bagi warga negaranya, yang berakibat pada banyaknya jumlah pengangguran di Indonesia akibat sulitnya masyarakat Indonesia untuk mendapatkan pekerjaan (Pasal 22). Pengungsi mempunyai hak untuk mendapatkan pendidikan dan pemerintah berkewajiban untuk memenuhinya. Pemerintah tentunya mengalami dilema tersendiri dalam hal ini. Disatu sisi, masih banyak masyarakat Indonesia yang belum mendapatkan pendidikan. Sementara disisi yang lain, pemerintah diwajibkan memberikan pendidikan kepada para pengungsi (Pasal 21 dan 24). Kedua pasal ini pada intinya memberikan hak atas kesejahteraan kepada pengungsi seperti perumahan dan tunjangan-tunjangan. Pasal ini secara tidak langsung mengharuskan negara peratifikasi untuk menyiapkan anggaran lebih guna memenuhi tunjangan-tunjangan selain upah yang diterima dalam pekerjaannya.

- b) Berkurangnya Keterlibatan UNHCR dan IOM Dalam Penanganan Pengungsi di Indonesia.

Seperti yang diketahui, UNHCR banyak terlibat dalam penanganan pengungsi di Indonesia. Bahkan sebagai negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967, UNHCR adalah lembaga yang diberikan hak untuk menentukan status pengungsi di Indonesia. Dengan anggaran terbatas

untuk penanganan pengungsi dan pencari suaka yang dimiliki Indonesia, kehadiran UNHCR tentu sangat membantu Indonesia mengatasi persoalan tersebut. Ketika Indonesia memutuskan untuk meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967, maka keterlibatan UNHCR dalam proses penanganan pengungsi di Indonesia akan sangat berkurang. Mandat proses penentuan status pengungsi yang dimiliki oleh UNHCR dan pemenuhan kebutuhan pengungsi dan pencari suaka selama berada di Indonesia akan langsung dilimpahkan kepada pemerintah Indonesia. Untuk kebutuhan pengungsi dan pencari suaka sendiri, pemerintah perlu membuat anggaran khusus untuk memenuhi hak-hak mereka sesuai dengan Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

- c) Kekhawatiran Meningkatnya Jumlah Pengungsi dan Kejahatan Lintas Batas Negara (Transnasional).

Jika kedua rezim pengungsi tersebut diratifikasi, pemerintah berkewajiban melindungi pengungsi selama berada di wilayah Indonesia. Pemerintah tidak dapat lagi memperlakukan pengungsi seperti imigran ilegal dan menampung mereka di rudenim. Dengan begitu, pengungsi akan merasa sangat aman jika memasuki wilayah Indonesia, karena perlindungan dan hak-hak yang dapat mereka terima dari pemerintah Indonesia. Secara tidak langsung, jumlah pengungsi di Indonesia juga dapat semakin meningkat, belum lagi negara tujuan pengungsi, Australia, semakin meningkatkan aturan hukum nasionalnya tentang penanganan pengungsi, sehingga tidak menutup kemungkinan status Indonesia dari yang awalnya hanya sebagai negara transit akan meningkat menjadi negara tujuan bagi para pengungsi.

Masuknya individu yang menyatakan diri sebagai pengungsi namun tidak memiliki dokumen yang resmi, membuat pemerintah tidak dapat mengetahui identitas para pengungsi secara detail, yang kemudian menyebabkan lemahnya pengawasan terhadap para pengungsi. Hal ini tentunya menjadi potensi ancaman tersendiri bagi Indonesia. Beberapa individu yang mengaku pengungsi, bisa saja memiliki maksud dan tujuan tertentu memasuki wilayah Indonesia, yang secara tidak langsung dapat menyebabkan potensi bahaya bagi Indonesia, terutama bagi warga negara Indonesia.

- d) Penguatan Kapasitas Hukum di Indonesia.

Jika pemerintah memutuskan untuk meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967, maka pemerintah harus meningkatkan kekuatan hukum di Indonesia. Salah satunya adalah dengan meningkatkan pengawasan diperbatasan serta pertahanan dan keamanan maritim. Pertahanan dan keamanan maritim tentunya membutuhkan pengadaan peralatan dan persenjataan yang lengkap dan dalam kondisi yang baik, bagi petugas dalam berpatroli di laut dan wilayah perbatasan Indonesia. Sementara itu peningkatan pengawasan perbatasan serta pertahanan dan keamanan maritim sendiri, tidak hanya dilihat melalui sisi militer atau pengadaan peralatan dan persenjataan yang lengkap semata. Dikeluarkannya Perpres tersebut menjawab bahwa politik hukum pemerintah Indonesia telah mengimplementasikan prinsip *non-refoulement*.

e) Meningkatkan Jumlah Biaya yang Harus Dikeluarkan Oleh Pemerintah Untuk Menangani Pengungsi.

Ratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentunya juga dapat berdampak pada perekonomian Indonesia. Hal ini terkait dengan pembiayaan penanganan pengungsi dan pencari suaka akan sepenuhnya ditanggung oleh Pemerintah. Biaya tersebut antara lain untuk :

- (1) Membiayai pelatihan bagi instansi yang nantinya akan terkait baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap penanganan pengungsi. Seperti Kepolisian, Angkatan Laut, petugas di TPI, Dirjen Imigrasi, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, termasuk Kementerian Luar Negeri.
- (2) Menentukan status pengungsi juga memerlukan dana yang tidak sedikit. Dana ini diantaranya adalah pembiayaan tenaga-tenaga profesional dalam registrasi dan wawancara terhadap pengungsi dan atau pencari suaka. Karena tidak semua pengungsi dapat berkomunikasi menggunakan bahasa Inggris terlebih lagi bahasa Indonesia, maka dibutuhkan interpreter terpercaya berdasarkan kebutuhan pada saat registrasi sesuai dengan bahasa yang dapat dimengerti oleh interpreter dan pengungsi atau pencari suaka. Selain itu selama proses penentuan status pengungsi, Indonesia juga berkewajiban memberikan dan memenuhi kebutuhan dasar pengungsi seperti tempat tinggal, makanan, pendidikan dan lain sebagainya.

(3) Setelah status pengungsi ditetapkan, maka selanjutnya menentukan solusi jangka panjang bagi para pengungsi. Jika integrasi lokal tidak dapat dipenuhi oleh pemerintah, maka pengungsi akan diberikan pilihan berupa pemulangan sukarela ke negara asal (repatriasi sukarela) dengan syarat kondisi negara asal telah kondusif atau pilihan *re-settlement* untuk ditempatkan ke negara-negara ketiga. Biaya untuk kedua pilihan tersebut tentunya tidak sedikit terlebih lagi dengan jumlah pengungsi yang sangat banyak. Selain itu proses masuknya pengungsi yang tidak melengkapi dokumen imigrasi tentunya tidak melakukan prosedur migrasi dengan benar dapat membuat suatu negara mengalami kerugian karena tidak terkena devisa. Dimana devisa merupakan salah satu penghasilan negara, sehingga negara tersebut akan mengalami kerugian. Dari segi ekonomi, maka tentunya pemerintah tidak hanya mengalami kerugian akibat devisa yang tidak didapat oleh masuknya pengungsi, tetapi juga pemerintah harus memiliki anggaran khusus untuk menangani pengungsi.

f) Kondisi Sosial Budaya Masyarakat Indonesia

Jika pemerintah meratifikasi Konvensi dan Protokol tersebut, maka ada beberapa solusi jangka panjang untuk penanganan pengungsi yang harus dilakukan oleh pemerintah Indonesia, yang ada terdiri dari integrasi lokal, pemulangan secara sukarela, atau penempatan di negara ketiga. Ketika terjadi integrasi lokal, jika pengungsi dan masyarakat tidak dapat hidup berdampingan sebagaimana harapan pemerintah, tentunya dapat menimbulkan konflik internal dan masalah baru yang dapat mengganggu ketertiban dan keamanan sosial di Indonesia. Perlakuan yang didapat pengungsi dari pemerintah jika meratifikasi rezim pengungsi Internasional tersebut dapat menimbulkan persepsi negatif di masyarakat. Hal yang dapat memicu munculnya persepsi negatif dan permasalahan baru tersebut yaitu kecemburuan sosial antara masyarakat setempat dan pengungsi.

Masyarakat Indonesia yang belum dapat merasakan perlakuan yang sama seperti yang didapatkan pengungsi, tentunya akan merasa kurang atau bahkan tidak mendapat perhatian dari pemerintah dibandingkan dengan pengungsi yang sudah jelas hanya pendatang. Keberadaan pengungsi di Indonesia yang terdiri dari berbagai macam budaya tentunya juga dapat berpengaruh. Ini terutama terjadi

karena para pengungsi tetap memilih untuk mempertahankan identitas budaya yang tidak selalu selaras dengan nilai-nilai masyarakat setempat. Masuknya budaya asing yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa, secara tidak langsung dapat mempengaruhi bahkan merubah budaya bangsa masyarakat Indonesia.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan tentang kebijakan penerapan prinsip non-refoulement terhadap perlindungan pengungsi luar negeri di Indonesia, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Kebijakan penerapan prinsip non refoulement dalam rangka memberikan perlindungan terhadap pengungsi luar negeri di Indonesia.
 - Kebijakan ini mendasarkan azas kemanusiaan dan penghormatan terhadap hak azasi manusia sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945 dan batang tubuh UUD 1945 amandemen. Kebijakan penerapan prinsip non-refoulement belum diatur secara khusus, tapi hanya tersirat tercantum di dalam pasal 27 ayat (1) Undang Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang Undang Ratifikasi Anti Kekerasan serta Undang Undang Ratifikasi Hak Sipil dan Politik . Kebijakan undang Undang Keimigrasian sebagai pintu gerbang penanganan orang asing juga tidak secara jelas mengatur secara jelas tentang penerapan prinsip non-refoulement ataupun penanganan terhadap pengungsi asing. Penjabaran yang tidak eksplisit terhadap pengungsi dan pencari suaka yang tertera dalam UU keimigrasian ini, membuat beberapa pihak terutama pihak pemerintah daerah yang menjadi pelaksana dalam penerimaan awal para pengungsi asing ini sulit dalam mengambil kebijakan.
 - Pengaturan penerapan prinsip non-refoulement muncul secara eksplisit tercantum dalam kebijakan teknis yaitu di dalam Surat Edaran ataupun Peraturan Dirjen Keimigrasian dimulai tahun 2002 sampai terakhir tahun 2016. Peraturan dan Surat Edaran Dirjen Imigrasi memberi petunjuk petugas Imigrasi dalam menangani orang asing/migran ilegal yang menyatakan diri sebagai pengungsi untuk tidak dikenakan tindakan keimigrasian (deportasi) dan tidak memperlakukan ijin tinggal di Indonesia. Direktorat Jenderal Imigrasi telah beberapa kali mengeluarkan Peraturan Dirjen Imigrasi tentang pengungsi dan pencari suaka, namun tentunya peraturan tersebut hanya bersifat terbatas pada fungsi dan wewenang Imigrasi. Kompleksitas penanganan pengungsi membuat pemerintah membentuk Desk Penganganan Penyelundupan Manusia, Pengungsi dan Pencari Suaka (P2MP2S) yang berfungsi untuk melakukan koordinasi antar K/L dan

memberikan rekomendasi kepada institusi di bawahnya dan juga pemerintah daerah tentang apa yang harus dilakukan untuk menangani permasalahan pengungsi yang muncul di lapangan. Walaupun tidak begitu komprehensif yang kadang membuat petugas di lapangan ragu-ragu, tapi dalam perkembangan kebijakan kebijakan yang diambil menunjukkan arah kemajuan yang lebih baik sampai akhir keluar kebijakan Perpres nomor 125 tahun 2016.

2. Implementasi prinsip non-refoulemen dalam rangka perlindungan pengungsi luar negeri di Indonesia adalah sebagai berikut :

- Peraturan Presiden No 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri merupakan tindak lanjut atas ketentuan Pasal 27 ayat (2) UU No 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Perpres telah cukup lengkap melindungi hak-hak pengungsi dan pencari suaka, di antaranya adalah adanya perhatian khusus untuk kaum rentan yang berada dalam kondisi darurat di laut dan darat, sakit, hamil, difabel, anak, dan lanjut usia; memberikan pengakuan untuk penyatuan keluarga; kejelasan definisi pengungsi; distribusi peran antar lembaga dan prinsip berbagi tanggung jawab; dan penggunaan APBN untuk perlindungan pengungsi. Ketentuan Perpres nomor 125 tahun 2016 dalam rangka menerapkan prinsip non-refoulement tidak lebih menegaskan beberapa peraturan yang sudah ada sebelumnya dan hanya menambahkan ketentuan penanganan penemuan pengungsi. Peraturan-peraturan sebelumnya sudah mengatur hal yang berkaitan penanganan penampungan, pengamanan dan pengawasan pengungsi.
- Kebijakan penerapan prinsip non refoulement membawa konsekuensi kepada pemerintah untuk memperhatikan hak-hak pengungsi. Tidak ada kewajiban bagi pemerintah Indonesia untuk memenuhi semua hak-hak pengungsi karena Indonesia belum meratifikasi konvensi Pengungsi 1951. Pemenuhan hak-hak pengungsi disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara dan Pemerintah berkerjasama dengan IOM memfasilitasi pemenuhan hak-hak pengungsi, meliputi kegiatan penemuan, penempatan, perawatan dan pemindahan serta perbaikan fasilitas yang mendesak dibiayai oleh IOM. Fasilitasi pemenuhan hak dasar pengungsi meliputi kebutuhan dasar makan minum dan tempat tinggal, kesehatan, pendidikan dan kegiatan yang bermanfaat bagi pengungsi. Pemenuhan hak-hak pengungsi melibatkan Pemerintah Daerah, Lembaga Swadaya Masyarakat bahkan Rukun Tetangga disamping Rudenim.

3. Kebijakan belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 51 dan Protokol 1967 adalah :

- Ada tuntutan eksternal dan internal dalam yang mendorong pemerintah untuk berkomitmen menerapkan prinsip non-refoulement walaupun Indonesia belum melakukan kebijakan ratifikasi terhadap Konvensi Pengungsi tahun 1951 dan Protokol 1967. Tuntutan eksternal dapat digambarkan melalui ekologi internasional bahwa prinsip *Non-refoulement* tidak dapat dilepaskan di dalam konteks perlindungan hak asasi manusia dan secara berkembang telah meraih status norma *jus cogens*. Prinsip *non-refoulement* hadir lebih dari sekedar pengaturan di dalam perjanjian internasional yang memerlukan kesepakatan atau tindak voluntarisme suatu negara untuk tunduk terhadap asas *non-refoulement*. Ekologi internasional juga menggambarkan alasan keamanan nasional yang berasal dari ancaman gerakan terorisme modern dianggap telah meningkatkan kekhawatiran terhadap dampak dari non-refoulement kepada keamanan nasional
- Tuntutan internal digambarkan dalam ekologi nasional bahwa belum ada kemampuan cukup bagi pemerintah untuk memenuhi kewajiban pemenuhan hak-hak pengungsi karena pemerintah belum sepenuhnya bisa hadir dalam hak-hak warganya sendiri; beban yang cukup berat untuk menyiapkan infra struktur dalam rangka memenuhi kewajiban muncul dari Konvensi 51 maupun Protokol; berkurangnya keterlibatan UNHCR dan IOM dalam penanganan terhadap pengungsi; Kekawatiran meningkatnya jumlah pengungsi dan kejahatan internasional; Beban pembiayaan yang terkait pelatihan terhadap pengungsi, penentuan status pengungsi; dan menentukan solusi jangka bagi para pengungsi.

B. Saran.

1. Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri merupakan peraturan nasional yang pertama berlaku secara komprehensif mengenai penanganan pengungsi dari luar negeri di Indonesia. Dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tersebut memerlukan tindak lanjut berupa kerjasama antar lembaga di tingkat pusat dan daerah dalam implementasinya. Kemenpolhukam yang berperan selaku koordinator harus bertindak aktif dalam mengkoordinasikan peran masing-masing lembaga yang bertanggungjawab dalam menangani masalah pengungsi dari luar negeri.
2. Pemerintah Daerah berdasarkan kewenangannya dalam menindak lanjuti Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri menetapkan Peraturan Daerah (Perda), meskipun belum semua Pemerintah Daerah di Indonesia mengeluarkan Perda.

3. Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 telah menjawab kebutuhan para pengungsi anak, terutama masalah pendidikan. Pemerintah Indonesia juga telah memberi perhatian khusus terhadap para pengungsi berkeluarga, termasuk pengungsi anak, dengan menempatkan mereka di tempat-tempat penampungan khusus.