

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENGUNGI DI
WILAYAH HUKUM REPUBLIK INDONESIA**
(Studi Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan)

TESIS

OLEH

YOHANNA ESTERIA MARBUN
NPM. 151803013



PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2017

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 10/3/23

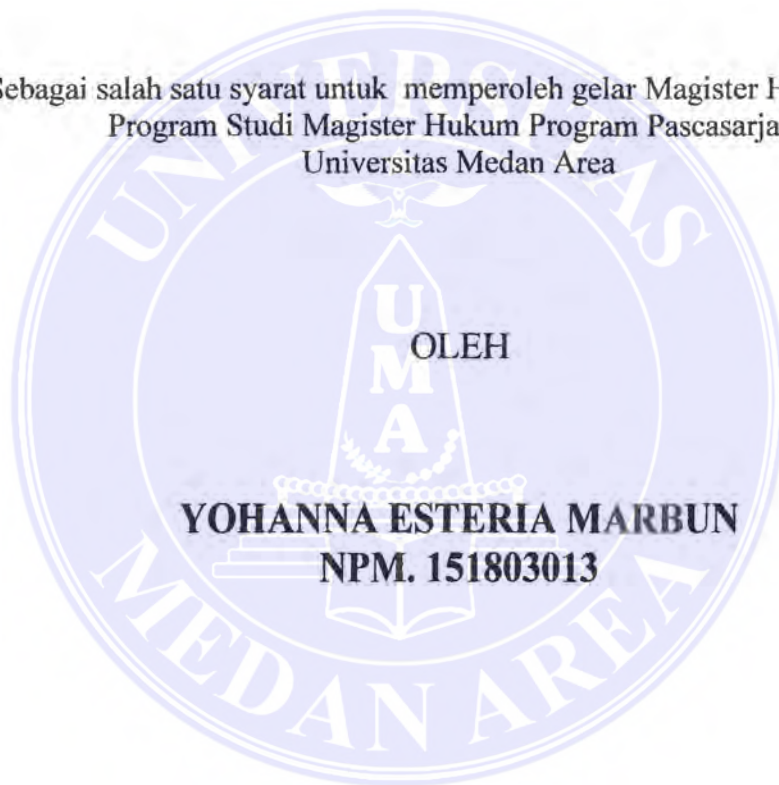
1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)10/3/23

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENGUNGI DI
WILAYAH HUKUM REPUBLIK INDONESIA**
(Studi Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan)

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada
Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana
Universitas Medan Area



**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2017**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 10/3/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)10/3/23

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Perlindungan Hukum Terhadap Pengungsi di Wilayah Hukum Republik Indonesia (Studi Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan)
Nama : Yohanna Esteria Marbun
NPM : 151803013

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II

Prof. Dr. Subandi., SH., MH

Dr. Iman Jauhari., SH., M.Hum

**Ketua Program Studi
Magister Hukum**

Direktur

Dr. Marlina., SH., M.Hum

Prof. Dr. Ir. Refna Astuti Kuswardani, MS

Telah diuji pada Tanggal 29 Mei 2017

N a m a : Yohanna Esteria Marbun

N P M : 151803013



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Dr. Isnaini., SH., M.Hum

Sekretaris : Dr. Marlina., SH., M.Hum

Pembimbing I : Prof. Dr. Suhaidi., SH., MH

Pembimbing II : Dr. Iman Jauhari., SH., M.Hum

Penguji Tamu : Prof. Syamsul Arifin., SH., MH

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 10/3/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)10/3/23

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Mei 2018

Yang menyatakan,



YOHANNA ESTERIA MARBUN

ABSTRAK
PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENGUNGI DI
WILAYAH HUKUM REPUBLIK INDONESIA
(Studi Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan)

NAMA : YOHANNA ESTERIA MARBUN
NPM : 151803013
PROGRAM STUDI : MAGISTER ILMU HUKUM
Pembimbing I : Prof. Dr. Suhaidi, SH, MH
Pembimbing II : Dr. Imam Jauhari, SH, M.Hum

Pengungsi merupakan persoalan klasik yang timbul dalam peradaban umat manusia sebagai akibat adanya rasa takut yang sangat mengancam keselamatan mereka. Ancaman itu dapat ditimbulkan dari bencana alam atau karena bencana buatan manusia. Perpindahan penduduk dalam skala besar ini pada awalnya hanya merupakan persoalan domestik suatu Negara, sehingga tidak banyak menarik perhatian suatu Negara. Kemudian masalah pengungsi meluas menjadi persoalan Negara-negara di kawasan tertentu saja dan terakhir dianggap sebagai masalah bersama umat manusia termasuk di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah: 1) Bagaimana pengaturan hukum tentang perlindungan hukum terhadap Pengungsi di Indonesia? 2) Bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh Petugas Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan terhadap Pengungsi yang berada di Kota Medan? 3) Faktor-faktor apa yang menjadi kendala bagi Petugas Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan dalam melaksanakan tugasnya terkait dengan perlindungan hukum dan pengawasan terhadap Pengungsi di Kota Medan?

Penelitian Tesis ini metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Metode deskriptif adalah metode penelitian yang memusatkan perhatian pada masalah-masalah atau fenomena yang bersifat aktual pada saat penelitian dilakukan, kemudian menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki sebagaimana adanya dengan interpretasi rasional dan akurat. Penelitian tesis ini dengan demikian akan menggambarkan fakta-fakta dan menjelaskan keadaan dari objek penelitian berdasarkan fakta-fakta yang ada dan mencoba menganalisa kebenaran berdasarkan data yang diperoleh dilapangan.

Walaupun Indonesia Belum meratifikasi Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951 menjadi Undang-Undang, akan tetapi negara kita memiliki prinsip penegakan HAM yang ada di dalam sila kedua Pancasila yaitu "kemanusiaan yang adil dan beradab". inilah yang menjadi latar belakang perlindungan hukum terhadap pengungsi di Indonesia.

Kata Kunci : Pengungsi, Rudenim Belawan, Konvensi 1951

ABSTRACT
LEGAL PROTECTION OF REFUGEES IN THE JURISDICTION OF
REPUBLIC OF INDONESIA
(Study At Belawan Immigration Detention House Medan

NAME : YOHANNA ESTERIA MARBUN
NPM : 151803013
STUDY PROGRAM : MAGISTER ILMU HUKUM
1st THESIS ADVISER : Prof. Dr. Suhaidi, SH, MH
2st THESIS ADVISER : Dr. Imam Jauhari, SH, M.Hum

Refugees are a classic problem that arises in the civilization of mankind as a result of fear that is very threatening to their safety. The threat can be generated from natural disasters or because of man-made disasters. This large-scale population movement was originally only a domestic matter of a State, so it did not attract much of a country's attention. Then the problem of refugees extends to the question of States in certain regions only and the latter is considered a common problem of mankind including in Indonesia.

Based on the above background, then the problem in this research are: 1) What is the legal arrangement about legal protection to Refugees in Indonesia? 2) How is the monitoring conducted by the Belawan Immigration Detention House Officer Medan to Refugees residing in Medan City? 3) What factors become obstacles for the Officer Of Belawan Immigration Detention Agency Medan in performing their duties related to legal protection and monitoring of Refugees in Medan City?

Research This thesis is descriptive research method with qualitative approach. Descriptive method is a method of research that focuses on actual problems or phenomena at the time of the research, then describes the facts about the problem being investigated as it is with a rational and accurate interpretation. This thesis research will thus describe the facts and explain the state of the research object based on the facts that exist and try to analyze the truth based on the data obtained in the field.

Although Indonesia has not ratified the Refugee Status Convention of 1951 to become a Law, our country has a principle of human rights enforcement in the second principle of Pancasila, namely "just and civilized humanity". This is the background of legal protection against refugees in Indonesia.

Keywords : Refugees, Belawan Detention House, 1951 Convention

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji dan syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa berkat limpahan rahmat dan karunia-Nya yang Maha pemurah lagi dan Maha penyayang, penulis akhirnya dapat menyelesaikan Tesis ini dengan judul yaitu **“Perlindungan Hukum Terhadap Pengungsi di Wilayah Hukum Republik Indonesia (Studi Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan).”**

Sehubungan dengan ini kerendah hati yang tulus dan ikhlas, penulis ucapkan terima kasih yang sebesar besarnya kepada :

1. Rektor Universitas Medan Area Bapak **Prof. Dr. H. Ali Ya'qub Matondang, MA**
2. Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area, **Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS.**
3. Ketua Program Magister Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area, **Dr. Marlina, SH, M.Hum.**
4. Bapak **Prof. Dr. Suhaidi, SH, MH**, selaku komisi Pembimbing I yang telah banyak berupaya memberikan koreksi sedemikian mungkin sehingga menjadi sempurna. Selain itu juga telah banyak memberikan bimbingan, dorongan dan motivasi kepada penulis selama penelitian berlangsung hingga studi ini dapat selesai tepat waktu.
5. Bapak **Dr. Iman Jaubari, SH.M.Hum**, selaku komisi pembimbing II yang telah memberikan motivasi, bimbingan, petunjuk dan saran yang sangat bermanfaat bagi saya dalam menyelesaikan penelitian Tesis ini.
6. Seluruh Bapak/Ibu dosen pengajar pada Program Magister Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area, yang telah berjasa menyumbangkan ilmunya yang sangat berarti dan bermanfaat bagi masa depan saya.
7. Seluruh Staff Administrasi Program Pascasarjana Universitas Medan Area, yang telah banyak memberikan motivasi dan dorongan di dalam seluruh perkuliahan.
8. Terima kasih kepada Bapak dan mamak,atas segala segala jerih dan payah pengorbanannya yang tiada hingga, mendidik, membimbing Peneliti sejak lahir, serta senantiasa mengiringi penulis dan kepada kakak dan adik

tersayang, atas segala dukungan moril yang diberikan kepada peneliti, mengucapkan banyak terima kasih.

9. Kepada Suami tercinta dan anak-anak tersayang, terimakasih atas dukungan dan doanya serta motivasi yang diberikan kepada penulis semoga Tuhan dapat membalas semua kebaikan ini.
10. Teman teman seperjuangan Angkatan 2015 pada Program Magister Hukum Universitas Medan Area, serta saudara saudara yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Demikianlah sebagai kata pengantar, mudah mudahan penelitian ini memberi manfaat bagi semua pihak dalam menambah dan memperkaya wawasan ilmu pengetahuan Khusus kepada penulis, mudah-mudahan dapat memadukan dan mengimplementasikan ilmu serta mampu menjawab tantangan atas perkembangan hukum yang ada dalam masyarakat.

Peneliti menyadari pula, bahwa substansi Tesis ini tidak dapat luput dari berbagai kekhilafan, kekurangan dan kesalahan dan tidak akan sempurna tanpa bantuan, nasehat bimbingan, arahan, dan kritikan. Oleh karenanya, apapun yang disampaikan dalam rangka penyempurnaan Tesis ini, penuh sukacita peneliti terima dengan tangan terbuka.

Semoga Tesis ini dapat memenuhi maksud penelitiannya, dan dapat bermanfaat bagi semua pihak, sehingga ilmu yang telah diperoleh dapat dipergunakan untuk kepentingan bangsa.

Medan, Oktober 2016
Penulis,

Yohanna Esteria Marbun

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
DAFTAR PUSTAKA.....	ii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah.....	10
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Manfaat Penelitian	12
1.5. Keaslian Penelitian.....	12
1.6. Kerangka Teori dan Konsepsi.....	13
1.5.1. Kerangka Teori	13
1.5.2. Kerangka Konsepsi.....	34
1.7. Metode Penelitian	36
1.7.1. Jenis Penelitian	36
1.7.2. Metode Pendekatan.....	37
1.7.3. Sumber Data	37
1.7.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum.....	39
1.7.5. Pengolahan dan Analisa Bahan Hukum.....	40
 BAB II LATAR BELAKANG SUBSTANSI PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENGUNGI DI INDONESIA	 41
2.1. Pengaturan Hukum Internasional Tentang Pengungsi.....	41
2.1.1. Konvensi Status Pengungsi 1951	44

2.1.2. Gambaran Umum Tentang Pengungsi.....	47
2.1.3. Hak Dan Kewajiban Pengungsi	52
2.2. Pengaturan Hukum Perlindungan Pengungsi Di Indonesia.....	57
2.2.1. Dasar Hukum Perlindungan Pengungsi Di Indonesia	58

**BAB III PENGAWASAN YANG DILAKUKAN OLEH PETUGAS RUMAH
DETENSI IMIGRASI BELAWAN MEDAN TERHADAP
PENGUNGSY YANG BERADA DI KOTA MEDAN 69**

3.1. Tinjauan Umum Rumah Detensi Imigrasi	69
3.1.1. Tugas Dan Fungsi Rudenim	73
3.1.2. Peran Pemerintah RI Dalam Melindungi Pengungsi	74
3.1.3. Faktor Penyebab Terjadinya Pengungsian.....	79
3.1.4. Faktor Penarik Pengungsi Ke Indonesia.....	80
3.1.5. Peran UNHCR (<i>United Nations High Commissioner for Refugee</i>).....	80
3.2. Gambaran Umum Kota Medan	82
3.2.1. Geografi Kota Medan	83
3.2.2. Ekonomi.....	83
3.2.3. Administratif.....	87
3.2.4. Kependudukan	88
3.3. Peran Rudenim Belawan Medan Dalam Pengawasan Pengungsi Di Kota Medan.....	90

**BAB IV FAKTOR-FAKTOR YANG MENJADI KENDALA BAGI
PETUGAS RUDENIM BELAWAN MEDAN DALAM
MELAKSANAKAN PERLINDUNGAN HUKUM DAN
PENGAWASAN TERHADAP PENGUNGSY DI KOTA MEDAN. 93**

4.1. Permasalahan Pengungsi Internasional.....	93
4.1.1. Jenis Pengungsi.....	95
4.1.2. Status Pengungsi.....	97
4.1.3. Kedudukan Pengungsi.....	98
4.2. Faktor Yang Menjadi Kendala Bagi Rudenim Belawan.....	102
4.2.1. Upaya Mengatasi Kendala Perlindungan Dan Pengawasan Pengungsi.....	104
BAB V PENUTUP.....	106
5.1. Kesimpulan.....	106
5.2. Saran.....	108
DAFTAR PUSTAKA.....	

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan zaman menunjukkan hubungan dunia internasional semakin tanpa batas, kemajuan teknologi membawa manusia sangat mudah untuk berpindah dari satu wilayah ke wilayah lainnya. Perdagangan Internasional juga menyebabkan masuknya imigran (orang asing) ke sebuah wilayah Negara tertentu semakin meningkat, misalnya Indonesia. Peningkatan masuknya imigran ke sebuah Negara tidak hanya membawa pengaruh positif, tetapi juga akibat negatif, maka diperlukan sebuah pengaturan yang selektif dari pemerintah untuk memberikan syarat dan ketentuan terhadap masuknya imigran ke sebuah wilayah Negara. Masuknya imigran ke Indonesia harus sesuai dengan kebijakan selektif, yang mencakup masuk, berada, serta keluar dari wilayah Indonesia, berdasarkan prinsip ini hanya orang asing (imigran) yang menguntungkan Indonesia sajalah yang dapat diberi izin masuk, izin berada di Indonesia, sedangkan untuk izin keluar setelah ia menyelesaikan kewajibannya di Indonesia barulah ia boleh keluar dari Indonesia.

Masuk dan keluarnya imigran ke dalam sebuah wilayah Negara tertentu disebut dengan istilah keimigrasian. Di Indonesia pemeriksaan keimigrasian telah ada sejak zaman penjajahan Belanda. Pada saat itu, terdapat badan pemerintah kolonial Belanda bernama *Immigratie Dienst* yang bertugas menangani masalah keimigrasian untuk seluruh kawasan Hindia Belanda.

Sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, namun baru pada tanggal 26 Januari 1950 *Immigratie Dienst* diserahkan terimakan dari H. Breekland

kepada kepala jawatan imigrasi dari tangan pemerintah Belanda ke tangan Pemerintah Indonesia, tetapi yang lebih penting adalah peralihan tersebut merupakan titik mula dari era baru dalam politik hukum keimigrasian Indonesia, yaitu perubahan dari politik hukum keimigrasian yang bersifat terbuka (*open door policy*) untuk kepentingan pemerintahan kolonial, menjadi politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif didasarkan pada kepentingan nasional Indonesia.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, dalam pasal 1 menyebutkan : “Keimigrasian adalah hal-ikwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Republik Indonesia”.¹

Dengan demikian, menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian terdapat dua unsur pengaturan yang penting, yaitu :²

- a. Pengaturan tentang berbagai hal mengenai lalu-lintas orang keluar, masuk, dan tinggal dari dan ke dalam wilayah Negara Republik Indonesia.
- b. Pengaturan tentang berbagai hal mengenai pengawasan orang asing di wilayah Republik Indonesia.

Unsur pertama, pengaturan lalu-lintas keluar masuk wilayah Indonesia. berdasarkan hukum internasional pengaturan hal ini merupakan hak dan wewenang suatu negara serta merupakan salah satu perwujudan dan kedaulatan sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian tidak membedakan antara emigrasi dan imigrasi. Selanjutnya, pengaturan lalu-lintas

¹ Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

² *Ibid*

keluar-masuk wilayah Indonesia harus melewati tempat pemeriksaan imigrasi (TPI), yaitu di pelabuhan laut, bandar udara, atau tempat tertentu atau daratan lain yang ditetapkan menteri kehakiman sebagai tempat masuk atau keluar wilayah Indonesia (*entry point*).

Unsur kedua dari pengertian keimigrasian yaitu pengawasan orang asing (imigran) di wilayah Indonesia. Dalam rangka ini “pengawasan” adalah keseluruhan proses kegiatan untuk mengontrol atau mengawasi apakah proses pelaksanaan tugas telah sesuai dengan rencana atau aturan yang telah ditentukan. Dengan demikian pengertian pengawasan orang asing (imigran) adalah seluruh rangkaian kegiatan yang ditujukan untuk mengontrol apakah keluar-masuknya serta keberadaan orang asing (imigran) di Indonesia telah atau tidak sesuai dengan ketentuan keimigrasian yang berlaku.

Pengawasan imigran meliputi masuk dan keluarnya imigran ke dan dari wilayah Indonesia, dan keberadaan serta kegiatan imigran di wilayah Indonesia. Pengawasan imigran sebagai suatu rangkaian kegiatan pada dasarnya telah dimulai dan dilakukan oleh perwakilan Republik Indonesia di luar negeri ketika menerima permohonan pengajuan visa. Pengawasan selanjutnya dilaksanakan oleh pejabat imigrasi di tempat pemeriksaan imigrasi (TPI) ketika pejabat imigrasi dengan kewenangannya yang otonom memutuskan menolak atau memberikan izin tinggal yang sesuai dengan visa yang dimilikinya. Selanjutnya pengawasan beralih ke kantor imigrasi yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal imigran tersebut. Dari keseluruhan prosedur keimigrasian yang ditetapkan, perlu dipahami bahwa operasionalisasinya dilaksanakan berdasarkan politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka, dalam Pasal 3 Undang-Undang nomor 6 Tahun 2011 disebutkan bahwa untuk melaksanakan fungsi keimigrasian, pemerintah menetapkan kebijakan keimigrasian dimana kebijakan keimigrasian dilaksanakan oleh menteri yang bertanggung jawab hingga sepanjang garis perbatasan wilayah Indonesia dilaksanakan oleh Pejabat Imigrasi yang meliputi tempat pemeriksaan imigrasi dan pos lintas batas.

Ditegaskan bahwa Undang-undang tentang Keimigrasian menganut kebijakan yang bersifat selektif, yaitu kebijakan yang meneliti setiap kedatangan, keberadaan dan keluarnya imigran dari dan wilayah Indonesia. Kebijakan ini menggunakan dua pendekatan, yaitu kesejahteraan (*Prosperity Approach*) yang meneliti sejauh mana imigran memberikan manfaat keuntungan bagi bangsa dan Negara. Pendekatan Keamanan (*security Approach*) yaitu meneliti sejauh mana orang asing tidak mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat dan Negara.

Indonesia kini telah memasuki era baru di mana dunia menjadi tanpa batas (*borderless*) dan perdagangan bebas yang melintasi batas negara (*transnational free trade*), sehingga banyak orang asing (imigran) yang masuk ke Indonesia, baik sebagai wisatawan, untuk studi lanjut, ataupun untuk bekerja di Indonesia. Pemerintah Indonesia telah mempersiapkan diri dalam menghadapi semakin derasnya arus globalisasi yang melanda dunia, apalagi sebagai salah satu negara *deklarator Asean*, Indonesia ikut berkomitmen dengan negara-negara anggota Asean lainnya untuk melaksanakan Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) atau *Asean Economic Community*. Arus globalisasi tersebut berakibat meningkatnya jumlah imigran yang menetap di Indonesia, baik itu untuk tugas diplomatik, bekerja, wisata, kunjungan keluarga, dan berbagai aktivitas perdagangan. Warga

Negara Asing (imigran) yang berada di Indonesia harus memiliki izin tinggal yang dikeluarkan oleh Pejabat Imigrasi atau pejabat dinas luar negeri yang meliputi :

1. Izin tinggal diplomatik

Izin tinggal yang diberikan kepada Warga Negara Asing yang masuk Wilayah Indonesia dengan Visa diplomatik yang digunakan untuk melaksanakan tugas yang bersifat diplomatik.³

Negara penerima wajib menyediakan seluruh fasilitas perwakilan diplomatik asing secara layak, misalnya gedung perwakilan bersama perabot yang dibutuhkan, rumah tinggal diplomat dan keluarga termasuk perabot rumah tangga. Konvensi wina tahun 1961 Pasal 25 mengatur bahwa negara penerima harus memberi kemudahan-kemudahan penuh kepada misi asing demi pelaksanaan fungsi perwakilan di negara penerima.⁴

Ragam, jumlah, kualitas dari fasilitas yang disediakan oleh negara penerima sangat tergantung pada keadaan ekonomi, kemantaban politik dan kondisi sosial budaya negara penerima. Karena itu, pemberian fasilitas antara negara satu dengan lainnya tidak harus seragam. Mengenai pemberian fasilitas dalam bentuk pemberian rasa aman atas kantor kedutaan, para diplomat beserta sanak keluarganya di rumah tinggal resmi, atau kepentingan-kepentingan negara pengirim harus diberikan secara eksklusif karena terkait dengan kredibilitas negara penenerima di mata negara negara pengirim khususnya dan di mata negara-negara di dunia umumnya.⁵

³ Widodo, *Hukum Diplomatik Dan Konsuler Pada Era Globalisasi*, Surabaya, Laks Bang Justisia, 2009, Hal. 109.

⁴ *Ibid*, Hal. 110.

⁵ *Ibid*, Hal. 111.

2. Izin tinggal dinas

Izin tinggal yang diberikan kepada Warga Negara Asing yang masuk Wilayah Indonesia dengan visa dinas yang akan melakukan perjalanan ke Wilayah Indonesia dalam rangka melaksanakan tugas resmi yang tidak bersifat diplomatik dari pemerintah asing yang bersangkutan atau organisasi internasional.

3. Izin tinggal kunjungan

Izin Tinggal kunjungan diberikan kepada:⁶

- a. Warga Negara Asing yang masuk Wilayah Indonesia dengan Visa kunjungan yang diberikan kepada Warga Negara Asing yang akan melakukan perjalanan ke Wilayah Indonesia dalam rangka kunjungan tugas pemerintahan, pendidikan, sosial budaya, pariwisata, bisnis, keluarga, jurnalistik, atau singgah untuk meneruskan perjalanan ke negara lain.; atau
- b. Anak yang baru lahir di Wilayah Indonesia dan pada saat lahir ayah dan/atau ibunya pemegang Izin Tinggal kunjungan.

4. Izin tinggal terbatas

Izin tinggal yang diberikan kepada Warga Negara Asing yang masuk Wilayah Indonesia dengan visa tinggal terbatas. Visa tinggal terbatas diberikan kepada Warga Negara Asing:⁷

- a. sebagai rohaniawan, tenaga ahli, pekerja, peneliti, pelajar, investor, lanjut usia, dan keluarganya, serta Warga Negara Asing yang kawin secara sah dengan warga negara Indonesia, yang akan melakukan perjalanan ke

⁶ Richard W. Mansbach & Kirsten L. Rafferty, Penerjemah : Amat Asnawi, *Pengantar Politik Global*, Bandung, Nusa Media, 2012, Hal. 906.

⁷ *Ibid*, Hal 907

Wilayah Indonesia untuk bertempat tinggal dalam jangka waktu yang terbatas; atau

- b. dalam rangka bergabung untuk bekerja di atas kapal, alat apung, atau instalasi' yang beroperasi di wilayah perairan nusantara, laut teritorial, landas kontinen, dan/atau Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

5. Izin tinggal tetap

Adalah izin yang diberikan kepada Warga Negara Asing tertentu untuk bertempat tinggal dan menetap di Wilayah Indonesia sebagai penduduk Indonesia.

Izin Tinggal Tetap dapat diberikan kepada:

- a. Warga Negara Asing pemegang Izin Tinggal terbatas sebagai rohaniwan, Pekerja, investor, dan lanjut usia;
- b. keluarga karena perkawinan campuran;
- c. Suami, istri, dan/atau anak dari Warga Negara Asing pemegang Izin Tinggal Tetap;
- d. Warga Negara Asing eks warga negara Indonesia dan eks subjek anak berkewarganegaraan ganda Republik Indonesia.

Perlindungan hukum kepada orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia secara menetap dan orang asing yang tidak tinggal di Indonesia secara menetap melainkan hanya sewaktu-waktu berada di Indonesia (izin kunjungan atau izin keimigrasian lainnya berbentuk tanda diterakan pada paspor atau dokumen keimigrasian lainnya) oleh pemerintah dengan diberikannya suatu Visa Tinggal Terbatas (VITAS) yang diatur di Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1994 tentang Visa, Izin Masuk, Dan Izin Keimigrasian. Pemberian Vitas kepada warga

negara asing harus sesuai dengan tujuan yang diatur dalam Pasal 1 angka 2 butir e bahwa :” Visa Tinggal Terbatas bagi mereka yang bermaksud untuk” :

1. Menanamkan modal;
2. Bekerja;
3. Melaksanakan tugas sebagai rohaniwan;
4. Mengikuti pendidikan dan latihan atau melakukan penelitian ilmiah;
5. Menggabungkan diri dengan suami dan atau orang tua, bagi isteri dan atau anak sah dari seorang warga negara indonesia;
6. Menggabungkan diri dengan suami dan atau orang tua bagi isteri dan anak-anak sah di bawah umur dari orang asing sebagaimana dimaksud dalam huruf e angka 1, angka 2, angka 3 dan angka 4;
7. Repatriasi.

Hukum Pengungsi Internasional semakin berkembang pada tahun 1951 ketika diadakannya Konferensi Internasional yang membahas permasalahan pengungsi dunia di Jenewa. Setelah saat itu dilakukan pembakuan mengenai perlakuan terhadap pengungsi dalam format universal yang diakomodir secara universal. Hukum pengungsi internasional lahir melalui kesepakatan yang dilakukan oleh negara-negara. Produk hukum yang lahir dari hukum pengungsi internasional antara lain berbentuk perjanjian-perjanjian internasional. Hukum pengungsi internasional merupakan salah satu bentuk fungsi dari sistem hukum internasional yang mempunyai tugas dan pengawasan pelaksanaannya dominan dijalankan lembaga-lembaga internasional.

Banyak masyarakat yang beranggapan bahwa para pengungsi dari luar negeri disebut juga imigran. Padahal hal ini jelas sangat berbeda. Menurut Kepala Perwakilan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) atau Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-bangsa urusan Pengungsi di Indonesia,

Thomas Varga, pengungsi dan imigran dari luar negeri merupakan dua hal berbeda.⁸

Imigran sendiri merupakan warga negara asing yang datang ke Indonesia atau sebaliknya. Mereka datang dengan berbagai alasan mulai dari kegiatan ekonomi, keluarga, ingin menetap maupun sekedar tugas. Sementara, pengungsi adalah mereka yang lari akibat konflik ataupun perang di negara asalnya ke negara lain untuk menjalani hidup yang lebih layak dan mereka tidak punya pilihan selain pergi ke negara lain.⁹

Dengan perbedaan ini, pemerintah diharap mengetahui saat ada orang asing ke Indonesia apakah dia seorang imigran legal atau ilegal dengan mereka yang mengungsi dari negaranya. Pasalnya, sejauh ini Indonesia masih sering melakukan penangkapan oleh dinas keimigrasian padahal mereka sebenarnya merupakan seorang pengungsi. Sejalan ini, UNHCR mencatat di Indonesia terdapat sekitar sebelas ribu pengungsi dari berbagai negara, khususnya negara konflik seperti Afghanistan, Irak, Iran, Somalia bahkan negara tetangga Myanmar. Mereka banyak tersebar di berbagai daerah namun paling banyak terdapat di Jakarta.

Para pengungsi tidak diperbolehkan untuk mencari pekerjaan oleh pemerintah Indonesia. Demi pembiayaan, UNHCR telah bekerja sama dengan berbagai lembaga dunia untuk memberikan dana guna kehidupan mereka. Sambil diberikan pelatihan mereka disiapkan untuk pulang ke negaranya atau pergi ke negara yang mereka inginkan demi kehidupan yang lebih baik.¹⁰

⁸ <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/03/13/nl415x-apa-bedanya-pengungsi-dan-imigran>, diakses, Senin 2 Januari 2017.

⁹ *Ibid*

¹⁰ *Ibid*

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian untuk tugas akhir di program pasca sarjana ilmu hukum universitas medan area dengan judul : **Perlindungan Hukum Terhadap Pengungsi Di Wilayah Hukum Republik Indonesia Studi Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan).**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana latar belakang substansi pengaturan hukum tentang perlindungan hukum terhadap Pengungsi di Indonesia?
- b. Bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh Petugas Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan terhadap Pengungsi yang berada di Kota Medan?
- c. Faktor-faktor apa yang menjadi kendala bagi Petugas Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan dalam melaksanakan tugasnya terkait dengan perlindungan hukum dan pengawasan terhadap Pengungsi di Kota Medan?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui dan menjelaskan latar belakang substansi pengaturan hukum tentang perlindungan hukum terhadap Pengungsi di wilayah hukum Republik Indonesia;

- b. Untuk menjabarkan tata cara dan pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Petugas Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan terhadap Pengungsi yang berada di Kota Medan ;
- c. Untuk mengetahui dan menganalisis Faktor-faktor yang menjadi kendala bagi Petugas Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan dalam melaksanakan tugasnya terkait dengan perlindungan hukum dan pengawasan terhadap Pengungsi di Kota Medan.

1.4 Manfaat Penelitian

Setiap penelitian diharapkan memberikan manfaat pada berbagai pihak, adapun manfaat penelitian ini adalah:

A. Manfaat Teoritis

- a. Manfaat penelitian secara akademis adalah untuk memperkaya literatur dan mendapatkan data yang akurat mengenai upaya perlindungan hukum terhadap Pengungsi yang berada di Kota Medan.
- b. Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi atau sebagai bahan acuan bagi peneliti selanjutnya di masa yang akan datang.
- c. Diharapkan dengan penelitian ini akan memberikan manfaat secara keilmuan khususnya dalam bidang hukum keimigrasian, hukum pidana dan hukum administrasi negara dalam kajian perlindungan hukum terhadap Pengungsi.

B. Manfaat Praktis

- a. Agar penelitian ini berguna bagi masyarakat umum dan akademis serta praktisi hukum secara khusus dan juga sebagai salah satu sumber informasi tentang peranan, faktor-faktor dan upaya yang dilakukan Petugas Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan dalam perlindungan hukum dan pengawasan terhadap Pengungsi di Kota Medan.
- b. Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi lembaga-lembaga negara khususnya Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan
- c. Penelitian ini bermanfaat bagi para praktisi hukum sebagai acuan dalam melakukan kajian-kajian terhadap upaya perlindungan hukum dan pengawasan terhadap Pengungsi di Kota Medan khususnya dalam perspektif HAM.

1.5. Keaslian Penelitian

Sebagai suatu karya tulis ilmiah yang dibuat untuk memenuhi syarat memperoleh gelar Magister Hukum (MH) di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area, maka tesis ini ditulis dengan berdasarkan buah pemikiran yang benar-benar asli (*originally*) tanpa melakukan tindak peniruan (*plagiarism*) kecuali yang telah saya cantumkan sumbernya kedalam catatan kaki (*footnote*) dan dalam daftar pustaka sebagai sumber referensi, sehingga karya tulis ilmiah ini dapat dikategorikan penelitian atau riset hukum yang baru dan keasliannya dapat dipertanggung jawabkan.

1.6. Kerangka Teori Dan Konsepsi

1.6.1. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian hukum sangat diperlukan untuk membuat jenis nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.¹¹ Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidaknya-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.¹²

Berdasarkan hal tersebut diatas, menurut Soerjono Soekanto, kerangka teori bagi suatu penelitian mempunyai beberapa kegunaan sebagai berikut:¹³

- a. Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya.
- b. Teori sangat berguna dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi.
- c. Teori biasanya merupakan suatu ikhtisar dari pada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut objek yang diteliti.
- d. Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang.

Menurut Sudikno berbicara tentang teori hukum berarti berbicara tentang hukum. Teori hukum bukanlah ilmu hukum. Hal ini dikemukakan karena pada umumnya Teori Hukum diidentikkan atau dijumbukan dengan Ilmu Hukum. Tetapi kiranya dapat dipahami bahwa Teori Hukum tidak sama dengan Ilmu

¹¹ Sapiro Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991, Hal. 254.

¹² *Ibid.* Hal. 253.

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1986, Hal. 121

Hukum. Untuk mengetahui apa teori hukum harus diketahui lebih dulu apa Ilmu Hukum itu. Ilmu hukum, atau yang semula dikenal dengan ajaran hukum (*rechtsleer*) sering disebut juga *dogmatik hukum*, mempelajari hukum positif (*jus constitutum*), yaitu hukum yang akan datang.

Menurut Benard Arief Sidharta, menyatakan bahwa:¹⁴

“Kini, secara umum, teori ilmu hukum dapat diartikan sebagai ilmu atau disiplin hukum yang dalam perspektif interdisipliner dan eksternal secara kritis menganalisis berbagai gejala hukum, baik tersendiri maupun dalam kaitan keseluruhan, baik dalam konsepsi teoritisnya maupun dalam pengejawantahan praktisnya, dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan memberikan penjelasan sejernih mungkin tentang bahan hukum yang tersaji dan kegiatan yuridis dalam kenyataan bermasyarakat. Objek telaahnya adalah gejala umum dalam tatanan hukum positif yang meliputi analisis bahan hukum, metode dalam hukum dan kritik ideological terhadap hukum”

Teori adalah untuk menerangkan dan menjelaskan gejala spesifik untuk proses tertentu terjadi dan sesuatu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Menetapkan landasan teori pada waktu diadakan penelitian ini tidak salah arah. Sebelumnya diambil rumusan landasan teori seperti yang dikemukakan M.Solly Lubis yang menyebutkan bahwa landasan teori adalah suatu kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang dijadikan bahan perbandingan, pegangan teoritis yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui yang membuat kerangka berpikir dalam penulisan.¹⁵

Kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan atau pegangan teoritis dalam penelitian dan suatu kerangka teori bertujuan untuk menyajikan cara-cara

¹⁴ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Madju, cetakan ke tiga, 2009, Hal. 122

¹⁵ M.Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian* Bandung, Mahar Madju, 1994, Hal. 80.

untuk bagaimana pengorganisasian dan menginterpretasikan hasil-hasil penelitian dan menghubungkannya dengan hasil-hasil terdahulu. Fungsi teori dalam penelitian tesis ini adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan perkiraan serta menjelaskan gejala yang diamati. Karena penelitian ini merupakan penelitian hukum yang diarahkan secara khas ilmu hukum, maksudnya adalah penelitian ini berusaha untuk memahami tentang Perlindungan Hukum Terhadap Imigran di Wilayah Hukum Republik Indonesia Dalam Perspektif HAM berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶

Di dalam Penelitian Tesis ini akan dipergunakan Teori Keadilan sebagai *Grand Theory*, Teori Perlindungan Hukum sebagai *Middle Theory*, serta Teori Kepastian Hukum sebagai *Apply Theory* sebagai pisau analisis untuk menjawab dan menyelesaikan permasalahan perlindungan hukum terhadap pengungsi di wilayah hukum Republik Indonesia.

a. Teori Keadilan

Keadilan adalah perekat tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Hukum diciptakan agar agar setiap individu anggota masyarakat dan penyelenggara negara melakukan sesuatu tindakan yang diperlukan untuk menjaga ikatan sosial dan mencapai tujuan kehidupan bersama atau sebaliknya agar tidak melakukan suatu tindakan yang dapat merusak tatanan keadilan. Jika tindakan yang diperintahkan tidak dilakukan atau suatu larangan dilanggar, tatanan sosial akan terganggu karena tercidainya keadilan. Untuk mengembalikan tertib

¹⁶ *Ibid.* hlm. 81

kehidupan bermasyarakat, keadilan harus ditegakkan. Setiap pelanggaran akan mendapatkan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran itu sendiri.¹⁷

Keadilan memang merupakan konsepsi yang abstrak. Namun demikian di dalam konsep keadilan terkandung makna perlindungan hak, persamaan derajat dan kedudukan di hadapan hukum, serta asas proporsional antara kepentingan individu dan kepentingan sosial. Sifat abstrak dari keadilan adalah karena keadilan tidak selalu dapat dilahirkan dari rasionalitas, tetapi juga ditentukan oleh atmosfer sosial yang dipengaruhi oleh tata nilai dan norma lain dalam masyarakat. Oleh karena itu keadilan juga memiliki sifat dinamis yang kadang-kadang tidak dapat diwadahi dalam hukum positif.¹⁸

Adil pada hakekatnya bermakna menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu asas bahwa semua orang sama kedudukannya di muka hukum (*equality before the law*). Penekanan yang lebih cenderung kepada asas keadilan dapat berarti harus mempertimbangkan hukum yang hidup di masyarakat, yang terdiri dari kebiasaan dan ketentuan hukum yang tidak tertulis. Hakim dalam alasan dan pertimbangan hukumnya harus mampu mengakomodir segala ketentuan yang hidup dalam masyarakat berupa kebiasaan dan ketentuan hukum yang tidak tertulis, manakala memilih asas keadilan sebagai dasar memutus perkara yang dihadapi.¹⁹

¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi, 2009, Hal. 26.

¹⁸ Marsudin Nainggolan, *Teori-Teori Hukum Pidana*, Jakarta, Universita Jayabaya, tanpa tahun, Hal. 40

¹⁹ Muladi dan Barda Nawawi, *Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung, Alumni, 1992, Hal.76.

Keadilan, dalam literatur sering diartikan sebagai suatu sikap dan karakter. Sikap dan karakter yang membuat orang melakukan perbuatan dan berharap atas keadilan adalah keadilan, sedangkan sikap dan karakter yang membuat orang bertindak dan 'berharap ketidakadilan adalah ketidakadilan. Secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum (*unlawful, lawless*) dan orang yang tidak fair (*unfair*), maka orang yang adil adalah orang yang patuh terhadap hukum (*law-abiding*) dan fair. Karena tindakan memenuhi/mematuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembuatan hukum oleh legislatif sesuai dengan aturan yang ada adalah adil. Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil. Keadilan sebagai bagian dari nilai sosial memiliki makna yang amat luas, bahkan pada suatu titik bisa bertentangan dengan hukum sebagai salah satu tata nilai sosial. Suatu kejahatan yang dilakukan adalah suatu kesalahan. Namun apabila hal tersebut bukan merupakan keserakahan tidak bisa disebut menimbulkan ketidakadilan. Sebaliknya suatu tindakan yang bukan merupakan kejahatan dapat menimbulkan ketidakadilan. Ukuran keadilan sebagaimana di singgung di atas sebenarnya menjangkau wilayah yang ideal atau berada dalam wilayah cita, dikarenakan berbicara masalah keadilan, berarti sudah dalam wilayah makna yang masuk dalam tataran filosofis yang perlu perenungan secara mendalam sampai hakikat yang paling dalam, bahkan Kelsen menekankan pada filsafat hukum Plato, bahwa keadilan didasarkan pada pengetahuan perihal sesuatu yang baik. Pengetahuan akan hal yang baik secara fundamental merupakan persoalan di luar dunia. Hal

tersebut dapat diperoleh dengan kebijaksanaan. Jelas bahwa keadilan masuk ke dalam kajian ilmu-ilmu filsafat. Banyak filsafat yang mengharapkan inspirasi bagi pengetahuan keadilan. Kesemua itu termasuk filsafat-filsafat yang sangat berbeda dalam ruang dan waktu. Keadilan merupakan salah satu contoh materi atau forma yang menjadi objek filsafat. Dalam kajian filsafat, keadilan telah menjadi pokok pembicaraan serius sejak awal munculnya filsafat Yunani. Pembicaraan keadilan memiliki cakupan yang luas, mulai dari yang bersifat etik, filosofis, hukum, sampai pada keadilan sosial. Banyak orang yang berpikir bahwa bertindak adil dan tidak adil tergantung pada kekuatan dan kekuatan yang dimiliki, untuk menjadi adil cukup terlihat mudah, namun tentu saja tidak begitu halnya penerapannya dalam kehidupan manusia. Keadilan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tujuan hukum itu sendiri, di samping kepastian hukum dan kemanfaatan. Menyikapi adanya beberapa permasalahan hukum yang terjadi di negara Indonesia yang kemudian dituangkan dalam beberapa putusan hakim sehingga membawa pada satu perenungan bahwa terminologi keadilan yang notabene ada dalam kajian filsafat dapatkah dijadikan sebagai bagian utama dalam pencapaian tujuan hukum, mengingat konsep keadilan yang bersifat abstrak sehingga diperlukan pemahaman dalam filsafat ilmu hukum yang akan menjelaskan nilai dasar hukum secara filosofis sehingga dapat membangun hukum yang sebenarnya.²⁰

Hukum sebagai pengemban nilai keadilan menurut Radbruch menjadi ukuran bagi adil tidak adilnya tata hukum. Tidak hanya itu, nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki

²⁰ Inge Dwisvimiari, *Keadilan Dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum*. Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 No. 3 September 2011, Hal. 17.

Lebih lanjut Kurt Wilk menyatakan bahwa dengan berpegang pada pandangan tersebut, Radbruch lebih jauh menyatakan bahwa prinsip keadilan distributif bukanlah berkaitan dengan siapa yang diperlakukan sama dan siapa yang diperlakukan tidak sama, persamaan atau ketidaksamaan itu sebenarnya merupakan sesuatu yang telah terbentuk. Akhirnya, Radbruch bahwa keadilan distributif hanya bersangkut paut dengan hubungan di antara manusia bukan jenis perlakuan terhadap manusia yang berbeda sehingga keadilan distributif tidak bersangkut paut dengan pemidanaan, misalnya apakah pencuri harus digantung dan pembunuh harus digilas sampai mati atau pencuri cukup didenda sedangkan pembunuh harus dipenjarakan.²³

Bentuk kedua keadilan menurut Kurt Wilk, yaitu keadilan komutatif terdapat pada hubungan yang bersifat koordinatif di antara para pihak. Untuk melihat bekerjanya keadilan ini diperlukan adanya dua pihak yang mempunyai kedudukan yang sama. Contoh keadilan komutatif yang diberikan Aristoteles adalah antara kerja dan upah dan antara kerugian dan ganti rugi. Mengenai keadilan komutatif ini, Thomas Aquinas mengungkapkan bahwa dalam hubungan antara dua orang yang bersifat koordinatif tersebut, persamaan diartikan sebagai ekuivalensi, harmoni, dan keseimbangan.²⁴

Meskipun Aristoteles menyatakan bahwa keadilan bukan persamaan, bentuk-bentuk keadilan yang dikemukakan olehnya, yaitu keadilan distributif dan keadilan komutatif yang dielaborasi lebih lanjut oleh Thomas Aquinas dan Gustav Radbruch mengindikasikan adanya persamaan. Hal ini sangat berbeda dengan konsep *ius suum cuique tribuere* yang artinya memberikan kepada setiap orang

²³ *Ibid*

²⁴ *Ibid*, Hal. 153.

apa yang menjadi bagiannya. Sebenarnya doktrin itu pertama kali dikemukakan oleh *Ulpianus* dan berbunyi: *Iustitia est perpetua et constans voluntas ius suum cuiquoni tribuendi*, yang kalau diterjemahkan secara bebas keadilan adalah suatu keinginan yang terus-menerus dan tetap untuk memberikan kepada orang apa yang menjadi bagiannya. Jika konsep ini ditelaah, keadilan tidak harus berkonotasi dengan persamaan seperti pada keadilan distributif dan komutatif.²⁵

b. Teori Perlindungan Hukum

Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dengan demikian negara menjamin hak-hak hukum warga negaranya dengan memberikan perlindungan hukum dan perlindungan hukum akan menjadi hak bagi setiap warga negara. Eksistensi suatu negara yang disebut sebagai negara hukum antara lain tercermin dari beberapa hal, yang biasanya disebut-sebut sebagai ciri negara hukum (*rechtsstaat*) dimana pada umumnya juga terdapat dalam UUD 1945, yaitu:²⁶

1. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (dan warga negara);
2. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara (*scheiding van macht*);
3. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus mendasarkan atas hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis;
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka, termasuk didalamnya adanya Peradilan Tata Usaha Negara.

Adanya ciri khusus yang ketiga yakni pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah harus didasarkan atas hukum ini membawa konsekuensi

²⁵ *Ibid*, Hal. 153-154.

²⁶ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, 1992, Hal. 11.

sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Keadilan menjadi dasar bagi tiap hukum positif yang bermartabat.²¹

Keadilan menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif.⁴ Kepada keadilanlah hukum positif berpangkal. Sedangkan konstitutif, karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum. Apabila, dalam penegakan hukum cenderung pada nilai kepastian hukum atau dari sudut peraturannya, maka sebagai nilai ia telah menggeser nilai keadilan dan kegunaan. Hal ini dikarenakan, di dalam kepastian hukum yang terpenting adalah peraturan itu sendiri sesuai dengan apa yang bersifat subordinasi terhadap lebih dari satu orang atau kelompok orang sebagai pihak yang menerima bagian yang sama-sama mempunyai kedudukan yang bersifat subordinasi terhadap yang membagi.

Yang menjadi tolok ukur dalam prinsip proporsionalitas dalam kerangka keadilan distributif adalah jasa, prestasi, kebutuhan, dan fungsi. Dengan adanya dua orang atau kelompok orang yang berkedudukan sama sebagai subordinat terhadap pihak yang membagi dapat dilihat apakah yang membagi telah berlaku adil berdasarkan tolok ukur tersebut. Dalam dunia nyata, pihak yang membagi adalah negara dan yang mendapat bagian adalah rakyatnya. Berdasarkan pandangan ini, dilihat dari keadilan distributif apakah suatu negara telah membuat Undang-undang yang bersandarkan pada tolok ukur tersebut, apakah tindakan pemerintah juga demikian dan pengadilan juga menjatuhkan putusan yang memerhatikan ukuran-ukuran itu.²²

²¹ Yovita A. Mangesti & Bernard L. Tanya, *Moralitas Hukum*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2014, Hal. 74.

²² *Ibid*, Hal. 152.

tertentu, yakni disatu segi hukum digunakan sebagai rel pijakan bagi pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya disisi lain hukum yang sama dapat digunakan sebagai dasar untuk pengujian terhadap tindakan pemerintah. Selain itu unsur yang ketiga akan melahirkan unsur yang keempat, yang merupakan instrumen pengujian terhadap tindakan pemerintah itu sendiri. Adanya tindakan pemerintah yang harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku sebagai ciri/unsur negara hukum, dan adanya intrumen pengujian terhadap tindakan pemerintah itu sendiri, tentunya pada gilirannya juga harus dapat memberikan perlindungan bagi kepentingan rakyat apabila tindakan pemerintah tersebut bersinggungan atau bahkan berbenturan dengan kepentingan rakyat. Sehingga kepentingan rakyat tidak dengan sendirinya harus dikorbankan apabila terjadi benturan-benturan sebagai akibat adanya tindakan pemerintah.

Ada beberapa pengertian terkait perlindungan hukum menurut para ahli, antara lain:

1. Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.²⁷
2. Menurut CST Kansil perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Jakarta, Kompas, 2003, Hal. 121.

aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.²⁸

3. Menurut Muktie, A. Fadjar perlindungan hukum adalah penyempitan arti dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sebagai subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum.²⁹

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.³⁰

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus

²⁸ *Ibid*

²⁹ *Ibid*

³⁰ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum Op Cil*, Hal. 53.

hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.³¹

Menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.³²

Philipus M. Hadjon merumuskan prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia dengan cara menggabungkan ideologi Pancasila dengan konsepsi perlindungan hukum rakyat barat. Konsep perlindungan hukum bagi rakyat barat bersumber pada konsep-konsep pengakuan, perlindungan terhadap hak-hak asas manusia, konsep-konsep *rechtsstaat*³³, dan *the rule of law*.³⁴ Ia menerapkan konsepsi barat sebagai kerangka berpikir dengan Pancasila sebagai Ideologi dan

³¹ *Ibid*, Hal. 54.

³² *Ibid*, Hal. 55.

³³ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya, PT. Bina Ilmu, 1987, Hal. 74.

³⁴ *Ibid*

dasar falsafah. Sehingga prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara hukum yang berdasarkan Pancasila.³⁵

Pendapat tersebut layak dijadikan sumber dalam penerapan perlindungan hukum di Indonesia, agar penerapan perlindungan hukum di Indonesia tidak melenceng dari *grund norm* yakni Pancasila yang merupakan dasar ideologi bangsa Indonesia.

Menurut pendapat Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan³⁶

Sesuai dengan uraian di atas dapat dinyatakan bahwa fungsi hukum adalah melindungi rakyat dari bahaya dan tindakan yang dapat merugikan dan menderitakan hidupnya dari orang lain, masyarakat maupun penguasa. Selain itu berfungsi pula untuk memberikan keadilan serta menjadi sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Perlindungan hukum bila dijelaskan harfiah dapat menimbulkan banyak persepsi. Sebelum mengurai perlindungan hukum dalam makna yang sebenarnya dalam ilmu hukum, menarik pula untuk mengurai sedikit mengenai pengertian-pengertian yang

³⁵ *Ibid*, Hal.20

³⁶ *Ibid*, Hal.29

dapat timbul dari penggunaan istilah perlindungan hukum, yakni Perlindungan hukum bisa berarti perlindungan yang diberikan terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak cederai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu.³⁷

Perlindungan hukum juga dapat menimbulkan pertanyaan yang kemudian meragukan keberadaan hukum. Hukum harus memberikan perlindungan terhadap semua pihak sesuai dengan status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Aparat penegak hukum wajib menegakkan hukum dan dengan berfungsinya aturan hukum, maka secara tidak langsung pula hukum akan memberikan perlindungan pada tiap hubungan hukum atau segala aspek dalam kehidupan masyarakat yang diatur oleh hukum. Perlindungan hukum dalam hal ini sesuai dengan teori interpretasi hukum sebagaimana dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo, bahwa interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.³⁸ Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkrit. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna Undang- Undang. Pembenaarannya terletak pada kegunaan untuk melaksanakan ketentuan yang konkrit dan bukan untuk kepentingan metode itu sendiri.³⁹

³⁷ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2009, Hal. 38.

³⁸ *Ibid*

³⁹ *Ibid*, Hal.39.

Penafsiran sebagai salah satu metode dalam penemuan hukum (*rechtsvinding*), berangkat dari pemikiran, bahwa pekerjaan kehakiman memiliki karakter logikal. Interpretasi atau penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa yang konkrit. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang.⁴⁰

Perlindungan hukum dalam konteks Hukum Administrasi Negara merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun dalam bentuk yang bersifat represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Perlindungan hukum bagi rakyat meliputi dua hal, yakni:

- a. Perlindungan hukum preventif, yakni bentuk perlindungan hukum di mana kepada rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapat sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Berdasarkan penelitian sebuah tim dari *Council of Europe* tentang *The Protection of the individual in relation in Acts of Administrative Authorities* yang membahas *the right to be heard* sebagai sarana perlindungan hukum yang preventif. Penelitian tersebut merumuskan dua arti penting dari *the right to be heard*, yaitu:

⁴⁰ *Ibid*, Hal.40.

- 1) Individu yang terkena tindak pemerintahan dapat mengemukakan hak-haknya dan kepentingannya;
- 2) Cara demikian menunjang suatu pemerintahan yang baik * (*good administration*) dan dapat ditumbuhkan suasana saling percaya antara yang memerintah dan yang diperintah.⁴¹

Dengan demikian tujuan dari the right to be heard (hak untuk didengar) adalah menjamin keadilan dan menjamin suatu pemerintahan yang baik. Hak untuk didengar ini lebih bermanfaat jika dibandingkan dengan hak untuk banding karena hak untuk banding tentunya muncul belakangan sehingga sulit untuk mengumpulkan kembali bukti-bukti dan saksi-saksi yang relevan. Selain itu kemungkinan terjadinya sengketa dapat dikurangi dengan adanya hak untuk didengar yang dimiliki rakyat.

- b. Perlindungan hukum represif, yakni bentuk perlindungan hukum di mana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa.⁴² Sarana perlindungan hukum represif pada negara-negara yang menganut *civil law system* ada dua set pengadilan, yaitu pengadilan umum (di Indonesia disebut Pengadilan Negeri) dan pengadilan administrasi (di Indonesia disebut Pengadilan Tata Usaha Negara). Sedangkan pada negara-negara yang menganut *common law system* hanya mengenal satu set pengadilan yaitu *ordinary court*. Selain dari dua sistem hukum tersebut, negara-negara Skandinavia telah mengembangkan suatu lembaga perlindungan

⁴¹ Phillipus M. Hadjon, *Op Cit*, Hal.4.

⁴² Sudikno Mertokusumo, *Op Cit*, Hal. 41

hukum yang disebut ombudsman.⁴³ Dengan demikian perlindungan hukum represif di masing-masing negara tergantung pada sistem hukum suatu negara apakah menganut *civil law system*, *common law system*,⁴⁴ atau negara tersebut tergabung dalam negara-negara Skandivania. Sehingga sarana perlindungan hukum represif di masing-masing negara menjadi berbeda. *Justice Ombudsman* pada hakikatnya bukanlah badan peradilan, namun badan tersebut mempunyai tugas utama menerima laporan/keluhan dari penduduk mengenai tindak pemerintahan.⁴⁴ Dengan demikian walaupun bukan badan peradilan, ombudsman juga tergolong sebagai sarana perlindungan hukum yang represif karena menerima laporan/keluhan dari masyarakat terkait tindak pemerintahan yang notabene laporan/keluhan tersebut diterima setelah terjadi permasalahan sehingga peran ombudsman sebagai sarana perlindungan hukum yang represif.

Perlindungan hukum yang diberikan bagi rakyat Indonesia merupakan implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila. Setiap orang berhak mendapatkan perlindungan dari hukum. Hampir seluruh hubungan hukum harus mendapat perlindungan dari hukum. Oleh karena itu terdapat banyak macam perlindungan hukum.

Dari pemaparan para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum dalam melindungi hak asasi manusia serta

⁴³ Philipus M.Hadjon, *Op Cit*, Hal 5

⁴⁴ *Ibid*, Hal. 8.

hak dan kewajiban yang timbul karena hubungan hukum antar sesama manusia sebagai subyek hukum.

c. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi.⁴⁵

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Kata "kepastian" berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.⁴⁶ Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku

⁴⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum Op Cit* Hal. 20.

⁴⁶ *Ibid*

sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.⁴⁷

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Apabila dilihat secara historis, perbincangan mengenai kepastian hukum merupakan perbincangan yang telah muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan dari Montesquieu.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bias dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan

⁴⁷ Sidharta, *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Putusan Hakim : Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan*, Jakarta, Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2010, Hal. 3

dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.⁴⁸

Pemikiran *mainstream* beranggapan bahwa kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Secara etis, pandangan seperti ini lahir dari kekhawatiran yang dahulu kala pernah dilontarkan oleh Thomas Hobbes bahwa manusia adalah serigala bagi manusia lainnya (*homo hominilupus*). Manusia adalah makhluk yang beringas yang merupakan suatu ancaman. Untuk itu, hukum lahir sebagai suatu pedoman untuk menghindari jatuhnya korban. Konsekuensi dari pandangan ini adalah bahwa perilaku manusia secara sosiologis merupakan refleksi dari perilaku yang dibayangkan dalam pikiran pembuat aturan. Barangkali juga pernah dilakukan untuk mengelola keberingasan para koboi di Amerika ratusan tahun lalu.⁴⁹

Perkembangan pemikiran manusia modern yang disangga oleh rasionalisme yang dikumandangkan Rene Descarte (*cogito ergo sum*), fundamentalisme mekanika yang dikabarkan oleh Isaac Newton serta empirisme kuantitatif yang digemakan oleh Francis Bacon menjadikan sekomponen manusia di Eropa menjadi orbit dari peradaban baru. Pengaruh pemikiran mereka terhadap hukum pada abad XIX nampak dalam pendekatan *law and order* (hukum dan ketertiban). Salah satu pandangan dalam hukum ini mengibaratkan bahwa antara hukum yang normatif (peraturan) dapat dimuati ketertiban yang bermakna sosiologis. Sejak saat itu, manusia menjadi komponen dari hukum berbentuk mesin yang rasional dan terukur secara kuantitatif dari hukum-hukum yang terjadi karena

⁴⁸ Yance Arizona, *Apa Itu Kepastian Hukum?* <http://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/> diakses Senin 2 Januari 2017.

⁴⁹ *Ibid*

pelanggarannya. Pandangan mekanika dalam hukum tidak hanya menghilangkan kemanusiaan dihadapan hukum dengan menggantikan manusia sebagai sekrup, mor atau gerigi, tetapi juga menjauhkan antara apa yang ada dalam idealitas aturan hukum dengan realitas yang ada dalam masyarakat. Idealitas aturan hukum tidak selalu menjadi fiksi yang berguna dan benar, demikian pula dengan realitas perilaku sosial masyarakat tidak selalu mengganggu tanpa ada aturan hukum sebelumnya. Ternyata *law and order* menyisakan kesenjangan antara tertib hukum dengan ketertiban sosial. *Law and order* kemudian hanya cukup untuk *the order of law*, bukan *the order by the law*. Jadi kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar. Demikian juga dengan mekanika Newton. Bahkan Mekanika Newton pun sudah dua kali dihantukkan dalam perkembangan ilmu alam itu sendiri, yaitu Teori Relativitas dari Einstein dan Fisika Kuantum.⁵⁰

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan. Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami

⁵⁰ *Ibid*

nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati. Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.⁵¹

1.6.2. Kerangka Konsepsi

Kerangka konsep memberikan suatu gambaran mengenai adanya hubungan-hubungan antara konsep-konsep yang akan dijelaskan dalam Tesis ini. Konsep dalam konteks ini sesungguhnya merupakan wujud konkret dari teori yang dalam tataran implementasinya masih memerlukan penjelasan lebih lanjut dengan cara memberikan definisi operasional.

⁵¹ Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, Hal. 33

- a. Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.⁵²
- b. Imigran adalah orang yang datang dari negara lain dan tinggal menetap di suatu negara⁵³
- c. Wilayah Hukum ruang lingkup teritorial suatu negara, dimana dalam ruang lingkup itu berlaku yuridiksi dari hukum negara tersebut sesuai dengan asas teritorialitas.
- d. Imigrasi adalah perpindahan orang dari suatu negara-bangsa (*nation-state*) ke negara lain, di mana ia bukan merupakan warga negara. Imigrasi merujuk pada perpindahan untuk menetap permanen yang dilakukan oleh imigran, sedangkan turis dan pendatang untuk jangka waktu pendek tidak dianggap imigran.⁵⁴
- e. Pengungsi adalah seseorang atau sekelompok orang yang meninggalkan suatu wilayah guna menghindari suatu bencana atau musibah. Bencana ini dapat berbentuk banjir, tanah longsor, tsunami, kebakaran, dan lain sebagainya yang diakibatkan oleh alam. Dapat pula bencana yang diakibatkan oleh ulah manusia secara langsung. Misalnya perang, kebocoran nuklir, dan ledakan bom. Setiap pengungsi biasanya

⁵² Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, Hal 74

⁵³ <http://kbbi.web.id/imigran>, diakses, Senin 2 Januari 2017.

⁵⁴ <https://id.wikipedia.org/wiki/Imigrasi>, diakses, Senin 2 Januari 2017

ditempatkan di sebuah tempat penampungan untuk memudahkan para relawan mengurus dan menolong mereka.⁵⁵

- f. Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.⁵⁶

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Jenis penelitian

Metode penelitian adalah cara ilmiah yang dilakukan untuk mendapatkan atau mencari data atau bahan dengan tujuan tertentu. Penulis dalam penelitian Tesis ini mengemukakan judul **“Perlindungan Hukum Terhadap Pengungsi Di Wilayah Hukum Republik Indonesia Studi Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan)”**. menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hadari Nawawi mengatakan bahwa metode deskriptif adalah metode penelitian yang memusatkan perhatian pada masalah-masalah atau fenomena yang bersifat aktual pada saat penelitian dilakukan, kemudian menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki sebagaimana adanya dengan interpretasi rasional dan akurat.⁵⁷

⁵⁵ <https://id.wikipedia.org/wiki/Pengungsi>, diakses, Senin 2 Januari 2017.

⁵⁶ Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

⁵⁷ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Sosial*, Surabaya, Laksbang Grafika, 2010, Hal. 12.

Penelitian tesis ini dengan demikian akan menggambarkan fakta-fakta dan menjelaskan keadaan dari objek penelitian berdasarkan fakta-fakta yang ada dan mencoba menganalisa kebenaran berdasarkan data yang diperoleh dilapangan.

1.7.2. Metode Pendekatan

Pada penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, metode pendekatan masalah yang digunakan dalam proposal ini antara lain:

- a. Pendekatan Perundang-undangan (*state approach*) yaitu menelaah semua Undang-undang yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Adapun peraturan Perundang-undangan yang digunakan untuk memecahkan isu hukum yang timbul.
- b. Pendekatan konseptual, dalam menelaah satu kasus perlu dipahami adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai pada putusannya.

1.7.3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki⁵⁸

⁵⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-5, Jakarta, Prenada Media Group, 2009, Hal.141.

seperti peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan terhadap perlindungan hukum terhadap Pengungsi dalam perspektif HAM di Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian, Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI No.M.05.II.02.01 Tahun 2006 Tentang Rumah Detensi Imigrasi, Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor F-1002.PR.02.10 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pendetensian Orang Asing.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks yang ditulis oleh ahli hukum yang berpengaruh, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian.⁵⁹ Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah berupa buku-buku rujukan yang relevan, hasil karya tulis ilmiah, dan berbagai makalah yang berkaitan dengan judul penelitian tesis ini.

⁵⁹ *Ibid*

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder⁶⁰ berupa kamus umum, kamus bahasa, surat kabar, artikel, internet.

1.7.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui serangkaian aktivitas pengumpulan bahan-bahan yang dapat membantu terselenggaranya penelitian, terutama dengan melakukan studi kepustakaan. Dalam hal ini Penulis melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang merupakan bahan hukum primer, kemudian melakukan penelitian terhadap bahan hukum sekunder.

Tujuan dan kegunaan studi kepustakaan pada dasarnya adalah menunjukkan jalan pemecahan permasalahan penelitian. Apabila peneliti telah mengetahui apa yang telah dilakukan oleh peneliti lain, maka peneliti akan lebih siap dengan pengetahuan yang lebih dalam dan lengkap.⁶¹ Kegiatan tersebut meliputi:

a) Studi Dokumen

Studi dokumen dilakukan melalui inventarisasi dokumen-dokumen yang merupakan bahan hukum yang akan dijadikan sebagai bahan penulisan.

b) Wawancara

⁶⁰ *Ibid*

⁶¹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2003, Hal 115

Wawancara dilakukan melalui pembicaraan secara langsung terhadap persoalan yang akan dilakukan penelitian dengan narasumber yang kredibel di bidangnya.

1.7.5. Pengolahan dan Analisa Bahan Hukum

Pengolahan dan analisa bahan hukum merupakan proses pencarian dan perencanaan secara sistematis terhadap semua dokumen dan bahan lain yang telah dikumpulkan agar peneliti memahami apa yang akan ditemukan dan dapat menyajikannya pada orang lain dengan jelas. Untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh maka diperlukan adanya teknik analisa bahan hukum.

Analisa bahan hukum dilakukan dengan analisis kualitatif, yaitu dengan cara menafsirkan gejala yang terjadi, tidak dalam paparan perilaku, tetapi dalam sebuah kecenderungan. Analisa bahan hukum dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan hukum yang diperlukan, yang bukan merupakan angka-angka dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang ada.

BAB II LATAR BELAKANG SUBSTANSI PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENGUNGI DI INDONESIA

2.1. Pengaturan Hukum Internasional Tentang Pengungsi

Masyarakat dunia mulai mengenal pengungsi yaitu pada saat terjadinya Perang Dunia I (1914-1918) dimana terjadi perang Balkan (1912-1913) yang mengakibatkan pergolakan-pergolakan di negara-negara tersebut terutama Kekaisaran Russia. Diperkirakan 1-2 juta orang pengungsi meninggalkan wilayah Russia dan menuju ke berbagai negara yang berada di kawasan Eropa atau Asia, Asia Tengah dan Asia Selatan antara tahun 1918 dan 1922 dan juga tahun-tahun selanjutnya.⁶²

Selama periode Liga Bangsa-Bangsa (1921-1946) berbagai badan dibentuk untuk membantu Komisi Agung Pengungsi, antara lain *The Nansen International Office for Refugees* (1931-1938), *The Office of the High Commissioner for Refugees Coming From Germany* (1933-1938), *The Office of The High Commissioner of The League of Nations for Refugees* (1939-1946), dan *Intergovernmental Committee for Refugees* (1938-1947).⁶³

Namun, pada masa Liga Bangsa-Bangsa ini justru banyak timbul masalah pengungsi, seperti Pengungsi Rusia tahun 1922, pengungsi Armenia 1924, dan pengungsi Assyria, Assyro-Chaldea, Syria, Kurdi, dan Turki pada tahun 1928.⁶⁴

⁶² Gilbert Jaeger, *On The History of the International Protection of Refugee*, ICRC September 2001 Vol 83 No. 843, Hal. 727.

⁶³ *Ibid*, Hal. 729.

⁶⁴ Achmad Romsan et al., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, Bandung, UNHCR Indonesia, 2003, Hal. 62.

Kesadaran masyarakat internasional untuk memberikan perlindungan dan bantuan dalam menyelesaikan masalah pengungsi dimulai sewaktu terjadi revolusi di Rusia dan runtuhnya Kekaisaran Otoman yang mengakibatkan terjadinya pengungsian secara besar-besaran. Tidak kurang 1,5 juta orang pergi meninggalkan Rusia dan mengungsi ke negara lain di Eropa. Dengan adanya peristiwa itu, pada tahun 1921 Liga Bangsa-Bangsa menunjuk Dr. Frijtjof Nansen sebagai orang pertama yang menjabat di Komisi Tinggi untuk Pengungsi (*High Commissioner for Refugees*) bertugas untuk mengidentifikasi status hukum para pengungsi Rusia, mengorganisir untuk merepatriasi mereka ke negara yang mau menerima para pengungsi Rusia dan juga memberikan pertolongan terhadap mereka melalui bantuan dari "philanthropic agencies".⁶⁵

Pada tahun 1931 dibentuk sebuah badan mandiri dibawah kewenangan Liga Bangsa-Bangsa yang bernama *the International Nansen Office for Refugee*. Fokus utama badan ini adalah untuk memberikan bantuan yang bersifat kemanusiaan. Badan ini kemudian dihapus pada tahun 1938. Pada saat yang bersamaan badan yang menangani pengungsi dari Jerman akibat bangkitnya rezim Nazi Hitler, *High Commissioner for Refugees Coming From Germany* juga dibubarkan. LBB mendirikan *High Commissioner for Refugees* pada tahun 1938 dengan kantor pusat yang terletak di London yang merupakan gabungan dari *the International Nansen Office for Refugee* dan *High Commissioner for Refugees Coming From Germany*. Namun peran *High Commissioner for Refugees* sangat terbatas, sehingga pada tahun 1946 badan ini berakhir.⁶⁶

⁶⁵ *Ibid*, Hal. 63.

⁶⁶ *Ibid*, Hal. 64.

Pasca meletusnya Perang Dunia I, banyak masyarakat sipil yang menjadi korban atas peristiwa tersebut. Kebanyakan dari mereka memilih untuk lari ke tempat yang lebih aman yang jauh dari konflik. Setelah saat itu munculah gagasan mengenai kesadaran bahwa permasalahan pengungsi tidak hanya berhubungan dengan masalah bantuan materiil belaka, melainkan lebih diutamakan adalah perlindungan yuridis dan pemenuhan hak-hak dasar mereka.⁶⁷ Sehingga lahirlah Hukum Pengungsi Internasional.

Hukum Pengungsi Internasional semakin berkembang pada tahun 1951 ketika diadakannya Konferensi Internasional yang membahas permasalahan pengungsi dunia di Jenewa. Setelah saat itu dilakukan pembakuan mengenai perlakuan terhadap pengungsi dalam format universal yang diakomodir secara universal. Hukum pengungsi internasional lahir melalui kesepakatan yang dilakukan oleh negara-negara. Produk hukum yang lahir dari hukum pengungsi internasional antara lain berbentuk perjanjian-perjanjian internasional. Hukum pengungsi internasional merupakan salah satu bentuk fungsi dari sistem hukum internasional yang mempunyai tugas dan pengawasan pelaksanaannya dominan dijalankan lembaga-lembaga internasional.⁶⁸

Hukum pengungsi internasional berdiri sebagai akibat dari interaksi antara aspek hukum internasional dengan hukum nasional suatu negara. Hukum ini menempatkan hak asasi manusia diposisi paling atas sebagai suatu hal yang paling dihormati. Hukum pengungsi internasional sangat menjunjung tinggi serta telah menempatkan seseorang pada kedudukan manusia yang memiliki hak-

⁶⁷ Koesparmono Irsan, *Pengungsi Internal dan Hukum Hak Asasi Manusia*, Jakarta, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2007, Hal. 119.

⁶⁸ Davidson, *Hak Asasi Manusia: Sejarah, Teori, dan Praktik Dalam Pergaulan Internasional*, Jakarta, Grafiti, 1994, Hal. 84-85.

hak atas suatu perlindungan. Pada masa sekarang, instrumen-instrumen internasional tentang pengungsi serta pendukungnya mulai disempurnakan dan semakin dikukuhkan yaitu pasca Piagam PBB dan Deklarasi Hak Asasi Manusia disepakati Konvenan Sipil dan Politik serta Konvenan Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Semenjak saat itu, banyak bermunculan Konvensi Pengungsi beserta Protokolnya yang diakui sebagai salah satu sumber hukum internasional yang sah.

2.1.1. Konvensi Status Pengungsi 1951

Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, menjabarkan definisi pengungsi sebagai seseorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu dan keanggotaan partai politik tertentu, berada diluar Negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari Negara tersebut.⁶⁹ Secara sederhana dapat diartikan sebagai orang yang terpaksa memutuskan hubungan dengan negara asalnya karena rasa takut yang berdasar dan mengalami penindasan (*persecution*). Rasa takut yang berdasar inilah yang membedakan pengungsi dengan jenis migran lainnya, seberat apapun situasinya, dan juga dari orang lain yang membutuhkan bantuan kemanusiaan.⁷⁰

Perlindungan terhadap pengungsi pada dasarnya merupakan tanggung jawab setiap negara. Masalah pemberian perlindungan kepada pengungsi atau

⁶⁹ www.unhcr.org, diakses pada tanggal 10 Maret 2017

⁷⁰ *Ibid*

pencari suaka telah menjadi masalah internasional. Sudah sejak lama negara-negara menerima dan menyediakan perlindungan bagi warga negara yang menjadi korban penindasan atau kekerasan di negara asal tempat tinggalnya.⁷¹ Tradisi tersebut telah dibentuk dalam sebuah konvensi internasional tentang pengungsi yaitu *Convention Relating to The Status of Refugees* Tahun 1951, konvensi tersebut mengatur hak dan kewajiban pengungsi. Disamping itu, mengatur juga kewajiban negara-negara peserta konvensi. Namun sampai dengan saat ini Konvensi 1951 tersebut belum diratifikasi oleh Indonesia.

Berdasarkan letak geografisnya, Indonesia terletak di antara Benua Asia dan Benua Australia, serta di antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Dengan demikian, wilayah Indonesia berada pada posisi silang, yang mempunyai arti penting dalam kaitannya dengan iklim musim dan perekonomian. Posisi Indonesia yang terletak diantara dua samudera dan dua benua, menjadikan Indonesia sebagai tempat yang strategis untuk pergerakan dan juga tempat transit pengungsi asing asal benua Asia yang sebagian besar menuju benua Australia. Sejak tahun 1999, Indonesia dijadikan tempat transit terutama untuk pergerakan orang-orang Timur Tengah yang sebagian besar menuju ke Pulau Christmas Australia. Pada akhirnya pemerintah Indonesia mengalami kesulitan dalam hal penanganan pengungsi tersebut, meskipun secara Undang-undang dan Konvensi Indonesia tidak ada kepentingan apapun berkaitan dengan pengungsi. Dengan belum menjadi pihak pada Konvensi Tahun 1951 dan Protokol 1967, maka Pemerintah Indonesia juga tidak mempunyai kewenangan untuk memberikan penentuan status pengungsi atau

⁷¹ Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, Hal. 52.

yang biasa disebut dengan “*Refugee Status Determination*”(RSD), sehingga pengaturan permasalahan mengenai pengungsi ditetapkan oleh UNHCR (Badan PBB yang mengurus soal pengungsi) sesuai dengan mandat yang diterimanya berdasarkan Statuta UNHCR Tahun 1950.⁷²

Proses penanganan pengungsi tersebut terdiri dari beberapa tahap yaitu dimulai dari proses penangkapan atau ditemukannya para pengungsi yang sedang transit di Indonesia, kemudian ditempatkan di RUDENIM (Rumah Detensi Imigrasi) dibawah naungan Kantor imigrasi setempat, hingga pada proses penentuan status oleh UNHCR, dan pada proses akhir setelah penentuan status pengungsi tersebut dipindahkan ke negara ketiga atau dikembalikan ke negara asal mereka. Dalam menunggu proses penentuan status oleh UNHCR para pengungsi membutuhkan waktu yang sangat lama, rata-rata mereka menunggu selama kurun waktu 1-2 tahun bahkan bisa lebih. Dalam kurun waktu pemberian status yang lama ditakutkan para pengungsi tersebut menimbulkan dampak stabilitas kegiatan keamanan, ekonomi, sosial, budaya bagi Indonesia. Meskipun penanganan pengungsi sepenuhnya dimandatkan kepada UNHCR dan pemerintah Indonesia tidak mempunyai kewenangan dalam mengatasi masalah pengungsian, setidaknya Indonesia mempunyai suatu mekanisme tetap dalam menangani pengungsi yang transit di wilayah Indonesia. Mekanisme penanganan tersebut bisa diwujudkan dalam aturan perundang-undangan atau perangkat hukum lainnya, sehingga stabilitas keamanan wilayah Indonesia bisa berjalan dengan baik tanpa adanya permasalahan mengenai pengungsi. Berbicara aturan hukum, aturan yang diterapkan kepada para pengungsi yang ada

⁷² Atik Krustiyati, *Kebijakan Penanganan Pengungsi di Indonesia, Kajian Dari Konvensi Pengungsi Tahun 1951*, Surabaya, UBAYA, 2012, Hal. 174.

di Indonesia sampai saat ini adalah Undang-undang Keimigrasian. Pengkategorian menurut mereka sebagai orang asing yang melanggar hukum menurut keimigrasian Indonesia adalah yang tidak diinginkan keberadaannya di Indonesia. Oleh karena itu mereka harus ditolak untuk masuk ke Indonesia.⁷³

Sejatinya Undang-undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian masih belum mencakup masalah penanganan pengungsi. Dapat dikatakan Indonesia masih belum ada instrumen hukum yang mengatur dalam masalah penanganan pengungsi yang masuk di Indonesia.

2.1.2. Gambaran Umum Tentang Pengungsi

Pengungsi/Pencari Suaka (*refugee*) adalah orang yang berada di luar negara asalnya atau tempat tinggal asalnya, mempunyai dasar ketakutan yang sah akan diganggu keselamatannya sebagai akibat kesukuan (ras), agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik yang dianutnya, serta tidak mampu atau tidak ingin memperoleh perlindungan bagi dirinya dari negara asal tersebut, ataupun kembali ke sana karena mengkhawatirkan keselamatan dirinya. Seseorang yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi akan menerima hak-hak dan perlindungan atas hak-haknya itu serta kewajiban-kewajiban yang ditetapkan.⁷⁴

Istilah dan definisi pengungsi (*refugee*) sendiri pertama kali muncul pada waktu Perang Dunia Pertama. Pengungsi adalah orang yang berada di luar negara

⁷³ Wagiman, *Op Cit*, Hal. 43.

⁷⁴ Pasal 1 Konvensi 1951 tentang Refugee (Pengungsi)

asalnya atau tempat tinggal aslinya, mempunyai dasar ketakutan yang sah akan diganggu keselamatannya sebagai akibat kesukuan, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik yang dianutnya, serta tidak mampu atau tidak ingin memperoleh perlindungan bagi dirinya dari negara asal tersebut, ataupun kembali kesana, karena mengkhawatirkan keselamatan dirinya.⁷⁵

Selama berabad-abad masalah pengungsi ini hanya menimbulkan keprihatinan tanpa adanya upaya untuk melindungi secara hukum baik status maupun hak-hak para pengungsi yang merupakan korban tindak kekerasan yang harus dilindungi hak-haknya. Bantuan dan perlindungan yang diberikan oleh masyarakat internasional pada masa itu masih bersifat kemanusiaan berdasarkan kebiasaan internasional.⁷⁶

Tindakan internasional baru diberikan LBB dengan membentuk badan-badan khusus penanganan masalah pengungsi, misalnya *High Commissioner for Refugees* di tahun 1921 untuk menangani para pengungsi Rusia dan pengungsi Armenia. Selain itu, juga dibentuk *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA) di tahun 1943 untuk merepatriasi (memukimkan kembali) pengungsi akibat Perang Dunia II. Kemudian di tahun 1947 dibentuk pula *International Refugee Organization* (IRO) untuk menangani masalah pengungsi dan orang-orang yang terlantar pada tahun 1946. Tahun 1950 dibentuk pula Badan Khusus PBB yang bernama *The UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees* (UNRWA).⁷⁷

⁷⁵ UNHCR, *Melindungi Pengungsi dan Peran UNHCR*, Jakarta, UNHCR, 2008, Hal. 10

⁷⁶ Wagiman, *Op Cit*, Hal. 105.

⁷⁷ *Ibid*

Konvensi Tahun 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol tahun 1967 tentang Status Pengungsi merupakan salah satu bentuk kepedulian masyarakat internasional terhadap penyelesaian masalah pengungsi. Konvensi 1951 pada mulanya diterapkan untuk mengatasi masalah pengungsi di Eropa sebelum tahun 1951. Setelah tahun 1951 pergerakan pengungsi semakin menyebar tidak hanya berada di wilayah Eropa saja. Seperti pada 1960an muncul kelompok-kelompok pengungsi baru, terutama di Afrika, namun para pengungsi ini tidak mendapatkan perlindungan karena batas waktu yang ditetapkan oleh Konvensi 1951. Untuk itu Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) membuat Protokol tambahan 1967 tentang Status Pengungsi untuk menghapuskan pembatasan waktu dan posisi geografis yang dirumuskan sebelumnya pada Konvensi 1951.

Secara garis besar terdapat beberapa prinsip, norma dan aturan umum dari Konvensi dan Protokol ini untuk dapat memberikan perlindungan bagi pengungsi, seperti prinsip *non-refoulement*, standar perlakuan bagi pengungsi, hak dan kewajiban negara terhadap para pengungsi, kemudahan-kemudahan (*facilities*) yang diberikan oleh negara-negara yang bersangkutan terhadap pengungsi, serta hak dan kewajiban pengungsi terhadap negara yang bersangkutan atau negara penerima.

Konvensi 1951 dan Protokol 1967 pada prinsipnya hampir sama. Ada tiga hal pokok yang merupakan isi Konvensi dan Protokol tersebut, yaitu pertama, pengertian dasar pengungsi. Kedua, status hukum pengungsi, hak dan kewajiban pengungsi di negara tempat pengungsian. Dan ketiga, implementasi (pelaksanaan)

perjanjian, terutama menyangkut administrasi dan hubungan diplomatik. Yaitu hal-hal yang menyangkut kerja sama dengan UNHCR.⁷⁸

Persoalan yang terjadi di Indonesia terkait pengungsi dan pencari suaka menjadi perhatian bagi pemerintah Indonesia. Berdasarkan data UNHCR, jumlah pengungsi di Indonesia cenderung meningkat setiap tahunnya. Sementara sampai akhir Juli 2013 saja terdapat 2.072 pengungsi dan 8.623 pencari suaka yang terdaftar di UNHCR Jakarta secara kumulatif.⁷⁹

Beberapa faktor yang menyebabkan Indonesia dipilih sebagai negara transit diantaranya adalah pertama, Indonesia memiliki wilayah laut yang luas dan garis pantai yang panjang, namun, tidak didukung oleh aturan hukum yang tegas. Sehingga dengan mudah dimanfaatkan bagi para pengungsi dan pencari suaka untuk memasuki wilayah Indonesia. Kedua, posisi Indonesia sangat lemah dalam mengatasi masalah para pencari suaka dan pengungsi dari negara lain karena tidak memiliki peraturan nasional yang secara khusus membahas masalah tersebut. Ketiga, kurangnya sarana dan prasarana yang dimiliki dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka untuk mengawasi perairan Indonesia secara intensif. Keempat, keberadaan UNHCR di Jakarta juga menjadi daya tarik pengungsi. Kelima, kultur atau budaya masyarakat Indonesia yang dikenal dengan keramahannya, menimbulkan kesan masyarakat Indonesia dapat dengan mudah menerima kedatangan dan keberadaan para pengungsi. Dan keenam, Indonesia telah hidup rukun dengan berbagai macam suku, agama dan budaya yang beranekaragam.

⁷⁸ UNHCR, *Op Cit.* Hal 25

⁷⁹ <http://www.unhcr.or.id/id/siapa-yang-kami-bantu>, diakses tanggal 10 Maret 2017

Keberadaan pengungsi yang jumlahnya cenderung meningkat inilah yang membuat usaha penanganan pengungsi terus diperhatikan oleh pemerintah Indonesia. Disisi lain, Indonesia tidak memiliki undang-undang khusus atau peraturan hukum nasional mengenai pengungsi maupun pencari suaka. Indonesia memang memiliki acuan dalam pemberian suaka dan penanganan pengungsi seperti yang tertuang dalam UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Internasional. Akan tetapi pada pelaksanaannya peraturan tersebut kurang efektif dikarenakan sudah tidak *up to date* untuk menangani permasalahan pengungsi saat ini, dikarenakan undang-undang tersebut tidak menjelaskan secara eksplisit bagaimana penanganan pengungsi yang harus dilakukan. Hingga saat ini Indonesia belum meratifikasi Konvensi dan Protokol tentang Status Pengungsi.

Rencana atau program ratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi telah dicantumkan dalam dua periode Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM), yaitu periode tahun 2004-2009 dan periode tahun 2010-2014. Pada periode RANHAM tahun 2004-2009, ratifikasi kedua hukum pengungsi internasional tersebut direncanakan akan direalisasikan pada tahun 2009. Namun rencana ratifikasi tersebut tertunda sampai dibuatnya RANHAM periode tahun 2010-2014. Direncanakan kembali Konvensi 1951 akan diratifikasi pada tahun 2013 sementara Protokol 1967 pada tahun 2014 namun sampai saat ini belum juga direalisasikan.⁸⁰

⁸⁰ *Ibid*

2.1.3. Hak Dan Kewajiban Pengungsi

Posisi Indonesia yang terletak di antara dua samudera dan dua benua, menjadikan Indonesia sebagai tempat yang strategis untuk pergerakan dan juga tempat transit pengungsi asing asal benua Asia yang sebagian besar pergi ke benua Australia. Pengungsi yang datang tersebut memiliki latar belakang atau tujuan yang bermacam-macam. Ada pengungsi yang datang ke Indonesia karena faktor ekonomi maupun yang murni untuk mencari keselamatan hidup (menghindari konflik bersenjata dan pelanggaran Hak Asasi Manusia). Krisis ekonomi yang mengakibatkan merosotnya tingkat kesejahteraan dan keamanan di banyak negara, dan bertambahnya angka kemiskinan serta globalisasi dan akses informasi memudahkan berlangsungnya pengungsian, khususnya yang dilakukan secara ilegal (gelap). Terbatasnya pengamanan perbatasan laut Indonesia menambah peluang masuknya para pengungsi gelap ke negara kepulauan yang luas ini. Konvensi 1951 tentang Pengungsi mencantumkan daftar hak dan kebebasan asasi yang sangat dibutuhkan oleh pengungsi. Negara peserta Konvensi wajib melaksanakan hak-hak dan kewajiban tersebut.⁸¹

Terdapat tahapan-tahapan yang harus dilaksanakan oleh negara pihak. Pertama, pengungsi yang masuk ke suatu negara tanpa dokumen lengkap mereka tidak akan dikenakan hukuman, selama mereka secepat-cepatnya melaporkan diri kepada pihak-pihak berwenang setempat. Biasanya di setiap negara terdapat *processing centre* sendiri yang tidak dicampur dengan karantina imigrasi walaupun keduanya diurus oleh instansi yang sama yang khusus

⁸¹ Wagiman, *Op Cit*, Hal. 25

menangani orang asing. Kedua, adanya larangan bagi para pihak untuk mengembalikan pengungsi atau mereka yang mengklaim dirinya sebagai pencari suaka ke negara asal secara paksa. Hal ini berhubungan dengan prinsip yang mutlak harus dipenuhi oleh negara pihak yaitu tidak mengembalikan pengungsi ke negara asal dimana ia merasa terancam keselamatan dan kebebasannya atau *non-refoulement principle*.⁸²

Untuk memenuhi hak dan kewajiban bagi para pengungsi tersebut dibutuhkan suatu aturan terkait penanganan pengungsi, peraturan tersebut wajib dibuat terutama oleh negara pihak yang menjadi anggota dari Konvensi 1951 tentang Pengungsi. Sementara itu Indonesia bukan menjadi negara anggota dari Konvensi 1951, maka digunakanlah Undang-undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian disebutkan mengenai ketentuan bagi orang asing bahwa Orang Asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia. Di dalam Undang-Undang Keimigrasian bahwa seorang pengungsi atau pencari suaka merujuk pada pasal tersebut bahwa mereka masih termasuk dalam golongan umum yaitu disebut dan disetarakan sebagai orang asing. Itulah yang menyebabkan Indonesia masih belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dikarenakan masih ada instrument hukum nasional yang mengatur mengenai pengungsi. Konvensi Pengungsi 1951 dianggap penting untuk diratifikasi karena konvensi tersebut merupakan perjanjian internasional yang pertama yang mencakup berbagai aspek terpenting dari kehidupan seorang pengungsi. Konvensi tersebut juga menetapkan

⁸² *Ibid*

standar minimum hak yang akan diperoleh bagi para pengungsi, yaitu memperoleh standar perlakuan yang sama yang diminati oleh warga negara asing lainnya di negara tertentu dan dalam banyak kasus, juga perlakuan yang sama dengan warga negara setempat.

Untuk standar minimum hak yang diperoleh meliputi:⁸³

1. Hak untuk tidak dipulangkan paksa (*refouled*) ke negara dimana para pengungsi tersebut mempunyai alasan ketakutan mendapatkan penganiayaan (pasal 33);
2. Hak untuk tidak mengalami pengusiran, kecuali dalam keadaan tertentu yang sangat jelas (pasal 32);
3. Pengecualian dari hukuman atas penyusupan secara ilegal ke Negara Pihak dari Konvensi ini (pasal 31);
4. Hak untuk bekerja (pasal 17);
5. Hak untuk mempunyai rumah (pasal 21);
6. Hak untuk memperoleh pendidikan (pasal 22);
7. Hak untuk memperoleh bantuan umum (pasal 23);
8. Hak untuk kebebasan beragama (pasal 4);
9. Hak untuk memperoleh pelayanan hukum (pasal 16);
10. Kebebasan bergerak di dalam wilayah negara (pasal 26);
11. Hak untuk mendapatkan kartu identitas (pasal 27);

Jika Indonesia menjadi negara pihak dalam Konvensi Pengungsi 1951, maka Indonesia harus melaksanakan ketentuan-ketentuan yang diatur pada Konvensi Pengungsi 1951 seperti pada pasal yang telah disebutkan diatas

⁸³ UNHCR, *Op Cit*, Hal. 7

demi tercapainya hak para pengungsi, pada kenyataannya Indonesia masih merasa berat untuk meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dikarenakan ada beberapa pasal yang dinilai sangat berat untuk dilaksanakan. Pasal yang menjadi pertimbangan dari pemerintah Indonesia yaitu pada Pasal 17 yang berisi Hak untuk bekerja bagi para pengungsi dan Pasal 21 yaitu Hak untuk mempunyai rumah. Pada pasal 17 yang berisi *“The Contracting State shall accord to refugees lawfully ..., as regards the right to engage in wage-earning employment”*, Pasal tersebut menuntut negara pihak dari Konvensi tersebut untuk memberi pekerjaan bagi para pengungsi dinilai terlalu berat bagi pemerintah Indonesia, mengingat Indonesia adalah negara berkembang dan memiliki angka pengangguran yang cukup tinggi, pendapatan perkapita dari penduduk Indonesia sendiri juga dinilai belum cukup layak.

Selain itu pada Pasal 21 yang berisi *“As regards housing, the Contracting States, in so far as the matter is regulated by laws or regulations or is subject to the control of public authorities, shall accord to refugees lawfully staying in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances”*, dalam Pasal tersebut terdapat ketentuan untuk memberikan rumah bagi para pengungsi juga dirasa sangat berat untuk dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia. Angka kemiskinan di Indonesia juga cukup tinggi, selain itu masih banyak daerah-daerah tertinggal di Indonesia yang masih membutuhkan infrastruktur yang layak dari pemerintah pusat, oleh karena itu jika pemerintah membuat kebijakan dalam hal memberikan fasilitas berupa rumah bagi para pengungsi sangatlah tidak tepat dan masih jauh dari kondisi Indonesia sebagai negara berkembang.

Ada ketentuan lain dari beberapa Pasal Konvensi Pengungsi 1951 yang masih memungkinkan jika dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia, tetapi ketentuan tersebut juga bisa menimbulkan kesenjangan bagi masyarakat Indonesia apabila dilaksanakan. Ketentuan tersebut ada pada Pasal 22 mengenai Hak untuk memperoleh pendidikan dan Pasal 4 yaitu Hak untuk kebebasan beragama. Dalam perwujudan hak untuk memperoleh pendidikan bagi pengungsi yang diatur pada Pasal 22, pemerintah Indonesia sebetulnya bisa mewujudkan hal tersebut. Untuk beberapa pengungsi anak-anak yang bermukim di Cianjur Jawa Barat, ada beberapa dari mereka yang sudah bisa menikmati pendidikan dasar di wilayah tersebut, tetapi hanya sampai tingkatan Sekolah Dasar.⁸⁴

Tetapi kebijakan untuk memberikan pendidikan bagi pengungsi hingga jenjang menengah atau perguruan tinggi sangatlah tidak mungkin untuk dilaksanakan, mengingat masyarakat Indonesia yang bisa menempuh pendidikan hingga perguruan tinggi juga sedikit, terlebih lagi angka pendidikan yang cukup mahal. Mengenai pelaksanaan Pasal 4 yang berkaitan dengan Hak untuk kebebasan beragama bagi para pengungsi, pemerintah Indonesia juga bisa melaksanakan ketentuan tersebut, tetapi untuk melaksanakan ketentuan tersebut ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan. Pertama, Indonesia hanya mengakui enam agama kepercayaan, ditakutkan bagi pemerintah Indonesia jika melaksanakan ketentuan tersebut ada agama atau keyakinan yang dianut oleh para pengungsi dan agama tersebut tidak diakui di Indonesia, hal tersebut ditakutkan bisa menimbulkan konflik antar umat beragama. Dari hasil penelitian yang di dapat oleh penulis ada alasan lain

⁸⁴ *Ibid*, Hal. 43

Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 selain adanya aturan hukum nasional berupa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, bahwa pemerintah Indonesia sudah menyiapkan suatu Rancangan Peraturan Presiden yang masih dalam bentuk Naskah Akademik dan masih belum ada diskusi dengan DPR untuk tahap lanjutan yaitu proses legislasi dari rancangan tersebut.

2.2. Pengaturan Hukum Perlindungan Pengungsi Di Indonesia

Keberadaan jumlah pengungsi yang cenderung meningkat inilah yang membuat usaha penanganan pengungsi terus diperhatikan oleh pemerintah Indonesia. Di sisi lain, Indonesia tidak memiliki Undang-Undang khusus atau peraturan hukum nasional mengenai pengungsi maupun pencari suaka. Namun demikian, hak untuk mencari suaka dijamin di dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28G ayat (2) yang berbunyi "setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain". Undang-undang HAM No.39 Tahun 1999 Pasal 28 juga menjamin bahwa setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain. Hingga saat ini Indonesia belum meratifikasi Konvensi dan Protokol tentang Status Pengungsi.

Menurut H Sukamta anggota Komisi I DPR Fraksi PKS pemerintah belum meratifikasi Konvensi tersebut karena adanya pasal-pasal dalam Konvensi yang dinilai memberatkan pemerintah Indonesia seperti keharusan bagi negara peratifikasi untuk memberikan kebebasan kepada pengungsi dalam mendapatkan

pekerjaan yang menghasilkan upah, melakukan usaha sendiri seperti pertanian dan mendirikan perusahaan.⁸⁵

Pasal yang lain juga menyatakan bahwa pengungsi mempunyai hak untuk mendapatkan pendidikan dan pemerintah berkewajiban untuk memenuhinya. Pemerintah tentunya mengalami dilematis, pada satu sisi amanat UUD NRI 1945 menjunjung kebebasan dan perlindungan bagi para pencari suaka, tapi pada sisi lain juga pemerintah Indonesia akan lebih memprioritaskan warga negaranya sendiri untuk dipenuhi kebutuhan hidupnya. Sementara itu jika Indonesia mengikatkan diri kepada Konvensi 1951, beberapa pihak beranggapan bahwa tindakan tersebut hanya akan menambah kewajiban bagi Indonesia, sementara manfaat dari ratifikasi Konvensi tersebut masih diperdebatkan, memang beberapa pihak meyakini akan ada beberapa manfaat dari ratifikasi Konvensi tersebut, tetapi letak keseimbangan antara manfaat yang diperoleh dibandingkan dengan kewajiban yang memang jelas bertambah juga masih dipertanyakan.⁸⁶

2.2.1. Dasar Hukum Perlindungan Pengungsi Di Indonesia

Belum ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur perlindungan pengungsi di Indonesia. Namun ada beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar hukum perlindungan Pengungsi antara lain adalah : UUD 1945 Pasal 28 G Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

⁸⁵nasional.sindonews.com/read/1001655/17/semangat-konstitusi-dalam-menyikapi-pengungsi-rohingya-1431702333 diakses, Jumat 10 Maret 2017

⁸⁶ *ibid.*

Kemudian TAP MPR No.XVII/MPR/1998, TAP MPR ini terdiri dari tiga bagian, salah satu bagiannya mengakui keberadaan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), yang mana dalam salah satu pasalnya, yaitu pasal 24 mengatur bahwa “setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain”.

Selanjutnya dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Hak Sipil dan Politik (UU Hak Sipil), Pasal 7: Setiap orang tidak boleh dijadikan sasaran penyiksaan atau hukuman yang tidak manusiawi, Pasal 12 ayat (2): Setiap orang bebas untuk meninggalkan negara manapun termasuk negaranya.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia (UU CAT) 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.

Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (UU Hublu) Pasal 25 ayat (1): Kewenangan pemberian suaka kepada orang asing berada ditangan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Menteri. Pasal 27 ayat (1): Presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan Menteri.

Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU Keimigrasian) Pasal 86: Ketentuan tindakan administratif keimigrasian tidak diberlakukan terhadap korban perdagangan orang dan penyeludupan manusia. Pasal 87: Ayat (1) Korban perdagangan orang dan penyeludupan manusia yang

berada di wilayah Indonesia ditempatkan didalam Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) atau di tempat lain yang ditentukan. Ayat (2) Korban perdagangan orang dan penyeludupan manusia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mendapatkan perlakuan khusus yang berbeda dengan Deteni pada umumnya. Pasal 88: Menteri atau pejabat imigrasi yang ditunjuk mengupayakan agar korban perdagangan orang dan penyeludupan manusia yang berkewarganegaraan asing segera dikembalikan ke negara asal mereka dan diberikan surat perjalanan apabila mereka tidak memilikinya.

Peraturan Dirjen Imigrasi No. IMI- 1489.UM.08.05 Tahun 2010 tentang Penanganan Imigran Ilegal Pada bagian menimbang secara jelas disebutkan bahwa latar belakang diterbitkan peraturan Dirjen Imigrasi adalah bahwa dalam perkembangannya kedatangan dan keberadaan orang asing sebagai imigran illegal yang kemudian menyatakan dirinya sebagai pencari suaka dan pengungsi. Isi peraturan Dirjen menyangkut penanganan pencari suaka dan pengungsi.

Pasal 206, 221, dan 223 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2013 tentang Keimigrasian Ketentuan-ketentuan yang ada pada PP mengatur tentang pendetensian pengungsi (imigran illegal) hingga 10 tahun. PP tersebut mengatur bahwa, setelah 10 tahun pendetensian mereka dapat dikeluarkan dengan kewajiban melaporkan selama enam bulan sekali dan kewajiban melaporkan ke kantor imigrasi.

Penundaan Ratifikasi Konvensi Pengungsi Oleh Pemerintah

Di sebagian besar negara, persetujuan formal oleh badan legislatif nasional diperlukan untuk meratifikasi atau menyetujui sebuah perjanjian. Ratifikasi

sebuah Konvensi biasanya memerlukan beberapa langkah yang dilakukan oleh badan eksekutif dan badan legislatif pemerintahan. Begitu badan eksekutif telah menyetujui ratifikasi atau persetujuan terhadap Konvensi tersebut, maka biasanya akan menyusun dan menyampaikan proposal ratifikasi kepada badan legislatif nasional. Lembaga legislatif merupakan badan perwakilan rakyat yang memiliki otoritas untuk membuat sebuah kebijakan untuk rakyat disuatu negara. Indonesia memiliki peraturan yang mengatur kinerja dari lembaga legislatif (DPR-RI), hal ini tertuang didalam UU No. 37, Pasal 6.⁸⁷

Dalam pasal tersebut menjelaskan bahwa untuk mengesahkan sebuah perjanjian internasional dengan negara lain, wewenang tersebut diberikan kepada DPR untuk mengesahkan sebuah perjanjian internasional sebelum disahkan oleh presiden sendiri. Pada dasarnya lembaga legislatif Indonesia dalam hal ini DPR, mendukung ratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tersebut.

Tetapi, proses ratifikasi suatu perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral menempatkan DPR pada pihak yang pasif, dalam arti menunggu adanya pengajuan dari pemerintah. Akibatnya lembaga legislatif tidak dapat membuat rancangan undang-undang tersebut. Lembaga eksekutif dalam hal ini pemerintah belum mengajukan permintaan untuk meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967, hal ini bukan dikarenakan sikap tidak setuju pemerintah terhadap ratifikasi hukum pengungsi internasional tersebut. Melalui RANHAM periode 2004-2009 dan 2010-2014 pemerintah telah menunjukkan respon yang positif terhadap usaha ratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Namun, karena

⁸⁷ Syahmin, *Hukum Diplomatik dalam Kerangka Studi Analisis*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Hal. 279.

kondisi negara saat ini yang rentan sehingga tidak memungkinkan untuk meratifikasi Konvensi dan Protokol tersebut.

Faktor Penyebab Penundaan Ratifikasi Konvensi Pengungsi

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. Dari segi keimigrasian sendiri, berdasarkan Undang-Undang, 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. Pengungsi berdasarkan Konvensi 1951 dan Protokol 1967 memiliki hak sama seperti warga negara lain di negara mereka berada. Perbedaan persepsi ini secara tidak langsung semakin melemahkan penegakan dan pengawasan hukum di Indonesia. Berikut ini adalah faktor-faktor yang menjadi penyebab penundaan ratifikasi konvensi pengungsi oleh pemerintah Indonesia, antara lain sebagai berikut.⁸⁸

1. Faktor Eksternal

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

⁸⁸ UNHCR, *Op Cit*, Hal. 65.

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. Disisi 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 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 konvensi 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. Sehingga 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.

2. Faktor Internal

a. 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.

b. Meningkatnya 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 untuk⁸⁹

- 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

⁸⁹ *Ibid*, Hal. 70.

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.

c. 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 III

PENGAWASAN YANG DILAKUKAN OLEH PETUGAS RUMAH DETENSI IMIGRASI BELAWAN MEDAN TERHADAP PENGUNGI YANG BERADA DI KOTA MEDAN

3.1. Tinjauan Umum Rumah Detensi Imigrasi

“Immigration Detention Center” dalam bahasa Indonesia disebut Rumah Detensi Imigrasi adalah unit pelaksana teknis yang menjalankan Fungsi Keimigrasian sebagai tempat penampungan sementara bagi Orang Asing yang melanggar Undang-Undang Imigrasi Bab III, Undang-Undang ini menyatakan soal di mana Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) bisa dibangun, kondisi yang menyebabkan seseorang ditempatkan dalam rumah detensi dan jangka waktu penahanan. Dinyatakan juga juga di dalamnya bahwa memberikan pelayanan keimigrasian, penegakan hukum, keamanan negara dan memfasilitasi kesejahteraan masyarakat, adalah tugas Pemerintah.

Para perumus kebijakan negeri ini sadar bahwa pencari suaka dan pengungsi lintas batas bukan pelaku kejahatan yang melanggar hukum Indonesia. Menyamakan Rumah Detensi Imigrasi dengan lembaga pemasyarakatan adalah sebuah kesalahan besar. Dalam pedoman penanganan pengungsi dan pencari suaka secara jelas disebutkan bahwa para pencari suaka dan pengungsi tidak boleh ditempatkan bersama pelaku tindak kriminal. Kesadaran itu pada akhirnya mendorong mereka untuk menggunakan kata rumah daripada kata lembaga atau fasilitas. Ini merupakan kesadaran bahwa mereka yang nantinya menempati Rumah Detensi Imigrasi adalah orang-orang yang jauh, terusir atau kehilangan ‘rumah’.

Ketika kata rumah ditempelkan di depan detensi imigrasi, tidak serta merta sebuah 'rumah' impian terwujud. Justru ketika kata rumah itu ditempelkan, ada tanggung jawab dan konsekuensi untuk mencapai dan mewujudkannya. Ini merupakan panggilan sekaligus tantangan moral untuk memperjuangkan prinsip-prinsip kemanusiaan. Mewujudkan tempat di mana kita merasa aman dan terlindungi, di mana cinta sempurna bertumbuh, seolah-olah tiada habisnya.

Pada tahun 1992 berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian pasal 1 angka 15 disebutkan bahwa karantina imigrasi adalah tempat penampungan sementara bagi orang asing yang dikenakan proses pengusiran atau deportasi atau tindakan keimigrasian lainnya. Berdasarkan undang-undang tersebut maka dikenal istilah Karantina Imigrasi sebagai bentuk permulaan dari Rumah Detensi Imigrasi.

Tindakan Pengkarantinaan terhadap Orang Asing dilakukan bagi mereka yang melanggar pasal 44 Undang-Undang Nomor 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian adalah sebagai berikut:

1. Apabila berada di wilayah Indonesia tanpa memiliki izin keimigrasian yang sah; atau
2. Dalam rangka menunggu proses pengusiran atau deportasi ke luar wilayah Indonesia.

Hal ini dijabarkan pula dalam pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1994 tentang Pengawasan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian, bahwa Orang Asing dikenakan tindakan Pengkarantinaan apabila:

1. Berada di wilayah Negara RI tanpa memiliki izin keimigrasian yang sah;

2. Dalam rangka menunggu proses pengusiran atau deportasi;
3. Dalam rangka menunggu keputusan menteri mengenai pengajuan keberatan yang diajukan.

Seiring dengan meningkatnya lalu lintas orang baik yang keluar maupun yang masuk ke Indonesia sehingga berpotensi timbulnya permasalahan keimigrasian terhadap kedatangan dan keberadaan orang asing di Indonesia yang memerlukan upaya penindakan bagi orang asing yang melanggar ketentuan yang berlaku, maka untuk mengefektifkan dan mengefisienkan penindakan tersebut diperlukan adanya sarana dan prasarana pendukung yaitu Rumah Detensi Imigrasi.

Oleh sebab itu, berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM RI Nomor M.01.PR.07.04 tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Detensi Imigrasi, maka sejak saat itulah istilah Karantina Imigrasi berubah menjadi Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) dan melahirkan 13 Rudenim yang tersebar di seluruh Indonesia yaitu :

1. Rudenim Medan
2. Rudenim Pekanbaru
3. Rudenim Batam
4. Rudenim Jakarta
5. Rudenim Semarang
6. Rudenim Surabaya
7. Rudenim Pontianak
8. Rudenim Balikpapan
9. Rudenim Manado

10. Rudenim Makassar
11. Rudenim Denpasar
12. Rudenim Kupang
13. Rudenim Jayapura

Kiprah Rudenim baru mulai terasa dan menunjukkan eksistensinya sejak diterbitkannya Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI No.M.05.II.02.01 Tahun 2006 Tentang Rumah Detensi Imigrasi dan Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor F-1002.PR.02.10 Tahun 2006 tentang tatacara pendetensian orang asing. Dengan adanya kedua peraturan tersebut ke-13 Rudenim yang ada telah dapat melakukan aktifitas dan operasional dalam hal Penindakan Keimigrasian seperti Pendetensian, Pengisolasian, Pemulangan dan Pendeportasian.

Semakin meningkatnya arus kedatangan imigran ilegal (Pencari Suaka/Pengungsi) di Indonesia, pemerintah Indonesia memandang perlu didirikan sebuah Rudenim yang berkapasitas besar. dan pada tahun 2008 dibangunlah gedung Rumah Detensi Imigrasi terbesar di Indonesia yang terletak di Kota Tanjungpinang Provinsi Kepulauan Riau.

Pada Awalnya Rudenim di Tanjungpinang ini mulai beroperasi pada bulan April tahun 2009 dengan menunjuk Pejabat dari Kanwil Depkumham RI Kepulauan Riau, sebagai penanggung jawab sementara dengan dibantu oleh pegawai dari Kantor Imigrasi Tanjungpinang dan beberapa CPNS dari beberapa UPT di seluruh wilayah Kepulauan Riau antara lain : Lapas Tanjungpinang, Lapas Batam, Rutan Batam, Rutan Tanjungbalai Karimun, Rutan Dabo Singkep, Kantor

Imigrasi Tanjung Uban, Kantor Imigrasi Tanjung Balai Karimun, Kantor Imigrasi Ranai dan Kantor Imigrasi Tarempa. Dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI No.M.HH-11.OT.01.01 tahun 2009 tanggal 3 September 2009 tentang ORTA Rudenim Pusat Tanjungpinang maka secara resmi Rudenim Pusat Tanjungpinang disahkan secara hukum dan Rumah Detensi Imigrasi Batam dihapus.

3.1.1. Tugas Dan Fungsi Rudenim

Kedatangan dan keberadaan orang asing di wilayah Indonesia yang cenderung meningkat berpotensi menimbulkan berbagai permasalahan keimigrasian sehingga diperlukan upaya penindakan menurut ketentuan keimigrasian. Untuk lebih mengefektifkan dan mengefisienkan pelaksanaan tugas di bidang penindakan keimigrasian diperlukan sarana dan prasarana pendukung antara lain Rumah Detensi Imigrasi.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI No. M 05.IL.02.01 Tahun 2006, Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) adalah tempat penampungan sementara orang asing yang melanggar peraturan perundang-undangan yang dikenakan tindakan keimigrasian dan menunggu proses pemulangan ke negaranya.⁹⁰

Rudenim yang merupakan suatu institusi baru di jajaran Direktorat Jenderal Imigrasi mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas pokok

⁹⁰ Hasil Studi Di Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan Tanggal 20 Maret 2017

Departemen Hukum dan HAM RI di bidang Pendetensian Orang Asing. Dalam menyelenggarakan tugas tersebut Rudenim mempunyai fungsi sebagai berikut;⁹¹

1. Melaksanakan tugas penindakan
2. Melaksanakan tugas pengisolasian
3. Melaksanakan tugas pemulangan dan pengusiran/deportasi

Tindakan keimigrasian yang dikenakan bagi orang asing dan ditempatkan di Rudenim apabila yang bersangkutan;⁹²

1. Berada di wilayah Negara RI tanpa memiliki izin keimigrasian yang sah.
2. Menunggu keputusan Menteri Hukum dan HAM mengenai permohonan keberatan yang diajukan.
3. Terkena tindakan keimigrasian
4. Telah selesai menjalani hukuman dan belum dapat dipulangkan atau pengusiran/deportasi

3.1.2. Peran Pemerintah RI Dalam Melindungi Pengungsi

Permasalahan yang dihadapi oleh Indonesia adalah sejauhmana keterkaitan Indonesia dalam memberikan bantuan berupa perlindungan, mengingat sampai dengan saat ini Indonesia tidak termasuk negara yang meratifikasi konvensi mengenai status pengungsi tahun 1951 dan protokol mengenai pengungsi tahun 1967. Dengan demikian pemerintah Republik

⁹¹ *Ibid*

⁹² *Ibid*

Indonesia relatif tidak banyak terlibat dalam penanganan masalah pengungsi. Konvensi 1951 tentang status pengungsi (*The Convention on The*

Status of Refugee) dan Protokol 1967 adalah kerangka hukum internasional dan garis haluan guna melindungi kaum pengungsi yang proses pengembangannya dimulai pada awal abad ke-20 oleh Liga Bangsa-Bangsa (LBB), badan pendahulu berdirinya Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Proses ini mencapai puncaknya pada tanggal 28 Juli 1951, ketika Konferensi Khusus PBB menyetujui disahkannya konvensi sehubungan status pengungsi. Konvensi itu menjabarkan siapa yang disebut pengungsi, jenis perlindungan hukum, bantuan dan hak sosial yang akan diperoleh pengungsi dari negara pihak, kewajiban-kewajiban pengungsi kepada negara penerima serta siapa orang yang tidak memenuhi syarat untuk memperoleh status pengungsi. Misalnya pelaku tindak pidana terhadap perdamaian, penjahat perang, tindak pidana terhadap kemanusiaan, tindak pidana non politis yang serius di luar negara pengungsian dan dinyatakan bersalah atas perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip PBB.

Konvensi 1951 menetapkan hak, kebebasan asasi, kewajiban dan perlindungan terhadap pengungsi dalam 3 (tiga) pasal prinsip utama suaka yang sangat erat kaitannya dengan aspek keimigrasian yaitu :⁹³

Konvensi 1951 Pasal 31. Pengungsi yang berada secara tidak sah di negara pengungsi

- a. Negara-negara pihak tidak akan mengenakan hukuman pada para pengungsi, karena masuk atau keberadaannya secara tidak sah, yang

⁹³ Hasil Studi Di Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan Tanggal 20 Maret 2017

datang secara langsung dari wilayah dimana hidup atau kebebasannya terancam dalam arti Pasal 1, masuk ke atau berada di wilayah negara-negara pihak tanpa izin, asalkan mereka segera melaporkan diri kepada instansi-instansi setempat dan menunjukkan alasan yang layak atas masuk atau keberadaan mereka secara tidak sah itu.

- b. Negara-negara pihak tidak akan mengenakan pembatasan-pembatasan terhadap perpindahan penduduk para pengungsi termasuk kecuali pembatasan-pembatasan yang perlu dan pembatasan-pembatasan demikian hanya akan diberlakukan sampai status mereka di negara itu disahkan atau mereka mendapat izin masuk ke negara lain.

Konvensi 1951 Pasal 32. Pengusiran Negara-negara pihak tidak akan mengusir pengungsi yang berada secara tidak sah di wilayahnya kecuali karena alasan-alasan keamanan nasional atau ketertiban umum.

- a. Pengusiran pengungsi demikian hanya akan dilakukan sebagai pelaksanaan suatu keputusan yang dicapai sesuai dengan proses hukum yang semestinya. Kecuali apabila alasan-alasan keamanan nasional yang bersifat memaksa mengharuskan lain, pengungsi itu akan diizinkan, menyampaikan bukti untuk membersihkan dirinya, serta untuk mengajukan banding.
- b. Negara-negara pihak akan memberikan kepada pengungsi tersebut jangka waktu yang layak untuk mengupayakan diterima masuknya secara sah ke negara lain dalam jangka waktu yang diberikan itu. Negara-negara pihak mencadangkan haknya untuk menerapkan dalam jangka waktu tersebut tindakan-tindakan internal yang dianggapnya perlu.

Konvensi 1951 Pasal 33. Larangan pengusiran atau pengembalian (*refoulement*)

- a. Tidak ada negara pihak yang akan mengusir atau mengembalikan (*refouler*) pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana hidup atau kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau politiknya.
- b. Namun, keuntungan ketentuan ini tidak boleh diklaim oleh pengungsi dimana terdapat alasan-alasan yang layak untuk menganggapnya sebagai bahaya terhadap keamanan negara dimana ia berada atau karena telah dijatuhi hukuman oleh putusan yang bersifat final atas tindak pidana sangat berat, ia merupakan bahaya bagi masyarakat itu.

Prinsip perlindungan yang erat kaitannya dengan aspek keimigrasian, misalnya harus diizinkan masuk ke wilayah suatu negara, sekalipun tidak menggunakan dokumen resmi seperti paspor dan visa yang tidak dimungkinkan dalam keadaan biasa. Pengungsi juga menikmati kewajiban-kewajiban yang timbul sebagai konsekuensi keikutsertaan sebagai negara pihak. Secara rinci beberapa kewajiban negara pihak sebagai berikut:⁹⁴

- a. Hak kebebasan beragama dan akses yang bebas ke pengadilan (Pasal 4 dan 16 ayat 1), klausula ini tidak dapat dijadikan subyek reservasi oleh negara pihak.

⁹⁴ J.G.Starke, *Pengantar Hukum Internasional, Edisi Kesembilan*, Jakarta, Aksara Persada Indonesia, 1989, Hal. 349.

- b. Hak untuk kebebasan bergerak termasuk hak untuk memilih tempat tinggal oleh pengungsi di dalam wilayah negara (Pasal 26).
- c. Hak untuk mendapatkan bukti identitas (Pasal 27) dan mendapatkan dokumen perjalanan sekalipun bukan bukti kewarganegaraan (Pasal 28). Negara pihak dianjurkan memberikan dokumen perjalanan, agar pengungsi dapat melakukan perjalanan ke negara lain, untuk studi, mencari pekerjaan, medis atau untuk tujuan menetap (*resettlement*).
- d. Hak-hak lain yang berdampak langsung pada kehidupan kaum pengungsi, seperti hak untuk mendapatkan pekerjaan (Pasal 17, 18 dan 19), hak perumahan (Pasal 21), akses untuk mendapatkan pendidikan formal (Pasal 22), bantuan pemerintah (Pasal 23) dan Peraturan Perburuhan serta Jaminan Sosial (Pasal 24).
- e. Kemudahan memperoleh kewarganegaraan oleh pengungsi, baik melalui asimilasi atau pewarganegaraan, baik waktu maupun biaya (Pasal 34).
- f. Penyatuan keluarga yang terpisah satu sama lain harus difasilitasi dan dibantu selain diadakan registrasi kelahiran, kematian dan perkawinan.
- g. Dalam kaitan dengan kewajiban negara pihak, asas timbal balik (*reciprocal*) bagi para pengungsi tidak berlaku.

Undang-Undang Keimigrasian dan peraturan-peraturan pelaksanaannya menetapkan prosedur orang masuk dan keluar wilayah Indonesia, keberadaan orang asing secara sah, dan ketentuan-ketentuan baik pidana maupun tindakan administratif terhadap pelanggaran norma-norma hukum itu. Orang-

orang asing yang masuk atau berada secara tidak sah adalah melanggar hukum yang diancam dengan pidana dan atau denda yang cukup berat. Kebijakan keimigrasian saringan (*selective policy*) yang dianut saat ini bermakna bahwa hanya orang asing yang bermanfaat, mampu memberikan kontribusi untuk pengembangan ekonomi nasional, sosial, intelektual dan memberikan multi faset nilai tambah untuk Indonesia yang dapat diberikan izin masuk.

Dalam persepsi Peraturan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan yang berlaku, setiap orang yang masuk Indonesia wajib memiliki surat perjalanan dan bila tidak memiliki surat perjalanan dianggap ilegal, sehingga akan diperlakukan sebagai pendatang ilegal dan ditempatkan dalam karantina imigrasi atau imigrasi dapat menolak kedatangan orang asing tersebut.

3.1.2. Faktor Penyebab Terjadinya Pengungsian

Arus pengungsian terus terjadi dari tahun ke tahun. Berikut ini akan dijelaskan faktor penyebab warga negara asing mengungsi ke Indonesia yaitu :⁹⁵

- a. Konflik yang berkepanjangan di negara asal terkait dengan aspek politik, keamanan, sukuisme, dan lain-lain.
- b. Keadaan ekonomi dan kampung halaman yang buruk sebagai akibat dari konflik tersebut (keinginan untuk memperoleh kehidupan yg lebih baik).
- c. Bujukan dari agen penyelundupan manusia.

⁹⁵ Hasil Studi Di Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan Tanggal 20 Maret 2017

mereka dikategorikan sebagai *irregular migrant*, sampai dengan petugas imigrasi menemukan beberapa pendatang yang mengaku sebagai *refugee*.

Namun demikian, pemerintah melalui petugas imigrasi, tidak dapat menentukan status mereka sebagai *refugee* atau bukan. Karenanya mereka akan segera menghubungi UNHCR untuk dapat mewawancarai dan memeriksa latar belakang masuknya pengungsi tersebut ke wilayah Indonesia. Apabila ternyata orang tersebut memenuhi kategori sebagai pengungsi, maka kemudian UNHCR akan membantunya agar dapat diterima oleh negara ketiga. Selama menunggu kabar baik dari negara ketiga, setiap pengungsi memperoleh berbagai kebutuhan dasar dari UNHCR, termasuk tempat tinggal sementara. Secara legal seolah-olah tidak ada kewajiban bagi Indonesia untuk memenuhi kebutuhan yang ada dalam Konvensi 1951 tentang Pengungsi. Tetapi pada bulan Desember tahun 1950 dengan sesuai resolusi statuta UNHCR 1950 telah diterima oleh Majelis PBB.⁹⁷

Dalam resolusi tersebut terdapat suatu seruan agar semua negara anggota PBB memberikan kerjasamanya kepada UNHCR dalam pelaksanaan kedua mandatnya, yaitu memberikan perlindungan internasional kepada pengungsi dan mencari solusi permanen bagi masalah pengungsi. Implementasi dari seruan ini adalah bila ada yang mengaku pengungsi atau pencari suaka masuk ke Indonesia, maka kita melaksanakan resolusi tersebut dengan kerjasama, yaitu dengan cara memberitahukannya kepada UNHCR, sehingga tidak dapat semata-mata dilihat dari sudut pandang keimigrasian. Resolusi yang telah berumur 54 tahun ini dalam prakteknya di lapangan dianut oleh berbagai

⁹⁷ *Ibid*

3.1.3. Faktor Penarik Pengungsi Ke Indonesia

Berikut ini akan dijelaskan faktor penarik Pengungsi ke Indonesia yaitu ⁹⁶

- a. Letak geografis Indonesia sangat strategis untuk melintas ke Australia (didukung dengan kelemahan bidang keamanan dan pengawasan perbatasan RI)
- b. Tersebarnya info bahwa UNHCR di Indonesia melakukan pemberkasan lebih cepat dari pada UNHCR di Malaysia (jumlah imigran ilegal berstatus pencari suaka & pengungsi maupun yg telah ditolak & belum terdaftar di Malaysia lebih dari 40 ribu orang, di Indonesia “hanya” ± 2 ribu orang).
- c. Kultur Masyarakat Indonesia yang terkesan “dapat menerima” pendatang baru (mayoritas muslim).

3.1.4. Peran UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugee*)

Penanganan pengungsi yang masuk ke Indonesia selama ini mengandalkan masalah penanganan pengungsi pada UNHCR. Hal ini disebabkan oleh karena Indonesia hingga saat ini belum meratifikasi konvensi mengenai status pengungsi tahun 1951 dan protokol tahun 1967, sehingga pemerintah sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk menentukan apakah seseorang atau kelompok orang yang meminta status pengungsi, diakui sebagai pengungsi. Kewenangan tersebut dilakukan oleh UNHCR, tanpa campur tangan pemerintah. Setiap pendatang yang masuk ke wilayah Indonesia, tentu akan terdeteksi oleh imigrasi. Maka secara umum

⁹⁶ *Ibid*

bangsa. Resolusi ini sudah menjadi hukum kebiasaan internasional sehingga semua negara baik pihak maupun bukan pihak mematuhi.

Bagi negara bukan pihak seperti Indonesia, resolusi yang bersifat anjuran tidak memiliki kekuatan yuridis akan tetapi resolusi ini sudah berlangsung lama. Dan fakta di lapangan menunjukkan bahwa Indonesia telah bekerjasama dengan UNHCR sejak tahun 1975, sehingga hal ini menunjukkan bahwa resolusi tersebut telah menjadi hukum kebiasaan internasional, seperti halnya terjadi bagi negara bukan pihak lainnya.

Dalam resolusi 319A (IV) tanggal 3 Desember 1949, Majelis Umum memutuskan untuk mendirikan Kantor Komisi Tinggi untuk Pengungsi PBB. Kantor tersebut dibentuk pada 1 Januari 1951 sebagai organ pendamping bagi Majelis Umum, yang pada awalnya bertugas untuk jangka waktu tiga tahun. Sejak itu mandat dari UNHCR diperpanjang secara berkala.

3.2. Gambaran Umum Kota Medan

Kota Medan merupakan kota terbesar ketiga di Indonesia dan merupakan kota terbesar di Pulau Sumatera dengan pertumbuhan industri dan perdagangan yang cukup potensial. Kota Medan juga merupakan ibukota dari Provinsi Sumatera Utara dan berbatasan langsung dengan selat Malaka. Hal ini dapat memungkinkan masuknya pengungsi dari jalur laut, yakni melalui pelabuhan Belawan Medan.

3.2.1 Geografi Kota Medan

Sebagai salah satu daerah otonom berstatus kota di Provinsi Sumatera Utara, Kedudukan, fungsi dan peranan Kota Medan cukup penting dan strategis secara regional. Bahkan sebagai Ibukota Provinsi Sumatera Utara, Kota Medan sering digunakan sebagai barometer dalam pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah. Secara geografis, Kota Medan memiliki kedudukan strategis sebab berbatasan langsung dengan Selat Malaka di bagian Utara, sehingga relatif dekat dengan kota-kota / negara yang lebih maju seperti Pulau Penang Malaysia, Singapura dan lain-lain. Demikian juga secara demografis Kota Medan diperkirakan memiliki pangsa pasar barang/jasa yang relatif besar. Hal ini tidak terlepas dari jumlah penduduknya yang relatif besar dimana tahun 2007 diperkirakan telah mencapai 2.083.156 jiwa. Demikian juga secara ekonomis dengan struktur ekonomi yang didominasi sektor tertier dan sekunder, Kota Medan sangat potensial berkembang menjadi pusat perdagangan dan keuangan regional/nasional.⁹⁸

3.2.2. Ekonomi

Secara umum ada 3 (tiga) faktor utama yang mempengaruhi kinerja pembangunan kota, (1) faktor geografis, (2) faktor demografis dan (3) faktor sosial ekonomi. Ketiga faktor tersebut biasanya terkait satu dengan lainnya, yang secara simultan mempengaruhi daya guna dan hasil guna pembangunan kota termasuk pilihan-pilihan penanaman modal (investasi). Sesuai dengan dinamika

⁹⁸ Dinas Pariwisata Dan Kebudayaan Kota Medan, *Sekapur Sirth Perkembangan Kota Medan*, Medan, Dinas Pariwisata Dan Kebudayaan, 2013, Hal. 1.

pembangunan kota, luas wilayah administrasi Kota Medan telah melalui beberapa kali perkembangan. Pada Tahun 1951, Walikota Medan mengeluarkan Maklumat Nomor 21 tanggal 29 September 1951, yang menetapkan luas Kota Medan menjadi 5.130 Ha, meliputi 4 Kecamatan dengan 59 Kelurahan. Maklumat Walikota Medan dikeluarkan menyusul keluarnya Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor 66/III/PSU tanggal 21 September tanggal 29 September 1951, yang menetapkan luas Kota Medan menjadi 5.130 Ha, meliputi 4 Kecamatan dengan 59 Kelurahan. Maklumat Walikota Medan dikeluarkan menyusul keluarnya Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor 66/III/PSU tanggal 21 September 1951, agar daerah Kota Medan diperluas menjadi tiga kali lipat. Melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1973 Kota Medan kemudian mengalami pemekaran wilayah menjadi 26.510 Ha yang terdiri dari 11 Kecamatan dengan 116 Kelurahan. Berdasarkan luas administrasi yang sama maka melalui Surat Persetujuan Menteri Dalam Negeri Nomor 140/2271/PUOD, tanggal 5 Mei 1986, Kota Medan melakukan pemekaran Kelurahan menjadi 144 Kelurahan. Perkembangan terakhir berdasarkan Surat Keputusan Gubernur KDH Tingkat I Sumatera Utara Nomor 140.22/2772.K/1996 tanggal 30 September 1996 tentang pendefitipan 7 Kelurahan di Kotamadya Daerah Tingkat II Medan berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 35 tahun 1992 tentang Pembentukan Beberapa Kecamatan di Kotamadya Daerah Tingkat II Medan, secara administrasi Kota Medan dimekarkan kembali, dibagi atas 22 Kecamatan yang mencakup 151 Kelurahan. Berdasarkan perkembangan administratif ini Kota Medan kemudian tumbuh secara geografis, demografis dan sosial .

Pembangunan ekonomi daerah dalam periode jangka panjang (mengikuti pertumbuhan PDRB), membawa perubahan mendasar dalam struktur ekonomi, dari ekonomi tradisional ke ekonomi modern yang didominasi oleh sektor-sektor non primer, khususnya industri pengolahan dengan *increasing return to scale* (relasi positif antara pertumbuhan output dan pertumbuhan produktivitas) yang dinamis sebagai mesin utama pertumbuhan ekonomi. Ada kecenderungan, bahwa semakin tinggi laju pertumbuhan ekonomi membuat semakin cepat proses peningkatan pendapatan masyarakat per kapita, dan semakin cepat pula perubahan struktur ekonomi, dengan asumsi bahwa faktor-faktor penentu lain mendukung proses tersebut, seperti tenaga kerja, bahan baku, dan teknologi, relatif tetap. Perubahan struktur ekonomi umumnya disebut transformasi struktural dan didefinisikan sebagai rangkaian perubahan yang saling terkait satu dengan lainnya dalam komposisi permintaan agregat (produksi dan pengangguran faktor-faktor produksi, seperti tenaga kerja dan modal) yang diperlukan guna mendukung proses pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Berdasarkan perbandingan peranan dan kontribusi antar lapangan usaha terhadap PDRB pada kondisi harga berlaku tahun 2005-2007 menunjukkan, pada tahun 2005 sektor tertier memberikan sumbangan sebesar 70,03 persen, sektor sekunder sebesar 26,91 persen dan sektor primer sebesar 3,06 persen. Lapangan usaha dominan yaitu perdagangan, hotel dan restoran menyumbang sebesar 26,34 persen, sub sektor transportasi dan telekomunikasi sebesar 18,65 persen dan sub sektor industri pengolahan sebesar 16,58 persen.

Kontribusi tersebut tidak mengalami perubahan berarti bila dibandingkan dengan kondisi tahun 2006. Sektor tertier memberikan sumbangan sebesar 68,70

persen, sekunder sebesar 28,37 persen dan primer sebesar 2,93 persen. Masing-masing lapangan usaha yang dominan yaitu perdagangan, hotel dan restoran sebesar 25,98 persen, sektor transportasi dan telekomunikasi sebesar 18,65 persen, industri jasa pengolahan sebesar 16,58 persen dan jasa keuangan 13,41 persen. Demikian juga pada tahun 2007, sektor tertier mendominasi perekonomian Kota Medan, yaitu sebesar 69,21 persen, disusul sektor sekunder sebesar 27,93 persen dan sektor primer sebesar 2,86 persen. Masing masing lapangan usaha yang dominan memberikan kontribusi sebesar 25,44 persen dari lapangan usaha perdagangan/hotel/restoran, lapangan usaha transportasi/telekomunikasi sebesar 19,02 persen dan lapangan usaha industri pengolahan sebesar 16,28 persen.

Pertumbuhan Ekonomi Kota Medan tahun 2009 berdasarkan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan 2000 terjadi peningkatan sebesar 6,56 persen terhadap tahun 2008. Pertumbuhan tertinggi dicapai oleh sektor pengangkutan dan komunikasi 9,22 persen. Disusul oleh sektor perdagangan, hotel, dan restoran 8,47 persen, sektor bangunan 8,22 persen, sektor jasa-jasa 7,42 persen, sektor listrik, gas dan air bersih 5,06 persen, sektor pertanian 4,18 persen, sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan tumbuh sebesar 2,94 persen, sektor industri 1,71 persen, dan penggalian tumbuh 0,46 persen. Besaran PDRB Kota Medan pada tahun 2009 atas dasar harga berlaku tercapai sebesar Rp.72,67 triliun, sedangkan atas dasar harga konstan 2000 sebesar Rp. 33,43 triliun. Terhadap pertumbuhan ekonomi Kota Medan tahun 2009 sebesar 6,56 persen, sektor perdagangan, hotel, dan restoran menyumbang perumbuhan sebesar 2,20 persen Disusul oleh sektor pengangkutan dan komunikasi 1,85 persen, sektor bangunan 0,91 persen, sektor jasa-jasa 0,76

persen, sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan 0,43 persen, sektor industri 0,25 persen, sektor pertanian 0,10 persen, sektor listrik ,gas dan air bersih 0,07 persen dan sektor pertambangan dan penggalian menyumbang pertumbuhan 0,00 persen. Dari sisi penggunaan, sebagian besar PDRB Kota Medan pada tahun 2009 digunakan untuk memenuhi konsumsi rumah tangga yang mencapai 36,20 persen, disusul oleh ekspor neto 30,53 persen (ekspor 50,82 persen dan impor 20,29 persen), pembentukan modal tetap bruto 20,61 persen, konsumsi pemerintah 9,54 persen dan pengeluaran konsumsi lembaga nirlaba 0,64 persen. PDRB per Kapita atas dasar harga berlaku pada tahun 2009 mencapai Rp. 34,26 juta, lebih tinggi dibandingkan dengan tahun 2008 sebesar Rp. 31,07 juta.

3.2.3. Administratif

Secara administratif , wilayah kota Medan hampir secara keseluruhan berbatasan dengan Daerah Kabupaten Deli Serdang, yaitu sebelah Barat, Selatan dan Timur. Sepanjang wilayah Utara nya berbatasan langsung dengan Selat Malaka, yang diketahui merupakan salah satu jalur lalu lintas terpadat di dunia. Kabupaten Deli Serdang merupakan salah satu daerah yang kaya dengan Sumber Daya alam (SDA), Khususnya di bidang perkebunan dan kehutanan. Karenanya secara geografis kota Medan didukung oleh daerah-daerah yang kaya Sumber daya alam seperti Deli Serdang , Labuhan Batu, Simalungun, Tapanuli Utara, Tapanuli Selatan, Mandailing Natal, Karo, Binjai dan lain-lain. Kondisi ini menjadikan kota Medan secara ekonomi mampu mengembangkan berbagai kerjasama dan kemitraan yang sejajar, saling menguntungkan, saling memperkuat dengan daerah-daerah sekitarnya.

Di samping itu sebagai daerah yang pada pinggiran jalur pelayaran Selat Malaka, Maka Kota Medan memiliki posisi strategis sebagai gerbang (pintu masuk) kegiatan perdagangan barang dan jasa, baik perdagangan domestik maupun luar negeri (ekspor-impor). Posisi geografis Kota Medan ini telah mendorong perkembangan kota dalam 2 kutub pertumbuhan secara fisik, yaitu daerah terbangun Belawan dan pusat Kota Medan saat ini.

3.2.4. Kependudukan

Penduduk Kota Medan memiliki ciri penting yaitu yang meliputi unsur agama, suku etnis, budaya dan keragaman (plural) adaptasi istiadat. Hal ini memunculkan karakter sebagian besar penduduk Kota Medan bersifat terbuka. Secara Demografi, Kota Medan pada saat ini juga sedang mengalami masa transisi demografi. Kondisi tersebut menunjukkan proses pergeseran dari suatu keadaan dimana tingkat kelahiran dan kematian tinggi menuju keadaan dimana tingkat kelahiran dan kematian semakin menurun. Berbagai faktor yang mempengaruhi proses penurunan tingkat kelahiran adalah perubahan pola pikir masyarakat dan perubahan sosial ekonominya. Di sisi lain adanya faktor perbaikan gizi, kesehatan yang memadai juga mempengaruhi tingkat kematian. Dalam kependudukan dikenal istilah transisi penduduk. Istilah ini mengacu pada suatu proses pergeseran dari suatu keadaan dimana tingkat kelahiran dan kematian tinggi ke keadaan dimana tingkat kelahiran dan kematian rendah. Penurunan pada tingkat kelahiran ini disebabkan oleh banyak faktor, antara lain perubahan pola pikir masyarakat akibat pendidikan yang diperolehnya, dan juga disebabkan oleh perubahan pada aspek sosial ekonomi. Penurunan tingkat kematian

disebabkan oleh membaiknya gizi masyarakat akibat dari pertumbuhan pendapatan masyarakat. Pada tahap ini pertumbuhan penduduk mulai menurun. Pada akhir proses transisi ini, baik tingkat kelahiran maupun kematian sudah tidak banyak berubah lagi, akibatnya jumlah penduduk juga cenderung untuk tidak banyak berubah, kecuali disebabkan faktor migrasi atau urbanisasi.

Kota Medan dalam Dimensi Sejarah Keberadaan Kota Medan saat ini tidak terlepas dari dimensi historis yang panjang, dimulai dari dibangunnya Kampung Medan Puteri tahun 1590 oleh Guru Patimpus, berkembang menjadi Kesultanan Deli pada tahun 1669 yang diproklamkan oleh Tuanku Perungit yang memisahkan diri dari Kesultanan Aceh. Perkembangan Kota Medan selanjutnya ditandai dengan perpindahan ibukota Residen Sumatera Timur dari Bengkalis ke Medan, tahun 1887, sebelum akhirnya statusnya diubah menjadi Gubernemen yang dipimpin oleh seorang Gubernur pada tahun 1915. Secara historis, perkembangan kota Medan sejak awal memosisikannya menjadi jalur lalu lintas perdagangan. Posisinya yang terletak di dekat pertemuan Sungai Deli dan Babura, serta adanya Kebijakan Sultan Deli yang mengembangkan perkebunan tembakau dalam awal perkembangannya, telah mendorong berkembangnya Kota Medan sebagai Pusat Perdagangan (ekspor-impor) sejak masa lalu. Sedang dijadikannya Medan sebagai ibukota Deli juga telah mendorong kota Medan berkembang menjadi pusat pemerintahan. Sampai saat ini, di samping merupakan salah satu daerah Kota, juga sekaligus ibukota Provinsi Sumatera Utara.

Sebagai pusat perdagangan baik regional maupun internasional, sejak awal Kota Medan telah memiliki keragaman suku (etnis), dan agama. Oleh karenanya, budaya masyarakat yang ada juga sangat pluralis yang berdampak beragamnya

nilai – nilai budaya tersebut tentunya sangat menguntungkan, sebab diyakini tidak satupun kebudayaan yang berciri menghambat kemajuan (modernisasi), dan sangat diyakini pula, hidup dan berkembangnya nilai-nilai budaya yang heterogen, dapat menjadi potensi besar dalam mencapai kemajuan. Keragaman suku, tarian daerah, alat musik, nyanyian, makanan, bangunan fisik, dan sebagainya, justru memberikan kontribusi besar bagi upaya pengembangan industri pariwisata di Kota Medan. Adanya prularisme ini juga merupakan peredam untuk munculnya isu-isu primordialisme yang dapat mengganggu sendi-sendi kehidupan sosial. Oleh karenanya, tujuannya, sasarannya, strategi pembangunan Kota Medan dirumuskan dalam bingkai visi, dan misi kebudayaan yang harus dipelihara secara harmonis.

3.3. Peran Rudenim Belawan Medan Dalam Pengawasan Pengungsi Di Kota Medan

Kedatangan dan keberadaan orang asing di wilayah Indonesia yang cenderung meningkat berpotensi menimbulkan permasalahan keimigrasian, sehingga di perlukan upaya penanganan menurut Ketentuan Keimigrasian. Mengenai tindakan pengungsian atau deportasi dari wilayah Indonesia telah sejalan dengan asas-asas Hukum Internasional. Pengusiran orang-orang asing oleh suatu negara, pada umumnya negara-negara diakui memiliki kekuasaan untuk mengusir, mendeportasi, seperti halnya kekuasaan untuk melakukan

penolakan pemberian izin masuk, hal ini dianggap sebagai suatu hal yang melekat pada Kedaulatan Teritorial suatu negara.⁹⁹

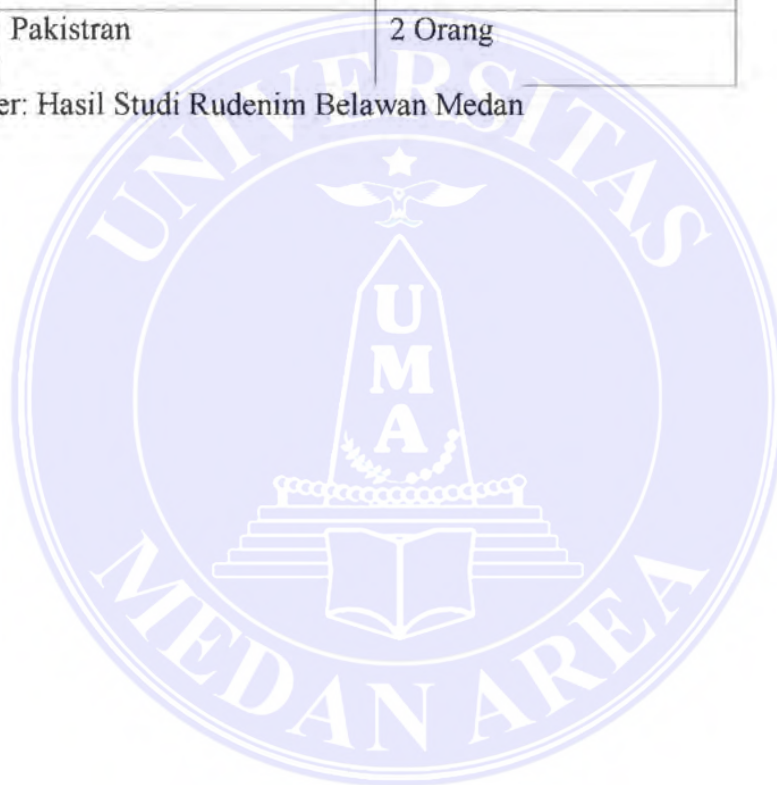
Sebanyak 401 warga negara asing (WNA) yang datang mengungsi ke Indonesia ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi Belawan Medan. Mereka ditempatkan di Rudenim Belawan setelah memperoleh status sebagai pengungsi dari IOM (*International Organization for Migration*) dan UNHCR. Kendati jumlah WNA penghuni Rudenim Belawan termasuk over kapasitas, namun kondisi di Rudenim aman dan tertib. Kondisi itu bisa terjadi berkat kordinasi Rudenim Belawan dengan pihak IOM dan UNHCR dengan memberi pelayanan yang baik oleh petugas Rudenim. Baik pihak IOM maupun UNHCR kerap datang ke Rudenim Belawan untuk memberikan penyuluhan kepada penghuni Rudenim. Saat ini Rudenim Belawan dihuni oleh pengungsi yang berasal dari negara Somalia, Afrika Selatan, Afganistan, Palestina, Sudan, Irak, Iran, Srilangka, Myanmar, Pakistan, Nepal, Taiwan dan Banglades, mereka berangkat dari negaranya karena berbagai masalah termasuk kasus ras dan agama dengan negara tujuan semula adalah Australia. Selama berada di Rudenim Belawan, mereka mendapat pengawasan ekstra ketat dari petugas agar tidak membuat keributan, berkelahi maupun mencoba melarikan diri. Penghuni Rudenim Belawan diberi izin keluar dari Rudenim dalam hal tertentu seperti sholat. Bagi penghuni yang statusnya dari IOM dan UNHCR mendapat bantuan uang saku dari IOM dan hak keluar dari Rudenim.

Berikut ini tabel jumlah Pengungsi di Rudenim Belawan Tahun 2017 :

⁹⁹ J. G Starke, *Op Cit*, Hal. 468

No.	Negara	Jumlah
1	Somalia	205 Orang
2	Afganistan	44 Orang
3	Srilangka	53 Orang
4	Myanmar	18 Orang
5	Iran	4 Orang
6	Bangladesh	2 Orang
7	Pakistran	2 Orang

Sumber: Hasil Studi Rudenim Belawan Medan



BAB V PENUTUP

5.1. Kesimpulan

1. Berdasarkan hasil penelitian penulis, belum ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur perlindungan Pengungsi di Indonesia. Namun ada beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar hukum perlindungan Pengungsi antara lain adalah : UUD 1945 Pasal 28 G; TAP MPR No.XVII/MPR/1998, Pasal 24 ; Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Hak Sipil dan Politik (UU Hak Sipil), Pasal 7; Pasal 12 ayat (2); Undang-Undang No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia (UU CAT) Pasal 3; Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (UU Hublu) Pasal 25 ayat (1), Pasal 27 ayat (1); Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU Keimigrasian) Pasal 86, Pasal 87 Ayat (1) dan Ayat (2), Pasal 88; Peraturan Dirjen Imigrasi No. IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010 tentang Penanganan Imigran Ilegal Pada bagian menimbang secara jelas disebutkan bahwa latar belakang diterbitkan peraturan Dirjen Imigrasi adalah bahwa dalam perkembangannya kedatangan dan keberadaan orang asing sebagai imigran ilegal yang kemudian menyatakan dirinya sebagai pencari suaka dan pengungsi. Isi peraturan Dirjen menyangkut penanganan pencari suaka dan pengungsi. Pasal 206, 221, dan 223 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2013 tentang Keimigrasian

2. Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI No. M 05/IL.02.01 Tahun 2006, Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) adalah tempat penampungan sementara orang asing yang melanggar peraturan perundang-undangan yang dikenakan tindakan keimigrasian dan menunggu proses pemulangan ke negaranya. Rudenim yang merupakan suatu institusi baru di jajaran Direktorat Jenderal Imigrasi mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas pokok Departemen Hukum dan HAM RI di bidang Pendetensian Orang Asing baik itu pengawasan di dalam Rudenim maupun di luar Rudenim
3. Faktor-faktor yang menjadi kendala yang dihadapi oleh Rudenim Belawan adalah perlunya payung hukum daerah yang menangani permasalahan pengungsi, fasilitas yang belum memadai, dan hal-hal teknis lainnya. Diluar itu kendala-kendala tersebut dapat dirangkum sebagai berikut:
 - a. Belum ada payung hukum untuk menangani Pengungsi di tingkat daerah sehingga pemerintah daerah setempat tidak dapat membantu permasalahan ini baik untuk penampungan atau sekedar fasilitator. Maka dari itu Rudenim secara mandiri menangani hal ini di tingkat daerah.
 - b. Anggaran untuk Pengungsi gelap belum ada
 - c. Tempat penampungan yang kurang memadai baik di kantor imigrasi (ruang detensi) atau di Rudenim
 - d. Tidak adanya tim medis/dokter di Rudenim termasuk dokter dari dinas kesehatan setempat.

- e. Tidak adanya ruang isolasi bagi deteni yang melakukan pelanggaran hukum.
- f. Tidak adanya ruang khusus bagi deteni yang sudah berkeluarga
- g. Kurangnya petugas pengamanan (pengadaan petugas harus melalui Pemerintah Pusat), dengan jumlah petugas yang tidak sebanding dengan jumlah deteni/imigran ilegal/*Refugees*.
- h. Minimnya sarana dan prasarana (listrik, air, CCTV,dll) untuk mendukung pelaksanaan tugas.
- i. Dukungan materiil dari fasilitator sangat lambat (lambatnya penggantian uang makan karena proses administrasi yang panjang dalam pencairan dana, selama ini pengeluaran bagi deteni menggunakan dana talangan).
- j. Perbedaan budaya yang menyebabkan sering terjadi kesalahpahaman baik mengenai pola makan, selera makan, dsb.
- k. Deteni selalu ingin diperlakukan secara eksklusif.
- l. Pemandahan ke *Community Housing* (Puspa Agro) yang belum efektif karena belum ada tempat yang kosong bagi mereka yang sudah memiliki status pengungsi.

5.2 Saran

1. Peratifikasian Konvensi Internasional Tahun 1951 tentang Pengungsi dan Protokol 1967 dapat menimbulkan masuknya gelombang pengungsi secara besar-besaran ke wilayah Republik Indonesia, hal ini akan

membuka celah bagi masuknya pengungsi secara besar-besaran ke Indonesia, oleh karena itu Pemerintah Republik Indonesia menunda untuk meratifikasi perjanjian internasional tersebut. Akan tetapi para pengungsi terus datang dan menjadikan Indonesia sebagai tempat transit sambil menunggu adanya negara yang mau menerima mereka, oleh karena itu pemerintah harus membuat peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi dasar hukum dan memberikan kepastian hukum bagi pengungsi yang ada di wilayah hukum Republik Indonesia.

2. Saat ini Indonesia memiliki 13 Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) yang bertugas untuk menangani urusan Imigran dan Pengungsi, jumlah tersebut dinilai relatif kecil dan tidak sebanding dengan luas wilayah Republik Indonesia. Sebaiknya pemerintah membentuk semacam kantor cabang Rudenim atau Rudenim pembantu di setiap kabupaten/kota yang memiliki pelabuhan ataupun akses masuk melalui laut agar pengawasan dan perlindungan terhadap pengungsi dapat dilaksanakan dengan optimal.
3. Pemerintah harus menambah dan melengkapi sarana maupun prasarana pembantu bagi Rudenim seperti tenaga-tenaga ahli kesehatan, CCTV, ahli bahasa asing dan lain sebagainya demi meningkatnya kinerja Rudenim dimasa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Davidson, *Hak Asasi Manusia: Sejarah, Teori, dan Praktik Dalam Pergaulan Internasional*, Jakarta, Grafiti, 1994.
- Dinas Pariwisata Dan Kebudayaan Kota Medan, *Sekapur Sirih Perkembangan Kota Medan*, Medan, Dinas Pariwisata Dan Kebudayaan, 2013.
- Irsan. Koesparmono, *Pengungsi Internal dan Hukum Hak Asasi Manusia*, Jakarta, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2007.
- Krustiyati. Atik, *Kebijakan Penanganan Pengungsi di Indonesia, Kajian Dari Konvensi Pengungsi Tahun 1951*, Surabaya, UBAYA, 2012.
- Lubis, M.Solly, *Filsafat Ilmu dan Penelitian Bandung*, Mahar Madju, 1994.
- Mangesti, Yovita A. & Tanya, Bernard L., *Moralitas Hukum*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2014.
- Mansbach. Richard W. & Rafferty. Kirsten L., Penerjemah : Amat Asnawi, *Pengantar Politik Global*, Bandung, Nusa Media, 2012.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ke – 5, Jakarta, Prenada Media Group, 2009.
- MD, Moh. Mahfud, *Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi, 2009.
- Mertokusumo. Sudikno, *Penemuan Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2009.
- M. Hadjon. Phillipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya, PT. Bina Ilmu, 1987.
- Muladi dan Nawawi, Barda, *Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung, Alumni, 1992.
- Nainggolan, Marsudin, *Teori-Teori Hukum Pidana*, Jakarta, Universita Jayabaya, tanpa tahun.
- Nawawi, Hadari, *Metode Penelitian Sosial*, Surabaya, Laksbang Grafika, 2010.
- Rahardjo. Sacipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991.
- Rahardjo. Satjipto, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Jakarta, Kompas, 2003

- Romsan. Achmad et al., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, Bandung, UNHCR Indonesia, 2003
- Salam, Dharma Setyawan, *Managemen Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Djambatan, 2004.
- Sidharta, *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Putusan Hakim : Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan*, Jakarta, Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2010.
- Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Madju, cetakan ke tiga, 2009.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1986.
- Starke. J.G, *Pengantar Hukum Internasional, Edisi Kesembilan*, Jakarta, Aksara Persada Indonesia, 1989.
- Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2003.
- Syahmin, *Hukum Diplomatik dalam Kerangka Studi Analisis*, Jakarta, Raja Grafindo Persada
- UNHCR, *Melindungi Pengungsi dan Peran UNHCR*, Jakarta, UNHCR, 2008.
- Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012.
- Widodo, *Hukum Diplomatik Dan Konsuler Pada Era Globalisasi*, Surabaya, Laks Bang Justisia, 2009.

B. JURNAL

- Dwisvimiar, Inge, *Keadilan Dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 No. 3 September 2011.
- Jaeger, Gilbert, *On The History of the International Protection of Refugee*, ICRC September 2001 Vol 83 No. 843
- Sukanda Husin, "*UNHCR dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*". *Jurnal Hukum No 7 Th. V*, Padang , FH Univ Andalas, 1989.

C. UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian

Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI No.M.05.IL.02.01 Tahun 2006 Tentang Rumah Detensi Imigrasi

Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor F-1002.PR.02.10 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pendetensian Orang Asing

D. INTERNET

<http://www.tribunnews.com/regional/2016/01/21/kantor-imigrasi-medan-tak-punya-data-jumlah-wna>, diakses, Senin 2 Januari 2017.

<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/03/13/nl415x-apa-bedanya-pengungsi-dan-imigran>, diakses, Senin 2 Januari 2017.

<http://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/>, diakses Senin 2 Januari 2017.

<http://kbbi.web.id/imigran>, diakses, Senin 2 Januari 2017.

<https://id.wikipedia.org/wiki/Imigrasi>, diakses, Senin 2 Januari 2017

<https://id.wikipedia.org/wiki/Pengungsi>, diakses, Senin 2 Januari 2017.

<http://www.unher.or.id/id/siapa-yang-kami-bantu>, diakses, Jumat 10 Maret 2017.