

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Masalah pengungsi sesungguhnya sudah timbul sejak umat manusia mengenal adanya konflik dan peperangan. Pengungsi umumnya adalah korban dari aksi kekerasan atau mereka yang melarikan diri dari ganasnya perang yang terjadi di wilayahnya atau di negaranya. Selama berabad-abad masalah pengungsi ini hanya menimbulkan keprihatinan dan belas kasihan tanpa adanya upaya untuk melindungi secara hukum baik status maupun hak-hak para pengungsi yang merupakan korban tindak kekerasan yang harus dilindungi hak-haknya sebagai manusia yang tertindas. Sebagai salah satu anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), Indonesia secara moral ikut bertanggung jawab untuk melaksanakan Pernyataan Umum tentang Hak-Hak Asasi manusia (*Universal Declaration of Human Rights*).¹ Hal tersebut sejalan dengan salah satu tujuan negara yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.²

Berbicara masalah pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*) yang saat ini telah menjadi permasalahan nasional bahkan internasional, tidak terlepas dari kebijakan yang diambil oleh suatu negara dalam melindungi warga negaranya dari berbagai dampak yang ditimbulkan dari arus migrasi tersebut. Prinsip kehati-hatian yang diterapkan pemerintah Indonesia dalam menyikapi permasalahan meningkatnya

¹ Sri Badini Amidjoyo, *Perlindungan Hukum Terhadap Pengungsi Berdasarkan Konvensi Jenewa 1951*, (Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, RI), hal.1

² Lihat Alinea ke-III Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

jumlah pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*) saat ini yang terwujud dari sikap politik yang tidak menjadi bagian dari negara yang meratifikasi Konvensi Tahun 1951 dan Protokol Tahun 1967 tentang Status Pengungsi. Persoalan kemudian muncul ketika pemerintah harus berhadapan dengan pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*).

Penentuan status yang tidak dapat dilakukan langsung oleh pemerintah Indonesia sebagai konsekuensi hukum dari tidak diratifikasinya Konvensi Tahun 1951 dan Protokol Tahun 1967 tentang Status Pengungsi secara tidak langsung menjadikan Indonesia bergantung kepada *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) yaitu organisasi internasional dibawah PBB yang diberikan mandat untuk memimipin dan mengkoordinasi aksi internasional untuk melindungi pengungsi dan menyelesaikan masalah pengungsi di seluruh dunia yang pada kenyataannya proses penentuan status pencari suaka untuk dapat dikategorikan sebagai pengungsi yang kemudian ditempatkan di negara-negara suaka memakan waktu yang lama.

Dalam kurun waktu tersebut sambil menunggu proses penentuan status oleh UNHCR, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*) diperlakukan sama dengan status orang asing dengan kategori imigran ilegal. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang lahir sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian tidak mengenal istilah pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*) melainkan hanya mengenal istilah orang asing yang legal maupun ilegal. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal

Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tanggal 17 September 2010 tentang Penanganan Imigran Ilegal. Status sebagai imigran ilegal tersebut mengakibatkan perlakuan penegak hukum terhadap pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*) di Indonesia seolah mengabaikan perlindungan hukum khususnya jika dikaitkan dengan terwujudnya keadilan sosial di tengah masyarakat. Mereka dikelompokkan dalam kelompok yang sama dengan orang asing yang dikategorikan imigran ilegal yang melakukan pelanggaran peraturan perundangan keimigrasian. Di Indonesia orang asing yang menyatakan dirinya sebagai pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*) ditempatkan di tempat penampungan sementara yang dikenal dengan sebutan Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim).

Konvensi Tahun 1951 tentang Status Pengungsi (*The Convention on The Status of Refugees*) dan Protokol Tahun 1967 merupakan 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 itu 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.

Dalam kaitan dengan pengungsi terdapat dua jenis pengungsi yaitu :³

1. Pengungsi internal berdasarkan pada “Prinsip-Prinsip Panduan Bagi Pengungsi Internal” (*Guiding Principles on Internal Displacement*) ialah orang-orang atau kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah mereka atau tempat mereka dahulu biasa tinggal terutama sebagai akibat dari atau dalam rangka menghindari diri dari dampak-dampak konflik bersenjata, situasi-situasi rawan yang ditandai oleh maraknya tindak kekerasan secara umum, pelanggaran-pelanggaran hak-hak asasi manusia, bencana alam, atau bencana-bencana akibat ulah manusia dan yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional.
2. Pengungsi lintas batas yang berdasarkan pada Konvensi 1951 : *As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well founded fear of being ersecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is out side the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.*

Yang membedakan keduanya hanya pada wilayah akhir yang menjadi tujuan pengungsian. Pengungsi internal masih dalam satu wilayah negara sedangkan pengungsi

³ Sri Badini Amidjoyo, *Op.Cit*, hal.5

lintas batas melintasi batas-batas negara. Dalam penelitian ini ruang lingkup penelitian dibatasi hanya pada pengungsi lintas batas.

Dalam pandangan Hukum Internasional negara diberikan hak dan wewenang untuk menjalankan yurisdiksi atas orang dan benda serta perbuatan yang terjadi di wilayah negara tersebut. Pengaturan lalu lintas antar negara yang menyangkut orang di suatu wilayah negara adalah berkaitan dengan aspek keimigrasian yang berlaku di setiap negara memiliki sifat universal maupun kekhususan di masing-masing negara sesuai dengan nilai dan kebutuhan negaranya.⁴

Berkaitan dengan keimigrasian, terdapat dua hal yang mendasar dalam hal pengertian keimigrasian yaitu aspek lalu lintas orang antar negara dan yang menyangkut pengawasan terhadap masuk dan keluar serta kegiatan orang asing di wilayah Indonesia. Saat ini terjadi pergeseran pemahaman keimigrasian secara global. Iman Santoso (2014) dalam bukunya *Perspektif Imigrasi dalam Migrasi Manusia* menyatakan pengertian keimigrasian sebagaimana tersebut tidak menggambarkan adanya perubahan paradigma keimigrasian secara global. Paradigma baru yang memberikan pengertian yang lebih luas tentang migrasi yang awalnya merupakan perpindahan individu dari suatu negara ke negara lain menjadi perpindahan secara berkelompok yang dilakukan dari suatu negara ke beberapa negara. Saat ini keimigrasian tidak saja berfokus kepada manusia sebagai objek yang berlalu lintas antar negara dan pengawasannya melainkan bergeser pada manusia dan aspek-aspek yang dibawahnya atau dikenal dengan aspek

⁴ Wahyudin Ukun, *Deportasi Sebagai Instrument Penegakan Hukum dan Kedaulatan Negara di Bidang Keimigrasian*, (Jakarta : PT. Adi Kencana Aji, September 2004), hal. 31

multidimensional seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan nasional dan aspek lainnya.

Berdasarkan ketentuan keimigrasian yang bersifat universal, setiap negara berwenang untuk mengizinkan atau melarang seseorang untuk masuk maupun keluar suatu negara. Berdasarkan pengakuan universal tersebut, keberadaan peraturan keimigrasian merupakan atribut yang sangat penting dalam menegakkan hukum suatu negara di dalam wilayah teritorial negara yang bersangkutan, dan setiap orang asing yang memasuki wilayah suatu negara akan tunduk pada hukum negara tersebut sebagaimana halnya warga negara itu sendiri.⁵

Adjat Sudrajat Havid dalam tulisannya “ Pengungsi dalam Kerangka Kebijakan Keimigrasian Indonesia Kini dan Yang Akan Datang “ menyatakan sekalipun Indonesia bukan negara pihak dalam Konvensi Tahun 1951 dan Protokol Tahun 1967, namun Indonesia mempunyai pengalaman yang cukup lama berhubungan dengan masalah pengungsi. Pulau Galang di Provinsi Riau pernah menjadi tempat proses penelitian pencari suaka dan penentuan status pengungsi Vietnam dalam jumlah besar oleh UNHCR dan tempat seleksi oleh negara penerima (*receiving country*), yang berlangsung sejak tahun 1975 hingga tahun 1996⁶.

Di Indonesia, Direktorat Jenderal Imigrasi yang berinduk kepada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia merupakan institusi yang diberikan tanggungjawab menangani masalah-masalah yang menyangkut orang asing baik yang masuk dan keluar

⁵ Yudha Bhakti, *Hukum Internasional* : Bunga Rampai (Bandung : alumni 2003), hal. 17

⁶ Adjat Sudrajat Havid, *Pengungsi Dalam Kerangka Kebijakan Keimigrasian Indonesia Kini dan Yang Akan Datang*:Jurnal Hukum Internasional, Vol 2 No 1 Tahun 2004, Jakarta : LPHIUI

secara legal (*legal migrant*) maupun yang masuk dan keluar secara ilegal (*illegal migrant*) termasuk orang asing yang kemudian menyatakan diri sebagai pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*), namun demikian peraturan perundang-undangan keimigrasian yang ada saat ini tidak mengatur secara khusus masalah pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang lahir sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian tidak juga mengatur tentang tata cara penanganan pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*), hanya sampai pada masalah penyeludupan manusia.

Berbicara penanganan terhadap pencari suaka dan pengungsi di Indonesia, dalam tataran kebijakan sampai saat ini hanya berpedoman kepada Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tanggal 17 September 2010 tentang Penanganan Imigran Ilegal.⁷ Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa seseorang yang memasuki wilayah Indonesia tanpa memiliki dokumen keimigrasian yang sah dan kemudian menyatakan diri mencari suaka tidak dapat dikenakan tindakan administratif keimigrasian berupa tindakan pendeportasian.⁸ Hal tersebut sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tentang Penanganan Imigran Ilegal yang menyatakan bahwa :

⁷ Peraturan ini masih berlaku berdasarkan Pasal 143 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang menyatakan bahwa peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru.

⁸ Dalam Pasal 1 angka 36 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang dimaksud dengan deportasi adalah tindakan paksa mengeluarkan Orang Asing dari wilayah Indonesia.

- (1) Imigran ilegal saat diketahui berada di Indonesia dikenakan Tindakan Keimigrasian.
- (2) Dalam hal imigran ilegal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyatakan keinginan untuk mencari suaka dan/atau karena alasan tertentu tidak dapat dikenakan pendeportasian, dikoordinasikan dengan organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi dan/atau UNHCR untuk penentuan statusnya.

Situasi yang dilematis dihadapi Indonesia sampai saat ini. Kondisi dilematis tersebut merupakan salah satu konsekuensi negara Indonesia yang bukan sebagai negara pihak yang pada akhirnya tidak memiliki instrumen hukum komprehensif mengenai penanganan pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*), namun sejak dari dulu sampai saat ini harus menghadapi persoalan orang-orang asing pencari suaka (*asylum seeker*) untuk memperoleh pengakuan status pengungsi (*refugee*).

Dalam Pasal 8 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (yang sebelumnya menggantikan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian), telah ditentukan bahwa setiap orang asing yang masuk dan keluar wilayah Indonesia wajib memiliki Visa yang sah dan masih berlaku, kecuali ditentukan lain berdasarkan undang-undang ini dan perjanjian internasional. Pasal 9 juga menegaskan bahwa setiap orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia wajib melalui pemeriksaan yang dilakukan oleh Pejabat Imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi. Hal tersebut menjadi dasar bagi penegak hukum menyikapi orang yang akan masuk ke wilayah Indonesia dan kepada orang asing yang masuk ke wilayah Indonesia

tidak berdasarkan aturan tersebut dikategorikan sebagai imigran ilegal dan dapat dikenakan tindakan keimigrasian maupun sanksi pidana.

Selanjutnya dalam Pasal 113 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian disebutkan bahwa setiap orang yang dengan sengaja masuk atau keluar wilayah Indonesia yang tidak melalui pemeriksaan oleh Pejabat Imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Namun dalam *das sein* (kenyataan), perlakuannya akan berbeda ketika pihak Imigrasi Indonesia berhadapan dengan pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*) sebagaimana dimaksud Pasal 2 Ayat 2 Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tentang Penanganan Imigran Ilegal walaupun disadari Indonesia sejauh ini belum meratifikasi Konvensi Tahun 1951 dan Protokol Tahun 1967 tentang Status Pengungsi yang mengakibatkan konsekuensi hukum tidak memiliki kewajiban apapun terkait dengan keberadaan pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*).

Pada saat yang sama sesuai dengan kecenderungan universal dan sebagai bagian dari komunitas internasional, Indonesia memiliki kewajiban yang sama dalam menerapkan standar perlakuan yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM). Adanya beberapa instrumen hukum yang mengatur soal penanganan imigran ilegal dan instrumen hukum yang berorientasi kepada penghormatan terhadap hak asasi manusia, tentu membuat keadaan semakin serba dilematis. Sebut saja, Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010 tentang Penanganan Imigran

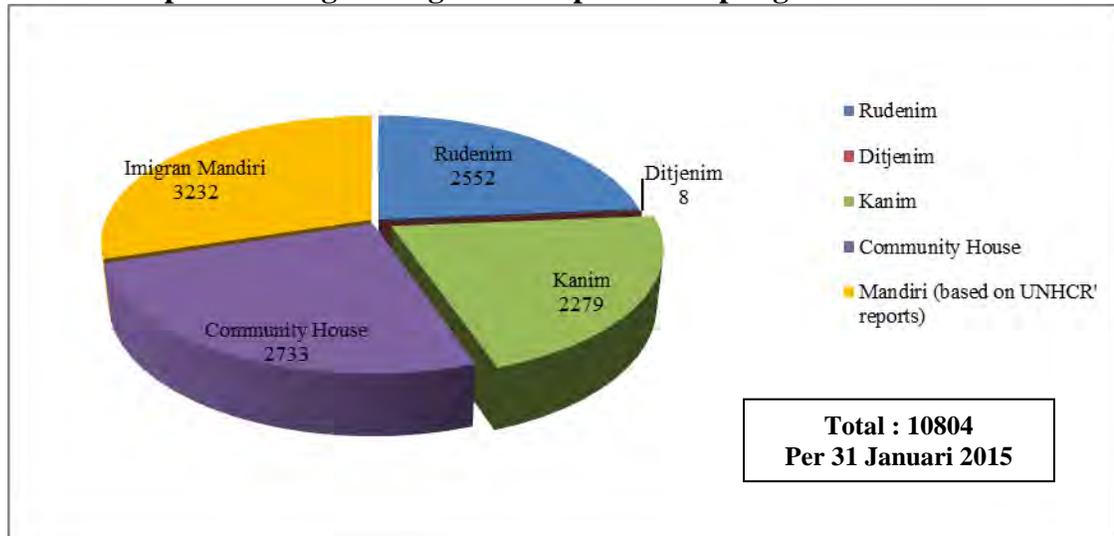
Ilegal, TAP MPR No.XVII/MPR/1998 yang berisikan Piagam Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen) yang berorientasi pada Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi.

Selanjutnya juga dengan diratifikasinya 7 (tujuh) dari 8 (delapan) *International Human Right Treaties*, antara lain *CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)*, *CRC (Convention on the Rights of the Child)*, *ICCPR (International Covenant on Civil and Political Rights)*, *ICESCR (International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights)*, *CAT (Convenant Against Torture)*, *ICERD (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)*, dan *CRPD (Convention on the Rights of Persons with Disability)*. Instrumen hukum baik nasional dan internasional itu, tentu menjadi suatu dilema yang berat bagi Indonesia dalam penanganan imigran ilegal khususnya yang kemudian menyatakan diri sebagai pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*).

Situasi darurat ini dapat terlihat dari data pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*) di Indonesia dari tahun ke tahun yang jumlahnya terus mengalami peningkatan. Berikut data yang bersumber dari Direktorat Jenderal Imigrasi terkait jumlah imigran ilegal yang menyatakan diri sebagai pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*) di Indonesia periode Januari 2015 :

Statistik 1.1

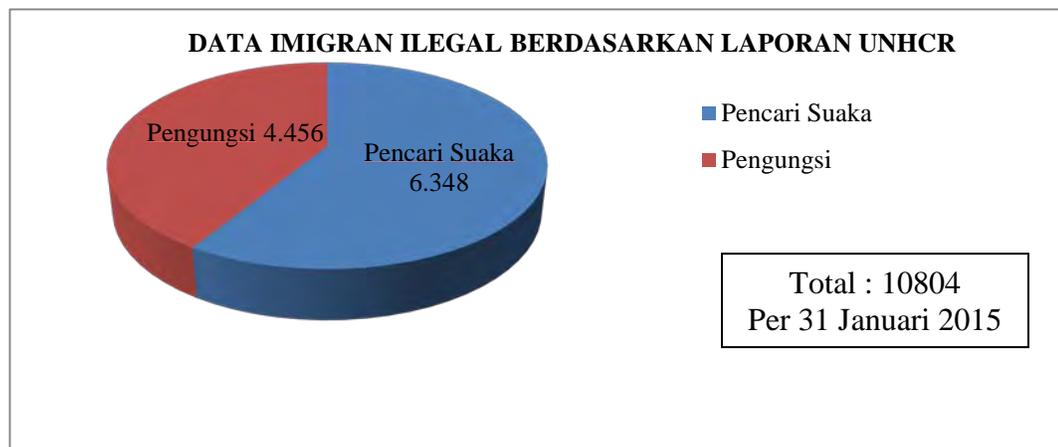
Rekapitulasi Imigran Ilegal di Tempat Penampungan Sementara



Sumber : Data Direktorat Jenderal Imigrasi Tahun 2015

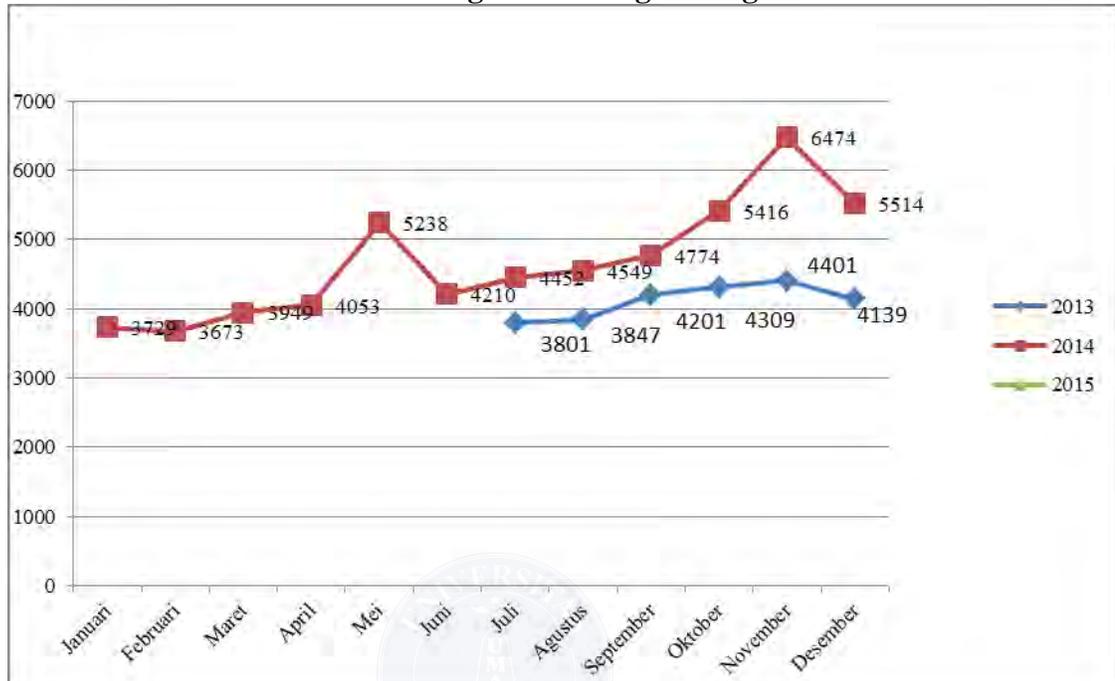
Statistik 1.2

Jumlah Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia



Sumber : Data Direktorat Jenderal Imigrasi Tahun 2015

Statistik 1.3
Kurva Pergerakan Imigran Ilegal



Sumber : Data Direktorat Jenderal Imigrasi Tahun 2015

Dari total jumlah 10.804 pencari suaka dan pengungsi di Indonesia saat ini, keberadaannya tersebar di tempat penampungan sementara yang difasilitasi oleh pemerintah dengan bekerjasama dengan lembaga internasional IOM. Pencari Suaka yang berada di 13 (tiga belas) tempat penampungan sementara Rumah Detensi Imigrasi di seluruh Indonesia berjumlah 2552 pencari suaka dan pengungsi. Yang berada di Ruang Detensi Imigrasi berjumlah 2287 sedangkan yang berada di *Community House* berjumlah 2733 sedangkan sisanya merupakan imigran mandiri. Dari data tersebut wilayah provinsi Sumatera Utara termasuk wilayah penyumbang terbesar dengan total jumlah 1563 pencari suaka dan pengungsi. Wilayah Sumatera Utara juga merupakan

wilayah yang memiliki *Community House* sebagai tempat penampungan sementara pengungsi terbanyak yang berjumlah 17 (tujuh belas) di tersebar di wilayah Medan dan sekitarnya. Berdasarkan data yang bersumber dari Rumah Detensi Imigrasi Medan saat ini pencari suaka dan pengungsi yang berada di Rumah Detensi Imigrasi Medan berjumlah 432 dari kapasitas huni 120. Wilayah Sumatera Utara khususnya Medan dan sekitarnya merupakan wilayah yang rentan terhadap peningkatan keberadaan pencari suaka dan pengungsi sebagai akibat posisi geografisnya yang berbatasan langsung dengan negara Malaysia yang merupakan jalur masuk sebelum ke wilayah Indonesia. Hal tersebut tergambar dari jumlah pencari suaka dan pengungsi yang saat ini melebihi kapasitas huni Rumah Detensi Imigrasi Medan.

Data-data tersebut menjadikan penanganan terhadap keberadaan pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*) harus mendapatkan prioritas dari pemerintah Indonesia. Hal ini tidak terlepas dari posisi Indonesia yang merupakan bagian dari komunitas dunia internasional yang memiliki kewajiban yang bersifat universal dalam menciptakan keadilan dan kepastian hukum dalam rangka melindungi hak asasi manusia yang dihormati, dijunjung tinggi demi kehormatan harkat dan martabat manusia. Berdasarkan uraian dan data yang kemukakan di atas, penelitian terkait Perlindungan Hukum Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia dengan studi kasus pada Rumah Detensi Imigrasi Medan menjadi menarik untuk dianalisis.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, selanjutnya perumusan masalah dalam penelitian ini diajukan dengan pertanyaan penelitian (*research question*) sebagai berikut :

1. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap pencari suaka dan pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi Medan?
2. Bagaimanakah tanggung jawab dan peran negara dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi Medan?
3. Bagaimanakah hambatan dan penanganan Pencari Suaka dan Pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi Medan?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan, mengkaji dan menganalisis :

1. Perlindungan hukum terhadap pencari suaka dan pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi Medan.
2. Tanggung jawab dan peran negara dalam penanganan pencari suaka dan pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi Medan.
3. Hambatan dan penanganan pencari suaka dan pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi Medan.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari tujuan penelitian di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Secara Teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan hukum khususnya Keimigrasian di Indonesia dalam menyikapi keberadaan pencari suaka dan pengungsi.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kepada pemerintah dan praktisi hukum untuk dapat menerapkan kebijakan yang tepat dalam menyikapi keberadaan pencari suaka dan pengungsi.

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian hukum sangat diperlukan dalam menjelaskan nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai pada landasan filosofi yang tertinggi. Teori menguraikan jalan pikiran menurut kerangka yang logis artinya mendudukan masalah penelitian yang telah dirumuskan didalam kerangka teoritis yang relevan, yang mampu

menerangkan masalah tersebut.⁹ Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis si penulis mengenai kasus atau permasalahan (problem) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis.¹⁰

Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati, dan dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif maka kerangka teori diarahkan secara khas ilmu hukum yang maksudnya penelitian ini berusaha untuk memahami perlindungan hukum yang diberikan negara terhadap pencari suaka dan pengungsi di Indonesia.

Teori yang menjadi pisau analisis dalam penelitian ini adalah Teori Perlindungan Hukum yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon dalam bukunya yang berjudul *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Dalam merumuskan prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia, Philipus M. Hadjon berpedoman kepada Pancasila sebagai ideologi dan falsafah bangsa Indonesia. Pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia bersumber kepada Pancasila. Selain itu prinsip perlindungan hukum juga bersumber pada prinsip-prinsip negara hukum. Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat 3 yang berbunyi Indonesia adalah negara hukum. Hal tersebut berarti bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum yang menjadikan perlindungan hukum menjadi unsur yang mendasar sebagai konsekuensi dari negara hukum.

⁹ Made Wiratha, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian, Skripsi dan Tesis* (Yogyakarta : Andi, 2006), hal.6

¹⁰ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian* (Bandung : Mandar Maju, 1994), hal.80

Philipus M. Hadjon memberikan definisi perlindungan hukum sebagai perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.¹¹

Selanjutnya Teori Keadilan Sosial yang dikemukakan oleh John Rawls. John Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice* menjelaskan Teori Keadilan Sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.

Istilah perbedaan sosial-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas. Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus. Rawls mengerjakan teori mengenai prinsip-prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi Teori Utilitarisme sebagaimana dikemukakan Hume, Bentham dan Mill.

Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap. Rawls juga berpendapat bahwa sebenarnya teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh masyarakat. Memang boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa

¹¹ Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987

pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat.

Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin *maximum minimorum* bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa maka program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung. Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus

diperjuangkan untuk dua hal pertama melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua setiap aturan harus memosisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidak-adilan yang dialami kaum lemah.

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang telah diundangkan pada tanggal 5 Mei 2011, maka berdasarkan BAB XV Pasal 142, Undang-Undang Nomor 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian dan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengannya dinyatakan tidak berlaku lagi. Secara prinsip materi yang terkandung didalam Undang-Undang Keimigrasian yang baru tidak banyak mengalami perubahan yang berarti khususnya dalam hal memberikan aturan tentang penanganan terhadap pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*) yang ada di Indonesia.

Berdasarkan Teori Keadilan Sosial sebagaimana yang dikemukakan oleh John Rawls, negara berkewajiban memberikan keadilan kepada masyarakat yang dapat diwujudkan dengan menciptakan hukum yang setara dengan keadaan masyarakat tersebut. Dalam hal memberikan perlindungan hukum terhadap pencari suaka dan pengungsi di Indonesia, negara harus melihat dan mengedepankan pendekatan kesetaraan kondisi masyarakat yang kurang beruntung tersebut dalam rangka mewujudkan keadilan sosial. Penerapan hukum terhadap pencari suaka dan pengungsi di Indonesia harus melihat situasi ketidaksamaan kondisi yang dialami oleh pencari suaka dan pengungsi di negara asalnya. Ketidakberdayaan terhadap keselamatan diri

akibat konflik berkepanjangan di negara asalnya menjadikan alasan untuk meninggalkan negara dan mencari suaka ke negara yang dianggap mampu menjamin hak dasar mereka yaitu hak untuk hidup. Kondisi demikian mengharuskan negara memberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah.

Dan yang terakhir Teori yang dijadikan pisau analisis dalam penelitian ini adalah Teori Keadilan yang dikemukakan Aristoteles yang membagi keadilan menjadi tiga yaitu keadilan legal yang menyangkut hubungan antara individu atau kelompok masyarakat dengan negara. Intinya adalah semua orang atau kelompok masyarakat diperlakukan secara sama oleh negara di hadapan hukum, keadilan komutatif yang mengatur hubungan yg adil antara orang yang satu dengan yang lain atau warga negara satu dengan warga negara lainnya dan keadilan distributif (keadilan ekonomi) yaitu distribusi ekonomi yang merata atau yang dianggap merata bagi semua warga negara.

Pandangan-pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa kita dapatkan dalam karyanya *nichomachean ethics, politics, dan rethoric*. Lebih khususnya, dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan yang berdasarkan filsafat umum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan. Yang sangat penting dari pandangannya ialah pendapat bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun Aristoteles membuat pembedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa kita pahami tentang kesamaan dan yang

kita maksudkan ketika kita mengatakan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya. Dari pembedaan ini Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan. Lebih lanjut, dia membedakan keadilan menjadi jenis keadilan distributif dan keadilan korektif. Yang pertama berlaku dalam hukum publik, yang kedua dalam hukum perdata dan pidana. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggunya kesetaraan yang sudah mapan atau telah terbentuk.

1.5.2 Kerangka Konsepsi

Kerangka berpikir atau *conceptual framework* dalam penelitian mengenai Perlindungan Hukum Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia dilandaskan pada teori-teori yang dijabarkan sebelumnya. Konsepsional merupakan definisi dari operasional dari berbagai istilah yang dipergunakan dalam penelitian ini. Kerangka konsep adalah konstruksi secara internal pada pembaca yang mendapat stimulasi dan dorongan konseptual dari bacaan dan tinjauan kepustakaan. Kerangka konsepsional ini dibuat untuk menghindari pemahaman dan penafsiran yang keliru dan memberikan arahan dalam penelitian ini.

Konsep merupakan bagian terpenting dari pada teori. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan

realita.¹² Konsep dapat dilihat dari segi subjektif dan objektif. Dari segi subjektif konsep merupakan kegiatan intelek untuk menangkap sesuatu. Sedangkan dari segi objektif konsep merupakan suatu yang ditangkap oleh kegiatan intelek tersebut. Hasil dari tangkapan akal manusia itulah yang disebut konsep.¹³

Dalam kerangka konseptual diungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum.¹⁴ Selanjutnya konsep atau pengertian merupakan unsur pokok dari suatu penelitian, kalau masalah dan kerangka konsep teoritisnya sudah jelas maka dapat diketahui pula fakta mengenai gejala-gejala yang menjadi pokok perhatian.

Untuk dapat menjawab permasalahan dalam penelitian tesis ini perlu didefinisikan beberapa konsep dasar dalam rangka menyamakan persepsi yaitu sebagai berikut : Keimigrasian adalah hal ikhwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Sistem pengawasan keimigrasian adalah cara melakukan pengawasan secara sistematis dan terstruktur terhadap warga negara Indonesia yang memohon dokumen perjalanan, keluar masuk wilayah Indonesia serta keberadaannya di luar wilayah Indonesia maupun lalu lintas warga negara asing yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta keberadaan dan kegiatannya di wilayah Indonesia.¹⁵

¹² Masri Singarimbun dkk, *Metode Penelitian Survey*, (Jakarta : LP3ES, 1989), hal. 34

¹³ Komaruddin, Yooke Tjuparmah S, *Kamus Istilah Karya Tulis Ilmiah*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2006), hal. 122

¹⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudi, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1995), hal. 7

¹⁵ Pasal 1 Butir 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.¹⁶

Dokumen Perjalanan adalah dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari suatu negara, Perserikatan Bangsa Bangsa atau organisasi internasional lainnya untuk melakukan perjalanan antarnegara yang memuat identitas pemegangnya.¹⁷

Deportasi adalah tindakan paksa mengeluarkan orang asing dari wilayah Indonesia.¹⁸ Wilayah Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut wilayah Indonesia adalah seluruh wilayah Indonesia serta zona tertentu yang ditetapkan berdasarkan undang-undang.¹⁹

Menurut perspektif bidang keimigrasian imigran ilegal adalah seseorang yang melakukan perpindahan dari suatu negara ke negara lain secara tidak sah atau tidak menurut hukum; perpindahan yang dimaksud termasuk proses masuk atau keluar wilayah suatu negara. Di Indonesia, proses tersebut menjadi tidak sah atau tidak menurut hukum apabila melanggar ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Pengertian suaka sesuai dengan Konvensi Pengungsi tahun 1951 adalah penganugerahan perlindungan dalam wilayah suatu negara kepada orang-orang dari negara lain yang datang ke negara bersangkutan karena menghindari pengejaran atau

¹⁶ Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987

¹⁷ Pasal 1 Butir 13 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

¹⁸ Pasal 1 Butir 36 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

¹⁹ Pasal 1 Butir 2 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

bahaya besar. Suaka mencakup berbagai aspek, termasuk *non refoulement*, izin untuk tetap tinggal dalam wilayah negara pemberi suaka dan perlakukan sesuai standar umum kemanusiaan. Sedangkan seseorang yang dalam proses permohonan suaka dan belum diputuskan oleh negara tempat tinggalnya mengajukan perlindungan adalah pencari suaka (*assylum seeker*).

Pengungsi (*refugee*) menurut pasal 1 Konvensi 1951 tentang status refugee (pengungsi) adalah orang yang berada diluar negara asalnya atau tempat tinggal aslinya, mempunyai dasar ketakutan yang sah akan diganggu keselamatnnya sebagai akibat kesukuan (ras), agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik yang dianutnya, serta tidak mampu atau tidak ingin memperoleh perlindungan dari negara asal tersebut, ataupun kembali kesana 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.

Rumah Detensi Imigrasi yang selanjutnya disebut Rudenim adalah Unit Pelaksana Teknis yang menjalankan Fungsi Keimigrasian sebagai tempat penampungan sementara bagi Orang Asing yang dikenai Tindakan Administratif Keimigrasian.²⁰

Deteni adalah Orang Asing penghuni Rumah Detensi Imigrasi yang telah mendapatkan keputusan pendetensian dari Pejabat Imigrasi.²¹

²⁰ Pasal 1 Butir 33 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

²¹ Pasal 1 Butir 35 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) adalah badan yang bertujuan untuk melindungi dan memberikan bantuan kepada pengungsi berdasarkan permintaan sebuah pemerintahan atau Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) kemudian untuk mendampingi para pengungsi tersebut dalam proses pemindahan tempat menetap mereka ke tempat yang baru.²²



²² http://id.m.wikipedia.org/wiki/Komisioner_Tinggi_PBB_untuk_pengungsi, diakses tanggal 28 April 2015