

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Perlindungan Hukum**

Kata perlindungan menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia memiliki makna tempat berlindung atau merupakan perbuatan (hal) melindungi, misalnya memberi perlindungan kepada orang yang lemah.<sup>23</sup> Menurut Sudikno Mertokusumo yang dimaksud dengan hukum adalah kumpulan peraturan atau kaedah yang mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaedah-kaedah.<sup>24</sup> Jadi dapat disimpulkan perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subjek hukum kedalam bentuk perangkat baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif baik yang lisan maupun yang tertulis. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum sebagai suatu gambaran tersendiri dari fungsi hukum itu sendiri yang memiliki konsep bahwa hukum memberikan keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

Menurut Philipus M. Hadjon negara Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila haruslah memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakatnya yang sesuai dengan Pancasila. Oleh karena itu perlindungan hukum berdasarkan

---

<sup>23</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cetakan IX, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hal 600

<sup>24</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta, Liberty, 1991, hal. 38

Pancasila berarti pengakuan dan perlindungan hukum akan harkat dan martabat manusia atas dasar nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan serta keadilan sosial. Nilai-nilai tersebut melahirkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam wadah negara kesatuan yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan dalam mencapai kesejahteraan bersama.<sup>25</sup>

Pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia, menjadikan Indonesia berkewajiban memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat baik masyarakat Indonesia maupun masyarakat internasional (orang asing). Pencari suaka dan pengungsi yang berada di wilayah Indonesia berhak mendapatkan perlindungan hukum dalam rangka memperoleh keadilan, dan kepastian hukum.

## 2.2 Pengertian Suaka (*asylum*)

Kata *asylon* dalam bahasa Yunani atau *asylum* dalam bahasa latin berarti sebuah tempat terhormat dimana seorang yang sedang dikejar berlindung. Berdasarkan alasan baik itu agama dan sipil, hak memberikan perlindungan ini diberikan kepada tempat-tempat ibadah dan kepada negara terhadap seorang warga negara asing yang berada dalam status buronan tanpa mempertimbangkan jenis perbuatan kriminal atau pelanggaran yang telah dilakukannya. Sehingga, dalam waktu yang lama, kejahatan-kejahatan umum (*ordinary crime*) tidak dapat diekstradisikan. Baru sejak abad ke tujuh belas beberapa ilmuwan termasuk ahli hukum dari Belanda Hugo Grotius membedakan antara kejahatan bersifat politik dan kejahatan umum, selanjutnya status *asylum* hanya

---

<sup>25</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya, PT. Bina Ilmu, 1987, hal. 84

dapat digunakan oleh mereka yang menghadapi penuntutan (*prosecution*) karena alasan politik dan keagamaan. Sampai dengan pertengahan abad ke sembilan belas hampir semua Perjanjian Ekstradisi mengakui prinsip Non Ekstradisi terhadap pelaku kejahatan politik, namun dengan pengecualian terhadap mereka yang melakukan kejahatan-kejahatan terhadap kepala negara”.<sup>26</sup>

*Asylum* adalah sebuah lembaga yang lahir karena kemanusiaan (*humanitarian*) dan juga hukum (*legal nature*). *Asylum* merupakan lembaga kemanusiaan karena dimaksudkan untuk menyelamatkan seseorang dari penuntutan atau kemungkinan penuntutan. *Asylum* juga merupakan instrumen hukum karena sekali *asylum* diberikan maka seseorang yang mendapatkan status sebagai penerima suaka (*asylee*) akan melekat padanya hak dan kewajiban yang dapat dijalankan dan dipaksakan oleh negara pemberi *asylum* berdasarkan hukum nasionalnya ataupun berdasarkan aturan Hukum Internasional dan atau aturan hukum regional yang mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>27</sup>

Pengertian *asylum* diberikan oleh Sumaryo Suryokusumo<sup>28</sup>, sebagai berikut:

---

<sup>26</sup> Aga Khan, Sadruddin, *United Nations High Commissioner for Refugees Lectures on Legal Problems relating to Refugees and Displaced Persons*, given at the Hague Academy of International Law, 4-6 August, p.24, sebagaimana dikutip oleh Enny Soeprapto, *International Protection of Refugees and Basic Principles of Refugee Law, an Analysis*, Makalah, 1989, hal. 38

<sup>27</sup> Enny Soeprapto, *Catatan-catatan Tentang Beberapa Aspek Hukum Masalah-masalah Pengungsi*, Jakarta, Januari 1982, hal. 20, sebagaimana dikutip oleh Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 40.

<sup>28</sup> Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Diplomatik Teori dan Kasus*, Penerbit Alumni, Bandung, 1995, hal.163.

”Suaka adalah dimana seorang pengungsi/pelarian politik mencari perlindungan baik di wilayah suatu negara maupun didalam lingkungan gedung perwakilan diplomatik dari suatu negara. Jika perlindungan diberikan, pencari suaka itu dapat kebal dari proses hukum dari negara dimana dia berasal”.

Sedangkan menurut Sulaiman Hamid<sup>29</sup>:

”Suaka adalah suatu perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada individu yang memohonnya dan alasan mengapa individu-individu itu diberikan perlindungan adalah berdasarkan alasan perikemanusiaan, agama, diskriminasi ras, politik dan sebagainya”.

Sementara itu J.G. Starke<sup>30</sup> menulis bahwa konsep *asylum* dalam Hukum Internasional mengandung setidaknya dua elemen, yaitu :

- a. Tempat perlindungan (*shelter*), yang bukan hanya sekedar tempat berlindung sementara;
- b. Sebuah usaha perlindungan aktif (*active protection*) sebagai bagian dari kewenangan pemegang kekuasaan di wilayah teritorial dimana *asylum* tersebut diberikan. Pemberian *asylum* dapat berupa *territorial* (internal), contohnya diberikan oleh sebuah negara pemberi suaka (*asylum-granting state*) dalam wilayah teritorialnya atau dapat juga berupa *extra-terrotorial*, contohnya diberikan oleh utusan diplomatik/kedutaan, gedung konsuler, markas besar organisasi

<sup>29</sup> Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 46.

<sup>30</sup> Starke, J.G, *An Introduction to International Law*, Eighth Edition, London, Butterworths, 1977, p. 87.

internasional, kapal perang, kapal-kapal dagang kepada pengungsi (*refugee*) yang berasal dari negara yang berkuasa di wilayah teritorial dimana utusan diplomatik/kedutaan, gedung konsuler, markas besar organisasi internasional, kapal perang dan kapal-kapal dagang tersebut sedang berada.

Pada prinsipnya setiap negara mempunyai hak penuh untuk memberikan suaka teritorial (*territorial asylum*), kecuali kalau negara dimaksud telah menerima suatu pembatasan tertentu melalui sebuah traktat atau perjanjian internasional lainnya. Suaka teritorial adalah suatu kenyataan bahwa kekuasaan pemberian suaka teritorial merupakan pelaksanaan kedaulatan wilayah oleh negara penerima suaka.

Berbeda dengan suaka teritorial, pemberian suaka extra-territorial di dalam gedung kedutaan tidak mendapatkan pengakuan secara luas dari Hukum Internasional. Mengenai pemberian suaka oleh perwakilan diplomatik ini, terdapat setidaknya dua pendapat yang berbeda. Pendapat pertama menyatakan bahwa perwakilan diplomatik merupakan perpanjangan dari wilayah negara yang mengirimkan wakil diplomatik. Dengan begitu, suaka bisa diberikan baik di wilayah teritorial maupun wilayah perwakilan diplomatik negara itu di mana pun. Mengikuti pandangan ini, perwakilan diplomatik dianggap secara penuh berada di bawah yurisdiksi negara yang memiliki perwakilan itu. Dengan kata lain, perwakilan diplomatik memiliki kekebalan mutlak terhadap yurisdiksi negara tempat ia secara *de facto* berada.

Pendapat kedua menyatakan bahwa kekebalan yang dimiliki oleh suatu perwakilan diplomatik tidaklah bersifat mutlak. Kekebalan-kekebalan dimiliki oleh perwakilan diplomatik bukan karena wilayah perwakilan merupakan bagian dari wilayah negara

yang mengirimkan perwakilan, melainkan karena diberikan oleh negara tempat perwakilan itu berada semata-mata supaya perwakilan itu bisa menjalankan fungsinya secara baik. Jadi, menurut pandangan ini, perwakilan diplomatik bukanlah merupakan wilayah yang secara absolut tidak bias diganggu gugat (*not absolutely inviolable*). Sebagai konsekuensinya, kalau kepentingan negara tempat perwakilan diplomatik itu berada menghendaki, kekebalan itu pun bias diterobos sehingga pada dasarnya suaka tidak bisa diberikan di wilayah perwakilan.<sup>31</sup>

Dalam sengketa pemberian suaka diplomatik antara Columbia dan Peru atau lebih dikenal dengan *Asylum Case* 1950, Mahkamah Internasional memutuskan bahwa:

"Diplomatic asylum withdraws the offender from the jurisdiction of the territorial state and constitutes an intervention in matters which are exclusively within the competence of that state. Such derogation from territorial sovereignty cannot be recognized...".<sup>32</sup>

Dari amar putusan tersebut tampak Mahkamah Internasional menyatakan bahwa suaka diplomatik dapat menghindarkan pelaku kejahatan dari yurisdiksi negara teritorial dan merupakan bentuk intervensi terhadap kompetensi mutlak negara teritorial tersebut. Tindakan pelanggaran kedaulatan teritorial semacam ini tidak dapat dibenarkan, dengan demikian Mahkamah mengakui bahwa wilayah perwakilan diplomatik merupakan bagian dari wilayah teritorial negara tempat perwakilan itu berada.

---

<sup>31</sup> Ari Siswanto, *Suaka DiplomatiK Dalam Hukum Internasional*, Suara Pembaruan Online, 6 Maret 1997, diakses tanggal 09 Maret 2015, melalui: <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1997/03/07/0015.html>

<sup>32</sup> International Court of Justice, *Case Summaries, Asylum Case*, Judgment of 20 November 1950, diakses tanggal 09 Maret 2015, melalui: <http://www.icjci.org/icjwww/idecisions/isummaries/icpsummary501120.htm>

Namun praktek yang berbeda dalam Hukum Internasional mengenai suaka diplomatik ini dapat ditemukan di kawasan Amerika Latin. Negara-negara di kawasan ini secara tegas mengakui praktek pemberian suaka di tempat-tempat perwakilan diplomatik. Pengakuan itu bahkan dituangkan ke dalam dua konvensi yang diadakan di antara negara-negara Amerika Latin, yaitu Konvensi Havana 1928 tentang Suaka dan Konvensi Montevideo 1933 tentang Suaka Politik. Bahkan seluruh negara peserta wajib menghormati pemberian suaka diplomatik oleh perwakilan diplomatik negara peserta lainnya. Hal ini dipertegas dalam Pasal 1 Konvensi Caracas 1954 tentang Suaka Diplomatik yang merupakan pelengkap dari Konvensi Havana 1928, sebagai berikut :

”Asylum granted in legations, war vessels, and military camps or air crafts to persons being sought for political reasons or for political offences shall be respected by the territorial State in accordance with the provisions of this Convention”.

Dengan demikian berdasarkan aturan Hukum Internasional serta dalam praktek dan kebiasaan-kebiasaan internasional, apabila ditinjau dari tempat dimana suaka diberikan dapat dibedakan:<sup>33</sup>

1. Dalam kasus teritorial *asylum* tempat pemberian suaka adalah di wilayah teritorial negara pemberi suaka (*asylum-granting state*); dan
2. Dalam kasus suaka diplomatik tempat pemberian suaka adalah tempat yang digunakan untuk tujuan khusus oleh negara pemberi suaka yang berada dalam wilayah teritorial negara lain.

---

<sup>33</sup> Enny Soeprpto, *Op.Cit*, hal. 40

Istilah Suaka dan Pengungsi mempunyai pengertian hukum yang berbeda namun pengertian suaka itu sebenarnya begitu dekat dengan pengertian pengungsi. Status sebagai pengungsi merupakan tahap berikut dari proses pencarian suaka di luar negara asal (kewarganegaraan atau tempat berdiam), seorang pengungsi adalah sekaligus seorang pencari suaka, karena sebelum seseorang diakui sebagai pengungsi dia adalah seorang pencari suaka. Sebaliknya, pencari suaka belum tentu merupakan pengungsi, ia baru menjadi pengungsi setelah diakui statusnya oleh instrumen Hukum Internasional dan atau nasional.<sup>34</sup> Pengungsi adalah status yang diakui oleh Hukum Internasional.

### **2.3 Pengertian Pencari Suaka (*Asylum Seeker*)**

Sama halnya dengan dengan pengertian suaka, pengertian pencari suaka (*asylum seeker*) juga belum mendapatkan kesepakatan secara umum diantara negara-negara di dunia. Namun faktanya suaka merupakan suatu bentuk perlindungan yang diberikan kepada seseorang yang menghadapi atau dapat menghadapi penuntutan (*persecution*) yang nyata karena alasan-alasan selain dari tindak kejahatan umum, kejahatan yang bertentangan dengan perdamaian dan kejahatan kemanusiaan, kejahatan perang ataupun kejahatan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip Perserikatan Bangsa Bangsa. Dalam Draft Konvensi tentang *Territorial Asylum* yang disusun oleh *The United*

---

<sup>34</sup> Enny Soeprapto, *Op. Cit*, hal. 39



*Nations Group of Experts*, mendefinisikan kriteria bagi seseorang yang bisa mendapatkan suaka, sebagai berikut:<sup>35</sup>

“Article 1 Grant of Asylum : 1. A Contracting State, acting in an international and humanitarian spirit, shall use its best endeavors to grant asylum in its territory, which for the purpose of the present Article includes permission to remain in that territory, to any person who, owing to well founded fear of : (a). persecution for reason of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion, or for reason of struggle against apartheid or colonialism; or (b) prosecution or severe punishment for acts arising out of any of the circumstances listed under (a); is unable or unwilling to return to the country of his nationality, or if he has no nationality, the country of his former habitual residence”.

*United Nation High Commissioner for Refugee (UNHCR)*<sup>36</sup> sebagai organisasi internasional yang diberikan mandat untuk menangani masalah-masalah pengungsian dan suaka memberikan definisi sebagai berikut:

”The term asylum seeker refers to a person who request refugee status in another state, normaly on the grounds that they have a well-founded fear of persecution in their country of origin, or because their life and liberty is threatened by wars conflict and violence”.

Berdasarkan teks draft Konvensi dan definisi oleh UNHCR diatas ternyata kriteria yang dipergunakan terhadap seseorang yang dapat diberikan suaka secara esensial sama dengan kriteria bagi seseorang yang dikatagorikan sebagai pengungsi (*refugee*).

<sup>35</sup> Enny Soeprpto, *Op. Cit*, hal. 43.

<sup>36</sup> UNHCR, *The State of the World's Refugees 1997-1998, A Humanitarian Agenda*, Oxford University Press, New York, p. 183, sebagaimana dikutip oleh Sri Setianingsih Suwardi, *Aspek Hukum Masalah Pengungsi Internasional*, Jurnal Hukum Internasional, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Volume 2, Nomor 1, Oktober 2004, hal. 42

Sehingga perbedaan antara pengungsi (*refugee*) dengan penerima suaka (*asylee*) dapat digambarkan sebagai berikut :

- a. Pengungsi (*refugee*) adalah status personal yang diberikan kepada seseorang berdasarkan Hukum Internasional yang berlaku. Sehingga seseorang dengan status sebagai pengungsi memiliki hak dan kewajiban tertentu sebagaimana diatur oleh Hukum Internasional.
- b. Penerima suaka (*asylee*) adalah seorang yang kepadanya prinsip-prinsip dasar suaka diberlakukan. Seorang penerima suaka pada akhirnya dapat diberikan status sebagai pengungsi.

Dalam prakteknya, batasan antara pengungsi (*refugee*) dan penerima suaka (*asylee*) adalah sangat kabur, terutama dalam kondisi dimana terdapat pencari suaka dalam jumlah yang sangat banyak, kedua status sebagai pengungsi dan penerima suaka seringkali melekat pada orang yang sama. Status sebagai pengungsi merupakan tahap berikut dari proses pencarian suaka di luar negara asal, seorang pengungsi sekaligus adalah seorang pencari suaka karena sebelum seseorang diakui sebagai pengungsi, dia adalah seorang pencari suaka. Sebaliknya pencari suaka belum tentu seorang pengungsi, ia baru menjadi pengungsi setelah diakui statusnya oleh instrumen hukum internasional dan atau nasional.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Enny Soeprapto, *Catatan-catatan Tentang Beberapa Aspek Hukum Masalah-masalah Pengungsi*, Jakarta, Januari 1982, hal 20 sebagaimana dikutip oleh Ajat Sudrajat Havid, *Pengungsi dalam Kerangka Kebijakan Keimigrasian Indonesia Kini dan yang Akan Datang*, Jurnal Hukum Internasional, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Volume 2, Nomor 1, Oktober 2004

#### 2.4 Pengertian Pengungsi (*refugees*)

Pengertian pengungsi dapat dibagi menjadi tiga, yakni pengertian pengungsi menurut instrumen internasional, regional dan pengertian dari para pakar. Dalam perangkat internasional itu tertuang dalam Statuta UNHCR, Konvensi 1951, Protokol 1967 dan *UN Declaration on Territorial Asylum* 1967, sedangkan dalam instrumen regional yaitu *the 1928 Havana Convention on Asylum, the 1993 Montevideo Convention on Teritorial Asylum and Diplomatic Asylum, the 1951 Latin American Cartagena Declaration on Refugees*.<sup>38</sup>

*United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) memberikan pengertian pengungsi dengan menggunakan dua istilah, yaitu pengungsi mandat dan pengungsi statuta. Istilah yang dipergunakan ini bukan istilah yuridis, melainkan untuk alasan praktis atau kemudahan saja. Pengertian istilah tersebut adalah sebagai berikut :<sup>39</sup>

- a. Pengungsi Mandat adalah orang-orang yang diakui statusnya sebagai pengungsi oleh UNHCR sesuai dengan fungsi, wewenang atau mandat yang ditetapkan oleh statuta UNHCR.
- b. Pengungsi Statuta adalah orang-orang yang berada di wilayah negara-negara pihak pada Konvensi 1951 (setelah mulai berlakunya konvensi ini sejak tanggal 22 April 1954) dan / atau Protokol 1967 (sesudah mulai berlakunya Protokol ini sejak 4 Oktober 1967).

<sup>38</sup> UNHCR, *The 1951 Refugee Convention Questions & Answers*, (Geneva: UNHCR, 2007), hal. 5

<sup>39</sup> Achmad Romsan dkk, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, (Bandung: Sanic Offset, 2003), hal. 40

Jadi antara kedua istilah ini hanya dipakai untuk membedakan antara pengungsi sebelum Konvensi 1951 dengan pengungsi menurut Konvensi 1951. Kedua kelompok yang dalam instrumen-instrumen internasional masuk dalam kategori pengungsi yang dapat mendapat perlindungan UNHCR, sedangkan definisi pengungsi dalam Konvensi 1951 terdiri dari :

1. Pasal penyertaan, menentukan kriteria yang digunakan untuk menentukan apakah seorang individu dapat dianggap pengungsi. Pasal-pasal ini merupakan dasar penentuan apakah seseorang layak diberi status pengungsi. Didalam pasal penyertaan ini diatur bahwa Untuk memperoleh status pengungsi, seseorang harus mempunyai ketakutan yang beralasan karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaannya didalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik yang dimilikinya, berada di luar Negara kebangsaannya/bekas tempat menetapnya, dan tidak dapat atau ingin dikarenakan ketakutannya itu, memperoleh perlindungan dari negaranya atau kembali ke negaranya.
2. Pasal pengecualian, menolak pemberian status pengungsi kepada seseorang yang memenuhi syarat pada pasal penyertaan atas dasar orang tersebut tidak memerlukan atau tidak berhak mendapatkan perlindungan internasional. Didalam pasal pengecualian ini diatur bahwa walaupun kriteria pasal penyertaan seperti yang telah dijelaskan diatas terpenuhi, permohonan status pengungsi seseorang akan ditolak jika ia sudah menerima perlindungan atau bantuan dari lembaga PBB selain UNHCR, atau diperlakukan sebagai sesama warga di Negara tempatnya menetap,

- dan melakukan pelanggaran yang serius sehingga ia tidak berhak menerima status pengungsi.
3. Pasal pemberhentian, menerangkan kondisi-kondisi yang mengakhiri status pengungsi karena tidak lagi diperlukan atau dibenarkan. Didalam pasal pemberhentian ini diatur bahwa konvensi juga menjabarkan keadaan-keadaan yang menghentikan status kepengungsian seseorang karena sudah tidak diperlukan lagi atau tidak dapat dibenarkan lagi karena tindakan sukarela dari pihak individu, atau perubahan fundamental pada keadaan di Negara asal pengungsi.

Selanjutnya pengertian pengungsi terdapat dalam Pasal 1 ayat 2 Protokol tanggal 31 Januari 1967, yaitu :

*“for the purpose of the present Protocol, the term “refugee” shall, except as regards the application of paragraph 3 of this Article, mean any person within the definition of Article 1 of the Convention as if the words “As a result of events occurring before 1 January 1951 and...” and the words “... a result of such events; in Article 1 A (2) were committed”.* (... dikarenakan ketakutan yang beralasan akan menerima penganiayaan karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaanya di dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politiknya, berada di luar negaranya dan tidak dapat, dikarenakan ketakutan tersebut, atau tidak ingin untuk memperoleh perlindungan dari negara tersebut; atau seseorang yang tidak mempunyai kewarganegaraan dan berada di luar negara tempatnya menetap sebagai akibat dari peristiwa tertentu, tidak dapat, atau dikarenakan ketakutannya tersebut, tidak ingin kembali ke negaranya).<sup>40</sup>

Dilihat dari pengertian pengungsi diatas, terdapat perbedaan diantara kedua pengertian tersebut. Perbedaan pengertian pengungsi di sini membedakan pengungsi antara pengungsi sebelum tahun 1951 dengan pengungsi sesudah 1951. Menurut Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1967 Tentang *Asylum Territorial (UN.*

---

<sup>40</sup> Achmad Romsan dkk, *ibid* hal. 42-43

*Declaration on Territorial Asylum 1967*) yang memperluas efektifitas perlindungan internasional terhadap para pengungsi dengan maksud untuk mengembangkan instrumen hukum internasional untuk para pengungsi dan juga untuk memastikan bahwa mereka diperlakukan khusus yang berkaitan dengan hak untuk bekerja, jaminan sosial, serta akses terhadap dokumen perjalanan.

Pengertian pengungsi menurut Deklarasi Suaka Teritorial Tahun 1967 adalah setiap orang yang meninggalkan negaranya, termasuk mendapatkan perlakuan yang sewajarnya, dan pemulangan ke negaranya, jadi dengan kata lain instrumen-instrumen tersebut sudah memberikan penjelasan yang mudah dipahami mengenai pengertian pengungsi. Menurut penulis pengertian menurut instrumen-instrumen di atas saling melengkapi dan menyesuaikan dengan kondisi yang ada. Seperti Protokol 1967 memperluas penerapan konvensi dengan menambahkan situasi pengungsi baru yakni orang-orang yang walaupun memenuhi definisi konvensi mengenai pengungsi, akan tetapi mereka menjadi pengungsi akibat peristiwa yang terjadi setelah 1 Januari 1951.

Sedangkan instrumen regional yang dimaksudkan disini adalah ketentuan-ketentuan yang berlaku secara regional atau di wilayah tertentu saja, adapun instrumennya terdiri dari atas Konvensi Pengungsi *Organization of African Unity (OAU)*, *the 1928 Havana Convention on Asylum* (Konvensi Havana tahun 1928 tentang Suaka), *the 1933 Montevideo Convention on Political Asylum* (Konvensi Montevideo tahun 1933 tentang Suaka Politik) dan *the 1945 Caracas Conventions on Territorial Asylum and Diplomatic Asylum* (Konvensi Karakas tentang Suaka Teritorial dan Suaka Diplomatik tahun 1945).

Konvensi Pengungsi OAU ini muncul dari pengalaman perang kemerdekaan di Afrika, dan pada tahun 1965 dibentuklah *Commission on Refugees* di Afrika.<sup>41</sup> Konvensi ini mewakili perluasan yang penting dari konsep pengungsi karena mengartikan pengungsi sebagai orang-orang yang lari dari dampak tanpa pandang bulu dari perang sipil, misalnya layak dianggap pengungsi dibawah Konvensi Pengungsi OAU walau salah satu unsur penganiayaan dari Konvensi 1951 tidak ada. Menurut Konvensi Pengungsi OAU definisi pengungsi sebagai berikut :

“Seorang pengungsi adalah seseorang yang terpaksa meninggalkan negaranya karena agresi diluar, pendudukan, dominasi asing atau kejadian-kejadian yang mengganggu ketertiban umum secara serius di salah satu bagian atau di seluruh negara asal atau negara kebangsaan”.<sup>42</sup>

Ketentuan ini mengandung ke lima kriteria yang harus dipenuhi untuk menentukan status pengungsi seseorang adalah :

- a. Ketakutan yang beralasan.
- b. Penganiayaan.
- c. Alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaannya di dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik yang dimilikinya.
- d. Di luar negara kebangsaannya/bekas tempat menetapnya.

---

<sup>41</sup> D. W. Bowett, *Hukum Organisasi Internasional*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2007), hal. 306

<sup>42</sup> UNHCR, *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional, melindungi orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR*, hal. 58

e. Tidak dapat atau tidak ingin dikarenakan ketakutannya itu memperoleh perlindungan dari negaranya atau kembali ke negaranya.<sup>43</sup>

Untuk negara-negara di Amerika Latin, instrumen hukum yang pertama yang digunakan untuk memberikan perlindungan terhadap para pengungsi adalah *the 1928 Havana Convention on Asylum* (Konvensi Havana tahun 1928 tentang Suaka), *the 1933 Montevideo Convention on Political Asylum* (Konvensi Montevideo tahun 1933 tentang Suaka Politik) dan *the 1945 Caracas Conventions on Territorial Asylum and Diplomatic Asylum* (Konvensi Karakas tentang Suaka Teritorial dan Suaka Diplomatik tahun 1945). Pengertian pengungsi menurut *the 1928 Havana Convention on Asylum* (Konvensi Havana tahun 1928 tentang Suaka), *the 1933 Montevideo Convention on Political Asylum* (Konvensi Montevideo tahun 1933 tentang Suaka Politik) dan *the 1945 Caracas Conventions on Territorial Asylum and Diplomatic Asylum* (Konvensi Karalkas tentang Suaka Teritorial dan Suaka Diplomatik tahun 1945) memberikan definisi yang hampir sama dengan definisi pengungsi dalam Konvensi Pengungsi OAU. Pengungsi adalah orang-orang yang terpaksa meninggalkan negaranya karena agresi dari luar, pendudukan, dominasi asing atau adanya kejadian yang mengganggu ketertiban umum secara serius di salah satu bagian atau di seluruh negara kebangsaan.<sup>44</sup>

Definisi lain mengenai pengungsi juga terdapat didalam Deklarasi Kartagena, walaupun bagian dari definisi ini jelas dipengaruhi Konvensi Pengungsi OAU serta mencerminkan sejarah kepengungsian massal akibat perang sipil di negara-negara

---

<sup>43</sup> *Ibid* hal.58

<sup>44</sup> *Ibid* hal.58



Amerika. Sementara deklarasi tersebut tidak mengikat secara hukum, prinsip-prinsip, termasuk definisi pengungsi telah dimasukkan ke dalam hukum nasional dan pelaksanaan negara-negara Amerika Tengah dan Latin. Deklarasi Kartagena memberikan definisi pengungsi sebagai berikut :

“Pengungsi jika mereka meninggalkan negaranya karena hidup, keselamatan atau kebebasannya telah terancam oleh kekerasan umum, agresi asing, konflik dalam negeri, pelanggaran berat atas hak azasi manusia atau keadaan-keadaan lain yang mungkin mengganggu ketertiban umum secara serius”.<sup>45</sup>

Kelemahan konvensi-konvensi di atas, yaitu *the 1928 Havana Convention on Asylum* (Konvensi Havana tahun 1928 tentang Suaka), *the 1933 Montevideo Convention on Political Asylum* (Konvensi Montevideo tahun 1933 tentang Suaka Politik) dan *the 1945 Caracas Conventions on Territorial Asylum and Diplomatic Asylum* (Konvensi Karakas tentang Suaka Teritorial dan Suaka Diplomatik tahun 1945) adalah tidak mengatur tentang peristiwa yang terjadi di tahun 1970-an dan 1980-an. Karena itu dalam Deklarasi Kartagena, memuat definisi pengungsi sama dengan definisi yang ada dalam Konvensi OAU. *Organization of African Unity (OAU) Convention, the 1928 Havana Convention on Asylum* (Konvensi Havana tahun 1928 tentang Suaka), *the 1933 Montevideo Convention on Political Asylum* (Konvensi Montevideo tahun 1933 tentang Suaka Politik) dan *the 1945 Caracas Conventions on Territorial Asylum and Diplomatic Asylum* (Konvensi Karakas tentang Suaka Teritorial dan Suaka Diplomatik tahun 1945) serta Deklarasi Kartagena kesemuanya ini sama-sama memberikan

---

<sup>45</sup> *Ibid* hal. 59

pengertian tentang pengungsi meskipun tempat berlakunya berbeda. Meskipun ada beberapa kelemahan tertentu hal itu tidak menyebabkan berkurangnya pemahaman tentang pengertian pengungsi.

Sedangkan pengertian pengungsi menurut para ahli yang salah satunya Malcom Proudfoot memberikan pengertian pengungsi dengan melihat keadaan para pengungsi akibat Perang Dunia II walaupun tidak secara jelas dalam memberikan pengertian tentang pengungsi. Menurut Malcom Proudfoot pengertian pengungsi adalah :

*“These forced movements, ...were the result of the persecution, forcible deportation, or flight of Jews and political opponents of the authoritarian governments; the transference of ethnic population back to their homeland or to newly created provinces acquired by war or treaty; the arbitrary rearrangement of prewar boundaries of sovereign states; the mass flight of the air and the terror of bombardment from the air and under the threat or pressure of advance or retreat of armies over immense areas of Europe; the forced removal of populations from coastal or defence areas underv military dictation; and the deportation for forced labour to bolster the German war effort’.* (pengungsi adalah orang-orang yang terpaksa pindah ke tempat lain akibat adanya penganiayaan, deportasi secara paksa, atau pengusiran orang-orang Yahudi dan perlawanan politik pemerintah yang berkuasa, pengembalian etnik tertentu ke negara asal mereka atau provinsi baru yang timbul akibat perang atau perjanjian, penentuan tapal batas secara sepihak sebelum perang terjadi; perpindahan penduduk sipil secara besar-besaran akibat adanya serangan udara dan adanya tekanan atau ancaman dari para militer di beberapa wilayah Eropa; pindahan secara paksa penduduk dari wilayah pantai atau daerah pertahanan berdasarkan perintah militer, serta pemulangan tenaga kerja paksa untuk ikut dalam perang Jerman).<sup>46</sup>

Selanjutnya menurut Pietro Verri yang memberikan definisi tentang pengungsi dengan mengutip bunyi pasal 1 *UN Convention on the Status of Refugees* tahun 1951

---

<sup>46</sup> Achmad Romsan dkk, *Op.Cit*, hal. 35

adalah “*applies to many person who has fled the country of his nationality to avoid persecution or the threat of persecution*”.<sup>47</sup>

Jadi menurut Pietro Verri pengungsi adalah orang-orang yang meninggalkan negaranya karena adanya rasa ketakutan akan penyiksaan atau ancaman penyiksaan. Jadi terhadap mereka yang mengungsi masih dalam lingkup wilayah negaranya belum dapat disebut sebagai pengungsi menurut Konvensi Tahun 1951.

Berdasarkan pendapat kedua pakar yaitu Malcom Proudfoot dan Pietro Verri, penulis menarik suatu kesimpulan bahwa pengertian pengungsi adalah sekelompok orang yang meninggalkan negaranya karena terpaksa yang disebabkan adanya rasa takut akan penganiayaan, penyiksaan atau ancaman penyiksaan, pengusiran, adanya perlawanan politik atau pemberontak dengan alasan ras, agama, kebangsaan, dan keanggotaannya dalam kelompok sosial tertentu.

## **2.5 Pengertian Orang Asing**

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian Pasal 1 angka 9 menyatakan orang asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia. Pengertian tersebut juga dijelaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dalam Pasal 1 angka 3.

Dalam hubungan pemerintah negaranya rakyat dapat dibedakan menjadi warga negara yaitu mereka yang berdasarkan hukum tertentu merupakan anggota dari suatu

---

<sup>47</sup> *Ibid*, hal. 36-37

negara. Dengan kata lain warga negara adalah mereka yang menurut undang-undang atau perjanjian diakui sebagai warga negara atau melalui proses natiralisasi. Sedangkan bukan warga negara (orang asing) adalah mereka yang masih mengakui negara lain sebagai negaranya dan belum diakui secara hukum.<sup>48</sup>

## 2.6 Pengertian Imigran Ilegal

Imigran Ilegal (*Illegal Migration*) diartikan sebagai suatu usaha untuk memasuki suatu wilayah tanpa izin. Apabila dikaitkan dengan keimigrasian, imigran ilegal dapat pula berarti bahwa menetap di suatu wilayah melebihi batas waktu izin tinggal yang diberikan oleh pejabat yang berwenang. Terdapat tiga bentuk dasar imigran ilegal yaitu orang yang melintasi perbatasan secara ilegal, orang yang melintasi perbatasan yang sepintas adalah resmi tetapi sesungguhnya menggunakan dokumen keimigrasian yang dipalsukan atau menggunakan dokumen keimigrasian resmi milik seseorang yang bukan haknya atau menggunakan dokumen keimigrasian resmi dengan tujuan ilegal dan orang-orang yang tetap tinggal meskipun izin keimigrasiannya telah habis masa berlakunya.<sup>49</sup>

Di Indonesia penegakan hukum terhadap Imigran Ilegal diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dan dalam tataran implementasi di atur dalam Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tertanggal 17 September 2010 tentang Penanganan Imigran Ilegal.

---

<sup>48</sup> <http://blogbelajar-pintar.blogspot.com/2013/09/pengertian-rakyat-penduduk-dan-warga.html?m=1>, diakses tanggal 20 Februari 2015

<sup>49</sup> <http://marada08128.blogspot.com/2013/02/penegakan-hukum-terhadap-imigran-gelap.html?m=1>, diakses tanggal 20 Februari 2015

## **2.7 Tempat Penampungan Sementara Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia**

### **2.7.1 Ruang Detensi Imigrasi**

Pasal 1 angka 34 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menyatakan bahwa Ruang Detensi Imigrasi adalah tempat penampungan sementara bagi Orang Asing yang dikenai Tindakan Administratif Keimigrasian yang berada di Direktorat Jenderal Imigrasi dan Kantor Imigrasi. Ketentuan penempatan Orang Asing di Ruang Detensi Imigrasi juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian Pasal 208 yang menyatakan bahwa :

(1) Pejabat Imigrasi berwenang menempatkan Orang Asing dalam Ruang Detensi

Imigrasi jika Orang Asing tersebut :

- a. Berada di Wilayah Indonesia tanpa memiliki Izin Tinggal yang sah atau memiliki Izin Tinggal yang tidak berlaku lagi;
- b. Berada di Wilayah Indonesia tanpa memiliki Dokumen Perjalanan yang sah;
- c. Dikenai Tindakan Administratif Keimigrasian berupa pembatalan Izin Tinggal karena melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau mengganggu keamanan dan ketertiban umum;
- d. Menunggu pelaksanaan Deportasi; atau
- e. Menunggu keberangkatan keluar Wilayah Indonesia karena ditolak pemberian Tanda Masuk.

(2) Penempatan Orang Asing dalam Ruang Detensi Imigrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.

- (3) Apabila jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terlampaui maka Orang Asing dapat ditempatkan pada Rumah Detensi Imigrasi.

### **2.7.2 Rumah Detensi Imigrasi**

Istilah Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian. Dalam undang-undang tersebut dikenal dengan karantina imigrasi yang dimungkinkan untuk dibentuk pada setiap kantor imigrasi sebagaimana diatur dalam pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1994 tentang pengawasan orang asing dan tindakan keimigrasian.

Kemudian dalam perkembangannya dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, Kantor Imigrasi dan Rudenim merupakan unit pelaksana teknis yang berada di bawah Direktorat Jenderal Imigrasi. Penegasan kedudukan dan istilah Rudenim dalam undang-undang keimigrasian merupakan payung hukum bagi tugas dan fungsi serta keberadaan Rudenim saat ini. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian Pasal 1 Butir 33 menyatakan Rumah Detensi Imigrasi adalah unit pelaksana teknis yang menjalankan Fungsi Keimigrasian sebagai tempat penampungan sementara bagi Orang Asing yang dikenai Tindakan Administratif Keimigrasian. Hal ini dimaksudkan bahwa Orang Asing yang telah diputuskan terkena Tindakan Administratif Keimigrasian dalam hal pendeportasian sebelum dapat dilakukan tindakan pendeportasian ditempatkan sementara di Rumah Detensi Imigrasi.

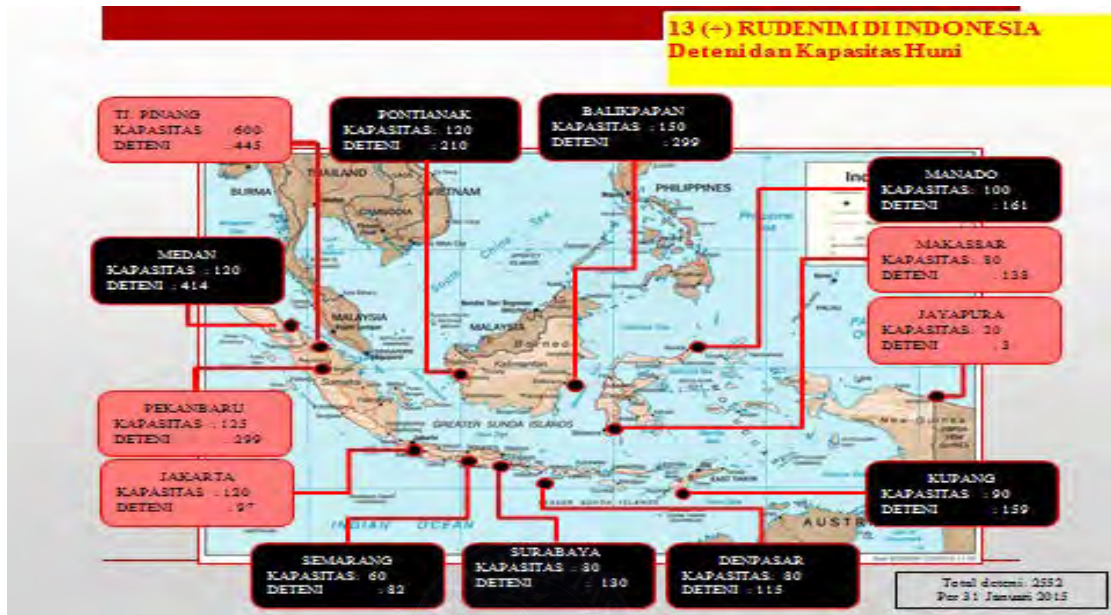
Saat ini di Indonesia terdapat 13 (tiga belas) Rumah Detensi Imigrasi yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Permasalahan timbul dikarenakan Rumah Detensi Imigrasi saat ini dipenuhi pencari suaka dan pengungsi yang menunggu statusnya diputuskan oleh UNHCR. Sarana yang tersedia saat ini tidak sebanding dengan jumlah pencari suaka dan pengungsi dari tahun ke tahun. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian Pasal 85 menyatakan bahwa :

- (1) Detensi terhadap Orang Asing dilakukan sampai Deteni dideportasi.
- (2) Dalam hal Deportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum dapat dilaksanakan, detensi dapat dilakukan dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun.
- (3) Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk dapat mengeluarkan Deteni dari Rumah Detensi Imigrasi apabila jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terlampaui dan memberikan izin kepada Deteni untuk berada di luar Rumah Detensi Imigrasi dengan menetapkan kewajiban melapor secara periodik.
- (4) Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk mengawasi dan mengupayakan agar Deteni sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dideportasi.

Berikut data Pencari Suaka dan Pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi di seluruh wilayah Indonesia periode 31 Januari 2015 :

Gambar 2.1

## Pencari Suaka dan Pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi



Sumber : Data Direktorat Jenderal Imigrasi Tahun 2015

Proses penentuan status oleh UNHCR yang memakan waktu lama menjadikan jumlah pencari suaka dan pengungsi di Indonesia terus meningkat dan seolah terlantar di Rumah Detensi Imigrasi. Belum lagi apabila melihat kemampuan negara penerima pengungsi yang tidak sebanding dengan arus kedatangan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Berikut data penempatan ke negara penerima suaka selama kurun waktu tahun 2014 :

Tabel 2.1

## Rekapitulasi Jumlah Proses Resettlement (Penempatan ke negara suaka)

BULAN	NEGARA TUJUAN	JUMLAH
Januari	Australia	63
	Amerika (USA)	6
Februari	Australia	25
	Amerika (USA)	4



Maret	Australia	37
	Amerika (USA)	3
April	Australia	110
	Canada	6
	Selandia Baru	35
	Amerika (USA)	1
Mei	Australia	69
	Selandia Baru	15
	Amerika (USA)	2
Juni	Australia	33
	Selandia Baru	20
	Amerika (USA)	17
Juli	Australia	20
	Selandia Baru	10
	Amerika (USA)	13
	Denmark	1
Agustus	Australia	3
	Selandia Baru	24
	Amerika (USA)	21
September	Australia	46
	Canada	1
	Amerika (USA)	12
Oktober	Australia	10
	Selandia Baru	11
	Amerika (USA)	10
	Jerman	1
November	Australia	70
	Amerika (USA)	5
	Jerman	45
Desember	Australia	46
	Amerika (USA)	1
	Jerman	52
TOTAL		848

**Sumber : Data Direktorat Jenderal Imigrasi Tahun 2015**

### **2.7.3 Community House**

Selain dapat ditempatkan di Ruang Detensi dan Rumah Detensi Imigrasi, imigran ilegal yang telah mendapatkan status sebagai pengungsi setelah melalui verifikasi oleh

pihak UNHCR, dapat ditempatkan di tempat lainnya (*Community House*) dengan difasilitasi oleh organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi dalam hal ini UNHCR setelah mendapatkan persetujuan dari Direktur Jenderal Imigrasi.<sup>50</sup>

Saat ini keberadaan *Community House* menjadi solusi sementara bagi penempatan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan jumlah Rumah Detensi Imigrasi yang ada saat ini tidak lagi dapat menampung jumlah pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Dari total 13 (tiga belas) Rumah Detensi Imigrasi yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, total kapasitas yang dimiliki adalah sebesar 1,745 orang, sedangkan jumlah total pencari suaka dan pengungsi di seluruh wilayah Indonesia periode 31 Januari 2015 berjumlah 10,804 yang terdiri dari 6,348 pencari suaka dan 4,456 yang telah berstatus pengungsi.

Berikut ini lokasi dan nama *Community House* yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia :

**Tabel 2.2**

**Rekapitulasi Jumlah *Community House* di Indonesia**

NO	LOKASI	NAMA	JUMLAH
1	Jakarta	1. Paramount Dormitory 2. Rainbow Grafika 3. Maysa Cirendeu 4. Maysa Kost 5. Kost 40 6. Jembusari 7. Pesona Gunung Indah 8. Delta Kost 1	8
2	Medan	1. Cendana Residence 2. Dinsos Stabat	17

<sup>50</sup> Pasal 3 Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010 tentang Penanganan Imigran Ilegal

		3. Home Stay Aisyah 4. Hotel Sentabi 5. Pelangi Hotel 6. Rizki 7. Top Inn Hotel 8. Virgo 1 9. Virgo 2 10. Wisma Keluarga 11. Wisma Lestari 12. Wisma Rajawali 13. Wisma Sandhy Putra 14. Wisma Syalom 15. YPAP I 16. Rumah Kita 17. Gekapita	
3	Makasar	1. Bajipura 2. Wisma Rere 3. Wisma MSM 4. Wisma Maysara 5. Wisma Budi 6. Wisma KPI 7. Wisma D Khanza 8. Wisma Mustika 9. Wisma Sejahtera 10. Wisma Favourite 11. Wisma Mustika 2 12. Wisma D&K 13. Bonto Tangga	13
4	Pekanbaru	1. Wisma Panel 2. Wisma Novri	2
5	Batam	1. Batam Kolekta Hotel 2. And Batam	2
6	Bandar Lampung	Wisma Cut Mutiah	1
7	Surabaya	Graha Utama Puspa	1
8	Yogyakarta		1
9	Serang		1
10	Kupang		1
<b>TOTAL</b>			<b>47</b>

**Sumber : Data Direktorat Jenderal Imigrasi Tahun 2015**

## 2.8 Perkembangan Politik Hukum Keimigrasian

Ketika berbicara tentang sistem hukum nasional, kita mengetahui bahwa sistem hukum nasional yang ada sekarang ini terdiri dari berbagai subsistem hukum sebagai hukum positif. Keberadaan berbagai subsistem hukum ini merupakan hasil perjalanan panjang sejarah bangsa Indonesia. Kita mengetahui bahwa jauh sebelum bangsa penjajah datang dan menguasai bumi Nusantara, masyarakat Nusantara dapat dikatakan hidup teratur karena telah mengenal beragam aturan untuk menjamin keamanan, ketertiban, serta keteraturan.<sup>51</sup>

Subsistem hukum inilah yang didalam politik hukum nasional dikenal sebagai bagian dari hukum kolonial. Sistem hukum kolonial bersumber pada *Indische Staatsregeling* yang dapat dianggap sebagai semacam undang-undang dasar bagi Hindia Belanda yang merupakan daerah jajahan Belanda sehingga sistem hukum kolonial yang berlaku pada masa itu terdiri dari :<sup>52</sup>

1. Sistem Hukum Adat
2. Sistem Hukum Islam
3. Sistem Hukum Barat

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945, terjadi perubahan paradigma hukum nasional secara keseluruhan dengan Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber hukum nasional. Sebelum dijelaskan tentang apa arti politik hukum, terlebih dahulu akan dikemukakan secara lebih spesifik mengenai pengertian

---

<sup>51</sup> C. Van Vollenhoven, *Staatsrecht Overzee*, Leiden-Amsterdam, 1934, hal 1

<sup>52</sup> Sunaryati Hartono, *Perspektif Pembangunan Hukum dalam Pembangunan Nasional Memasuki PJPT II*, Majalah Hukum Nasional, No.1 Juli 1994, BPHN, hal.1

filsafat hukum, yaitu perenungan dan perumusan nilai-nilai ideal yang berlaku secara universal termasuk didalamnya penyerasian nilai-nilai. Sedangkan Politik Hukum mencakup kegiatan memilih nilai-nilai ideal (yang berlaku secara universal) dan menerapkan hasil pilihan nilai-nilai tersebut yang akan diberlakukan sebagai nilai-nilai yang dianut. Politik Hukum berbicara tentang hukum yang dicita-citakan (*ius consituendum*) dan berusaha menjadikan sebagai hukum positif (*ius constitutum*).<sup>53</sup>

Menurut Prof. Moh. Mahfud M.D., dikatakan bahwa politik hokum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hokum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hokum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada dibelakang pembuatan dan penegakan hokum itu. Disini hokum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat *imperative* atau keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan yang bersifat *das sein*, yang bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.<sup>54</sup>

Pada awal kemerdekaan, pemerintah belum memiliki politik hukum dibidang keimigrasian yang berorientasi kepada kepentingan bangsa Indonesia. Secara *de facto* tugas-tugas keimigrasian masih dilaksanakan oleh *Immigratie Dienst* dengan menggunakan peraturan keimigrasian bentukan pemerintah Hindia Belanda yang terus

---

<sup>53</sup> Dardji Darmodihardjo Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta Gramedia Pustaka Utama 1996, hal.20

<sup>54</sup> Moh. Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3S, Jakarta: 1998, hal.1

diberlakukan berdasarkan pada pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan: “*Segala badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.*” Namun demikian peraturan pemerintahan Hindia Belanda yang masih berlaku tersebut tidak boleh bertentangan dengan cita-cita proklamasi kemerdekaan Indonesia. Apabila terdapat hal-hal yang bertentangan maka diperlukan proses harmonisasi hukum berdasarkan politik hukum nasional Indonesia. Oleh karena itu sejak tahun 1946 sampai dengan 1950 peraturan keimigrasian yang digunakan adalah *Toelatingordonantie* dan *Toelatings Besluit*, bahkan posisi penting yang bersifat teknis keimigrasian masih dijabat orang Belanda. Hal ini menunjukkan bahwa politik hukum keimigrasian masih dipengaruhi politik hukum keimigrasian Belanda.<sup>55</sup>

Perkembangan politik hukum dibidang keimigrasian di Indonesia terbagi dalam empat periode yaitu pada masa Hindia Belanda (1913-1949), pada masa kemerdekaan (1950-1992), pada masa pemberlakuan Undang-Undang No 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian dan terakhir adalah masa pemberlakuan Undang-Undang No 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian sampai saat ini :<sup>56</sup>

#### **a. Politik Hukum dibidang Keimigrasian Pada Masa Hindia Belanda (1913-1949)**

Konferensi Internasional tentang Emigrasi dan Imigrasi Tahun 1924 di Roma, memberikan definisi imigrasi sebagai suatu “*Human mobility to enter a country with its*

---

<sup>55</sup> M.Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi dalam Migrasi Manusia*, Pustaka Reka Cipta (Bandung : Juli 2014), hal. 132

<sup>56</sup> *Ibid.*, hal. 133

*purpose to make a living or for residence*". Dari definisi itu dipahami bahwa imigrasi memiliki arti gerak pindah orang memasuki suatu negeri dengan niat untuk mencari nafkah dan menetap di sana. Motif orang berimigrasi dari suatu Negara antara lain terdesaknya suatu bangsa oleh penyerbuan atau pendudukan bangsa lain atau orang yang melaksanakan tugas suci untuk mengembangkan agama. Sebab lainnya yang cukup signifikan adalah kemiskinan dan keyakinan untuk mengadu untung di Negara baru. Disamping itu terdapat motif ekonomi yang telah membuka selera kapitalis untuk menjajah, sedangkan ilmu pengetahuan telah menarik cerdik pandai untuk menyelidiki daerah baru. Politik Keimigrasian zaman Hindia Belanda meliputi tiga bidang yaitu bidang perizinan masuk dan tinggal orang asing, bidang pendudukan orang asing dan bidang kewarganegaraan.

Pada masa pendudukan Jepang tidak banyak perubahan peraturan di bidang Keimigrasian yang dilakukan pemerintahan militer Jepang. Kegiatan yang menyangkut bidang keimigrasian seperti pengawasan terhadap orang asing dilakukan dengan mengeluarkan dokumen keimigrasian berupa Surat Pernyataan Berdiam Orang Asing berupa catatan identitas pemegangnya.

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, Politik hukum di bidang keimigrasian bersifat pintu terbuka (*open deur politiek*), walaupun tidak tersurat dalam peraturan keimigrasian Hindia Belanda. Namun dari perumusan pasal-pasal di berbagai peraturan seperti Pasal 9 *Toelatings Besluit* (orang asing illegal, masih diberikan kemungkinan diberikan Kartu Izin Masuk melalui pengesahan), Pasal 527 WvS (orang asing yang kedua kali menyelundup masuk hanya dikenakan denda dan ketiga kali menyelundup

hanya diancam pidana dua bulan kurungan), dan Pasal 241 WvS (penggunaan dokumen keimigrasian palsu dikualifikasi kejahatan ringan).

Kebijakan politik hukum ini bertujuan membuka kesempatan seluas-luasnya bagi orang asing untuk masuk dan tinggal di Hindia Belanda. Semakin bervariasi golongan/keturunan bangsa asing tinggal dan bekerja di Hindia Belanda diharapkan sektor perekonomian dan politik tetap dikuasai asing, sehingga golongan bumiputera diharapkan akan tetap di bawah jajahan bangsa Belanda. Kebijakan pintu terbuka mempunyai maksud :

- a. Untuk menarik modal asing dan pengaruh asing dengan harapan agar bangsa Indonesia sama sekali tidak dapat bergerak oleh karena segala sesuatu diliputi dan ditekan oleh pengaruh tadi. Dengan demikian bangsa Indonesia sudah tentu tetap tinggal terjajah.
- b. Harapan ditujukan pula bahwa bila terhadap Indonesia ada serangan dari luar, bukanlah pemerintah Hindia Belanda saja yang mempertahankan Indonesia, oleh karena lain-lain negara yang menaruh kapitalnya disini sudah tentu karena kepentingannya tidak tinggal diam.
- c. Sebaliknya kapital asing membutuhkan tenaga, lebih murah tenaga lebih banyak keuntungan kapital asing. Kedatangan tenaga asing dimaksudkan agar dijadikan saingan supaya upah buruh dapat ditekan lagi.

Terlihat jelas politik keimigrasian Hindia Belanda berpihak pada kepentingan pemerintah jajahan. Secara tersurat memang tidak ada ditetapkan politik keimigrasian bersifat terbuka, tetapi dari berbagai peraturan dibidang kependudukan



kewarganegaraan, pemberian izin masuk dan izin tinggal dapat disimpulkan politik keimigrasian Hindia Belanda bersifat pintu terbuka.

**b. Politik Hukum Dibidang Keimigrasian Pada Tahun 1950-1992.**

Pada tanggal 26 Januari 1950 dengan resmi *Immigratie Dienst* diserahkan kepada pemerintah Indonesia dan dibentuk Djawatan Imigrasi orang asing yang masuk (tentu saja secara inklusif juga yang keluar). Dalam menjalankan tugas dan kewajiban, Djawatan Imigrasi mempunyai garis politik yang berpedoman pada politik negara dalam bidang imigrasi, yaitu politik keimigrasian yang bersifat selektif. Dengan demikian saat itu tidak hanya merupakan penggantian pimpinan Djawatan Imigrasi dari tangan Pemerintah Belanda ketangan Pemerintah Indonesia, tetapi yang lebih penting adalah bahwa hal tersebut merupakan titik mula dari era baru dalam politik keimigrasian Indonesia. Perubahan yang dimaksud ialah perubahan politik keimigrasian yang menopang politik pemerintah Hindia Belanda yang menjadi politik keimigrasian yang didasarkan pada kepentingan nasional.

Pada masa ini berdasarkan PP No. 60 Thn 1948, Djawatan Imigrasi secara hirarki sebagai bagian Departemen Kehakiman. Menteri Kehakiman membawahi Kepala Djawatan Imigrasi yang membawahi Kepala Muda Djawatan Imigrasi I (KDIM 1) yang membawahi bidang teknis keimigrasian dan Kepala Muda Djawatan Imigrasi II (KDIM II) yang membawahi bidang administrasi keimigrasian.

Djawatan Imigrasi telah mencerminkan identitas dan kedaulan negara RI yang berbeda dengan imigrasi jaman pemerintahan Hindia Belanda. Untuk itu langkah

pertama dan titik berat perjuangan imigrasi dibawah kepemimpinan Mr. H. Joesoef Adiwinata berkisar pada persiapan Djawatan Imigrasi agar sepenuhnya ditangani putra-putri Indonesia dan penyelarasan sistem hukum keimigrasian warisan pemerintah Hindia Belanda sesuai dengan semangat dan kepentingan suatu negara yang merdeka dan berdaulat. Untuk menghindarkan terjadinya kevakuman hukum peraturan keimigrasian produk pemerintah penjajah harus dicabut dan diganti dengan produk hukum yang sejiwa dengan semangat kemerdekaan.

Selain itu dengan adanya perubahan politik hukum keimigrasian menyebabkan pemerintah menganggap perlu membuat suatu aturan untuk mengawasi orang asing, yaitu dengan mengeluarkan :

- a. Undang-Undang Darurat No. 8 tahun 1953 Tentang Pengawasan Orang Asing;
- b. Undang-Undang Darurat No. 8 tahun 1955 Tentang Tindak Pidana Imigrasi;
- c. Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 1954 Tentang Pendaftaran Orang Asing.
- d. Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 1954 Tentang Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Orang Asing di Indonesia.

Salah satu masalah kemigrasian yang muncul pada masa itu adalah masalah imigran gelap akibat perubahan politik di Cina daratan sehingga banyak yang berusaha untuk beremigrasi ke Asia Tenggara termasuk Indonesia. Maraknya kedatangan imigran ilegal ke Indonesia didorong dimungkinkannya seorang imigran ilegal untuk memperoleh izin tinggal di Indonesia melalui pembayaran dengan berdasarkan peraturan sebelumnya (Pasal 9 ayat (2) Toelatings Besluit).

Untuk menanggulangi masalah imigran gelap dikeluarkan aturan yang memperbesar jumlah denda, dari Rp.250,- menjadi Rp.500,-. Meskipun demikian, ternyata jumlah denda yang diperbesar bukan merupakan faktor deteran\mencegah bertambahnya imigran gelap. Akhirnya dihapuskanlah kemungkinan bagi seorang asing yang merupakan imigran gelap untuk memperoleh izin tinggal melalui bayaran denda.

Perubahan politik hukum keimigrasian menjadi bersifat selektif semakin terlihat dengan diberlakukannya Undang-Undang Darurat No.8 Tahun 1955 Tentang Tindak Pidana Imigrasi yang mencabut Pasal 241 sub 1 dan Pasal 527 KUHP. Pasal 1 Undang-Undang Darurat No.8 tahun 1955 menyatakan bahwa kepemilikan atas dokumen keimigrasian, cap keimigrasian yang tidak sah atau diperoleh dengan tidak sah atau dengan keterangan yang dipalsukan diancam pidana penjara 2 (dua) tahun atau denda setinggi-tingginya Rp.50.000,-(lima puluh ribu rupiah). Pasal 2 Undang-Undang No.8 Tahun 1955 mengklasifikasikan migrasi ilegal sebagai kejahatan dan ancaman pidananya diperberat menjadi 1 (satu) tahun atau denda setinggi-tingginya Rp.10.000,- (sepuluh ribu rupiah). Tindakan pembantuan atau penyertaan kejahatan terhadap imigran ilegal diancam pidana 9 (sembilan) bulan dan diperberat menjadi 3 (tiga) tahun apabila imigran ilegal itu sudah pernah dikeluarkan dari Indonesia (Pasal 4).

Melihat ancaman pidana ataupun ancaman denda terhadap keberadaan orang asing secara tidak sah di Indonesia, dibandingkan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda terlihat jelas terdapat perubahan dan peningkatan ancaman hukuman. Perubahan dan peningkatan ini menunjukkan adanya perubahan kebijakan yang bersifat pintu terbuka menjadi politik hukum keimigrasian yang bersifat saringan.

Pada masa ini tugas-tugas yang bersifat teknis imigrasi yang tadinya dilaksanakan oleh H.P.B disentralisir dalam Djawatan Imigrasi. Dengan adanya perubahan ini otomatis kantor-kantor imigrasi yang dahulu berstatus kantor pendaratan kemudian melakukan tugas-tugas teknis imigratoir. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman No. J.M. 2/19/14 tanggal 28 Nopember 1953 ditetapkan beberapa kantor imigrasi dengan wilayah kerja masing-masing. Dasar penetapan wilayah kerja tidak parallel dengan pembagian kekuasaan pemerintahan daerah melainkan lebih banyak bagian kekuasaan pemerintahan daerah melainkan lebih banyak ditekankan pada faktor-faktor imigratoir semata artinya disesuaikan dengan sedikit banyaknya persoalan-persoalan orang asing di daerah tersebut.

Namun demikian, walaupun ditilik dari segi daerah kekuasaan ada perbedaan dan persamaan tanggung jawab yang diemban, yaitu tanggung jawab yang bersifat imigratoir, polisionil, serta tanggung jawab yang bersifat administratif, ditambah beban tugas pendaftaran orang asing berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 1954, pengawasan Orang Asing berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1954 serta tugas-tugas Penguasa Perang, dan penyelenggaraan administrasi menyangkut Peraturan Penguasa Militer No Prt/PM/01/1957 tentang Kewarganegaraan. Pada masa ini, imigrasi diberikan suatu wewenang berdasarkan Pasal 7 Undang –Undang No. 8 tahun 1955 Tentang Tindak Pidana Imigrasi untuk bertindak sebagai pembantu *megisstraat* dalam mengusut perkara-perkara pidana khusus tindak pidana imigrasi dan dapat secara langsung mengajukan perkara-perkara tersebut kepada jaksa tanpa melalui pihak kepolisian negara.

Dari uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa corak dan kedudukan institusi imigrasi pasca kemerdekaan mempunyai wewenang polisionil yang luas dan mandiri dalam menyidik perkara-perkara keimigrasian. Hal ini berbeda dengan pada masa sekarang yang walaupun disebutkan imigrasi merupakan *leading sector* dalam pengawasan orang asing namun dalam membawa perkara, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Imigrasi harus melalui Kepolisian Negara.

### **c. Politik Hukum Dibidang Keimigrasian Sejak 1992-2011**

Peraturan perundang-undangan keimigrasian yang diberlakukan sejak tahun dari peraturan tersebut merupakan warisan dari pemerintah Hindia Belanda yang diberlakukan berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu pembentukan hukum dibidang keimigrasian baik undang-undang maupun peraturan pemerintah dilakukan secara parsial. Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan pada saat itu. Akibatnya pembentukan hukum dibidang keimigrasian menjadi tumpang tindih dan tidak tertata secara sistematis.

Pada tanggal 31 Maret 1992, telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian yang merupakan era baru dalam politik hukum keimigrasian, dan sekaligus telah mempersatukan seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keimigrasian. Undang-Undang Nomor 9 tahun 1992 bertujuan menekankan pada kepentingan nasional dan perlindungan yang lebih besar Warga Negara Indonesia serta menciptakan kepastian hukum dalam pengaturan lalu lintas orang asing. Didalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 9 tahun 1992

ditegaskan bahwa undang-undang ini menganut kebijakan bersifat selektif, yaitu kebijakan yang meneliti setiap kedatangan. Kebijakan ini menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) yang meneliti sejauh mana orang asing memberikan manfaat dan keuntungan bagi bangsa dan negara. Pendekatan keamanan (*security approach*), yaitu meneliti sejauhmana orang asing tidak mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat dan negara.

Penataan peraturan perundang undangan di bidang keimigrasian nasional bukan tanpa pertimbangan yang mendalam sehubungan dengan pembangunan nasional yang berwawasan nusantara dan disertai semakin meningkatnya lalu lintas orang serta hubungan antar bangsa dan negara. Hal ini ditegaskan dalam konsiderans Undang-Undang Nomor 9 tahun 1992 sebagai berikut :

*“Fungsi dan peranan keimigrasian di Indonesia adalah sebagai pengatur lalu lintas orang masuk\keluar wilayah RI dan pengaturan perlintasan orang tersebut terkait pembangunan nasional dan hubungan antar bangsa.”.*

Fungsi dan peranan keimigrasian dalam konteks perkembangan dunia saat itu dan sekarang memiliki aspek nasional dan aspek internasional. Fungsi keimigrasian memiliki aspek nasional karena peraturan perundang-undangan keimigrasian berfungsi mengatur lalu lintas orang dan melindungi kepentingan nasional. Di sisi lain, fungsi keimigrasian juga memiliki aspek internasional karena peraturan perundang-undangan keimigrasian mengatur lalu lintas orang asing dengan menggunakan pendekatan kerjasama internasional dan harus tetap berpegang teguh prinsip kedaulatan negara (*state souereignty*). Adanya aspek internasional menyebabkan pergeseran fungsi

keimigrasian yang bersifat nasional namun berwawasan internasional. Hal ini disebabkan perubahan dan perkembangan global mendorong munculnya entitas kejahatan baru yaitu kejahatan transnasional terorganisasi yang akan terkait dengan tugas pokok dan fungsi keimigrasian nasional.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 mengatur dua hal, yaitu pengaturan tentang lalu lintas orang keluar, masuk dan tinggal dari dan ke dalam wilayah negara Republik Indonesia dan pengaturan tentang hal mengenai pengawasan orang asing di wilayah Republik Indonesia. Pengawasan orang asing di Indonesia merupakan rangkaian kegiatan yang ditunjukkan untuk mengawasi lalu lintas orang asing meliputi masuk dan keluarnya orang asing ke dan dari wilayah Indonesia, dan keberadaan serta kegiatan orang asing di wilayah Republik Indonesia. Pengawasan orang asing sebagai suatu rangkaian kegiatan pada dasarnya telah dilakukan oleh perwakilan Republik Indonesia di luar negeri ketika menerima permohonan pengajuan visa. Pengawasan selanjutnya dilaksanakan oleh pejabat imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi ketika pejabat imigrasi dengan kewenangannya yang otonom memutuskan menolak atau memberi izin masuk, kemudian diberikan izin tinggal sesuai visa yang dimilikinya, maka selanjutnya pengawasan beralih kepada imigrasi yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal warga negara asing tersebut.

Pada setiap perubahan politik hukum keimigrasian akan membawa akibat logis yaitu perlunya pembaruan atau penyesuaian struktur organisasi imigrasi, hal ini juga mengakibatkan meningkatnya kesadaran hukum masyarakat mengenai konsepsi keamanan saat ini yang dirasakan mulai bergeser. Sebelumnya konsepsi keamanan

menggunakan pendekatan kewilayahan yang hanya meliputi keamanan nasional, sekarang berubah menjadi pendekatan komprehensif yang menyeluruh dengan melihat pada kondisi keamanan global dengan menggunakan pendekatan hukum baik hukum nasional maupun internasional. Dengan demikian, fungsi keamanan yang semula hanya sebagai alat kekuasaan telah berubah menjadi fungsi yang dapat memberikan kepastian hukum, melaksanakan penegakkan hukum, serta memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat.

Politik hukum keimigrasian berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian juga membedakan fungsi pelayanan masyarakat, fungsi penegakkan hukum, dan fungsi keamanan (Tri Fungsi Imigrasi). Fungsi pelayanan masyarakat merupakan fungsi penyelenggaraan pemerintahan atau administrasi negara dibidang pelayanan masyarakat. Imigrasi dituntut untuk memberi pelayanan maksimal di bidang keimigrasian baik kepada Warga Negara Indonesia maupun warga negara asing. Pelayanan bagi Warga Negara Indonesia terdiri dari pemberian paspor/pemberian Surat Perjalanan Laksana Paspor/Pas Lintas batas, pemberian tanda bertolak/masuk. Sedangkan pelayanan bagi warga negara asing terdiri dari pemberian dan perpanjangan masa berlaku dokumen imigrasi (dokim) meliputi KITAS/KITAP/Kemudahan Khusus Keimigrasian (dokim) meliputi Visa Kunjungan Wisata, Visa Kunjungan Sosial Budaya, Visa Kunjungan Usaha, pemberian izin masuk kembali dan izin bertolak, pemberian tanda bertolak dan masuk.

Dalam pelaksanaan tugas keimigrasian, keseluruhan aturan hukum dibidang keimigrasian ditegakkan kepada setiap orang yang berada didalam wilayah hukum



negara Republik Indonesia baik itu Warga Negara Indonesia atau warga negara asing. Fungsi penegakan hukum keimigrasian terhadap Warga Negara Indonesia ditujukan untuk mencegah dan memberantas masalah seperti pemalsuan identitas, tanggung jawab sponsor, kepemilikan paspor ganda dan ketertiban dalam pelanggaran aturan keimigrasian.

Penegakan hukum yang secara khusus ditujukan terhadap lalulintas warga negara asing ditujukan pada permasalahan pencegahan dan pemberantasan masalah-masalah pemalsuan identitas warga negara asing, pelanggaran pendaftaran orang asing dan pemberian buku pengawasan orang asing, penyalahgunaan izin tinggal, masuk secara ilegal atau berada secara ilegal, pemantauan\pengawasan administratif dan lapangan, serta kerawanan keimigrasian geografis dan perlintasan.

Secara operasional fungsi penegakkan hukum juga mencakup penolakan pemberian izin masuk, izin bertolak, izin keimigrasian dan tindakan keimigrasian. Semua itu merupakan bentuk penegakkan hukum yang bersifat administratif. Dalam pelaksanaan fungsi penegakkan hukum non administratif, petugas imigrasi memiliki wewenang penyidikan, tercakup tugas penyidikan (pemanggilan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan, penyitaan), pemberkasan perkara, pengajuan berkas perkara ke penuntut umum.

Bertalian erat dengan fungsi penegakkan hukum atau fungsi keamanan (*security*), Imigrasi berfungsi sebagai penjaga pintu gerbang negara karena Imigrasi merupakan institusi pertama dan terakhir yang menyaring kedatangan dan keberangkatan orang asing ke dan dari wilayah Republik Indonesia. Pelaksanaan fungsi keamanan

diwujudkan dalam bentuk pencegahan dan penangkalan. Penangkalan adalah larangan yang bersifat sementara terhadap orang-orang tertentu untuk masuk ke wilayah Indonesia berdasarkan alasan tertentu (Pasal 1 ayat 13 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 jo. Pasal 1 ayat 2 PP No. 30/1994 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pencegahan dan Penangkalan). Pencegahan adalah larangan yang bersifat sementara terhadap orang-orang tertentu untuk keluar dari wilayah Indonesia berdasarkan alasan tertentu (Pasal 1 ayat 12 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 jo. Pasal 1 ayat 1 PP No. 30/1994).

Fungsi-fungsi keimigrasian yang ada saat ini memerlukan pengkajian kembali dan perubahan-perubahan yang akan dilakukan harus sejalan dengan perkembangan kondisi keimigrasian saat ini dalam berbagai bidang lainnya. Peran keimigrasian yang bersifat multidimensional di masa kini dan masa yang akan datang akan lebih kuat dipengaruhi oleh berbagai aspek kehidupan apakah itu aspek poleksosbudhankam. Misalnya, pernyataan Menteri Kesehatan RI beberapa tahun yang lalu mengenai terjangkitnya virus flu atau polio yang berbahaya di media massa akan berpengaruh langsung terhadap jumlah kedatangan turis mancanegara ke Indonesia dan ini berarti volume pekerjaan keimigrasian di pelabuhan-pelabuhan pendaratan akan menurun. Justru disinilah terlihat bagaimana peran keimigrasian atau petugas imigrasi yang berada di garis depan harus dapat menjelaskan dan menetralsir keadaan terhadap pengaruh pernyataan Menteri Kesehatan Republik Indonesia tersebut ini adalah sebagai contoh yang terjadi. Dengan demikian peran keimigrasian dimasa yang akan datang disamping ketiga fungsi yang telah ada maka fungsi-fungsi lainnya yang berkaitan langsung dengan berbagai kepentingan pemerintah dan masyarakat akan merupakan bagian dari

tanggung jawab keimigrasian. Perubahan juga diperlukan untuk meningkatkan intensitas hubungan Indonesia dengan negara lain didunia.

#### **d. Politik Hukum di bidang Keimigrasian Periode 2011 Sekarang**

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 denganya dinyatakan tidak berlaku lagi. Bila dibandingkan, maka materi Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 pada dasarnya secara prinsip, tidak banyak mengubah politik hukum keimigrasian sebagaimana termuat didalam undang-undang keimigrasian yang terdahulu.

Di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011, tentang keimigrasian, pada 1. Umum, perubahan pokok yang terlihat hanya pada alinea ketiga dan diulang pada alinea ke tigabelas mengenai penghapusan ketentuan “Penangkalan” terhadap warganegara Indonesia, serta pada 1 . Umum huruf d, yang mengatur adanya pembatasan jangka waktu masa “pendentesian” seorang asing di Rumah Detensi Imigrasi, yang sebelumnya tidak pernah diatur masalah tersebut pada undang-undang terdahulu namun pengaturan jangka waktu pendetensian maksimal 10 (sepuluh) tahun yang ditetapkan dalam pasal 85 ayat 2 dirasakan tidak tuntas, karena pasal atau ayat selanjutnya tidak pernah mengatur bagaimana status keimigrasian keberadaan mereka setelah lepas dari Rumah Detensi Imigrasi, apakah mereka akan memiliki hak untuk bertempat tinggal di Indonesia? Selebihnya materi pasal pasal undang-undang ini hanya

berupa pemutahiran (*updating*) mengenai pengaturan keimigrasian yang disesuaikan dengan adanya pengaruh globalisasi, misalnya adanya pengaruh terhadap perkembangan serta dampak-dampaknya akibat terjadinya *transnational crime* yang terus meningkat, adanya perkembangan perekonomian dunia yang mana fungsi keimigrasian diharapkan dapat menunjang atau memfasilitasi pembangunan perekonomian nasional serta menindak lanjuti ketentuan yang mengatur “dwi kewarganegaraan terbatas bagi Warga Negara Indonesia tertentu” sebagaimana telah ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tentang Kewarganegaraan Indonesia.

Disamping itu dalam alinea kelima 1. Umum Penjelasan Undang-Undang Keimigrasian ditetapkan adanya perluasan subjek kriminilisasi, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2009, Tentang Ratifikasi Konvensi PBB Menentang Kejahatan Transnasional Terorganisasi. Namun sayang isi alinea ini tidak secara eksplisit dilengkapi dengan mengadopsi Undang-Undang Nomor 14 tahun 2009, Tentang Ratifikasi Protokol Perdagangan Manusia Terutama Perempuan dan Anak-Anak, dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2009, Tentang Ratifikasi Protokol Penyelundupan Manusia Melalui Darat, Laut dan Udara, padahal justru pada kedua undang-undang inilah fungsi atau peran keimigrasian secara tegas dimuat didalamnya. Dari undang-undang inilah sebetulnya dapat dijadikan dasar dari perubahan politik hukum dibidang keimigrasian utamanya dibidang intelejen, pengawasan dan keamanan nasional dalam kaitan lalu-lintas manusia yang masuk dan keluar wilayah Indonesia. Meningkatnya kedatangan ilegal migran ahir-ahir ini merupakan indikator yang membuktikan bahwa migrasi manusia saat ini dan dimasa-masa mendatang akan semakin sulit diatasi.

Ada hal baru yang dimuat didalam Undang-Undang Keimigrasian Nomor 6 tahun 2011, yaitu diaturnya teknologi informasi dan komunikasi didalam sistem manajemen keimigrasian, suatu ketentuan yang seharusnya sudah dimuat dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 1992 karena sebenarnya instansi keimigrain Indonesia telah menerapkan teknologi informasi sejak tahun 1976. Pengaturan mengenai penggunaan teknologi informasi dan komunikasi hanya diatur dalam satu pasal dengan dua ayat, disayangkan bahwa dalam pengaturan Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian tidak diatur suatu pasal mengenai status legal formal penggunaan produk teknologi informasi didalam suatu proses hukum atau proses peradilan baik itu berbentuk *hard copy* atau *soft copy* sebagai barang bukti yang sah dan valid.

Mengenai pengaturan pencegahan pada pasal 97 ayat (1), dikatakan bahwa pencegahan dapat diperpanjang setiap 6 (enam) bulan dan tidak diatur batas jumlah maksimum dari perpanjangan tersebut, hal ini dikuatirkan dapat disalahgunakan penerapannya dan menjadikan suatu keadaan yang bersifat “*ultra vires*”. Penetapan pasal ini telah mendapat gugatan dari Prof. Yusril Ihza Mahendra ke Mahkamah Konstitusi, yang mana kemudian Mahkamah Konstitusi mengabulkan gugatan itu dan sesuai dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi No 64/PUU-IX/2011 tanggal 20 Juni 2012, maka Pasal 91 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011, untuk keputusan pencegahan terhadap seseorang hanya diberlakukan 2 (dua) kali perpanjang saja, tidak seperti sebelumnya yang dapat diperpanjang setiap 6 (enam) bulan dengan jumlah perpanjangan yang tidak terbatas. Demikian pula karena dalam praktiknya mengenai pencegahan ternyata sering terjadi pelanggaran, yaitu kaburnya orang-orang yang

dicegah keluar negeri maka selayaknya pelanggaran atas pencegahan ini dilakukan kriminalisasi.

Politik Hukum dibidang keimigrasian Indonesia yang tercermin dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 seharusnya sudah dapat mengakomodasikan masalah-masalah yang berkaitan dengan konsepsi, doktrin keimigrasian Indonesia, berupa gambaran kebijakan publik yang lebih konkrit dimana fungsi keimigrasian tidak hanya berada pada ranah sistem atau proses administrasi pemerintahan dibidang teknis keimigrasian saja, akan tetapi sudah diikutsertakannya peran fungsi keimigrasian yang merupakan bagian yang dapat mempengaruhi suatu proses penetapan kebijakan negara (*state policy*).

Sebagaimana dalam pembahasan terdahulu bagaimana sifat multidimensi dan interdisiplin fungsi keimigrasian ditambah dengan sifat manusia yang sangat dinamis serta perkembangan global nasional, maka dimasa mendatang ini tidak satupun negara didunia yang lumpuh dari persoalan keimigrasian. Pemerintah Indonesia harus secara tepat dan segera untuk dapat mengantisipasinya, antara lain dengan melakukan upaya yang di sebut *Government Bussiness Process Re-engenering*, dimaksud untuk lebih memperdayakan fungsi keimigrasian sesuai dengan perkembangan dan perubahan-perubahan besar yang terjadi didunia migrasi internasional. Sebagai contoh konkrit, misalnya di dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 Tentang Keimigrasian, dinyatakan bahwa :

*“Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan Negara.”*

Pengertiannya bahwa butir ini hanya memberikan definisi atas lalu lintas manusia dan pengawasannya yang keluar masuk wilayah Indonesia, padahal saat ini paradigma keimigrasian sudah banyak berubah yang apabila kita mengacu kepada pemahaman-pemahaman secara internasional saat ini, bahwa pengertian mengenai keimigrasian tidak lagi semata-mata hanya terfokus kepada manusia sebagai objek yang berlalu lintas antar negara dan pengawasannya saja. Paradigma baru telah bergeser dan memberikan perluasan atas pengertian mengenai migrasi yang tadinya hanya pengertian perpindahan dari satu negara ke negara lain, dan dilakukan secara individual, namun saat ini pengertian tersebut telah menyatakan bahwa perpindahan tidak hanya ke satu negara namun diasumsikan dapat dilakukan ke beberapa negara (*transnational migration*) serta dilakukan secara berkelompok.

Literatur-literatur keimigrasian dalam kurun waktu lima tahun terakhir yang dapat dijadikan referensi untuk memberikan penjelasan tentang perubahan-perubahan tersebut, menjelaskan bahwa suatu proses migrasi dari manusia (*human migration*) tidak saja melihat manusia secara ”*unsich*”, namun harus dapat dipahami bahwa setiap pergerakan/perpindahan manusia secara simultan juga diartikan adanya pergerakan/perpindahan modal uang (*money capital*), sumber daya manusia (*human*

*capital*), masalah-masalah politik, sosial, budaya, keamanan, demografi, lingkungan hidup dan lain-lain aspek kehidupan.

Pemahaman mengenai transnasional migrasi yang disampaikan oleh Thomas Faist, Margit Fauser dan Eveline Reisenauer dalam bukunya “*Transnasional Migration* “, adalah suatu contoh yang telah memberikan gambaran tentang perubahan paradigma migrasi saat ini. Perubahan paradigma mengenai keimigrasian yang dipahami secara universal tentu saja harus dapat diadopsi oleh Imigrasi Indonesia misalnya dengan mengubah pengertian mengenai keimigrasian seperti apa yang dikatakan dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 Pasal 1 butir 1 tersebut menjadi suatu pengertian yang sesuai dengan perubahan paradigma keimigrasian saat ini. Tentu saja hal tersebut akan berdampak yang sangat luas terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi di bidang keimigrasian sebagai salah satu subsistem dari sistem yang lebih besar yaitu tugas pokok dan fungsi Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.

Perubahan-perubahan yang akan dilakukan (*re-design*) tentu saja harus berorientasi kepada peningkatan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam rangka melaksanakan suatu proses pelayanan jasa keimigrasian, proses pelayanan itu sendiri tentu saja juga harus memperhatikan faktor-faktor lainnya yang akan menunjang keberhasilan tercapainya peningkatan mutu pelayanan. Mengacu kepada perubahan paradigma keimigrasian dimaksud, maka justru disini dapat dilihat bahwa fungsi keimigrasian tidak saja hanya melakukan suatu “proses administratif” dalam rangka penerbitan paspor, visa, izin tinggal, dan lain-lain, namun juga mengandung makna bahwa fungsi keimigrasian merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dan



pembentukan kebijakan publik (*Public-policy*) pada tataran nasional pada posisi fungsi keimigrasian yang bersifat multidimensi.

Pemahaman seperti apa yang dimaksud dapat kita lihat contoh yaitu kerusuhan yang baru-baru ini terjadi di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Medan yaitu terjadinya perkelahian antara suku Rohingnya dengan warga negara Myanmar yang mengakibatkan jatuhnya korban jiwa, masalah yang berkaitan dengan faktor historis sosilogis, psikologis antara ras dan agama di lingkungan masyarakat asal Myanmar tidak dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk dapat mencegah secara dini terjadinya kerusuhan tersebut. Alasan terjadinya pelecehan seksual sebenarnya hanyalah sebagai suatu pemicu saja, rasa dendam, direndahkan, terhina karena merasa terusir dari Myanmar dan lain-lain persoalan yang dialami satu kelompok lainnya, dimana perseteruan itu sudah terjadi di negaranya sebelum mereka berada di Rudenim Medan adalah pokok penyebab terjadinya kerusuhan tersebut. Maknanya disini penetapan kebijakan suatu pelayanan harus juga memperhatikan banyak faktor eksternal maupun internal yang ada dalam suatu fungsi, sehingga pelayanan yang diberikan dalam rangka melaksanakan suatu keputusan dapat mencapai sasaran secara optimal dan “*secured*”.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid* hal. 133-152