

Bab I

Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

Di bawah mandat *United Nation High Commisioner for Refugee* (UNHCR), pengungsi adalah seseorang yang berada di luar negara asalnya atau tempatnya menetap dan tidak bisa atau tidak mau kembali ke negara asal yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan persekusi terhadap salah satu dari alasan yang tercantum dalam Konvensi 1951. Pengungsi berada dalam ancaman yang serius dan tanpa pandang bulu terhadap hidupnya, keselamatan fisik atau kebebasannya yang diakibatkan kekerasan yang meluas atau kejadian-keadian yang sangat mengganggu ketertiban umum.¹

Jumlah pengungsi yang datang ke wilayah Indonesia semakin hari semakin bertambah jumlahnya. Sampai dengan akhir Januari 2016, sejumlah 6,063 pengungsi yang sebagian besar datang dari Afghanistan (49%), Myanmar (11%), dan Somalia (8%) terdaftar di UNHCR Jakarta. Ketika seorang pengungsi meninggalkan negara asalnya atau tempat tinggal sebelumnya, mereka meninggalkan sebagian besar hidup, rumah, kepemilikan dan keluarganya. Pengungsi tersebut tidak dapat dilindungi oleh negara asalnya dan mereka terpaksa meninggalkan negaranya. Oleh karena itu,

¹ Modul pembelajaran mandiri, Pengenalan Tentang Perlindungan Internasional, 1 Januari 2005, hlm 14

perlindungan dan bantuan kepada mereka menjadi tanggung jawab komunitas internasional.²

Ada sekitar 13.000 pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. Indonesia belum menjadi peserta Konvensi 1951 yang terkait dengan Keadaan Pengungsi (*Konvensi Pengungsi*) atau Protokol 1967. Para pengungsi dan pencari suaka (dan orang yang tidak bernegara) di Indonesia mengalami kesulitan untuk tinggal di negara ini. Mereka tidak mempunyai izin bekerja, dan tidak menerima bantuan sosial dari pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia memperbolehkan para pengungsi dan pencari suaka tersebut untuk tinggal di Indonesia selama mereka memiliki dokumen-dokumen pendaftaran dari Kantor Perserikatan Bangsa-Bangsa Komisaris Tinggi untuk Pengungsi (UNHCR).³

Pemerintah Indonesia sampai saat ini belum meratifikasi ketentuan Konvensi Jenewa 1951 tentang Pengungsi namun, Ketentuan dalam konstitusi Negara Republik Indonesia jelas mengatur perlindungan hak hidup dan hak untuk mempertahankan kehidupannya, hal ini ditegaskan dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mengatur:

Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat

²<http://www.unhcr.or.id/id/siapa-yang-kami-bantu/pengungsi> diakses pada hari Sabtu, 16 September 2016 pukul 22.25

³<https://suaka.or.id/tag/pengungsi-lintas-batas/> diakses pada 20 September 2016 pukul 14:45

kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan.

Hal tersebut diatas menunjukkan bahwa meskipun pemerintah Indonesia belum meratifikasi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol Tambahan 1967, Indonesia mengakui dan melindungi keberadaan hak-hak asasi manusia. Termasuk pula hak-hak asasi mereka yang menjadi pengungsi.

Ketika terjadinya perang saudara antara Vietnam Selatan dan Vietnam Utara (Vietkong) tercatat sekitar 250 ribu pengungsi mendarat di Pulau Galang, Kepulauan Riau, Indonesia. Atas dasar kemanusiaan, pemerintah Indonesia memutuskan bekerjasama dengan UNHCR untuk membuat penampungan bagi para pengungsi Vietnam yang didanai oleh UNHCR. Selama 18 tahun para pengungsi tersebut bertempat tinggal di Indonesia hingga pada tahun 1996 UNHCR memutuskan untuk memulangkan para pengungsi ke negara asalnya karena danayang tidak mencukupi untuk membiayai penampungan tersebut, sehingga penampungan tersebut dibubarkan dan ditutup untuk pengungsi.⁴

Sebagai bentuk konsistensi Pemerintah Indonesia terhadap nilai-nilai Hak Asasi Manusia, maka berbagai upaya dilakukan guna meningkatkan bentuk penanganan terhadap pengungsi asing. Mengacu pada Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3882) lahir Peraturan

⁴ Vindy Septia Anggrainy, Perlindungan Pengungsi Lintas Batas Negara di Indonesia Menurut Hukum Internasional, dalam jurnal Fakultas Hukum UNSRAT, *Lex et Societatis*, Vol. 11/Januari/2014 No. 1, hlm. 55.

Presiden No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri.

Perpres No 125 Tahun 2016 tentang Penangan Pengungsi Dari Luar Negeri memberikan kewenangan dan instruksi yang jelas terhadap pemerintah daerah yang melakukan penemuan, penampungan, pengamanan maupun pengawasan keimigrasian. Di wilayah Yogyakarta sendiri jarang dilakukan penemuan pengungsi dikarenakan letaknya yang jauh dari perbatasan maupun lautan. Dalam hal suatu daerah memungkinkan untuk menampung pengungsi maka pengungsi dapat dibawa dari daerah ditemukan ke tempat penampungan.

Menurut Pasal 24 ayat (4) Perpres Nomor 125 Tahun 2016 mengakomodir prosedur yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menyediakan tempat penampungan bagi para pengungsi dengan menggunakan fasilitas barang milik daerah. Penggunaan tersebut dalam bentuk pinjam pakai antara pemerintah daerah dengan Menteri sebagai pemerintah pusat. Hal ini menjadi suatu jalan keluar bagi kepadatan penampungan pengungsi di berbagai wilayah seperti Aceh atau Papua. Selain itu, hal ini menjadi sarana untuk mengurai pusat kesibukan aktifitas penanganan pengungsi di Pusat.

Selanjutnya dalam Pasal 26 Perpres Nomor 125 Tahun 2016 menetapkan dengan jelas kriteria tempat penampungan bagi pengungsi. Kriteria tersebut antara lain; pertama, dekat dengan fasilitas pelayanan kesehatan dan ibadah. Kedua, berada pada satu wilayah kabupaten/kota

dengan Rumah Detensi Imigrasi dan kondisi keamanan yang mendukung. Termasuk pula menjamin ketersediaan fasilitas kebutuhan dasar pengungsi paling sedikit berupa penyediaan air bersih, pemenuhan kebutuhan makan, minum, dan pakaian serta pelayanan kesehatan dan kebersihan dan fasilitas ibadah.

Dalam hal penyediaan fasilitas serta tempat penampungan yang layak, pemerintah daerah dapat bekerjasama dengan organisasi internasional di bidang urusan migrasi melalui kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia setelah berkoordinasi dengan Menteri.

Daerah Istimewa Yogyakarta telah menjadi tempat penampungan pengungsi asing sejak Tahun 2012 hingga April 2017. Penampungan tersebut dilakukan di *Community Housing Sewon*, Bantul milik Dinas Sosial dengan bantuan pendanaan dari *International Organization of Migrant (IOM)* serta pendampingan dari *Jesuit Refugee Service (JRS)*. Pengungsi yang berada di rumah penampungan di Yogyakarta adalah pengungsi yang telah memperoleh status pengungsi dari UNHCR dan sedang menunggu status kewarganegaraan dari negara ketiga. Namun sejak pertengahan Tahun 2016 mulai terjadi penurunan bahkan penghentian penerimaan pengungsi dari luar negeri di wilayah DIY yang belum diketahui alasannya baik oleh IOM maupun JRS.

Oleh karena itu, menjadi penting untuk mengetahui bagaimanakah perlindungan pengungsi asing dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta

(DIY) berdasarkan Perpres No 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan maka rumusan masalah yang dapat ditarik adalah “bagaimanakah perlindungan pengungsi asing di DIY berdasarkan Perpres Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian adalah untuk mengetahui pelaksanaan perlindungan pengungsi asing berdasarkan Perpres Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri di DIY dan untuk memenuhi syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis: memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum internasional khususnya yang berkaitan dengan pengungsi.
2. Manfaat Praktis:
 - a. Bagi pemerintah Republik Indonesia: mendorong pemerintah Republik Indonesia untuk segera meratifikasi Konvensi Jenewa 1951 tentang Pengungsi dan Protokol Tambahan 1967.

- b. Bagi aktivis kemanusiaan: memperoleh informasi mengenai hak-hak dan kewajiban pengungsi yang wajib diperjuangkan.
- c. Bagi pengungsi: memperoleh informasi mengenai hak-hak dan kewajiban serta cara memperoleh bantuan hukum di wilayah NKRI.
- d. Bagi Keimigrasian: dapat semakin meningkatkan kinerja dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi yang berada di rumah detensi baik di daerah Yogyakarta maupun wilayah NKRI lainnya.

E. Keaslian Penelitian

1. Andi Ulfah Tiara Patunru B11110030 Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Menulis skripsi dengan judul Peranan United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) Terhadap Pengungsi Korban Perang Saudara Di Suriah. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sejauh mana peranan UNHCR terhadap penanganan pengungsi Suriah dan untuk mengetahui bagaimana bentuk kerjasama UNHCR dengan organisasi regional lain dalam menangani pengungsi Suriah. Metode penelitian dalam tulisan ini menggunakan studi kepustakaan (library research), data yang diperoleh diolah dan dianalisis secara kualitatif untuk memperoleh hasil yang bersifat deskriptif normatif. Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa (1) sebagai organisasi internasional yang mendapatkan mandat khusus oleh PBB terhadap penanganan pengungsi khususnya pengungsi

Suriah, UNHCR berperan penting sebagai determinator status pengungsi dan sebagai inisiator/fasilitator perlindungan dan bantuan terhadap para pengungsi. Selain itu dalam menangani pengungsi Suriah misalnya di Turki, UNHCR melakukan berbagai kerjasama yang strategis dengan organisasi regional/internasional lainnya seperti UNICEF, UNDP, UNWFP, WHO dan juga dengan organisasi Bulan Sabit Merah Internasional (ICRC). Perbedaannya dengan penelitian yang penulis lakukan adalah mengenai pengungsi asing yang dibatasi hanya dari Suriah dan subyek penelitiannya berbeda antara UNHCR dan Pemerintah Daerah DIY.

2. Samitha Andimas 110200327 Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Medan. Menulis skripsi dengan judul Aspek Perlindungan Pengungsi Dilihat Dari Hukum Nasional Dan Hukum Internasional (Studi Kasus Penanganan Rohingya di Kota Medan). Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana perlindungan terhadap pengungsi menurut hukum Internasional dan bagaimana penerapan hukum di Indonesia serta hukum Internasional terhadap penanganan terhadap pengungsi Rohingya yang berada di wilayah Indonesia. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah dengan pendekatan penelitian kepustakaan (library research) atau penelitian normatif dengan upaya penyeleksian dan pengumpulan data dari berbagai macam buku, pendapat sarjana, kamus, ensiklopedia dan literature hukum Internasional yang berkaitan dengan penulisan skripsi. Hasil penelitian yang diperoleh

adalah Kedudukan Pengungsi 1951 dan Protokol tentang Kedudukan Pengungsi 1967. Hukum pengungsi lahir bersamaan dengan disahkannya Konvensi 1951. Konvensi 1951 dan Protokol 1967 bisa dikatakan sebagai fondasi dari hukum pengungsi Internasional. Masalah pengungsi Rohingya sebenarnya sudah terjadi sekian lama. Namun keadaan semakin parah dengan dikeluarkannya Undang-Undang diskriminatif “Burma Citizenship Law 1982) yang menganggap kaum Rohingya sebagai orang asing serta tidak diperbolehkan melakukan kegiatan perdagangan. Perbedaannya dengan penelitian yang penulis lakukan adalah penulis melihat secara khusus penanganan pengungsi dari segi penampungan saja.

3. Melisa Yunita 09/280751/Hk/18006 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta menulis skripsi dengan judul Kesesuaian Praktik Penanganan Pengungsi Dan Pencari Suaka Pada Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Di Indonesia Berdasarkan Ketentuan Hukum Pengungsi Internasional. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana praktik penanganan pengungsi dan pencari suaka pada Rudenim di Indonesia dan bagaimana kesesuaian praktik penanganan pengungsi dan pencari suaka di Rudenim dengan ketentuan hukum internasional. Hasil yang diperoleh dalam penelitian ini adalah Penanganan pengungsi dan pencari suaka yang berada di Rudenim dilaksanakan berdasarkan prosedur standar yang dimiliki Rudenim, yang ditugaskan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dalam penanganannya

Pemerintah Indonesia sudah sesuai dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi dan pencari suaka. Namun masih belum sepenuhnya sesuai dengan pengaturan internasional. Perbedaannya dengan penelitian yang penulis lakukan adalah penulis menekankan pada kebaruan proses penanganan berdasarkan Perpres No 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri.

F. Batasan Konsep

Penulisan hukum ini diberi batasan konsep sebagai berikut:

1. Pengungsi menurut Konvensi Jenewa 1951 adalah orang-orang yang berada diluar negaranya dan terpaksa meninggalkan negara mereka karena adanya peristiwa yang terjadi sebelum tanggal 1 Januari 1951 dan adanya rasa takut yang sangat akan persekusi karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu ataupun karena pendapat politik yang dianut mereka. Bagi yang tidak memiliki warga negara, mereka berada yang di luar negara dimana mereka bertempat tinggal sebelumnya, sebagai akibat dari suatu peristiwa, dan tidak dapat, atau karena adanya rasa takut yang sedemikian rupa dan tidak bermaksud untuk kembali ke negara tersebut.
2. Perlindungan pengungsi sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri bahwa perlindungan pengungsi meliputi penemuan, penampungan, pengamanan maupun pengawasan keimigrasian.

3. Menurut Kamus Internasional Yogyakarta adalah Kota di Jawa Tengah
Sebuah provinsi Indonesia Sebuah kesultanan di Jawa.

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan atau berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan perlindungan pengungsi di Yogyakarta. Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder.

2. Sumber data

Dalam penelitian hukum normatif data berupa data sekunder, terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai berikut.

a. Bahan hukum primer, terdiri atas:

- 1) Undang Undang Dasar 1945 pada Pasal yang mengatur tentang hak asasi manusia yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk hidup dan tidak disiksa, dan tentang kewajiban setiap orang untuk menghormati hak asasi manusia orang lain.
- 2) Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, tentang definisi hak asasi manusia, tentang Negara

Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, dan tentang hak-hak dasar manusia termasuk pula hak untuk hidup.

- 3) Undang Undang Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 368, tentang definisi pengungsi, bentuk perlindungan terhadap pengungsi, definisi penampungan, serta Pasal prosedur dan kriteria dalam rumah penampungan.

Bahan hukum primer selain berupa peraturan perundang undangan juga berupa norma hukum Internasional yaitu:

- 1) Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi, mengenai istilah pengungsi dan definisinya, prinsip non diskriminasi, pembebasan dari resiprositas, tindakan sementara, status pribadi pengungsi, hak pengungsi untuk akses ke pengadilan, pendidikan umum bagi pengungsi, bantuan administratif dan larangan pengusiran atau pengembalian (*refoulement*).
- 2) Protokol Tambahan 1967 tentang Status Pengungsi, mengenai akses yang mana menyatakan bahwa protokol ini senantiasa terbuka bagi negara-negara yang hendak melaksanakan bersama konvensi Jenewa 1951 dan mengenai ketentuan reservasi dan deklarasi oleh suatu negara yang hendak terikat dalam protokol ini.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum dan pendapat non hukum yang diperoleh dari literatur, jurnal, makalah seminar, surat kabar dan internet. Pendapat hukum juga diperoleh dari narasumber yaitu Bambang Satrio selaku Kepala Divisi Keimigrasian Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Cara Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penulisan ini dilakukan dengan cara:

- a. Studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang undangan, pendapat hukum dan pendapat non hukum yang diperoleh dari literatur, jurnal, makalah seminar, surat kabar dan internet.
- b. Wawancara dengan narasumber dalam hal ini Kepala Imigrasi Kelas I DIY dan Kepala Kesbangpol DIY.

4. Analisis Data

- a. Bahan hukum primer yang berupa konvensi internasional akan dianalisis sesuai dengan 5 tugas ilmu hukum normatif yaitu :
 - 1) Bahan hukum primer dilakukan deskripsi secara sistematis. Deskripsi yaitu menguraikan atau memaparkan konvensi internasional mengenai isi maupun struktur yang terkait dengan pemberian bantuan hukum terhadap pengungsi.
 - 1) Sistematisasi secara vertikal antara Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Undang-Undang Nomor

39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 serta Undang-Undang Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, ditemukan adanya harmonisasi. Prinsip penelaran hukumnya ialah non-kontradiksi, sehingga tidak diperlukan asas peraturan perundang-undangan. Secara horizontal terdapat sinkronisasi antara Konvensi Jenewa 1951 dengan Protokol Tambahan 1967 tentang Pengungsi. Sehingga berlaku prinsip penelaran hukum subsumsi, sehingga tidak diperlukan asas berlakunya peraturan perundang-undangan.

- 2) Analisis hukum positif, yaitu mengkritisi peraturan perundang-undangan sebab peraturan perundang-undangan itu *open system*.
- 3) Interpretasi hukum positif, yaitu menafsirkan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini interpretasi dengan :
 - a) Interpretasi gramatikal, yaitu menafsirkan peraturan perundang-undangan berdasarkan tata bahasa.
 - b) Interpretasi sistematisasi, yaitu menafsirkan peraturan perundang-undangan untuk menentukan ada tidaknya sinkronisasi ataupun harmonisasi.
 - c) Interpretasi teleologis yaitu menafsirkan tujuan adanya peraturan perundang-undangan.
- 4) Menilai hukum positif, yaitu menemukan gagasan yang paling ideal berkaitan dengan pelaksanaan pemberian bantuan hukum

terhadap pengungsi yang berada di rumah detensi. Secara khusus mengenai penerapan asas dan prinsip hukum Internasional dalam memperlakukan pengungsi yang berada di suatu wilayah negara.

- b. Bahan hukum sekunder yang berupa pendapat hukum yang diperoleh dari Kepala Divisi Keimigrasian Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta akan dideskripsikan, dicari persamaan dan perbedaan pendapat untuk menganalisis bahan hukum primer. Pendapat narasumber akan dideskripsikan untuk menganalisis bahan hukum primer. Dokumen yang berupa file dan data dengan diperoleh dari Kantor Imigrasi Kelas I di Yogyakarta atau narasumber akan dideskripsikan dan akan dikaji sesuai atau tidak dengan bahan hukum primer.

5. Proses Berpikir (Prosedur Bernalar)

Dalam menganalisis bahan hukum untuk menarik kesimpulan digunakan proses secara deduktif. Proses berpikir deduktif, adalah proses berpikir yang bertolak dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui berupa perundang-undangan tentang pemberdayaan sosial yang kemudian berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus berupa hasil penelitian tentang pelaksanaan Perpres Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri di DIY.

H. Sistematika Penulisan

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Tinjauan Pustaka, Batasan Konsep, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan Hukum.

BAB II: PEMBAHASAN

Bab II berupa tinjauan umum mengenai kebijakan hukum di bidang pelaksanaan Perpres Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri di DIY. Bab ini mencakup uraian mengenai pengertian pengungsi, sebab-sebab orang menjadi pengungsi, hak dan kewajiban pengungsi, latar belakang dan dampak dari lahirnya Perpres Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, upaya pemerintah DIY dalam melakukan penanganan pengungsi serta kendala yang dihadapi dalam upaya penanganan. Hasil penelitian dan pembahasan tentang pelaksanaan Perpres Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri di DIY.

BAB III: SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bab penutup yang berupa kesimpulan dan saran.