

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Fenomena pengungsi dari luar negeri menjadi permasalahan bagi negara-negara di dunia. Hal ini menarik perhatian masyarakat internasional yang menyebabkan terbentuknya Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 tentang Pengungsi. Kedua instrumen internasional tersebut mencakup mengenai hak dan kewajiban pengungsi begitupun dengan hak dan kewajiban suatu negara penerima pengungsi. Pada Pasal 33 Konvensi Jenewa 1951 terdapat suatu prinsip yaitu prinsip *non-refoulement* yang berbunyi “Tidak ada negara pihak yang akan mengusir atau (*“refouler”*) pengungsi dengan cara apa pun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana hidup dan kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya”¹. Maka dari itu prinsip *non-refoulement* merupakan jantung bagi para pengungsi ke negara asalnya.

Terdapat beberapa negara yang tidak meratifikasi dan atau mengaksesi instrument internasional terkait pengungsi. Indonesia adalah satu negara yang belum mengaksesi dan menyatakan terikat pada Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967. Berikut beberapa alasan yang

¹ Universitas Muahammadiyah Purwokerto, *Terjemahan Konvensi Jenewa 1951*, <https://repository.ump.ac.id/3155/8/LAMPIRAN%20%20-%20%20NOVITA%20NUR%20UTAMI.pdf>, diakses pada 24 September 2023 pukul 11.00 WIB

menyebabkan Indonesia belum menyatakan terikat dengan kedua instrument internasional tersebut, diantaranya yaitu : pertama kurangnya kemauan politik ditingkat elit politik yang menyebabkan untuk melaksanakan hukum internasional yang berkaitan dengan HAM dan perlindungan pengungsi dirasa masih kurang; kedua belum adanya pemahaman yang mendasar utuh atau kurang tentang pengungsi dan persoalan yang dihadapi sehingga promosi dan sosialisasi tentang hukum pengungsi masih kurang; ketiga adanya keraguan pemerintah untuk mengikatkan diri dengan kedua instrumen dikarenakan kekhawatiran terhadap pemenuhan kewajiban-kewajiban negara yang telah diatur untuk dilaksanakan; keempat keenganan pemerintah sebab adanya pandangan bahwa instrument internasional ini merupakan faktor penarik bagi pengungsi dimana untuk mengatur negara Indonesia sendiri masih menjadi permasalahan apabila ditambah dengan pengungsi dari luar negeri maka permasalahan negara jadi bertambah.

Faktanya banyak pengungsi dari luar negeri yang datang ke Indonesia untuk mencari suaka di Indonesia. Hal ini dimulai sejak tahun 1975 sampai 1980 terdapat ratusan ribu pengungsi dari Vietnam mencari suaka ke Indonesia peristiwa ini disebut dengan "*Vietnamese Boat People*". Terhitung sejak tahun 1975 Indonesia menerima pengungsi dari luar negeri dan mulai bekerjasama dengan *United Nations High Commissioner Refugees (UNHCR)*. Indonesia tidak dapat menetapkan status "pengungsi" kepada pencari suaka yang datang ke Indonesia,

dikarenakan Indonesia tidak terikat dengan Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967. Penetapan status “pengungsi” kepada pencari suaka asing di Indonesia merupakan wewenang dari UNHCR.

Alasan Indonesia menerima pengungsi dari luar negeri dikarenakan menghormati kebiasaan internasional yaitu adanya prinsip *non-refoulement*. Indonesia terikat dengan *Universal Declaration of Human Rights* yang kemudian disebut sebagai Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia. Mengingat dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia terdapat regulasi mengenai pengungsi dari luar negeri yaitu pada Pasal 13 Ayat (2) yang berbunyi “Setiap orang berhak meninggalkan suatu negeri, termasuk negerinya sendiri, dan berhak kembali ke negerinya”². Mengenai suaka juga ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (amandemen ke-4 tahun 2000) pada Pasal 28 G yang menyatakan “setiap orang untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka dari politik negara lain”³. Sehingga dapat diketahui bahwa alasan utama Indonesia mau menerima pengungsi dari luar negeri didasarkan pada nilai-nilai kemanusiaan sebagaimana tercantum dalam nilai-nilai Pancasila yang merupakan ideologi bangsa, yaitu pada butir Sila ke-2 yang berbunyi “kemanusiaan yang adil dan beradab” hal ini menjadi faktor utama bagi Indonesia untuk menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia bagi setiap individu.

² Komnas HAM. *Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia*. [https://www.komnasham.go.id/files/1475231326-deklarasi-universal-hak-asasi--\\$R48R63.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/1475231326-deklarasi-universal-hak-asasi--$R48R63.pdf), diakses pada 24 September 2023 pukul 11:29 WIB.

³ Wagiman, 2012, *Hukum Pengungsi Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 130.

Dikarenakan Indonesia belum menyatakan terikat dengan Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967, pemerintah Indonesia mengatur terkait pemberian suaka dan kebijakan pengungsi dari luar negeri dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Hal ini diketahui sebagaimana tercantum dalam beberapa Pasal, yaitu diantaranya :

Pasal 25 menyebutkan “Kewenangan memberikan suaka kepada orang asing berada ditangan Presiden dengan memperhatikan Pertimbangan Menteri”

Pasal 26 menyebutkan “Pemberian suaka kepada orang asing dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta dengan memperhatikan hukum, kebiasaan dan praktek ubternasional”

Pasal 27 menyebutkan “Presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan Menteri”⁴.

Faktanya Indonesia telah menerima pengungsi dari luar negeri sejak tahun 1975, akan tetapi hukum positif Indonesia mengenai hubungan luar negeri tidak memuat regulasi khusus (*lex specialis*) bagi pencari suaka dan pengungsi luar negeri yang datang ke Indonesia. Konsekuensi akan hal ini tidak ada kejelasan yang spesifik mengenai hak-hak apa saja yang dapat diterima oleh para pengungsi dari luar negeri yang berada di Indonesia. Mengakibatkan tidak ada kejelasan hukum bagi Indonesia dalam

⁴ Wagiman, *Op.Cit.*, hlm. 131.

melaksanakan kewajiban yang harus dipenuhi sebagai negara penerima. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia mengambil sikap dengan membuat Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Pengungsi Dari Luar Negeri. Tujuan dibuatnya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 ini dapat menjadi payung hukum bagi pengungsi dari luar negeri yang berada di Indonesia.

Terdapat selang waktu yang cukup lama hingga akhirnya Indonesia mengundang regulasi mengenai pengungsi dari luar negeri dalam bentuk Peraturan Presiden nomor 125 tahun 2016, pada kesempatan ini penulis ingin meneliti keefektifan dalam penanganan pengungsi dari luar negeri yang berada di Indonesia baik sebelum dan setelah adanya Peraturan Presiden nomor 125 tahun 2016. Adapun harapan dengan adanya regulasi mengenai pengungsi dari luar negeri ini Indonesia mampu melaksanakan kewajibannya sebagai negara yang menerima pengungsi dari luar negeri dan dapat memenuhi hak-hak bagi para pengungsi sebagai mana telah dicantumkan dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016. Adapun Menurut data terbaru tahun 2023 yang didapat dari *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* mengenai pencari suaka yang berada di Indonesia terhitung hingga saat ini terdapat 12.710 orang, dengan rincian sebagai berikut : pengungsi dari luar negeri mencapai 9.497 orang; dan pencari suaka mencapai 3.213 orang⁵.

⁵ Badan Keamanan Laut RI. *Kepala Bakamla RI Paparkan Penanganan Terhadap Pencari Suaka dan Pengungsi Melalui Laut*, https://bakamla.go.id/publication/detail_news/kepala-bakamla-ri-

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut :

Bagaimana implementasi pemenuhan hak-hak pengungsi dari luar negeri yang berada di Indonesia pra dan pasca dibentuknya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang dilakukan oleh Penulis adalah mengetahui implementasi pemenuhan hak-hak pengungsi dari luar negeri yang berada di Indonesia sebagai negara yang tidak terikat dengan instrument internasional yaitu Konvensi Jenwa 1951 dan Protokol New York 1967 mengenai pengungsi, dengan melihat penanganan pengungsi pra dan pasca dibuatnya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian yang dilakukan oleh Penulis, diantaranya berisi :

1. Manfaat teoritis

Bahwa hasil penelitian Penulis diharapkan dapat menjelaskan lebih lanjut mengenai implementasi pemenuhan hak-hak bagi para pengungsi dari luar negeri yang berada di Indonesia sehingga terjamin hak asasi manusianya.

2. Manfaat praktis

Bahwa hasil penelitian Penulis diharapkan dapat memberikan manfaat bagi :

a. Masyarakat Indonesia

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi pencerahan bagi masyarakat Indonesia agar lebih terbukanya wawasan mengenai pengungsi, juga dapat ikut serta dalam membantu pengungsi untuk mendapatkan kepastian perlindungan hukum agar dapat terpenuhi hak-haknya sebagai pengungsi dari luar negeri.

b. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat wawasan ilmu baru yang lebih luas dan dalam sehingga dapat memahami berbagai kasus konkret mengenai pengungsi dari luar negeri yang berada di Indonesia sebagaimana dikorelasikan dengan Peraturan Presiden

Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

E. Keaslian Penelitian

Menyatakan bahwa hasil penelitian ini merupakan hasil pemikiran penulis dan bukan bentuk plagiasi dari penelitian-penelitian sebelumnya. Berikut beberapa hasil penelitian sebelumnya yang memiliki kemiripan dengan penelitian ini, diantaranya :

1. FX. Julian Dwi Nugroho

Judul Penelitian : “Efektivitas Perpres No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri Dalam Mengatasi Permasalahan Pengungsi dari Negara Lain Sebelum Menuju Negara Ketiga”

Tahun : 2020

Institusi : Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Rumusan Masalah : Bagaimana efektivitas pelaksanaan Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri dalam mengatasi permasalahan pengungsi dari luar negeri di Indonesia ?

Hasil Penelitian : Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 telah berjalan akan tetapi masih belum efektif dalam memberikan perlindungan dan memberi

penanganan terhadap pengungsi luar negeri, yang dimaksud dengan perlindungan adalah pemenuhan pemberian hak-hak yang dilakukan oleh Indonesia dikarenakan belum terikat dengan Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967. Pemerintah hanya memberikan izin tinggal di Indonesia akan tetapi masih hidup dalam keadaan yang serba terbatas, sehingga untuk memenuhi kebutuhan para pengungsi hanya dapat mengandalkan organisasi internasional terkait, LSM, pemerintah, dan warga sekitar.

Letak Perbedaan : Bahwa penelitian yang dilakukan oleh FX. Julian Dwi Nugroho berfokus pada efektivitas pelaksanaan Perpres Nomor 125 Tahun 2016 mengenai penanganan pengungsi dari luar negeri di Indonesia. Sedangkan penulis berfokus pada pelaksanaan penanganan pengungsi yang berada di Indonesia dari sebelum hingga setelah adanya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 dengan membandingkan aturan hukum yang berlaku apakah telah sesuai dengan *das sollen* dan *das sein* yang diinginkan

2. Cesar Antonio Munthe

Judul Penelitian : “Penerapan Asas *Non Refoulement* Dalam Konvensi Jenewa 1951 Berkaitan Dengan Pengungsi Timor Leste di Indonesia (Pasca Referendum Tahun 1999)

Tahun : 2011

Institusi : Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Rumusan Masalah : Bagaimanakah penerapan asas *Non Refoulement* oleh pemerintah Indonesia dalam mengenai pengungsi Timor Leste pasca referendum tahun 1999 ?

Hasil Penelitian : Indonesia sebagai negara yang belum terikat dengan instrument internasional terkait hal pengungsi menerima dan melaksanakan asas *non-refoulment*. Indonesia dalam melaksanakan kewajibannya untuk memberikan hak-hak bagi para pengungsi belum terlaksana dengan baik karena penanganan terhadap pengungsi Timor Leste kurang memadai.

Letak Perbedaan : Bahwa penelitian yang dilakukan oleh Cesar Antonio Munthe berfokus pada penerapan asas *non-refoulemet* terhadap pengungsi Timor Leste yang ada di Indoesia. Sedangkan penelitian yang

dilakukan oleh penulis berfokus pada efektivitas pelaksanaan penanganan pengungsi yang berada di Indonesia dari sebelum hingga setelah adanya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

3. Mayang Puspitasari

- Judul Penelitian : Pemenuhan Prinsip *Non-Refoulement* Terhadap Pengungsi Rohingya Oleh Indonesia Sebagai Negara yang Belum Mengaksesi Konvensi Jenewa 1951 dan protocol New York 1967
- Tahun : 2023
- Institusi : Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- Rumusan Masalah : Bagaimana pemenuhan prinsip *non-refoulement* terhadap pengungsi Rohingya yang dilakukan oleh Indonesia sebagai negara yang belum mengaksesi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967
- Hasil Penelitian : Bahwa pemenuhan prinsip *non-refoulement* yang dilakukan Indonesia terhadap pengungsi Rohingya terealisasi dan dilaksanakan dengan baik dengan mengupayakan pemenuhan hak-hak dasar bagi pengungsi yang memiliki hak asasi. Indonesia menerima pengungsi Rohingya atas

dasar rasa kemanusiaan dan patuh terhadap ketentuan *Jus Cogens*

Letak Perbedaan : Bahwa penelitian yang dilakukan oleh Mayang Puspitasari berfokus pada pengungsi Rohingya yang berada di Indonesia. Sedangkan penelitian yang dilakukan penulis berfokus pada keefektifan regulasi terkait pengungsi dari luar negeri yang ada di Indonesia, mencakup pengungsi dari berbagai negara dan etnis yang terdapat di Indonesia pra dan pasca berlakunya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

F. Batasan Konsep

1. Implementasi

Menurut Urdin Usman Implementasi adalah pelaksanaan, yaitu sebagai suatu uoaya dari suatu rencana yang telah dibuat/disusun secara matang, dilakukan setelah perencanaannya dikatakan dan dianggap siap maupun sempurna⁶.

⁶ Urdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Jakarta: Grasindo, 2002, Hlm. 70

2. Pengungsi dari luar negeri

Menurut Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 pengertian untuk pengungsi dari luar negeri adalah orang asing yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia disebabkan karena ketakutan yang beralasan akan persekusi dengan alasan ras, suku, agama, kebangsaan, keanggotaan, kelompok sosial tertentu, dan pendapat politik yang berbeda serta tidak menginginkan perlindungan dari negara asalnya dan/atau telah mendapatkan status pencari suaka atau status pengungsi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia⁷.

3. Pra

Pra adalah sebelum; dimuka⁸. Dikaitkan dengan penanganan pengungsi dari luar negeri yang berada di Indonesia sebelum adanya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016

4. Pasca

Pasca adalah sesudah⁹. Dikaitkan dengan penanganan pengungsi dari luar negeri yang berada di Indonesia setelah ada dan berlakunya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

⁷ Sekretariat Website JDIH BPK, *Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016*, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/41029/perpres-no-125-tahun-2016>, diakses pada 9 Oktober 2023 pukul 16.40 WIB.

⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia, *KBBI Online*, <https://kbbi.web.id/pra->, diakses pada 9 Oktober 2023 Pukul 16.43 WIB.

⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, *KBBI Online*, <https://kbbi.web.id/pasca->, diakses pada 9 Oktober 2023 Pukul 16.45 WIB.

G. Metode Penelitian Jenis Penelitian

1. Jenis Penelitian

Pada kesempatan ini metode yang digunakan untuk penelitian adalah penelitian hukum normatif dengan meletakkan hukum sebagai bangunan sistem norma berkaitan dengan asas-asas/prinsip-prinsip, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, doktrin (ajaran pendapat ahli). Menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum normatif adalah proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip hukum, ataupun doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi¹⁰.

2. Sumber Data

Bahwa dalam penelitian ini sumber data yang digunakan adalah data sekunder artinya data yang diperoleh penulis secara tidak langsung dari suatu objek namun melalui sumber lain baik secara lisan maupun tulisan¹¹, diantaranya yaitu :

a) Bahan Hukum Primer

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, menurut Peter Mahmud Marzuki bahan hukum primer terdiri atas : Peraturan

¹⁰ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2019, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 33

¹¹ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/data%20sekunder>, diakses pada 11 Oktober 2023 pukul 15.40 WIB

Perundang-Undangan; perjanjian internasional (traktat); yurisprudensi atau keputusan pengadilan¹². Bahwa pada kesempatan ini dalam bahan hukum primer penulis menggunakan beberapa sumber, yaitu diantaranya :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri;
- 3) Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri;
- 4) *Universal Declaration of Human Rights* (Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia);
- 5) *Geneva Convention 1951 Relating to the Status of Refugees* (Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi);
- 6) *New York Protokol 1967 Relating to the Status of Refugees* (Protokol New York 1967 tentang Status Pengungsi);
- 7) Surat Edaran Direktur Jendral Imigrasi Nomor : F-IL.01.10.1297 terkait penanganan pengungsi terhadap orang asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka dan pengungsi
- 8) Peraturan Dirjen Imigrasi No. IMI-148.UM.08.05 tentang Penanganan Imigran Ilegal

¹² *Ibid.*, hlm. 157.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, diantaranya dapat berupa : peraturan perundang-undangan; hasil penelitian; buku-buku teks; jurnal ilmiah; surat kabar (koran); dan berita internet¹³.

3. Metode Pengumpulan Data

Bahwa pada penelitian ini penulis menggunakan dua metode, yaitu :

- a) Studi kepustakaan dengan mengkaji data yang dirasa perlu dalam penelitian, diantaranya terhadap bahan-bahan hukum baik primer dan sekunder atau non-hukum. Penelusuran bahan hukum dapat diperoleh dengan membaca, melihat, mendengarkan pendapat narasumber maupun penelusuran menggunakan internet¹⁴. Pada kesempatan ini penulis menggunakan studi kepustakaan baik dari peraturan perundang-undangan, perjanjian internasional, jurnal, hasil penelitian dalam bentuk skripsi tesis dan disertasi yang berkaitan dengan pengungsi.
- b) Wawancara dengan Bapak Gading Gumilang Putra selaku *National Information & Advocacy Officer* dari *Jesuit Refugee Service (JRS)* yang berlokasi di Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹³ *Ibid.*, hlm. 157-158.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 160

4. Analisis Data

Bahwa dalam analisis data menggunakan pendekatan analisis (*analytical approach*) dilakukan dengan mencari makna pada istilah-istilah hukum dalam peraturan perundang-undangan, memperoleh makna baru dari istilah hukum dan menguji penerapannya¹⁵. Pada kesempatan ini penulis berfokus pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengungsi.

5. Metode berpikir

Bahwa pada kesempatan ini penulis menggunakan metode berpikir yang digunakan adalah metode berpikir deduktif yaitu cara berpikir yang bertolak dari pengertian bahwa sesuatu yang berlaku bagi keseluruhan peristiwa atau kelompok/jenis, berlaku juga bagi tiap-tiap unsur di dalam peristiwa kelompok/jenis tersebut¹⁶

¹⁵ *Ibid.*, hlm 187

¹⁶ *Ibid.*, hlm 109