

Peran Kebijakan Keimigrasian Dalam Menangani Krisis Pengungsi (Studi Analisis Perbandingan Antar Negara Asean)

Muhammad Fahrul Rizki, Benyamin Tungga

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Ngurah Rai
Alamat e-mail: mhmdfahrulrizki@gmail.com, benyamintungga18@gmail.com

ABSTRACT

Immigration law is an administrative law, however, because the position and function of immigration is very strategic, the sanctions in administrative law are not fully implemented and instead the sanctions are applied in the form of crimes in immigration criminal cases. The provisions regarding the regulation of criminal sanctions in cases of immigration crimes are in the context of protecting national interests, as the aim of the crime is that the crime is not for the sake of the crime itself but for a useful purpose, namely to protect society or for protection. The type of research used is normative legal research. The theories used in this research are Legal Policy Theory, Authority Theory, Legal Harmonization Theory, and Justice Theory. The conclusion of this research is that immigration policy plays a role in dealing with the refugee crisis in ASEAN member countries with the establishment of UNHCR. The effectiveness of immigration policies in providing protection and assistance to refugees is effective. The factors that influence differences in immigration policies between countries in dealing with the refugee crisis are: The dominant factor that drives the flow of refugees from a country is socio-political conflict in the country of origin.

Keywords: Role, Immigration, Refugees.

ABSTRAK

Hukum Keimigrasian yang merupakan suatu hukum administratif, namun karena kedudukan dan fungsi keimigrasian yang sangat strategis maka tidak sepenuhnya pelaksanaan sanksi dalam hukum administratif diterapkan dan malah sebaliknya sanksi diterapkan berupa kejahatan terhadap kasus tindak pidana keimigrasian. Ketentuan mengenai pengaturan sanksi pidana dalam kasus tindak pidana keimigrasian adalah dalam rangka melindungi kepentingan nasional, sebagaimana tujuan pidana adalah pidana tidak dikarenakan demi pidana itu sendiri melainkan untuk suatu tujuan yang bermanfaat, ialah untuk melindungi masyarakat atau untuk pengayoman. Jenis penelitian yang dipergunakan adalah jenis penelitian hukum normatif. Adapun teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Kebijakan Hukum, Teori Kewenangan, Teori Harmonisasi Hukum, dan Teori Keadilan. Adapun hasil dari kesimpulan penelitian ini adalah Kebijakan keimigrasian berperan dalam menangani krisis pengungsi di negara anggota ASEAN dengan berdirinya UNHCR. Efektivitas kebijakan keimigrasian dalam memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi berlaku efektif. Faktor-faktor yang mempengaruhi perbedaan kebijakan keimigrasian antar-negara dalam menangani krisis pengungsi adalah Faktor dominan yang mendorong terjadinya arus pengungsi dari suatu negara adalah konflik sosial politik di negara asal.

Kata kunci : Peran, Keimigrasian, Pengungsi.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan Negara maritim yang terdiri dari banyak pulau. Hal ini sudah diketahui semua orang bahwa Indonesia merupakan negara persinggahan. Indonesia dikatakan negara persinggahan karena Indonesia adalah negara yang letaknya sangat strategis dan merupakan akses pintu masuk ke dalam ataupun keluar negeri. Akan tetapi, Indonesia mengalami kendala dalam mengontrol hal ini. Banyaknya akses pintu untuk keluar masuk dalam wilayah Indonesia membuat batas-batas serta kontrol dari pemerintah mengenai perpindahan orang di Indonesia menjadi sulit. Dalam hal ini perpindahan orang di Indonesia hanyalah dapat dikontrol melalui pintu gerbang yang resmi yaitu; pelabuhan, bandara, stasiun serta perbatasan darat. Pengawasan tentang masuknya orang ke dalam maupun ke luar Indonesia hanya dapat dilakukan dengan pengawasan pihak imigrasi. Lembaga keimigrasian merupakan ujung tombak dalam melakukan pengawasan tentang perpindahan orang tetapi pada kenyataannya hal ini yang sering luput dalam pengawasan lembaga keimigrasian saat terjadi perpindahan dan pemeriksaan berkas orang asing, pemeriksaan pembuatan passport orang Indonesia.

Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau ke luar wilayah

Negara Republik Indonesia dan pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kadaulatan Negara. Berdasarkan lembaran negara Tahun 1992 Nomor 33 Tanggal 31 Maret 1992 pemerintah secara resmi menggunakan istilah Hukum Keimigrasian. Pada bagian umum dari penjelasan atas Undang-Undang Keimigrasian dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 3474 terdapat penggunaan istilah hukum keimigrasian, sedangkan di dalam Undang-Undang Keimigrasian ataupun dalam penjelasannya istilah tersebut tidak pernah diberikan penjelasan. Apa yang dimaksud dengan hukum keimigrasian terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di Wilayah Negara Republik Indonesia.

Hukum Keimigrasian merupakan bagian dari sistem hukum yang berlaku di Indonesia, bahkan merupakan subsistem dari Hukum Administrasi Negara.¹ Fungsi keimigrasian menurut Bagir Manan merupakan fungsi penyelenggaraan administrasi negara atau penyelenggaraan administrasi pemerintahan, oleh karena itu sebagai bagian dari penyelenggaraan kekuasaan eksekutif, yaitu fungsi administrasi negara dan pemerintahan,

¹ M. Iman Santoso, 2014, *Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*, (UI Press), h. 1.

maka hukum keimigrasian dapat dikatakan bagian dari bidang Hukum Administrasi Negara.²

Hukum Keimigrasian termasuk juga dalam hukum publik yaitu hukum yang mengatur hubungan antar individu dan negara (Pemerintah). Keterkaitan strategis antara kepentingan Negara terhadap ikhwal keimigrasian yang bersinggungan dengan aspek pendekatan keamanan Negara dan aspek pendekatan kesejahteraan berakibat hukum keimigrasian bukan sebagai hukum administratif yang bersifat umum.

Hukum Keimigrasian yang merupakan suatu hukum administratif, namun karena kedudukan dan fungsi keimigrasian yang sangat strategis maka tidak sepenuhnya pelaksanaan sanksi dalam hukum administratif diterapkan dan malah sebaliknya sanksi diterapkan berupa kejahatan terhadap kasus tindak pidana keimigrasian. Ketentuan mengenai pengaturan sanksi pidana dalam kasus tindak pidana keimigrasian adalah dalam rangka melindungi kepentingan nasional, sebagaimana tujuan pidana adalah pidana tidak dikarenakan demi pidana itu sendiri melainkan untuk suatu tujuan yang bermanfaat, ialah untuk melindungi masyarakat atau untuk pengayoman³.

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana dikemukakan di atas, maka

dapat dirumuskan beberapa masalah antara lain :

1. Bagaimana kebijakan keimigrasian berperan dalam menangani krisis pengungsi di negara anggota ASEAN?
2. Sejauh mana efektivitas kebijakan keimigrasian dalam memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi?
3. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi perbedaan kebijakan keimigrasian antar-negara dalam menangani krisis pengungsi?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan Jenis penelitian yang dipergunakan adalah jenis penelitian hukum normatif. Sumber bahan hukum yang digunakan berasal dari data primer, sekunder, dan tersier. Teknik Pengumpulan bahan hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah Teknik Pengumpulan Data Kepustakaan dilakukan dengan cara *studi kepustakaan* (dokumentasi) yaitu serangkaian usaha untuk memperoleh data dengan jalan membaca, menelaah, mengidentifikasi dan dilakukan pemahaman terhadap bahan-bahan hukum berupa peraturan, buku-buku literatur yang ada relevansinya dengan permasalahan. Metode penelitian ini yaitu dilakukan melalui penelitian hukum

² Bagir Manan, "*Hukum Keimigrasian dalam Sistem Hukum Nasional*", disampaikan dalam Rapat Kerja Nasional Keimigrasian, Jakarta, 14 Januari 2000, hlm. 7

³ Sudarto, 2013, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni), h. 83

normatif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian akan dijabarkan secara deskriptif.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

1) Kebijakan keimigrasian berperan dalam menangani krisis pengungsi di negara anggota ASEAN

Istilah imigrasi adalah terjemahan dari bahasa Belanda *immigratie*, yang berasal dari bahasa Latin *immigratio*, dengan kata kerjanya *immigreren*, dalam bahasa Latin *immigrare*.⁴ Dalam bahasa Inggris disebut *immigration*, terdiri dari dua kata yaitu *in* artinya dalam dan *migrasi* artinya pindah, datang, masuk, atau boyong.⁵

Imigrasi berasal dari bahasa Latin *migratio* yang artinya perpindahan orang dari suatu tempat atau negara menuju ke tempat atau negara lain. Ada istilah *emigratio* yang mempunyai arti yang berbeda, yaitu perpindahan penduduk dari suatu wilayah atau negara keluar menuju wilayah atau negara lain. Sebaliknya, istilah *imigratio* dalam bahasa Latin mempunyai arti perpindahan

penduduk dari suatu negara untuk masuk ke dalam negara lain.⁶

Dengan mengikuti perkembangan jaman yang terjadi maka kemudian Undang - undang Keimigrasian tersebut lahir dan disahkan dengan Undang - undang Nomor 6 Tahun 2011 (selanjutnya disebut Undang - undang Nomor 6 Tahun 2011) tentang Keimigrasian, dimuat dalam Lembaran Negara tahun 2011 Nomor 52 yang diundangkan pada tanggal 5 Mei 2011.

Menurut pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang dimaksud dengan keimigrasiannya adalah “hak ikhwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Negara Republik Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan Negara”.

Pada dasarnya fungsi dan peranan keimigrasian bersifat universal, yaitu melaksanakan pengaturan lalu lintas orang masuk atau ke luar wilayah suatu negara. Lazimnya dilaksanakan berdasarkan suatu politik imigrasi, yaitu

⁴ H. Abdullah Sjahriful (JAMES), S.H., 1993, *Memperkenalkan Hukum Keimigrasian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 7

⁵ Sihar Sihombing, 2013, *Hukum Keimigrasian Dalam Hukum Indonesia*, Nuansa Aulia, Bandung, h. 2

⁶ Herlin Wijayanti, 2011. *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian*, Malang, Bayumedia Publishing, h. 129

kebijakan negara yang telah ditetapkan atau digariskan oleh pemerintahnya sesuai dengan ketentuan hukum, peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷

Komisioner Tinggi PBB untuk Pengungsi (bahasa Inggris: United Nations High Commissioner for Refugees; UNHCR) bermarkas di Jenewa, Swis. Badan ini didirikan pada tanggal 14 Desember 1950, bertujuan untuk melindungi dan memberikan bantuan kepada pengungsi berdasarkan permintaan sebuah pemerintahan atau PBB kemudian untuk mendampingi para pengungsi tersebut dalam proses pemindahan tempat menetap mereka ke tempat yang baru. Badan ini menggantikan Organisasi Pengungsi Internasional dan Badan PBB untuk Administrasi Bantuan dan Rehabilitasi.

UNHCR diberi mandat untuk memimpin dan mengkoordinasikan langkah- langkah internasional untuk melindungi pengungsi di seluruh dunia. Karena tujuan utamanya melindungi hak- hak pengungsi, maka UNHCR harus memastikan semua hak

perlindungan terhadap pengungsi terpenuhi.

Fungsi didirikannya UNHCR, untuk memberikan perlindungan internasional terhadap para pengungsi yang memiliki persyaratan berdasarkan statuta UNHCR, dan juga untuk dapat membantu pemerintah negara untuk memberikan solusi dalam menangani permasalahan terhadap pengungsi.

Kebijakan Indonesia memberikan perlindungan kepada pencari suaka dan pengungsi tertuang dalam Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016. Dikeluarkannya Peraturan Presiden tersebut menjadikan Indonesia mempunyai pedoman untuk menangani pencari suaka dan pengungsi. Secara normatif, Peraturan Presiden ini mengisi kekosongan hukum pengaturan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia yang terdapat dalam No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri

Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 terdiri atas 45 pasal, yang mana Peraturan Presiden ini mengatur koordinasi antar lembaga- lembaga pemerintah dalam

⁷ Iman Santoso, M, 2014. *Peran Keimigrasian dalam Rangka Peningkatan Ekonomi dan Pemeliharaan Ketahanan Nasional Secara*

Seimbang, Tesis Hukum Universitas Krisnadwipayana Jakarta, h. 24

mengatur penanganan pengungsi. Dalam Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 Pasal 2 ayat 1, dikatakan bahwa penanganan pencari suaka dan pengungsi dilakukan berdasarkan kerjasama antara pemerintah pusat dengan PBB. Kerjasama ini dilakukan melalui UNHCR Indonesia dan organisasi internasional di bidang urusan migrasi atau di bidang kemanusiaan yang memiliki perjanjian dengan pemerintah pusat. Kementerian yang bertanggung jawab dalam masalah penanganan pencari suaka dan pengungsi adalah Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, Kementerian Hukum dan HAM, serta Kementerian Luar Negeri

2) Efektivitas kebijakan keimigrasian dalam memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi

Efektivikasi hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif. Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target

yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.⁸

Suatu norma hukum dikatakan efektif sehingga bisa dianggap sebagai hukum yang valid, apabila memenuhi salah satu atau kedua syarat berikut ini: tentu saja, ketika dikatakan bahwa hukum tersebut harus efektif sehingga dapat dianggap hukum yang valid, efektif dalam hal ini berarti salah satu atau kedua dari arti sebagai berikut:

1. Efektif bagi pelaku hukum. Misalnya hukuman pidana bagi penjahat, sehingga setelah dihukum dia sudah jera (memenuhi unsur efek jera) sehingga kemudian dia tidak lagi melakukan tindakan kejahatan tersebut.
2. Efektif bagi masyarakat, terutama terhadap hukum-hukum yang berkaitan dengan

⁸ Achmad Ali, 2012, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-*

Undang (Legisprudence), Kencana, Jakarta, hlm. 375.

kepentingan umum. Misalnya, jika hakim menjatuhkan hukuman bagi seorang penjahat dalam proses perkara “*inabsensia*” maka mungkin saja hukuman seperti itu tidak efektif bagi pelaku kejahatan karena penjahatnya tidak ditemukan, tetapi hukuman seperti itu dapat membuat “efek pencegah” melakukan kejahatan bagi para penjahat lain, disamping menimbulkan “efek keamanan” bagi masyarakat secara keseluruhan.⁹

Kebijakan Indonesia memberikan perlindungan terhadap para pencari suaka dan pengungsi dilatarbelakangi oleh peran aktor non negara. Hal ini dapat dilihat hadirnya kelompok kepentingan, seperti NGO kemanusiaan yang mempengaruhi kebijakan Indonesia terkait penanganan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Keterlibatan kelompok kepentingan regional maupun internasional memiliki pengaruh terhadap pembuat kebijakan dalam mengatasi isu pencari suaka dan pengungsi. Pengaruh yang ditunjukkan oleh kelompok kepentingan melalui aksi

kampanye, forum diskusi, jajak pendapat, dan memberikan masukan-masukan kepada pembuat kebijakan. Meskipun para kelompok kepentingan tidak memiliki kewenangan legal untuk memutuskan suatu kebijakan publik, akan tetapi Presiden dalam hal ini sebagai pembuat kebijakan mempertimbangkan peran penting dari kelompok kepentingan sebagai interest influencer dalam mengeluarkan kebijakan terkait perlindungan pencari suaka dan pengungsi.

Kebijakan Indonesia memberikan perlindungan kepada pencari suaka dan pengungsi ertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016. Dikeluarkannya Peraturan Presiden tersebut menjadikan Indonesia mempunyai pedoman untuk menangani pencari suaka dan pengungsi. Secara normatif, Peraturan Presiden ini mengisi kekosongan hukum pengaturan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia yang terdapat dalam No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

⁹ Munir Fuady, 2013, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum*, Edisi 1, Cetakan 1, Prenada Medika Group, Jakarta, hlm. 120.

3) Faktor-faktor yang mempengaruhi perbedaan kebijakan keimigrasian antar-negara dalam menangani krisis pengungsi

Krisis pengungsi merupakan salah satu isu besar yang dialami oleh negara-negara di Eropa dalam waktu dekat ini. Setidaknya isu ini mengalami puncaknya pada tahun 2015 di mana jumlah masuknya pengungsi serta imigran dalam skala besar bahkan tidak pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah Eropa.

Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Pencari Suaka dan Pengungsi. Hal ini membuat Indonesia tidak berkewajiban untuk memberi perlindungan terhadap para pencari suaka dan pengungsi yang datang ke Indonesia. Dalam menangani pencari suaka dan pengungsi yang datang ke Indonesia, berbagai upaya dan kebijakan telah dilakukan oleh Indonesia. Selama ini, penanganan untuk pencari suaka dan pengungsi di Indonesia dilakukan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi.

Meskipun bukan negara yang meratifikasi konvensi dan protokol tersebut, Indonesia tetap berupaya memberikan perlindungan kepada pencari suaka dan pengungsi. Upaya-upaya yang dilakukan tidak jauh

berbeda dengan ketentuan internasional yang berlaku. Indonesia berpegang pada prinsip non refoulement, yaitu pelarangan pengembalian atau pengusiran pencari suaka dan pengungsi (Goodwin-Gill, 1988). Selain itu, Indonesia juga melakukan kerjasama dengan organisasi internasional. Organisasi internasional tersebut adalah UNHCR dan IOM. Adanya organisasi internasional ini membantu meringankan negara-negara yang menjadi tempat penampungan pengungsi dan pencari suaka. Tidak hanya negara, kehadiran dua organisasi tersebut juga membantu pencari suaka dan pengungsi dalam pemenuhan hak-hak mereka.

Faktor dominan yang mendorong terjadinya arus pengungsi dari suatu negara adalah konflik sosial politik di negara asal. Krisis pengungsi merupakan salah satu isu besar yang dialami oleh negara-negara di Eropa dalam waktu dekat ini. Setidaknya isu ini mengalami puncaknya pada tahun 2015 di mana jumlah masuknya pengungsi serta imigran dalam skala besar bahkan tidak pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah Eropa.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan keimigrasian berperan dalam menangani krisis pengungsi di negara anggota ASEAN dengan berdirinya UNHCR diberi mandat untuk memimpin dan mengkoordinasikan langkah-langkah internasional untuk melindungi pengungsi di seluruh dunia. Karena tujuan utamanya melindungi hak-hak pengungsi, maka UNHCR harus memastikan semua hak perlindungan terhadap pengungsi terpenuhi.
2. Efektivitas kebijakan keimigrasian dalam memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi berlaku efektif. Kebijakan Indonesia memberikan perlindungan kepada pencari suaka dan pengungsi tertuang dalam Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016. Dikeluarkannya Peraturan Presiden tersebut menjadikan Indonesia mempunyai pedoman untuk menangani pencari suaka dan pengungsi.
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi perbedaan

kebijakan keimigrasian antar-negara dalam menangani krisis pengungsi adalah faktor dominan yang mendorong terjadinya arus pengungsi dari suatu negara adalah konflik sosial politik di negara asal.

SARAN

- 1) Mengevaluasi ketentuan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri mengenai pengawasan keimigrasian terhadap pengungsi karena tidak relevan dengan keadaan di lapangan.
- 2) Membuat SOP atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penanganan bagi pengungsi yang terlibat konflik dan pengungsi yang mengalami sakit sehingga memiliki kepastian hukum yang kuat untuk pihak RUDENIM dalam rangka pelaksanaan pengawasan bagi pengungsi yang terlibat konflik di Community House dan pengungsi yang sedang sakit.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- M. Iman Santoso, 2014, *Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*, (UI Press).
- Sudarto, 2013, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni).
- H. Abdullah Sjahriful (JAMES), S.H., 1993, *Memperkenalkan Hukum Keimigrasian*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Sihar Sihombing, 2013, *Hukum Keimigrasian Dalam Hukum Indonesia*, Nuansa Aulia, Bandung.
- Herlin Wijayanti, 2011. *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian*, Malang, Bayumedia Publishing.
- Iman Santoso, M, 2014. *Peran Keimigrasian dalam Rangka Peningkatan Ekonomi dan Pemeliharaan Ketahanan Nasional Secara Seimbang*, Tesis Hukum Universitas Krisnadwipayana Jakarta.
- Achmad Ali, 2012, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta.
- Munir Fuady, 2013, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum*, Edisi 1, Cetakan 1, Prenada Medika Group, Jakarta.

JURNAL

- Bagir Manan, "Hukum Keimigrasian dalam Sistem Hukum Nasional", disampaikan dalam Rapat Kerja Nasional Keimigrasian, Jakarta, 14 Januari 2000.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang dimaksud dengan keimigrasiannya adalah "hak ikhwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Negara Republik Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan Negara".