

BAB IV

PERLINDUNGAN HAM UNTUK PENGUNGS

ROHINGYA DI INDONESIA

A. Perlindungan HAM untuk Pengungsi Rohingya di Indonesia Berdasarkan Perpres No 125 Tahun Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

Etnis Rohingya terkenal sebagai salah satu kelompok minoritas yang paling menderita di dunia. Mereka telah hidup bertahun-tahun sebagai kelompok yang tidak diinginkan di wilayah kelahiran mereka sendiri, tanpa adanya pengakuan yang berujung pada status tanpa kewarganegaraan (*stateless*).⁸⁷ Ragam penganiayaan yang meliputi penganiayaan fisik, pengambilalihan hak ekonomi dan tanah, pembatasan dalam ibadah, diskriminasi, dan lain sebagainya, mendorong mereka untuk terus meninggalkan tempat kelahiran mereka guna mencari perlindungan dan keamanan. Sebagian dari mereka bahkan dipaksa untuk meninggalkan wilayah Arakan oleh Pemerintah Myanmar.

Pada akhirnya, pemerintah Indonesia menyatakan kesiapannya untuk menerima pengungsi Rohingya yang telah mendapat bantuan dari masyarakat Aceh sebelumnya. Ketika tiba di Indonesia, pengungsi Rohingya diperlakukan secara khusus oleh masyarakat Aceh. Aceh merupakan wilayah yang menjadi saksi kedatangan pengungsi Rohingya ke Indonesia, dengan sebagian besar dari mereka tiba melalui perahu setelah melintasi lautan. Banyak di antara mereka bahkan ditemukan terombang-ambing di tengah laut. Ratusan pengungsi Rohingya telah diselamatkan oleh nelayan Aceh. Setelah diselamatkan, mereka diangkut menggunakan truk terbuka ke tempat

⁸⁷ Heru Susetyo, dkk, *Stateless People and Nowhere to Go*, (Jakarta: Paham Indonesia & Piara, 2016), h. 46.

penampungan sementara. Sebelum masuk ke tempat penampungan, para pengungsi Rohingya didata terlebih dahulu di lapangan terbuka oleh relawan, dan kemudian ditampung dalam tenda-tenda sementara, termasuk tenda-tenda untuk keperluan medis yang mendesak.⁸⁸

Hak Asasi Manusia umumnya dianggap sebagai hak-hak moral yang sangat penting, yang harus diakui dan dihormati untuk memastikan kehidupan yang layak bagi setiap individu. Oleh karena itu, menghormati Hak Asasi Manusia dapat diartikan sebagai tindakan pengakuan terhadap martabat manusia. Hak Asasi Manusia juga dapat diinterpretasikan sebagai suatu kerangka etis dan hukum yang memajukan serta melindungi pengakuan terhadap nilai-nilai, identitas, dan kemampuan seseorang, dengan tujuan untuk menjamin standar hidup yang layak atau hak-hak dasar kemanusiaan. Sebagai standar dasar, Hak Asasi Manusia memberikan landasan untuk mengidentifikasi dan menilai tingkat keadilan atau ketidakadilan dalam suatu masyarakat.⁸⁹

Hak Asasi terhadap Pengungsi menetapkan bahwa status mereka harus diakui dan dijunjung, dengan kewajiban untuk melaksanakan hak-hak tersebut dan memperoleh perlindungan, baik yang diberikan oleh hukum Internasional maupun hukum Nasional. Meskipun Indonesia tidak secara spesifik memfokuskan diri pada Konvensi 1951 atau tidak meratifikasinya, negara ini tetap mengakui dan menghormati hak-hak Pengungsi berdasarkan prinsip-prinsip dalam kesepakatan tersebut. Salah satu prinsip utama yang ditekankan adalah prinsip *non-refoulement*, yang dianggap sebagai dasar

⁸⁸ Rosmawati, "Perlindungan Terhadap Pengungsi/Pencari Suaka Di Indonesia (Sebagai Negara Transit) Menurut Konvensi 1951 Dan Protokol 1967", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 17, No. 67, Desember, 2015, h. 471-472.

⁸⁹ Umar Suryadi Bakry, *Dasar-Dasar Hubungan Internasional Edisi Pertama*, (Depok: Prenadamedia Group, 2017), h. 285

krusial dalam konteks perlindungan Internasional dan hak asasi manusia terhadap Pengungsi serta Pencari Suaka.

Prinsip asal *non-refoulement* menunjukkan bahwa suatu negara tidak boleh menolak atau mengusir pengungsi kembali ke negara atau wilayah asalnya, terutama jika ada indikasi bahwa mereka akan menghadapi risiko yang dapat membahayakan atau mengancam kelompok pengungsi tersebut. Hal ini dapat disebabkan oleh berbagai alasan seperti agama, ras, dan suku, yang dapat mengakibatkan ancaman terhadap keselamatan mereka. Prinsip *non-refoulement* ini mendapatkan dukungan positif dari sebagian besar negara di seluruh dunia yang mungkin tidak meratifikasi Kesepakatan 1951 tentang Pengungsi karena mengalihkan fokus mereka pada perlindungan Hak Asasi Manusia. Prinsip *non-refoulement* ini secara rinci dijelaskan dalam Pasal 33 dari Konvensi Liga Bangsa-Bangsa tentang Status Pengungsi dan Orang Tanpa Kewarganegaraan.⁹⁰

Saat menghadapi isu pengungsi, pemerintah Indonesia merespon dengan memberikan bantuan kemanusiaan dan menginisiasi upaya diplomasi dengan Myanmar. Selanjutnya, pemerintah Indonesia juga memimpin pertemuan para menteri luar negeri di ASEAN. Sebagai tempat *re-settlement*, Indonesia berkomitmen untuk memukimkan kembali pengungsi Rohingya ke negara ketiga.⁹¹ Menurut penulis, tindakan ini dilandasi oleh kesadaran humanistik dari pemerintah dan sebagian besar masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama Islam. Indonesia, sebagai negara yang menghormati hak asasi manusia, menjunjung tinggi nilai-nilai kepercayaan

⁹⁰ Alicia Angel Mangensihi, "Tinjauan Yuridis Perlindungan Hak Asasi Manusia Terhadap Para Pencari Suaka Dan Pengungsi di Indonesia," *Lex Et Societatis* 7, no. 3 (2019): 5–15 h. 10.

⁹¹<https://indonesiabaik.id/infografis/indonesia-untuk-rohingya> Diakses pada 11 Januari 2024, pukul 23.30 WIB

bersama, terutama dalam membantu sesama umat Islam, mengingat mayoritas penduduk Indonesia adalah umat Islam.

Pemerintah Indonesia bekerja sama dengan UNHCR beserta IOM untuk membentuk suatu Tim Verifikasi Gabungan. dengan tujuan untuk memudahkan dalam proses penetapan status terhadap Etnis Rohingya yang masuk ke wilayah Indonesia. Dalam penetapan status pengungsi, pemerintah Indonesia menyerahkan sepenuhnya kepada UNHCR dikarenakan Indonesia sebagai negara yang tidak menandatangani Konvensi tentang Pengungsi tahun 1951.⁹²

Selanjutnya, Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri menjadi respon Pemerintah Indonesia terhadap isu Pengungsi dan Pencari Suaka. Isi dari peraturan ini difokuskan pada strategi-strategi penanganan pengungsi di Indonesia, yang melibatkan aspek penemuan, penampungan, keamanan, dan pengawasan keimigrasian.⁹³

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, penanganan pengungsi dikoordinasikan oleh Menteri, yang membidangi urusan pemerintahan di bidang politik, hukum, dan keamanan. Koordinasi dimaksud salah satunya adalah dalam hal pengawasan keimigrasian. Kewenangan pengawasan keimigrasian bagi pengungsi dilakukan oleh petugas Rumah Detensi Imigrasi dan pengawasan keimigrasian tersebut meliputi: saat ditemukan, di tempat penampungan dan di luar tempat penampungan,

⁹² Arfa Wulandari Tambunan, "Kerja Sama UNHCR dan IOM dalam Menangani Pencari Suaka dan Pengungsi Etnis Rohingya di Indonesia" *Journal of International Relations*, Vol. 5, No. 2, 2019, h. 343-344.

⁹³ Perpres Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, Presiden(Republik Indonesia, 2016).

diberangkatkan ke negara tujuan, pemulangan sukarela, dan pendeportasian.⁹⁴

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 menetapkan bahwa penanganan pengungsi harus memperhatikan ketentuan internasional yang berlaku secara umum dan sesuai dengan regulasi perundang-undangan. Dengan demikian, penanganan pengungsi di Indonesia harus mengikuti norma-norma yang tercantum dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Pengungsi 1967, selama hal tersebut tidak bertentangan dengan hukum dan peraturan yang berlaku di Indonesia. Perlindungan terhadap pengungsi, sesuai dengan perpres ini, dimulai sejak mereka tiba di wilayah Indonesia. Adapun alur dan skema dari bentuk penanganan Pengungsi sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri yaitu:⁹⁵

1. Penemuan

Penemuan Pengungsi, sebagaimana diuraikan dalam beberapa pasal, seperti Pasal 5, 6, dan 7, menggambarkan bentuk penanganan terhadap pengungsi dalam situasi darurat di perairan wilayah Indonesia. Dalam konteks ini, koordinasi dan pelaksanaan tindakan penemuan tersebut dilakukan oleh lembaga yang memiliki tanggung jawab di bidang Pencarian dan Pertolongan. Selanjutnya, melalui koordinasi dengan beberapa lembaga atau instansi terkait dalam mengelola urusan di bidang operasi pencarian dan pertolongan, seperti Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, kementerian yang menangani urusan pemerintahan di

⁹⁴ M Alvi Syahrin, "Pembatasan Prinsip Non-Refoulement," *Journal Bhumi Pura*, (Jakarta, Direktorat Jenderal Imigrasi 2018), h.

⁹⁵ Ichsanoodin Mufty, "Penanganan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia terhadap Pengungsi (Refugees) dan Pencari Suaka (Asylum Seekers) di Indonesia Sesuai Pengkajian Perpres 125 Tahun 2016 dan Implementasi Peran Rumah Detensi Imigrasi dalam Penanganan Pengungsi di Luar Negeri pada Masa Pandemi Covid-19" *Jurnal Perspektif Hukum*, Vol. 21 No.2 November 2021: 291-305 (Depok: Politeknik Imigrasi, 2021), h. 297

bidang perhubungan, lembaga yang mengurus pemerintahan di bidang keamanan dan keselamatan laut (dikenal sebagai Badan Keamanan Laut atau Bakamla), serta kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian lainnya yang menjalankan tugas di perairan wilayah Indonesia.

Setelah pelaksanaan pencarian dan upaya pertolongan serta identifikasi kesehatan terhadap pengungsi luar negeri, tindakan medis melibatkan tenaga kesehatan yang bertugas pada kementerian/lembaga terkait. Pengungsi ini akan sementara ditampung dan ditangani oleh Pemerintah Daerah setempat, bekerja sama dengan UNHCR untuk melakukan analisis dan pendataan terkait jumlah pengungsi dan tingkat kerentanannya. Setelah itu, mereka akan diserahkan kepada pihak keimigrasian, khususnya Rumah Detensi Imigrasi. Apabila daerah setempat tidak memiliki Rumah Detensi Imigrasi, tanggung jawab tersebut akan dialihkan kepada Kantor Imigrasi sesuai dengan wilayah tempat kedatangan pengungsi. Proses selanjutnya melibatkan pemeriksaan dokumen perjalanan, status keimigrasian, dan pengecekan apakah orang asing tersebut memenuhi kriteria sebagai pengungsi atau tidak.⁹⁶

2. Penampungan

Pasal 24 dan 25 mengatur tugas penampungan pengungsi luar negeri yang dilaksanakan oleh Rumah Detensi Imigrasi. Koordinasi dilakukan dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota setempat untuk membawa dan menempatkan pengungsi dari tempat penemuan ke tempat penampungan. Jika tempat penampungan tidak tersedia, pengungsi dapat ditempatkan di lokasi akomodasi sementara melalui kerjasama dengan berbagai pihak, termasuk lembaga pemerintahan dan non-pemerintahan. Apabila jumlah

⁹⁶ Perpres Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, Pasal 5, 6, 7

pengungsi terlalu banyak, fasilitas yang digunakan dapat memanfaatkan barang milik daerah pada Pemerintah Daerah setempat.

Adapun prosedur dari pembinaan terhadap Penempatan Pengungsi pada tempat penampungan dilakukan beberapa prosedur yaitu:

- a. Penyerahan Pengungsi oleh Rumah Detensi Imigrasi kepada pejabat yang ditunjuk oleh pemerintah daerah kabupaten/kota disertai dengan berita acara serah terima Pengungsi dengan melampirkan bukti tanda terima barang milik Pengungsi kecuali dokumen keimigrasian berupa dokumen perjalanan, dokumen izin tinggal, dan visa;
- b. Penerimaan Pengungsi di tempat penampungan dicatat dalam buku register penampungan;
- c. Penyimpanan dan penyerahan barang milik Pengungsi di catat dalam buku register penyimpanan dan penyerahan barang;
- d. Pencatatan Pengungsi bagi yang meninggalkan tempat penampungan untuk sementara dalam buku register keluar masuk izin sementara;
- e. Penempatan Pengungsi dalam ruangan didasarkan pada aspek keluarga, jenis kelamin, usia, kebangsaan, ras, suku, dan agama;
- f. Pemisahan Pengungsi yang menderita penyakit menular dan berbahaya untuk dirujuk ke rumah sakit atau fasilitas pelayanan kesehatan tertentu lainnya;
- g. Pemberian kartu identitas khusus untuk Pengungsi oleh Rumah Detensi Imigrasi.⁹⁷

3. Pengamanan

Pasal 31 dan 32 mengatur bahwa fungsi dan tugas pengamanan dilaksanakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia, instansi

⁹⁷ Perpres Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, Pasal 24 dan 25

pemerintah lain, dan masyarakat setempat yang berkoordinasi dan melaporkan keseluruhan kepada pihak Kepolisian. Bentuk pengamanan ini mencakup tindakan represif dan preventif sebagai langkah antisipasi dalam menjaga keamanan dan kedaulatan suatu negara. Tugas pengamanan mencakup menjaga agar pengungsi tetap berada di tempat penampungan, menciptakan rasa aman bagi lingkungan sekitar tempat penampungan, serta membuat dan menyosialisasikan tata tertib yang berisi kewajiban dan larangan bagi pengungsi.⁹⁸

4. Pengawasan Keimigrasian

Petugas di Rumah Detensi Imigrasi melakukan pengawasan keimigrasian terhadap pengungsi, yang melibatkan prosedur pemeriksaan ulang identitas dan dokumen, serta pengambilan foto dan sidik jari. Selain itu, mereka memberikan surat pendataan atau kartu identitas khusus bagi pengungsi yang diterbitkan oleh kepala Rumah Detensi setempat, yang berlaku selama satu tahun dan dapat diperpanjang setiap tahun. Pengawasan keimigrasian dilakukan pada saat pengungsi ditemukan, di tempat penampungan, di luar tempat penampungan, selama perjalanan ke negara tujuan, dalam pemulangan sukarela, dan selama proses penempatan.⁹⁹

Rangkaian kegiatan yang melibatkan orang asing pada dasarnya mencerminkan kepedulian dan komitmen negara. Ini telah diakui sebagai bentuk implementasi dari ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, terutama dalam menangani isu pengungsi. Pemerintah Republik Indonesia juga menunjukkan komitmennya dalam menghormati dan melindungi Hak Asasi Manusia,

⁹⁸ Perpres Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, Pasal 31 dan 32

⁹⁹ Perpres Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, Pasal 33 dan 35

sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016. Penanganan pengungsi ini dikoordinasikan oleh Menteri yang berwenang sesuai dengan peraturan tersebut. Selain itu, Pasal 2 ayat (1) dan (2) dari Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 menyatakan bahwa penanganan pengungsi dan kerja sama dengan organisasi internasional dalam urusan migrasi atau kemanusiaan harus didasarkan pada perjanjian dengan pemerintah pusat.¹⁰⁰

Sesuai Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Pengungsi dari Luar Negeri, penanganan pengungsi akan dilakukan sejak ditemukan, penampungan, pengamanan, dan pengawasan keimigrasian melalui koordinasi serta kerja sama dengan instansi terkait di dalam negeri maupun organisasi internasional terkait dengan pengungsi dan pencari suaka serta keimigrasian. Pemerintah akan memberikan tempat penampungan kepada pengungsi asing tersebut hingga ada kepastian mengenai diterima atau ditolaknya mereka di negara ketiga. Setelah dipastikan diterima di negara ketiga melalui prosedur yang diatur oleh UNHCR, pengungsi tersebut akan segera dipindahkan ke negara tujuan. Namun, jika mereka tidak diterima, mereka akan dipulangkan ke negara asal. Dalam pasal 51 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 menegaskan bahwa para pengungsi asing itu tidak bisa tinggal lama di Indonesia dan pemerintah tidak memiliki kebijakan untuk mengintegrasikan mereka menjadi warga Indonesia.¹⁰¹

¹⁰⁰ Ichsanoodin Mufty, "Penanganan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia terhadap Pengungsi (Refugees) dan Pencari Suaka (Asylum Seekers) di Indonesia Sesuai Pengkajian Perpres 125 Tahun 2016 dan Implementasi Peran Rumah Detensi Imigrasi dalam Penanganan Pengungsi di Luar Negeri pada Masa Pandemi Covid-19", *Jurnal Perspektif Hukum*, Vol. 21 No.2 November 2021: 291-305 (Depok: Politeknik Imigrasi, 2021) h. 299

¹⁰¹Fathiyah Wardah, *Indonesia Berkomitmen Urus Pengungsi Asing*, diakses melalui <https://www.voaindonesia.com/a/indonesia-komitmen-urus-pengungsi-asing-/3956863.html> pada 19 Desember 2023, pukul 21.50 WIB

Namun, beberapa pasal dalam Peraturan Presiden tersebut memiliki beberapa kekurangan, di mana peraturan tersebut tidak mengklasifikasikan secara jelas antara pencari suaka dan pengungsi. Demikian pula, dalam Undang-Undang Nomor Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU Keimigrasian), tidak ada istilah pencari suaka maupun pengungsi; semua orang asing yang masuk ke wilayah Indonesia dianggap sebagai imigran ilegal. Dengan demikian, semua orang asing yang tiba di Indonesia, baik mereka pencari suaka, pengungsi, atau pelaku kejahatan, dan tidak memiliki dokumen resmi, dianggap sebagai imigran gelap dan dapat ditahan di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim). Selain itu, peraturan presiden ini hanya mengatur sebagian kecil dari tanggapan darurat pertama, tanpa mengatur langkah-langkah pencegahan, pemulangan, serta tanggung jawab dan masa tinggal di Indonesia secara menyeluruh. Sementara itu, proses identifikasi dan verifikasi yang dilakukan oleh UNHCR tidak dapat dijamin selesai dalam waktu singkat, bisa berlangsung selama beberapa hari, bulan, tahun, atau bahkan sepuluh tahun.¹⁰²

Mengingat adanya peningkatan pengungsi luar negeri di Indonesia terutama pengungsi Rohingya serta permasalahan yang timbul, maka diperlukan perubahan terhadap Perpres Nomor 125 Tahun 2016. Perpres perubahan tersebut akan mengatur secara rinci terutama mengenai penentuan status, jangka waktu menetap bagi pengungsi, dan kontribusi ataupun alokasi anggaran pada Pemerintah Daerah.¹⁰³ Sehubungan dengan hal tersebut,

¹⁰² Fathiyah Wardah, *Indonesia Berkomitmen Urus Pengungsi Asing*, diakses melalui <https://www.voaindonesia.com/a/indonesia-komitmen-urus-pengungsi-asing-/3956863.html> pada 10 Januari 2024, pukul 09.50 WIB

¹⁰³ Setkab “Upaya Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia”, diakses melalui <https://setkab.go.id/upaya-penanganan-pengungsi-luar-negeri-di-indonesia/> pada 25 Maret 2024 pukul 5.35 WIB

diharapkan revisi Perpres Nomor 125 Tahun 2016 dapat mengatur lebih tegas hal yang berkaitan dengan:

- a. Status kedaruratan;
- b. Jangka waktu kedaruratan penanganan pengungsi luar negeri;
- c. Peran dan tanggung jawab pemangku kepentingan;
- d. Pembentukan Satgas PPLN;
- e. Pemenuhan hak-hak pengungsi luar negeri di Indonesia;
- f. Penggunaan anggaran oleh Pemerintah Daerah;
- g. Hubungan pembagian beban dan tanggung jawab dengan Organisasi Internasional (OI); dan
- h. Hal-hal lain yang dapat meningkatkan kualitas penanganan pengungsi luar negeri menjadi lebih baik.

Permasalahan penanganan pengungsi tersebut tidak hanya dihadapi oleh Pemerintah Pusat, tetapi juga oleh Pemerintah Daerah, di mana pengungsi ditempatkan sementara. Beberapa permasalahan dalam penanganan pengungsi luar negeri di Indonesia dapat dipetakan sebagai berikut:¹⁰⁴

- a. Status dan data pengungsi: (i) masa tunggu penetapan status pengungsi atau pencari suaka dari UNHCR yang tidak jelas; (ii) sulit dilakukan pendataan terhadap pengungsi mandiri, karena mereka tinggal di luar penampungan yang sudah ditentukan; dan (iii) data pengungsi yang dimiliki oleh UNHCR ataupun *International Organization for Migration* (IOM) tidak serta merta disampaikan/dilaporkan kepada Pemerintah Daerah.

¹⁰⁴ Setkab “Upaya Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia”, diakses melalui <https://setkab.go.id/upaya-penanganan-pengungsi-luar-negeri-di-indonesia/> pada 25 Maret 2024 pukul 5.50 WIB

- b. Penempatan ke negara penerima pengungsi: (i) jangka waktu penempatan ke negara ketiga/negara tujuan pengungsi tidak jelas/tidak menentu. Beberapa pengungsi telah berada di Indonesia lebih dari sepuluh tahun; dan (ii) negara ketiga penerima pengungsi, seperti Australia dan Amerika Serikat, semakin memperketat dan mengurangi kuota pengungsi yang masuk ke negara tersebut.
- c. Masalah sosial: (1) beberapa rumah penampungan kurang layak huni dan melampaui kapasitas; (2) munculnya masalah kesehatan mental dan fisik yang dialami para pengungsi; (3) akses pelayanan kesehatan dan pendidikan yang terbatas; dan (4) berbagai permasalahan sosial lainnya antara para pengungsi dengan masyarakat dan aparat setempat.
- d. Anggaran: (1) Australia telah menghentikan pendanaan melalui IOM bagi pengungsi baru yang masuk ke Indonesia setelah tahun 2018. Pemerintah Indonesia perlu mengantisipasi pendanaan bagi pengungsi dari luar negeri yang masuk ke Indonesia setelah tahun tersebut yang jumlahnya diprediksi akan terus meningkat, terutama dari Afghanistan; dan (2) Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri mengamanatkan bahwa APBN dapat digunakan sebagai sumber pendanaan untuk para pengungsi. Namun demikian, belum ada peraturan lebih rinci yang mengatur mekanisme penggunaan APBN dimaksud.
- e. Koordinasi antar instansi: (1) koordinasi dan komunikasi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan IOM dalam menangani pengungsi luar negeri di Indonesia belum maksimal; (2) tidak adanya pembagian peran, tanggung jawab, dan alokasi anggaran yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota) dalam penanganan pengungsi dari luar negeri; dan (3) belum semua daerah yang memiliki pusat penampungan

pengungsi telah membentuk Satgas Penanganan Pengungsi, sebagai salah satu upaya untuk mendorong koordinasi di tingkat daerah menjadi lebih baik.

Kebijakan Perpres ini juga hendaknya diturunkan ke kebijakan daerah masing-masing dalam bentuk Perda sesuai dengan kapasitas daerahnya, sehingga kejelasan mengenai penanganan pengungsi semakin terjamin. Terutama terkait dengan tempat penampungan yang hendaknya memenuhi standar HAM dan memperhatikan kenyamanan pengungsi.

B. Tinjauan Fiqih Siyasah terhadap Kebijakan Perlindungan HAM untuk Pengungsi Rohingya di Indonesia Berdasarkan Perpres No 125 Tahun Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

Dalam fiqih siyasah, pemberian suaka ditekankan kepada siapa pun yang memintanya, tanpa memandang aspek agama, suku bangsa, ras, atau status ekonomi. Prinsip ini sesuai dengan nilai-nilai Islam yang menekankan perlindungan terhadap hak asasi manusia tanpa adanya diskriminasi. Pasal 9 dalam Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia dalam Islam (1981) menegaskan bahwa "Setiap orang yang dianiaya atau dizalimi berhak meminta perlindungan dan suaka. Hak ini harus dijamin bagi setiap orang, tanpa memandang ras, agama, warna kulit, atau jenis kelamin yang bersangkutan."¹⁰⁵

Perlindungan pengungsi terkait dengan perlindungan HAM pada umumnya. Dalam Islam ada dua kata yang sering diterjemahkan sebagai hukum islam yaitu *syariah* dan *fiqih*. Syariah adalah firman Allah dan sabda Nabi Muhammad. Jadi sumber utama syariah adalah Qur'an dan Sunnah

¹⁰⁵ Pasal 9 Deklarasi Universal HAM Tahun 1981

Rasul. Sedangkan fiqih adalah ijthihad manusia atas hukum syariah yang terdiri dari Qur'an dan Sunnah.¹⁰⁶

Imam Juwaini menempatkan kebutuhan untuk hidup pada tingkat utama (*darūriyyāt*), Asy-Syatibi menyebutnya dengan *al-Darūriyyāt al-Khams* yang mencakup penjagaan atas agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Merujuk kepada tiga macam kemaslahatan di dalam metode *intinbāṭ* (pengintisarian) hukum, yaitu *maṣlahah mu'tabarah* (kemaslahatan yang diakui karena sesuai dengan syariah), *maṣlahah mulghā* (kemaslahatan yang tidak diakui karena tidak sesuai dengan tujuan syariah), dan *maṣlahah mursalah* (kemaslahatan yang tidak ditemukan sesuai atau tidaknya di dalam sumber syari'ah).¹⁰⁷

Regulasi penanganan pengungsi merupakan wujud nyata dari *maṣlahah mu'tabarah* yaitu salah satu jenis *maṣlahah* dalam fiqih Islam yang telah dipastikan keabsahannya yang didasarkan kepada ayat-ayat al-Qur'an dan hadits Nabi yang menyeru kepada perlindungan para pengungsi sebagaimana disebut sebelumnya. Namun teknis dari penanganan pengungsi merupakan hal-hal yang tidak secara detil diatur oleh teks-teks dasar hukum Islam, oleh karenanya ia merupakan bagian dari *maṣlahah mursalah* yang memperbolehkan manusia mengatur aturan tersebut. Selain itu, aturan penanganan terhadap keberadaan pengungsi luar negeri di negara singgah yang tidak meratifikasi konvensi tentang status pengungsi juga merupakan implementasi dari nilai *fath al-zarī'ah*, yaitu metode di dalam hukum Islam yang mengafirmasi langkah tertentu sebagai media untuk menuju hasil yang

¹⁰⁶ Uswatun Hasanah, "Human Right in The Perspective of Islamic Law", *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 7 No. 4 Tahun 2010, Jakarta: LPHI FH UI, h. 718

¹⁰⁷ Al-Raysuni, *Naẓariyyāt Al-Maqāṣid 'inda Al-Imām Al-Syātibī*, Herndon: The International Institute of Islamic Thought, 1995. 255-94.

sesuai dengan kemaslahatan sejalan dengan tujuan hukum itu sendiri.¹⁰⁸ Permasalahan pengungsi mempunyai hubungan erat dengan nilai-nilai dasar kemanusiaan dan hak-hak fundamental yang harus dimiliki oleh setiap orang. Nilai-nilai tersebut mempunyai posisi signifikan dalam diskursus *maqāsid syarī'ah* dan fiqh siyasah yang mengedepankan nilai-nilai universal untuk menemukan maslahat bagi manusia.

Setidaknya ada beberapa alasan utama yang dapat dijadikan pijakan bagi umat Islam untuk memperlakukan pengungsi Rohingya secara baik.¹⁰⁹

1. Solidaritas Ummat Islam

Salah satu prinsip utama dalam bangunan Islam adalah prinsip ukhuwah/persaudaraan. Allah SWT. berfirman dalam surat A-Hujurat ayat 13:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۗ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

"Wahai manusia! Sungguh, Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, kemudian Kami jadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sungguh, yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa. Sungguh, Allah Maha Mengetahui, Maha Teliti." (QS. Al-Hujurat 49: Ayat 13)¹¹⁰

Berdasarkan ayat tersebut di atas, dapat diambil Pelajaran bahwa hubungan antara manusia pada dasarnya adalah perdamaian. Ayat ini telah menyerukan kepada manusia untuk menjaga perdamaian dunia

¹⁰⁸ Jasser Auda, *Maqashid Al-Shariah: An Introductory Guide* (Herndon: The International Institute of Islamic Thought, 2008), 45

¹⁰⁹ Aryuni Yuliantiningsih, "Perlindungan Pengungsi dalam Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Islam (Studi Terhadap Kasus Manusia Perahu Rohingya)" *Jurnal Dinamika Hukum Vol. 13 No. 1*, Januari 2013, h. 167

¹¹⁰ Via Al-Qur'an Indonesia <https://quran-id.com> diakses pada 27 Desember 2023, pukul 09.07 WIB

secara umum. Pelecehan dan penyiksaan terhadap satu etnis tertentu jelas bertentangan dengan ayat ini, apalagi jika ternyata orang-orang yang dianiaya adalah orang-orang muslim yang bertakwa. Padahal orang-orang beriman itu adalah bersaudara dan pembelaan terhadap sesama muslim adalah sebuah hal yang patut diperjuangkan sebagai penyempurna iman kaum muslimin.

2. *Maqasid Syariah Al-Khamsah*

Menuru Asy-Syatibi, dalam kitabnya *Al-Muafaqat* segala sesuatu di dunia ini pasti memiliki tujuan, termasuk juga dengan syariah Islam. Teori ini biasa disebut *Maqasid Syariah Al-Khamsah* atau lima tujuan hukum islam. Kelima tujuan syariah ini antara lain: perlindungan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.¹¹¹ Pada kasus muslim Rohingya, diketahui bahwa perlakuan junta militer Myanmar bertentangan dengan *Maqasid Syariah* ini. Seluruh perlindungan terhadap kebutuhan primer manusia untuk bertahan hidup telah dilanggar. Perlindungan terhadap agama tidak dapat dirasakan oleh muslim Rohingya. Menurut informasi di beberapa media, junta militer Myanmar telah menyiksa mereka untuk keluar dari tempatnya sendiri. Muslim Rohingya memilih hidup di perahu dan kamp pengungsian yang jauh dari kata layak. Anak-anak mereka pun tidak bisa merasakan pendidikan. Maka kasus ini setidaknya telah melanggar tiga dari lima tujuan syariat islam tersebut.

HAM dalam Islam tidak hanya diakui, akan tetapi dilindungi sepenuhnya sebagai salah satu pilar bangunan Islam. Prinsip ini sesuai dengan Qur'an surat Al-Isra ayat 70:

¹¹¹ Syukri Albani dan Rahmat Hidayat, *Filsafat Hukum Islam & Maqashid Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2020), h. 59

وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى
كَثِيرٍ مِمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا

"Dan sungguh, Kami telah memuliakan anak-cucu Adam, dan Kami angkut mereka di darat dan di laut, dan Kami beri mereka rezeki dari yang baik-baik dan Kami lebihkan mereka di atas banyak makhluk yang Kami ciptakan dengan kelebihan yang sempurna." (QS. Al-Isra' 17: Ayat 70)¹¹²

Dalam Tafsir Al-Muyassar yang diterbitkan oleh Kementerian Agama Saudi Arabia menjelaskan, Dan sungguh Kami telah memuliakan keturunan-keturunan Adam dengan karunia akal dan diutusny para rasul kepada mereka, dan kami tundukan seluruh yang ada di alam ini bagi mereka, dan kami mudahkan bagi mereka tunggangan-tunggangan di darat dan kapal-kapal untuk mengangkut mereka, dan Kami beri mereka rizki dari makanan dan minuman yang baik-baik, dan Kami lebihkan mereka diatas kebanyakan makhluk ciptaanNya dengan keutamaan yang besar.¹¹³

Ayat tersebut mengekspresikan kemuliaan manusia yang dalam teks Al-Qur'an disebut *karomah* (kemuliaan). Muhammad Hasbi Ash-Shiddiqy membagi *karomah* ke dalam tiga kategori yaitu kemuliaan pribadi atau *karomah fardiyah*, kemuliaan Masyarakat atau *karomah ijtimaiyah*, dan kemuliaan politik atau *karomah siyasiyah*. Dalam kategori pertama, manusia dilindungi baik pribadi maupun hartanya. Dalam kategori kedua, status persamaan manusia dijamin sepenuhnya.

¹¹² Via Al-Qur'an Indonesia <https://quran-id.com> diakses pada 27 Desember 2023, pukul 0.41 WIB

¹¹³ <https://tafsirweb.com/4674-surat-al-isra-ayat-70.html> diakses pada 27 Desember 2023, pukul 0.50 WIB

Selanjutnya dalam kategori ketiga, islam menjamin sepenuhnya hak-hak politik ummatnya.¹¹⁴

Pada kasus pengungsi muslim Rohingya, kemuliaan pribadi sebagai seorang manusia yang Merdeka telah dihilangkan dengan adanya penyiksaan dan perdagangan manusia. Kemuliaan sebagai sebuah entitas manusia dalam sebuah suku, etnis, golongan atau apapun namanya yang berhak diperlakukan secara sama dihadapan hukum pun telah dilanggar pula. Tidak adanya pengakuan terhadap etnis muslim Rohingya yang menyebabkan mereka tidak memiliki kewarganegaraan telah melanggar doktrin HAM terkait dengan hak sipil dan politik, dimana semestinya setiap orang di dunia berhak memiliki kewarganegaraan.

Selanjutnya dibuatlah regulasi tentang pengungsi di Indonesia mengacu kepada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri. Peraturan Presiden tersebut merupakan amanat dari pasal 25–27 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Dari sisi hubungan antara hukum internasional dengan hukum nasional, Peraturan Presiden tersebut merupakan bentuk inkorporasi secara tidak langsung yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia terhadap konvensi internasional tentang status pengungsi. Hal itu merupakan bentuk komitmen pemerintah Indonesia terhadap penerapan prinsip *non-refoulement* yang dimuat di dalam perjanjian-perjanjian internasional. Oleh karena itu, meskipun Indonesia bukan ratifikator konvensi pengungsi, namun memiliki tanggung jawab melakukan penanganan terhadap pengungsi sebagaimana ditetapkan di

¹¹⁴ Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Kenegaraan*, (Jakarta: LP3ES, 1985), h. 169

dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016. Substansi dari Peraturan Presiden tersebut memuat nilai kemanusiaan yang menempatkan pengungsi bukan lagi sebagai pelanggar aturan keimigrasian, namun sebagai entitas asing yang memerlukan penanganan khusus sarat dengan kemaslahatan bagi seluruh pihak, baik bagi kelompok pengungsi maupun bagi Indonesia selaku negara transit.¹¹⁵

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri mengakui pengungsi sebagai pemegang hak asasi manusia yang berhak mendapatkan perlindungan di Indonesia sementara waktu sampai status mereka ditentukan oleh UNHCR. Dari perspektif *maqāsid syarī'ah*, sebagai suatu kerangka pemikiran dalam regulasi nasional, regulasi penanganan pengungsi ini dapat dianalisis dalam tiga model kebijakan. Pertama, model instruktif *taqnīn*, yaitu aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai standar yang harus diikuti oleh semua pihak di negara tersebut. Kedua, model integratif eklektis, di mana unsur-unsur terbaik dari hukum nasional dan hukum Islam diadopsi dan disatukan dalam satu regulasi. Ketiga, model adaptif, di mana prinsip-prinsip dasar kemanusiaan yang universal dalam regulasi nasional dilihat sebagai bagian dari syarī'ah Islam karena kesesuaiannya dengan ajaran Islam.¹¹⁶

Peraturan Presiden nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri merupakan aturan yang diterapkan di Indonesia, yang menitikberatkan pada upaya memastikan kesejahteraan bagi para pengungsi yang sedang mencari perlindungan melalui bantuan UNHCR. Kesejahteraan tersebut menjadi kebutuhan pokok bagi para pengungsi agar dapat diterima

¹¹⁵ Rohman Adi, "Kebijakan penanganan Pengungsi di Indoensia Perspektif Maqasid Al-syariah" *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam Vol. XIII No. 2, Desember 2019*, h. 180

¹¹⁶ Rohman Adi, "Kebijakan penanganan Pengungsi di Indoensia Perspektif Maqasid Al-syariah", h. 183

oleh pemerintah Indonesia untuk tinggal sementara di wilayah tersebut, meskipun jika merujuk pada Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, negara-negara transit tidak secara yuridis berkewajiban untuk menerima aliran pengungsi yang sedang mencari perlindungan. Dilihat dari sudut pandang *maqāṣid syarī'ah*, situasi ini dianggap sebagai bagian dari kemaslahatan fundamental bagi para pengungsi. Seperti yang dikatakan Asy-Syatibi dalam kitabnya *Almuafaqat* segala sesuatu di dunia ini memiliki tujuan, termasuk juga syariah islam. Teori ini biasa disebut *Maqasid Syariah Al-Khamsah* atau lima tujuan hukum islam. Kelima tujuan syariah ini antara lain: perlindungan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Berdasarkan prinsip-prinsip *maqāṣid al-syarī'ah*, penulis menyimpulkan bahwa dalam Islam, perhatian terhadap perlindungan individu, khususnya setiap muslim, sejalan dengan HAM yang diakui dalam undang-undang, yang juga mengatur hak-hak setiap manusia. Hal yang sama berlaku untuk para pencari suaka atau pengungsi, yang berhak mendapatkan perlindungan. Dalam konteks perlindungan terhadap pencari suaka dan pengungsi, Islam menegaskan perlindungan untuk semua individu, termasuk non-muslim. Hal ini sesuai dengan ajaran Al-Qur'an yang menekankan pemberian perlindungan kepada kaum musyrikin agar mereka dapat mendengar ajaran Islam. Perhatian Islam terhadap perlindungan tidak bergantung pada hukum internasional, yang cenderung mempertimbangkan pemberian perlindungan berdasarkan kebijakan negara tertentu.

Menurut analisis penulis mengenai Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari luar negeri, serta dalam konteks fiqh siyasah, pemerintah telah menjalankan penanganan dengan baik. Mulai dari memberikan pertolongan kepada kapal-kapal yang terdampar di tengah laut, pemeriksaan data keimigrasian, dokumen perjalanan, identitas pengungsi, hingga pemeriksaan kesehatan, dan

penampungan di Rumah Detensi Imigrasi, semuanya telah sesuai dengan pedoman yang terdapat dalam Peraturan Presiden. Meskipun ada kekurangan dalam hal ekonomi, fasilitas penampungan, serta dalam proses penyerahan tugas dari satuan tugas kepada UNHCR, namun pemerintah tetap menjalankan penanganan sesuai dengan peraturan yang berlaku, akan tetapi tetap diperlukan perbaikan-perbaikan kebijakan demi terlaksananya pemenuhan HAM untuk Pengungsi yang lebih baik.

Seperti yang dijelaskan pada bab sebelumnya yakni membahas mengenai hak-hak yang seharusnya didapatkan oleh pengungsi, yaitu hak hidup, hak tidak dideportase, dan hak untuk bekerja. Dalam Peraturan Presiden nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri sudah sesuai dengan HAM dalam hukum Internasional. Akan tetapi peraturan tersebut tidak mengatur mengenai hak bekerja untuk pengungsi. Lalu di dalam Undang-Undang Keimigrasian Nomor 6 Tahun 2011, mengatur bahwa Pengungsi dari luar negeri tidak diperbolehkan untuk bekerja. Artinya terdapat perbedaan antara kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Indonesia dengan kebijakan dalam fiqih siyasah. Hal ini bukan berarti bahwa Peraturan Presiden tersebut tidak sesuai dengan kebijakan perlindungan HAM dalam tinjauan fiqih siyasah, akan tetapi Indonesia sudah membantu sesuai dengan tanggungjawab dan kapasitas yang dimiliki oleh Indonesia dengan memperhatikan semuanya dari semua sisi, yaitu dengan tidak memberatkan negara Indonesia dan tidak menelantarkan pengungsi dari luar negeri.