

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Sejak di selesaikannya konvensi internasional tentang pengungsi (*Convention Relating To The Status Of Refugees*) pada tahun 1951 ditambah dengan protocol 1967 (*Protocol Relating To The Status Of Refugees*), sampai sekarang Indonesia belum meratifikasikan Konvensi tersebut menjadi bentuk suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan beberapa kewajiban yang menurut pemerintah masih belum dapat dimungkinkannya untuk meratifikasi konvensi tersebut.<sup>1</sup>Namun, dengan tidak meratifikasi Konvensi tersebut tidak berarti pemerintah Indonesia menutup mata dalam membantu menangani permasalahan pengungsi global.

Sekalipun tidak meratifikasi konvensi tersebut Indonesia ikut berperan serta dalam penanganan pengungsi Internasional dengan memberikan kewenangan atau mandat kepada UNHCR<sup>2</sup> untuk menangani pengungsi atau pencari suaka serta memberikan dukungan dan bantuan dengan memberikan penampungan sementara kepada pengungsi sebelum mereka ditempatkan menuju Negara ketiga. Hal tersebut dilaksanakan pemerintah Indonesia atas dasar kemanusiaan (*humanity*) yang dibuktikan secara langsung melalui kebijakannya dengan telah menerapkan prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi pengungsi sesuai konvensi 1951 yaitu prinsip untuk tidak memulangkan (*non refoulment*), tidak mengusir

---

<sup>1</sup> Langkah-langkah untuk mempercepat akses terhadap instrumen-instrument Internasional hukum pengungsi oleh Indonesia bukannya tidak pernah diupayakan. Selama kurun waktu tahun 1999-2002, UNHCR Jakarta telah memprakarsai dua kali Round Table Discussion dengan DPR RI tentang kemungkinan Indonesia untuk mengakses konvensi 1951 dan protocol 1967. Pada tanggal 10 maret 2003 bahkan telah diadakan pertemuan antara UNHCR Jakarta dengan Ketua Badan Legislasi DPR RI untuk membahas akselerasi akses oleh Indonesia terhadap konvensi tersebut namun hasilnya buntu. Dikutip dari Wagiman, Hukum Pengungsi Internasional, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, h. 132.

<sup>2</sup> Berdasarkan Statuta Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa, Komisariat Tinggi PBB untuk Pengungsi (UNHCR) yang bertindak dibawah kekuasaan Majelis Umum akan memegang fungsi pemberian perlindungan internasional, di bawah naungan PBB kepada para pengungsi yang termasuk ruang lingkup statuta ini dan pencarian solusi permanen masalah pengungsi dengan membantu pemerintah yang bersangkutan organisasi, instansi swasta untuk memudahkan repatriasi sukarela para pengungsi termaksud asimilasi mereka dalam komunitas-komunitas nasional baru.

(*non expulsion*), dan tidak membedakan (*non discrimination*) dan juga tidak memberikan tindak pidana bagi para pengungsi yang memasuki wilayah Indonesia.<sup>3</sup>

Peran Indonesia sebagai negara transit bagi pengungsi khususnya di Asia Tenggara telah dimulai sejak tahun 1975 sebagai akibat perubahan rezim Indocina yang pada saat itu ratusan ribu orang meninggalkan Vietnam dan mengungsi ke Negara lain dimana salah satunya adalah Negara Indonesia. Serta pada tahun 1999, saat Timor Timur melepaskan diri dari NKRI dimana pada saat itu masyarakat yang pro NKRI di Timor Timur yang merasa terdesak meninggalkan Timor Timur ke beberapa wilayah yang sebagian besarnya menuju Nusa Tenggara Timur dan sampai pada yang terakhir yang sedang berlanjut hingga sampai saat ini adalah perpindahan besar-besaran pengungsi akibat konflik timur tengah dan persekusi terhadap etnis rohingya di Myanmar yang mengakibatkan meludaknya pengungsi di beberapa tahun terakhir ini menyebabkan seluruh Negara termasuk Indonesia cukup kewalahan dalam menghadapi permasalahan tersebut

Dalam beberapa tahun terakhir pemerintah Indonesia beserta UNHCR mendapatkan tantangan yang cukup besar dengan meningkatnya jumlah pencari suaka dan pengungsi yang menetap di wilayah Indonesia. Dalam kurun waktu akhir tahun 2015 sampai tahun 2017 jumlah pengungsi dan pencari suaka mengalami peningkatan dan penurunan berkisar sekitar 13.000 -14.000 pengungsi yang mencari suaka atau perlindungan yang dimana pada tahun 2016 jumlah pengungsi yang mencari suaka atau perlindungan mengalami peningkatan yang signifikan mencapai 14.405 manusia dan hanya mengalami penurunan selama 4% diakhir tahun 2017 karena hanya sekitar 760 pengungsi saja yang berhasil dipindahkan ke Negara ketiga<sup>4</sup>.

Hal ini membuktikan bahwa peluang bagi mereka untuk ditempatkan di Negara ketiga masih sangat minim akibat berbagai faktor kebijakan politik dari

---

<sup>3</sup> Yahya Sul-toni, et al. "Alasan Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi 1951 Tentang Pengungsi Dan Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi Di Indonesia". Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. 2014 Hlm 2.

<sup>4</sup> <http://reporting.unhcr.org/node/10335> diakses pada tanggal 29 September 2017 pukul 15.16 wib.

Negara ketiga yang menjadi tempat tujuan favorit di kalangan pengungsi yang berada di Indonesia seperti Australia dan Amerika Serikat yang baru-baru ini mengeluarkan kebijakan ketat seperti Australia yang telah melakukan tindakan penolakan kedatangan kapal-kapal penyeludup manusia yang biasanya merupakan seorang pengungsi yang mencari suaka atau perlindungan dan menolak penerimaan pengungsi yang telah menerima statusnya sebagai pengungsi setelah 1 July tahun 2014 serta kebijakan *Travel Ban*<sup>5</sup> presiden Donald Trump yang melarang orang dari Negara tertentu untuk memasuki wilayah Amerika Serikat. Hal tersebut secara tidak langsung berimplikasi bagi para pengungsi yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi tidak dapat melakukan perpindahan (*resettlement*) untuk mencari kehidupan yang lebih baik di Negara ketiga sehingga terpaksa untuk kembali bertahan hidup di dalam ketidakpastian.<sup>6</sup>

Peningkatan jumlah pengungsi dan pencari suaka yang bertambah setiap tahunnya tidak sebanding dengan jumlah pengungsi yang berhasil di tempatkan di Negara ketiga. Hal ini mengakibatkan kesulitannya UNHCR dan pemerintah Indonesia dalam menampung pencari suaka dan pengungsi yang selama ini hanya mengandalkan Rumah Tahanan Detensi Imigrasi (RUDENIM) dan penampungan sementara atau *shelter* yang disediakan oleh pemerintah dibantu dengan lembaga-lembaga swadaya masyarakat terkait pada saat itu.

Hal ini dikarenakan Indonesia tidak memiliki hukum positif terkait pengungsi sehingga selama ini Negara Indonesia hanya mengandalkan regulasi hukum positif keimigrasian sebagai landasan penanganan pengungsi yang mencari suaka atau perlindungan. Dengan demikian, Negara Indonesia memandang setiap permasalahan yang berhubungan dengan orang asing hanya berdasarkan sudut pandang keimigrasian. Apabila orang asing masuk ke Indonesia tanpa surat perjalanan yang sah akan dianggap sebagai tindakan ilegal.

---

<sup>5</sup> Sebuah perintah eksekutif (semacam Keppres) yang ditandatangani oleh Presiden A.S. Donald Trump pada tanggal 27 Januari 2017 yang diumumkan dalam Federal Register sebagai Perintah Eksekutif 13769 yang merupakan bagian dari janji kampanye untuk membatasi imigran dari negara-negara tertentu.

<sup>6</sup> <https://www.nytimes.com/2018/01/26/world/asia/indonesia-refugees-unitednations.html> diakses pada tanggal 28 September, pukul 13.14 wib.

Pengungsi pada umumnya tidak akan membawa dokumen perjalanan sebab tidak mungkin mereka dalam keadaan terpaksa meninggalkan negaranya dengan terlebih dahulu mengurus visa, paspor atau surat-surat lainnya<sup>7</sup>. Sehingga mereka dianggap telah melakukan tindakan illegal dan dikategorikan sebagai imigran ilegal dikarenakan telah melanggar regulasi terkait keimigrasian sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang No 6 tahun 2011 tentang keimigrasian.<sup>8</sup>

Akibat hal tersebut pengungsi dalam mencari perlindungan dan suaka di Indonesia akan diperlakukan sesuai aturan dan regulasi keimigrasian yang mengakibatkan perlakuan mereka di Indonesia diperlakukan seperti kriminal pada umumnya bukan sebagai korban yang seharusnya mendapatkan perlindungan. salah satu perlakuan yang dilakukan bagi mereka ialah dengan melakukan tindakan penahanan atau detensi kepada mereka di rumah detensi imigrasi.<sup>9</sup>

Namun dalam beberapa tahun terakhir penggunaan rumah detensi sebagai sarana dan upaya utama bagi pengungsi di Indonesia mulai mendapatkan perhatian pemerintah, lembaga dan organisasi terkait, serta masyarakat global akibat berbagai alasan. Pertama, Rumah Detensi Imigrasi sudah tidak dapat menampung meludaknya pengungsi yang mengakibatkan Rumah Detensi Imigrasi tersebut melebihi kapasitas (*overcrowding*) akibat lamanya kepengurusan administrasi terkait penentuan status pengungsi (*refugee status determination*), penerimaan pengungsi yang tidak sebanding dengan pengeluaran mereka ke Negara ketiga dan kembali ke Negara asal. Penumpukkan tersebut berimplikasi pada terlantarnya para pengungsi yang tidak mendapatkan tempat di RUDENIM dan biaya yang sangat mahal yang harus ditanggung pemerintah dengan menampung banyaknya pengungsi dan pencari suaka yang harus ditahan di RUDENIM .

Kedua, dampak lain dari hal tersebut mengakibatkan terjadinya banyak pelanggaran Hak Asasi Manusia akibat perlakuan di RUDENIM serta terlantarnya

---

<sup>7</sup> Wagiman, Op.Cit.,h.134.

<sup>8</sup> Pasal 8 ayat (1), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.

<sup>9</sup> Pasal 83 ayat (1) huruf b dan huruf d, Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 Tentang Keimigrasian.

pengungsi yang membuat mereka merasa terasingkan dan rentan bunuh diri akibat tekanan fisik dan psikologis yang cukup lama.<sup>10</sup> Berdasarkan laporan dari *Human Rights Watch* hal tersebut terjadi akibat kebijakan serta peraturan pemerintah Indonesia yang disalahgunakan dalam memperlakukan para pengungsi yang membuat mereka merasa tidak terlindungi dan teraniaya.<sup>11</sup>

Akibat hal tersebut pada tahun 2014, UNHCR memperkenalkan sebuah program bernama “*Beyond Detention 2014-2019*” untuk membantu pemerintah menghentikan penahanan bagi pengungsi yang mencari suaka atau perlindungan di Negara lain dengan tiga misi dan tujuan yaitu<sup>12</sup>:

1. *End The Detention of Children* (menghentikan penahanan kepada anak anak)
2. *Ensure that alternatives to detention are available in law and implemented in practice* (memastikan alternative untuk menahan tersedia dalam aturan hukum dan dapat dilaksanakan dalam praktik)
3. *Ensure that conditions of detention, where detention is necessary and unavoidable, meet International Standards* (memastikan kondisi tempat penahanan, dimana penahanan dibutuhkan dan tidak dapat dihindari sesuai dengan standard Internasional)

Untuk membantu Indonesia melaksanakan strategi tersebut, sebuah Rencana Strategi Nasional (*National Action Plan*) dibuat bersama dengan kementerian terkait, UNHCR Indonesia, *The International Organization of Migration* (IOM), dan KOMNAS HAM.

Dengan hal tersebut pemerintah mulai terbuka dan menyadari bahwa upaya detensi membahayakan bagi tahanan dan membutuhkan biaya cukup mahal untuk menampung mereka di rumah detensi sehingga pemerintah-pun

<sup>10</sup> merasa terasing pengungsi di Indonesia rentan bunuh diri. <https://theconversation.com/merasa-terasing-pengungsi-di-indonesia-rentan-bunuh-diri-95072>. diakses pada tanggal 30 Oktober 2018, pukul 19:46.

<sup>11</sup> *Barely Surviving: Detention, Abuse, and Neglect of Migrant Children in Indonesia*, <https://www.hrw.org/report/2013/06/23/barely-surviving/detention-abuse-and-neglect-migrant-children-indonesia> diakses pada tanggal 28 September 2018, pukul, 10.24 wib.

<sup>12</sup> UNHCR, “*Beyond Detention 2014-2019*”, <http://www.unhcr.org/53aa929f6.pdf> diakses pada tanggal 28 September 2018, pukul 10.16 wib

telah mencoba untuk mencari solusi atau cara yang hemat biaya dan lebih manusiawi dalam memperlakukan pengungsi yang mendiami di wilayah Indonesia.<sup>13</sup>

Setelah 2 tahun strategi tersebut disampaikan, pada tahun 2016, Presiden Joko Widodo menerbitkan suatu bentuk Peraturan Presiden No. 125 tahun 2016 tentang penanganan pengungsi luar negeri yang dimana cukup memberi batu loncatan besar dengan adanya regulasi khusus sehingga dapat membantu penanganan pengungsi di Indonesia dengan memberikan interpretasi baru tentang pengungsi dan cara penanganan pengungsi sebagai “pengungsi” bukan “imigran ilegal” serta memberikan suatu opsi *alternative to detention* bagi para pengungsi dengan cara bekerjasama dengan UNHCR dan IOM untuk memberikan tempat penampungan pada para pengungsi dalam bentuk *community house* dan *shelter* sehingga mereka tidak ditahan di RUDENIM.

Namun, dibalik pencapaian itu semua masih ada beberapa hal yang masih harus dibenahkan dikarenakan pasca penerbitan peraturan presiden tersebut pemerintah masih menggunakan cara penanganan pengungsi yang sama dengan regulasi keimigrasian dengan menggunakan penahanan di Rumah Tahanan Detensi Imigrasi sebagai solusi dan alat utama dalam melakukan penanganan kepada pengungsi. Sekalipun dalam peraturan presiden tersebut menyebutkan bahwa penempatan di penampungan atau *shelter* dengan sistem pelaporan berkala sebagai *alternative to detention*, namun kenyataannya pada praktiknya penggunaan *shelter* tersebut hanya diberlakukan dan di prioritaskan bagi anak-anak dan perempuan yang telah mendapatkan status sebagai pengungsi dikarenakan keterbatasan kapasitas penampungan yang ada.

Hal tersebut membuktikan bahwa, pemerintah masih menggunakan penahanan sebagai upaya pertama (*premium remidium*) dalam melakukan penindakan bagi pengungsi yang sebenarnya bertolak belakang dari esensi *alternatives to detention* sendiri yang menganggap penahanan sebagai upaya terakhir (*ultimum remidium*) sebagai bentuk penghormatan terhadap hukum

---

<sup>13</sup> Antje Missbach , “Accommodating Asylum Seekers and Refugees in Indonesia: From Immigration Detention to Containment in “Alternatives to Detention”. *Refuge: Canada's Journal on Refugees/Refuge: revue canadienne sur les réfugiés*, 2017.

internasional dan mengedepankan hak kebebasan bertindak (*freedom of movement*) bagi setiap manusia. Akibat keputusan tersebut dikhawatirkan UNHCR akan semakin kesulitan dalam menangani permasalahan pengungsi di Indonesia karena jika hanya sekedar mengharapkan pengungsi tersebut akan segera di tempatkan di Negara ketiga, presentase dan peluangnya sangat kecil. Sehingga opsi terbaik yang dimiliki saat ini adalah dengan memberikan mereka perlakuan dan perlindungan yang terbaik selama mereka tertahan dalam waktu yang tidak dapat ditentukan di wilayah Indonesia.

Perlakuan dan perlindungan terbaik yang saat ini dapat dilakukan UNHCR adalah dengan menerapkan sistem *alternatives to detention* tersebut kepada para pengungsi yang mencari suaka atau perlindungan di wilayah Indonesia. Untuk mengatasi permasalahan internal kepengurusan pengungsi, dapat melakukan pengawasan terhadap pengungsi tanpa mengisolasi mereka dan mencegah terjadinya pelanggaran HAM yang berkelanjutan sehingga perlunya adanya regulasi yang dapat mendukung praktik tersebut tanpa adanya benturan hukum dengan Undang-Undang lain agar tetap dapat melakukan pengawasan terhadap mereka tanpa mengisolasi mereka dari kehidupan bermasyarakat serta membuktikan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara hukum yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia.

Dengan melihat hal tersebut diatas, penulis sangat tertarik untuk membahas masalah ini dengan mengambil judul **PENERAPAN *ALTERNATIVES TO DETENTION (ATD)* DALAM MENANGANI PERMASALAHAN PENGUNGI DI INDONESIA.**

## **1.2 Rumusan masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. bagaimanakah permasalahan penerapan *alternative to detention* dalam menangani permasalahan pengungsi di Indonesia?

- b. bagaimanakah cara, opsi atau kebijakan yang dapat digunakan pemerintah Indonesia agar dapat memastikan sistem *alternative to detention* dapat diterapkan dan dilaksanakan di wilayah hukum Indonesia?

### 1.3 Ruang Lingkup Penulisan

Ruang lingkup penulisan ialah terkait permasalahan dan halangan yang dihadapi UNHCR dalam menerapkan dan melaksanakan kebijakan *alternative to detention* serta memastikan kebijakan *alternative to detention* dapat dilaksanakan dan diterapkan di bawah payung hukum yang kuat tanpa melawan hukum Nasional agar dapat menangani permasalahan pengungsi di Indonesia tanpa melanggar hak asasi daripada pengungsi itu sendiri yaitu dengan berbagai opsi, cara, kebijakan yang dapat digunakan untuk mencapai Rencana Aksi Nasional di Indonesia sesuai dengan visi dan misi UNHCR *Global Strategy Beyond Detention* 2014-2019.

### 1.4 Manfaat dan Tujuan Penelitian.

#### a. Tujuan

Berdasarkan rumusan permasalahan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Agar penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan untuk membahas terkait permasalahan yang dihadapi pemerintah Indonesia dalam menerapkan sistem *alternative to detention* di wilayah hukum Indonesia.
2. Agar penelitian ini dapat dijadikan bahan rujukan untuk menemukan cara, opsi, dan kebijakan yang dapat digunakan agar dapat memastikan sistem *alternative to detention* dapat diterapkan di wilayah hukum Indonesia oleh pemerintah Indonesia.

#### b. Manfaat penelitian

Melalui penelitian ini di harapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya.

1. Secara teoritis, pembahasan terhadap masalah-masalah yang telah di rumuskan di harapkan dapat di jadikan sebagai sumbangan di bidang hukum khususnya berkaitan dalam penanganan permasalahan pengungsi luar negeri yang berada di Indonesia. Selain itu, hasil pemikiran dari penulisan ini juga dapat menambah wawasan terkait implementasi hukum pengungsi Internasional di Negara yang belum dan tidak memiliki wewenang serta aturan dalam menangani pengungsi.
2. Secara praktis, pembahasan terhadap permasalahan ini mungkin dapat menjadi bahan masukan dan support bagi lembaga-lembaga otoritas baik pusat maupun daerah yang secara langsung menangani pengungsi luar negeri untuk menemukan solusi baru guna menghadapi dan meminimalisir permasalahan pengungsi di wilayah Indonesia

## 1.5 Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

### a. Kerangka Teori

#### 1) Teori Negara Hukum (*rechtsstaat*)

Teori Negara hukum merupakan suatu konsep pada zaman modern yang dipelopori oleh filosof Immanuel dengan menggunakan istilah jerman yaitu "*rechtsstaat*" dengan mengedepankan prinsip legalitas dan Hak Asasi Manusia yang kemudian dikembangkan oleh Julius Stahl. Dalam hal ini menurut STAHL seorang sarjana Denmark maka Negara hukum harus memenuhi 4 (empat) unsur yaitu<sup>14</sup> :

1. Bahwa harus adanya jaminan terhadap Hak-Hak asasi
2. Adanya pemisahan kekuasaan
3. Pemerintah didasarkan pada Undang-Undang
4. Harus ada peradilan administrasi

Konsep Negara Hukum kemudian dikembangkan oleh A.V Dicey dengan sebutan "*the rule of Law*". Merujuk pada apa yang dikemukakan

---

<sup>14</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan VII, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, h.54.

A.V Dicey bahwa setidaknya terdapat 3(tiga) arti dari Negara hukum dalam arti “*The Rule Of Law*”, yaitu<sup>15</sup> :

1. *Supremacy of Law*, supremasi absolut terletak pada hukum, jadi bukan tindakan penguasa.
2. *Equality before the Law*, berlakunya prinsip persamaan di muka umum, dimana semua orang harus tunduk dengan hukum.
3. *Due Process of Law*, konstitusi merupakan dasar atau landasan dari segala hukum yang ada bagi Negara yang bersangkutan atau yang biasa kita kenal dengan sebutan asas legalitas.

Keempat prinsip “*rechtsstaat*” yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip “*Rule of Law*” yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh “*The International Commission of Jurist*”<sup>16</sup>, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut “*The International Commission of Jurists*” itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

## 2) Teori Perlindungan Hukum

Pada dasarnya setiap manusia memiliki hak untuk menjalankan kehidupan bernegaranya sehingga dapat dikatakan setiap orang berhak untuk mendapatkan perlindungan di Negara tempat dia menetap .untuk

---

<sup>15</sup> Janpatar Simamora. "Tafsir Makna Negara Hukum dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." Jurnal Dinamika Hukum. No.3 Th 14, September 2014.

mendapatkan perlindungan tersebut perlu ada aturan regulasi yaitu hukum yang siap untuk mewujudkannya sehingga hal tersebutlah yang menjadi dasar munculnya teori perlindungan hukum.

Menurut Philipus M. Hadjon Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.<sup>17</sup>

Menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.<sup>18</sup>

## b. Kerangka Konseptual

### 1. Pengungsi (refugee)

Berdasarkan Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, pengungsi didefinisikan sebagai:

“orang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial dan partai politik tertentu, berada diluar Negara kebangsaannya dan tidak menginginkan.”

<sup>17</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

<sup>18</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm.53.

Kemudian dalam peraturan presiden nomor 125 tahun 2016 menyatakan bahwa :

“Pengungsi dari Luar Negeri, yang selanjutnya disebut Pengungsi 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 Indonesia.”

## 2. Alternative to Detention

Adalah setiap aturan, kebijakan, atau praktik yang memungkinkan para pencari suaka berada di masyarakat dengan tunduk pada sejumlah syarat atau pembatasan pada kebebasan mereka dalam melakukan suatu tindakan.<sup>19</sup>

## 3. Detensi

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengertian detensi adalah penahanan ,penawanan.

## 1.6 Metode Penelitian

### a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian hukum normatif yuridis. Penelitian hukum normative yuridis pada hakikatnya mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat, dan menjadi acuan perilaku setiap orang, menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mendefinisikan penelitian

---

<sup>19</sup> UNHCR, Options two: Options for governments on open reception and alternatives to detention, 2015, h.1.

hukum normative adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.<sup>20</sup>

Penelitian Hukum Normatif yang meneliti dan menelaah bahan pustaka, atau data sekunder, maka penelitian hukum yuridis normative disebut juga penelitian hukum kepustakaan.

b. Pendekatan Masalah

Peter Mahmud Marzuki menggolongkan pendekatan dalam penelitian hukum yuridis normative menjadi 5(lima) pendekatan yang terdiri dari :

- 1) Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*)
- 2) Pendekatan kasus (*case approach*)
- 3) Pendekatan Historis (*historical approach*)
- 4) Pendekatan perbandingan (*comparative approach*)
- 5) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

c. Sumber Data

Sumber data merupakan tempat diperolehnya data. sumber data dalam penelitian hukum normative hanya diperoleh dari sumber data sekunder, yakni data yang diperoleh dari bahan kepustakaan atau literature yang ada hubungannya terkait objek penelitian dengan sedikit pendekatan empiris dengan memperoleh sumber data dari wawancara sebagai pelengkap.

Bahan hukum untuk dianalisis dalam penelitian hukum normative terdiri dari:

- 1) Sumber bahan hukum primer

Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai sifat otoritatif artinya mempunyai

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 13-14.

otoritas. Bahan hukum primer terdiri atas perundang-undangan, catatan resmi atau risalah pembuatan Undang-Undang dan putusan hakim

2) Sumber bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, komentar dan putusan pengadilan.<sup>21</sup>

3) Sumber bahan hukum tersier

Bahan Hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun kejelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus-kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya

Selain bahan hukum yang diuraikan diatas, peneliti juga dapat menggunakan bahan non hukum bila dianggap perlu seperti buku-buku, jurnal mengenai ilmu diluar hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan obyek permasalahan yang akan diteliti dan bahan yang diperoleh secara langsung melalui wawancara guna mendukung penelitian.

d. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang dilakukan adalah secara analisis deskriptif terhadap data kualitatif yaitu apa yang telah diperoleh dari penelitian data sekunder yang disusun secara sistematis, kemudian dilakukan penelaahan terhadap data-data tersebut, untuk selanjutnya dianalisis. Pengolahan data dilakukan dengan beberapa tahapan. Tahap pertama pengolahan data dimulai dari penelitian pendahuluan hingga tersusunnya usulan penelitian.

Tahap kedua, pengolahan data yang lebih mendalam dengan cara mengolah hasil penelitian data sekunder dan pengumpulan data dari berbagai sumber yang berhubungan dengan obyek penelitian. Tahap ketiga, setelah itu dilakukan pemeriksaan keabsahan data hasil penelitian

---

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, h. 141.

dari berbagai sumber yang dijadikan informasi penelitian serta membandingkan data tersebut dengan berbagai informasi terkait.

Pada tahap ini data dianggap optimal apabila data yang diperoleh sudah layak dianggap lengkap dan dapat merepresentasikan masalah yang dijadikan obyek penelitian. Tahap akhir adalah analisis data yang akan dapat menjadi panduan dalam penarikan kesimpulan sebagai upaya agar permasalahan yang dirumuskan dapat terjawab.

### **1.7 Sistematika Penulisan**

Dalam suatu karya ilmiah maupun non ilmiah diperlukan suatu sistematika untuk menguraikan isi dari karya ilmiah ataupun non ilmiah tersebut. Dalam menjawab pokok permasalahan, penulis menyusun penelitian ini dengan sistematika sebagai berikut:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab I terdiri dari uraian mengenai latar belakang, perumusan masalah, ruang lingkup penulisan, tujuan dan manfaat penulisan, kerangka teori dan kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

#### **BAB II LANDASAN TEORI & TINJAUAN TENTANG ALTERNATIVE TO DETENTION DALAM MENANGANI PENGUNGI DI INDONESIA**

Pada bab ini penulis akan membahas landasan teori dan tinjauan umum tentang alternative to detention dalam menangani permasalahan pengungsi di Negara Indonesia ditinjau dari aspek hukum nasional maupun hukum Internasional

### **BAB III LATAR BELAKANG PENERAPAN *ALTERNATIVE TO DETENTION* DALAM MENANGANI PERMASALAHAN PENGUNGI DI INDONESIA.**

Pada Bab ini peneliti menguraikan obyek penelitian yang diperoleh dari suatu kajian teori, studi kasus yang berisi gambaran umum mengenai penerapan sistem *alternative to detention*.

### **BAB IV PERMASALAHAN DAN LANGKAH KEBIJAKAN YANG DAPAT DILAKUKAN AGAR UNHCR DAPAT MENERAPKAN *ALTERNATIVE TO DETENTION* DI INDONESIA.**

Pada bab ini peneliti akan menguraikan pemecahan masalah terkait permasalahan penerapan *alternative to detention* dalam menangani permasalahan pengungsi di Indonesia dan bagaimana opsi,cara atau kebijakan yang tepat dalam menerapkan *alternative to detention* di wilayah hukum Indonesia

### **BAB V PENUTUP.**

Dalam bab ini penulis akan memasukan kesimpulan dan saran tentang hasil penelitian yang sudah dibahas pada bab sebelumnya oleh penulis.