

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perlindungan terhadap pengungsi pada dasarnya merupakan tanggung jawab setiap negara. Masalah pemberian perlindungan kepada pengungsi atau pencari suaka telah menjadi masalah internasional. Sudah sejak lama negara-negara menerima dan menyediakan perlindungan bagi warga negara yang menjadi korban penindasan atau kekerasan di negara asal tempat tinggalnya.¹ Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dalam rangka menghormati *Universal Declaration of Human Rights*² atau UDHR, yaitu sebuah teks dasar dalam sejarah hak asasi manusia dan sipil. UDHR terdiri dari 30 pasal yang merinci tentang "hak dan kebebasan dasar" individu dan menegaskan sifat universal sebagai artian melekat, tidak dapat dicabut, dan berlaku untuk semua umat manusia³.

Mencari suaka adalah hak asasi manusia yang mendasar. Setiap orang berhak atas hidup dan kebebasan. Setiap orang berhak atas kebebasan dari rasa takut. Setiap orang berhak mencari suaka dari penganiayaan. Pasal 14 UDHR mengatur tentang hak untuk mencari dan menikmati suaka di negara lain dari penganiayaan. Pencari suaka adalah orang yang meninggalkan negara tempat tinggalnya, memasuki negara lain dan mengajukan permohonan suaka (yaitu, perlindungan internasional) di negara lain tersebut.⁴ Sedangkan pengungsi adalah orang yang telah kehilangan perlindungan dari negara asalnya dan yang tidak dapat atau tidak mau kembali karena ketakutan

¹ Wagiman, 2012, *Hukum Pengungsi Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 52.

² https://kemlu.go.id/portal/id/read/40/halaman_list_lainnya/indonesia-dan-hak-asasi-manusia, Diakses pada 16 Maret 2021.

³ <https://www.un.org/en/about-us/udhr/foundation-of-international-human-rights-law> Diakses 16 Maret 2023

⁴ K. Kadarudin, 2018, *Portraits in Indonesia: International refugees face uncertain future (a study of International Refugee Law)*, Veritas et Justitia, Vol. 4 No.1, hlm. 1. Available at: <https://doi.org/10.25123/vej.2920>.

yang beralasan atau penganiayaan.⁵ Di Indonesia sendiri, pencari suaka dan pengungsi diatur di Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

Di bulan Juni 2022, 13.098 orang terdaftar di *The United Nations High Commissioner for Refugees* atau UNHCR termasuk - 73% orang dewasa dan 27% anak-anak. Dari total jumlah orang dewasa, 27% adalah wanita dan 73% adalah pria. Dari 3.499 anak yang terdaftar di UNHCR, 87 anak tidak didampingi oleh orang tua atau kerabat dewasa lainnya dan 41 anak terpisah dari orang tuanya.⁶ Harus dipahami juga bahwa bagi mereka meninggalkan negara asal bukan hanya masalah bertahan hidup tetapi sarana untuk membangun masa depan bagi diri mereka sendiri dan keluarga mereka⁷. Jika melihat kondisi Indonesia yang menjadi negara “transit” dan bukan sebagai “tujuan akhir”, *Unaccompanied Minors Asylum Seekers*, yang selanjutnya disebut sebagai UMAS, yang sampai di Indonesia rata-rata dilatar belakangi konsekuensi dari keadaan, bukan pilihan mereka. Bagi mereka, kepergian mereka seringkali terpaksa. Dalam beberapa kasus, kepergian seorang anak tidak hanya dibutuhkan, tetapi lebih diminta, dan secara implisit dibujuk oleh keluarga demi keamanan mereka⁸.

Pada Desember 2022, 2.930 anak di bawah umur tanpa pendamping mengajukan permohonan suaka untuk pertama kalinya di UE⁹. Dalam kebijakan imigrasi Uni Eropa, terdapat situasi sekelompok orang yang memerlukan

⁵ Adel-Naim Reyhani, 2022. *Elgar Encyclopedia of Human Rights*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, hlm. 121–128.

⁶ Indonesia Fact Sheet - Juni 2022, UNHCR, Diakses pada 17 Maret 2023 Pukul 16.30 WIB

⁷ M. Belloni, 2020. *Family project or individual choice? Exploring agency in young Eritreans' migration*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 46 No. 2, hlm.343. <https://doi.org/10.1080/1369183x.2019.1584698>

⁸ P. Demurtas, et al., 2018, *In search of protection: Unaccompanied minors in Italy*. The Center for Migration Studies of New York Available at: <https://doi.org/10.14240/cmsesy040618>.

⁹ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_monthly_statistics#:~:text=In%20December%202022%2C%20%20930,and%20Syria%20\(Figure%207\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_monthly_statistics#:~:text=In%20December%202022%2C%20%20930,and%20Syria%20(Figure%207)). Diakses pada 28 Maret 2023, 16.09 WIB.

perlindungan khusus, namun terdapat celah tertentu pada peraturan hukumnya.¹⁰ Mereka adalah pendatang di bawah umur (UMAS) yang tiba di wilayah masyarakat secara “tidak resmi” dan tidak didampingi oleh orang dewasa¹¹. Sesuai dengan aturan yang sudah dibuat oleh UNHCR, telah ada upaya oleh Uni Eropa untuk mengimplementasikan aturan tersebut. Hal ini dilakukan dengan melakukan penelitian terhadap aturan nasional yang sebelumnya sudah ada dengan target penelitian sebanyak 28 negara oleh FRA (*Fundamental Rights Agency*). Setelah studi banding diambil dari 28 negara UE, disimpulkan bahwa sistem Perwalian di Negara Anggota UE berbeda dari satu negara ke negara lain. Meskipun demikian, mereka ada beberapa kesamaan diantaranya adalah sifat ataupun ancaman yang sama¹².

UMAS di Indonesia tidak lagi mendapat detensi sejak 2018. Hal ini dilaporkan oleh Indonesia pada jawaban atas kuesioner tentang "mengakhiri penahanan imigrasi anak-anak dan mengupayakan penerimaan dan perawatan yang memadai bagi mereka" yang dibuat oleh Perutusan Tetap Republik Indonesia untuk Perserikatan Bangsa-Bangsa, WTO, dan Organisasi Internasional Lainnya di Jenewa pada 21 April 2020.¹³ Indonesia juga sudah memberikan akses kepada pendidikan formal pada Surat Edaran Sesjen Kemendikbudristek Nomor 30546/A.A5/Hk.01.00/2022 Tentang Pendidikan Anak Pengungsi. Namun, aturan ini masih belum sempurna mengatur tentang hak pendidikan dalam hal tanda kelulusan yang tidak terbatas pada ijazah dan tanda tangan yang hanya dibubuhi tanda tangan kepala sekolah¹⁴. Hal ini dibuktikan dari rendahnya angka pengungsi anak yang menikmati atau menjalani pendidikan formal dibandingkan anak usia sekolah yang

¹⁰ Christina Boswell, 2008, *The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy*, Journal of European Public Policy, 15:4, hlm. 471, DOI: [10.1080/13501760801996634](https://doi.org/10.1080/13501760801996634)

¹¹ Roxana Barbulescu, Jean Grugel, 2016, *Unaccompanied minors, migration control and human rights at the EU's southern border: The role and limits of civil society activism*, Migration Studies, Volume 4, Issue 2, hlm. 253 <https://doi.org/10.1093/migration/mnw001>

¹² FRA, 2018, *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union*.

¹³ Surat Edaran Direktorat Jenderal Imigrasi, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia No. IMI-UM.01.01-2827 Tentang Pengembalian Fungsi Rumah Detensi Imigrasi

¹⁴ <https://www.idntimes.com/news/indonesia/lia-hutasoit-1/se-kemendikbud-soal-anak-pengungsi-kpai-sulit-diimplementasikan?page=all> diakses pada 28 Maret 2023.

belum. Hak pendidikan ini diberikan kepada mereka yang memiliki kartu pengungsi yang dikeluarkan oleh United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)¹⁵ sedangkan proses pembuatan ini dapat memakan waktu 1 sampai 2 tahun atau lebih¹⁶. Dalam statusnya sebagai pencari suaka, seseorang memiliki banyak hak yang harus dipenuhi baik sebagai pencari suaka maupun sebagai manusia pada umumnya. Salah satu hak yang dimiliki kaum rentan pencari suaka adalah hak bagi seorang anak tanpa pendamping atau terpisah atas tempat tinggal yang diprioritaskan di Panti Penerimaan atau lembaga khusus lainnya yang ditentukan oleh undang-undang, serta berhak memiliki wali/pengasuh dan perwakilan¹⁷. Aturan yang telah ada masih kurang memenuhi hak yang dibutuhkan UMAS, khususnya masalah perwalian dan bantuan hukum.

Menurut beberapa studi tentang situasi kehidupan UMAS di negara transit, dan disimpulkan bahwa proses pencarian suaka itu sendiri dapat menjadi pengalaman yang berpotensi menimbulkan trauma bagi UMAS¹⁸. Selain itu, Mereka sangat rentan terhadap trauma akibat pengalaman mereka di negara asal. Tekanan konflik, migrasi, dan asimilasi sering menyebabkan kesehatan mental yang bervariasi, kekhawatiran dan gejala trauma di antara anak-anak pengungsi¹⁹. Studi pada tahun 2021 menyatakan bahwa ada bukti baru yang berkembang tentang peningkatan beban gangguan dan gejala kejiwaan di kalangan UMAS. Studi ini menemukan bahwa faktor pasca migrasi adalah prediktor penting dari hasil kesehatan mental. Yaitu dukungan sosial yang buruk, kemampuan bahasa yang buruk dari negara tempat

¹⁵ Nomor 7 Huruf A SE Sesjen Kemendikbudristek Nomor 30546/A.A5/Hk.01.00/2022 Tentang Pendidikan Anak Pengungsi.

¹⁶ Yahya Sultoni, 2014, *Alasan Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi 1951 Tentang Pengungsi dan Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi di Indonesia*. Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Februari 2014.

¹⁷ <https://help.unhcr.org/armenia/rights-and-duties/asylum-seekers/#:~:text=An%20asylum%2Dseeker%20has%20the%20right%20to%20be%20free%20from,origin%20against%20his%2Fher%20will>. Diakses pada 17 Maret 2023

¹⁸ Bhabha J, 1999, *Out of the frying pan and into the fire? Unaccompanied child asylum seekers in the United States*. Social Politics Vol. 6 No. 2 : hlm. 263

¹⁹ L.A. Peacock, 2018, *Children at Risk: A Review of the Mental Health of Unaccompanied Refugee Minors*, Undergraduate Journal of Psychology, Vol. 30 No. 1, pp. 43–50. Available at: <https://journals.charlotte.edu/ujop/article/view/688>).

tinggal, pengalaman diskriminasi dan pengalaman kerepotan sehari-hari mempengaruhi kondisi kesehatan mental untuk UMAS²⁰. Missbach menjelaskan ketidakjelasan selama bertahun-tahun yang sering dialami para migran disebut '*politics of waiting*', diberlakukan akibat adanya keengganan untuk menawarkan solusi jangka panjang dan sebagai sarana untuk menghalangi migrasi²¹.

Hanya beberapa negara, seperti Australia dan Amerika Serikat, yang menerima UMAS. Jadi sebagian besar UMAS harus menunggu di negara transit sampai mereka berusia 18 tahun sebelum mereka dapat dimukimkan kembali. Ketidakadaan aturan mengenai kewajiban perwalian atau bantuan hukum menyebabkan mereka harus melalui prosedur untuk memproses klaim suaka mereka tanpa wali atau bantuan hukum untuk membantu mereka. Penjelasan tentang anak-anak dan remaja imigran didasarkan pada pengetahuan yang bersifat terdekontekstual yang tidak hanya memperumit pengalaman mereka, tetapi juga kerap gagal mengubah kebijakan dan praktik imigrasi yang dapat berdampak negatif bagi mereka²².

UMAS sering diberikan bentuk diskresi, waktu yang terbatas, dan status tidak pasti di negara tempat mereka bermigrasi. Konsekuensi umumnya adalah kegagalan memberikan solusi yang menawarkan kepastian dan jalan untuk mengamankan status hukum. Di lain hal, ambiguitas, kekosongan hukum, atau bahkan kelalaian yang disengaja dalam kerangka hukum mencegah UMAS untuk mengajukan status yang aman, sementara penundaan yang berkepanjangan dan inefisiensi yang umum terjadi pada banyak sistem imigrasi di berbagai negara menyebabkan UMAS hidup tanpa kepastian hukum maupun status selama bertahun-tahun²³. Kurangnya status hukum

²⁰ J. Bamford, M. Fletcher, and G. Leavey, 2021, *Mental health outcomes of unaccompanied refugee minors: A rapid review of recent research*, Current Psychiatry Reports, Vol. 23 No. 8, hlm. 46 Available at: <https://doi.org/10.1007/s11920-021-01262-8>.

²¹ Antje Missbach, 2015, *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, Singapore. Hlm. 14

²² Gabriella Sanchez, *Children and irregular migration practices : missing children or missing data?*, Migration policy practice, 2018, Vol. VIII, No. 2, pp. 30-33 ISSN: 2223-5248

²³ J. Lelliott, 2022, *Unaccompanied Children in limbo: The causes and consequences of uncertain legal status*, International Journal of Refugee Law, Vol. 34 No. 1, pp. 1–30. Available at: <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeac024>. Hlm. 2-3

yang aman dapat mempersulit UMAS mengakses perawatan kesehatan dan pendidikan yang memadai serta dapat menyebabkan penempatan di tahanan imigrasi dan meningkatkan risiko pelecehan dan eksploitasi²⁴. Mereka juga terancam lebih cenderung menggunakan jasa penyelundup migran atau menjadi korban perdagangan manusia²⁵.

Biarpun Indonesia hanya merupakan negara transit dan bukan negara tujuan utama bagi para pengungsi, Adanya undang-undang atau aturan setara yang mengatur tentang kewajiban pemenuhan hak bagi UMAS sangat dibutuhkan di Indonesia. Hal ini didasari oleh lamanya waktu yang dilalui pengungsi, khususnya UMAS, di negara transit akibat menunggu penempatan mereka ke negara ketiga atau tujuan. Selain itu, jumlah pengungsi, khususnya Afghanistan dan Rohingya, di Indonesia bisa dikatakan tinggi. Hal ini didasari oleh harapan para pengungsi bahwa di Indonesia, sebagai negara dengan penduduk muslim yang menjadi mayoritas, akan memudahkan mereka mendapat bantuan maupun menjalankan kehidupan keagamaan mereka lebih mudah²⁶. Aturan tentang pendidikan yang belum memenuhi unsur *all inclusive*, aturan detensi yang perubahannya didasari oleh faktor sementara dan faktor biaya, serta kurangnya aturan mengenai kewajiban perwalian dan bantuan hukum bagi UMAS di Indonesia sangat dibutuhkan oleh UMAS yang akan menetap cukup lama di Indonesia dalam rangka memenuhi hak perlindungan anak dan kaum rentan terlepas dari status kebangsaannya. Hal ini dibutuhkan bukan hanya dalam rangka pemenuhan hak, namun juga perlindungan dari berbagai ancaman dalam ketidakjelasan.

²⁴ Devyani Prabhat, Ann Singleton, and Robbie Eyles, 2019, *Age Is Just a Number? Supporting Migrant Young People with Precarious Legal Status in the UK*, The International Journal of Children's Rights Vol. 27 No. 2, hlm. 228

²⁵ *Still in Harm's Way: An Update Report on Trafficked and Unaccompanied Children Going Missing from Care in the UK* oleh Every Child Protected against Trafficking (ECPAT UK) and Missing People, (December 2018) Diakses pada 4 April 2023 Pukul 15.46 WIB

²⁶ <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20220120193635-106-749308/pengungsi-afghanistan-terlunta-lunta-di-ri-berharap-bantuan-warga/3>

B. Rumusan Masalah

1. Apakah regulasi tentang UMAS di Indonesia telah memenuhi hak mereka sebagai anak berdasarkan hukum Internasional?
2. Bagaimana aturan perwalian, pendidikan, kesehatan dan perlindungan hukum dalam pemenuhan hak UMAS di Uni Eropa jika diterapkan di Indonesia?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini mencakup penelitian di bidang ilmu Hukum Internasional. Penelitian ini mengenai perlindungan hukum dan upaya pemenuhan hak bagi pengungsi di bawah umur tanpa pendamping. Penelitian ini dimulai pada bulan Maret 2023 dan diperkirakan akan menghabiskan waktu sekitar 4 (empat) bulan yang dimulai dari pembuatan proposal.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan berdasarkan pemikiran dan latar belakang masalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui bagaimana perkembangan regulasi tentang UMAS di Indonesia.
- b. Untuk mengetahui apakah regulasi yang diterapkan di Uni Eropa cocok diterapkan di Indonesia.

2. Manfaat Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian yang ada dalam skripsi ini, diharapkan mampu memberikan wawasan dan juga pemahaman kepada para pembaca mengenai kondisi UMAS di Indonesia. Adapun manfaat yang diharapkan sebagai berikut :

- a. Manfaat Teoritis Hasil penelitian skripsi ini penulis harapkan dapat memberikan pemahaman mengenai perkembangan regulasi dan aturan hukum mengenai UMAS di Indonesia, serta penjelasan mengenai sistem pemenuhan hak yang diterapkan di Uni Eropa. Penulis juga berharap penelitian ini bermanfaat untuk menyempurnakan teori ataupun tulisan yang sudah ada.
- b. Manfaat Praktis Manfaat praktis dari hasil penelitian ini antara lain :
 - 1) Penelitian ini bermanfaat bagi penulis untuk menambah pengetahuan mengenai kondisi UMAS di Indonesia dan pemenuhan hak yang diatur di hukum internasional.
 - 2) Penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk masyarakat sehingga masyarakat dapat memahami mengenai kondisi UMAS di Indonesia sehingga mereka bisa mencari tahu lebih dalam mengenai pengungsi secara keseluruhan ataupun UMAS dan juga mengetahui mengenai regulasi mengenai pengungsi dan UMAS ini di Indonesia.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian Yuridis Normatif²⁷. Penelitian yuridis normatif ini dapat dibagi menjadi penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum dan penelitian perbandingan hukum.²⁸ Penelitian yang disajikan dalam tulisan ini adalah penelitian terhadap asas hukum, sistematika hukum, dan komparasi²⁹. Tulisan ini akan meneliti perundangan atau

²⁷ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 14

²⁸ Bambang Sunggono, 2012, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 42-43

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 96

aturan yang berlaku di Indonesia jika dicoba kepada pengungsi, khususnya pengungsi anak, yang dilindungi oleh hukum internasional (negara dan individu)³⁰

2. Pendekatan Masalah

Tulisan ini akan menyajikan dua cara pendekatan masalah yaitu:

a. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)

Sebagai sebuah penelitian hukum yang meneliti tentang aturan hukum di Indonesia, pendekatan perundang-undangan adalah sesuatu yang pasti. Lebih khususnya pendekatan undang-undang yang digunakan penulis adalah melihat apakah undang-undang yang ada sudah memenuhi unsur *all-inclusive*³¹

b. Pendekatan perbandingan (*Comparative approach*)

Perbandingan hukum dilakukan dengan melakukan perbandingan masalah dan aturan yang ada di Uni Eropa dan Indonesia yang berkaitan dengan pengungsi anak atau UMAS. Dengan melakukan perbandingan hukum akan dapat ditarik kesimpulan: pertama, kebutuhan-kebutuhan yang universal (sama) akan menimbulkan cara-cara pengaturan yang sama pula. Kedua, kebutuhan-kebutuhan khusus berdasarkan suasana dan sejarah itu menimbulkan cara-cara yang berbeda pula.³²

3. Sumber Data

Data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan ini berbentuk peraturan perundang-undangan, Peraturan Presiden, Konvensi Internasional dan Protokol tambahan, dan Surat Edaran antara lain :

³⁰ Mochtar Kusumaatmadja, 1997, *Pengantar Hukum Internasional*. Jakarta: Binacipta, hal. 3-4

³¹ Johnny Ibrahim, 2007, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing, Hlm. 303

³² Sunaryati Hartono, 1991, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, .hlm. 2.

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- 2) Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- 3) Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri
- 4) *Convention On The Rights Of The Child*
- 5) *The Universal Declaration of Human Rights.*
- 6) *1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Additional Protocol.*
- 7) *Treaty on the Functioning of the European Union*
- 8) *The EU Charter of Fundamental Rights.*
- 9) *Common European Asylum System*
- 10) *The Dublin Regulation*
- 11) Surat Edaran Direktorat Jenderal Imigrasi, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia No. IMI-UM.01.01-2827 Tentang Pengembalian Fungsi Rumah Detensi Imigrasi
- 12) Surat Edaran Sesjen Kemendikbud RI No.752553/A.A4/HK/2019 tentang Pemenuhan Hak Atas Pendidikan bagi Anak Pengungsi Luar Negeri.
- 13) Surat Edaran Sesjen KemendikbudRistek Nomor 30546/A.A5/HK.01.00/2022 tentang Pendidikan Anak Pengungsi.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam tulisan ini adalah berbentuk hasil penelitian terdahulu dengan tema permasalahan yang sejenis dengan tulisan ini.

Bahan hukum sekunder yang dipakai dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1) Buku-Buku teks yang membicarakan beberapa permasalahan hukum, begitu juga dengan skripsi, tesis, maupun disertasi hukum.
- 2) Jurnal-Jurnal Hukum.