

BAB I PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Persoalan pengungsi internasional telah menjadi isu populer dan hangat di perbincangkan dalam dunia global. Adanya pertikaian dalam suatu atau beberapa Negara terkait persoalan politik, ekonomi, sosial dan budaya menyebabkan keadaan suatu negara menjadi tidak stabil hingga terjadinya perang. Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengungsi diartikan sebagai orang yang mencari tempat yang aman ketika daerahnya ada bahaya yang mengancam. Tingginya angka pengungsi yang pergi meninggalkan negaranya dan masuk ke negara lain secara ilegal secara langsung banyak menimbulkan kerugian bagi keamanan dan pertahanan suatu negara tujuan para imigran tersebut.¹

Dalam hukum internasional, hal tersebut dikenal sebagai pencari suaka atau pengungsi internasional. Pelanggaran HAM sangat erat kaitannya dengan pencari suaka dan pengungsi, sehingga diperlukan perlindungan bagi mereka agar terhindar dari bahaya. Hal tersebut dikarenakan kedatangan mereka tidak dilengkapi dengan dokumen perjalanan seperti paspor dan visa sebagai syarat memasuki suatu negara. Kedatangan pencari suaka dan pengungsi dapat berdampak dalam pembuatan kebijakan negara penerima. Namun demikian,



tri, 'Penerapan Prinsip Non-Discrimination Bagi Pengungsi Rohingya Di Indonesia', 2015,

negara wajib memberikan perlindungan HAM bagi setiap warga negara asing (baik resmi maupun gelap) selama berada di wilayah Indonesia.

Pada dasarnya, setiap pengungsi yang mencari suaka ke negara lain berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum serta keselamatan dan keamanan dari bahaya yang mengancam yang dijamin oleh negara tujuan. Suaka adalah penganugerahan perlindungan dalam wilayah suatu negara kepada orang-orang dari negara lain yang datang ke negara bersangkutan karena menghindari pengejaran atau bahaya besar.²

Masyarakat internasional harus memiliki komitmen dalam menolak segala bentuk pelanggaran HAM yang dapat membuat seseorang menjadi pengungsi. Namun, dalam praktiknya terdapat kendala dalam politik negara dan keinginan negara untuk menghormati HAM universal. Dalam hal ini, diperlukan netralitas dalam menangani peristiwa yang menyebabkan tergesernya penghormatan terhadap unsur-unsur HAM secara universal, sehingga tindakan yang dilakukan dapat diterima oleh semua pihak.

Penanganan pengungsi di Kawasan Asia Tenggara menunjukkan perbedaan yang signifikan antarnegara, serta belum sepenuhnya bersifat seragam dan komprehensif dalam penerapannya. Konsep “penanganan” pengungsi pada dasarnya merupakan bagian dari kewenangan domestik



sua A Tarigan and M. Alvi Syahrin, 'Kondisi, Permasalahan, Dan Solusi Pencarian Pengungsi Internasional Di Wilayah Indonesia Dalam Perspektif Hukum Nasional dan Internasional', *Journal of Law and Border Protection*, 3.1 (2021), 11–21
doi.org/10.52617/jlbp.v3i1.205>.

masing-masing negara yang menghadapi persoalan pengungsi. Bagi negara-negara yang telah meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, kebijakan penanganan pengungsi dituangkan dalam regulasi nasional yang disusun dengan mengacu pada ketentuan konvensi tersebut. Sementara itu, negara-negara yang belum meratifikasi konvensi tetap melakukan penanganan terhadap pengungsi, meskipun tingkat efektivitasnya berbeda-beda. Kondisi ini disebabkan oleh kenyataan bahwa tidak ada negara yang dapat sepenuhnya terlepas dari dinamika komunitas internasional dan dampak migrasi paksa global. Salah satu contohnya adalah krisis pengungsi etnis Rohingya yang terjadi akibat penganiayaan sistematis oleh militer Myanmar, yang mendorong ratusan ribu orang untuk mencari perlindungan di negara-negara sekitar.

Secara umum, Konvensi Pengungsi 1951 dipandang penting untuk diratifikasi karena menjadi instrumen internasional pertama yang merumuskan dan mengatur berbagai aspek fundamental terkait perlindungan pengungsi. Namun demikian, negara-negara yang tidak menjadi pihak dalam konvensi tersebut tidak serta-merta mengesampingkan prinsip-prinsip utama hukum pengungsi internasional, seperti prinsip *non-refoulement*. Negara-negara tersebut cenderung merumuskan kebijakan nasional terkait pengungsi sebagai alternatif. Di kawasan Asia Tenggara, banyak negara secara bertahap membentuk kebijakan penanganan pengungsi, yang umumnya muncul respons terhadap situasi darurat tertentu. Regulasi domestik yang



dihasilkan pun bervariasi dan disesuaikan dengan kepentingan nasional masing-masing negara sebagaimana berikut:

1) Filipina

Filipina merupakan negara pertama di Asia Tenggara yang meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, Protokol 1967, serta Konvensi 1954 tentang tanpa kewarganegaraan. Sejak krisis Indo-China, Filipina memiliki tradisi Panjang dalam menerima pengungsi. pasca ratifikasi, pemerintah Filipina mengeluarkan Executive Order No. 304 Tahun 1987 yang mengatur pemberian identitas resmi dan dokumen perjalanan bagi pengungsi. Filipina juga aktif bekerja sama dengan UNHCR melalui *Country Operations Plan* dan dikenal memiliki pendekatan yang inklusif serta kuat dalam perlindungan HAM pengungsi, sehingga sering dipandang sebagai model kemanusiaan di Asia Tenggara.

2) Kamboja

Kamboja telah menjadi pihak Konvensi 1951 dan Protokol 1967 serta mengesahkan Sub-Decree No. 224 Tahun 2009 yang mengatur prosedur pengakuan pengungsi dan pencari suaka. Secara normatif, pengungsi diberikan hak dan kewajiban setara dengan orang asing yang sah. Namun, dalam praktiknya, akses pengungsi terhadap hak dasar masih terbatas, terutama karena ketiadaan kartu identitas nasional dan dokumen perjalanan yang sah. UNHCR merekomendasikan penguatan implementasi hukum, penerbitan



identitas resmi, perluasan akses kewarganegaraan, serta pemenuhan hak reunifikasi keluarga.

3) Indonesia

Indonesia bukan negara pihak Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, sehingga tidak memberikan status pengungsi secara formal. Penentuan status sepenuhnya dilakukan oleh UNHCR. Meskipun demikian, Indonesia memiliki sejumlah regulasi nasional terkait HAM dan keimigrasian, dengan Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 sebagai tonggak penting dalam penanganan pengungsi. Kebijakan ini menunjukkan komitmen terhadap prinsip *non-refoulement*, meskipun masih terdapat ketidakharmonisan regulasi dan kekosongan hukum yang berdampak pada perlindungan hak dasar pengungsi dalam jangka panjang.

4) Thailand

Thailand tidak memiliki undang-undang khusus tentang pengungsi dan mengandalkan Immigration Act 1979. Kebijakan pengungsi sangat dipengaruhi oleh pertimbangan politik domestik dan keamanan. Dalam kasus Rohingya, Thailand sempat menolak pendirian kamp pengungsi sebelum akhirnya membuka pusat detensi imigrasi. Status pengungsi ditentukan oleh UNHCR melalui mekanisme *Refugee Status determination*, dan saat ini Thailand sedang merancang sistem penyaringan nasional untuk pengakuan status pengungsi secara hukum.



5) Malaysia

Malaysia juga bukan bagian dari Konvensi 1951 dan tidak memiliki kerangka hukum khusus bagi pengungsi. Pengungsi diperlakukan sebagai migran ilegal berdasarkan Immigration Act 1959/63, sehingga berisiko ditahan atau dideportasi. Meski demikian, Malaysia bekerja sama dengan UNHCR mengizinkan bantuan kemanusiaan. Wacana pemberian izin kerja terbatas bagi pengungsi terdaftar UNHCR muncul pada 2023, namun menuai kritik karena berpotensi memperkuat eksploitasi akibat ketiadaan perlindungan hukum yang memadai.

6) Singapura

Singapura tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan secara konsisten menolak menerima pengungsi dengan alasan keterbatasan wilayah dan pengalaman buruk pada krisis pengungsi Vietnam di era 1970-an. Meskipun, secara ekonomi dan demografis, Singapura memiliki kapasitas untuk menerima penduduk tambahan. Penolakan ini dinilai lebih didasarkan pada kebijakan selektif dan trauma historis yang menimbulkan pertanyaan mengenai komitmen kemanusiaan Singapura terhadap perlindungan pengungsi di kawasan Asia Tenggara.

ASEAN pada dasarnya telah mengadopsi *ASEAN Human Rights*

Declaration yang menegaskan bahwa setiap individu memiliki hak untuk

dan memperoleh suaka di negara lain sesuai dengan ketentuan nasional serta perjanjian internasional yang berlaku. Isu pengungsi



sendiri merupakan persoalan global yang menuntut tanggung jawab kolektif antarnegara. Sejumlah akademisi, seperti Shurke dan Ahsa serta McNevin berpendapat bahwa mekanisme pembagian tanggung jawab di tingkat ASEAN berpotensi lebih efektif dibandingkan pendekatan global. Hal ini didukung oleh adanya kepentingan ekonomi dan keamanan yang bersifat bersama, serta Tingkat kerja sama intra-regional yang lebih erat. Selain itu, adanya rasa kesamaan dan solidaritas antarnegara Asia Tenggara dapat mendorong negara-negara untuk lebih bersedia memikul tanggung jawab Bersama dalam penanganan pengungsi.³

Pencari suaka merupakan isu kritis dalam hubungan antarnegara, karena akibat dari adanya faktor yang mendorong seseorang untuk melakukan perpindahan ke negara lain. Faktor tersebut adalah situasi yang tidak aman baginya jika tetap berada di negara asalnya, sehingga warga negara tersebut pindah ke negara yang lebih aman demi keselamatan mereka. Tindakan yang akan diambil *United Nations High Commissioner for Refugees* atau yang disingkat UNHCR sangat dibutuhkan para pencari suaka baik di negara transit ataupun di negara ketiga namun belum mendapat status yang jelas. UNHCR merupakan harapan bagi mereka untuk memperbaiki keadaan di waktu mendatang, sehingga mereka mendapat tempat pengungsian yang memadai.

Bagi mereka, Indonesia merupakan negara transit yang dibuktikan dengan



dah and Theresia Pardosi, 'Perlindungan Pengungsi Di Kawasan Asia Tenggara :
bandingan Sejumlah Negara Anggota ASEAN', 2 (2024), 182–99.

adanya tempat sebagai lokasi pengungsi internasional di beberapa wilayah di Indonesia. Tindakan ini merupakan penghormatan dan pemenuhan HAM secara universal. Terlepas dari kenyataan bahwa Indonesia menerima dengan baik para pencari suaka dan pengungsi internasional, namun tidak ada jaminan bahwa sikap mereka dapat diterima oleh masyarakat.

Terdapat beberapa permasalahan yang ditimbulkan pencari suaka dan pengungsi internasional, contohnya berbuat onar di fasilitas publik, seperti yang dikutip dari laman Kompas.com, dua orang pengungsi asal Sudan dan Afghanistan dikeroyok oleh sejumlah warga di Makassar lantaran mereka kerap membuat onar di Jalan Muhajirin Makassar. Kedua pengungsi tersebut, yakni AMI (34) yang berasal dari Sudan dan AE (48) yang berasal dari Afghanistan kemudian diamankan oleh pihak rumah detensi imigrasi (Rudenim) Kota Makassar pada Sabtu (25/9/2021). “kedua pengungsi tersebut diamankan dari lokasi yang berbeda. Mereka para pengungsi yang bermukim di Indonesia sudah seharusnya menghargai adat istiadat serta hukum yang berlaku di Indonesia,” jelas Kepala Rudenim Makassar, Alimuddin, melalui keterangan persnya, Minggu (26/9/2021). Adapula Permasalahan lainnya yang timbul adalah, para pengungsi dan pencari suaka sering kali melakukan aksi unjuk rasa, dengan tuntutan untuk segera diberangkatkan ke negara *resettlement*⁴. bahkan salah satu pengungsi yang memprotes telah diberikan



iri Sapada, Yuli Adha Hamzah, and Andi Darmawansya TI, 'Kebijakan Penanganan i Dari Luar Negeri Di Kota Makassar', 105, 2023, 263–75
ji.org/10.36746/alj.v4i2.203>.

status pengungsi internasional selama lebih dari tujuh tahun tetapi belum mendapatkan kejelasan terkait keberangkatannya ke negara tujuan Berikut sejumlah aksi unjuk rasa yang dilakukan oleh para pengungsi dan pencari suaka di Kota Makassar:

- Tanggal 28 Agustus 2019, para pengungsi dan pencari suaka dari enam negara (Afghanistan, Pakistan, Sudan, Somalia, Myanmar, dan Iran) melakukan aksi unjuk rasa di depan Kantor UNHCR Perwakilan Sulawesi Selatan, Menara Bosowa, Jalan Jenderal Sudirman, Kota Makassar. Mereka menuntut agar segera diberangkatkan ke negara tujuan karena mereka telah lama transit di Kota Makassar sejak tahun 2012. Mereka meminta dipindahkan antara lain ke Australia, Selandia Baru, Amerika, dan Kanada. Pasca aksi unjuk rasa tersebut, pada 30 Agustus 2019, tercatat 26 orang pengunjung rasa diamankan oleh Pihak Polisi Resor Kota Besar (Polrestabes) Makassar yang selanjutnya diserahkan ke Rudenim Makassar.
- Tanggal 4 September 2019, di depan Rudenim Makassar. Mereka menuntut agar segera diberangkatkan ke Australia, karena mereka merasa telah kehilangan hak-hak dasarnya selama berada di Indonesia, seperti kehilangan pekerjaan dan Pendidikan. Selain itu, mereka juga menuntut agar 26 rekan mereka segera dilepaskan.



Tanggal 11 September 2019, mereka Kembali melakukan aksi unjuk rasa di depan Rudenim Makassar.

- Tanggal 24 Februari 2020, pengungsi dan pencari suaka asal Rohingya melakukan aksi unjuk rasa di Kantor Gubernur Sulawesi Selatan, dengan tuntutan yang sama, yaitu agar segera diberangkatkan ke negara *resettlement*.

Munculnya sejumlah aksi unjuk rasa oleh para pengungsi dan pencari suaka tersebut mengindikasikan adanya permasalahan dalam penanganannya. Hal ini menunjukkan kinerja UNHCR dalam menempatkan pengungsi internasional di negara tujuan belum maksimal, sehingga Indonesia harus mengambil tindakan terhadap kinerja UNHCR tersebut, karena Indonesia terkena dampak langsung akibat arus pengungsi yaitu sebagai negara transit. Menumpuknya pencari suaka dan pengungsi berpotensi mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat. Banyaknya pencari suaka yang masuk ke Indonesia ditunjukkan dengan data UNHCR bahwa meningkatnya pencari suaka setiap tahunnya. Namun dalam hal ini, Indonesia hanya sebagai negara transit dan tidak dipilih sebagai negara tujuan karena tidak memenuhi kriteria negara kaya, demokratis, modern, dan lainnya.

Pengungsi dan pencari suaka merupakan salah satu kelompok masyarakat rentan, seringkali mengalami perlakuan diskriminatif dan pelanggaran hak asasi manusia, sehingga membutuhkan perhatian khusus



lindungan Negara untuk menghindari eksploitasi atau dari lingkungan berbahaya. Lebih lanjut Besmellah Rezaee mengemukakan bahwa pengungsi adalah kelas yang paling rentan di dunia. Mereka tidak memiliki

perlindungan dari negara manapun sampai dan kecuali mereka diberi. Situasi putus asa mereka harus mewajibkan orang lain untuk memperlakukan mereka dengan kesadaran penuh kasih bahwa pengungsi adalah manusia dan kerentanan mereka tidak boleh dipolitisasi untuk tujuan yang tidak etis. Pernyataan tersebut berarti bahwa pengungsi tidak mendapatkan perlindungan dari Negara asal ataupun Negara penerima. Perlindungan yang ada dari Negara penerima masih sangat minim. Begitupun dengan Indonesia, ada beberapa faktor yang mengakibatkan para Pengungsi dan Pencari Suaka tidak mendapatkan perlindungan efektif di Indonesia. Faktor-faktor ini antara lain kurangnya perlindungan hukum, lamanya masa tunggu untuk proses penempatan ke negara ketiga secara permanen, terbatasnya bantuan kebutuhan dasar seperti hak atas tempat tinggal dan kesehatan) serta keberadaan institusi (baik kapabilitas dan kapasitas) Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) yang harus didukung dalam pengelolaan dan penanganan pengungsi dari luar negeri dalam kerangka penghormatan hak asasi manusia.

Kepala Sub Direktorat Kerjasama Keimigrasian dengan Organisasi Internasional, Ferry Herling Ishak Sioth mengatakan, hingga Agustus 2021, jumlah pencari suaka dan pengungsi dari luar negeri di Indonesia saat ini berjumlah 13.343 (tiga belas ribu tiga ratus empat puluh tiga) orang. Sebanyak 7.483 (tujuh ribu empat ratus delapan puluh tiga) orang pengungsi masih si International Organization of Migration atau IOM.



Indonesia telah menjadi titik transit utama bagi pengungsi dan pencari suaka yang mencoba pergi ke negara-negara yang meratifikasi Konvensi Pengungsi seperti Australia, Amerika Serikat, dan New Zealand. Sebagai negara merdeka, Indonesia memiliki hak untuk menjaga kedaulatannya serta memilih apakah Indonesia bersedia menerima pengungsi dan pencari suaka untuk masuk ke wilayah teritorial Indonesia atau tidak. Hal ini merupakan bentuk preventif negara dari gangguan asing untuk menjaga stabilitas ekonomi dan politik negara. Namun di sisi lain, bagi para pengungsi, mendapatkan perlindungan kemanusiaan merupakan hak setiap orang dimanapun mereka berada. Setiap negara wajib memberi perlindungan kepada orang-orang yang jiwanya terancam atas dasar prinsip kemanusiaan walau bukan warga negaranya sekalipun. Terkait permasalahan konvensi dan protokol mengenai status pengungsi, hingga saat ini Indonesia belum juga meratifikasi konvensi dan protokol tersebut.

Kondisi Indonesia saat ini hanya menjadi negara transit untuk para pencari suaka dan pengungsi menuju ke negara ketiga. Di sisi lain, dikarenakan Indonesia tidak memiliki undang-undang atau peraturan khusus terkait hukum nasional mengenai pencari suaka maupun pengungsi. Namun, Indonesia hanya memiliki acuan mengenai pemberian suaka dan penanganan pengungsi yang terdapat dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang an Internasional. Dalam UU tersebut dijelaskan bahwa pemberian lan penetapan kebijakan mengenai pengungsi, ditetapkan oleh



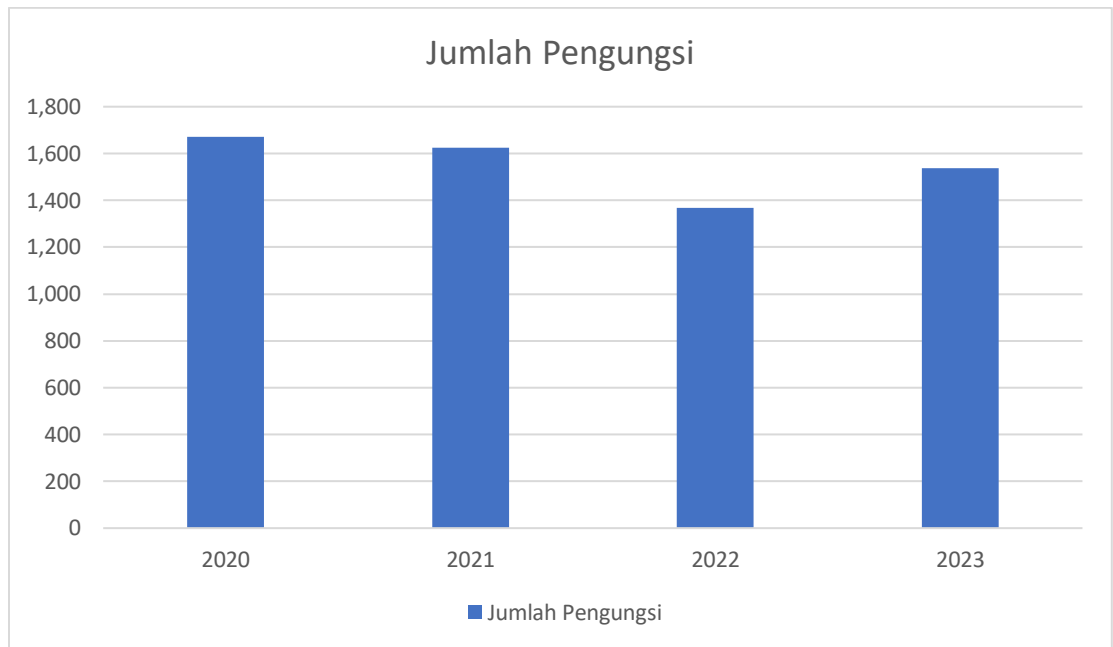
presiden melalui pertimbangan menteri yang diatur dalam keputusan presiden. Khususnya dalam Pasal 25 Ayat 1, mengatur bahwa presiden berwenang dalam hal ini untuk memberikan suaka kepada pengungsi asing. 2) Pasal 25 ayat 2, menjelaskan bahwa kewenangan tersebut dilaksanakan melalui keputusan presiden pada peraturan presiden.

Berdasarkan data UNHCR, hingga akhir Desember 2020, jumlah kumulatif pengungsi di Indonesia tercatat sebanyak 13.745 orang dari 50 negara dan lebih dari separuh penduduk berasal dari Afghanistan. Dari jumlah tersebut, titik pengungsian tersebar di beberapa wilayah di Indonesia, yaitu Aceh, Medan, Makassar, dan terkonsentrasi di Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Di Kota Makassar, data dari rumah detensi imigrasi Makassar per 19 Februari 2021, jumlah pengungsi di Kota Makassar sebanyak 1.674 orang.

Sementara Rudenim Wilayah Kota Makassar terletak di jalan Bolangi Kab. Gowa. Dalam data yang diperoleh dari kantor Rudenim Bolangi, pengungsi dan pencari suaka di Kota Makassar pada tahun 2022 berjumlah 1.369 orang dari 13 negara asal yang ditempatkan di Rudenim di Kota Makassar.

Gambar 1. 1 Grafik Jumlah Pengungsi di Kota Makassar dari Tahun 2020-2023





Sumber: UNHCR Kota Makassar dan Rudenim Bolangi.

Tabel 1. 1 Data Jumlah Pengungsi di Kota Makasaar Tahun 2023

No.	Asal Negara	Jumlah
1	Afghanistan	1.025 orang
2	Myanmar	157 orang
3	Somalia	140 orang
4	Sudan	53 orang
5	Pakistan	40 orang
6	Iraq	26 orang
7	Srilanka	25 orang
	Ethiopia	23 orang



No.	Asal Negara	Jumlah
9	Palestina	3 orang
10	Yaman	1 orang
11	Eritrea	1 orang
Total		1.536 orang

Sumber: UNHCR Kota Makassar, 2023.

Dari data tersebut di atas terlihat bahwa jumlah pengungsi dan pencari suaka di Kota Makassar berasal dari berbagai Negara. Kota Makassar salah satu kota paling banyak yang menampung para pencari suaka. Di sini para pengungsi mendapatkan fasilitas berupa shelter dan biaya hidup mereka selama berada di Negara transit. Ada pun bentuk kerja sama pemerintahan Daerah Kota makassar dengan UNHCR dibentuk sebuah wadah untuk melakukan pengawasan, yaitu JCM (Joint Committee Monitoring).

Masalah pengungsi merupakan kombinasi dari berbagai faktor seperti seperti pelanggaran hak asasi manusia, migrasi paksa karena penindasan dan konflik yang terjadi di negara mereka. Selama berada di Makassar, para pengungsi menghadapi beberapa permasalahan. Permasalahan yang terjadi disebabkan oleh perilaku para pengungsi itu sendiri, namun selain itu, beberapa permasalahan yang terjadi pada pengungsi juga akibat perselisihan



antara pengungsi dan warga lokal. Hal ini menjadi perhatian khusus bagi tah kota, dan UNHCR, mengingat eksistensi mereka yang masih mendapatkan status dan pengakuan dari UNHCR untuk dikirim ke

negara tujuan ataupun masih akan menunggu hingga status mereka dikeluarkan. Dalam bidang sosial, terdapat berbagai masalah yang dihadapi oleh pengungsi di Makassar, perilaku pengungsi yang tidak menghormati situasi dan kondisi kehidupan masyarakat lokal. Berbagai masalah yang dihadapi pengungsi ialah terkait dengan kedisiplinan dan perilaku. Beberapa permasalahan lain yang terjadi pada pengungsi yaitu permasalahan ekonomi merupakan yang paling sering dan bahkan semua pengungsi mengalaminya, kebutuhan ekonomi merupakan hal yang bersifat *basic need* yakni berkaitan dengan kebutuhan dasar untuk hidup. Sehingga jika masalah kebutuhan ekonomi tidak terpenuhi dengan baik maka tentunya akan menyebabkan terjadinya berbagai masalah di pengungsian.

Selain itu, semakin ketatnya persyaratan dan kuota penerimaan pengungsi luar negeri oleh negara-negara penerima pengungsi atau negara ketiga berakibat pada semakin meningkatnya jumlah pengungsi luar negeri di Indonesia. Jumlah tersebut juga diperkirakan akan terus meningkat. Meningkatnya jumlah pengungsi akan mengakibatkan semakin bertambah pula permasalahan yang mengikutinya.

Permasalahan pengungsi tersebut tidak hanya dihadapi oleh Pemerintah Pusat, tetapi juga Pemerintah Daerah, di mana pengungsi akan sementara. Koordinasi dan komunikasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan IOM dalam menangani pengungsi luar negeri belum maksimal. 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 juga 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.

Berdasarkan permasalahan di atas, peneliti tertarik untuk meneliti terkait ***Peran Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka di Kota Makassar***. Tentunya penelitian ini dilakukan untuk mengetahui sejauh mana peranan pemerintah daerah dalam mengatasi para pengungsi dan pencari suaka yang ada di Kota Makassar.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran pemerintah Kota Makassar dalam menangani permasalahan penanganan pengungsi dan pencari suaka?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penanganan pengungsi dan pencari suka di Kota Makassar?

Tujuan Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:



1. Untuk mengetahui peran pemerintah Kota Makassar dalam menangani permasalahan pengungsi dan pencari suaka.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penanganan pengungsi dan pencari suaka di Kota Makassar.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian tersebut sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis

Manfaat akademis yang diharapkan adalah bahwa hasil penelitian dapat dijadikan rujukan bagi upaya pengembangan ilmu pemerintahan.

2. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang diharapkan bahwa seluruh tahapan penelitian serta hasil penelitian yang diperoleh dapat memperluas wawasan dan sekaligus memperoleh pengetahuan empirik mengenai penerapan fungsi ilmu pemerintahan yang diperoleh selama mengikuti kegiatan perkuliahan.

3. Manfaat Praktis

Bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan hasil penelitian, penulis berharap manfaat hasil penelitian dapat diterima sebagai kontribusi untuk meningkatkan kinerja Pemerintah Kota Makassar dalam mengatasi permasalahan pengungsi dan pencari suaka.

Manfaat Pemerintah



Dengan penelitian ini dapat menjadi tolak ukur bagi pemerintah Kota Makassar dalam meningkatkan kinerja mereka untuk mengatasi permasalahan pengungsi dan pencari suaka.



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka merupakan uraian mengenai teori-teori dari suatu konsep yang digunakan untuk memperjelas dan menganalisis suatu permasalahan dalam penelitian. Teori-teori ini selanjutnya yang akan dijadikan sebagai batasan logis serta menjadi asumsi dasar terhadap penelitian yang dilakukan. Berikut adalah teori-teori yang diperuntukkan dalam penelitian ini.

2.1. Peran Pemerintah Daerah

2.1.1. Konsep Pemerintah Daerah

Dalam Undang-Undang tentang Otonomi Daerah, istilah pemerintah dalam ketentuan umum memiliki dua pengertian. Pertama, pemerintah pusat, yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah Negara sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedua, pemerintah daerah, yaitu pihak yang menyelenggarakan urusan pemerintah Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, dengan menerapkan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam kerangka sistem dan prinsip Negara Kesatuan



Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵

Pemerintahan dalam bahasa Inggris disebut *government* yang berasal dari bahasa Latin; *gubernare*, greek *kybernan* yang berarti mengemudikan, atau mengendalikan. Tujuan pemerintah meliputi *external security, internal order, justice, general welfare* dan *freedom*. Tidak berbeda jauh dengan pendapat S.E. Finer yang melihat pemerintah mempunyai kegiatan terus-menerus (*process*), wilayah negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*), dan cara atau metode serta sistem (*manner, method, and system*) dari pemerintah terhadap masyarakatnya. Pendapat tersebut berbeda dengan R. Mac Iver, yang memandang pemerintah dari sudut disiplin ilmu politik, “*government is the organization of men under authority... how men can be governed*”. Maksudnya, pemerintahan itu adalah sebagai organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan... bagaimana manusia itu bisa diperintah. Jadi ilmu pemerintahan bagi R. Mac Iver adalah sebuah ilmu tentang bagaimana manusia-manusia dapat diperintah (*a science of how men are governed*)”



5. If Alauddin Said, 'PEMBAGIAN KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT - PEMERINTAH DAERAH DALAM OTONOMI SELUAS-LUASNYA MENURUT UUD 1945', *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 577-602.

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala bentuk kegiatan atau aktivitas penyelenggara Negara yang dilakukan oleh organ-organ Negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuan. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah aktivitas atau kegiatan yang dilakukan oleh fungsi eksekutif saja dalam hal ini yang dilakukan oleh presiden, menteri-menteri sampai birokrasi paling bawah.⁶

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pemerintah diartikan sebagai sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan, atau sistem menjalankan perintah, yang memerintah. Di Belanda, pemerintah disebut juga *administratie* untuk pemerintah dalam arti luas, *bestuur* dalam arti sempit. Dalam konteks lain disebut juga *overheid*, yang di Indonesia disebut penguasa. Filosof J.J. Rousseau, pencetus teori *The Social Contract*, mengartikan pemerintah sebagai suatu badan penengah yang didirikan antara rakyat sebagai subjek dan penguasa, untuk saling menyesuaikan, ditugaskan melaksanakan hukum dan memelihara dengan baik kemerdekaan sipil dan politik. Sementara, Max Weber mengartikan pemerintah sebagai apa pun yang berhasil menopang klaim bahwa dialah yang secara eksklusif berhak



iyitno, 'Konsep Birokrasi', 2020, 28–47.

menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu batas wilayah tertentu. Soewargono, mengartikan pemerintah sebagai pemegang kekuasaan politik, sering disebut pula penguasa sebagai penyelenggara pemerintahan umum.⁷

Menurut pandangan Henry Mintzberg, pemerintah daerah dapat dipahami suatu bentuk organisasi publik yang menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan Masyarakat melalui struktur organisasi yang formal dan terlembaga. Mintzberg tidak mendefinisikan pemerintah daerah secara yuridis, melainkan menjelaskannya melalui pendekatan struktur organisasi, di mana organisasi pemerintah pusat dalam kerangka negara kesatuan. Dalam perspektif ini, pemerintah daerah berperan sebagai pelaksana kebijakan publik di tingkat lokal yang bekerja berdasarkan pembagian kewenangan, aturan, dan mekanisme administrasi yang jelas.

Lebih lanjut, Mintzberg mengklasifikasikan organisasi pemerintahan, termasuk pemerintah daerah ke dalam karakteristik *machine bureaucracy*.⁸ Ciri utama dari tipe ini adalah adanya struktur hierarki yang kuat, pembagian tugas yang rinci, serta



dir, 'Studi Pemerintahan Daerah Dan Pelayanan Publik', 2017, 108–9.
nam and Bahtiar, 'The Structuring of Local Government Organizations : The
re of Henry Mintzberg ' s Theory', *Jurnal Politico*, 25.1 (2025), 91–116.

dominasi aturan dan prosedur formal dalam pelaksanaan kerja aparatur. Mekanisme koordinasi dalam organisasi ini dilakukan melalui proses kerja yang ditetapkan oleh regulasi dan kebijakan administratif. Karakteristik tersebut terlihat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang sangat bergantung pada peraturan perundang-undangan, baik yang bersumber dari pemerintah pusat maupun kebijakan daerah.⁹

Berikut ini merupakan pokok-pokok pengertian pemerintah daerah menurut Henry Mintzberg:

1. Lima Bagian Dasar Organisasi

Pemerintah daerah terdiri dari lima komponen yang berinteraksi, yakni:

1) *Strategic Apex* (Pimpinan puncak/Kepala Daerah):

Penentu arah kebijakan.

2) *Operating Core* (Pegawai/Dinas teknis): Pelaksana langsung layanan publik.

3) *Middle Line* (Manajer menengah/Camat/Kepala Dinas): Penghubung strategis dan operasional.

4) *Technostructure* (Analisis/Perencana): Standarisasi kerja dan aturan.



nam, 'PENATAAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DITINJAU DARI TEORI MINTZBERG', *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 2016.

5) *Support Staff* (Staff pendukung/sekretariat):

Pelayanan penunjang.

2. Desain Struktur Organisasi

Pemerintah daerah sering kali berbentuk “birokrasi mesin” (*machine bureaucracy*) karena tingginya Tingkat formalisasi dan standarisasi, namun juga “birokrasi profesional” di unit teknis yang memerlukan keahlian khusus.

3. Restrukturisasi Berbasis Kinerja

Penataan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) menurut Mintzberg harus didasarkan pada spesialisasi pekerjaan, formalisasi perilaku, dan pelatihan yang jelas.

4. Keseimbangan Peran

Mintzberg memandang pemerintah daerah harus melayani Masyarakat dalam berbagai kapasitas: sebagai warga negara (*citizen*) yang mendapatkan infrastruktur publik, pelanggan (*customer*) yang mendapatkan layanan langsung, serta subjek (*subject*) yang diatur peraturan.

5. Otonomi dan Efisiensi



Restrukturisasi daerah didasarkan pada prinsip otonomi dan desentralisasi, namun harus tetap efisien dalam pencapaian tujuan pelayanan.

Adapun menurut Rondinelli, pemerintah daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan yang memperoleh pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik di tingkat lokal. Pemerintah daerah berperan sebagai aktor utama dalam proses desentralisasi, di mana kewenangan pengambilan Keputusan, pengelolaan sumber daya, serta pelaksanaan kebijakan publik dialihkan agar lebih dekat dengan Masyarakat. Melalui desentralisasi tersebut, pemerintah daerah diharapkan mampu meningkatkan efektivitas pemerintahan, mempercepat Pembangunan, serta merespons kebutuhan dan permasalahan Masyarakat secara lebih tepat sesuai dengan kondisi dan karakteristik daerah.

Rondinelli dan G. Shabbir Cheema juga menyinggung terkait desentralisasi yang erat kaitannya dengan pemerintah daerah. Menurutnya, desentralisasi merupakan bentuk lain dari devolusi. *“devolution in its purest form has certain fundamental characteristics. First, local units of government are autonomous, independent and clearly perceived as separate levels of government over which central authorities exercise little or no*



direct control. Second, the local governments have clear and legally recognized geographical boundaries within which central authority and perform public functions. Third, local governments have corporate status and the power to secure resources to perform their functions. Fourth, devolution implies the need to develop local government as institutions in the sense that they are perceived by local citizens as organizations providing services that satisfy their needs and as governmental units over which.”¹⁰

Artinya adalah devolusi dalam bentuk paling murni memiliki beberapa karakteristik utama, yaitu pemerintah daerah bersifat otonom dan mandiri dengan Tingkat pengawasan pusat yang minimal, memiliki batas wilayah yang jelas dan diakui secara hukum untuk menjalankan fungsi publik, mempunyai status korporatif serta kewenangan memperoleh sumber daya, dan dipersepsikan oleh Masyarakat sebagai institusi pemerintah yang memberikan pelayanan sesuai dengan kebutuhan lokal.

Menurut W.S. Sayre, *Government is best as the organized agency of the state, expressing and exercising its authority.* Maksudnya pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.



smawati, 'RELEVANSI KEBIJAKAN DESENTRALISASI DENGAN KONSEPSI KESATUAN', *Masalah Masalah Hukum*, 41 (2012), 579–86.

Menurut C.F. Strong, *Government is the broader sense is changed with the maintenance of the peace and security of state within and without. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power or the mean's making laws, thirdly financial power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the law it makes on the state's behalf.* Maksudnya pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, oleh karena itu pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam penyelenggaraan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Menurut Robert Mac Iver, *Government is the organization of men under authority... how man can be controlled.* Maksudnya pemerintah adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan... bagaimana manusia itu bisa diperintah.



Menurut Woodrow Wilson, *Government in last analysis, is organized force, not necessarily or invariably organized armed force, but two of a few man, of many man, or of a community prepared by organization to realized its own purpose with references to the common affairsor the community*. Maksudnya pemerintah dalam akhir uraiannya, adalah suatu pengorganisasian kekuatan, tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak kelompok orang yang dipersiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan maksud-maksud bersama mereka, dengan hal-hal yang memberikan keterangan bagi urusan-urusan umum kemasyarakatan.

Menurut David Apter, *Government is most generalized membership unit prossessing (a) defined responsibilities for maintenance of the system of which it is a part and (b) a practical monopoly of coercive power*. Maksudnya pemerintahan itu adalah merupakan satuan anggota yang paling umum yang memiliki (a) tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya itu adalah bagian dan (b) monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan.

Menurut Samuel Edward Finer, Pemerintah harus mempunyai kegiatan terus-menerus (*process*), negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the*



duty) dan cara, metode serta sistem (*manner, method and system*) dari pemerintah terhadap masyarakat.

Menurut Soemendar, Pemerintahan sebagai badan yang penting dalam rangka pemerintahannya, pemerintah mesti memperhatikan pula ketenteraman dan ketertiban umum, tuntutan dan harapan serta pendapat rakyat, kebutuhan dan kepentingan masyarakat, pengaruh-pengaruh lingkungan, pengaturan-pengaturan, komunikasi peran serta seluruh lapisan masyarakat dan legitimasi.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, tugas pemerintah antara lain adalah tata usaha negara, rumah tangga negara, pemerintahan, pembangunan dan pelestarian lingkungan hidup. Sedangkan fungsi pemerintah adalah pengaturan, pembinaan masyarakat, kepolisian dan peradilan.

Dari beberapa pengertian di atas, konsep tentang pemerintah berkaitan dengan: 1. Badan-badan publik yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh rute penyediaan jasa atau layanan melalui otorisasi atau privatisasi; 2. Pemerintah dalam arti luas yang meliputi konsep trias politica (eksekutif, legislatif dan yudikatif); 3. Tingkatan pemerintah yang mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah.



2.1.2. Tugas dan Fungsi Pemerintah Daerah

1. Tugas dan Fungsi Pemerintah Daerah

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah yang menjalankan, mengatur, dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 adalah:

- a. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.
- c. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat, di mana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Sementara itu, hak pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah adalah:

- Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.



- Memilih pemimpin daerah.
- Mengelola aparatur daerah.
- Mengelola kekayaan daerah.
- Memungut pajak daerah dan retribusi daerah.
- Mendapatkan bagian dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
- Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.
- Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam perundang-undangan.

Disamping hak-hak tersebut, pemerintah daerah juga diberi beberapa tugas, yakni:

- Melindungi Masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan, dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Republik Indonesia.
- Meningkatkan kualitas kehidupan Masyarakat.
- Mengembangkan kehidupan demokrasi.
- Mewujudkan keadilan dan pemerataan.
- Meningkatkan pelayanan dasar Pendidikan.
- Menyediakan fasilitas pelayanan Kesehatan.
- Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
- Mengembangkan sistem jaminan sosial.



- Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah.
- Mengembangkan sumber daya produktif di daerah.
- Mengelola administrasi kependudukan.
- Melestarikan nilai sosial budaya.
- Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Tugas dan fungsi pemerintah daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah, yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Sesuai dengan asas-asas yang telah dikemukakan di atas, pengelolaan keuangan dilakukan secara efisien, transparan, bertanggung jawab, tertib, adil, patuh, dan taat pada peraturan perundang-undangan.

Mulgan mengemukakan bahwa tugas pertama pemerintah adalah untuk melindungi masyarakat dari ancaman, khususnya ancaman invasi, perang saudara, dan bencana alam seperti banjir dan kelaparan. Jika pemerintah gagal melindungi masyarakat maka pemerintah akan kehilangan legitimasi. Tugas kedua pemerintah adalah untuk memajukan kesejahteraan masyarakat melalui pertumbuhan ekonomi dan menyediakan perawatan untuk orang sakit dan miskin. Tugas



ketiga pemerintah adalah untuk menegakkan keadilan, menghukum kejahatan dan menyelesaikan sengketa. Tugas keempat pemerintah adalah untuk mempromosikan kebenaran, membantu masyarakat untuk memahami dunia di sekitarnya, baik melalui agama atau yang lebih baru melalui ilmu pengetahuan.

Kemudian, untuk fungsi pemerintah yakni melakukan pengaturan dan memberikan pelayanan. Pengaturan dalam arti menegaskan bingkai kesepakatan kehidupan kolektif, agar terdapat kepastian dan perilaku yang memberikan kemanfaatan pada kepentingan umum. Pelayanan terhadap hak-hak masyarakat berisikegiatan untuk memudahkan masyarakat menikmati hidupnya yang patut atau pantas sesuai dengan nilai-nilai dan martabat kemanusiaannya. Sedangkan pelayanan terhadap kewajiban masyarakat berisi kegiatan untuk memampukan masyarakat memahami kepatuhan kolektif yang semestinya dikembangkan.

Menurut Ndraha, Pemerintah mempunyai dua fungsi yakni fungsi primer (fungsi pelayanan) dan fungsi sekunder (Fungsi pemberdayaan). Fungsi primer, yakni sebagai pemberi jasa-jasa umum yang tidak bisa diperjualbelikan termasuk jasa pertahanan dan keamanan, layanan pemerintah serta layanan sipil. Sedangkan fungsi sekunder yakni sebagai pemberi jasa



kebutuhan diperintahkan adanya barang & jasa yang tidak bisa dipenuhi oleh diri sendiri karena tidak berdaya, dan lemah, termasuk persediaan serta pembangunan sarana & prasarana.¹¹

Rasyid (2000:59), Fungsi-fungsi Pemerintah secara umum berkenaan dengan fungsi:

- a) Pengaturan (*regulation*), pelaksanaan fungsi pengaturan yang lazim dikenal sebagai fungsi regulasi dengan segala bentuknya dimaksudkan sebagai usaha untuk menciptakan kondisi yang tepat sehingga menjadi kondusif bagi berlangsungnya berbagai aktivitas, termasuk terciptanya tatanan sosial yang baik di berbagai kehidupan masyarakat,
- b) Pelayanan (*service*), fungsi pelayanan pada akhirnya diharapkan dapat membuahkan keadilan dalam masyarakat,
- c) Pemberdayaan (*empowerment*), fungsi pemberdayaan diharapkan mampu mendorong kemandirian masyarakat,
- d) Pembangunan (*development*), fungsi pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.



¹¹ Yayank, 'Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Pemerintah Dalam Penyelenggaraan otonomi Daerah Di Kecamatan Belawa Kabupaten Wajo', *Angewandte Chemie International* (11), 951–952., 4.March (1967), 19–20.

2.1.3. Peran Pemerintah Daerah

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia peran berarti seperangkat tingkah laku yang diharapkan dapat dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat, dan dalam kata jadinya (peranan) berarti tindakan yang dilakukan oleh seseorang dalam suatu peristiwa.

Selanjutnya Amba menyatakan bahwa peranan adalah suatu konsep yang dipakai sosiologi untuk mengetahui pola tingkah laku yang teratur dan relatif bebas dari orang-orang tertentu yang kebetulan menduduki berbagai posisi dan menunjukkan tingkah laku yang sesuai dengan tuntutan peranan yang dilakukannya.

Peran (*role*) adalah aspek dinamis dari kedudukan atau status seseorang dan terjadi apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Hal demikian menunjukkan bahwa peran dikatakan telah dilaksanakan apabila seseorang dengan kedudukan atau status tertentu telah melaksanakan kewajiban- kewajibannya. Peran dapat dibagi dalam tiga cakupan, yaitu:

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan



dalam arti merupakan rangkaian-rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.

2. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Berdasarkan tiga cakupan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa peran dalam hal ini mencakup tiga aspek. Aspek tersebut yaitu penilaian dari perilaku seseorang yang berada di masyarakat terkait dengan posisi dan kedudukannya, konsep-konsep yang dilakukan oleh seseorang dalam masyarakat sesuai dengan kedudukannya, serta aspek ketiga yaitu perilaku seseorang yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

2.2. Pengungsi dan Pencari Suaka

2.2.1. Pengertian Pengungsi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengungsi diartikan sebagai “Orang yang mencari tempat yang aman ketika daerahnya ada bahaya yang mengancam”. Dalam terminologi bahasa Indonesia pengungsi tidak mencakup baik geografisnya maupun prasyarat penyebabnya. Hal lain yang perlu mendapat catatan dalam konteks Indonesia, pengungsi sering disebut dengan “imigran legal” atau “imigran gelap”. Direktur Jesuit Refugee Service



Indonesia, Adrianus Suyadi berpendapat bahwa penyebutan “imigran legal” atau “imigran gelap” di Indonesia ditujukan terhadap mereka yang tidak memiliki identitas resmi berupa paspor dan visa.¹²

Secara umum, pengungsi ialah seseorang atau sekelompok orang yang meninggalkan suatu wilayah guna menghindari suatu bencana atau musibah. Bencana ini dapat berbentuk, tanah longsor, tsunami, kebakaran, dan lain sebagainya yang diakibatkan oleh alam. Dapat pula bencana yang diakibatkan oleh ulah manusia secara langsung. Misalnya perang, kebocoran nuklir, dan ledakan bom. Setiap pengungsi biasanya ditempatkan di sebuah tempat penampungan untuk memudahkan para relawan mengurus dan menolong mereka. Lama pengungsi berada di sebuah tempat penampungan tidak dapat di prediksi. Tergantung dari kondisi dan situasi itu sendiri.

Malcom Proudfoot memberikan pengertian pengungsi dengan melihat keadaan para pengungsi akibat Perang Dunia II. Walaupun tidak secara jelas dalam memberikan pengertian tentang pengungsi, pengertiannya yaitu: *“These forced movements, ...were the result of the persecution, forcibledeportation, or flight of Jews and political opponents of the authoritarians governments; the*



anto Kurniawan, 'Perlindungan Hukum Terhadap Pengungsi Di Indonesia', 2019,

transference of ethnic population back to their homeland or to newly created provinces acquired by war or treaty; the arbitrary rearrangement of prewar boundaries of sovereign states; the mass flight of the air and the terror of bombardment from the air and under the threat or pressure of advance or retreat of armies over immense areas of Europe. The forced removal of populations from coastal or defence areas under military dictation; and the deportation for forced labour to bolster the German war effort." Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengungsi adalah orang-orang yang terpaksa pindah ke tempat lain akibat adanya penganiayaan, deportasi secara paksa, atau pengusiran orang-orang Yahudi dan perlawanan politik pemerintah yang berkuasa, pengembalian etnik tertentu ke negara asal mereka atau provinsi baru yang timbul akibat perang atau perjanjian, penentuan tanpa batas secara sepihak sebelum perang terjadi; perpindahan penduduk sipil secara besar-besaran akibat adanya serangan udara dan adanya tekanan atau ancaman dari para militer di beberapa wilayah Eropa; pindahan secara paksa penduduk dari wilayah pantai atau daerah pertahanan berdasarkan perintah militer, serta pemulangan tenaga kerja paksa untuk ikut dalam perang Jerman.



2.2.2. Pengertian Pencari Suaka

Istilah suaka merupakan istilah yang banyak digunakan dalam bahasa sehari-hari. Kata ini berasal dari bahasa latin asylon yang berarti “kebebasan dari penyitaan”. Dengan demikian, suaka berarti perlindungan yang diberikan di suatu tempat bagi orang yang mencarinya.¹³

Istilah suaka merujuk pada pemberian perlindungan. Istilah ini mengalami pergeseran makna dari praktik keagamaan yang diberikan kepada penjahat yang dihukum, budak buronan, dan orang asing yang melarikan diri dari negara lain menjadi praktik yang dilakukan oleh negara berdaulat untuk mereka yang bersalah atas pelanggaran politis, diplomat asing, maupun untuk pengungsi. Profesor Grahl-Madsen telah mendekonstruksi istilah hak suaka menjadi tiga komponen hak, yaitu hak individu untuk mencari suaka, hak negara untuk memberikan suaka, dan hak individu untuk diberikan suaka.

Berdasarkan uraian tersebut, hak individu untuk mencari suaka telah diakui dalam Pasal 14 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Meskipun demikian, negara memegang hak untuk memberikan suaka. Hal ini sesuai dengan teori kedaulatan, yang



Christyanti, 'Hak Suaka versus Kedaulatan: Studi Kasus Pencari Suaka Etnis', *Jurnal HAM*, 13.2 (2022), 333 <<https://doi.org/10.30641/ham.2022.13.333-346>>.

mengakui hak suatu negara untuk menerima seseorang di wilayah teritorialnya. Dengan demikian, seorang individu tidak dapat mengklaim hak untuk diberikan suaka di negara tertentu.

2.2.3. Kebutuhan Dasar Pengungsi dan Pencari Suaka

Kebutuhan dasar pengungsi menurut UNHCR Rwanda (2017)¹⁴ adalah sebagai berikut:

1) Akses Terhadap Air Bersih, Sanitasi, dan Kebersihan

Berdasarkan standar kemanusiaan internasional, pengungsi harus menerima minimal 15 liter air bersih per orang per hari dalam keadaan darurat, atau 20 liter per hari di pengungsian yang telah lama berdiri. Standar ini mencerminkan jumlah minimum yang diperlukan untuk memastikan bahwa para pengungsi menikmati kondisi kesehatan, sanitasi dan kebersihan yang memuaskan. Standar ini tidak hanya mencakup air minum, tapi juga memasak, mandi, dan membersihkan.

2) Pendidikan

Pendidikan merupakan kebutuhan dasar bagi tiap anak-anak. Oleh karena itu, integrasi pendidikan di tempat pengungsian perlu diterapkan. Beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk mengintegrasikan pendidikan adalah dengan pembangunan



¹⁴ Apriani, 'Penampungan Pengungsi Di Pulau Selayar, Sulawesi Selatan', 2020,

sekolah di dekat tempat pengungsian, mendatangkan guru untuk mengajar anak-anak pengungsi, dan pengadaan perpustakaan.

3) Akses Terhadap Energi dan Perlindungan Lingkungan

Akses energi sangat penting bagi pengungsi khususnya dalam hal memasak dan penerangan. Berikut adalah cara untuk memenuhi akses energi dan perlindungan lingkungan:

- Untuk memenuhi kebutuhan pangan, pengadaan 0,8 kg kayu bakar per orang per hari maupun kompor cukup penting.
- Akses pencahayaan hemat energi juga sangat penting untuk perlindungan pengungsi, semisal pengungsi pergi ke jamban di malam hari dan juga kemampuan anak-anak untuk membaca dan belajar setelah matahari terbenam.

4) Penampungan Pengungsi dan Infrastruktur Pengadaan penampungan dan infrastruktur yang bersifat komunal penting terhadap penyelamatan kehidupan bagi seluruh pengungsi. Pengadaan infrastruktur dapat dilakukan dengan:

- Penyediaan rumah semi permanen yang terbuat dari struktur tiang yang ditutupi plester lumpur dan atap lembaran besi / membangun hanggar komunal untuk tempat penampungan darurat / mengirim tenda keluarga masing-masing sebagai tempat berlindung awal pengungsi sementara bangunan semi permanen dibangun untuk memperbaiki kehidupan para pengungsi.



- Pengadaan jalan akses, sistem drainase, dan ruang komunal seperti pasar dan ruang masyarakat juga perlu untuk mendukung layanan kebutuhan dasar dan perlindungan.

5) Kesehatan dan Gizi

Kesehatan merupakan aspek penting bagi kehidupan pengungsi. Pengadaan kesehatan dapat dilakukan melalui:

- Pengadaan akses terhadap layanan kesehatan, perawatan kesehatan, pencegahan dan pengobatan penyakit, dan gizi yang penting bagi pengungsi di tempat pengungsian.
- Pengungsi sebaiknya diidentifikasi baik dari segi potensi wabah penyakit, pemeriksaan kekurangan gizi, pemberian layanan kesehatan darurat dan perawatan primer, serta rujukan untuk pendatang baru dengan kondisi medis serius atau kebutuhan kebidanan.

2.3. Peran Pemerintah Kota Makassar Dalam Mengatasi Pengungsi dan Pencari Suaka

2.3.1. Kebijakan Pemerintah Kota Makassar

Makassar merupakan salah satu daerah dengan populasi imigran atau pencari suaka dan pengungsi terbesar kedua setelah Medan. Hal ini dikarenakan Makassar dinilai sebagai daerah yang aman dan tenang untuk para pencari suaka. Pencari suaka yang berdiam di Makassar umumnya ditempatkan di Rumah Detensi



Imigrasi (Rudenim). Para pencari suaka yang menempati Rudenim disebut deteni. Mereka meninggalkan negara asalnya karena beberapa faktor seperti alasan keamanan, penganiayaan, dan diskriminatif.¹⁵

Pemerintah kota Makassar menjalin Kerjasama dengan berbagai Lembaga internasional seperti IOM dan UNHCR berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Relasi antara Pemerintah kota Makassar, UNHCR, serta IOM adalah implementasi dari apa yang tertuang dalam Keppres Nomor 125 Tahun 2016, dimana pada pasal 20 yang berkaitan dengan tempat penampungan imigran, pemerintah kota bertugas untuk menunjuk dan menyediakan tempat penampungan bagi pengungsi dan pencari suaka di kota makassar dengan IOM sebagai pihak yang membiayai segala fasilitas yang dibutuhkan oleh pengungsi dan pencari suaka. Dalam memaksimalkan peran tersebut, maka pada tahun 2015 pemerintah kota Makassar menandatangani MoU (Memorandum of Understanding) dengan IOM.¹⁶



Inti and Siti Mutiara Safiti Asnur, 'Pencari Suaka Kota Makassar : Resiliensi Di
risis Dana Bantuan', *Jurnal PENA*, 7 (2020), 189–201.
Abbas, 'Comprehensive Migration Governance: Upaya Pemerintah Kota Makassar
ational Organization for Migration Untuk Mengatasi Masalah Pengungsi', 2018, 1–
epository.unair.ac.id/id/eprint/80044>.

Secara spesifik IOM memiliki wewenang tambahan dalam upaya pengelolaan terhadap pengungsi di Makassar, yakni memberikan dukungan bagi pihak imigrasi dalam hal perpindahan pengungsi dan pencari suaka baik di dalam kota maupun di luar kota, memberikan konseling untuk proses bantuan pemulangan sukarela ke negara asal hingga proses perpindahan pengungsi dan pencari suaka Kembali ke negara asalnya dan proses *resettlement* ke negara ketiga selesai dilaksanakan, berhak pula untuk tidak menyetujui tempat-tempat pengungsian yang tidak sesuai dengan standar IOM dan pemerintah kota. Kemudian IOM berhak untuk menghentikan kontrak dengan pemilik atau pihak pengelola akomodasi tempat pengungsi dan pencari suaka, setelah pengelola akomodasi menerima tiga surat peringatan berkenaan dengan tata cara pelayanan mereka terhadap standar IOM pemerintah kota, yang prosesnya melalui koordinasi dengan pihak imigrasi, memberikan dukungan bagi pemerintah Indonesia dalam melakukan sosialisasi mengenai keberadaan pengungsi dan pencari suaka serta penanganan pengungsi dan pencari suaka, juga berhak untuk menjalin kerjasama lebih lanjut dengan SKPD terkait yang berada di bawah pemerintah kota.



Terkait dengan pengelolaan dan penanganan pengungsi di kota Makassar, pemerintah kota telah membuat pola kerjasama

antara pihak pemerintah kota dengan SKPD, IOM, dan UNHCR. Hal ini berkaitan dengan permasalahan yang disebabkan oleh keberadaan pengungsi di Makassar, permasalahan dalam pemenuhan kebutuhan ekonomi, bidang Kesehatan, serta hukum dan sosial lainnya seperti pendidikan bagi pengungsi anak.

Adapun aspek yang menjadi fokus kerjasama antara pemerintah kota Makassar dan IOM dalam mengelola permasalahan pengungsi di Makassar ialah; aspek sosial-ekonomi dan aspek hukum. Hal tersebut sesuai dengan aspek dominan yang terjadi pada pengungsi di Makassar. Berkaitan dengan pengungsi di Makassar, terdapat dua poin kerjasama antara pemerintah kota dengan IOM terhadap penanganan permasalahan pengungsi di Makassar, diantaranya; pada aspek sosial-ekonomi yakni memberikan pelayanan dasar kepada pengungsi dan pencari suaka, contohnya makanan dan minuman, keperluan bulanan, bantuan medis dan psikologis sesuai dengan standar IOM, kegiatan *Out-Reach*, pembayaran dan penentuan tempat penampungan akomodasi sementara yang harus mengikuti panduan standar pemerintah kota dan sesuai dengan persetujuan dari Kanim, Lurah, Polisi, dan Kadiv imigrasi serta memberikan kegiatan pendidikan bagi pengungsi anak khususnya bagi pengungsi anak UMC atau *Unaccompanied Migrant Children*, yaitu imigran di bawah umur tanpa pendampingan orang



tua. Kemudian pada aspek hukum, yaitu memberikan perlindungan dan penegakan hukum terhadap permasalahan para pengungsi di kota Makassar.

2.3.2. Permasalahan Pengungsi dan Pencari suaka di Makassar

Pengungsi dapat dikemukakan bahwa seseorang dapat dikatakan sebagai pengungsi bila dia pergi dari negaranya sebagai akibat adanya pelanggaran hak-hak asasi di negaranya, baik berupa penyiksaan fisik dan batin, sehingga perlu menyelamatkan diri ke negara lain. Sedangkan pencari suaka dapat dikemukakan pengertiannya menurut *The United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) yang menyatakan bahwa seorang pencari suaka adalah seseorang yang menyebut dirinya sebagai pengungsi, namun permintaan mereka akan perlindungan belum selesai dipertimbangkan.

Masalah pengungsi merupakan kombinasi dari berbagai faktor seperti pelanggaran hak asasi manusia, migrasi paksa karena penindasan dan konflik yang terjadi di negara mereka. Selama berada di Makassar, para pengungsi menghadapi berbagai permasalahan. Beberapa permasalahan tersebut disebabkan oleh perilaku para pengungsi sendiri, namun ada pula permasalahan yang terjadi akibat perselisihan antara pengungsi dan masyarakat



lokal. Hal ini menjadi perhatian khusus bagi pemerintah kota, IOM, dan UNHCR.

Dalam bidang sosial, terdapat berbagai permasalahan yang dihadapi oleh pengungsi yang salah satu faktornya adalah disebabkan oleh perilaku pengungsi yang tidak menghormati situasi dan kondisi kehidupan masyarakat lokal. Berbagai masalah yang dihadapi pengungsi ialah terkait kedisiplinan dan perilaku. Kedisiplinan merupakan permasalahan yang hampir setiap hari dilakukan oleh para pengungsi. Sesuai aturan dari pihak IOM, pemerintah kota, dan imigrasi bahwa batas waktu pengungsi berada di luar *shelter* pengungsian adalah hingga pukul 22.00 malam, namun hampir setiap hari para pengungsi melanggar ketentuan dan aturan tersebut. Kemudian terkait perilaku, dengan perbedaan budaya antara pengungsi dan kehidupan masyarakat sekitar juga seringkali menjadi penyebab utamanya. Seperti halnya saat pengungsi mengonsumsi minuman beralkohol yang membuat mereka mabuk sehingga menimbulkan keributan antara pengungsi dan masyarakat lokal karena dianggap tidak memiliki etika yang baik dan akan dapat membawa pengaruh buruk bagi lingkungan sekitar.

Dalam bidang Kesehatan, permasalahan kesehatan yang terjadi kepada para pengungsi ialah kesehatan fisik dan psikis. Pengungsi yang sering dan rentan terhadap masalah kesehatan



biasanya pengungsi anak, secara umum disebabkan oleh diare, alergi makanan, cuaca, dan lain sebagainya. Selain masalah kesehatan fisik, pengungsi juga mengalami gangguan psikis terkhusus pada pengungsi perempuan dan anak. Perempuan cenderung mengalami stress dibandingkan pengungsi pria, hal tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor, salah satunya pengungsi putus asa menunggu status mereka untuk dikirim ke negara ketiga.

Beberapa permasalahan lain yang terjadi pada pengungsi anak khususnya dalam bidang pendidikan adalah; untuk pengungsi anak yang memiliki wali, mereka kesulitan mendapatkan ijin baik dari instansi pemerintah terkait seperti dinas pendidikan kota, salah satu alasannya adalah karena mereka tidak memiliki dokumen pendukung seperti akte kelahiran, rekap riwayat pendidikan sebelumnya, dll. Sedangkan pengungsi di bawah umur yang tidak memiliki wali maka kesulitan memperoleh akses Pendidikan formal layaknya yang memiliki wali. Tidak memiliki kesempatan sama sekali untuk mengakses Pendidikan formal di sekolah, hal ini disebabkan karena dokumen pendukung bagi pengungsi anak seperti akta kelahiran, kartu keluarga, dan lain sebagainya.

Permasalahan ekonomi juga yang paling sering dan bahkan semua pengungsi mengalaminya. Kebutuhan ekonomi bersifat *basic need* yang berkaitan dengan kebutuhan dasar untuk hidup.



Sehingga, jika masalah kebutuhan ekonomi tidak terpenuhi dengan baik maka akan mengakibatkan terjadinya berbagai masalah di pengungsian. Misalnya pada kebutuhan pengungsi bagi perempuan, sesuai aturan yang telah disepakati dan dikeluarkan oleh IOM sebagai penanggung jawab dan pengelola akomodasi dan pendanaan para pengungsi di Makassar, maka besaran jumlah dana yang diperoleh para pengungsi adalah Rp1.250.000/orang (IOM Makassar, 2018). Bantuan dana tersebut diberikan setiap bulannya oleh IOM kepada pengungsi. Akan tetapi, banyak pula pengungsi yang bekerja secara diam-diam, sedangkan aturan dan hukum internasional tentang pengungsi menyebutkan bahwa pengungsi tidak diperbolehkan untuk bekerja di negara transit. Beberapa kasus yang terjadi di Makassar ditemukan banyak pengungsi yang bekerja paruh waktu untuk memenuhi kebutuhannya. Umumnya mereka bekerja pada sektor non-formal seperti buruh kuli bangunan. Beberapa diantara mereka sudah ketahuan dan mendapatkan sanksi dari pihak imigrasi, namun banyak pula yang tetap bekerja. Pemahaman mereka dalam menggunakan Bahasa Indonesia menjadikan mereka mudah mendapatkan pekerjaan. Hal itu umumnya terjadi pada pengungsi asal Asia Selatan dan Asia Tenggara seperti pengungsi dari Myanmar dan Bangladesh.



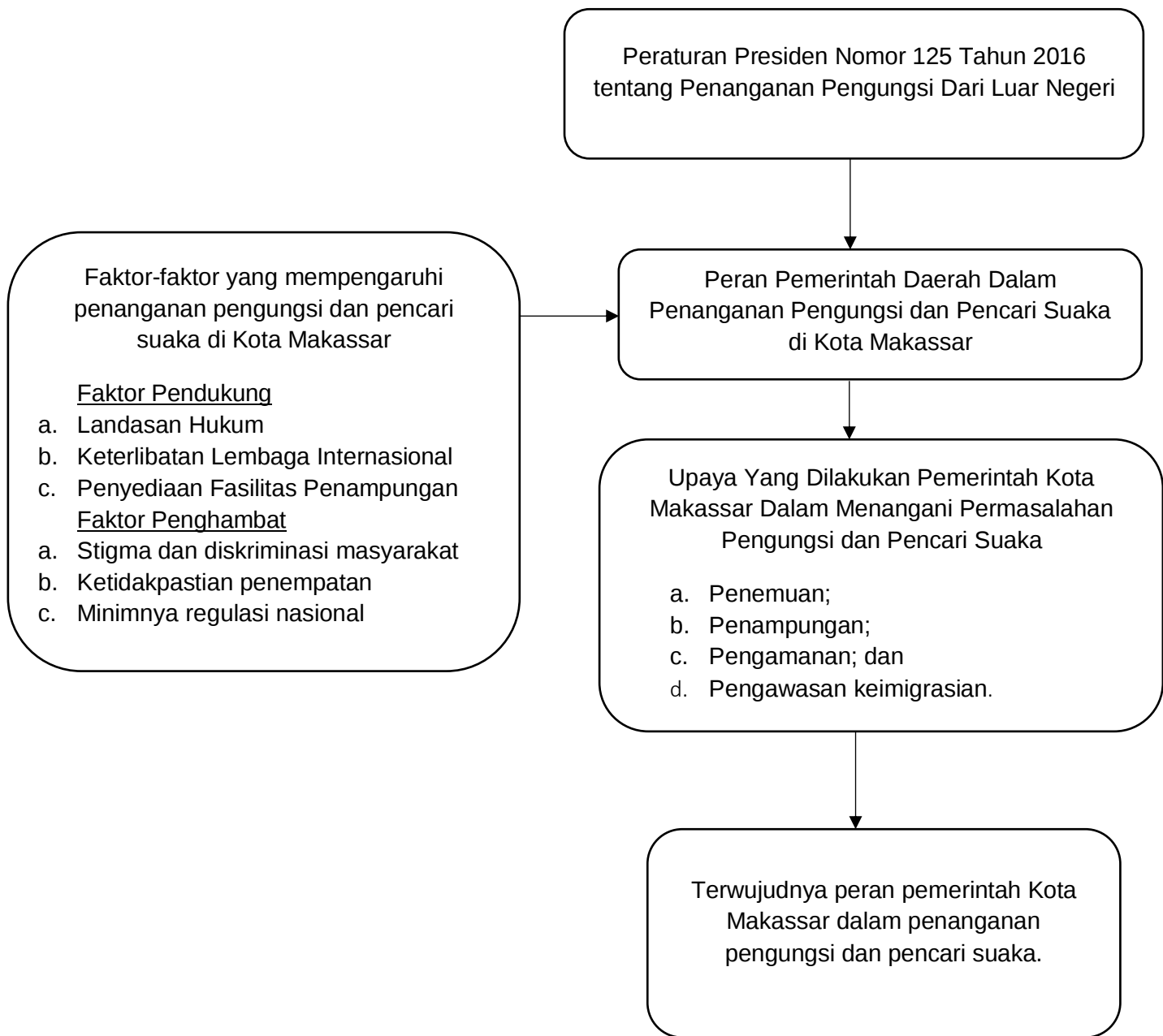
Dikutip dari laman Kantor Imigrasi Makassar, pada Maret 2018 lalu, seorang pengungsi telah mengajukan pembuatan paspor Indonesia di kantor imigrasi Makassar. Tetapi, data-data yang diberikan sebagai syarat pembuatan paspor adalah data palsu. Alasannya ialah ingin melakukan perjalanan wisata ke Australia dengan menggunakan paspor Indonesia. Dalam kasus tersebut pada saat pengajuan pembuatan paspor, pengungsi tersebut merahasiakan dan menutupi identitasnya sebagai pengungsi karena sudah sekitar lima tahun tinggal di Makassar sehingga penampilan dan Bahasa Indonesianya sudah sangat fasih.

2.4. Kerangka Konseptual

Kerangka berpikir merupakan alur atau arah berpikir yang hendak disampaikan oleh peneliti terhadap pembaca. Adapun yang mendasari kerangka pemikiran dalam penelitian ini yaitu Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri.

Oleh karena itu dalam kerangka penelitian ini peneliti berupaya untuk menggambarkan strategi yang digunakan sebagai upaya dalam mengetahui Upaya pemerintah Kota Makassar dalam menangani pengungsi dan pencari suaka dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhinya. Adapun kerangka pikirnya adalah sebagai berikut :





Gambar 2. 1 Kerangka Konseptual

