

**PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PEMALSUAN
DOKUMEN STATUS KEWARGANEGARAAN
PENGUNGSI DALAM PERSPEKTIF HUKUM
NASIONAL DAN HUKUM INTERNASIONAL**

TESIS

*Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat
Memperoleh Gelar Magister Hukum
Dalam Bidang Hukum Pidana*

Oleh :

BALQISH AZ-ZAHRA SHAHNAZ

NPM: 2420010037



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2026**

PENGESAHAN TESIS

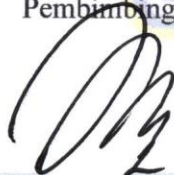
Nama : **BALQISH AZ-ZAHRA SHAHNAZ**
Nomor Induk Mahasiswa : 2420010037
Prodi : Magister Ilmu Hukum
Konsentrasi : Hukum Pidana
Judul Tesis : **PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA
PEMALSUAN DOKUMEN STATUS
KEWARGANEGARAAN PENGUNGSI DALAM
PERSPEKTIF HUKUM NASIONAL DAN
HUKUM INTERNASIONAL**

Pengesahan Tesis

Medan, 22 April 2026

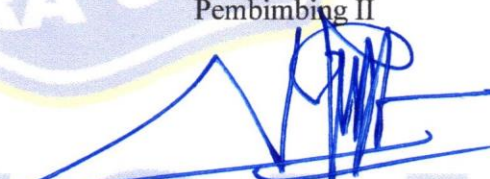
Komisi Pembimbing

Pembimbing I



Prof. Dr. TRIONO EDDY, S.H., M.Hum.

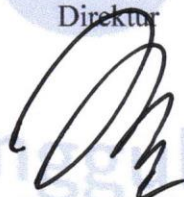
Pembimbing II



Dr. TENGKU ERWINSYAHBANA, S.H., M.Hum.

Diketahui

Direktor



Prof. Dr. TRIONO EDDY, S.H., M.Hum.

Ketua Program Studi



Assoc. Prof. Dr. IDA NADIRAH, S.H., M.H.

PENGESAHAN

**PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PEMALSUAN DOKUMEN
STATUS KEWARGANEGARAAN PENGUNGSI DALAM PERSPEKTIF
HUKUM NASIONAL DAN HUKUM INTERNASIONAL**

BALQISH AZ-ZAHRA SHAHNAZ

2420010037

Tesis ini telah dipertahankan dihadapan Komisi Penguji yang dibentuk oleh Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Dinyatakan Lulus dalam Ujian Tesis dan berhak menyandang Gelar Magister Hukum (M.H)

Pada hari Kamis, 16 April 2026

Komisi Penguji

1. **Dr. HARISMAN, S.H., M.H.**
Ketua
2. **Assoc. Prof. Dr. IDA NADIRAH, S.H., M.H.**
Sekretaris
3. **Dr. ISMAIL KOTO, S.H., M.H.**
Anggota

1.

2.

3.

UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

PERNYATAAN

PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PEMALSUAN DOKUMEN STATUS KEWARGANEGARAAN PENGUNGSI DALAM PERSPEKTIF HUKUM NASIONAL DAN HUKUM INTERNASIONAL

Dengan ini penulis menyatakan bahwa:

1. Tesis ini disusun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister pada Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara benar merupakan hasil karya peneliti sendiri.
2. Tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara maupun di perguruan tinggi lain.
3. Tesis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Komisi Pembimbing dan masukan Tim Penguji.
4. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
5. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan seluruh atau sebagian tesis ini bukan hasil karya penulis sendiri atau adanya plagiat dalam bagian-bagian tertentu, penulis bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang penulis sandang dan sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Medan, 22 April 2026

Penulis,



Balqish Az-Zahra Shahnaz
NPM: 2420010037

**PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PEMALSUAN DOKUMEN
STATUS KEWARGANEGARAAN PENGUNGI DALAM PERSPEKTIF
HUKUM NASIONAL DAN HUKUM INTERNASIONAL**

BALQISH AZ-ZAHRA SHAHNAZ

NPM: 2420010037

ABSTRAK

Krisis pengungsian global menempatkan pengungsi dalam situasi rentan, di mana kondisi *limbo* berkepanjangan mendorong sebagian pengungsi menggunakan dokumen kewarganegaraan tidak sah sebagai strategi bertahan hidup. Di Indonesia, pengungsi berstatus UNHCR yang memalsukan dokumen kewarganegaraan dihadapkan pada penerapan hukum pidana yang tidak membedakan mereka dari pelaku pemalsuan bermotif kriminal murni, akibat ketiadaan klausul perlindungan khusus setingkat undang-undang. Penelitian ini bertujuan menganalisis pertanggungjawaban pidana pengungsi pelaku pemalsuan dokumen status kewarganegaraan, mengkaji sinkronisasi regulasi nasional dan internasional, serta merumuskan kerangka penanganan yang berkeadilan substantif.

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif yang bersifat deskriptif-analitis. Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi empat pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan sinkronisasi (*synchronization approach*). Data diperoleh melalui studi pustaka terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang kemudian dianalisis secara kualitatif.

Temuan penelitian mengungkapkan bahwa status pengungsi tidak mengeliminasi yurisdiksi pidana negara, namun penilaian *mens rea* wajib mempertimbangkan kondisi *limbo* struktural sebagai elemen substantif. Penelitian ini juga mengidentifikasi dua tipologi motif pemalsuan yang berbeda secara yuridis, yaitu pemalsuan sebagai strategi bertahan hidup dan pemalsuan sebagai instrumen kejahatan, yang menentukan derajat kesalahan dan proporsionalitas pemidanaan. Hambatan utama adalah lemahnya kedudukan hierarkis Perpres No. 125 Tahun 2016 di bawah UU Keimigrasian yang mengancam prinsip non-refoulement berdasarkan CAT dan ICCPR. Penelitian ini merekomendasikan revisi UU Keimigrasian, penerbitan Peraturan Mahkamah Agung sebagai panduan teknis bagi hakim, serta penguatan koordinasi antara aparat penegak hukum dan UNHCR Indonesia.

Kata Kunci: Pertanggungjawaban Pidana, Pemalsuan Dokumen, Pengungsi, Hukum Internasional, Keimigrasian.

**CRIMINAL LIABILITY FOR FORGERY OF REFUGEE CITIZENSHIP
STATUS DOCUMENTS FROM THE PERSPECTIVE OF NATIONAL AND
INTERNATIONAL LAW**

BALQISH AZ-ZAHRA SHAHNAZ

NPM: 2420010037

ABSTRACT

The global refugee crisis places refugees in vulnerable situations where prolonged limbo compels some to use unauthorized citizenship documents as a survival strategy. In Indonesia, UNHCR-recognized refugees who forge citizenship documents face criminal law enforcement that does not substantively distinguish them from purely criminal perpetrators, due to the absence of statutory-level protective clauses. This study aims to analyze the criminal liability of refugees who forge citizenship status documents, examine the synchronization between national and international regulations, and formulate a framework for substantively just law enforcement.

This research employs a normative legal approach with a descriptive-analytical character. The methods used include the statute approach, conceptual approach, comparative approach, and synchronization approach. Data were obtained through library research of primary and secondary legal materials, which were then analyzed qualitatively.

The findings reveal that refugee status does not eliminate the state's criminal jurisdiction, but the assessment of mens rea must incorporate structural limbo as a substantive element. The study also identifies two legally distinct typologies of forgery motivation—forgery as a survival strategy and forgery as a criminal instrument—which determine the degree of culpability and the proportionality of punishment. The primary obstacle is the hierarchical weakness of Presidential Regulation No. 125 of 2016 against the Immigration Law, threatening the non-refoulement principle under CAT and ICCPR. This study recommends revision of the Immigration Law, issuance of a Supreme Court Regulation as technical guidance for judges, and strengthened coordination between law enforcement and UNHCR Indonesia.

Keywords: Criminal Liability, Document Forgery, Refugees, International Law, Immigration, Non-Refoulement, Human Rights.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis ini, dengan judul “Pertanggungjawaban Pidana Pemalsuan Dokumen Status Kewarganegaraan Pengungsi dalam Perspektif Hukum Nasional dan Hukum Internasional”.

Penyusunan tesis ini tentu tidak terlepas dari berbagai keterbatasan dan tantangan, baik yang bersifat akademik maupun non-akademik. Namun demikian, berkat bimbingan, arahan, serta dukungan dari berbagai pihak, penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan penghargaan dan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Agussani, M.AP. selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara atas kesempatan, dukungan, serta fasilitas yang diberikan kepada penulis untuk menempuh dan menyelesaikan studi pada Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
2. Bapak Prof. Dr. Triono Eddy, S.H., M.Hum. selaku Direktur Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan selaku Dosen Pembimbing I atas waktu dan arahan dalam proses penyusunan tesis ini.
3. Ibu Assoc. Prof. Dr. Ida Nadirah, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Bapak Assoc. Prof. Dr. Rahmat Ramadhani, S.H., M.H. selaku Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Bapak Dr. Tengku Erwinsyahbana, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing II atas waktu, perhatian, arahan, kesabaran, serta masukan yang sangat berharga selama proses bimbingan penulisan tesis ini.

6. Bapak dan Ibu Dosen serta Staf Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang banyak memberikan bantuan dalam menyelesaikan tesis ini.
7. Papa dan Mama, yang dengan penuh cinta, kesabaran, dan keikhlasan senantiasa memberikan doa, dukungan, serta kekuatan kepada penulis dalam menempuh perjalanan akademik ini. Kasih sayang dan pengorbanan yang diberikan menjadi landasan utama yang menguatkan penulis hingga tesis ini dapat diselesaikan dengan baik.
8. Abang dan Adik, yang senantiasa memberikan dukungan, semangat, dan perhatian yang menguatkan penulis sepanjang proses penyusunan tesis ini. Kehadiran dan dorongan mereka menjadi sumber motivasi yang berarti bagi penulis.
9. Seseorang yang istimewa bagi penulis, Muhammad Syauqi Ashraf, S.H., yang selalu hadir dengan kesabaran, ketulusan, dan perhatian dalam memberikan dukungan serta semangat bagi penulis selama penyusunan tesis ini. Kehadirannya sebagai *partner* bertukar pikiran yang luar biasa menjadi salah satu alasan tesis ini dapat diselesaikan dengan baik.
10. Teman-teman seperjuangan Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara angkatan 2024.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan demi penyempurnaan tesis ini. Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca, serta dapat menjadi bahan rujukan bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

Medan, 22 April 2026

Penulis,



Balqish Az-Zahra Shahnaz
NPM: 2420010037

DAFTAR ISI

ABSTRAK.....	i
ABSTRACT.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	13
E. Keaslian Penelitian.....	14
F. Kerangka Teori dan Konsep	16
1. Kerangka Teori	16
2. Kerangka Konsep.....	24
G. Metode Penelitian	32
1. Jenis Penelitian	33
2. Pendekatan Penelitian	33
3. Sifat Penelitian.....	38
4. Sumber Data	38
5. Alat Pengumpulan Data.....	42
6. Analisis Data.....	42

BAB II TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM MELINDUNGI

HAK ASASI PENGUNGSI	44
A. Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia	52
B. Kedudukan dan Perlindungan Hak Asasi Pengungsi.....	67
C. Kewajiban Negara terhadap Pengungsi dalam Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Nasional	75

BAB III URGENSI PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PARA

PENGUNGSI DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA	83
A. Kondisi Faktual Kehidupan Pengungsi di Indonesia	86
B. Kerentanan Struktural Khusus Akibat Larangan Bekerja dan Ketiadaan Dokumen yang Diakui.....	93
C. Landasan Normatif-Filosofis, Analisis Komparatif, dan Langkah Perlindungan yang Mendesak	99

BAB IV PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PEMALSUAN

DOKUMEN STATUS KEWARGANEGARAAN PENGUNGSI DALAM PERSPEKTIF HUKUM PIDANA NASIONAL DAN INTERNASIONAL	114
A. Konstruksi Pertanggungjawaban Pidana Pemalsuan Dokumen Status Kewarganegaraan dalam Perspektif Hukum Pidana Nasional .	116
B. Pertanggungjawaban Pidana Dikaitkan dengan Perlindungan Hak Asasi Pengungsi	129
C. Kerangka Penanganan dalam Sistem Hukum Indonesia.....	138

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	145
A. Kesimpulan	145
B. Saran	146

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam beberapa dekade terakhir, krisis pengungsian global mencapai skala yang belum pernah terjadi sebelumnya. Menurut laporan terbaru *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam *Global Trends Report 2024*, jumlah orang yang mengalami pengungsian paksa di seluruh dunia mencapai angka 123,2 juta jiwa pada akhir tahun 2024. Angka ini mencakup berbagai kategori, termasuk pengungsi, pencari suaka, pengungsi internal (*internally displaced persons/IDP*), dan individu tanpa kewarganegaraan (*stateless persons*). Dari jumlah tersebut, sekitar 42,7 juta orang tercatat sebagai pengungsi, terdiri dari 36,8 juta pengungsi yang berada di bawah mandat UNHCR, sekitar 4 juta orang dalam situasi serupa pengungsi, serta 5,9 juta pengungsi Palestina yang berada di bawah perlindungan *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA).¹

Data ini menunjukkan peningkatan signifikan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya dan menggambarkan skala krisis kemanusiaan global akibat konflik bersenjata, ketidakstabilan politik, perubahan iklim, serta bencana kemanusiaan lainnya. Fenomena ini bukan sekedar persoalan kemanusiaan, tetapi juga menimbulkan implikasi hukum yang kompleks, khususnya berkaitan dengan status hukum dan pertanggungjawaban pidana pengungsi di negara penerima atau transit.

¹ UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2024*, hlm. 7.

Meningkatnya jumlah pengungsi di seluruh dunia sejak lama telah mendorong masyarakat internasional membangun mekanisme perlindungan hukum. Instrumen utama yang lahir adalah Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi yang memberikan perlindungan bagi orang-orang yang terpaksa meninggalkan negaranya karena konflik, perang, atau persekusi.² Protokol 1967 kemudian melengkapi konvensi tersebut dengan menghapuskan pembatasan waktu dan wilayah sehingga perlindungan dapat berlaku secara universal.³

Pengungsi yang menjadi subjek kajian adalah individu yang telah memperoleh status pengungsi. Konvensi 1951 menetapkan kriteria yang harus dipenuhi untuk memperoleh status pengungsi, yaitu adanya ketakutan yang beralasan (*well-founded fear*) akan persekusi berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan terhadap kelompok sosial tertentu, atau pendapat politik, serta berada di luar wilayah negara asalnya. Kriteria inilah yang dipergunakan oleh UNHCR dalam proses *Refugee Status Determination* (RSD) untuk memberikan pengakuan status pengungsi.⁴ Prinsip fundamental dalam perlindungan pengungsi adalah *non-refoulement* sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Konvensi 1951, yang melarang negara mengembalikan pengungsi ke wilayah di mana kehidupan atau kebebasannya terancam.

Pengungsi yang telah memperoleh status resmi dari UNHCR pada prinsipnya mendapatkan pengakuan internasional atas kebutuhan perlindungan

² UNHCR, *The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, hlm. 2.

³ *Ibid.*

⁴ Achmad Romsan dkk, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, (Jakarta: UNHCR, 2003), hlm. 5.

mereka, termasuk jaminan terhadap prinsip *non-refoulement*, perlindungan dari penganiayaan, serta akses terhadap bantuan kemanusiaan.⁵ Namun, status kewarganegaraan tetap menjadi faktor krusial karena menentukan akses pengungsi terhadap perlindungan hukum dan pemenuhan hak dasar secara penuh.

Kepemilikan kewarganegaraan memungkinkan seseorang memperoleh perlindungan dari negaranya, termasuk hak sipil, politik, ekonomi, dan sosial. Sebaliknya, individu yang kehilangan atau tidak memiliki kewarganegaraan (*stateless persons*) menghadapi kerentanan hukum yang tinggi. Hal ini sejalan dengan penegasan Konvensi 1954 mengenai Status Orang Tanpa Kewarganegaraan yang menyatakan bahwa kepemilikan kewarganegaraan pada prinsipnya lebih diutamakan dibandingkan pengakuan sebagai orang tanpa kewarganegaraan.⁶ Dengan demikian, meskipun pengakuan status pengungsi oleh UNHCR memberikan perlindungan khusus, status tersebut tidak serta-merta memberikan hak-hak sipil dan ekonomi yang setara dengan warga negara atau memberikan kepastian status kependudukan jangka panjang.

Indonesia, meskipun bukan negara pihak pada Konvensi 1951 maupun Protokol 1967, tetap menjadi salah satu jalur strategis bagi perpindahan pengungsi di kawasan Asia Tenggara. Berdasarkan data terbaru dari UNHCR Indonesia, hingga April 2025, terdapat 12.098 individu yang terdaftar sebagai pengungsi dan pencari suaka. Jumlah ini mencakup 7.595 pengungsi yang telah memperoleh status dari UNHCR dan 4.503 pencari suaka yang masih dalam proses penentuan status.

⁵ UNHCR, *Protecting Refugees: Questions and Answers*.

⁶ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, (Geneva, 2014), hlm. 10.

Populasi ini berasal dari 54 negara, dengan mayoritas berasal dari Afghanistan, Myanmar, Somalia, Yaman, Sudan, Irak, Sri Lanka, dan Palestina.⁷

Sebagai negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967, pengungsi tetap berada dalam rezim administratif keimigrasian khusus sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Dalam kerangka regulasi tersebut, pengungsi tidak ditempatkan sebagai subjek hukum keimigrasian yang memiliki hak tinggal tetap, melainkan sebagai pihak yang memerlukan penanganan sementara berdasarkan pertimbangan kemanusiaan sambil menunggu proses *resettlement* ke negara ketiga.

Posisi Indonesia sebagai negara transit menimbulkan dilema struktural bagi pengungsi. Konsekuensinya, pengungsi menghadapi keterbatasan akses terhadap pasar kerja formal, kepemilikan dokumen kependudukan nasional, jaminan sosial negara, serta hak-hak lain yang lazim melekat pada warga negara atau penduduk tetap.⁸ Kondisi tersebut menyebabkan pengungsi, meskipun telah diakui secara internasional, berada dalam situasi ketergantungan jangka panjang dan ketidakpastian hukum, terutama karena proses *resettlement* tidak memiliki batas waktu yang pasti dan tidak ada jalur naturalisasi untuk memperoleh kewarganegaraan Indonesia.⁹

⁷ UNHCR Indonesia, *Laporan Statistik Bulanan April 2025*, hlm. 1.

⁸ Grishafa Anggita Erdiyasa, "Pemenuhan Hak Mendapat Pekerjaan bagi Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia," *Belli Ac Pacis (Jurnal Hukum Internasional)*, Vol. 9, No. 1 (2023), hlm. 34.

⁹ Rosmawati, "Perlindungan terhadap Pengungsi/Pencari Suaka di Indonesia (sebagai Negara Transit) menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967," *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 17, No. 3 (2015), hlm. 472.

Keterbatasan struktural ini, meskipun tidak dapat dijadikan pembenaran atas pelanggaran hukum, merupakan konteks penting yang menimbulkan pertanyaan yuridis yang kompleks: bagaimana hukum pidana Indonesia berlaku terhadap pengungsi berstatus UNHCR yang melakukan tindak pidana, khususnya pemalsuan dokumen status kewarganegaraan, tanpa mengabaikan kewajiban negara untuk melindungi mereka berdasarkan hukum internasional?

Realitas empiris menunjukkan bahwa fenomena ini sesungguhnya telah berlangsung secara nyata dan berulang, meskipun belum mendapat penanganan hukum pidana yang konkrit dan terstruktur. Fakta-fakta di lapangan menegaskan bahwa pemalsuan dokumen status kewarganegaraan oleh pengungsi bukan lagi persoalan hipotesis normatif, melainkan permasalahan hukum yang mendesak untuk dikaji secara komprehensif.

Kasus paling menonjol yang mencerminkan fenomena ini adalah ditemukannya 8 (delapan) pengungsi Rohingya yang membawa Kartu Tanda Penduduk (KTP) elektronik Indonesia palsu di Kabupaten Belu, Nusa Tenggara Timur, pada Desember 2023. Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Kupang, Angela Tamo Inya, menegaskan bahwa setelah dilakukan penelusuran *database*, identitas tersebut tidak ditemukan dalam sistem kependudukan nasional, sehingga KTP dimaksud dinyatakan sebagai dokumen dan data palsu.¹⁰ KTP-KTP tersebut diduga dibuat di Kota Medan, Sumatera Utara, menunjukkan adanya jaringan pembuatan dokumen palsu yang menargetkan

¹⁰ “Tegas, Angela Tamo Inya: KTP Delapan Pengungsi Rohingya Palsu,” *Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Kupang*, 13 Desember 2023, <https://dukcapil.kupangkota.go.id.>, diakses pada tanggal 18 April 2026.

pengungsi sebagai pengguna. Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Menko PMK) Muhadjir menyatakan bahwa hal ini harus ditelisik lebih jauh.¹¹

Kasus lain yang tidak kalah signifikan terungkap pada Desember 2025, ketika petugas Kantor Imigrasi Kuala Tungkal, Provinsi Jambi, berhasil mencegah seorang warga etnis Rohingya berinisial M yang menggunakan KTP, Kartu Keluarga, dan akta kelahiran palsu untuk mengajukan permohonan paspor Indonesia. M mengaku telah melarikan diri dari Myanmar ke Malaysia pada tahun 2013 dan masuk ke Indonesia secara ilegal melalui perairan Kepulauan Riau pada tahun 2020. Yang sangat penting untuk dicermati dalam kasus ini adalah pengakuan M bahwa ia memperoleh seluruh dokumen kependudukan palsu tersebut semasa tinggal di Batam, dan menggunakannya bukan untuk tujuan kriminal murni, melainkan untuk dapat hidup layaknya sebagai penduduk, termasuk bekerja sebagai kenek truk ekspedisi, dan bahkan menikah secara siri.¹²

Studi komparatif menunjukkan bahwa di negara-negara transit lain, lemahnya koordinasi antarlembaga serta terbatasnya sistem verifikasi dokumen dapat menciptakan celah yang berpotensi disalahgunakan.¹³ Sebagai contoh, dalam penelitian oleh Silitonga dkk menyatakan bahwa pencari suaka sering

¹¹ Dayinta Kadya Palupi, "Pengungsi Rohingya di NTT Diduga Memiliki KTP Palsu Indonesia, Menko PMK: Harus Ditelisik Lebih Jauh," *JawaPos.com*, 18 Desember 2023, <https://www.jawapos.com/nasional/2312180161/pengungsi-rohingya-di-ntt-diduga-memiliki-ktp-palsu-indonesia-menko-pmk-harus-ditelisik-lebih-jauh>, diakses pada tanggal 18 April 2026.

¹² Solmi, "Petugas Imigrasi Jambi Gagalkan Upaya Warga Rohingya Buat Paspor Pakai Data WNI," *Media Indonesia*, 5 Desember 2025, <https://mediaindonesia.com/nusantara/837279/petugas-imigrasi-jambi-gagalkan-upaya-warga-rohingya-buat-paspor-pakai-data-wni>, diakses pada tanggal 18 April 2026.

¹³ R.A. Rizka Fiani Prabaningtyas, "Indonesia and the International Refugee Crisis: The Politics of Refugee Protection," *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, Vol. 9, No. 2 (2019), hlm. 141.

memanfaatkan celah administratif dan mekanisme verifikasi yang lemah untuk melakukan pemalsuan dokumen demi mendapatkan status izin tinggal yang resmi di negara tujuan.¹⁴ Kondisi ini menuntut kajian mendalam mengenai kerangka hukum yang tepat untuk menangani fenomena ini apabila terjadi, dengan tetap menghormati prinsip-prinsip perlindungan pengungsi.

Pemalsuan dokumen status kewarganegaraan merupakan tindak pidana yang diatur dalam beberapa instrumen hukum nasional. Pasal 391 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) mengatur tentang pemalsuan surat yang dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban dengan ancaman pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun.¹⁵ Pasal 37 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia secara spesifik mengatur sanksi pidana bagi orang yang dengan sengaja memberikan keterangan palsu atau membuat dokumen palsu untuk memperoleh kewarganegaraan Indonesia.¹⁶ Lebih lanjut, Pasal 119 ayat (2) Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Keimigrasian menetapkan sanksi bagi orang asing yang menggunakan dokumen perjalanan palsu.¹⁷ Ketentuan-ketentuan ini menegaskan bahwa negara menempatkan integritas dokumen kependudukan dan kewarganegaraan sebagai aspek fundamental yang harus dilindungi melalui mekanisme hukum pidana.

¹⁴ Christan Silitonga, Hermi Susiatiningsih, dan Satwika Paramasatya, "Isu Document Fraud dalam Fenomena Pencari Suaka: Studi Kasus Imigran Indonesia di Amerika Serikat," *Journal of International Relations Diponegoro*, Vol. 4, No. 2 (2018), hlm. 305.

¹⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

¹⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

¹⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Penerapan hukum pidana terhadap pengungsi menimbulkan dilema hukum yang kompleks antara kepentingan penegakan hukum dan kewajiban perlindungan hak asasi manusia. Di satu sisi, berdasarkan prinsip yurisdiksi teritorial yang diakui dalam hukum internasional, setiap individu yang berada dalam wilayah suatu negara, termasuk pengungsi, tunduk pada hukum pidana negara tersebut.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 28D ayat (1) menjamin hak setiap orang atas kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum tanpa membedakan status kewarganegaraan.¹⁸ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi manusia juga menegaskan kewajiban negara untuk melindungi hak setiap orang, termasuk orang asing yang berada di wilayah Indonesia, dengan tetap menjunjung asas non-diskriminasi.¹⁹

Di sisi lain, Indonesia sebagai negara pihak dalam International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) 1996, yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, serta Convention Against Torture (CAT) 1984 yang diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998, memiliki kewajiban internasional untuk menghormati prinsip *non-refoulement*. Prinsip ini melarang negara untuk mengembalikan individu ke wilayah di mana kehidupan atau kebebasannya terancam. Dengan demikian, meskipun pengungsi yang melakukan tindak pidana pemalsuan dokumen dapat diproses secara hukum, negara tidak dapat menerapkan sanksi deportasi yang berujung pada pelanggaran prinsip

¹⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

non-refoulement. Ketegangan antara asas kepastian hukum pidana dan prinsip perlindungan hak asasi manusia inilah yang menjadi area problematik dan relevan untuk dikaji.

Relevansi kajian normatif mengenai pertanggungjawaban pidana pemalsuan dokumen status kewarganegaraan oleh pengungsi terletak pada 3 (tiga) aspek yuridis yang fundamental. Pertama, status sebagai pengungsi yang diakui UNHCR tidak memberikan imunitas dari yurisdiksi pidana Indonesia. Berdasarkan prinsip yurisdiksi teritorial, apabila seorang pengungsi melakukan pemalsuan dokumen status kewarganegaraan, unsur-unsur tindak pidana sebagaimana diatur dalam KUHP dan Undang-Undang Kewarganegaraan tetap dapat diterapkan. Hal ini sejalan dengan Pasal 2 Konvensi 1951 yang secara eksplisit menyatakan bahwa pengungsi memiliki kewajiban untuk mematuhi hukum dan peraturan negara di mana ia berada.

Kedua, prinsip perlindungan internasional terhadap pengungsi memiliki batasan dan tidak mencakup imunitas dari pertanggungjawaban pidana. Perlindungan berdasarkan prinsip *non-refoulement* tidak menghapuskan kewajiban pengungsi untuk mematuhi larangan pemalsuan dokumen, melainkan membatasi jenis sanksi yang dapat dieksekusi, yaitu deportasi ke negara asal yang berisiko. Dalam hukum pidana nasional, asas tiada pidana tanpa kesalahan (*geen straf zonder schuld*) tetap berlaku, sehingga perlu dibuktikan adanya unsur kesengajaan (*mens rea*) dan tidak semata-mata didorong oleh keadaan terpaksa.²⁰

²⁰ Lukman Hakim, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Yogyakarta: Deepublish, 2020), hlm. 20.

Ketiga, kajian normatif ini memiliki urgensi responsif dan regulatif. Sebagaimana telah terbukti dari kasus-kasus yang terdokumentasi, mengidentifikasi kerangka hukum yang tepat diharapkan dapat: (a) memberikan dasar analisis yang koheren bagi aparat penegak hukum dalam menangani kasus-kasus yang telah dan akan terus terjadi; (b) memastikan bahwa proses peradilan memenuhi standar *fair trial* dengan mempertimbangkan kondisi struktural yang melatarbelakangi perbuatan pengungsi; dan (c) menjamin bahwa penanganan pidana tidak berujung pada pelanggaran prinsip *non-refoulement* berdasarkan CAT dan ICCPR yang telah menjadi bagian dari hukum positif Indonesia.

Penelitian mengenai pemalsuan dokumen oleh orang asing telah dilakukan sebelumnya, namun fokusnya terbatas pada pemalsuan dokumen perjalanan (paspor) oleh warga negara asing pada umumnya tanpa membedakan status hukum mereka. Hingga saat ini belum terdapat kajian yang secara spesifik menganalisis pertanggungjawaban pidana pemalsuan dokumen status kewarganegaraan oleh pengungsi yang telah memperoleh status dari UNHCR.

Kekosongan kajian ini signifikan mengingat pengungsi berstatus UNHCR memiliki karakteristik hukum yang berbeda dengan warga negara asing biasa, yaitu adanya perlindungan khusus berdasarkan hukum pengungsi internasional, khususnya prinsip *non-refoulement*, yang membatasi jenis sanksi yang dapat diterapkan. Selain itu, belum terdapat analisis komparatif yang sistematis antara ketentuan hukum pidana nasional Indonesia dengan prinsip-prinsip hukum pengungsi dalam menentukan batasan pembedaan dan mekanisme perlindungan hak asasi manusia terhadap pengungsi yang berhadapan dengan hukum pidana.

Dengan demikian, penelitian ini mengkaji melalui pendekatan komparatif norma hukum nasional dan hukum internasional dengan menekankan keseimbangan antara kepentingan penegakan hukum pidana dan perlindungan hak asasi manusia.

Permasalahan utama yang muncul adalah bagaimana menetapkan pertanggungjawaban pidana terhadap pengungsi yang telah memperoleh status dari UNHCR atas pemalsuan dokumen status kewarganegaraan tanpa mengabaikan kewajiban negara untuk melindungi mereka berdasarkan hukum internasional. Di satu sisi, negara memiliki kepentingan untuk menjaga kedaulatan dan integritas sistem keimigrasian melalui penegakan hukum yang tegas berdasarkan prinsip kepastian hukum dan kesetaraan di hadapan hukum. Di sisi lain, terdapat mandat untuk menjunjung tinggi prinsip-prinsip perlindungan pengungsi sebagaimana diatur dalam Konvensi 1951, Protokol 1967, serta instrumen hak asasi manusia internasional yang telah diratifikasi Indonesia, khususnya prinsip *non-refoulement* yang melarang pengembalian paksa ke negara asal yang berisiko.²¹

Berdasarkan realitas tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan guna mengkaji secara komprehensif pengaturan hukum mengenai pemalsuan dokumen status kewarganegaraan oleh pengungsi berstatus UNHCR, baik dalam perspektif hukum nasional maupun hukum internasional. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis berupa panduan bagi aparat penegak hukum dalam memahami dan menerapkan aturan hukum secara tepat ketika menangani kasus yang melibatkan pengungsi, sehingga proses peradilan

²¹ James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), hlm. 173.

dapat memenuhi standar *fair trial* dan tidak berujung pada pelanggaran terhadap prinsip *non-refoulement*.

Penelitian ini juga memberikan kontribusi akademis berupa analisis komparatif yang sistematis antara hukum pidana nasional dan hukum pengungsi internasional, yang dapat menjadi dasar bagi pembuat kebijakan dalam menyusun regulasi yang lebih komprehensif terkait penanganan pengungsi yang berhadapan dengan hukum pidana. Dengan demikian, kajian ini diharapkan dapat memberikan gambaran terkait penyeimbangan antara kepentingan perlindungan hak asasi manusia dan kebutuhan penegakan hukum di Indonesia, sekaligus memperkuat sistem hukum nasional agar lebih responsif terhadap kompleksitas isu pengungsi dalam konteks globalisasi dan mobilitas lintas negara.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dirumuskan pokok permasalahan penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana tanggung jawab untuk melindungi hak asasi para pengungsi?
2. Bagaimana urgensi perlindungan hukum bagi para pengungsi dalam perspektif hak asasi manusia?
3. Bagaimana pertanggungjawaban pidana pemalsuan dokumen status kewarganegaraan dalam perspektif hukum pidana nasional dan internasional dikaitkan dengan perlindungan hak asasi para pengungsi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang diuraikan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis tanggung jawab dalam melindungi hak asasi para pengungsi.
2. Untuk menganalisis urgensi perlindungan hukum bagi para pengungsi dalam perspektif hak asasi manusia.
3. Untuk menganalisis pertanggungjawaban pidana atas pemalsuan dokumen status kewarganegaraan dalam perspektif hukum pidana nasional dan internasional yang dikaitkan dengan perlindungan hak asasi para pengungsi.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh melalui penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi signifikan terhadap perkembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum pidana, hukum internasional, dan hukum pengungsi. Penelitian ini akan memperkaya khazanah kajian mengenai penerapan teori pertanggungjawaban pidana dalam konteks pelanggaran yang melibatkan subjek hukum non-warga negara, yaitu pengungsi. Dari perspektif akademik, penelitian ini dapat menjadi pijakan untuk mengembangkan analisis mengenai efektivitas dan keterbatasan hukum nasional dalam mengakomodasi kewajiban internasional, sekaligus menjadi rujukan dalam diskursus akademis tentang disharmoni hukum yang mungkin

terjadi. Hasil penelitian ini juga dapat menjadi bahan ajar, sumber referensi ilmiah, dan landasan bagi penelitian lanjutan yang mengkaji isu serupa, baik dalam konteks Indonesia maupun perbandingan dengan negara lain.

2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi para pemangku kepentingan dalam penegakan hukum dan pengelolaan pengungsi di Indonesia. Bagi aparat penegak hukum, hasil penelitian ini dapat menjadi panduan praktis dalam memahami dan menerapkan aturan hukum secara tepat dalam kasus pemalsuan dokumen status kewarganegaraan oleh pengungsi, sehingga dapat meminimalkan kekeliruan prosedural yang berpotensi melemahkan proses hukum. Bagi pembuat kebijakan dan instansi pemerintah, penelitian ini dapat memberikan rekomendasi konstruktif dalam menyusun kebijakan yang lebih komprehensif terkait verifikasi identitas pengungsi, mekanisme koordinasi antarinstansi, serta langkah-langkah preventif untuk mencegah terjadinya pemalsuan dokumen. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi sumber informasi bagi organisasi internasional, LSM, dan lembaga advokasi yang bergerak di bidang hak asasi manusia, agar dapat memahami kerangka hukum Indonesia dalam menangani pengungsi yang melakukan pelanggaran pidana, serta mendorong adanya kebijakan yang seimbang antara penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran terhadap berbagai literatur dan judul penelitian terdahulu, belum ditemukan kajian spesifik yang mengangkat tema

Pertanggungjawaban Pidana Pemalsuan Dokumen Status Kewarganegaraan Pengungsi dalam Perspektif Hukum Nasional dan Hukum Internasional. Guna menegaskan orisinalitas serta kebaruan (*novelty*) dari tesis ini, penulis melakukan studi komparatif terhadap beberapa karya ilmiah yang memiliki keterkaitan tema, di antaranya adalah:

1. Tesis Danny Ariana, pada tahun 2008 yang berjudul *Penegakan Hukum Terhadap Orang Asing yang Menggunakan Paspor Palsu untuk Masuk dan/atau Keluar dari Wilayah Indonesia Menurut Sistem Hukum Pidana Indonesia*, yang berasal dari Universitas Indonesia, Program Studi Magister Hukum.

Danny Ariana dalam tesisnya menelaah tindak pidana pemalsuan dokumen perjalanan, khususnya paspor palsu yang digunakan oleh warga negara asing untuk masuk atau keluar dari wilayah Indonesia melalui Bandara Internasional Soekarno-Hatta. Penelitian ini menekankan proses penegakan hukum pidana, mulai dari penyidikan, penuntutan, hingga putusan pengadilan, dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan nasional yang berlaku, seperti KUHP dan Undang-Undang Keimigrasian.

2. Tesis Taufiq Hidayat, pada tahun 2019 yang berjudul *Penegakan Hukum dalam Tindak Pidana Pemalsuan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia oleh Direktorat Jenderal Imigrasi (Studi Putusan Nomor 94/Pid.Sus/2014/PN.Tng)*, yang berasal dari Universitas Medan Area, Program Studi Magister Hukum.

Taufiq Hidayat meneliti pemalsuan dokumen perjalanan, seperti paspor dan dokumen keimigrasian lainnya di Indonesia, khususnya

berdasarkan putusan pengadilan Nomor 94/Pid.Sus/2014/PN.Tng. Penelitian ini menitikberatkan pada dasar hukum nasional, termasuk KUHP dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, serta menelaah prosedur penegakan hukum mulai dari penyidikan hingga putusan pengadilan. Fokus penelitian ini adalah praktik hukum domestik terhadap pemalsuan dokumen perjalanan yang dilakukan oleh warga negara asing.

3. Tesis Samsul Bahri, pada tahun 2020 yang berjudul *Analisis Hukum Terhadap Warga Negara Asing yang Melakukan Tindak Pidana Pemalsuan Paspor (Studi Putusan No. 903/Pid.Sus/2019/PN.Mdn)*, yang berasal dari Universitas Medan Area, Program Studi Magister Hukum.

Samsul Bahri menelaah praktik pemalsuan paspor oleh warga negara asing melalui putusan pengadilan Nomor 903/Pid.Sus/2019/PN.Mdn. Penelitian ini menekankan analisis normatif terhadap pertanggungjawaban pidana pelaku, serta mekanisme pencegahan oleh Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA). Fokusnya adalah dokumen perjalanan (paspor) dan dasar hukum KUHP serta peraturan keimigrasian nasional, termasuk prosedur penyidikan dan penuntutan.

F. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka Teori merupakan struktur konseptual yang memadukan berbagai asumsi, prinsip, dan aturan secara logis. Susunan ini berfungsi sebagai landasan utama dan panduan praktis bagi peneliti untuk mengarahkan seluruh

proses penelitian hingga mencapai tujuan yang diinginkan.²² Dalam penelitian hukum, teori memegang peranan krusial sebagai instrumen analitis untuk membedah permasalahan atau menguji hipotesis. Dengan kata lain, teori berfungsi sebagai landasan ilmiah sekaligus alat bedah yang memungkinkan peneliti mengkaji objek penelitian secara mendalam dan terukur.²³

Syafrida dalam bukunya yang berjudul “Metode Penelitian” berpendapat bahwa penelitian yang tidak didasarkan pada teori sebagai landasan konseptual tidak dapat dipercaya kebenarannya. Dengan adanya landasan teori, suatu penelitian dapat dinilai relevan dan memiliki dasar ilmiah yang kuat. Lebih lanjut, menurut Syafrida, teori memiliki beberapa kegunaan dalam penelitian, yaitu:²⁴

- a. Kegunaan teori adalah sebagai pengelompokan variabel yang sedang diteliti.
- b. Teori juga bisa memprediksi kebenaran dengan merumuskan hipotesis penelitian.
- c. Teori juga bisa sebagai kontrol dalam penelitian dalam pemecahan masalah penelitian.

Penelitian ini disusun berlandaskan pada 3 (tiga) teori utama, yaitu Teori Kepastian Hukum, Teori Perlindungan Hukum, dan Teori Hukum Progresif. Pemilihan ketiga teori tersebut didasarkan pada relevansinya yang

²² Muhammad Citra Ramadhan, *Metode Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: Kaizen Sarana Edukasi, 2021), hlm. 63.

²³ *Ibid.*, hlm. 64

²⁴ Syafrida Hafni Sahir, *Metodologi Penelitian*, (Yogyakarta: KBM Indonesia, 2021), hlm. 25-26.

tinggi terhadap permasalahan penelitian serta kemampuannya memberikan dasar konseptual yang kuat dalam analisis.

a. Teori Kepastian Hukum

Ernst Utrecht mengonseptualisasikan kepastian hukum ke dalam dua dimensi utama. Pertama, dimensi normatif yang menekankan pada keberadaan aturan umum sebagai pedoman bagi individu untuk mengidentifikasi perbuatan yang diperbolehkan maupun yang dilarang secara hukum. Kedua, dimensi protektif yang memberikan jaminan keamanan bagi setiap individu dari potensi penyalahgunaan wewenang oleh otoritas publik. Melalui keberadaan aturan yang bersifat umum, batas-batas intervensi negara terhadap hak individu menjadi jelas dan terukur. Oleh karena itu, kepastian hukum tidak sekadar berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan keteraturan sosial, tetapi juga bertindak sebagai mekanisme perlindungan fundamental bagi warga negara.²⁵

Dalam perkembangan teori hukum, Gustav Radbruch, filsuf hukum asal Jerman, mengemukakan teori tujuan hukum yang menempatkan tiga nilai dasar sebagai fondasi hukum, yaitu keadilan (*gerechtigkei*t), kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*), dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*). Ketiga nilai tersebut pada dasarnya harus diwujudkan secara seimbang dalam penyelenggaraan hukum. Secara historis, Radbruch pada awalnya menempatkan kepastian hukum sebagai nilai yang

²⁵ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 23.

sangat dominan, terutama dalam konteks negara hukum yang menekankan kepatuhan terhadap hukum positif.²⁶

Namun, pengalaman Radbruch menyaksikan bagaimana hukum pada masa rezim Nazi di Jerman digunakan untuk melegitimasi praktik-praktik yang tidak berperikemanusiaan selama Perang Dunia II mendorongnya untuk merevisi pandangannya. Dalam perkembangan pemikirannya kemudian, Radbruch menegaskan bahwa kepastian hukum tidak dapat dibenarkan apabila hukum positif secara nyata bertentangan dengan keadilan substantif. Oleh karena itu, keadilan harus ditempatkan di atas kepastian hukum dan tujuan hukum lainnya, sehingga hukum yang sangat tidak adil tidak lagi memiliki legitimasi sebagai hukum.²⁷

Sejalan dengan semangat pemikiran Radbruch tersebut, Lon L. Fuller memberikan perspektif tambahan mengenai hubungan antara kepastian hukum dan keadilan melalui konsep *internal morality of law*. Fuller menekankan bahwa hukum tidak hanya harus jelas, dapat dipahami, dan dapat diprediksi, tetapi juga harus dibentuk dan diterapkan sesuai dengan prinsip-prinsip prosedural tertentu agar layak disebut sebagai hukum yang adil.²⁸

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, dalam Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum", *Jurnal Crepido*, Vol. 1, No. 1 (2019), hlm. 14.

²⁷ Abdul Aziz Nasihuddin dkk, *Teori Hukum Pancasila*, (Tasikmalaya: CV. Elvaretta Buana, 2024), hlm. 12.

²⁸ Edwin W. Tucker, "The Morality of Law, by Lon L. Fuller", *Indiana Law Journal*, Vol. 4, No. 2 (1965), hlm. 271.

Inti dari *internal morality of law* menurut Fuller adalah gagasan mengenai resiprositas, yaitu hubungan timbal balik antara pembuat hukum dan warga negara, di mana warga diperlakukan sebagai subjek yang rasional, bertanggung jawab, dan mampu menaati aturan. Apabila prinsip moral internal ini dilanggar, maka kewajiban warga untuk menaati hukum kehilangan dasar legitimasi, sebagaimana kepastian hukum juga kehilangan maknanya ketika hukum bertentangan dengan keadilan substantif.²⁹

b. Teori Perlindungan Hukum

Sebagaimana dikemukakan oleh Fitzgerald dalam sitasi Satjipto Rahardjo, gagasan perlindungan hukum secara konseptual memiliki keterkaitan erat dengan doktrin hukum alam. Aliran hukum alam memandang bahwa norma hukum bersumber pada nilai-nilai moralitas universal dan abadi, sehingga hukum tidak dapat dipisahkan dari prinsip keadilan serta perlindungan terhadap martabat kemanusiaan. Dalam perspektif ini, hakikat hukum berfungsi sebagai instrumen fundamental untuk memproteksi hak-hak dasar manusia dari potensi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).³⁰

Philipus M. Hadjon mengklasifikasikan mekanisme perlindungan hukum ke dalam dua tipologi utama, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif

²⁹ Kristen Rundle, "Fuller's Internal Morality of Law", *Philosophy Compass*, Vol. 11, No. 9 (2016), hlm. 500.

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 53.

diorientasikan sebagai upaya antisipasi guna mencegah timbulnya sengketa, salah satunya melalui penyediaan ruang bagi warga negara untuk memberikan argumentasi atau keberatan sebelum suatu ketetapan administratif diterbitkan oleh otoritas pemerintah. Sebaliknya, perlindungan hukum represif ditujukan sebagai instrumen resolusi atas konflik hukum yang telah terjadi, yang diimplementasikan melalui jalur litigasi di pengadilan maupun sarana hukum lainnya demi menjamin pemulihan hak-hak masyarakat yang telah tercederai.³¹

Sementara itu, Soerjono Soekanto menekankan bahwa efektivitas perlindungan hukum sangat bergantung pada fungsi hukum dalam masyarakat. Ia menyebutkan bahwa hukum tidak hanya berperan sebagai sarana kontrol sosial dan rekayasa sosial (*social engineering*), tetapi juga sebagai instrumen perlindungan terhadap kepentingan individu maupun kepentingan kolektif. Oleh karena itu, perlindungan hukum tidak akan terwujud secara optimal tanpa adanya penegakan hukum yang efektif, yang didukung oleh aparat penegak hukum yang profesional, berintegritas, serta adanya kepastian hukum dalam sistem pengadilan.³²

c. Teori Hukum Progresif

Pengertian hukum progresif pada dasarnya menekankan perlunya perubahan hukum secara cepat melalui pembalikan cara pandang yang mendasar terhadap teori dan praktik hukum, serta keberanian untuk

³¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 2.

³² Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 8.

melakukan berbagai terobosan. Hukum progresif berangkat dari prinsip bahwa hukum diciptakan untuk manusia, bukan sebaliknya, sehingga hukum tidak boleh dipahami sebagai tujuan pada dirinya sendiri. Sebaliknya, hukum harus diarahkan untuk mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan yang lebih luas, seperti martabat manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan keadilan sosial.³³

Satjipto Rahardjo, sebagai tokoh utama penggagas hukum progresif di Indonesia, mengembangkan teori ini sebagai respons terhadap kekakuan dan keterbatasan hukum positivistik yang cenderung menekankan penerapan aturan secara mekanistik dan formalistis. Dalam pandangan hukum progresif, hukum harus berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan manusia, sehingga dituntut memiliki kepekaan terhadap berbagai persoalan sosial yang berkembang dalam kehidupan masyarakat.³⁴

Dalam kerangka hukum progresif, penegakan hukum tidak dapat dipahami semata-mata sebagai penerapan aturan secara tekstual. Penegakan hukum harus digerakkan oleh semangat dan tujuan hukum yang bersifat substansial, yaitu keadilan dan kemanusiaan. Oleh karena itu, kecerdasan intelektual aparat penegak hukum saja tidaklah cukup. Aparat hukum juga dituntut untuk mengedepankan dimensi moralitas dan nurani, agar hukum benar-benar berfungsi sebagai sarana pembebasan dan

³³ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2007), hlm. 154.

³⁴ Mardona Siregar, "Teori Hukum Progresif dalam Konsep Negara Hukum Indonesia", *Muhammadiyah Law Review*, Vol. 8, No. 2 (2024), hlm. 3.

perlindungan bagi masyarakat, bukan sebagai instrumen penindasan. Dengan demikian, hukum progresif mendorong adanya penegakan hukum yang dilandasi oleh determinasi, empati, dedikasi, serta keberanian untuk melakukan terobosan di luar pola-pola formal yang kaku demi menjawab rasa keadilan dan kebutuhan nyata masyarakat.³⁵

Dalam penelitian ini, Teori Kepastian Hukum ditempatkan sebagai *grand theory*, karena memberikan dasar normatif bagi penanganan tindak pidana pemalsuan dokumen agar dilakukan dalam kerangka hukum yang jelas, konsisten, dan dapat diprediksi. Kepastian hukum menjadi penting dalam konteks hukum pidana, mengingat penegakan hukum terhadap pemalsuan dokumen harus berlandaskan asas legalitas serta kejelasan norma, baik dalam hukum nasional maupun hukum internasional yang relevan dengan status pengungsi.

Kerangka besar tersebut selanjutnya dijumpai oleh Teori Perlindungan Hukum sebagai *middle-range theory*, yang menekankan tanggung jawab negara untuk menjamin perlindungan hak-hak pengungsi. Teori ini digunakan untuk menganalisis bagaimana negara tidak hanya berwenang menindak perbuatan pidana pemalsuan dokumen, tetapi juga berkewajiban memberikan perlindungan hukum melalui mekanisme preventif dan represif, terutama bagi pengungsi yang berada dalam posisi rentan.

³⁵ Deni Nuryadi, "Teori Hukum Progresif dan Penerapannya di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure*, Vol. 1, No. 2 (2016), hlm. 398.

Pada tataran yang lebih aplikatif, Teori Hukum Progresif digunakan sebagai *applied theory*. Teori ini memberikan pedoman implementatif bagi aparat penegak hukum agar dalam menangani perkara pemalsuan dokumen status kewarganegaraan pengungsi tidak semata-mata berpegang pada penerapan teks undang-undang secara formalistik, melainkan juga mempertimbangkan nilai-nilai moral, kemanusiaan, dan keadilan substantif. Dengan demikian, penegakan hukum diharapkan tetap menjunjung kepastian hukum pidana, sekaligus responsif terhadap kondisi konkret dan kerentanan yang melekat pada subjek hukum pengungsi.

2. Kerangka Konsep

Menurut pandangan Agung Edy Wibowo, kerangka konsep dipahami sebagai struktur keterhubungan antarberbagai konsep yang menjadi objek observasi atau pengukuran dalam suatu penelitian. Kerangka ini berfungsi sebagai peta jalan teoretis yang mengarahkan peneliti dalam membedah korelasi antarvariabel serta parameter yang akan diuji secara ilmiah.³⁶ Kerangka ini pada dasarnya merupakan rancangan berpikir yang menjelaskan hubungan antarvariabel secara sistematis, sehingga dapat memberikan gambaran menyeluruh mengenai arah, fokus, serta dasar teoritis penelitian yang sedang dilakukan.

Kerangka konseptual berfungsi untuk memberikan arah dan fokus penelitian, menjelaskan keterkaitan logis antara konsep atau variabel yang

³⁶ Agung Edy Wibowo, *Metodologi Penelitian: Pegangan untuk Menulis Karya Ilmiah*, (Cirebon: Penerbit Insania, 2021), hlm. 70.

digunakan, serta menjadi dasar dalam penyusunan hipotesis maupun argumentasi penelitian. Dengan adanya kerangka konseptual, peneliti dapat menjaga konsistensi, sistematika, dan validitas penelitian, sekaligus memastikan bahwa analisis yang dilakukan tetap selaras dengan tujuan serta landasan teori yang telah ditetapkan.

a. Pertanggungjawaban Pidana

Pertanggungjawaban pidana, yang secara terminologis dikenal sebagai *toerekenbaarheid* dalam bahasa Belanda atau *criminal responsibility* dalam bahasa Inggris, merupakan instrumen yuridis untuk melakukan atribusi kesalahan kepada subjek hukum. Mekanisme ini berfungsi untuk mengevaluasi dan menetapkan apakah seorang tersangka atau terdakwa memiliki kapasitas mental serta hubungan batin yang sah untuk memikul konsekuensi hukum atas delik yang telah dilakukan.³⁷ Septa Candra mendefinisikan pertanggungjawaban pidana sebagai proses pemberian celaan kepada pelaku atas tindakannya yang melanggar ketentuan hukum atau mengakibatkan timbulnya kondisi yang dilarang.³⁸

Esensi dari konsep pertanggungjawaban pidana tidak terbatas pada aspek hukum formal saja, tetapi juga berkaitan erat dengan standar moral serta nilai kesusilaan yang dijunjung oleh masyarakat. Integrasi

³⁷ Emy Rosna Wati & Abdul Fatah, *Buku Ajar Hukum Pidana*, (Sidoarjo: UMSIDA Press, 2020), hlm. 48.

³⁸ Septa Candra, "Pembaharuan Hukum Pidana; Konsep Pertanggungjawaban Pidana dalam Hukum Pidana Nasional yang Akan Datang," *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1, No. 1 (2013), hlm. 40.

nilai-nilai sosial ini bertujuan agar penerapan pertanggungjawaban pidana mampu mewujudkan rasa keadilan yang sesungguhnya.³⁹

Imron Rosyadi menegaskan dan merangkum bahwa seseorang dapat dimintakan suatu pertanggungjawaban pidana apabila memenuhi kualifikasi sebagai berikut:⁴⁰

- 1) Tindak pidana;
- 2) Umur yang cukup;
- 3) Adanya kesalahan (sengaja atau alpa); dan
- 4) Tidak adanya alasan penghapus pidana.

b. Pemalsuan Dokumen Status Kewarganegaraan

Pemalsuan Dokumen Status Kewarganegaraan adalah tindak pidana yang dilakukan dengan sengaja memberikan keterangan palsu, termasuk keterangan di atas sumpah, membuat surat atau dokumen palsu, memalsukan surat atau dokumen dengan maksud untuk memakai atau menyuruh memakai keterangan atau surat atau dokumen yang dipalsukan untuk memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia atau memperoleh kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia.⁴¹

Kewarganegaraan dapat ditinjau melalui dua perspektif utama, yakni aspek formal dan material. Secara formal, kewarganegaraan

³⁹ Hanafi dan Mahrus, *Sistem Pertanggungjawaban Pidana*, dalam Afridus Darto dkk, "Pertanggungjawaban Pidana bagi Pelaku Tindak Pidana Pembunuhan Pengidap Gangguan Kejiwaan dalam Perspektif Hukum Pidana," *Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra*, Vol. 1, No. 2 (2023), hlm. 259.

⁴⁰ Imron Rosyadi, *Hukum Pidana*, (Surabaya: Revka Prima Media, 2022), hlm. 90.

⁴¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

diklasifikasikan ke dalam ranah hukum publik karena kedudukannya sebagai pilar fundamental negara yaitu rakyat. Sementara itu, dari aspek material, kewarganegaraan menitikberatkan pada hubungan timbal balik yang mencakup hak serta kewajiban antara negara dengan setiap warga negaranya.⁴²

Menurut Mahrus Ali, unsur-unsur pemalsuan dokumen status kewarganegaraan meliputi:⁴³

- 1) Unsur kesengajaan;
- 2) Perbuatan melawan hukum berupa:
 - a) Memberikan keterangan palsu (termasuk di atas sumpah);
 - b) Membuat surat atau dokumen palsu;
 - c) Memalsukan surat atau dokumen.
- 3) Maksud tertentu, untuk memperoleh atau memperoleh kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia;
- 4) Penggunaan, dokumen tersebut digunakan atau disuruh menggunakan seolah-olah asli.

Doktrin hukum pidana mengklasifikasikan unsur-unsur tindak pidana ke dalam dua kategori yang saling berkaitan. Unsur objektif mencakup segala faktor di luar diri individu, yang menitikberatkan pada situasi serta kondisi nyata saat perbuatan dilakukan. Sebaliknya, unsur

⁴² Koerniatmanto Soetoprawiro, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, dalam Devianti Tjoanto, "Sanksi Pidana terhadap Pemalsuan Keterangan dan Surat atau Dokumen Kewarganegaraan Republik Indonesia," *Lex Crimen*, Vol. 3, No. 3 (2014), hlm. 65.

⁴³ Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 97.

subjektif berkaitan dengan dimensi internal pelaku, yang merefleksikan kondisi batin serta niat yang melandasi tindakan tersebut.⁴⁴

Dalam konstruksi tindak pidana pemalsuan dokumen, pembuktian aspek subjektif, khususnya elemen kesengajaan (*dolus*), merupakan determinan utama dalam menentukan pertanggungjawaban pidana. Hal ini dikarenakan hanya perbuatan yang didasarkan pada aspek kehendak dan pengetahuan (*willens en wetens*) yang dapat dikualifikasikan sebagai kesengajaan, di mana pelaku secara sadar menghendaki tindakan tersebut serta memahami konsekuensi yuridis dari pemalsuan yang dilakukan.

c. Pengungsi

Berdasarkan pandangan Wagiman, pengungsi didefinisikan sebagai individu yang berada di luar wilayah negara asalnya akibat kekhawatiran yang objektif terhadap ancaman persekusi. Ancaman tersebut biasanya didasarkan pada aspek ras, agama, kewarganegaraan, afiliasi sosial, atau pandangan politik, yang menyebabkan individu tersebut tidak mampu atau enggan mendapatkan perlindungan hukum dari negaranya sendiri.⁴⁵ Pengertian tersebut sejalan dengan pengertian pengungsi dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi.

⁴⁴ Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, dalam Agustami, Triono Eddy, dan Mahmud Mulyadi, "Penyidikan Tindak Pidana Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Utara Tahun 2018," *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences*, Vo. 2, No. 3 (2020), hlm. 613.

⁴⁵ Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 105.

Pengungsi adalah status yang telah diberikan kepada pencari suaka setelah melalui proses *Refugee Status Determination* (RSD).⁴⁶ Pengungsi dalam konteks penelitian ini merujuk secara khusus pada individu yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengertian pengungsi menurut Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri adalah orang asing yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena ketakutan akan persekusi berdasarkan alasan ras, suku, agama, kebangsaan, kelompok sosial tertentu, dan perbedaan pandangan politik, serta tidak menginginkan perlindungan dari negara asalnya dan/atau telah mendapatkan status pengungsi dari UNHCR.

Achmad Romsan dkk berpendapat bahwa karakteristik utama yang membedakan pengungsi dari kategori migran lainnya terletak pada adanya kekhawatiran yang objektif serta pengalaman penindasan (*persecution*). Hal ini berlaku dalam situasi seberat apa pun, termasuk bagi individu lain yang berada dalam kondisi mendesak dan memerlukan bantuan kemanusiaan.⁴⁷

d. Hukum Nasional

Hukum nasional didefinisikan sebagai tatanan hukum yang berlaku di wilayah kedaulatan suatu negara, yang dalam konteks penelitian ini merujuk pada Indonesia. Instrumen ini merupakan sekumpulan prinsip

⁴⁶ UNHCR Indonesia, "UNHCR di Indonesia," <https://www.unhcr.org/id/tentang-unhcr/unhcr-di-indonesia>, diakses pada tanggal 8 Januari 2026.

⁴⁷ Achmad Romsan dkk, *Op.Cit.*, hlm. 85.

dan regulasi yang wajib dipatuhi oleh seluruh anggota masyarakat, baik dalam hubungannya dengan negara maupun dalam interaksi antarindividu.⁴⁸

Hukum nasional sering disebut juga sebagai hukum positif karena hukum nasional adalah hukum yang berlaku (dipositifkan) di wilayah Indonesia pada waktu tertentu. Hukum positif adalah terjemahan dari bahasa latin, yaitu *ius positum*, yang secara harfiah berarti “hukum yang ditetapkan”. J.H.P. Bellefroid mendefinisikan hukum positif sebagai tatanan hukum yang mengatur tata kehidupan bermasyarakat, yang dibentuk dan disahkan oleh otoritas publik yang berwenang. Ketentuan hukum ini berlaku secara spesifik bagi kelompok masyarakat tertentu dalam batasan ruang geografis serta periode waktu yang telah ditetapkan.⁴⁹

Hukum nasional dalam konteks penelitian ini mencakup keseluruhan peraturan perundang-undangan Indonesia yang berlaku terhadap pengungsi, terutama ketentuan hukum pidana dalam KUHP dan Undang-Undang Kewarganegaraan, Undang-Undang Keimigrasian, dan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 sebagai *lex specialis* penanganan pengungsi.

Kerangka hukum nasional ini beroperasi dalam kekosongan instrumen spesifik karena Indonesia tidak meratifikasi Konvensi 1951, sehingga pengungsi secara formal diperlakukan sebagai orang asing yang

⁴⁸ Andi Tenripadang, “Hubungan Hukum Internasional dengan Hukum Nasional,” *Jurnal Hukum Diktum*, Vol. 14, No. 1 (2016), hlm. 70.

⁴⁹ Hanafi Arief, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: PT LKiS Pelangi Aksara, 2016), hlm. 4.

berada dalam status keimigrasian khusus, bukan sebagai subjek hukum dengan hak-hak yang dijamin konvensi pengungsi internasional.

e. Hukum Internasional

Hukum internasional dikonseptualisasikan sebagai tatanan yuridis yang mengatur aktivitas serta interaksi subjek hukum dalam skala global. Terminologi ini pertama kali dipopulerkan oleh Jeremy Bentham melalui frasa *public international law*, yang pada hakikatnya merefleksikan prinsip *law of nations* atau hukum antarbangsa yang mengatur hubungan hukum antarnegara berdaulat.⁵⁰

Secara historis, konsep ‘hukum bangsa-bangsa’ merefleksikan tradisi serta norma yang mendasari hubungan antarpenguasa di masa lalu. Sementara itu, istilah ‘hukum antarnegara’ saat ini dimaknai sebagai sekumpulan asas dan kaidah yang mengikat hubungan antara anggota masyarakat internasional atau negara-negara di dunia.⁵¹

Subjek hukum internasional dalam perkembangannya tidak lagi terbatas pada negara sebagai aktor tunggal, melainkan telah mencakup individu dan organisasi internasional yang memiliki kapasitas hukum tertentu. Hal ini menegaskan bahwa hukum internasional juga berfungsi untuk melindungi hak-hak individu, termasuk dalam penyelesaian sengketa yang melibatkan status personal warga negara di kancah global. Selain itu, hukum internasional modern sangat menekankan pada

⁵⁰ Miftakhul Nur Arista dan Ach. Fajruddin Fatwa, “Hubungan Hukum dan Hukum Nasional,” *Ma'mal: Jurnal Laboratorium Syariah dan Hukum*, Vol. 1, No. 4 (2020), hlm. 366.

⁵¹ Hasanuddin Hasim, “Hubungan Hukum Internasional dan Hukum Nasional Perspektif Teori Monisme dan Teori Dualisme,” *Mazahibuna*, Vol. 1, No. 2 (2019), hlm. 170.

pentingnya ketaatan negara terhadap norma-norma yang telah disepakati bersama dalam komunitas internasional guna menciptakan ketertiban hukum yang harmonis.⁵²

Hukum internasional dalam konteks penelitian ini mencakup Konvensi 1951 beserta Protokol 1967 sebagai instrumen referensi meskipun belum diratifikasi Indonesia serta norma hukum kebiasaan internasional (*customary international law*), khususnya prinsip *non-refoulement* yang telah berkembang menjadi norma *jus cogens* yang mengikat seluruh negara tanpa memandang status ratifikasi konvensi pengungsi. Prinsip *non-refoulement* inilah yang menjadi titik temu antara kewajiban internasional Indonesia dengan kondisi pengungsi di wilayahnya.

G. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan rangkaian prosedur sistematis yang mencakup tahapan pengumpulan, pengolahan, hingga analisis data secara ilmiah. Seluruh proses ini dilakukan untuk memastikan bahwa hasil penelitian memiliki validitas yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.⁵³ Agar mendapatkan hasil yang maksimal, maka metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

⁵² I Wayan Parthiana, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2003), hlm. 4.

⁵³ Ifit Novita Sari dkk, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Malang: Unisma Press, 2022), hlm. 1.

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif (*doctrinal research*). Berpedoman pada pemikiran Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif dikonseptualisasikan sebagai sebuah prosedur ilmiah untuk menemukan aturan, prinsip, serta doktrin hukum guna memecahkan isu hukum yang menjadi objek kajian. Karakteristik utama dari tipologi penelitian ini adalah orientasinya dalam menghasilkan argumentasi, teori, maupun proposisi baru yang bersifat preskriptif dalam memberikan solusi atas problematika hukum yang dihadapi.⁵⁴

Penelitian hukum normatif ini sangat relevan karena permasalahan yang dikaji berfokus pada tataran normatif, yakni menganalisis dan menafsirkan ketentuan hukum positif yang mengatur mengenai pertanggungjawaban pidana, kewenangan negara, serta perlindungan hak-hak pengungsi. Dengan pendekatan normatif, penelitian ini tidak sekadar mendeskripsikan aturan yang berlaku, melainkan juga menelaah prinsip-prinsip hukum dan doktrin yang berkembang untuk menemukan kesesuaian, disharmoni, maupun kekosongan hukum yang ada dalam praktik. Dengan demikian, penelitian ini dapat memberikan dasar pemikiran sekaligus rekomendasi bagi pembuat kebijakan dan aparat penegak hukum dalam menangani masalah pemalsuan dokumen status kewarganegaraan pengungsi.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian hukum, digunakan beragam pendekatan yang bertujuan untuk memperoleh informasi dari berbagai sudut pandang terkait isu yang dikaji.

⁵⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, dalam Sigit Sapto Nugroho dkk, *Metodologi Riset Hukum*, (Karanganyar: Oase Pustaka, 2020), hlm. 29.

Pendekatan dalam penelitian hukum diperlukan untuk memecahkan permasalahan utama yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian. Muhaimin menjelaskan bahwa pendekatan dapat dipahami sebagai suatu upaya untuk menjalin keterhubungan dengan pihak lain atau sebagai metode untuk memperoleh pemahaman mengenai masalah penelitian. Pendekatan juga dipandang sebagai alat yang digunakan untuk menelaah sekaligus mengarahkan fokus terhadap permasalahan yang sedang diteliti.⁵⁵

Dalam ranah penelitian hukum normatif, terdapat beberapa jenis pendekatan yang bisa diterapkan untuk menelaah isu hukum secara menyeluruh. Spektrum pendekatan tersebut meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Selain itu, peneliti juga dapat mendayagunakan pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*) sebagai instrumen analisis.⁵⁶ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

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

Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) digunakan dalam penelitian ini untuk mengkaji norma hukum positif yang mengatur mengenai pertanggungjawaban pidana atas pemalsuan dokumen status

⁵⁵ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm. 55.

⁵⁶ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, dalam Tengku Erwinsyahbana, "Pertanggungjawaban Yuridis Direksi terhadap Risiko Kerugian Keuangan Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah," *De Lega Lata*, Vol. 2, No. 1 (2017), hlm. 187.

kewarganegaraan, khususnya yang melibatkan pengungsi. Melalui pendekatan ini, penulis menelaah berbagai ketentuan hukum nasional, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, termasuk peraturan pelaksanaannya.

Pendekatan ini juga digunakan untuk mengkaji instrumen hukum internasional yang relevan, seperti Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, Protokol 1967, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, serta instrumen lainnya. Analisis melalui perundang-undangan ini dimaksudkan untuk menilai konsistensi, harmonisasi, serta kecukupan norma hukum dalam memberikan perlindungan terhadap pengungsi sekaligus memastikan adanya kepastian hukum dalam penegakan pertanggungjawaban pidana pemalsuan dokumen status kewarganegaraan.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Penelitian ini menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*) untuk membangun gambaran teori mengenai pertanggungjawaban pidana dalam kasus pemalsuan dokumen pengungsi. Hal ini dilakukan dengan melihat hubungan antara hukum nasional dan hukum internasional. Dalam pendekatan ini, hukum nasional dan hukum internasional dipandang sebagai

dua sistem hukum yang berbeda namun tetap saling berkaitan. Melalui cara ini, peneliti ingin melihat bagaimana aturan dan prinsip hukum yang ada dapat diterapkan secara harmonis terhadap masalah hukum yang diangkat.

Pendekatan ini menempatkan hukum nasional sebagai dasar utama penerapan pertanggungjawaban pidana, khususnya melalui konsep *actus reus*, *mens rea*, dan prinsip *ultimum remedium* dalam hukum pidana. Sementara itu, hukum internasional diposisikan sebagai kerangka normatif yang memberikan batasan dan standar bagi negara dalam menerapkan hukum nasional, terutama terkait dengan perlindungan pengungsi, asas *non-refoulement*, dan prinsip hak asasi manusia.

c. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Penelitian perbandingan hukum dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara dengan undang-undang dari satu atau lebih negara lainnya mengenai hal yang sama.⁵⁷ Barda Nawawi Arief menjelaskan bahwa perbandingan hukum adalah suatu kajian yang menelaah dan membandingkan konsepsi-konsepsi intelektual yang mendasari lembaga atau institusi hukum pokok dalam satu atau lebih sistem hukum asing.⁵⁸ Dengan pendekatan ini, penulis tidak hanya melihat aturan positif yang berlaku di Indonesia, tetapi juga menelaah bagaimana hukum internasional mengatur perlindungan terhadap pengungsi yang melakukan tindak pidana pemalsuan dokumen status kewarganegaraan.

⁵⁷ Ramlan dkk, *Metode Penelitian Hukum dalam Pembuatan Karya Ilmiah*, (Medan: UMSU Press, 2023), hlm. 109.

⁵⁸ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014), hlm. 3-4.

d. Pendekatan Sinkronisasi (*Synchronization Approach*)

Pendekatan sinkronisasi merupakan salah satu pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang bertujuan untuk mengetahui sejauh mana peraturan perundang-undangan tertentu selaras dan harmonis baik secara vertikal maupun horizontal. Dalam konteks penelitian hukum normatif, Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji menegaskan bahwa penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal merupakan salah satu lingkup dari penelitian hukum normatif.⁵⁹

Pendekatan sinkronisasi digunakan untuk dua tujuan analisis yang berkaitan. Pertama, sinkronisasi vertikal digunakan untuk menelaah keselarasan antara Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian sebagai undang-undang yang lebih tinggi, dan antara kedua produk hukum domestik tersebut dengan kewajiban internasional Indonesia. Kedua, sinkronisasi horizontal digunakan untuk mengidentifikasi ada atau tidaknya konflik norma antara ketentuan hukum pidana nasional dalam KUHP dan Undang-Undang Kewarganegaraan di satu sisi, dengan ketentuan perlindungan pengungsi dalam Perpres 125/2016 di sisi lain, yang bersama-sama mengatur nasib hukum pengungsi yang melakukan pelanggaran pidana di Indonesia.

⁵⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1995), hlm. 14.

3. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif-analitis. Sifat deskriptif dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai norma-norma hukum yang mengatur tindak pidana pemalsuan dokumen status kewarganegaraan pengungsi, baik dalam perspektif hukum nasional maupun hukum internasional. Adapun sifat analitis digunakan untuk menelaah secara kritis sejauh mana ketentuan hukum positif, baik nasional maupun internasional, mampu memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi pengungsi, sekaligus memastikan adanya pertanggungjawaban pidana yang sejalan dengan prinsip keadilan substantif. Analisis ini juga bertujuan menilai harmonisasi antara hukum nasional dan hukum internasional dalam menyikapi tindak pidana pemalsuan dokumen, sehingga dapat diketahui apakah pengaturan yang ada sudah efektif dalam menjamin kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hak-hak pengungsi yang rentan kehilangan status dan hak hukumnya.

4. Sumber Data

Sumber data merupakan unsur penting yang menjadi dasar dalam menjawab permasalahan hukum yang dirumuskan. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

a. Data Kewahyuan

Data Kewahyuan merupakan data normatif yang bersumber dari wahyu Allah SWT, yaitu Al-Qur'an dan Sunnah, yang menjadi dasar hukum dalam penelitian hukum Islam. Data ini dipandang sebagai sumber hukum utama dalam perspektif syariat Islam yang memiliki kedudukan absolut dan

menjadi landasan normatif terhadap konsep hukum yang dikaji. Dalam konteks penelitian ini, data kewahyuan yang digunakan terdapat pada QS. An-Nahl ayat 90:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ
وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ ۗ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

Artinya : “Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.”

QS. An-Nahl ayat 90 sangat relevan dengan penelitian ini karena ayat tersebut menegaskan perintah Allah untuk menegakkan keadilan, berbuat kebaikan, dan mencegah permusuhan. Prinsip keadilan yang ditekankan dalam ayat ini menjadi nilai dasar dalam menilai penerapan pertanggungjawaban pidana, khususnya ketika hukum nasional diterapkan terhadap pengungsi sebagai subjek hukum yang memiliki karakteristik dan kondisi khusus. Dengan demikian, ayat ini digunakan sebagai landasan filosofis untuk menegaskan bahwa penegakan hukum pidana harus dijalankan secara adil dan tidak bersifat sewenang-wenang.

b. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah rujukan otoritatif yang bersifat mengikat dan menjadi fondasi utama dalam penelitian ini. Bahan hukum tersebut diperoleh melalui proses inventarisasi yang dilakukan oleh peneliti, yang mencakup norma-norma dasar, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi,

hingga perjanjian internasional atau traktat.⁶⁰ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia);
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia;
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya);
- 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).
- 7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia;

⁶⁰ Ramlan dkk, *Op.Cit.*, hlm. 135.

- 8) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
- 9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;
- 10) Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri;
- 11) International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) 1966;
- 12) Universal Declaration of Human Rights (UDHR) 1948;
- 13) The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.

c. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan dan mendukung bahan hukum primer.⁶¹ Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi buku-buku teks hukum pidana, hukum internasional, dan hukum pengungsi, yang menguraikan teori maupun doktrin terkait pertanggungjawaban pidana, perlindungan hak asasi manusia, dan asas non-diskriminasi. Selain itu, jurnal ilmiah, hasil penelitian, artikel akademik, serta pendapat para ahli digunakan untuk memperkuat analisis mengenai keterkaitan hukum nasional dan hukum internasional dalam menangani kasus pemalsuan dokumen kewarganegaraan oleh pengungsi. Laporan dari lembaga

⁶¹ *Ibid.*

internasional seperti UNHCR dan lembaga hak asasi manusia nasional juga menjadi referensi penting untuk melihat implementasi norma dalam praktik.

5. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*). Metode ini dilaksanakan melalui serangkaian tahapan yang meliputi identifikasi, penelaahan, serta pengkajian mendalam terhadap berbagai literatur hukum dan dokumen otoritatif yang memiliki relevansi dengan objek penelitian. Muhaimin menyatakan bahwa penelusuran bahan hukum dapat dilakukan melalui berbagai metode, antara lain dengan membaca dokumen hukum, melakukan observasi, mendengarkan keterangan, ataupun memanfaatkan sumber hukum yang tersedia secara daring melalui situs web resmi.⁶²

6. Analisis Data

Analisis data merupakan proses penelaahan dan penguraian data sehingga dapat ditarik kesimpulan. Bagian ini menjelaskan metode yang digunakan dalam menganalisis data, yaitu bagaimana data yang telah dikumpulkan dimanfaatkan untuk membantu memecahkan permasalahan yang menjadi fokus penelitian.⁶³ Penelitian ini menggunakan teknis analisis data kualitatif sebagai instrumen utama dalam mengubah permasalahan hukum yang diangkat. Pendekatan kualitatif digunakan untuk mengeksplorasi, memahami, serta menafsirkan makna dari bahan hukum yang telah dikumpulkan, sehingga menghasilkan analisis deskriptif yang

⁶² Muhaimin, *Op.Cit.*, hlm. 65.

⁶³ Eka N.A.M Sihombing dan Cynthia Hadita, *Penelitian Hukum*, (Malang: Setara Press, 2022), hlm. 59.

mendalam dan komprehensif. Data-data dalam penelitian tersebut tidak berupa angka-angka, tetapi kata-kata verbal.⁶⁴

Data kualitatif diperoleh melalui proses eksplorasi yang memerlukan teknik analisis mendalam dan tidak bersifat instan. Karakteristik pengumpulan data ini menuntut alokasi waktu yang signifikan serta ketelitian prosedural melalui instrumen wawancara, observasi, maupun diskusi terfokus.⁶⁵ Seluruh data yang terhimpun kemudian diklasifikasi dan disusun secara sistematis untuk dianalisis secara kualitatif. Tahap akhir dari proses ini adalah penarikan kesimpulan dengan menggunakan metode berpikir deduktif, yaitu menyimpulkan fenomena konkret berdasarkan norma atau teori yang bersifat umum.⁶⁶

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 61.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 62.

⁶⁶ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 114-115.

BAB II

TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM MELINDUNGI HAK ASASI PENGUNGSI

Hak asasi manusia merupakan landasan normatif utama dalam perkembangan hukum internasional modern yang menempatkan martabat manusia sebagai nilai universal. Dalam teori hak asasi manusia, hak-hak tersebut dipahami sebagai hak yang melekat secara kodrati (*inherent rights*), tidak dapat dicabut (*inalienable*), dan berlaku bagi setiap manusia tanpa pengecualian, terlepas dari status kewarganegaraan, kedudukan hukum, atau pengakuan formal dari negara.⁶⁷ Pandangan ini menegaskan bahwa eksistensi hak asasi manusia mendahului negara, sehingga negara tidak menciptakan hak, melainkan memiliki kewajiban untuk mengakui, menghormati, dan melindunginya.⁶⁸

Perkembangan hak asasi manusia sebagai norma hukum tidak dapat dilepaskan dari dinamika sejarah global, khususnya pengalaman traumatis umat manusia terhadap perang, kekerasan massal, dan penindasan sistematis. Pasca Perang Dunia II, komunitas internasional menyadari bahwa kedaulatan negara yang tidak dibatasi oleh norma kemanusiaan telah membuka ruang bagi pelanggaran hak asasi manusia dalam skala besar.⁶⁹ Kesadaran ini mendorong lahirnya berbagai

⁶⁷ Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 3rd ed. (Ithaca: Cornell University Press, 2013), hlm. 7.

⁶⁸ Aldyan Faizal, *Skripsi: "Tanggung Jawab Pemerintah dalam Perlindungan dan Pemenuhan Hak Stateless Person Eks dan Keturunan Warga Negara Indonesia atas Status Kewarganegaraan Indonesia (Analisis Kasus Stateless Person Eks dan Keturunan Warga Negara Indonesia di Filipina)"*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 2019), hlm. 2.

⁶⁹ Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999), hlm. 10.

instrumen internasional yang menempatkan perlindungan individu sebagai tujuan utama hukum internasional.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948 menjadi tonggak historis yang menandai pengakuan formal atas universalitas dan ketidakterbagian hak asasi manusia, yang kemudian diikuti oleh pembentukan Konvensi tentang Status Pengungsi 1951 sebagai respons spesifik terhadap krisis kemanusiaan akibat perpindahan paksa penduduk.⁷⁰ Dengan demikian, perkembangan instrumen internasional tersebut mencerminkan perluasan orientasi hukum internasional yang tidak lagi hanya menitikberatkan pada hubungan antarnegara, tetapi juga semakin menekankan perlindungan individu sebagai subjek yang memiliki hak dalam tatanan hukum internasional.

Meskipun pengakuan normatif terhadap hak asasi manusia telah berkembang pesat, realisasinya dalam praktik masih menghadapi tantangan yang signifikan. Salah satu tantangan terbesar dalam menjaga hak asasi manusia sering muncul dalam kondisi perang atau situasi politik yang tidak stabil. Konflik bersenjata, termasuk yang terjadi antarnegara maupun di dalam negeri, menghasilkan situasi yang mengharuskan seseorang meninggalkan negara asalnya dan melintasi batas internasional guna mendapatkan perlindungan.⁷¹ Dalam perspektif hukum internasional, perpindahan ini mengubah status hukum individu dari warga negara biasa menjadi pengungsi internasional yang tunduk pada rezim

⁷⁰ Hendrik O Melatunan dkk, "Pertanggungjawaban Pidana bagi Pelaku Tindak Pidana Pembunuhan Pengidap Gangguan Kejiwaan dalam Perspektif Hukum Pidana," *TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra*, Vol. 3, No. 11 (2024), hlm. 1070.

⁷¹ D.A. Kesuma, *Korban Perang dan Refleksi Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Asasi Manusia*, (Malang: PT. Literasi Nusantara Abadi Grup, 2024), hlm. 57.

hukum khusus yang menimbulkan konsekuensi yuridis ganda. Pertama, individu tidak lagi berada di bawah yurisdiksi penuh negara asalnya, sehingga mekanisme perlindungan domestik tidak lagi efektif. Kedua, individu memasuki yurisdiksi negara lain dan dengan demikian tunduk pada hukum negara penerima atau transit, termasuk hukum pidana yang berlaku di negara tersebut.

Hukum internasional merespons situasi ini melalui pengembangan kerangka perlindungan yang bersumber dari 3 (tiga) rezim hukum yang saling berinteraksi. Pertama, rezim hukum pengungsi internasional yang diwujudkan dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967 menyediakan definisi, kriteria, dan standar perlindungan minimum bagi pengungsi, dengan prinsip *non-refoulement* sebagai jantung perlindungan yang melarang pengembalian paksa ke wilayah di mana kehidupan atau kebebasan mereka terancam. Kedua, rezim hukum hak asasi manusia internasional yang meliputi ICCPR, ICESCR, CAT, dan instrumen lainnya menjamin perlindungan hak-hak fundamental tanpa diskriminasi, sehingga berlaku juga bagi pengungsi.⁷² Ketiga, hukum humaniter internasional memberikan perlindungan khusus dalam konteks konflik bersenjata. Interaksi ketiga rezim hukum ini menunjukkan bahwa perlindungan terhadap pengungsi tidak dapat dipahami secara parsial, melainkan harus dilihat sebagai bagian dari kerangka perlindungan kemanusiaan yang terpadu (*integrated humanitarian protection framework*).⁷³

⁷² James C. Hathaway, *Op.Cit.*, hlm. 220.

⁷³ Marko Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, (New York: Oxford University Press, 2011), hlm. 233.

Dalam sistem hukum hak asasi manusia internasional, negara memegang peran penting sebagai pelaku utama yang wajib menjamin penghormatan dan perlindungan hak-hak dasar setiap individu. Konsep tanggung jawab negara (*state responsibility*) dalam hukum internasional tidak hanya melarang negara melakukan pelanggaran (*negative obligation*), tetapi juga menuntut adanya kewajiban aktif untuk melindungi serta memenuhi hak-hak tersebut (*positive obligation*).⁷⁴ Dalam konteks pengungsi, tanggung jawab negara bersifat ganda, yaitu sebagai kewajiban khusus berdasarkan hukum pengungsi internasional bagi negara pihak Konvensi 1951, dan sebagai kewajiban umum berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional yang berlaku bagi semua negara terlepas dari status ratifikasi Konvensi 1951. Kewajiban tersebut tidak hanya berkaitan dengan warga negara, tetapi juga mencakup setiap individu yang berada dalam yurisdiksi negara, termasuk pengungsi yang hadir akibat situasi konflik.

Konsep yurisdiksi dalam hukum hak asasi manusia mengalami perkembangan yang signifikan seiring dengan meningkatnya mobilitas manusia dan kompleksitas hubungan lintas batas negara. Yurisdiksi tidak lagi dipahami secara sempit sebagai kekuasaan teritorial, tetapi juga mencakup situasi di mana negara menjalankan kekuasaan atau kontrol terhadap individu, termasuk terhadap pengungsi.⁷⁵ Perkembangan ini menunjukkan bahwa adanya pengungsi di wilayah suatu negara menciptakan konsekuensi hukum, yaitu kewajiban negara untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia bagi setiap individu yang berada dalam

⁷⁴ James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), hlm. 1.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 173.

yurisdiksinya. Komite Hak Asasi Manusia PBB dalam General Comment No. 31 menegaskan bahwa kewajiban negara untuk melindungi hak-hak yang dijamin dalam ICCPR berlaku tanpa diskriminasi terhadap semua individu, termasuk pengungsi dan pencari suaka.⁷⁶ Ini menunjukkan bahwa perlindungan bagi pengungsi tidak hanya bersumber dari sistem hukum khusus pengungsi, tetapi juga didukung oleh kerangka hukum hak asasi manusia internasional yang lebih luas.

Dalam konteks Indonesia, persoalan tanggung jawab terhadap pengungsi memiliki kekhususan tersendiri mengingat Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi maupun Protokol 1967. Perlu ditegaskan bahwa ketiadaan ratifikasi Konvensi 1951 berarti Indonesia secara formal tidak memiliki kewajiban untuk menerima pengungsi, melaksanakan RSD, maupun menjamin hak-hak yang diatur Konvensi 1951. Landasan doktrinal bagi pendirian ini bersumber dari prinsip dasar tanggung jawab negara dalam hukum internasional.

Malcolm N. Shaw menegaskan bahwa syarat pertama dan utama timbulnya tanggung jawab negara adalah “*the existence of an international legal obligation in force as between two particular states*”, yakni adanya kewajiban hukum internasional yang berlaku di antara negara-negara yang bersangkutan.⁷⁷ Dengan kata lain, tanggung jawab negara hanya dapat dipicu oleh pelanggaran terhadap kewajiban yang benar-benar mengikat negara tersebut. Hal ini ditegaskan pula dalam Pasal 12 jo. Pasal 13 ILC Articles on State Responsibility (2001) yang

⁷⁶ UN Human Rights Committee, General Comment No. 31 [80], *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004, paragraf 10.

⁷⁷ Malcolm N. Shaw, *International Law*, 8th ed. (New York: Cambridge University Press, 2017), hlm. 591.

menyatakan bahwa suatu pelanggaran kewajiban internasional hanya terjadi apabila kewajiban itu "*in force for that State at the time the act occurs*", artinya kewajiban itu harus terlebih dahulu berlaku mengikat bagi negara tersebut pada saat tindakan itu dilakukan.⁷⁸

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa penerimaan Indonesia terhadap pengungsi bukan merupakan pelaksanaan kewajiban berbasis Konvensi 1951, melainkan bersumber dari dua landasan yang berbeda dan harus dibedakan dengan tegas. Pertama, kewajiban hukum yang bersumber dari instrumen hak asasi manusia yang telah diratifikasi, yaitu CAT dan ICCPR. Kedua, kewajiban berdasarkan hukum kebiasaan internasional (*customary international law*), khususnya prinsip *non-refoulement* yang telah berkembang menjadi norma mengikat seluruh negara terlepas dari status ratifikasi konvensi apapun. Di luar dua landasan tersebut, penerimaan pengungsi oleh Indonesia merupakan tindakan kebijakan kemanusiaan sukarela (*voluntary humanitarian policy*), bukan kewajiban hukum yang dapat dituntut pertanggungjawabannya berdasarkan Konvensi 1951.

Pada tingkat konstitusional, perlindungan terhadap hak asasi pengungsi di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari tatanan norma dasar yang paling fundamental, yakni Pancasila. Sila Kedua "kemanusiaan yang adil dan beradab" mengamanatkan pengakuan atas martabat setiap manusia tanpa membedakan kewarganegaraan atau status hukumnya, sehingga menjadi landasan filosofis tertinggi bagi kewajiban negara dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi.

⁷⁸ ILC Articles on State Responsibility (2001), Art. 12-13; dikutip dalam Malcolm N. Shaw, *International Law*, hlm. 592.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga menyediakan dasar hukum yang kuat untuk melindungi hak asasi pengungsi. Pembukaan UUD 1945 Alinea Pertama menegaskan bahwa kemerdekaan merupakan hak segala bangsa dan bahwa penjajahan harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan. Pasal 28G ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin hak setiap orang untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. Lebih lanjut, Pasal 28I ayat (4) menegaskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia merupakan tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

Pada tingkat regulasi nasional, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia serta Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri memberi kerangka operasional bagi penanganan pengungsi di Indonesia. Meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951, keberadaan instrumen hukum domestik tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap keberadaan pengungsi serta tanggung jawab untuk memberikan perlindungan yang bersifat manusiawi.

Dalam praktiknya, negara sering kali menghadapi dilema antara kewajiban perlindungan hak asasi manusia dan kepentingan nasional, seperti keamanan, ketertiban umum, dan stabilitas politik. Dilema ini menjadi semakin kompleks dalam konteks pengungsi, karena negara harus menyeimbangkan kewajiban kemanusiaan dengan kebijakan keimigrasian dan pertimbangan keamanan

nasional.⁷⁹ Ketegangan ini kerap memunculkan pembatasan hak yang berdampak langsung pada pengungsi, seperti pembatasan kebebasan bergerak, penahanan administratif, atau penolakan masuk wilayah negara.

Studi empiris menunjukkan bahwa negara-negara cenderung menerapkan pendekatan sekuritisasi dalam menangani arus pengungsi, di mana isu kemanusiaan sering dikaitkan sebagai ancaman keamanan nasional untuk membenarkan pembatasan-pembatasan yang tidak proporsional.⁸⁰ Pendekatan ini bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum hak asasi manusia yang menuntut bahwa pembatasan hak hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang benar-benar diperlukan, proporsional, dan sesuai dengan tujuan yang sah.

Perlindungan hak asasi manusia terhadap pengungsi merupakan konsekuensi normatif dari pengakuan bahwa hak asasi manusia melekat pada setiap individu tanpa pengecualian. Ketika konflik memutuskan hubungan perlindungan antara individu dengan negara asalnya, muncul kewajiban bagi negara lain untuk memberikan perlindungan berdasarkan hukum internasional, bukan sekedar atas dasar kemanusiaan sukarela. Dalam konteks penelitian ini, pemahaman yang komprehensif mengenai tanggung jawab negara menjadi krusial karena dua alasan. Pertama, tanggung jawab negara menentukan dasar hukum bagi perlindungan yang wajib diberikan kepada pengungsi, termasuk prinsip *non-refoulement* yang

⁷⁹ Guy S. Goodwin-Gill dan Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, 3rd ed. (New York: Oxford University Press, 2007), hlm. 44.

⁸⁰ Ichsanoodin Mufty Muthahari dan M. Almudawar, "Penanganan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia terhadap Pengungsi (*Refugees*) dan Pencari Suaka (*Asylum Seekers*) di Indonesia Sesuai Pengkajian Perpres 125 Tahun 2016 dan Implementasi Peran Rumah Detensi Imigrasi dalam Penanganan Pengungsi di Luar Negeri pada Masa Pandemi Covid-19," *Jurnal Perspektif Hukum*, Vol. 21, No. 2 (2021), hlm. 293.

membatasi jenis sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap pengungsi yang melakukan tindak pidana. Kedua, tanggung jawab negara juga mencakup kewenangan untuk menegakkan hukum pidana terhadap setiap individu dalam yurisdiksinya, sehingga status sebagai pengungsi tidak menghapuskan pertanggungjawaban pidana atas pelanggaran hukum.

A. Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia

1. Konsep Dasar Tanggung Jawab Negara

Dalam doktrin hukum internasional, tanggung jawab negara (*state responsibility*) merujuk pada kewajiban negara untuk mempertanggungjawabkan tindakan atau kelalaiannya yang melanggar kewajiban internasional. Konsep ini telah mengalami perkembangan yang panjang sejak awal abad ke-20, dimulai dari upaya-upaya kodifikasi oleh Liga Bangsa-Bangsa hingga kemudian dilanjutkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui International Law Commission (ILC). Menurut Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts yang diadopsi oleh ILC tahun 2001, suatu tindakan negara dianggap sebagai *internationally wrongful act* apabila:

- a. tindakan tersebut dapat diatribusikan kepada negara berdasarkan hukum internasional; dan
- b. tindakan tersebut merupakan pelanggaran terhadap kewajiban internasional negara tersebut.⁸¹

⁸¹ International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, diadopsi pada sidang ke-53 International Law Commission tahun 2001, Dokumen Resmi Majelis Umum PBB, Sidang ke-56, Suplemen No. 10 (A/56/10), Pasal 2.

Draft Articles ILC 2001 merupakan hasil kerja panjang ILC yang dimulai sejak tahun 1956. Dokumen ini, meskipun tidak mengikat secara hukum karena bukan merupakan perjanjian internasional, memiliki otoritas yang tinggi sebagai kodifikasi hukum kebiasaan internasional mengenai tanggung jawab negara. Mahkamah Internasional dalam berbagai putusannya telah merujuk pada Draft Articles ini sebagai refleksi dari hukum kebiasaan internasional yang berlaku. Dalam konteks hak asasi manusia, penerapan prinsip-prinsip tanggung jawab negara memiliki implikasi yang sangat luas karena menyangkut kewajiban negara untuk tidak hanya menghindari pelanggaran hak asasi manusia (*negative obligation*), tetapi juga untuk secara aktif melindungi dan memenuhi hak-hak tersebut (*positive obligation*).

Dalam konteks hak asasi manusia, tanggung jawab negara memiliki cakupan yang lebih spesifik dibandingkan bidang hukum internasional lainnya. Negara ditempatkan sebagai pemegang kewajiban utama (*primary duty bearer*) yang mengemban mandat untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfil*) hak asasi manusia. Ketiga elemen ini membentuk satu kesatuan yang dikenal dalam literatur internasional sebagai kerangka kewajiban negara (*framework of state obligations*), yang menjadi landasan utama bagi negara dalam menjalankan fungsi perlindungan hak asasi manusia.⁸² Kerangka trilogi ini pertama kali dikembangkan oleh Henry Shue dalam karyanya *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy* (1980), dan kemudian diadopsi

⁸² Henry Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, (Princeton: Princeton University Press, 1980), hlm. 52.

secara luas oleh Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya PBB dalam General Comment No. 12 mengenai hak atas pangan.⁸³

Kewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*) berarti bahwa negara wajib untuk tidak melakukan tindakan yang secara langsung atau tidak langsung melanggar hak asasi manusia. Ini merupakan kewajiban negatif yang memaksa negara untuk menahan diri (*abstention*) dari tindakan-tindakan yang dapat mengganggu atau menghilangkan hak-hak individu. Sebagai contoh, negara tidak boleh melakukan penahanan sewenang-wenang, penyiksaan, atau pembatasan kebebasan berpendapat yang tidak proporsional. Dalam konteks pengungsi, kewajiban ini mengharuskan negara untuk tidak melakukan tindakan yang membahayakan keselamatan pengungsi, seperti pengembalian paksa (*refoulement*) ke negara asal di mana mereka menghadapi ancaman persekusi.

Kewajiban untuk melindungi (*obligation to protect*) mengharuskan negara untuk mencegah pihak ketiga (*non-state actors*), termasuk individu, kelompok, atau perusahaan, dari melakukan pelanggaran hak asasi manusia terhadap individu lain yang berada di bawah yurisdiksi negara. Kewajiban ini bersifat positif karena mengharuskan negara untuk mengambil langkah-langkah aktif, seperti membentuk peraturan perundang-undangan yang melarang pelanggaran hak asasi manusia, menyediakan mekanisme penegakan hukum yang efektif, dan memberikan akses terhadap keadilan bagi korban pelanggaran. Dalam konteks pengungsi, kewajiban

⁸³ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12, *The Right to Adequate Food*, UN Doc. E/C.12/1999/5, 12 May 1999, paragraf 15.

ini mencakup perlindungan dari eksploitasi, perdagangan manusia, kekerasan berbasis gender, dan diskriminasi oleh aktor non-negara.⁸⁴

Kewajiban untuk memenuhi (*obligation to fulfil*) mengharuskan negara untuk mengambil langkah-langkah positif guna mewujudkan pemenuhan hak asasi manusia secara progresif. Kewajiban ini mencakup dua aspek utama, yaitu *obligation to facilitate* dan *obligation to provide*. *Obligation to facilitate* mengharuskan negara untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan individu untuk menikmati hak-hak mereka, misalnya dengan menyediakan infrastruktur pendidikan dan kesehatan. *Obligation to provide* mengharuskan negara untuk secara langsung menyediakan hak-hak tertentu ketika individu tidak mampu memenuhinya sendiri karena keadaan di luar kontrol mereka. Dalam konteks pengungsi, kewajiban ini mencakup penyediaan tempat penampungan, akses terhadap layanan kesehatan dan pendidikan, serta bantuan hukum.⁸⁵

Pengakuan formal terhadap tanggung jawab negara dalam perlindungan hak asasi manusia dapat ditelusuri dari berbagai instrumen hukum internasional yang berkembang pasca Perang Dunia II. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948 menjadi tonggak historis yang menandai pengakuan formal atas universalitas dan ketidakterbagian hak asasi manusia. Meskipun DUHAM bersifat *soft law* dan tidak mengikat secara hukum, dokumen ini memiliki nilai normatif yang sangat tinggi karena telah diterima secara luas oleh masyarakat internasional

⁸⁴ Yosep Septriyono Merentek, "Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Internasional", *Lex Privatum*, Vol. 6, No. 9 (2018), hlm. 182.

⁸⁵ Asbjørn Eide, *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, dalam Asbjørn Eide, Catarina Krause, and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2nd revised edition, (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2001), hlm. 21.

dan bahkan dianggap sebagai refleksi dari hukum kebiasaan internasional. Dalam Pembukaan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Majelis Umum PBB menyatakan bahwa pengakuan terhadap harkat dan martabat yang secara alami dimiliki oleh setiap orang, serta hak-hak mereka yang sama dan tidak dapat dicabut, merupakan fondasi tercapainya kebebasan, keadilan, dan perdamaian di seluruh dunia.⁸⁶

Instrumen hukum yang mengikat secara hukum (*legally binding*), yakni International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) 1966 dan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) 1966, memberikan landasan normatif yang kuat bagi kewajiban negara. Kedua kovenan ini, bersama dengan DUHAM, membentuk apa yang disebut sebagai *International Bill of Human Rights* yang menjadi fondasi sistem perlindungan hak asasi manusia internasional. Pasal 2 ayat (1) ICCPR menyatakan bahwa setiap Negara Pihak berjanji untuk menghormati dan menjamin semua hak yang diakui dalam Kovenan ini bagi seluruh individu yang berada di wilayahnya dan tunduk pada yurisdiksinya, tanpa adanya perbedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lainnya, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran, atau status lainnya.⁸⁷

Ketentuan ini sangat penting karena menegaskan bahwa kewajiban negara berlaku tidak hanya terhadap warga negaranya, tetapi juga terhadap semua individu yang berada di bawah yurisdiksinya, termasuk non-warga negara seperti pengungsi,

⁸⁶ Hurst Hannum, "The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law," *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 25, No. 1 (1996), hlm. 289.

⁸⁷ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) 1966, Pasal 2 ayat (1).

pencari suaka, migran, dan orang asing lainnya. Komite Hak Asasi Manusia PBB dalam General Comment No. 31 telah menegaskan bahwa frasa '*within its territory and subject to its jurisdiction*' harus dipahami secara luas. Komite menyatakan bahwa Negara Pihak harus memastikan bahwa setiap individu yang berada di bawah kekuasaan atau kontrol efektif mereka, meskipun tidak berada di wilayah Negara Pihak, dilindungi oleh hak-hak yang tercantum dalam Kovenan.⁸⁸

Selain ICCPR dan ICESCR, terdapat sejumlah instrumen hukum internasional lain yang mengatur kewajiban negara dalam perlindungan hak asasi manusia untuk kelompok-kelompok tertentu. Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) 1965, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) 1979, Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT) 1984, Convention on the Rights of the Child (CRC) 1989, dan Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) 2006 merupakan instrumen-instrumen inti (*core human rights treaties*) yang membentuk sistem perlindungan hak asasi manusia internasional yang komprehensif. Masing-masing konvensi ini dilengkapi dengan mekanisme pemantauan berupa *treaty bodies* yang bertugas untuk mengawasi implementasi kewajiban negara.⁸⁹

2. Tanggung Jawab Negara dalam Hukum Nasional Indonesia

Dalam kerangka hukum Indonesia, kewajiban negara untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia tidak semata-mata bertumpu pada komitmen di

⁸⁸ UN Human Rights Committee, *Loc. Cit.*

⁸⁹ Philip Alston and Ryan Goodman, *International Human Rights*, (Oxford: Oxford University Press, 2013), hlm. 685.

tingkat internasional, melainkan juga memiliki landasan konstitusional yang kokoh melalui ketentuan-ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dimasukkannya Bab XA mengenai Hak Asasi Manusia (Pasal 28A–28J) melalui proses amandemen konstitusi mencerminkan bahwa perlindungan hak asasi manusia telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem ketatanegaraan Indonesia, sekaligus mempertegas kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak tersebut.

Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 secara eksplisit menegaskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia merupakan tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Ketentuan ini menunjukkan bahwa tanggung jawab negara tidak hanya bersifat moral atau politik, tetapi memiliki kedudukan konstitusional yang mengikat secara yuridis. Selain itu, rumusan tersebut mencerminkan pendekatan yang komprehensif terhadap kewajiban negara, yang mencakup dimensi perlindungan (*protection*), pemajuan (*promotion*), penegakan (*enforcement*), dan pemenuhan (*fulfillment*).

Pengaturan hak asasi manusia dalam Amandemen UUD 1945 tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi juga menegaskan kategorisasi hak yang memiliki implikasi langsung terhadap subjek hukum yang dilindungi. Harisman menyatakan bahwa HAM dalam Amandemen UUD 1945 dikategorikan sebagai hak konstitusional (*constitutional rights*) yang terbagi ke dalam dua kelompok besar, yaitu HAM yang dimiliki oleh seluruh penduduk tanpa memandang kewarganegaraan, dan hak warga negara yang hanya berlaku bagi Warga Negara Indonesia (WNI). Kategorisasi ini bersumber dari perbedaan mendasar antara sifat

universal HAM sebagai hak yang melekat sejak kelahiran manusia dengan hak kewarganegaraan yang timbul ketika seseorang terikat secara yuridis pada suatu negara.⁹⁰

Lebih lanjut, Harisman menjelaskan bahwa HAM sebagaimana diatur dalam Pasal 28A hingga Pasal 28J UUD 1945 berlaku bagi setiap individu yang berada di wilayah Indonesia, baik warga negara maupun warga negara asing, termasuk pengungsi. Sementara hak warga negara yang diatur dalam Pasal 27, Pasal 29 ayat (2), Pasal 30 ayat (1), Pasal 31, Pasal 33, dan Pasal 34 UUD 1945 hanya berlaku bagi WNI. Hal ini bermakna bahwa meskipun pengungsi tidak dapat menikmati hak-hak yang secara khusus diberikan kepada warga negara, mereka tetap berada dalam cakupan perlindungan HAM konstitusional yang bersifat universal. Dengan kata lain, konstitusi Indonesia secara normatif tidak membiarkan pengungsi berada dalam kekosongan perlindungan hak.⁹¹

Pemahaman ini sejalan dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUD 1945 yang secara eksplisit menyatakan bahwa penduduk Indonesia terdiri dari WNI dan warga negara asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Dengan demikian, ketentuan HAM dalam Amandemen UUD 1945 secara konstitusional berlaku pula bagi warga negara asing yang bermukim di wilayah Indonesia, termasuk pengungsi yang berada dalam pengawasan UNHCR. Harisman menegaskan bahwa jaminan perlindungan HAM bagi seluruh penduduk ini merupakan konsekuensi dari prinsip negara hukum demokratis (*democratic rule of law*) yang mengharuskan adanya

⁹⁰ Harisman, "Protection of Human Rights in the Amandement of the 1945 Constitution of The Republic of Indonesia," *Proceedings of the 1st International Conference on Law and Human Rights 2020*, (Atlantis Press, 2021), hlm. 387.

⁹¹ *Ibid.*, hlm 388.

jaminan konstitusional, kepastian regulasi melalui perundang-undangan, serta kewajiban setiap orang untuk menghormati HAM orang lain.⁹²

Jimly Asshiddiqie, dalam kajiannya tentang konstitusionalisme Indonesia, menyatakan bahwa pencantuman hak asasi manusia dalam konstitusi merupakan salah satu fondasi pokok negara hukum yang demokratis. Dalam kerangka pemikiran tersebut, pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia tidak sekadar berfungsi sebagai instrumen pembatas kekuasaan negara, tetapi sekaligus menjadi pijakan bagi kewajiban aktif negara untuk menciptakan kondisi yang kondusif agar setiap individu dapat menikmati hak-haknya secara nyata dan efektif. Oleh karena itu, tanggung jawab negara dalam bidang perlindungan hak asasi manusia pada hakikatnya bersifat aktif dan terus berkembang secara progresif.⁹³

Komitmen konstitusional tersebut kemudian diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang memberikan kerangka normatif lebih rinci mengenai hak-hak yang dijamin serta mekanisme perlindungannya. Pasal 71 Undang-Undang Hak Asasi Manusia menegaskan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia, sekaligus menunjukkan keterkaitan antara hukum nasional dan kewajiban internasional yang telah diterima oleh Indonesia.⁹⁴

⁹² *Ibid.*

⁹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 142.

⁹⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Hak Asasi Manusia juga mengatur mengenai berbagai kategori hak asasi manusia yang harus dilindungi oleh negara, meliputi hak sipil dan politik, hak ekonomi, sosial, dan budaya, serta perlindungan khusus bagi kelompok rentan seperti perempuan dan anak. Pengaturan ini menunjukkan bahwa tanggung jawab negara tidak bersifat parsial, melainkan mencakup spektrum hak yang luas. Selain itu, Undang-Undang Hak Asasi Manusia menegaskan kewajiban pemerintah untuk melakukan langkah-langkah konkret, termasuk pendidikan dan penyuluhan hak asasi manusia, pencegahan pelanggaran, serta penyediaan akses terhadap keadilan dan pemulihan bagi korban.⁹⁵

Perwujudan tanggung jawab negara dalam sistem hukum nasional Indonesia juga tercermin melalui pembentukan lembaga-lembaga yang secara khusus bertugas memastikan terlindunginya hak asasi manusia. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), yang pada mulanya didirikan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 dan selanjutnya diperkukuh kedudukannya melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, mengemban peran sebagai lembaga independen yang melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, serta mediasi dalam ranah hak asasi manusia. Eksistensi Komnas HAM mencerminkan adanya mekanisme kelembagaan yang dibentuk oleh negara guna mengawasi dan memastikan terlaksananya kewajiban perlindungan hak asasi manusia secara berkesinambungan.⁹⁶

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

Selain mekanisme non-yudisial, tanggung jawab negara juga diwujudkan melalui pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, yang memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus pelanggaran hak asasi manusia berat seperti genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan.⁹⁷ Pembentukan pengadilan khusus ini menunjukkan komitmen negara untuk mencegah impunitas (*impunity*) serta menyediakan mekanisme akuntabilitas hukum terhadap pelanggaran serius.⁹⁸

Di samping itu, ratifikasi berbagai instrumen internasional hak asasi manusia, seperti ICCPR (diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005), ICESCR (diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005),

CAT (diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998), CEDAW (diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984), dan CRC (diratifikasi melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990), memperluas dasar kewajiban negara dalam hukum nasional. Ratifikasi tersebut tidak hanya mengikat Indonesia secara internasional, tetapi juga memperkuat tanggung jawab negara untuk menyesuaikan kebijakan dan praktik domestik dengan standar perlindungan hak asasi manusia global, termasuk melalui kewajiban pelaporan kepada *treaty bodies*.⁹⁹

⁹⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

⁹⁸ Cunduk Wasiati, "Problematika Pemenuhan Jaminan Hak Asasi Manusia di Indonesia," *Juris Humanity: Jurnal Riset dan Kajian Hukum Hak Asasi Manusia*, Vol. 1, No. 2 (2022), hlm. 99.

⁹⁹ Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Penyampaian Keputusan Menkopolkam Nomor 99 Tahun 2020 tentang Kelompok Kerja Instrumen Utama dan Mekanisme Hak Asasi Manusia Internasional," *Pengumuman*, 10 Desember 2020, diakses pada tanggal 7 Februari 2026.

3. Ruang Lingkup Yurisdiksi Negara

Konsep yurisdiksi dalam hukum hak asasi manusia merupakan elemen penting dalam menentukan ruang lingkup tanggung jawab negara. Secara tradisional, yurisdiksi dipahami sebagai kewenangan negara yang bersumber dari kedaulatan teritorial, yaitu kekuasaan untuk mengatur dan menjalankan hukum dalam batas wilayahnya. Prinsip teritorialitas ini lama diakui sebagai manifestasi utama kedaulatan negara.¹⁰⁰ Namun, perkembangan hukum hak asasi manusia internasional menunjukkan bahwa yurisdiksi tidak lagi terbatas pada aspek teritorial, tetapi juga mencakup situasi di mana negara menjalankan kontrol efektif (*effective control*) terhadap individu atau wilayah tertentu, termasuk di luar batas wilayahnya.¹⁰¹

Perkembangan yurisdiksi ekstrateritorial tercermin dalam praktik yurisprudensi internasional, khususnya melalui putusan Mahkamah Hak Asasi Manusia Eropa (*European Court of Human Rights*). Dalam kasus *Loizidou v. Turkey* (1995), Mahkamah menegaskan bahwa yurisdiksi dalam Pasal 1 Konvensi Eropa tidak semata-mata dibatasi oleh wilayah negara, tetapi dapat meluas ketika negara menjalankan kontrol efektif atas wilayah atau individu di luar teritorialnya. Putusan ini menjadi landasan penting bagi pengakuan tanggung jawab negara dalam konteks ekstrateritorial.¹⁰²

Batasan dan perluasan yurisdiksi ekstrateritorial kemudian dipertegas dalam perkara *Banković and Others v. Belgium and Others* (2001), di mana

¹⁰⁰ Marko Milanovic, *Op.Cit.*, hlm. 23.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 34.

¹⁰² European Court of Human Rights, *Loizidou v. Turkey* (Preliminary Objections), Application No. 15318/89, Grand Chamber, Judgment of 23 March 1995, paragraf 62.

Mahkamah memberikan penafsiran restriktif terhadap yurisdiksi, namun tetap mengakui kemungkinan penerapan ekstrateritorial dalam kondisi tertentu. Pendekatan ini berkembang lebih lanjut dalam kasus *Al-Skeini and Others v. United Kingdom* (2011), yang menegaskan bahwa yurisdiksi dapat berlaku ketika individu berada di bawah kontrol efektif aparat negara, meskipun di luar wilayah nasional.¹⁰³ Yurisprudensi ini menunjukkan bahwa tanggung jawab negara dalam hukum hak asasi manusia ditentukan oleh tingkat kontrol faktual yang dijalankan terhadap individu.

Dalam konteks Indonesia, konsep yurisdiksi memiliki implikasi langsung terhadap perlindungan pengungsi. Ketika pengungsi berada di wilayah Indonesia atau berada di bawah kontrol efektif otoritas Indonesia, negara memiliki kewajiban untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia mereka. Hal ini sejalan dengan Pasal 2 ayat (1) ICCPR yang mewajibkan negara untuk menjamin hak-hak dalam Kovenan kepada semua individu yang berada dalam wilayahnya dan berada di bawah yurisdiksinya.

Komite Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa setiap Negara Pihak berkewajiban untuk menjamin hak-hak yang tercantum dalam Kovenan bagi seluruh individu yang berada di bawah kekuasaan atau kendali efektifnya, meskipun individu-individu tersebut tidak berada di dalam wilayah negara yang bersangkutan. Sebagaimana tercermin dalam praktik berbagai negara, prinsip ini turut mencakup mereka yang berada di bawah kekuasaan atau kendali efektif

¹⁰³ European Court of Human Rights, *Al-Skeini and Others v. United Kingdom*, Application No. 55721/07, Grand Chamber, Judgment of 7 July 2011, paragraf 130-142.

pasukan suatu Negara Pihak yang sedang beroperasi di luar batas wilayahnya, tanpa memandang bagaimana kekuasaan atau kendali efektif tersebut diperoleh. Lebih lanjut, Komite menegaskan bahwa kewajiban negara tersebut berlaku tanpa pembedaan berdasarkan status kewarganegaraan, sehingga para pengungsi dan pencari suaka berhak memperoleh perlindungan yang setara dengan warga negara dalam hal penikmatan hak-hak yang dijamin oleh Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR).¹⁰⁴

Dalam praktik keimigrasian Indonesia, prinsip yurisdiksi berarti bahwa setiap pengungsi yang berada dalam wilayah atau pengawasan otoritas Indonesia berada di bawah tanggung jawab negara. Oleh karena itu, penanganan pengungsi harus dilakukan dengan menghormati standar hak asasi manusia, termasuk larangan penahanan sewenang-wenang, penyiksaan, atau perlakuan yang merendahkan martabat manusia, serta pemenuhan kebutuhan dasar seperti makanan, tempat tinggal, dan layanan kesehatan.¹⁰⁵

Prinsip yurisdiksi juga relevan dalam konteks maritim, mengingat posisi Indonesia sebagai negara kepulauan dengan wilayah laut yang luas. Dalam situasi di mana pengungsi ditemukan di perairan yang berada di bawah yurisdiksi Indonesia, negara memiliki kewajiban untuk memberikan bantuan kemanusiaan dan menghindari tindakan yang membahayakan keselamatan mereka, termasuk praktik *pushback* (mendorong perahu kembali ke laut). Kewajiban ini berkaitan erat dengan prinsip *non-refoulement*, yang melarang pengembalian individu ke wilayah

¹⁰⁴ UN Human Rights Committee, *Loc. Cit.*

¹⁰⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

di mana mereka menghadapi risiko serius terhadap kehidupan atau kebebasan mereka.¹⁰⁶

Pembatasan yurisdiksi pidana oleh prinsip *non-refoulement* tidak hanya bersumber dari kewajiban bilateral berdasarkan perjanjian internasional tertentu, tetapi juga dari karakter *erga omnes* yang melekat pada prinsip tersebut. Dalam hukum internasional, konsep kewajiban *erga omnes* memiliki implikasi penting terhadap ruang lingkup tanggung jawab negara dalam perlindungan hak asasi manusia. Konsep ini pertama kali dikembangkan oleh Mahkamah Internasional dalam perkara *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (1970), mengidentifikasi bahwa perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia termasuk dalam kategori kewajiban *erga omnes* karena muncul dari kepentingan fundamental komunitas internasional.¹⁰⁷

Mahkamah Internasional dalam *Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (2004) menegaskan kembali bahwa kewajiban-kewajiban tertentu dalam hukum hak asasi manusia internasional memiliki karakter *erga omnes*, termasuk prinsip *non-refoulement*. Komite Hak Asasi Manusia dalam General Comment No. 31 dan Komite Anti-Penyiksaan dalam General Comment No. 4 menyatakan bahwa prinsip *non-refoulement* merupakan kewajiban yang bersifat absolut dan tidak dapat ditangguhkan (*non-derogable*) bahkan dalam keadaan darurat sekalipun. Karakter

¹⁰⁶ UNHCR, *Rescue at Sea: A Guide to Principles and Practice as Applied to Refugees and Migrants*, (2015), hlm. 13.

¹⁰⁷ International Court of Justice, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, Second Phase, Judgment of 5 February 1970, I.C.J. Reports 1970, paragraf 33-34.

non-derogable ini menunjukkan bahwa prinsip *non-refoulement* bukan hanya kewajiban kontraktual yang berlaku antara negara pihak perjanjian tertentu, melainkan mencerminkan kepentingan fundamental masyarakat internasional dalam mencegah pengembalian individu ke situasi di mana mereka menghadapi risiko penyiksaan, perlakuan yang tidak manusiawi, atau ancaman terhadap kehidupannya.

B. Kedudukan dan Perlindungan Hak Asasi Pengungsi

1. Definisi dan Status Hukum Pengungsi

Definisi pengungsi dalam hukum internasional diatur melalui Konvensi tentang Status Pengungsi Tahun 1951 beserta Protokol Tahun 1967 yang menghapuskan pembatasan temporal dan geografis yang sebelumnya terdapat dalam Konvensi 1951. Pasal 1A ayat (2) Konvensi 1951 merumuskan pengungsi sebagai setiap orang yang berada di luar negara asalnya akibat ketakutan yang beralasan akan persekusi berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu, atau pandangan politik, serta tidak mampu atau karena ketakutan tersebut tidak bersedia memanfaatkan perlindungan negara asalnya. Definisi ini juga mencakup orang yang tidak memiliki kewarganegaraan dan berada di luar negara tempat tinggal tetapnya yang terdahulu akibat peristiwa-peristiwa tertentu, sehingga tidak mampu atau karena ketakutan tersebut tidak bersedia untuk kembali ke negara tersebut.¹⁰⁸

¹⁰⁸ UNHCR, The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, Article 1A(2).

Definisi tersebut mengandung sejumlah elemen kumulatif yang harus dipenuhi agar seseorang dapat dikualifikasikan sebagai pengungsi. Pertama, adanya ketakutan yang beralasan (*well-founded fear*) terhadap persekusi, yang mencakup aspek subjektif sekaligus objektif. Kedua, persekusi harus terkait dengan salah satu dari lima alasan yang dilindungi, yaitu ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu, atau pendapat politik. Ketiga, individu harus berada di luar negara asalnya. Keempat, individu tersebut tidak mampu atau tidak bersedia memperoleh perlindungan dari negara asalnya karena ketakutan tersebut.¹⁰⁹

UNHCR dalam *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee* menjelaskan bahwa elemen *well-founded fear* mengandung dua komponen utama, yaitu pemohon harus benar-benar merasa takut (*subjective element*) dan ketakutan tersebut harus memiliki dasar objektif yang memadai (*objective element*). Penilaian objektif tersebut mencakup situasi keamanan, stabilitas politik, catatan pelanggaran hak asasi manusia, serta efektivitas perlindungan hukum di negara asal.¹¹⁰ Tidak setiap pelarian secara otomatis memenuhi kriteria ini, sehingga penilaian individual melalui proses RSD tetap diperlukan.

Konsep “persekusi” yang menjadi inti dari definisi pengungsi tidak didefinisikan secara eksplisit dalam Konvensi 1951. Dalam yurisprudensi dan doktrin internasional, persekusi dipahami sebagai pelanggaran serius terhadap hak asasi manusia atau serangkaian tindakan diskriminatif yang menimbulkan

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, (Geneva: UNHCR, 2019 [reissued]), paragraf 37-50.

penderitaan signifikan.¹¹¹ Bentuk persekusi dapat meliputi ancaman terhadap kehidupan atau kebebasan, penyiksaan atau perlakuan tidak manusiawi, penahanan sewenang-wenang, penuntutan yang tidak proporsional, pembatasan akses terhadap mata pencaharian, diskriminasi sistematis yang serius, atau kombinasi tindakan yang menciptakan kondisi kehidupan yang tidak dapat ditoleransi.¹¹²

Dalam konteks Indonesia, pendefinisian pengungsi diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, yang mengadopsi esensi dari Konvensi 1951 namun menambahkan persyaratan berupa pengakuan status dari UNHCR.¹¹³ Penambahan unsur ini mencerminkan posisi Indonesia sebagai negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951, sehingga mendelegasikan kewenangan penentuan status pengungsi RSD kepada UNHCR. Konsekuensinya, seseorang baru diakui sebagai pengungsi dalam sistem hukum Indonesia setelah mendapatkan kartu pengungsi (*refugee card*) dari UNHCR.

Perlu dikemukakan bahwa definisi pengungsi sebagaimana termuat dalam Konvensi 1951 tidak secara tegas mencakup mereka yang melarikan diri dari kekerasan umum atau konflik bersenjata tanpa adanya dasar persekusi yang bersifat individual. Kesenjangan ini kemudian dijabatani oleh instrumen-instrumen regional, yaitu Organization of African Unity (OAU) Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa 1969 yang memperluas definisi

¹¹¹ *Ibid.*, paragraf 51-53.

¹¹² James C. Hathaway dan Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, 2nd ed. (Cambridge University Press, 2014), hlm. 62.

¹¹³ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

pengungsi untuk mencakup korban agresi eksternal, pendudukan asing, atau peristiwa yang mengganggu ketertiban umum secara serius.¹¹⁴ Demikian pula Cartagena Declaration on Refugees 1984 yang diadopsi oleh negara-negara Amerika Latin memperluas definisi pengungsi untuk mencakup orang yang melarikan diri dari negara mereka karena kehidupan, keamanan, atau kebebasan mereka terancam oleh kekerasan umum, agresi asing, konflik internal, pelanggaran hak asasi manusia massal, atau keadaan lain yang mengganggu ketertiban umum secara serius.¹¹⁵ Meskipun Indonesia tidak terikat pada kedua instrumen regional tersebut, prinsip-prinsipnya relevan sebagai referensi interpretatif dalam memahami kerentanan pengungsi yang melatarbelakangi persoalan yang dikaji dalam penelitian ini.

2. Hak Asasi Manusia Pengungsi dalam Konteks Penerapan Hukum Pidana

Sebagai individu yang memiliki martabat yang melekat, pengungsi tetap berhak atas seluruh hak asasi manusia yang diakui dalam instrumen hukum internasional. Status sebagai pengungsi tidak menghapus ataupun mengurangi hak-hak tersebut, meskipun individu yang bersangkutan kehilangan perlindungan dari negara asalnya atau berada di luar yurisdiksi nasionalnya. Dalam konteks pertanggungjawaban pidana atas pemalsuan dokumen, yang relevan untuk dikaji bukan semata-mata katalog hak pengungsi secara umum, melainkan hak-hak spesifik yang bersinggungan langsung dengan situasi pemalsuan dokumen.

¹¹⁴ Organization of African Unity, Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa 1969, Article 1(2).

¹¹⁵ Cartagena Declaration on Refugees, 22 November 1984, Conclusion III, paragraf 3.

Pertama, hak atas peradilan yang adil (*fair trial*) sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ICCPR merupakan hak yang paling langsung relevan ketika pengungsi berhadapan dengan sistem peradilan pidana.¹¹⁶ Komite Hak Asasi Manusia dalam General Comment No. 32 menegaskan bahwa hak ini mencakup praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*), hak untuk diberi tahu dakwaan secara rinci dalam bahasa yang dipahami, hak mendapat bantuan hukum, dan hak untuk mendapatkan penerjemah.¹¹⁷ Dalam konteks pengungsi yang umumnya tidak menguasai bahasa Indonesia dan tidak familiar dengan sistem hukum domestik, pemenuhan hak-hak prosedural ini adalah prasyarat legitimasi penerapan pertanggungjawaban pidana, bukan alasan untuk membebaskan diri dari pertanggungjawaban tersebut.

Kedua, hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang dijamin dalam ICESCR, khususnya hak atas pekerjaan (Pasal 6) dan standar hidup yang layak (Pasal 11), memiliki relevansi struktural penting dalam memahami konteks terjadinya tindak pidana pemalsuan dokumen.¹¹⁸ Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tidak memberikan hak kepada pengungsi untuk bekerja secara formal di Indonesia, yang dalam praktik berarti larangan *de facto* mengakses pasar kerja formal. Kondisi ini menciptakan tekanan ekonomi yang sistematis dan merupakan faktor kontekstual yang tidak dapat diabaikan dalam penilaian *mens rea*, yaitu apakah pemalsuan dokumen merupakan kehendak bebas yang dapat

¹¹⁶ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) 1966.

¹¹⁷ UN Human Rights Committee, General Comment No. 32, *Right to Equality Before Courts and Tribunals and to a Fair Trial (art. 14 of the International Covenant on Civil and Political Rights)*, UN Doc. CCPR/C/GC/32, 23 August 2007, paragraf 13, 32, dan 40.

¹¹⁸ International Covenant on Economic, Social, and Culture Rights (ICESCR) 1966.

dipertanggungjawabkan sepenuhnya, atau merupakan respons yang dilatarbelakangi oleh kondisi struktural yang sebagian diciptakan oleh keterbatasan kebijakan negara sendiri? Pertanyaan ini bukan untuk meniadakan pertanggungjawaban pidana, melainkan untuk menempatkan penilaian kesalahan secara proporsional dan berkeadilan.

Ketiga, Pasal 27 Konvensi 1951 mewajibkan negara pihak untuk menerbitkan dokumen identitas kepada pengungsi yang berada di wilayahnya dan tidak memiliki dokumen perjalanan yang sah.¹¹⁹ Meskipun Indonesia bukan negara pihak Konvensi 1951, UNHCR menerbitkan kartu pengungsi sebagai pengganti identitas resmi. Namun kartu UNHCR tidak diakui sebagai dokumen kependudukan dalam sistem hukum domestik Indonesia, sehingga pengungsi tetap tidak dapat mengakses berbagai layanan yang mensyaratkan dokumen resmi Indonesia.¹²⁰ Ketidaktersediaan dokumen identitas yang fungsional dalam sistem domestik inilah yang menjadi akar masalah struktural di balik fenomena pemalsuan dokumen oleh pengungsi dan menjadi konteks yang harus dipertimbangkan dalam analisis pertanggungjawaban pidana.

Keempat, Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya dalam General Comment No. 20 menegaskan bahwa pembatasan hak-hak tertentu bagi non-warga negara harus bersifat proporsional dan tidak diskriminatif.¹²¹ Dalam penerapan

¹¹⁹ UNHCR, The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, Article 27-28.

¹²⁰ M. Alvi Syahrin, "Tindakan Hukum terhadap Orang Asing Mantan Narapidana yang Memiliki Kartu Pengungsi UNHCR dalam Perspektif Keimigrasian", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 13, No. 2 (2019), hlm. 142.

¹²¹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, *Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, UN Doc. E/C.12/GC/20, 2 July 2009, paragraf 20.

hukum pidana terhadap pengungsi, prinsip proporsionalitas ini berarti bahwa sanksi yang dijatuhkan harus sebanding dengan tingkat kesalahan dan tidak boleh secara otomatis berujung pada konsekuensi yang melampaui tujuan pemidanaan itu sendiri.

3. Perlindungan Komplementer (*Complementary Protection*) sebagai Batas Konsekuensi Pemidanaan

Perlindungan komplementer berakar pada kewajiban negara yang bersumber dari instrumen hak asasi manusia internasional, khususnya Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT) 1984 dan International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) 1966, yang memperluas cakupan perlindungan di luar kerangka hukum pengungsi tradisional.

Pasal 3 ayat (1) CAT menyatakan bahwa “*No State Party shall expel, return (refouler) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.*” Ketentuan ini memperluas perlindungan *non-refoulement* melampaui definisi pengungsi dalam Konvensi 1951, sehingga mencakup setiap individu yang berisiko menghadapi penyiksaan apabila dikembalikan ke negara asalnya, terlepas dari apakah individu tersebut memenuhi kriteria pengungsi atau tidak. Komite Anti Penyiksaan dalam General Comment No. 4 (2017) menegaskan bahwa larangan ini bersifat mutlak tanpa pengecualian apapun, termasuk apabila individu yang

bersangkutan telah melakukan tindak pidana.¹²² Perbedaan mendasarnya dengan Pasal 33 Konvensi 1951 adalah bahwa Pasal 3 CAT tidak mengenal klausul pengecualian sebagaimana Pasal 33 ayat (2) Konvensi 1951. Indonesia terikat kewajiban ini melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan CAT.¹²³

Komite Anti Penyiksaan dalam General Comment No. 1 mengenai implementasi Pasal 3 memberikan panduan rinci mengenai kewajiban negara dalam menilai risiko penyiksaan. Komite menegaskan bahwa dalam menentukan apakah terdapat *substantial grounds* untuk meyakini adanya risiko penyiksaan, otoritas yang berwenang harus mempertimbangkan seluruh faktor yang relevan, termasuk pola konsisten pelanggaran hak asasi manusia yang serius, kasar, atau massal di negara tujuan. Namun demikian, penilaian tetap harus berfokus pada risiko individual yang dihadapi oleh orang yang bersangkutan. Risiko tersebut tidak harus “*highly probable*”, melainkan cukup apabila bersifat “*foreseeable, personal, present and real.*”¹²⁴

Selain CAT, kewajiban *non-refoulement* juga berkembang dalam kerangka ICCPR. Meskipun ICCPR tidak secara eksplisit mencantumkan prinsip *non-refoulement*, Komite Hak Asasi Manusia melalui melalui General Comment No. 36 menegaskan bahwa negara dilarang mendeportasi atau memindahkan

¹²² UN Committee Against Torture, General Comment No. 4 (2017), *Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22*, UN Doc. CAT/C/GC/4, 4 September 2018, paragraf 8-12.

¹²³ Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984, Article 3.

¹²⁴ UN Committee Against Torture, General Comment No. 1, *Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22*, UN Doc. A/53/44, annex IX, 21 November 1997, paragraf 6-8.

seseorang ke negara lain apabila terdapat alasan substansial untuk meyakini adanya risiko nyata terhadap hak untuk hidup (Pasal 6 ICCPR) atau risiko penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi (Pasal 7 ICCPR).¹²⁵ Kewajiban ini berlaku terlepas dari status hukum individu yang bersangkutan, termasuk apabila ia telah dijatuhi pidana atas suatu tindak pidana.

Dengan demikian, perlindungan komplementer berdasarkan CAT dan ICCPR membentuk batas yang tidak dapat dilangkahi oleh negara dalam menjatuhkan konsekuensi atas pemidanaan pengungsi, yaitu proses peradilan dan pemidanaan dapat dilaksanakan sepenuhnya berdasarkan hukum nasional, namun deportasi ke negara asal yang berbahaya sebagai akibat lanjutan dari pemidanaan tersebut merupakan pelanggaran kewajiban internasional Indonesia.

C. Kewajiban Negara terhadap Pengungsi dalam Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Nasional

Setelah mengkaji tanggung jawab negara secara umum dan kedudukan serta hak pengungsi, perlu mengidentifikasi titik pertemuan dan titik konflik antara dua kerangka normatif yang berjalan secara bersamaan di Indonesia, yaitu kerangka kewajiban internasional yang mengikat Indonesia berdasarkan instrumen hak asasi manusia yang telah diratifikasi dan kerangka hukum domestik yang mengatur penanganan pengungsi dan orang asing. Identifikasi titik konflik normatif ini penting sebagai landasan untuk memahami mengapa persoalan

¹²⁵ UN Human Rights Committee, General Comment No. 36. *Article 6: Right to Life*, UN Doc. CCPR/C/GC/36, 3 September 2019, paragraf 30-31.

pertanggungjawaban pidana pengungsi berstatus UNHCR atas pemalsuan dokumen tidak dapat diselesaikan secara sederhana hanya dengan mengacu pada satu sistem norma.

1. Kerangka Kewajiban Internasional Indonesia terhadap Pengungsi

Meskipun Indonesia tidak terikat sebagai negara pihak dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi maupun Protokol 1967, kondisi tersebut tidak serta-merta membebaskan Indonesia dari kewajiban-kewajiban hukum internasional dalam konteks perlindungan pengungsi. Kewajiban dimaksud bersumber dari dua instrumen yang berbeda namun saling melengkapi satu sama lain, yakni instrumen-instrumen hak asasi manusia internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia, dan norma-norma hukum kebiasaan internasional yang mengikat seluruh negara tanpa terkecuali, terlepas dari ada atau tidaknya ratifikasi terhadap perjanjian internasional yang bersangkutan.

Dari sisi instrumen yang telah diratifikasi, Indonesia terikat oleh kewajiban perlindungan pengungsi yang bersumber dari CAT (diratifikasi melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1998), ICCPR (diratifikasi melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2005), ICESCR (diratifikasi melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 2005), dan CRC (diratifikasi melalui Keppres No. 36 Tahun 1990). Instrumen-instrumen ini secara kolektif membangun kerangka kewajiban yang mencakup larangan penyiksaan dan deportasi ke wilayah berbahaya, jaminan peradilan yang adil, pemenuhan hak ekonomi dan sosial dasar, serta perlindungan khusus bagi anak pengungsi. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, kewajiban-kewajiban ini

berlaku bagi semua individu di bawah yurisdiksi tanpa diskriminasi berdasarkan status kewarganegaraan.

Dari perspektif hukum kebiasaan internasional, prinsip *non-refoulement* telah mendapat pengakuan yang luas sebagai norma yang mengikat seluruh negara, termasuk negara-negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951. Sigit Riyanto, dalam kajiannya mengenai prinsip *non-refoulement* dan relevansinya dalam sistem hukum internasional, menegaskan bahwa prinsip tersebut telah berkembang menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari hukum kebiasaan internasional, bahkan diperdebatkan oleh sebagian kalangan sebagai norma yang berstatus *jus cogens*, yakni norma yang bersifat mutlak dan tidak dapat dikurangi atau disimpangi dalam keadaan apapun.¹²⁶ Implikasinya, ketiadaan ratifikasi Konvensi 1951 tidak membebaskan Indonesia dari kewajiban untuk menghormati prinsip *non-refoulement* dalam setiap kebijakan penanganan pengungsi, termasuk dalam penerapan hukum pidana.

Dalam praktiknya, Indonesia telah mengakui kewajiban-kewajiban ini secara implisit melalui penerbitan Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 yang secara eksplisit menyebutkan prinsip *non-refoulement* sebagai salah satu asas yang harus dihormati dalam penanganan pengungsi. Pengakuan ini menunjukkan bahwa Indonesia memahami dirinya sebagai negara yang terikat oleh standar perlindungan minimum terhadap pengungsi, meskipun belum menjadi pihak Konvensi 1951.

¹²⁶ Sigit Riyanto, "Prinsip Non-Refoulement dan Relevansinya dalam Sistem Hukum Internasional," *Mimbar Hukum*, Vol. 22, No. 3 (2010), hlm. 437.

2. Kerangka Hukum Nasional dalam Penanganan Pengungsi

Kerangka hukum nasional Indonesia dalam penanganan pengungsi bertumpu pada dua instrumen utama yang bekerja secara paralel namun tidak selalu selaras, yaitu Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri sebagai regulasi khusus pengungsi dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian sebagai regulasi umum orang asing.

Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 merupakan instrumen hukum domestik pertama yang secara khusus mengatur penanganan pengungsi di Indonesia. Perpres ini mengatur mekanisme penemuan, penampungan, pengamanan, dan pengawasan keimigrasian terhadap pengungsi, serta membagi tanggung jawab koordinasi antar kementerian dan lembaga. Perpres ini juga menegaskan bahwa penanganan pengungsi harus memperhatikan ketentuan internasional yang berlaku, termasuk prinsip *non-refoulement*.¹²⁷ Sebagaimana dikemukakan oleh Novianti dalam kajiannya mengenai implementasi Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016, regulasi ini mencerminkan komitmen Indonesia untuk menerapkan prinsip-prinsip internasional di tingkat domestik meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951.¹²⁸

Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 memiliki keterbatasan struktural yang fundamental. Pertama, sebagai peraturan presiden, Perpres ini berada di bawah undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan

¹²⁷ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, Pasal 3-4.

¹²⁸ Novianti, "Implementasi Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri," *Negara Hukum*, Vol. 10, No. 2 (2019), hlm. 285.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini berarti bahwa apabila terdapat pertentangan antara Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 dengan Undang-Undang Keimigrasian, maka Undang-Undang Keimigrasian yang berlaku. Kedua, Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tidak mengatur secara rinci hak-hak substantif pengungsi, seperti hak atas pekerjaan, akses pendidikan, dan dokumen identitas yang diakui secara domestik, sehingga menciptakan kekosongan perlindungan yang signifikan.¹²⁹

Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menempatkan pengungsi dalam kategori "orang asing" secara umum tanpa membedakan statusnya dari imigran ilegal biasa. Penyeragaman status ini coba dijembatani secara teknis melalui Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-0352.GR.02.07 Tahun 2016, yang meskipun sudah menggunakan nomenklatur "Pengungsi", namun tetap menundukkan perlindungan mereka di bawah diskresi administratif yang bersyarat. Hal ini terlihat pada Pasal 3 Perdirjen tersebut yang menyatakan bahwa izin tinggal pengungsi dapat tidak dipermasalahkan sepanjang mereka tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks tindak pidana pemalsuan dokumen, Undang-Undang Keimigrasian Pasal 123 mengatur sanksi pidana bagi siapapun yang dengan sengaja memberikan surat atau data palsu atau yang dipalsukan atau keterangan tidak benar dengan maksud untuk memperoleh visa atau izin tinggal bagi dirinya sendiri atau

¹²⁹ Liza Shahnaz, "Beyond Administrative Containment: A Decade of Normative Gaps in Indonesia's Refugee Governance Under Presidential Regulation No. 125/2016," *Borneo Law Review*, Vol. 9, No. 2 (2025), hlm. 149.

orang lain. Ketentuan ini berlaku secara umum tanpa memuat pengecualian khusus bagi pengungsi berstatus UNHCR.

Kondisi ini menciptakan situasi di mana pengungsi yang menggunakan dokumen palsu, sekalipun didorong oleh tekanan struktural yang diakui dalam kerangka internasional, seketika kehilangan status “tidak dipermasalahkan” tersebut. Akibatnya pelanggaran terhadap Pasal 123 UU Keimigrasian menjadi alasan legal bagi otoritas untuk mengaktifkan kembali mekanisme penindakan keimigrasian, yang pada akhirnya dapat berujung pada deportasi dan pengabaian prinsip *non-refoulement*.

3. Ketidaksinkronan Normatif sebagai Titik Konflik yang Mendasar

Pertemuan antara kerangka kewajiban internasional dan kerangka hukum nasional dalam penanganan pengungsi di Indonesia menghasilkan sebuah ketidaksinkronan normatif yang bersifat struktural, bukan sekadar kekosongan teknis yang dapat diselesaikan dengan peraturan pelaksana. Ketidaksinkronan ini teridentifikasi setidaknya pada tiga dimensi yang saling berkaitan.

Dimensi pertama adalah ketidaksinkronan antara pendekatan perlindungan berbasis hak (*rights-based approach*) yang dituntut oleh instrumen internasional dengan pendekatan kemanusiaan dan pengendalian imigrasi (*humanitarian and immigration-control approach*) yang dominan dalam kebijakan domestik Indonesia. Dewansyah dan Nafisah dalam kajiannya mengenai implementasi hak konstitusional atas suaka mengidentifikasi bahwa meskipun Pasal 28G ayat (2) UUD 1945 memberikan hak atas suaka yang bersifat konstitusional, dalam praktiknya pemerintah Indonesia memilih untuk mengoperasionalkan penanganan

pengungsi dalam kerangka bantuan kemanusiaan dan kontrol imigrasi, bukan sebagai pemenuhan kewajiban hak asasi manusia.¹³⁰ Pilihan pendekatan ini memiliki konsekuensi langsung, yaitu penanganan yang bersifat diskresi kemanusiaan dapat dicabut kapan saja melalui instrumen administratif, seperti yang terlihat dalam syarat ketaatan hukum pada Pasal 3 Perdirjen IMI No. IMI-0352.GR.02.07 Tahun 2016, sementara kewajiban berbasis hak seharusnya bersifat mengikat dan tidak dapat dikurangi secara sepihak.

Dimensi kedua adalah pertentangan antara Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 dengan Undang-Undang Keimigrasian dalam hal kategorisasi pengungsi. Pengaturan penanganan pengungsi dalam Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tidak sepenuhnya sesuai dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Ketidaksesuaian ini mencerminkan ketegangan antara logika perlindungan internasional yang mengakui kekhususan status pengungsi, dan logika imigrasi yang memperlakukan semua orang asing dengan standar yang seragam. Dalam situasi konflik normatif semacam ini, asas *lex superior derogat legi inferiori* menempatkan Undang-Undang Keimigrasian di atas Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016. Secara praktis, hal ini berarti bahwa perlindungan yang diberikan Perpres dapat seketika tereduksi oleh ketentuan pidana keimigrasian.

Dimensi ketiga adalah keterbatasan substansi UU Keimigrasian dalam mengakomodasi status khusus pengungsi, sehingga gagal mengintegrasikan

¹³⁰ Bilal Dewansyah dan Ratu Durotun Nafisah, "Problem Implementasi Hak Konstitusional atas Suaka: Keengganan dan Dampaknya," *Jurnal Majelis*, Edisi 7 (2018), hlm. 4.

kewajiban internasional ke dalam sistem hukum domestik secara koheren. Meskipun Sigit Riyanto dalam kajiannya mengenai urgensi legislasi hukum pengungsi di Indonesia menekankan perlunya kerangka hukum bagi pengungsi,¹³¹ arah kebijakan hukum yang lebih mendesak adalah melakukan rekonstruksi atau revisi terhadap UU Keimigrasian. Tanpa adanya klausul pengecualian atau perlakuan khusus (*special treatment*) bagi pengungsi dalam UU Keimigrasian, perlindungan mereka akan terus bergantung pada regulasi tingkat rendah seperti Perpres atau Perdirjen yang kalah hierarki dari ketentuan pidana.

Kebutuhan revisi ini terlihat nyata ketika pengungsi terpaksa melakukan tindakan *survival* seperti penggunaan dokumen identitas domestik yang tidak sah demi bertahan hidup. Dalam kerangka hukum saat ini, tindakan tersebut langsung ditarik ke ranah kriminalisasi murni, yang pada gilirannya membatalkan syarat ketaatan hukum dalam Pasal 3 Perdirjem IMI 2016. Jika UU Keimigrasian direvisi dengan memasukkan klausul perlindungan bagi pengungsi, maka tindakan "karena keterpaksaan struktural" tersebut tidak akan berujung pada deportasi otomatis. Dengan demikian, revisi UU Keimigrasian menjadi solusi normatif yang lebih realistis untuk mengakhiri posisi rentan pengungsi yang selama ini diakui secara internasional namun dikriminalisasi secara domestik.

¹³¹ Sigit Riyanto, "Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia," *Indonesian Journal of International Law*, Vol. 2, No. 1 (2004), hlm. 81.

BAB III

URGENSI PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PARA PENGUNGSI

DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA

Perlindungan hukum merupakan salah satu fungsi esensial negara hukum yang tidak dapat dilepaskan dari pengakuan atas harkat dan martabat manusia sebagai subjek hukum. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.¹³² Dalam kerangka tersebut, Hadjon membedakan dua bentuk perlindungan hukum, yaitu perlindungan hukum preventif yang bersifat pencegahan sebelum terjadinya pelanggaran, dan perlindungan hukum represif yang bersifat penyelesaian sengketa setelah pelanggaran terjadi.¹³³ Perbedaan ini memiliki relevansi khusus dalam konteks penelitian ini, di mana urgensi perlindungan hukum bagi pengungsi tidak hanya berkaitan dengan respons represif terhadap tindak pidana yang mereka lakukan, melainkan lebih mendasar lagi berkaitan dengan kebutuhan perlindungan preventif yang secara struktural belum terpenuhi oleh kerangka hukum Indonesia saat ini.

Sebagaimana telah dianalisis dalam Bab II, ketidaksinkronan normatif antara kewajiban internasional Indonesia dan kerangka hukum domestik menciptakan kondisi di mana pengungsi berstatus UNHCR berada dalam posisi

¹³² Philipus M. Hadjon, *Loc. Cit.*

¹³³ *Ibid.*, hlm. 3.

rentan secara hukum. Kondisi ini bukan merupakan persoalan individual, melainkan produk dari ketiadaan kebijakan hukum yang koheren dan komprehensif.

Satjipto Rahardjo dalam teori hukum progresifnya mengemukakan bahwa hukum sejatinya adalah untuk manusia, bukan manusia untuk hukum.¹³⁴ Dalam perspektif ini, sistem hukum yang gagal merespons kondisi struktural kelompok rentan seperti pengungsi yang berada dalam kondisi *limbo* berkepanjangan tanpa solusi yang dapat diprediksi bukan hanya merupakan kekosongan normatif, melainkan kegagalan fungsi hukum yang paling mendasar.

Rahayu, Roisah, dan Susetyorini (2020) dalam penelitiannya menegaskan bahwa meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, kewajiban perlindungan hak asasi manusia terhadap pengungsi tetap melekat melalui instrumen-instrumen yang telah diratifikasi.¹³⁵ Kewajiban ini, sebagaimana telah diuraikan dalam Bab II, bersumber dari CAT, ICCPR, ICESCR, dan CRC yang semuanya telah diratifikasi oleh Indonesia.

Urgensi perlindungan hukum bagi pengungsi dalam perspektif hak asasi manusia memperoleh landasannya dari tiga dimensi yang saling berkaitan. Dimensi pertama bersifat faktual, yaitu realitas kehidupan pengungsi di Indonesia yang telah bergeser dari kondisi transit sementara menjadi *limbo* berkepanjangan menciptakan kerentanan-kerentanan konkret yang berdampak langsung pada kapasitas kepatuhan hukum mereka. Dimensi kedua bersifat kausal-struktural, yaitu

¹³⁴ Satjipto Rahardjo, *Loc. Cit.*

¹³⁵ Rahayu, Kholis Roisah, dan Peni Susetyorini, "Perlindungan Hak Asasi Manusia Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia," *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 49. No. 2 (2020), hlm. 202.

kerentanan yang dialami pengungsi terutama larangan bekerja dan ketiadaan dokumen identitas yang diakui dalam sistem hukum domestik merupakan faktor yang secara langsung relevan bagi analisis pertanggungjawaban pidana pemalsuan dokumen yang menjadi fokus penelitian ini. Dimensi ketiga bersifat normatif-filosofis, yaitu prinsip-prinsip keadilan substantif yang menjadi fondasi sistem hukum yang adil menuntut bahwa sistem tersebut mampu mengakomodasi kondisi khusus kelompok rentan dalam penerapan sanksi pidana.

Penelitian ini menempatkan pengungsi sebagai subjek hukum yang memiliki posisi unik. Mereka berada di bawah yurisdiksi hukum nasional Indonesia dan karenanya tunduk pada sistem hukum pidana domestik, namun secara bersamaan memiliki status internasional yang membawa serta seperangkat kewajiban perlindungan bagi negara. Ketegangan antara dua dimensi ini adalah inti dari urgensi yang dianalisis dalam bab ini. Fakta bahwa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara secara institusional telah mengakui urgensi ini melalui penandatanganan Letter of Understanding (LoU) dengan UNHCR pada Oktober 2022 merupakan salah satu cerminan kesadaran akademis yang berkembang bahwa persoalan perlindungan pengungsi memerlukan perhatian serius dari komunitas hukum Indonesia.¹³⁶

Fenny Bintarawati dkk dalam penelitiannya mengidentifikasi bahwa tantangan perlindungan hukum bagi pengungsi di Indonesia mencakup rintangan birokrasi, keterbatasan akses terhadap pendampingan hukum, masalah

¹³⁶ Fakultas Hukum UMSU, "Fakultas Hukum UMSU dan UNHCR Tandatangani Letter of Understanding (LoU)," *Berita Resmi Fakultas Hukum UMSU*, 21 Oktober 2022, <https://fahum.umsu.ac.id/fakultas-hukum-umsu-unhcr-ikat-kerja-sama-dengan-letter-of-understanding-lou/>, diakses pada tanggal 24 Februari 2026.

dokumentasi, hambatan terhadap pendidikan, perawatan kesehatan, dan pekerjaan.¹³⁷ Ragam permasalahan tersebut menunjukkan bahwa kerangka hukum yang ada belum mampu memberikan perlindungan yang komprehensif dan terkoordinasi.

Dengan mempertimbangkan dinamika faktual dan keterbatasan kerangka regulasi yang berlaku, urgensi perlindungan hukum terhadap pengungsi tidak lagi dapat ditempatkan sebagai isu sekunder dalam sistem hukum nasional. Realitas kerentanan yang bersifat struktural menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara tuntutan kepatuhan terhadap hukum positif dan kondisi objektif yang membatasi ruang gerak pengungsi dalam memenuhi standar legalitas formal. Situasi ini menimbulkan konsekuensi yuridis yang tidak sederhana, khususnya ketika kerentanan tersebut beririsan dengan rezim pertanggungjawaban pidana. Oleh karena itu, pembahasan berikut diarahkan untuk mengkaji secara kritis keterkaitan antara kondisi faktual, konstruksi normatif, dan implikasi hukumnya, guna menegaskan dasar argumentatif bagi kebutuhan penguatan perlindungan hukum yang lebih responsif dan berkeadilan.

A. Kondisi Faktual Kehidupan Pengungsi di Indonesia

1. Pergeseran Struktural dari Transit Sementara Menuju *Limbo* Berkelanjutan

Pemahaman yang akurat tentang urgensi perlindungan hukum bagi pengungsi di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari pemahaman tentang pergeseran

¹³⁷ Fenny Bintarawati, dkk, "Tantangan dan Prospek Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia bagi Pengungsi Rohingya di Indonesia dari Perspektif Masyarakat," *Jurnal Hukum dan HAM Wara Sains*, Vol. 2. No. 12 (2023), hlm. 1174.

mendasar dalam karakter kehadiran mereka selama satu dekade terakhir. Ketika Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri disusun, regulasi tersebut bertumpu pada asumsi implisit bahwa Indonesia berfungsi sebagai negara transit sementara yang akan melepas pengungsi melalui *resettlement* ke negara ketiga dalam waktu yang relatif singkat. Asumsi ini secara empiris telah terbukti tidak lagi mencerminkan kenyataan.

Data UNHCR Indonesia per November 2024 mencatat masih terdapat 11.735 pengungsi dan pencari suaka yang bermukim di Indonesia, mayoritas berasal dari Afghanistan (54%), Somalia, dan Myanmar.¹³⁸ Mixed Migration Centre dalam laporan komprehensif berjudul *A Transit Country No More: Refugees and Asylum Seekers in Indonesia* (2021) mendokumentasikan bahwa rata-rata pengungsi di Indonesia telah tinggal selama bertahun-tahun, jauh melampaui konsep "transit sementara" yang menjadi landasan regulasi yang berlaku.¹³⁹ Meskipun kebutuhan global terhadap *resettlement* terus meningkat, kuota negara-negara tujuan tetap jauh di bawah jumlah pengungsi yang diperkirakan membutuhkan solusi tersebut. Menurut UNHCR Global Report 2024, meskipun jumlah keberangkatan *resettlement* pada 2024 mencapai rekor tertinggi sekitar 188.800 orang, jumlah ini masih menutupi kurang dari 8% dari sekitar 2,4 juta pengungsi yang diperkirakan membutuhkan *resettlement* di tahun yang sama,

¹³⁸ UNHCR Indonesia, *Protection Brief Indonesia*, (Jakarta: UNHCR Indonesia, 2024), hlm. 2.

¹³⁹ Mixed Migration Centre, *A Transit Country No More: Refugees and Asylum Seekers in Indonesia*, (Jenewa: Mixed Migration Centre, 2021), hlm. 48.

menunjukkan bahwa sebagian besar pengungsi tidak akan memperoleh *resettlement* dalam waktu yang dapat diprediksi.¹⁴⁰

Kondisi ini menciptakan celah hukum yang nyata, yaitu pengungsi berada dalam situasi *protracted displacement* yang tidak diantisipasi oleh kerangka hukum yang berlaku, sehingga perlindungan yang seharusnya mereka terima menjadi tidak memadai.¹⁴¹ Pergeseran dari transit sementara ke *limbo* berkepanjangan ini mengubah secara mendasar sifat hubungan antara pengungsi dan negara tempat tinggalnya dari hubungan yang bersifat sementara, menjadi hubungan yang secara faktual telah berjalan selama bertahun-tahun dan melahirkan ekspektasi serta tanggung jawab yang lebih substansial.

M. Alvin Syahrin dkk (2024) dalam kajiannya menegaskan bahwa pergeseran struktural ini menuntut respons kebijakan hukum yang berbeda secara fundamental dari sekadar pengelolaan administratif jangka pendek.¹⁴² Sejalan dengan itu, Antje Missbach dan Gerhard Hoffstaedter (2020) dalam artikel mereka menunjukkan bahwa negara-negara transit seperti Indonesia memiliki kepentingan politik domestik tersendiri dalam menangani migrasi tidak teratur, sehingga kebijakan yang diambil tidak selalu sepenuhnya selaras dengan tekanan atau kerangka kebijakan eksternal. Dalam praktiknya, penanganan yang berorientasi pada kontrol migrasi dan keamanan sering kali lebih dominan dibandingkan

¹⁴⁰ UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2024*, hlm. 54.

¹⁴¹ Cifebrima Suyastri dkk, "Legal Gap in Refugee Protection in Non-Signatory Countries: An Evidence from Indonesia," *Danube*, Vol. 14, No. 3 (2023), hlm. 207.

¹⁴² M. Alvi Syahrin dkk, "In Search of Durable Solutions for Refugees in Indonesia; A State Security and Human Rights Protection Approach", *The Age of Human Rights*, No. 22 (2024), hlm. 33.

pendekatan berbasis perlindungan.¹⁴³ Dalam konteks inilah urgensi reformasi regulatif menjadi kebutuhan yang tidak dapat ditunda.

2. Kondisi Kehidupan Konkret dan Implikasi Yuridisnya

Ada tiga temuan utama berdasarkan penelitian lapangan yang menggambarkan kondisi kehidupan pengungsi di Indonesia. Pertama, penahanan masih digunakan sebagai respons utama terhadap pengungsi tanpa dokumen, meskipun hal ini bertentangan dengan standar internasional yang memberikan preferensi kepada alternatif non-penahanan. Kedua, akses terhadap bantuan finansial sangat terbatas dan terus menurun. Ketiga, ketidakpastian status dan masa depan menciptakan kondisi psikologis yang kronis dan melemahkan kapasitas pengungsi untuk menjalani kehidupan yang produktif dan taat hukum.¹⁴⁴

Mixed Migration Centre (2021) mencatat bahwa sebelum pandemi COVID-19, gabungan bantuan dari UNHCR, International Organization for Migration (IOM), dan Jesuit Refugee Service (JRS) hanya mampu menjangkau sekitar 9.000 dari total populasi pengungsi yang ada, dengan nilai bantuan yang jauh di bawah kebutuhan minimum hidup layak.¹⁴⁵ Pola keterbatasan ini masih berlanjut pada 2026, yang ditandai dengan protes pengungsi Rohingya terhadap besaran bantuan tunai bulanan sekitar Rp1,05 juta per individu, Rp1,7 juta untuk pasangan suami istri tanpa anak, dan Rp2,3 juta untuk keluarga dengan satu anak, yang dinilai tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan dasar secara

¹⁴³ Antje Missbach dan Gerhard Hoffstaedter, "When Transit States Pursue Their Own Agenda: Malaysian and Indonesian Responses to Australia's Migration and Border Policies," *Migration and Society*, Vol. 3, No. 1 (2020), hlm. 75.

¹⁴⁴ Cifebrima Suyastri dkk, *Op.Cit.*, hlm. 203.

¹⁴⁵ Mixed Migration Centre, *Op.Cit.*, hlm. 24.

berkelanjutan.¹⁴⁶ Pengurangan bantuan finansial oleh IOM hingga 30% pada tahun 2025 yang sebagian dipicu oleh penurunan kontribusi dari Amerika Serikat memperburuk kondisi ini secara signifikan. Pengurangan pendanaan yang signifikan ini berdampak buruk bagi pengungsi yang menyebabkan kekhawatiran serius mengenai pemenuhan kebutuhan dasar mereka.¹⁴⁷

Sejalan dengan hal tersebut, kondisi larangan bekerja dan ketidakpastian psikologis akibat ketidakjelasan status mendorong sejumlah pengungsi untuk terlibat dalam kegiatan ekonomi informal yang berada di luar batas yang diperbolehkan secara hukum, termasuk potensi penggunaan identitas atau dokumen yang tidak resmi.¹⁴⁸ Hal ini bukan berarti bahwa kondisi kemiskinan atau tekanan struktural secara otomatis membenarkan tindak pidana. Namun fakta-fakta ini membuktikan bahwa ketidaksinkronan normatif yang diidentifikasi dalam Bab II bukan sekadar persoalan akademis, melainkan berdampak konkret pada interaksi pengungsi dengan sistem hukum pidana.

Kesenjangan antara kewajiban internasional Indonesia dan Implementasi domestik dalam perlindungan pengungsi bukan semata-mata merupakan persoalan kapasitas kelembagaan, melainkan mencerminkan pilihan kebijakan yang belum sepenuhnya mengintegrasikan perspektif hak asasi manusia.¹⁴⁹ Identifikasi ini

¹⁴⁶ “Rohingya Protes IOM, ‘Kami Dibiarkan Mati Pelan-Pelan,’” *Gatra Dewata*, 20 Januari 2026, <https://gatradowata.com/rohingya-protos-iom-kami-dibiarkan-mati-pelan-pelan/>, diakses pada tanggal 26 Februari 2026.

¹⁴⁷ “UN Migration Agency Forced to Restructure Amid Significant Budget Cuts,” *UN News*, 18 Maret 2025, <https://news.un.org/en/story/2025/03/1161221>, diakses pada tanggal 26 Februari 2026.

¹⁴⁸ Luthvi Febryka Nola, “Refugee Employment Prohibition in Indonesia,” dalam *Proceeding of the 3rd International Conference on Indonesian Legal Studies 2020*, Semarang: European Alliance for Innovation, 2021, hlm. 2.

¹⁴⁹ Sigit Riyanto, Urgensi, *Op.Cit.*, hlm. 77.

menjadi penting karena menegaskan bahwa kondisi faktual yang dialami pengungsi adalah hasil dari pilihan regulatif yang dapat diubah melalui reformasi kebijakan hukum, bukan sekadar konsekuensi yang tidak dapat dihindari dari ketiadaan ratifikasi Konvensi 1951.

3. Dimensi Kesehatan Mental dalam Situasi *Limbo* Berkepanjangan Serta Relevansinya terhadap Penilaian *Mens Rea*

Dimensi yang sering diabaikan dalam analisis yuridis tentang pengungsi, namun memiliki relevansi langsung terhadap penelitian ini adalah dampak kondisi *limbo* berkepanjangan terhadap kesehatan mental dan kapasitas pengambilan keputusan. Kajian longitudinal Nickerson dkk. yang meneliti kesehatan mental pengungsi di Indonesia selama dua tahun dalam konteks *protracted displacement* menunjukkan bahwa isolasi sosial, kesepian, dan ancaman psikologis persisten merupakan kondisi yang secara statistik bermakna pada populasi pengungsi Indonesia.¹⁵⁰ Temuan ini sejalan dengan tinjauan sistematis Aleena Shahzad dkk yang mengidentifikasi bahwa penantian berkepanjangan dalam proses suaka secara konsisten menghasilkan hilangnya kendali atas masa depan dan ketidakmampuan merencanakan kehidupan, kondisi yang secara kumulatif memperlemah kesejahteraan psikologis dan kapasitas pengambilan keputusan individu pengungsi.¹⁵¹

Dampak psikologis dari *limbo* berkepanjangan juga memiliki dimensi kolektif yang perlu diperhatikan. Pengungsi di Indonesia hidup dalam komunitas

¹⁵⁰ Gulsah Kurt dkk, "Longitudinal Investigation of Social Isolation, Loneliness, and Health Outcomes Among Refugees in a Low-Resource Setting," *medRxiv preprint* (2025), hlm. 6.

¹⁵¹ Aleena Shahzad dkk, "The Psychological Impact of Spending a Prolonged Time Awaiting Asylum," *European Journal of Psychotraumatology*, Vol. 16, No. 1 (2025), hlm. 6.

yang terisolasi secara sosial, seringkali terkonsentrasi di beberapa kota besar seperti Jakarta, Makassar, dan Medan, jauh dari jaringan sosial dan budaya yang familiar. Kondisi isolasi sosial ini secara signifikan berkorelasi dengan peningkatan risiko gangguan kesehatan mental dan perilaku yang secara sosial tidak adaptif. Dalam konteks yuridis, hal ini relevan karena perilaku tidak adaptif yang merupakan respons terhadap tekanan psikologis yang ekstrem, termasuk penggunaan dokumen yang tidak sah sebagai strategi bertahan hidup, memerlukan pendekatan analisis yang lebih bernuansa daripada yang tersedia dalam penerapan doktrin pertanggungjawaban pidana secara konvensional.

Relevansi dimensi kesehatan mental ini bagi penelitian tentang pertanggungjawaban pidana pemalsuan dokumen terletak pada kaitannya dengan penilaian *mens rea*. Doktrin hukum pidana Indonesia mensyaratkan adanya unsur kesalahan (*schuld*) yang mencakup penilaian atas kemampuan seseorang untuk memahami sifat melawan hukum perbuatannya dan membuat pilihan yang bebas. Seorang pengungsi yang telah berada dalam kondisi *limbo* selama bertahun-tahun, dalam tekanan psikologis yang terdokumentasi secara ilmiah, tanpa akses terhadap alternatif legal yang memadai untuk memenuhi kebutuhan dasar, memiliki kapasitas pengambilan keputusan yang secara objektif berbeda dari individu yang tidak menghadapi tekanan struktural serupa. Hal ini tidak mengimplikasikan imunitas dari pertanggungjawaban pidana, namun merupakan konteks yang tidak dapat diabaikan dalam penilaian yang adil atas unsur *mens rea* maupun dalam penerapan alasan penghapusan pidana.

Perlu pula ditegaskan bahwa sistem hukum pidana Indonesia mengenal konsep kemampuan bertanggung jawab (*toerekeningsvatbaarheid*) yang mensyaratkan bahwa seseorang hanya dapat dipidana apabila perbuatannya dapat dipertanggungjawabkan kepadanya secara penuh. Kondisi psikologis yang melemahkan kapasitas pengambilan keputusan, apabila terbukti secara klinis dapat menjadi dasar untuk mempertimbangkan penurunan atau penghapusan kemampuan bertanggung jawab. Yang lebih relevan secara praktis adalah bahwa kondisi psikologis ini, bahkan tanpa mencapai ambang klinis, merupakan faktor yang relevan dalam penentuan derajat kesalahan dan proporsionalitas pemidanaan.

B. Kerentanan Struktural Khusus Akibat Larangan Bekerja dan Ketiadaan Dokumen yang Diakui

1. Larangan Bekerja sebagai Sumber Kerentanan Kausal

Dari seluruh kerentanan yang dihadapi pengungsi di Indonesia, larangan bekerja merupakan yang paling langsung relevan secara kausal bagi topik penelitian ini. Larangan bekerja bagi pengungsi di Indonesia bersumber dari instrumen hukum yang berjalan secara paralel dan saling memperkuat. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, khususnya Pasal 42 sampai dengan Pasal 49, mensyaratkan izin kerja (IMTA/RPTKA) bagi setiap tenaga kerja asing. Pengungsi tidak dapat memenuhi persyaratan administratif tersebut karena tidak memiliki paspor yang sah dari negara asal yang secara definitif merupakan kondisi khas pengungsi yang melarikan diri.

Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 dalam hal ini tidak memberikan mekanisme alternatif yang memungkinkan pengungsi memperoleh izin kerja dalam bentuk apapun. Larangan ini juga dipertegas dalam Lampiran Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-0352.02.07 Tahun 2016, yaitu Surat Pernyataan Pengungsi, yang di dalamnya tercantum kewajiban bagi pengungsi untuk tidak melakukan pekerjaan dalam bentuk apa pun dan mencari nafkah di Indonesia. Dengan menandatangani surat pernyataan tersebut, pengungsi secara formal melepaskan hak ekonominya demi mendapatkan perlindungan administratif sementara.

Ketiadaan hak bekerja secara formal merupakan hambatan paling signifikan bagi perlindungan sosial pengungsi di Indonesia. Tanpa hak bekerja, pengungsi tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar mereka secara mandiri dan terpaksa bergantung sepenuhnya pada bantuan yang terbatas, tidak konsisten, dan terus mengalami penurunan dalam beberapa tahun terakhir. Kondisi ketergantungan total pada bantuan yang tidak mencukupi ini menciptakan tekanan ekonomi yang bersifat kronis dan tidak dapat diselesaikan melalui upaya individual dalam batas-batas yang diperbolehkan secara hukum.¹⁵²

Meskipun terdapat celah-celah regulasi yang secara teoritis dapat dimanfaatkan pengungsi untuk bekerja melalui skema informal, praktik ini justru menempatkan mereka dalam risiko hukum lebih lanjut.¹⁵³ Nola (2021)

¹⁵² Ayub Torry Satriyo Kusumo dkk, "Reforming Social Rights for International Refugees in Indonesia: Towards Enhanced Welfare and Legal Protection," *Journal of Law and Legal Reform*, Vol. 6, No. 4 (2025), hlm. 1938.

¹⁵³ Marupa Hasudungan Sianturi dan Nino Viartasiwi, "Advocating the Temporary Rights to Work for Refugees and Asylum Seekers in Transit in Indonesia," *Indonesian Law Review*, Vol. 11, No. 3 (2021), hlm. 250.

mengkonfirmasi bahwa celah-celah tersebut tidak memberikan kepastian hukum yang memadai dan bahwa pengungsi yang bekerja secara informal tetap rentan terhadap penegakan hukum sewaktu-waktu.¹⁵⁴ Hal ini terbukti nyata dalam pemberitaan resmi Direktorat Jenderal Imigrasi yang mendokumentasikan penangkapan pengungsi Afghanistan yang bekerja sebagai kuli bangunan.¹⁵⁵

Dari perspektif hukum pidana, hubungan kausal antara larangan bekerja dan pemalsuan dokumen perlu dianalisis secara cermat. Pengungsi yang tidak memiliki hak bekerja secara formal, namun secara bersamaan tidak memiliki sumber penghidupan yang memadai, menghadapi tekanan struktural yang secara nyata mendorong ke arah pencarian alternatif ekonomi, termasuk penggunaan dokumen identitas yang tidak sah. Tekanan ini tidak identik dengan pemaksaan yang meniadakan pertanggungjawaban pidana secara penuh, namun ia merupakan konteks struktural yang relevan dalam analisis unsur kesalahan dan proporsionalitas pemidanaan.

Juliet P. Stumpf dalam kajian tentang krisis kriminalisasi imigrasi (*crimmigration*) mengidentifikasi bahwa konvergensi antara hukum imigrasi dan hukum pidana secara struktural menciptakan kondisi di mana pelanggaran administratif keimigrasian yang didorong oleh ketidakmampuan memenuhi persyaratan birokratis ditangani dengan instrumen pemidanaan yang tidak proporsional.¹⁵⁶ Kerangka analisis *crimmigration* ini relevan untuk memahami

¹⁵⁴ Luthvi Febryka Nola, *Op.Cit.*, hlm. 5.

¹⁵⁵ Direktorat Jenderal Imigrasi, "Rudenim Makassar Amankan 2 Pengungsi yang Kedapatan Bekerja sebagai Kuli Bangunan," *Berita Resmi*, 19 Mei 2021, <https://www.imigrasi.go.id>, diakses pada tanggal 12 Maret 2026.

¹⁵⁶ Juliet P. Stumpf, "The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power," *American University Law Review*, Vol. 56, No. 2 (2006), hlm. 384.

posisi pengungsi yang terjat dalam pertemuan antara sistem keimigrasian dan sistem pidana di Indonesia.

2. Ketiadaan Dokumen Identitas yang Diakui sebagai Bentuk Eksklusi Sistemik dari Sistem Hukum Domestik

Faktor kerentanan kedua yang secara khusus relevan bagi penelitian ini adalah ketiadaan dokumen identitas yang memiliki kekuatan hukum dalam sistem administrasi dan hukum domestik Indonesia. Kartu pengungsi yang diterbitkan oleh UNHCR (*Refugee Card* atau *Mandate Refugee Card*) merupakan satu-satunya dokumen formal yang dimiliki sebagian besar pengungsi di Indonesia. Namun, kartu UNHCR ini tidak memiliki kedudukan hukum dalam sistem administrasi kependudukan Indonesia. ia tidak diakui sebagai identitas yang sah oleh sistem perbankan, tidak dapat digunakan untuk mengakses layanan publik yang mensyaratkan Nomor Induk Kependudukan (NIK), dan tidak memiliki kekuatan pembuktian formal dalam proses hukum domestik di luar pengakuan informal dari aparat yang bersangkutan.

Kajian Kusumo dkk mengidentifikasi bahwa ketiadaan kerangka hukum domestik yang komprehensif tentang hak-hak sosial pengungsi secara langsung berdampak pada ketidakmampuan pengungsi mengakses layanan esensial yang mensyaratkan identitas kependudukan yang sah.¹⁵⁷ Feby Dwiki Darmawan dan Dodik Setiawan Nur Heriyanto dalam penelitiannya mengidentifikasi bahwa dampak ketiadaan dokumen yang diakui ini melampaui generasi pertama pengungsi, yaitu anak-anak pengungsi yang lahir di Indonesia berisiko menghadapi

¹⁵⁷ Ayub Torry Satriyo Kusumo dkk, *Op.Cit.*, hlm. 1952.

kondisi *de facto statelessness* karena tidak dapat didaftarkan dalam sistem pencatatan sipil manapun.¹⁵⁸ UNHCR Indonesia dalam Protection Brief November 2024 menegaskan bahwa perluasan akses pengungsi ke sistem pencatatan sipil, kesehatan, dan pendidikan nasional merupakan salah satu prioritas advokasi yang paling mendesak.¹⁵⁹

Implikasi praktis dari eksklusi dokumen ini sangat luas. Pengungsi tidak dapat membuka rekening bank, tidak dapat menyewa tempat tinggal secara formal, tidak dapat mengakses layanan kesehatan melalui sistem BPJS, dan tidak dapat mengakses sistem peradilan secara setara karena hambatan dalam persyaratan administrasi. Kondisi eksklusi sistemik ini menciptakan insentif struktural yang kuat untuk memperoleh dokumen identitas melalui jalur-jalur informal yang secara hukum bermasalah. Dalam konteks tindak pidana pemalsuan dokumen status kewarganegaraan yang menjadi topik sentral penelitian ini, ketiadaan dokumen identitas yang diakui secara domestik merupakan konteks kausal yang tidak dapat diabaikan dalam analisis komprehensif atas pertanggungjawaban pidana.

3. Penahanan Imigrasi sebagai Titik Temu antara Sistem Keimigrasian dan Hukum Pidana

Terdapat satu dimensi kerentanan yang secara langsung relevan bagi penelitian ini dan perlu dianalisis secara tersendiri, yaitu penggunaan penahanan imigrasi (*immigration detention*) sebagai respons terhadap pengungsi tanpa dokumen. Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang

¹⁵⁸ Feby Dwiki Darmawan dan Dodik Setiawan Nur Heriyanto, "Invoking International Human Rights Law to Prevent Statelessness of International Refugee Children Born in Indonesia," *Prophetic Law Review*, Vol. 5, No. 1 (2023), hlm. 35.

¹⁵⁹ UNHCR Indonesia, *Op.Cit.*, hlm. 2.

Keimigrasian memberikan kewenangan kepada pejabat imigrasi untuk menempatkan orang asing yang berada di Indonesia tanpa dokumen perjalanan yang sah ke dalam Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim). Ketentuan ini secara formal berlaku terhadap pengungsi yang tidak memiliki dokumen imigrasi yang sah, dan kepemilikan kartu UNHCR tidak secara otomatis mengecualikan pengungsi dari kemungkinan penempatan di Rudenim meskipun dalam praktiknya koordinasi dengan UNHCR dilakukan sebelum tindakan penahanan diambil.

Ichsanoodin Mufty Muthahari dan M. Almudawar dalam kajiannya menyoroti bahwa pengungsi dan pencari suaka di Indonesia tidak mendapatkan perlindungan yang efektif, dengan menyebut secara eksplisit keterbatasan kapabilitas dan kapasitas Rudenim dalam pengelolaan dan penanganan pengungsi dari luar negeri dalam kerangka penghormatan Hak Asasi Manusia.¹⁶⁰ Lebih lanjut Antje Missbach menganalisis pergeseran kebijakan Indonesia dari penahanan imigrasi sewenang-wenang menuju mekanisme alternatif penahanan, dan menyimpulkan bahwa meskipun pergeseran tersebut dipuji sebagai kemajuan, mekanisme alternatif yang diterapkan pada kenyataannya masih mengandung watak karserasi dan melanggengkan suatu *continuum of unfreedom* dalam bentuk yang lebih halus.¹⁶¹

¹⁶⁰ Ichsanoodin Mufty Muthahari dan M. Almudawar, "Penanganan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia terhadap Pengungsi (Refugees) dan Pencari Suaka (Asylum Seekers) di Indonesia Sesuai Pengkajian Perpres 125 Tahun 2016 dan Implementasi Peran Rumah Detensi Imigrasi dalam Penanganan Pengungsi di Luar Negeri pada Masa Pandemi Covid-19," *Perspektif Hukum* (2021), hlm. 293.

¹⁶¹ Antje Missbach, "Substituting immigration detention centres with 'open prisons' in Indonesia: Alternatives to Detention as the Continuum of Unfreedom," *Citizenship Studies*, Vol. 25, No. 2, hlm. 224.

Dari perspektif hukum pidana, relevansi praktik penahanan imigrasi ini terletak pada fakta bahwa pengungsi yang ditahan di Rudenim dalam beberapa kasus setelah tertangkap menggunakan dokumen yang tidak sah atau melakukan pekerjaan informal, menghadapi proses hukum dalam kondisi yang sangat tidak setara seperti kendala bahasa, ketiadaan akses bantuan hukum yang memadai, dan ketidakakraban dengan sistem hukum Indonesia.

Cifebrima Suyastri dkk mengonfirmasi bahwa kondisi penahanan yang melebihi kapasitas dan berlangsung dalam ketidakpastian temporal yang berkepanjangan memperburuk tekanan psikologis yang telah diuraikan sebelumnya.¹⁶² Kondisi ini bukan hanya persoalan keadilan prosedural, melainkan secara substantif mempengaruhi kemampuan pengungsi untuk memberikan pembelaan yang efektif dalam proses hukum pidana, serta relevan dalam penilaian proporsionalitas penerapan sanksi.

C. Landasan Normatif-Filosofis, Analisis Komparatif, dan Langkah Perlindungan yang Mendesak

1. Keadilan Substantif sebagai Tuntutan Hukum Progresif

Kondisi faktual yang telah dipaparkan dan kerentanan struktural yang dianalisis memberikan gambaran yang komprehensif tentang realitas kehidupan pengungsi di Indonesia. Namun demikian, pembuktian urgensi perlindungan hukum tidak akan sempurna tanpa landasan normatif-filosofis yang menjelaskan

¹⁶² Cifebrima Suyastri dkk, *Loc.Cit.*

secara koheren mengapa perlindungan tersebut bukan sekadar kebijakan yang dianjurkan, melainkan keharusan yang bersifat normatif.

Tiga lapisan argumentasi yang dibangun untuk keperluan tersebut yaitu formula Radbruch tentang batas keabsahan hukum positif, konsep moralitas internal hukum Fuller tentang resiprositas antara negara dan subjek hukumnya, serta tuntutan hukum progresif Rahardjo bahwa hukum harus senantiasa melayani manusia sebagai tujuannya yang paling mendasar. Ketiganya, sebagaimana akan diuraikan, mengalir ke satu kesimpulan yang sama.

Gustav Radbruch dalam esai monumental *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht* ("Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law", 1946) merumuskan proposisi yang kemudian dikenal sebagai *Radbruch Formula* yaitu hukum positif yang telah mencapai tingkat ketidakadilan yang tidak dapat ditoleransi (*unerträgliches Maß*) kehilangan karakternya sebagai hukum dan tidak lagi mengikat secara hukum.¹⁶³

Radbruch membedakan dua formula turunan, yaitu *Unerträglichkeitsformel* (formula ketidaktoleransian) yang menyatakan bahwa hukum yang bertentangan dengan keadilan secara tidak tertahankan harus mengalah kepada keadilan dan *Verleugnungsformel* (formula pengingkaran) yang menyatakan bahwa hukum yang secara sengaja mengingkari kesetaraan sebagai inti keadilan bukan sekadar hukum yang cacat, melainkan sama sekali bukan hukum.¹⁶⁴

Proposisi ini lahir dari refleksi Radbruch atas bagaimana positivisme hukum yang

¹⁶³ Gustav Radbruch, "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law (1946)," diterjemahkan oleh Bonnie Litschewski Paulson dan Stanley L. Paulson, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26, No. 1 (2006), hlm. 6.

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 7.

kaku atau berpegang pada prinsip "hukum adalah hukum" tanpa reserve telah memungkinkan sistem hukum Nazi melegitimasi kejahatan yang paling mendasar.

Relevansi formula Radbruch bagi konteks penelitian ini terletak pada implikasinya terhadap proporsionalitas penerapan sanksi pidana. Sistem hukum yang secara struktural menempatkan pengungsi dalam kondisi *limbo* berkepanjangan, melarang mereka bekerja untuk memenuhi kebutuhan dasar, tidak menyediakan dokumen yang diakui dalam sistem domestik, namun kemudian menerapkan sanksi pidana atas respons bertahan hidup yang dihasilkan oleh kondisi tersebut menghadirkan tegangan serius dengan tuntutan keadilan substantif yang dirumuskan Radbruch. Penerapan hukum pidana secara mekanistik dalam konteks demikian, tanpa mempertimbangkan kondisi struktural yang melatarbelakanginya, berisiko menempatkan kepastian hukum formal di atas keadilan substantif, suatu urutan prioritas yang secara eksplisit ditolak oleh Radbruch dalam perkembangan pemikirannya pasca-Perang Dunia II.

Dimensi kedua dari landasan normatif-filosofis ini bersumber dari Lon L. Fuller melalui konsep *internal morality of law* yang telah diuraikan sebelumnya. Fuller menekankan bahwa salah satu syarat moralitas internal hukum adalah gagasan resiprositas, yaitu negara hanya dapat menuntut ketaatan dari warganya apabila negara memenuhi kewajibannya untuk menyediakan kerangka aturan yang dapat dipatuhi secara realistis. Apabila prinsip resiprositas ini dilanggar, ketika negara menerapkan kewajiban tanpa menyediakan kondisi yang memungkinkan

pemenuhannya, kewajiban untuk menaati hukum kehilangan dasar legitimasinya.¹⁶⁵

Dalam konteks pengungsi di Indonesia, argumen Fuller memiliki presisi yang tajam: negara menerapkan ketentuan pidana atas penggunaan dokumen tidak sah, namun secara bersamaan tidak menyediakan mekanisme legal apapun yang memungkinkan pengungsi memperoleh dokumen yang sah atau memenuhi kebutuhan dasarnya dalam batas-batas hukum yang berlaku. Ketidakseimbangan struktural antara tuntutan kepatuhan dan ketersediaan alternatif legal inilah yang secara langsung merobek prinsip resiprositas Fuller.

Lapisan ketiga dan paling aplikatif dari argumentasi ini bersumber dari teori hukum progresif Satjipto Rahardjo. Rahardjo secara tegas menegaskan bahwa hukum diciptakan untuk manusia, bukan manusia untuk hukum, dan bahwa penegakan hukum harus digerakkan oleh semangat keadilan dan kemanusiaan, bukan sekadar kepatuhan tekstual pada aturan. Dalam kerangka hukum progresif, penerapan sanksi pidana terhadap pengungsi yang memalsukan dokumen semata-mata karena tidak tersedia alternatif legal yang memadai merupakan contoh paradigmatik dari penerapan hukum yang secara positivistik benar namun secara progresif gagal total melayani tujuan hukum yang sesungguhnya. Hukum progresif menuntut agar aparat penegak hukum, termasuk hakim dalam menilai pertanggungjawaban pidana, tidak berhenti pada bunyi teks undang-undang,

¹⁶⁵ Kristen Rundle, "Fuller's Internal Morality of Law," *Philosophy Compass*, Vol. 11, No. 9, hlm. 499.

melainkan menembus ke konteks manusiawi yang melatarbelakangi perbuatan yang dihadapkan ke meja hijau.

Sintesis ketiga lapisan argumentasi ini menghasilkan satu proposisi normatif yang kohesif. Sistem hukum yang adil mensyaratkan bahwa penerapan sanksi pidana terhadap pengungsi tidak dapat dilepaskan dari penilaian atas konteks struktural yang melatarbelakanginya. Proposisi ini bukan sekadar tuntutan moral yang berada di luar hukum, melainkan konsekuensi logis yang mengalir dari tiga lapis argumentasi yuridis yang saling menopang.

Dari arah Radbruch, hukum yang secara konsisten mengabaikan konteks struktural hingga menghasilkan ketidakadilan yang ekstrem kehilangan klaim validitasnya sebagai hukum yang mengikat. Dari arah Fuller, sistem hukum yang menetapkan kewajiban tanpa menyediakan kondisi yang memungkinkan kepatuhan terhadap kewajiban itu bertentangan dengan moralitas internal hukum itu sendiri. Dari arah Rahardjo, hukum progresif menuntut agar aparat penegak hukum tidak berhenti pada bunyi teks norma, melainkan aktif menerobos ke substansi keadilan yang menjadi tujuan hukum tersebut dibentuk.

Ketiga lapis ini bertemu pada satu titik yang sama: penerapan sanksi pidana terhadap pengungsi yang memalsukan dokumen kewarganegaraan dalam kondisi *limbo* struktural tidak dapat diperlakukan identik dengan penerapan sanksi terhadap pelaku pemalsuan yang bertindak atas dasar motif kriminal murni. Perbedaan konteks ini bukan faktor yang meringankan semata, melainkan elemen substantif yang menentukan apakah pidanaaan dalam kasus konkret tersebut dapat dibenarkan secara yuridis maupun moral.

2. Perspektif Komparatif melalui Pembelajaran dari Negara Non-Anggota Konvensi

Salah satu argumen yang sering dikemukakan untuk membenarkan ketidakmemadai perlindungan pengungsi di Indonesia adalah bahwa sebagai negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, Indonesia tidak memiliki kewajiban hukum yang setara dengan negara anggota. Argumen ini, meskipun secara formal mengandung kebenaran parsial, secara normatif tidak memadai karena mengabaikan kewajiban yang mengalir dari instrumen lain yang telah diratifikasi.

M. Alvi Syahrin dkk (2024) mengidentifikasi bahwa meskipun Indonesia bukan negara pihak Konvensi 1951, Indonesia telah mengadopsi berbagai instrumen hukum internasional yang mengandung kewajiban perlindungan yang tidak kalah relevan bagi pengungsi.¹⁶⁶ Kajian komparatif Santa Indah Theresia Pardosi (2024) menunjukkan bahwa diskursus perlindungan pengungsi di Asia Tenggara, termasuk di negara-negara non-anggota Konvensi masih sangat didominasi perspektif keamanan, di mana pencari suaka seringkali diperlakukan sebagai ancaman terhadap kedaulatan dan ekonomi negara penerima, alih-alih sebagai subjek perlindungan kemanusiaan.¹⁶⁷

Perspektif tersebut dapat dilihat berdasarkan perbandingan pendekatan masing-masing negara dalam menangani pengungsi dan pencari suaka.¹⁶⁸

¹⁶⁶ M. Alvi Syahrin dkk, *Op.Cit.*, hlm. 7.

¹⁶⁷ Santa Indah Theresia Pardosi, "Perlindungan Pengungsi di Kawasan Asia Tenggara: Studi Perbandingan Sejumlah Negara Anggota ASEAN," *Realism: Law Review*, Vol. 2, No. 2, hlm. 183.

¹⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 188.

a. Filipina

Filipina merupakan negara pertama di Asia Tenggara yang meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, sekaligus yang paling terstruktur dalam memberikan perlindungan pengungsi di kawasan ini. Melalui Executive Order No. 304, Filipina menerbitkan dokumen identitas resmi khusus bagi pengungsi, memungkinkan mereka bepergian ke luar negeri dengan ketentuan tertentu, dan bekerja sama erat dengan UNHCR melalui Country Operations Plan. UNHCR secara eksplisit mengapresiasi tradisi kemanusiaan Filipina yang kuat, dan negara ini kerap disebut sebagai contoh penegakan HAM bagi pengungsi di kawasan Asia Tenggara.

b. Kamboja

Kamboja juga telah meratifikasi Konvensi 1951 dan menetapkan Sub-Decree No. 224 yang secara normatif menjamin hak dan kewajiban pengungsi setara dengan orang asing yang sah. Namun demikian, Santa mencatat bahwa pengakuan hukum tersebut tidak diikuti dengan implementasi yang memadai. Pengungsi di Kamboja tidak mendapatkan kartu penduduk melainkan hanya kartu pengungsi yang tidak umum diakui di luar lingkungan hukum, sehingga mereka menghadapi hambatan serius dalam mengakses pekerjaan, perumahan, layanan perbankan, hingga kebebasan bergerak. UNHCR sendiri merekomendasikan agar Kamboja menerbitkan kartu identitas resmi tambahan bagi pengungsi agar mereka dapat mengakses hak-hak dasar secara efektif.

c. Indonesia

Indonesia, meskipun tidak meratifikasi Konvensi 1951, menunjukkan pendekatan yang relatif lebih progresif dibandingkan negara-negara non-anggota lainnya di kawasan. Melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, Indonesia secara eksplisit memisahkan penanganan pengungsi dari rezim hukum migrasi umum dan menjalin kerja sama dengan UNHCR serta IOM dalam urusan kesejahteraan pengungsi. Alasan Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 antara lain karena menilai ketentuan Pasal 17 tentang hak bekerja dan Pasal 21 tentang hak memiliki rumah terlalu berat untuk dilaksanakan. Namun demikian, Santa mengidentifikasi adanya pertentangan norma antara Perpres 125/2016 dengan peraturan yang lebih tinggi, khususnya UU Keimigrasian, yang menciptakan ketidakjelasan regulasi dalam praktiknya dan berimplikasi langsung pada lemahnya perlindungan hak-hak dasar pengungsi.

d. Thailand

Thailand tidak memiliki undang-undang khusus pengungsi dan hanya mengandalkan Immigration Act B.E. 2522 (1979) yang tidak membedakan pengungsi dari orang asing atau migran ilegal pada umumnya. Kebijakan pengungsi Thailand sangat dipengaruhi oleh pertimbangan politik, sebagaimana tercermin dari respons awal Thailand yang menolak membuka kamp pengungsi dalam kasus Rohingya sebelum akhirnya membuka beberapa Immigration Detention Centre di tengah kontroversi yang masih berlanjut. Meskipun demikian, Santa mencatat bahwa Thailand tengah merencanakan

mekanisme nasional untuk melakukan *screening* guna mengakui status pengungsi secara sah, dan sebagai markas regional UNHCR diharapkan dapat menjadi model regional dalam penanganan pengungsi ke depan.

e. Malaysia

Malaysia, sebagai negara non-anggota Konvensi tanpa regulasi khusus pengungsi, menyandarkan seluruh penanganannya pada Immigration Act 1959/63 yang membedakan migran hanya berdasarkan legalitas dokumen, bukan status kebutuhan perlindungan. Konsekuensinya, pengungsi yang masuk secara ilegal atau tanpa izin tinggal yang sah sepenuhnya rentan terhadap penangkapan, penahanan, dan deportasi. Meskipun Malaysia berkolaborasi dengan UNHCR dan tidak menghalangi bantuan kemanusiaan, tidak ada jaminan hukum yang dapat diprediksi bagi pengungsi. Santa juga mencatat bahwa wacana pemberian izin kerja terbatas pada pekerjaan kategori 3D (*dirty, dangerous, difficult*) yang sempat dilontarkan pemerintah Malaysia pada Oktober 2023 justru dikritik para pembela HAM sebagai sikap yang tidak etis dan mencerminkan kurangnya empati terhadap penderitaan pengungsi.

f. Singapura

Singapura mengambil sikap paling restriktif. Melalui pernyataan resmi Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2014, Singapura secara prinsipil menolak menerima siapapun yang mencari suaka atau status pengungsi tanpa memandang etnis atau asal negara mereka. Santa mencatat bahwa alasan keterbatasan lahan yang dikemukakan pemerintah Singapura sesungguhnya bertentangan dengan rencana pemerintah sendiri untuk meningkatkan populasi

hingga antara 6,5 hingga 6,9 juta jiwa pada tahun 2030, sehingga penolakan tersebut lebih mencerminkan pilihan politik daripada keterbatasan kapasitas. Sikap ini sebagian dapat ditelusuri dari pengalaman tidak menyenangkan Singapura dalam menangani pengungsi Vietnam pada tahun 1970-an, meskipun Santa menegaskan bahwa pengalaman historis tersebut tidak cukup kuat untuk dijadikan dasar penolakan permanen terhadap pengungsi yang nyawanya berada dalam bahaya.

Temuan komparatif ini justru memperkuat urgensi bagi Indonesia untuk mengambil inisiatif yang lebih progresif. Sebagaimana ditunjukkan Santa, ASEAN belum mampu menghasilkan standar perlindungan yang mengikat akibat kuatnya prinsip non-intervensi dan dominannya perspektif keamanan atas perspektif kemanusiaan, sehingga perubahan tidak dapat ditunggu dari konsensus regional, melainkan harus dimulai dari pembenahan kerangka domestik masing-masing negara. Indonesia yang telah memiliki Perpres 125/2016 sebagai fondasi awal sesungguhnya berada pada posisi yang lebih siap untuk melangkah lebih jauh, apabila terdapat *political will* yang memadai.

McAdam dalam *Complementary Protection in International Refugee Law* (2007) mengidentifikasi bahwa bagi negara-negara yang tidak menjadi pihak Konvensi 1951, instrumen HAM internasional seperti CAT, ICCPR, dan CRC justru berpotensi menghasilkan perlindungan yang lebih komprehensif karena mencakup spektrum kerentanan yang lebih luas dari yang dijangkau definisi

pengungsi dalam Konvensi 1951 itu sendiri.¹⁶⁹ Dalam konteks Indonesia, kewajiban yang bersumber dari instrumen-instrumen tersebut berpotensi memberikan landasan perlindungan yang kuat apabila diimplementasikan secara konsisten melalui regulasi domestik yang koheren.

Perbandingan dengan praktik negara-negara lain juga relevan dalam konteks penerapan sanksi pidana. Mohamad Hidayat Muhtar dkk (2023) dalam kajian komparatif penanganan pengungsi di Indonesia, Australia, dan Thailand mengidentifikasi bahwa kebijaksanaan yudisial (*judicial discretion*) dalam mempertimbangkan status pengungsi dan kondisi struktural yang melatarbelakangi tindak pidana merupakan elemen yang berkembang dalam berbagai sistem hukum, dan bahwa pendekatannya tidak bertentangan dengan prinsip kepastian hukum melainkan merupakan wujud dari proporsionalitas pemidanaan yang berkeadilan.¹⁷⁰

3. Langkah-Langkah Perlindungan yang Mendesak

Berdasarkan seluruh analisis dalam bab ini, terdapat sejumlah langkah reformasi yang bersifat mendesak. Langkah pertama dan paling fundamental adalah pembentukan undang-undang pengungsi nasional yang komprehensif yang mampu mengintegrasikan kewajiban internasional Indonesia ke dalam sistem hukum domestik secara koheren.

¹⁶⁹ Jane McAdam, *Complementary Protection in International Refugee Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2007), hlm. 1.

¹⁷⁰ Mohamad Hidayat Muhtar dkk, "Studi Perbandingan Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia, Australia, dan Thailand," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 30, No. 1 (2023), hlm. 40.

Susah Kneebone dkk (2021) mengidentifikasi bahwa Perpres 125/2016 sebagai satu-satunya kerangka regulasi yang secara khusus mengatur pengungsi di Indonesia gagal memenuhi janjinya karena tidak dilengkapi dengan mekanisme perlindungan yang komprehensif, tidak menyediakan kepastian hukum yang memadai bagi pengungsi, dan tidak mengintegrasikan kewajiban internasional Indonesia secara koheren ke dalam sistem hukum domestik. Sehingga revisi undang-undang keimigrasian yang bersifat komprehensif merupakan kebutuhan yang tidak dapat ditunda.¹⁷¹ Undang-undang tersebut harus memberikan definisi yang jelas tentang status pengungsi dalam hierarki hukum nasional, menetapkan hak-hak dan kewajiban yang melekat pada status tersebut, serta secara eksplisit mengatur mekanisme perlindungan dari penalisasi yang tidak proporsional.

Langkah kedua adalah pembentukan mekanisme izin bekerja sementara bagi pengungsi, khususnya dalam sektor-sektor yang tidak bersaing secara langsung dengan tenaga kerja lokal. Sianturi dan Viartasiwi (2021) mengidentifikasi bahwa mekanisme izin kerja sementara yang terbatas merupakan solusi yang realistis secara hukum dan dapat diimplementasikan tanpa ratifikasi Konvensi 1951, serta bahwa landasan regulasi yang ada sebenarnya membuka celah bagi terobosan kebijakan semacam itu apabila terdapat *political will* yang memadai.¹⁷² Pemberian hak bekerja, bahkan dalam bentuk yang terbatas, akan secara langsung mengurangi tekanan struktural yang mendorong pengungsi ke arah penggunaan dokumen yang tidak sah sebagai strategi pemenuhan kebutuhan dasar.

¹⁷¹ Susan Kneebone dkk, "The False Promise of Presidential Regulation No. 125 of 2016?", *Asian Journal of Law and Society*, Vol. 8, No. 3 (2021), hlm. 443.

¹⁷² Marupa Hasudungan Sianturi dan Nino Viartasiwi, *Op.Cit.*, hlm. 261.

Langkah ketiga yang secara spesifik relevan bagi penelitian ini adalah pembentukan panduan bagi aparat penegak hukum dalam menangani kasus yang melibatkan pengungsi berstatus UNHCR, termasuk mekanisme untuk mempertimbangkan konteks struktural dalam penilaian pertanggungjawaban pidana. UNHCR dalam *Guidelines on International Protection* No. 14 (2024) telah menyediakan kerangka normatif yang dapat diadaptasi sebagai acuan bagi aparat penegak hukum nasional dalam mempertimbangkan kondisi khusus pengungsi, termasuk prinsip proporsionalitas dalam penerapan sanksi.¹⁷³

Langkah keempat adalah pengembangan mekanisme bantuan hukum yang khusus ditujukan bagi pengungsi yang berhadapan dengan sistem peradilan pidana, mengingat hambatan bahasa dan ketidakakraban dengan sistem hukum Indonesia yang secara substantif mempengaruhi kemampuan pengungsi untuk mendapatkan pembelaan yang efektif. Susan Kneebone dkk (2021) mengidentifikasi bahwa ketiadaan mekanisme pendampingan hukum yang terstruktur merupakan salah satu celah paling kritis dalam kerangka perlindungan pengungsi Indonesia saat ini.¹⁷⁴ Keempat langkah ini tidak memerlukan ratifikasi Konvensi 1951 sebagai prasyarat dan dapat dikembangkan dalam kerangka kewajiban internasional yang telah ada.

4. Implikasi Urgensi bagi Analisis Pertanggungjawaban Pidana

Urgensi perlindungan hukum yang dibuktikan secara sistematis dalam Sub-bab A, B, dan C memiliki dua implikasi langsung dan kritis terhadap analisis pertanggungjawaban pidana pemalsuan dokumen status kewarganegaraan yang

¹⁷³ UNHCR, *Guidelines, Op.Cit.*, 8.

¹⁷⁴ Susan Kneebone dkk, *Loc.Cit.*

menjadi fokus utama penelitian ini. Implikasi pertama bersifat kontekstual-substantif. Kondisi struktural yang diciptakan oleh ketidakmemadaan perlindungan hukum seperti larangan bekerja secara total, ketiadaan dokumen yang diakui dalam sistem hukum domestik, *limbo* berkepanjangan tanpa kepastian solusi, dan dampak psikologis yang terdokumentasi merupakan konteks yang tidak dapat diabaikan dalam analisis unsur-unsur pertanggungjawaban pidana, khususnya dalam penilaian *mens rea* dan kemungkinan penerapan alasan penghapus pidana berdasarkan doktrin keadaan darurat (*noodtoestand*) atau daya paksa relatif (*vis compulsiva*).¹⁷⁵

Implikasi kedua bersifat konsekuensial-proporsional. Analisis pertanggungjawaban pidana yang komprehensif dan berkeadilan harus mempertimbangkan bahwa penerapan sanksi yang tidak memperhitungkan konteks struktural berisiko menghasilkan putusan yang secara formal benar namun secara substantif bertentangan dengan tujuan hukum yang paling mendasar. Dalam kerangka hukum progresif Satjipto Rahardjo, penerapan hukum yang demikian bukan wujud dari negara hukum yang sesungguhnya, melainkan merupakan kegagalan hukum untuk melayani manusia sebagai tujuannya yang paling fundamental.

Bahwa urgensi perlindungan hukum bagi pengungsi dalam perspektif hak asasi manusia dibuktikan secara sistematis melalui tiga dimensi yaitu faktual, kausal-struktural, dan normatif-filosofis yang menunjukkan bahwa reformasi

¹⁷⁵ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 137.

regulatif bukan sekadar rekomendasi kebijakan yang ideal, melainkan kebutuhan hukum yang tidak dapat ditunda demi mewujudkan kepastian hukum sekaligus pemenuhan kewajiban internasional Indonesia secara konsisten.

BAB IV

PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PEMALSUAN DOKUMEN

STATUS KEWARGANEGARAAN PENGUNGI DALAM PERSPEKTIF

HUKUM PIDANA NASIONAL DAN INTERNASIONAL

Pemalsuan dokumen status kewarganegaraan oleh pengungsi berstatus UNHCR merupakan persoalan hukum yang muncul dari pertemuan antara dua sistem norma yang masing-masing beroperasi dengan logika yang berbeda namun sama-sama mengikat. Di satu sisi, hukum pidana nasional bertumpu pada asas legalitas dan prinsip bahwa setiap individu di bawah yurisdiksi suatu negara tunduk pada hukum yang berlaku di negara tersebut, tanpa membedakan berdasarkan asal-usul atau status imigrasi. Dalam logika ini, pengungsi yang memalsukan dokumen kewarganegaraan adalah seorang yang melanggar ketentuan hukum pidana Indonesia dan secara prinsipil dapat dimintai pertanggungjawaban atas perbuatannya.

Di sisi lain, hukum pengungsi internasional dan instrumen hak asasi manusia yang telah diratifikasi Indonesia menetapkan bahwa negara memiliki kewajiban perlindungan terhadap pengungsi yang tidak dapat dikesampingkan oleh sekadar pertimbangan penegakan hukum domestik, dan bahwa ada jenis-jenis sanksi yang secara mutlak dilarang dijatuhkan terlepas dari apapun yang telah dilakukan oleh pengungsi yang bersangkutan.

Ketegangan antara kedua kerangka normatif ini menghasilkan dilema konkret yang harus dihadapi oleh aparat penegak hukum setiap kali menangani

kasus yang melibatkan pengungsi. Apakah kondisi struktural yang melatarbelakangi pemalsuan atau ketiadaan dokumen identitas yang diakui dalam sistem hukum domestik, larangan bekerja secara total, dan kondisi *limbo* yang berlangsung bertahun-tahun tanpa kepastian penyelesaian relevan secara hukum dalam penilaian pertanggungjawaban pidana, atukah tidak? Apakah deportasi ke negara asal dapat dijatuhkan sebagai konsekuensi dari pemidanaan, atukah kewajiban *non-refoulement* yang bersumber dari instrumen internasional yang telah diratifikasi Indonesia menutup kemungkinan itu?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut tidak dapat dijawab dengan merujuk pada salah satu sistem norma saja. Penerapan hukum pidana nasional secara mekanis tanpa mempertimbangkan konteks perlindungan internasional akan menghasilkan putusan yang mungkin benar secara formal-yuridis namun berpotensi melanggar kewajiban internasional yang telah menjadi bagian dari hukum positif Indonesia. Sebaliknya, menempatkan status pengungsi sebagai alasan untuk mengabaikan ketentuan hukum pidana yang berlaku akan menciptakan presedan yang merusak asas kepastian hukum dan melemahkan kewibawaan sistem hukum nasional. Titik keseimbangan yang diperlukan bukan kompromi yang melemahkan keduanya, melainkan kerangka analisis yang mampu mengintegrasikan kedua perspektif secara koheren yaitu menegakkan hukum pidana dengan penuh, namun dalam cara yang menghormati konteks, batas-batas internasional yang mengikat, dan prinsip proporsionalitas yang menjadi salah satu fondasi pemidanaan yang adil.

Pertanggungjawaban pidana yang adil dan konstitusional dalam konteks ini mensyaratkan bahwa seluruh lapisan analisis, mulai dari kualifikasi tindak

pidana, penilaian kesalahan pelaku, pengujian alasan penghapusan pidana, hingga penentuan jenis sanksi yang dapat dieksekusi, dilakukan dengan mempertimbangkan secara serius kedua dimensi hukum yang berlaku secara bersamaan.

A. Konstruksi Pertanggungjawaban Pidana Pemalsuan Dokumen Status Kewarganegaraan dalam Perspektif Hukum Pidana Nasional

1. Konsepsi Pertanggungjawaban Pidana

Pertanggungjawaban pidana (*criminal liability*) merupakan konsep sentral dalam hukum pidana yang menentukan apakah seseorang yang telah melakukan suatu perbuatan yang dilarang oleh undang-undang dapat dimintai pertanggungjawaban dan dijatuhi sanksi pidana. Moeljatno merumuskan bahwa untuk dapat dimintai pertanggungjawaban pidana, dua syarat harus terpenuhi secara berurutan. Pertama, adanya perbuatan yang memenuhi rumusan tindak pidana sebagaimana diatur dalam ketentuan hukum pidana yang berlaku. Kedua, adanya kesalahan pada diri pelaku, baik dalam bentuk kesengajaan maupun kealpaan, yang secara normatif dapat dipersalahkan kepadanya.¹⁷⁶ Kedua syarat ini bekerja dalam lapisan yang berbeda: syarat pertama berkaitan dengan kualifikasi perbuatan secara objektif berdasarkan norma hukum yang berlaku, sedangkan syarat kedua menyangkut kondisi batin (*inner condition*) pelaku pada saat perbuatan dilakukan, yang penilaiannya tidak dapat dilepaskan dari konteks keadaan yang melingkupinya.

¹⁷⁶ Moeljatno, *Op.Cit.*, hlm. 165.

Pertanggungjawaban pidana tidak identik dengan penghukuman pidana. Di antara keduanya masih terdapat ruang pengujian yang harus dilalui, yaitu meskipun seseorang telah terbukti memenuhi kedua syarat pertanggungjawaban, pemidanaan tetap tidak dapat dijatuhkan apabila terdapat alasan penghapus pidana yang meniadakan kesalahan pelaku (alasan pemaaf) atau yang meniadakan sifat melawan hukum perbuatannya (alasan pembenar).¹⁷⁷ Apabila yang berlaku adalah alasan pembenar, perbuatan itu sendiri tidak bersifat melawan hukum dan tidak seorang pun dapat dipidana atas keikutsertaan di dalamnya. Apabila yang berlaku adalah alasan pemaaf, perbuatan tetap melawan hukum namun pelakunya tidak dapat dipersalahkan.

Pembedaan konseptual ini memiliki signifikansi yang sangat besar dalam konteks pengungsi. Ia membuka ruang analisis yang tidak tersedia apabila pertanggungjawaban pidana dipahami secara mekanis semata sebagai akibat otomatis dari terpenuhinya unsur-unsur delik. Seorang pengungsi yang memalsukan dokumen status kewarganegaraan mungkin secara formal memenuhi seluruh unsur tindak pidana, namun pertanyaan apakah ia layak dipidana dengan bobot yang setara dengan pelaku pemalsuan bermotif kriminal murni merupakan persoalan hukum yang terpisah dan harus dijawab melalui analisis yang cermat dan bertahap.

Sebelum memasuki analisis unsur-unsur pertanggungjawaban pidana, satu hal yang perlu ditegaskan lebih dahulu adalah kedudukan asas yurisdiksi teritorial

¹⁷⁷ Chairul Huda, *Dari 'Tiada Pidana Tanpa Kesalahan' Menuju Kepada 'Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan'*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2006), hlm. 67.

dalam konteks ini. Asas ini menempatkan setiap individu yang berada dalam wilayah suatu negara di bawah yurisdiksi hukum pidana negara tersebut, tanpa membedakan berdasarkan status kewarganegaraan atau status imigrasi. Dengan demikian, status pengungsi yang diakui UNHCR tidak menghasilkan imunitas dari yurisdiksi pidana Indonesia. Hal ini sejalan dengan Pasal 2 Konvensi 1951 yang menegaskan bahwa setiap pengungsi memiliki kewajiban untuk mematuhi hukum dan peraturan negara di mana ia berada. Pertanyaan yang sesungguhnya relevan adalah bagaimana hukum itu berlaku secara adil, proporsional, dan tidak bertentangan dengan kewajiban internasional yang mengikat Indonesia dalam saat yang bersamaan.

2. Instrumen Hukum Nasional yang Mengatur Pemalsuan Dokumen Status Kewarganegaraan

Tindak pidana pemalsuan dokumen status kewarganegaraan dalam sistem hukum Indonesia dapat dijangkau oleh setidaknya tiga instrumen hukum yang masing-masing memiliki ruang lingkup, unsur-unsur, dan ancaman pidana yang berbeda. Pemahaman terhadap ketiga instrumen ini secara komprehensif diperlukan karena dalam praktik penegakan hukum, jaksa penuntut umum dapat memilih ataupun menggabungkan pasal-pasal tersebut sesuai dengan konstruksi faktual kasus yang dihadapi.

Instrumen pertama adalah Pasal 391 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang mengatur tindak pidana pemalsuan surat yang dapat menimbulkan suatu hak, perikatan, pembebasan utang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti dari suatu perbuatan,

dengan ancaman pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun. Ketentuan ini berfungsi sebagai *lex generalis* yang mencakup setiap bentuk pemalsuan surat tanpa memandang jenis dokumen maupun subjek pelakunya. Karena sifatnya yang umum, pasal ini dapat diterapkan sebagai dasar dakwaan dalam hampir seluruh kasus pemalsuan dokumen, termasuk pemalsuan yang dilakukan oleh pengungsi.

Instrumen kedua adalah Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, yang secara khusus mengkriminalisasi perbuatan memberikan keterangan palsu, membuat dokumen palsu, atau memalsukan dokumen dengan maksud memperoleh atau memperoleh kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia. Ketentuan ini berfungsi sebagai *lex specialis* yang memiliki relevansi paling langsung ketika pemalsuan secara terang diarahkan pada status kewarganegaraan sebagai tujuannya. Unsur 'maksud memperoleh kewarganegaraan' menjadi elemen yang paling membedakan ketentuan ini dari delik pemalsuan umum, dan sekaligus menjadi titik analisis paling kritis dalam menentukan *mens rea* pelaku yang berstatus pengungsi.

Instrumen ketiga adalah Pasal 119 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang mengancam pidana bagi orang asing yang menggunakan dokumen perjalanan atau dokumen keimigrasian palsu untuk memasuki atau meninggalkan wilayah Indonesia. Instrumen ini secara khusus relevan apabila pemalsuan menyangkut dokumen yang digunakan dalam interaksi pengungsi dengan sistem keimigrasian Indonesia. Berbeda dengan dua instrumen sebelumnya yang cukup dengan dilakukannya perbuatan pemalsuan, Pasal 119 ayat

(2) UU Keimigrasian mensyaratkan adanya penggunaan aktif dari dokumen palsu sebagai elemen yang harus terpenuhi.

Dalam praktik penuntutan, ketiga instrumen ini dapat diterapkan secara bersamaan atau dipilih berdasarkan asas *lex specialis derogat legi generali*. Apabila pemalsuan bertujuan mengklaim kewarganegaraan Indonesia, Pasal 37 UU Kewarganegaraan sebagai *lex specialis* menjadi instrumen yang paling tepat. Apabila pemalsuan menyangkut dokumen keimigrasian yang digunakan untuk memasuki atau tinggal di Indonesia, Pasal 123 UU Keimigrasian menjadi rujukan utama. Adapun Pasal 391 KUHP dapat berfungsi sebagai dakwaan subsidair yang menampung apabila instrumen yang lebih spesifik tidak sepenuhnya terpenuhi unsur-unsurnya.

3. Analisis Unsur-Unsur Tindak Pidana

a. *Actus Reus*

Inti dari delik pemalsuan surat terletak pada pelanggaran kepercayaan yang secara sosial diberikan kepada dokumen tertulis sebagai representasi yang akurat dan sah dari suatu keadaan atau kenyataan hukum.¹⁷⁸ Perbuatan yang memenuhi unsur *actus reus* mencakup tiga kategori yang bersifat alternatif. Pertama, membuat dokumen palsu, yakni menciptakan dokumen yang secara keseluruhan tidak autentik dan tidak pernah diterbitkan oleh pihak yang berwenang sebagaimana tercantum di dalamnya. Kedua, memalsukan dokumen, yakni mengubah sebagian atau seluruh isi dari dokumen yang

¹⁷⁸ Adami Chazawi, *Kejahatan Mengenai Pemalsuan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 3.

awalnya autentik sehingga kandungannya tidak lagi mencerminkan kebenaran. Ketiga menggunakan dokumen palsu, yakni mempergunakan secara aktif dokumen yang diketahui tidak autentik seolah-olah sah adanya. Terpenuhinya salah satu dari ketiga bentuk perbuatan ini sudah cukup untuk memenuhi unsur *actus reus* dalam delik pemalsuan.

Dalam konteks pengungsi, ketiga bentuk *actus reus* ini memiliki implikasi pembuktian yang berbeda-beda. Pembuatan dokumen palsu secara penuh umumnya memerlukan akses terhadap bahan, alat, atau keahlian tertentu yang tidak mudah diperoleh dalam kondisi *limbo*, sehingga kasusnya relatif lebih mudah diidentifikasi namun juga menjadi dasar pertanyaan mengenai siapa yang sesungguhnya bertindak sebagai produsen dokumen tersebut. Penggunaan dokumen palsu yang kemungkinan besar merupakan skenario yang paling umum dalam konteks pengungsi mensyaratkan pembuktian bahwa pelaku secara aktif menggunakan dokumen tersebut dalam interaksi dengan otoritas atau lembaga tertentu, dan bahwa ia mengetahui ketidakautentikan dokumen dimaksud.

R. Soesilo secara tegas menekankan bahwa pengetahuan pelaku tentang kepalsuan dokumen yang digunakannya merupakan syarat yang harus dibuktikan secara konkret, bukan sekadar diasumsikan dari fakta bahwa dokumen yang bersangkutan adalah palsu.¹⁷⁹ Kegagalan untuk membuktikan pengetahuan ini secara memadai akan berakibat pada tidak terpenuhinya unsur

¹⁷⁹ R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, (Bogor: Politeia, 1991), hlm. 196.

actus reus secara komprehensif. Hal ini sangat relevan dalam kasus pengungsi yang memperoleh dan menggunakan dokumen dari pihak ketiga, di mana batas antara ketidaktahuan yang jujur dan pengetahuan yang dapat dipersalahkan harus ditetapkan berdasarkan fakta-fakta konkret, bukan asumsi.

b. *Mens Rea* dan Penilaian Kesalahan dalam Konteks Struktural

Di antara seluruh unsur yang membentuk pertanggungjawaban pidana atas pemalsuan dokumen, analisis *mens rea* merupakan tahapan yang paling menentukan sekaligus paling kompleks ketika pelakunya adalah pengungsi berstatus UNHCR. Dalam delik pemalsuan sebagaimana dirumuskan dalam KUHP maupun Undang-Undang Kewarganegaraan, kesengajaan yang dipersyaratkan bersifat berlapis. Kesengajaan tersebut mencakup pengetahuan bahwa dokumen yang dibuat atau digunakan adalah palsu, dan kehendak untuk menggunakannya demi mencapai tujuan yang dilarang undang-undang.

Kesengajaan dalam hukum pidana Indonesia tidak terbatas pada *dolus directus* semata, namun mencakup pula *dolus eventualis* yakni kesadaran akan kemungkinan terjadinya akibat yang dilarang dan pelaku menerima kemungkinan tersebut sebagai konsekuensi yang ia terima.¹⁸⁰ Perbedaan di antara bentuk-bentuk kesengajaan ini menentukan derajat kesalahan yang dapat dipersalahkan, yang pada gilirannya memengaruhi besaran sanksi yang proporsional untuk dijatuhkan.

Persoalan yang paling kritis dalam penilaian *mens rea* pengungsi adalah dimensi kebebasan berkehendak. Penilaian kesalahan seseorang tidak

¹⁸⁰ Moeljatno, *Op.Cit.*, hlm. 175.

dapat dilakukan secara terlepas dari keadaan yang melingkupinya, karena kesalahan dalam pengertian hukum pidana mensyaratkan adanya celaan normatif (*verwijtbaarheid*) yang hanya dapat diarahkan secara penuh apabila pelaku berada dalam kondisi yang memungkinkan ia untuk memilih berbuat lain.¹⁸¹ Prinsip ini memiliki implikasi substantif dalam konteks pengungsi. Apabila seorang pengungsi memalsukan dokumen dalam kondisi di mana ia tidak memiliki akses terhadap jalur resmi apapun untuk memperoleh dokumen identitas yang sah, tidak dapat bekerja secara legal untuk memenuhi kebutuhan dasar keluarganya, dan tidak memiliki kepastian mengenai kapan kondisinya akan berubah, maka pertanyaan apakah ia benar-benar 'dapat memilih berbuat lain' harus dijawab dengan jujur berdasarkan fakta-fakta konkret bukan dengan asumsi normatif yang mengabaikan realitas yang dihadapi.

Roeslan Saleh dalam pemikirannya tentang hakikat pertanggungjawaban pidana menegaskan bahwa kesalahan seseorang harus dinilai dalam konteks penuh dari situasi yang dihadapinya, karena celaan normatif yang menjadi inti dari kesalahan pidana hanya dapat diberikan secara proporsional apabila seluruh keadaan yang melingkupi perbuatan dipertimbangkan secara menyeluruh.¹⁸² Lebih jauh, ia menambahkan bahwa derajat kesalahan yang dapat dipersalahkan kepada seseorang berbanding terbalik dengan besarnya tekanan eksternal yang memengaruhi kemampuannya untuk memilih perbuatan yang berbeda.¹⁸³

¹⁸¹ Chairul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 116.

¹⁸² Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 75.

¹⁸³ *Ibid.*, hlm. 77.

Prinsip ini bukan dimaksudkan untuk membebaskan setiap orang yang bertindak di bawah tekanan dari pertanggungjawaban pidana, melainkan untuk memastikan bahwa besaran celaan yang diarahkan kepadanya proporsional dengan kebebasan berkehendak yang sesungguhnya dimilikinya pada saat perbuatan dilakukan. Dalam konteks pengungsi yang telah bertahun-tahun berada dalam kondisi struktural yang memberikan tekanan kumulatif yang tidak ringan, penilaian *mens rea* yang mengabaikan dimensi ini akan menghasilkan penentuan kesalahan yang secara formal-yuridis terlihat benar namun secara substantif tidak mencerminkan realitas yang dihadapi.

Implikasi normatif dari analisis ini adalah bahwa jaksa penuntut umum dan hakim tidak dapat secara mekanis mengasumsikan terpenuhinya *mens rea* hanya berdasarkan fakta bahwa seorang pengungsi menggunakan dokumen yang terbukti tidak autentik. Investigasi yang cermat terhadap konteks, motivasi, dan kondisi struktural yang melatarbelakangi perbuatan merupakan tahapan yang tidak dapat dilangkahi. Bukan berarti bahwa kondisi tekanan struktural secara otomatis membebaskan pengungsi dari pertanggungjawaban pidana, melainkan bahwa derajat celaan yang layak diarahkan kepadanya harus dikalibrasi secara proporsional dengan realitas kondisi yang ia hadapi.

4. Alasan Penghapus Pidana

Hukum pidana Indonesia membedakan alasan penghapus pidana menjadi dua jenis utama. Alasan pembenar meniadakan sifat melawan hukum dari suatu perbuatan sehingga perbuatan tersebut tidak lagi bersifat melanggar hukum

meskipun secara formal memenuhi rumusan delik. Apabila yang berlaku adalah alasan pembeda, maka tidak seorang pun dapat dipidana atas keikutsertaan dalam perbuatan tersebut. Alasan pemaaf, di sisi lain, meniadakan kesalahan pelaku meskipun perbuatannya tetap bersifat melawan hukum. Apabila yang berlaku adalah alasan pemaaf, perbuatan itu tetap melanggar hukum namun pelakunya tidak dapat dipersalahkan secara pidana. Perbedaan antara keduanya bukan sekadar teknis, tetapi ia menentukan apakah perbuatan itu sendiri yang dinilai tidak bersifat tercela, ataukah hanya pelakunya saja yang tidak dapat dipersalahkan dalam keadaan tertentu.

Dalam konteks pengungsi yang memalsukan dokumen status kewarganegaraan, doktrin yang paling relevan untuk dikaji adalah *noodtoestand* (keadaan darurat) sebagaimana diatur dalam Pasal 33 KUHP. *Noodtoestand* dikategorikan sebagai alasan pembeda yang menghapus sifat melawan hukum dari perbuatan yang secara formal memenuhi rumusan delik. Doktrin ini berbeda dari *overmacht* (daya paksa) yang diatur dalam Pasal 42 KUHP. Apabila *overmacht* mensyaratkan adanya tekanan yang bersumber dari perbuatan manusia lain, maka *noodtoestand* adalah keadaan memaksa yang timbul bukan karena perbuatan manusia, melainkan karena keadaan-keadaan objektif di luar diri pelaku.¹⁸⁴

Relevansi *noodtoestand* dalam konteks pengungsi yang memalsukan dokumen terletak tepat pada pembedaan ini. Tekanan yang dihadapi pengungsi seperti ketiadaan dokumen identitas yang sah, kebuntuan status hukum yang

¹⁸⁴ P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana di Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2013), hlm. 441.

berkepanjangan, dan ketidakmampuan mengakses pekerjaan serta kebutuhan dasar secara legal, bukan merupakan tekanan yang datang dari perbuatan manusia tertentu yang memaksa mereka secara langsung. Tekanan tersebut bersumber dari keadaan struktural yang objektif, sehingga lebih tepat dikualifikasikan sebagai *noodtoestand* daripada *overmacht*.

Dalam *noodtoestand*, terdapat benturan antara dua kepentingan hukum yang sama-sama dilindungi. Di satu sisi kepentingan hukum atas integritas dokumen negara, dan di sisi lain kepentingan hukum atas keselamatan jiwa dan pemenuhan kebutuhan dasar untuk bertahan hidup. Untuk menyelamatkan kepentingan yang lebih besar, pelaku terpaksa melanggar kepentingan yang lebih kecil, sehingga sifat melawan hukum dari perbuatannya menjadi gugur.

Penerapan *noodtoestand* mensyaratkan terpenuhinya dua asas secara kumulatif yang harus dibuktikan secara konkret dan individual. Pertama, asas proporsionalitas (*proportionaliteits-beginsel*), yang mensyaratkan adanya keseimbangan antara kepentingan yang dilindungi dengan kepentingan yang dikorbankan. Apabila terdapat pertentangan antara dua kepentingan maka kepentingan yang mempunyai nilai lebih tinggi haruslah yang diselamatkan. Kedua, asas subsidiaritas (*subsidiariteits-beginsel*), yang mensyaratkan bahwa tidak tersedia jalan lain yang dapat ditempuh selain melakukan perbuatan yang secara formal melanggar hukum tersebut.¹⁸⁵ Dalam menguji kedua asas ini, paksaan harus ditinjau dari banyak sudut. Apakah yang dipaksa lebih lemah daripada yang

¹⁸⁵ P.A.F. Lamintang, *Op.Cit.*, hlm. 421.

memaksa, apakah tidak ada jalan lain, dan apakah paksaan itu betul-betul seimbang apabila dituruti? Hakimlah yang harus menguji serta memutuskan hal ini.

Apabila ketiadaan dokumen identitas yang sah secara konkret menghalangi akses pengungsi terhadap pekerjaan untuk bertahan hidup, atau menemukannya dalam bahaya yang nyata dan tidak dapat dihindari dengan cara lain, maka kedua asas tersebut berpotensi terpenuhi. Kepentingan atas keselamatan jiwa secara objektif lebih besar bobotnya dibandingkan kepentingan atas integritas dokumen, dan tidak tersedia alternatif legal yang wajar untuk menghindari bahaya tersebut. Dengan terpenuhinya kedua asas ini, perbuatan pemalsuan dokumen kehilangan sifat melawan hukumnya sehingga pelaku tidak dapat dipidana.

Penting untuk ditekankan bahwa penerapan doktrin ini tidak berlaku secara otomatis hanya berdasarkan status pengungsi. Syarat-syarat *noodtoestand* harus terpenuhi secara materiil dan dibuktikan secara konkret dalam setiap kasus, serta tidak dapat digeneralisasi berdasarkan kategori pelaku. Seorang pengungsi yang memalsukan dokumen demi keuntungan ekonomi yang tidak berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar, atau demi memperoleh manfaat yang melampaui apa yang diperlukan untuk bertahan hidup, tidak dapat mengklaim perlindungan berdasarkan doktrin ini. Perbedaan antara pemalsuan yang didorong oleh keterpaksaan struktural yang nyata dan pemalsuan yang didorong oleh motif kriminal yang berdiri sendiri merupakan tugas pembuktian yang harus dilakukan dengan cermat dan tidak dapat disederhanakan.

5. Sanksi yang Dapat dan Tidak Dapat Dieksekusi

Apabila seluruh unsur pertanggungjawaban pidana terpenuhi dan tidak terdapat alasan penghapus pidana yang meniadakan kesalahan atau sifat melawan hukum perbuatan, hakim dihadapkan pada pertanyaan mengenai sanksi apa yang dapat dijatuhkan secara proporsional dan konstitusional. Kebijakan pemidanaan yang adil bukan sekadar penerapan ancaman maksimum yang tersedia dalam ketentuan undang-undang, melainkan hasil dari penimbangan yang cermat terhadap seluruh tujuan pemidanaan yaitu pembalasan yang proporsional, pencegahan umum, pencegahan khusus, dan rehabilitasi.¹⁸⁶

Dalam konteks pengungsi yang melakukan pemalsuan dalam kondisi tekanan struktural yang signifikan, orientasi pada rehabilitasi dan pencegahan khusus menuntut bahwa kondisi yang melatarbelakangi perbuatan dipertimbangkan secara sungguh-sungguh sebagai faktor yang meringankan. Hal ini bukan hanya kebijaksanaan hakim yang bersifat opsional, melainkan konsekuensi dari prinsip proporsionalitas pemidanaan yang melarang penjatuhan sanksi yang tidak sebanding dengan derajat kesalahan yang terbukti.

Pidana penjara dalam rentang ancaman yang ditentukan oleh ketentuan yang dilanggar dapat dijatuhkan dengan mempertimbangkan seluruh faktor yang relevan, termasuk kondisi struktural sebagai faktor peringan yang substantif. Pidana denda, apabila secara teknis memungkinkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, merupakan alternatif yang lebih proporsional dalam kasus yang berlatar belakang

¹⁸⁶ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 17.

keterpaksaan, mengingat tujuan pemidanaan dalam situasi demikian lebih tepat diarahkan pada perbaikan dan pencegahan daripada pembalasan semata.

Adapun deportasi ke negara asal yang berbahaya bagi pengungsi yang bersangkutan, baik sebagai sanksi tambahan, sebagai konsekuensi administratif dari berakhirnya pidana, maupun dalam bentuk pengusiran apapun yang berujung pada pengembalian ke wilayah berbahaya merupakan satu-satunya jenis sanksi yang secara mutlak tidak dapat dieksekusi. Larangan ini bukan sekadar pertimbangan kebijaksanaan, melainkan kewajiban hukum positif yang mengalir dari instrumen internasional yang telah diratifikasi dan dengan demikian telah menjadi bagian dari hukum nasional Indonesia.

B. Pertanggungjawaban Pidana Dikaitkan dengan Perlindungan Hak Asasi Pengungsi

1. *Non-Refoulement* sebagai Batas Konstitutif terhadap Sanksi Pidana

Di antara seluruh prinsip yang membentuk batas penerapan hukum pidana terhadap pengungsi, prinsip *non-refoulement* menempati kedudukan yang paling fundamental dan paling mengikat. Dalam konteks ini, ia tidak sekadar berfungsi sebagai faktor yang perlu dipertimbangkan dalam proses pemidanaan, melainkan sebagai batas konstitutif yang secara mutlak menentukan jenis sanksi yang dapat dan tidak dapat dieksekusi secara sah. Berbeda dengan batas-batas lain yang bersumber dari pertimbangan proporsionalitas atau kebijaksanaan yudisial, batas yang satu ini mengalir dari kewajiban perjanjian internasional yang telah menjadi bagian dari hukum positif nasional melalui proses ratifikasi yang sah.

Kewajiban Indonesia untuk mematuhi prinsip *non-refoulement* menemukan dasar yuridis yang lebih rigid dalam Convention Against Torture (CAT), yang telah diakomodasi ke dalam sistem hukum nasional melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998. Pasal 3 CAT secara eksplisit melarang negara pihak untuk melakukan pengusiran atau ekstradisi terhadap individu ke wilayah di mana terdapat alasan substansial bahwa ia akan menghadapi risiko penyiksaan. Ketegasan ini diperkuat oleh Komite Anti Penyiksaan melalui General Comment No. 4 (2017) yang menetapkan bahwa larangan tersebut bersifat absolut, sebuah norma yang tidak mengenal pengecualian bahkan jika individu yang bersangkutan merupakan seorang terpidana.

Secara komparatif, perlindungan dalam CAT jauh lebih luas daripada Pasal 33 ayat (2) Konvensi 1951. Jika Konvensi 1951 masih memungkinkan pengecualian bagi pelaku kejahatan berat, CAT menutup celah tersebut sepenuhnya demi perlindungan hak hidup. Hal ini selaras dengan mandat Pasal 6 dan Pasal 7 ICCPR sebagaimana ditegaskan dalam General Comment No. 36 yang melarang pemindahan seseorang ke wilayah yang mengancam hak hidup atau integritas fisiknya, terlepas dari rekam jejak kriminalnya. Dalam diskursus hukum di Indonesia, Sigit Riyanto mencermati bahwa prinsip ini telah berevolusi menjadi hukum kebiasaan internasional yang mendekati status *jus cogens*, sehingga menempati hierarki tertinggi yang tidak dapat disimpangi (*non-derogable*).¹⁸⁷

Konsekuensi praktis bagi penegakan hukum di Indonesia menjadi sangat terang: penjatuhan pidana penjara atau denda terhadap pengungsi yang terbukti

¹⁸⁷ Sigit Riyanto, Prinsip, *Loc. Cit.*

melakukan pemalsuan dokumen tetap dapat dieksekusi secara sah sesuai kedaulatan hukum nasional. Namun, kedaulatan tersebut dibatasi oleh kewajiban internasional untuk tidak mendeportasi terpidana ke negara asalnya yang berbahaya. Deportasi, baik sebagai sanksi tambahan maupun konsekuensi administratif, tidak dapat dibenarkan apabila berujung pada pengembalian paksa ke wilayah persekusi. Dengan demikian, kepatuhan terhadap prinsip ini bukan lagi sekadar pilihan kebijakan (*policy preference*), melainkan mandat hukum positif yang wajib dipatuhi demi menghindari pelanggaran serius terhadap perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia.

2. *Crimmigration* dan Risiko Penerapan Hukum yang Tidak Berkeadilan Substantif

Untuk memahami mengapa ketegangan antara hukum pidana nasional dan hukum pengungsi internasional ini menjadi bermasalah dalam praktik, perlu dikaji fenomena yang dikenal sebagai *crimmigration*, suatu istilah yang diperkenalkan oleh Juliet P. Stumpf untuk menggambarkan konvergensi yang semakin intensif antara hukum pidana dan hukum imigrasi, yang menghasilkan rezim pengendalian pergerakan manusia yang semakin bertumpu pada mekanisme kriminalisasi.¹⁸⁸ Dalam rezim ini, pelanggaran terhadap norma imigrasi yang secara tradisional merupakan pelanggaran administratif diperlakukan dan dihukum seperti kejahatan biasa. Sementara identitas imigrasi seseorang dalam hal ini statusnya sebagai pengungsi. Tidak hanya tidak memberikan perlindungan, tetapi justru dapat

¹⁸⁸ Juliet P. Stumpf, *Loc.Cit.*

menjadi faktor yang memperburuk kedudukannya dalam proses peradilan pidana.¹⁸⁹

Dalam konteks Indonesia, gejala *crimmigration* teridentifikasi secara konkret dalam cara Undang-Undang Keimigrasian menempatkan pengungsi dalam kategori umum 'orang asing' tanpa pembedaan yang bermakna dari imigran ilegal biasa, sehingga aparat penegak hukum tidak memiliki panduan yang memadai untuk membedakan antara pengungsi yang menggunakan dokumen tidak sah karena terpaksa dalam kondisi *limbo* dan pelaku penipuan identitas yang bertindak atas dasar motif kriminal murni. Tanpa panduan yang jelas, kecenderungannya adalah menerapkan kerangka hukum yang sama untuk keduanya dan itu bukan kepastian hukum yang berkeadilan, melainkan penyeragaman yang tidak membedakan hal-hal yang secara substantif berbeda.

Bahaya yang paling nyata dari fenomena *crimmigration* dalam konteks pengungsi adalah apa yang oleh Stumpf disebut sebagai *temporal stasis*, yaitu kecenderungan sistem untuk menyempitkan seluruh penilaian hukum terhadap seseorang hanya pada satu momen tunggal. Dalam hal ini adalah momen dilakukannya perbuatan yang menjadi dasar penuntutan atau deportasi, sembari menutup mata terhadap keseluruhan konteks kehidupan, sejarah, dan kondisi struktural yang melingkupi individu tersebut. Stumpf menegaskan bahwa pendekatan semacam ini "*frames out circumstances, conduct, experiences, or relationships that tell a different story about the individual,*" sehingga menutup

¹⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 390.

potensi rehabilitasi sekaligus mengabaikan dampak kolateral terhadap orang-orang dan komunitas yang terhubung dengan *noncitizen* tersebut.¹⁹⁰

Dalam konteks pemalsuan dokumen kewarganegaraan oleh pengungsi berstatus UNHCR di Indonesia, *temporal stasis* ini bekerja secara konkret melalui dua jalur. Pertama, ketika aparat penegak hukum menerapkan Pasal 263 KUHP atau ketentuan pidana dalam UU Keimigrasian terhadap pengungsi yang menggunakan dokumen tidak sah, fokus pembuktian menyempit hanya pada momen perbuatan pemalsuan itu sendiri, sementara konteks struktural yang mendahuluinya, yakni kondisi *limbo* berkepanjangan, ketidakmungkinan memperoleh dokumen resmi melalui jalur yang sah, dan ketakutan yang beralasan terhadap persekusi di negara asal, menjadi tidak relevan secara hukum.

Kedua, *temporal stasis* ini secara efektif menutup ruang bagi doktrin *noodtoestand* untuk bekerja sebagaimana mestinya, karena penilaian keadaan memaksa mensyaratkan pertimbangan atas keseluruhan konteks temporal yang justru disingkirkan oleh logika *crimmigration*. Dengan demikian, yang dihasilkan bukan sekadar penerapan hukum yang keras, melainkan penerapan hukum yang secara struktural tidak mampu melihat perbedaan substantif antara penjahat yang memalsukan dokumen demi keuntungan pribadi dan pengungsi yang melakukan hal yang sama demi bertahan hidup.

¹⁹⁰ Juliet P. Stumpf, "Doing Time: Crimmigration Law and the Perils of Haste," *UCLA Law Review*, Vol. 58, No. 1705 (2011), hlm. 1711.

3. Tipologi Motif Pemalsuan Dokumen oleh Pengungsi

Pertanyaan mendasar yang harus dijawab sebelum menetapkan bentuk pertanggungjawaban pidana yang adil adalah apakah pemalsuan dokumen yang dilakukan oleh pengungsi semata-mata merupakan merupakan tidak pidana dalam pengertian konvensional, yaitu perbuatan yang didorong oleh niat jahat murni untuk menghindari hukum atau memperoleh keuntungan tidak sah? Ataupun, dalam banyak kasus, pemalsuan tersebut merupakan respons adaptif terhadap kondisi struktural yang secara sistemik menutup seluruh jalur legal untuk memenuhi kebutuhan paling dasar, termasuk kebutuhan mendapatkan perlindungan yang efektif?

Kajian terhadap kasus-kasus yang terdokumentasi menunjukkan bahwa pemalsuan dokumen oleh pengungsi di Indonesia sesungguhnya dapat dikategorikan ke dalam setidaknya dua tipologi motif yang berbeda secara substantif, dan perbedaan ini harus menjadi variabel yang menentukan dalam analisis pertanggungjawaban pidana.

Tipologi pertama adalah pemalsuan dokumen sebagai strategi bertahan hidup (*survival strategy*). Dalam tipologi ini, pemalsuan tidak didorong oleh niat untuk merugikan orang lain, menghindari kewajiban hukum yang berlaku bagi semua orang, atau memperoleh keuntungan finansial yang tidak halal. Pemalsuan dilakukan karena pengungsi menghadapi situasi di mana tidak ada satu pun jalur legal yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan dasar yang paling fundamental.

Contoh paling nyata dalam konteks Indonesia adalah kebutuhan memperoleh identitas untuk dapat bekerja, menyewa tempat tinggal secara layak,

mengakses layanan kesehatan, dan bahkan melangsungkan perkawinan yang sah. Kartu UNHCR yang mereka miliki tidak diakui dalam sistem administrasi domestik Indonesia untuk keperluan-keperluan tersebut. Pengungsi Rohingya berinisial M yang ditangkap di Jambi pada tahun 2025 adalah contoh paradigmatik dari tipologi ini. Ia menggunakan dokumen palsu bukan untuk melakukan kejahatan, melainkan untuk bekerja, tinggal secara teratur, dan menikah, yaitu tindakan-tindakan yang secara universal diakui sebagai hak asasi manusia namun tidak dapat ia penuhi melalui jalur legal yang tersedia.

Tipologi kedua adalah pemalsuan dokumen sebagai instrumen kejahatan (*criminal instrumentalization*). Dalam tipologi ini, pemalsuan dokumen menjadi sarana untuk melakukan kejahatan lain, seperti penipuan, perdagangan manusia, penghindaran pajak, atau penyelundupan. Pelaku dalam tipologi ini menggunakan status pengungsi atau identitas palsu secara oportunistis untuk memperoleh keuntungan yang jauh melampaui apa yang diperlukan untuk bertahan hidup secara bermartabat. Tipologi ini, meskipun juga ditemukan dalam konteks migrasi paksa, secara normatif harus dibedakan secara tegas dari tipologi pertama karena tidak mengandung kondisi keterpaksaan struktural yang relevan dalam penilaian *mens rea*.

Pembedaan antara kedua tipologi ini bukan merupakan kategorisasi yang mudah dilakukan secara otomatis. Ia memerlukan investigasi faktual yang cermat dalam setiap kasus konkret. Namun, kriteria-kriteria yang dapat dijadikan acuan meliputi:

- a. Pertama, apakah pemalsuan dilakukan semata-mata untuk memperoleh dokumen yang secara fungsional setara dengan apa yang seharusnya dimiliki pengungsi apabila sistem domestik mengakui kartu UNHCR sebagai identitas yang valid?
- b. Kedua, apakah manfaat yang diperoleh dari dokumen palsu tersebut terbatas pada pemenuhan kebutuhan dasar (tempat tinggal, pekerjaan untuk bertahan hidup, perkawinan, akses layanan kesehatan) atau melampaui batas tersebut?
- c. Ketiga, apakah pengungsi tersebut kooperatif dengan UNHCR dan otoritas Indonesia dalam proses penentuan statusnya, yang menjadi indikator itikad baik?

Relevansi yuridis dari perbedaan tipologi ini terletak pada tiga dimensi analisis yang saling berkaitan:

- a. Penilaian *Mens Rea*

Dalam tipologi pertama, kehendak bebas pelaku secara objektif sangat terbatas oleh kondisi struktural yang tidak ia ciptakan sendiri, sehingga celaan normatif (*verwijtbaarheid*) yang dapat diarahkan kepadanya harus dikalibrasi jauh lebih rendah dibandingkan pelaku dalam tipologi kedua.

- b. Pengujian *Noodtoestand*

Tipologi pertama jauh lebih mungkin memenuhi syarat proporsionalitas dan subsidiaritas yang menjadi prasyarat doktrin *noodtoestand*, karena terdapat benturan nyata antara kepentingan keselamatan

jiwa dan kepentingan integritas dokumen, serta ketiadaan alternatif legal yang wajar.

c. Penentuan Sanksi

Apabila pertanggungjawaban pidana tetap ditegakkan, besaran sanksi yang proporsional dalam tipologi pertama harus jauh lebih rendah dan lebih berorientasi pada rehabilitasi dan penyelesaian kondisi struktural, bukan pada pembalasan.

Dalam konteks hukum Indonesia, perbedaan tipologi ini relevan dalam kerangka asas culpabilitas yang menjadi landasan hukum pidana nasional. Pertanggungjawaban pidana hanya dapat ditegakkan apabila terdapat kesalahan yang dapat dipersalahkan kepada pelaku, dan penilaian atas kesalahan tersebut tidak dapat dilakukan secara terlepas dari seluruh konteks yang melingkupi perbuatan.

4. Kerangka Analisis Terpadu dalam Penerapan Hukum Pidana terhadap Pengungsi

Berdasarkan keseluruhan analisis di atas, terdapat serangkaian prinsip yang harus memandu penanganan setiap kasus pemalsuan dokumen yang melibatkan pengungsi berstatus UNHCR.

- a. Prinsip pertama, pertanggungjawaban pidana dapat ditegakkan berdasarkan asas yurisdiksi teritorial, namun pembuktian *mens rea* harus dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi struktural yang memengaruhi kebebasan berkehendak pelaku, bukan sebagai faktor yang meringankan semata, melainkan sebagai elemen substantif dalam penilaian derajat kesalahan yang dapat dipersalahkan.

- b. Prinsip kedua, doktrin *noodtoestand* yang tersedia dalam KUHP menyediakan jalur hukum yang sah untuk mengevaluasi apakah pemidanaan layak dan proporsional, dan harus diuji secara serius dalam setiap kasus, bukan sekadar diakui keberadaannya dalam teori.
- c. Prinsip ketiga, kewajiban *non-refoulement* yang bersumber dari CAT dan ICCPR membentuk batas mutlak yang tidak dapat dikesampingkan oleh pertimbangan apapun. Deportasi ke negara asal berbahaya tidak dapat dijadikan sanksi ataupun konsekuensi dari pemidanaan, dan larangan ini tidak bergantung pada status ratifikasi Konvensi 1951.

C. Kerangka Penanganan dalam Sistem Hukum Indonesia

1. Panduan Teknis bagi Aparat Penegak Hukum

Ketiadaan panduan teknis yang baku merupakan salah satu celah paling kritis dalam sistem penanganan kasus pidana yang melibatkan pengungsi di Indonesia saat ini. Tanpa panduan demikian, aparat penegak hukum cenderung menerapkan kerangka umum yang berlaku bagi orang asing tanpa membedakannya dari kerangka yang seharusnya berlaku bagi pengungsi, yang memiliki kekhususan status hukum dan kondisi struktural yang sangat berbeda. Hasilnya adalah penilaian yang didasarkan pada fakta yang tidak lengkap, yang berpotensi menghasilkan putusan yang secara formal-yuridis terlihat benar namun secara substantif tidak mencerminkan seluruh realitas yang relevan.

Jaksa Agung dan Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk menerbitkan pedoman teknis yang memuat setidaknya empat komponen substantif.

Pertama, prosedur wajib verifikasi status UNHCR sebelum penuntutan dimulai, mencakup mekanisme konfirmasi kepada UNHCR Indonesia mengenai status, riwayat kasus, dan kondisi situasi di negara asal pengungsi yang bersangkutan. Kedua, panduan analisis *mens rea* yang secara eksplisit mengakui relevansi konteks struktural kehidupan pengungsi dalam penilaian derajat kesalahan yang dapat dipersalahkan. Ketiga, standar pengujian alasan penghapus pidana yang dapat dioperasionalkan oleh jaksa dan hakim dalam kasus yang melibatkan pengungsi. Keempat, larangan eksplisit deportasi ke negara asal berbahaya sebagai konsekuensi dari pemidanaan, beserta prosedur alternatif yang harus ditempuh ketika pengungsi yang dipidana tidak dapat dideportasi.

Penguatan koordinasi antara aparat penegak hukum dan UNHCR Indonesia merupakan langkah yang realistis dan dapat dilaksanakan tanpa memerlukan perubahan legislatif apapun. UNHCR dalam *Guidelines on International Protection* No. 14 (2024) telah menyediakan kerangka normatif yang rinci dan dapat dijadikan referensi substantif dalam penyusunan panduan dimaksud. Adaptasi panduan UNHCR ke dalam konteks hukum Indonesia adalah praktik yang telah terbukti efektif di berbagai yurisdiksi non-pihak Konvensi 1951 dalam meningkatkan konsistensi dan kualitas penanganan kasus yang melibatkan pengungsi.

2. Penguatan Akses Bantuan Hukum yang Substantif

Kerangka analisis yang telah diuraikan dalam bab ini hanya dapat terwujud dalam proses peradilan yang nyata apabila pengungsi yang berhadapan dengan sistem peradilan pidana mendapatkan representasi hukum yang kompeten dan

substantif. Realitasnya, pengungsi menghadapi berlapis-lapis hambatan. Mereka umumnya tidak memahami bahasa Indonesia pada tingkat yang memadai untuk mengikuti proses persidangan, tidak familiar dengan sistem hukum nasional yang berbeda secara mendasar dari sistem hukum yang mereka kenal, tidak memiliki sumber daya untuk menyewa pengacara privat, dan seringkali tidak mengetahui hak-hak prosedural yang dimiliki dalam proses peradilan. Hambatan-hambatan ini menjadikan representasi hukum yang kompeten bukan sekadar hak prosedural formal, melainkan prasyarat substantif bagi berjalannya proses peradilan yang adil.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum membuka akses secara normatif bagi pihak yang tidak mampu untuk mendapatkan bantuan hukum yang didanai oleh negara. Pengungsi yang tidak memiliki penghasilan formal karena larangan bekerja substantif memenuhi kriteria ketidakmampuan tersebut. Tantangan yang ada bukan pada tataran normatif, melainkan pada kapasitas implementatif. Lembaga bantuan hukum yang ada umumnya tidak memiliki pengetahuan yang memadai mengenai dimensi internasional dari status pengungsi dan implikasinya terhadap konstruksi pertanggungjawaban pidana. Penguatan kapasitas ini dapat dilakukan melalui program pelatihan bersama yang melibatkan UNHCR Indonesia, serta pengembangan mekanisme kolaborasi dengan organisasi non-pemerintah yang berpengalaman dalam isu pengungsi, semuanya dalam kerangka kelembagaan yang sudah ada tanpa memerlukan pembentukan institusi baru.

3. Revisi Undang-Undang Keimigrasian sebagai Solusi Normatif yang Realistis

Seluruh rekomendasi di atas memiliki satu batas struktural yang sama, yaitu efektivitasnya bergantung pada keberadaan kerangka legislatif yang koheren dan memiliki kedudukan yang kuat dalam hierarki hukum nasional. Kelemahan fundamental Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 terletak pada kedudukannya yang berada di bawah undang-undang menyebabkan pengakuan terhadap prinsip *non-refoulement* yang termuat di dalamnya dapat digeser secara hierarkis oleh ketentuan pidana keimigrasian yang berkedudukan lebih tinggi. Perlindungan yang dijanjikan oleh peraturan presiden tersebut tidak memiliki daya ikat yang memadai dalam konteks konflik norma yang konkret.

Solusi normatif yang paling realistis dan mendesak bukan pembentukan undang-undang pengungsi yang sepenuhnya baru, melainkan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dengan memasukkan klausul-klausul perlindungan khusus bagi pengungsi. Pendekatan ini lebih realistis karena tidak memerlukan pembangunan kerangka legislatif dari nol, tidak mensyaratkan ratifikasi Konvensi 1951 sebagai prasyarat politik, dan dapat memanfaatkan fondasi normatif yang sudah tersedia melalui instrumen yang telah diratifikasi Indonesia, yaitu CAT dan ICCPR.

Revisi UU Keimigrasian perlu memuat setidaknya tiga klausul substantif, yaitu:

- a. Definisi yang jelas dan operasional mengenai status pengungsi yang diakui UNHCR dalam sistem hukum keimigrasian nasional, sehingga aparat

penegak hukum memiliki dasar hukum yang tegas untuk membedakan pengungsi dari imigran ilegal biasa;

- b. Larangan eksplisit terhadap deportasi ke wilayah berbahaya sebagai konsekuensi dari pemidanaan, yang mengimplementasikan kewajiban *non-refoulement* berdasarkan CAT dan ICCPR ke dalam hukum domestik dengan kekuatan normatif yang setara dengan undang-undang; dan
- c. Mekanisme koordinasi kelembagaan yang jelas antara aparat penegak hukum, lembaga imigrasi, dan UNHCR dalam penanganan kasus yang melibatkan pengungsi.

Terobosan kebijakan ini tidak memerlukan ratifikasi Konvensi 1951 sebagai prasyarat, karena fondasi normatifnya telah tersedia melalui instrumen yang sudah diratifikasi. Yang diperlukan adalah *political will* untuk mengintegrasikannya secara koheren ke dalam sistem hukum nasional.¹⁹¹ Pentingnya terobosan ini sejalan dengan pandangan Sigit Riyanto, yang secara konsisten mengadvokasikan bahwa integrasi norma perlindungan pengungsi ke dalam hukum domestik bukan sekadar pilihan kebijakan, melainkan kebutuhan normatif mendesak yang tidak dapat lagi ditunda demi menjamin kepastian hukum dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.¹⁹²

4. Pendekatan Keadilan Restoratif sebagai Alternatif Komplementer

Di luar kerangka pemidanaan konvensional, terdapat ruang normatif yang belum sepenuhnya dieksplorasi untuk mengembangkan mekanisme penyelesaian

¹⁹¹ Marupa Hasudungan Sianturi dan Nino Viartasiwi, *Loc.Cit.*, hlm. 261.

¹⁹² Sigit Riyanto, Urgensi, *Loc.Cit.*, hlm. 77.

alternatif yang lebih proporsional dalam kasus pemalsuan dokumen oleh pengungsi, khususnya dalam kasus di mana doktrin *noodtoestand* tidak terbukti memenuhi seluruh syaratnya secara ketat, namun konteks struktural yang melatarbelakangi perbuatan tetap sangat signifikan untuk diabaikan.

Satjipto Rahardjo mengingatkan bahwa sistem hukum yang baik bukan semata-mata sistem yang efisien dalam menghukum pelanggaran, melainkan sistem yang mampu menghasilkan keadilan substantif yang bermakna bagi semua pihak. Pengungsi yang dipidana atas perbuatan yang didorong oleh kondisi terpaksa, tanpa adanya penanganan terhadap kondisi struktural yang menyebabkan keterpaksaan tersebut, berpotensi mengulangi perbuatan serupa setelah menjalani hukumannya karena akar masalahnya tidak disentuh.

Mekanisme diversifikasi yang mengalihkan penyelesaian dari jalur pidana formal ke jalur mediasi dengan melibatkan UNHCR, aparat keimigrasian, dan pengungsi yang bersangkutan merupakan opsi yang dapat dikembangkan dengan syarat yang jelas dan terukur, yaitu:

- a. Pengungsi bersikap kooperatif;
- b. Memenuhi kewajiban melapor kepada otoritas; dan
- c. Perbuatan terbukti dilakukan semata-mata dalam konteks mencari perlindungan tanpa motif kriminal yang terpisah.

Antje Missbach mencatat bahwa dalam konteks Indonesia sebagai negara transit, pendekatan yang mengutamakan penyelesaian administratif terhadap pelanggaran keimigrasian oleh pengungsi terbukti menghasilkan tingkat kepatuhan hukum yang lebih stabil dibandingkan jalur pidana konvensional.

Kriminalisasi sering kali bersifat kontraproduktif karena mendorong pengungsi untuk menghindari otoritas dan bergerak di ruang bawah tanah (*underground*), yang pada gilirannya melemahkan fungsi pemantauan negara. Sebaliknya, mekanisme yang berbasis pada kooperasi dan transparansi administratif dapat memperkuat kepercayaan antara komunitas pengungsi dan aparat penegak hukum sebagai dua elemen krusial yang memfasilitasi pengawasan keamanan nasional serta perlindungan internasional secara lebih efektif.¹⁹³

¹⁹³ Antje Missbach, *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia*, (Singapore: ISEAS Publishing, 2015), hlm 152.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Tanggung jawab Negara Republik Indonesia terhadap pengungsi secara yuridis tetap eksis dan mengikat berdasarkan prinsip-prinsip hukum internasional yang telah diratifikasi menjadi hukum positif nasional. Meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951, kewajiban perlindungan tersebut bersumber dari ICCPR melalui UU No. 12 Tahun 2005 dan CAT melalui UU No. 5 Tahun 1998. Hal ini berimplikasi pada lahirnya tanggung jawab negara untuk menerapkan prinsip *non-refoulement* sebagai norma hukum yang bersifat absolut, serta kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak fundamental setiap individu yang berada di bawah yurisdiksinya tanpa diskriminasi.
2. Urgensi perlindungan hukum bagi pengungsi dalam perspektif hak asasi manusia berpangkal pada adanya ketidakselarasan normatif (*normative antinomy*) antara Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 yang bernuansa kemanusiaan dengan Undang-Undang Keimigrasian yang bersifat punitif-administratif. Kondisi ini menciptakan kerentanan hukum struktural bagi pengungsi, di mana ketiadaan klausul perlindungan khusus setingkat undang-undang menyebabkan pengakuan terhadap prinsip *non-refoulement* dapat digeser secara hierarkis oleh ketentuan pidana keimigrasian yang berkedudukan lebih tinggi. Kerentanan ini bukan

sekadar kekosongan regulasi yang bersifat teknis, melainkan kondisi yang secara sistemik mendorong pengungsi ke arah tindakan *survival* yang berhadapan langsung dengan hukum pidana nasional.

3. Pertanggungjawaban pidana terhadap pengungsi pelaku pemalsuan dokumen kewarganegaraan tidak dapat ditentukan semata-mata melalui pendekatan formal-yuridis yang berhenti pada terpenuhinya unsur-unsur delik. Sistem hukum yang adil mensyaratkan bahwa penerapan sanksi pidana tidak dapat dilepaskan dari penilaian atas konteks struktural yang melatarbelakanginya. Secara yuridis, status pengungsi tidak mengeliminasi yurisdiksi pidana negara berdasarkan asas teritorialitas, namun pembuktian *mens rea* harus dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi *limbo* struktural sebagai elemen substantif dalam penilaian derajat kesalahan, bukan sekadar faktor yang meringankan. Doktrin *noodtoestand* dalam KUHP menyediakan jalur hukum yang sah untuk evaluasi ini dan wajib diuji secara serius dalam setiap kasus. Adapun eksekusi putusan berupa deportasi tidak dapat dilaksanakan apabila berisiko melanggar prinsip *non-refoulement* yang bersumber dari CAT dan ICCPR, tanpa memandang berat ringannya pidana yang dijatuhkan.

B. Saran

1. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia didorong untuk segera merevisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dengan memasukkan tiga klausul substantif, yaitu definisi

operasional status pengungsi yang diakui UNHCR dalam sistem hukum keimigrasian nasional, kewajiban aparat penegak hukum untuk mempertimbangkan kondisi struktural *limbo* sebagai elemen substantif dalam penilaian pertanggungjawaban pidana, serta larangan eksplisit deportasi ke wilayah berbahaya sebagai konsekuensi pemidanaan yang mengimplementasikan kewajiban *non-refoulement* berdasarkan CAT dan ICCPR ke dalam hukum domestik dengan kekuatan normatif setingkat undang-undang.

2. Mahkamah Agung disarankan untuk menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) yang memuat panduan teknis bagi hakim dalam menangani perkara pidana yang melibatkan pengungsi berstatus UNHCR. Panduan ini perlu memuat standar pengujian *mens rea* yang secara eksplisit mengakui relevansi konteks struktural kehidupan pengungsi, standar operasionalisasi doktrin *noodtoestand* dalam kasus pemalsuan dokumen oleh pengungsi, serta prosedur wajib verifikasi status UNHCR sebelum putusan pemidanaan dijatuhkan.
3. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, khususnya Direktorat Jenderal Imigrasi, disarankan untuk menginisiasi penguatan koordinasi lintas sektoral dengan UNHCR Indonesia dalam rangka penyediaan identitas resmi domestik sementara bagi pengungsi. Langkah administratif ini merupakan solusi pragmatis yang dapat dilaksanakan tanpa perubahan legislatif apapun untuk meminimalisir tekanan struktural yang mendorong pengungsi ke arah penggunaan dokumen tidak sah, sekaligus berfungsi

sebagai instrumen pemantauan yang lebih efektif bagi negara tanpa harus mengorbankan aspek perlindungan hak asasi manusia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali, Mahrus. 2012. *Dasar-Dasar Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Alston, Philip dan Ryan Goodman. 2013. *International Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Arief, Barda Nawawi. 2014. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Arief, Hanafi. 2016. *Pengantar Hukum Indonesia*. Yogyakarta: PT LKiS Pelangi Aksara.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Chazawi, Adami. 2002. *Kejahatan Mengenai Pemalsuan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Crawford, James. 2002. *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Donnelly, Jack. 2013. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. 3rd ed. Ithaca: Cornell University Press.
- Eide, Asbjørn, Catarina Krause, dan Allan Rosas (eds.). 2001. *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. 2nd revised edition. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Feller, Erika, Volker Türk, dan Frances Nicholson (eds.). 2003. *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodwin-Gill, Guy S. dan Jane McAdam. 2007. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. New York: Oxford University Press.
- Hadjon, Philipus M. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Hakim, Lukman. 2020. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Yogyakarta: Deepublish.

- Hathaway, James C. 2021. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hathaway, James C. dan Michelle Foster. 2014. *The Law of Refugee Status*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huda, Chairul. 2006. *Dari 'Tiada Pidana Tanpa Kesalahan' Menuju Kepada 'Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan'*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2006.
- Kesuma, D.A. 2024. *Korban Perang dan Refleksi Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Asasi Manusia*. Malang: PT. Literasi Nusantara Abadi Grup.
- Lamintang, P.A.F. 2013. *Dasar-Dasar Hukum Pidana di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- McAdam, Jane. 2007. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Milanovic, Marko. 2011. *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*. New York: Oxford University Press.
- Missbach, Antje. 2015. *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Moeljatno. 2008. *Asas-Asas Hukum Pidana (Edisi Revisi)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Morsink, Johannes. 1999. *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. 1992. *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Nasihuddin, Abdul Aziz, M. Junaedi, dan Heru Cahyono. 2024. *Teori Hukum Pancasila*. Tasikmalaya: CV. Elvaretta Buana.
- Nugroho, Sigit Sapto, Anis Mashdurohatun, dan Wardani Rizkianti. 2020. *Metodologi Riset Hukum*. Karanganyar: Oase Pustaka.
- Parthiana, I Wayan. 2003. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Rahardjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

- Rahardjo, Satjipto. 2007. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas.
- Ramadhan, Muhammad Citra. 2021. *Metode Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Kaizen Sarana Edukasi.
- Ramlan, Muhammad Syahrizal, dan Rahmat Ramadhani. 2023. *Metode Penelitian Hukum dalam Pembuatan Karya Ilmiah*. Medan: UMSU Press.
- Romsan, Achmad, Ganjar Laksmna Bonaprpta, dan Benny S. Tabalujan. 2003. *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*. Jakarta: UNHCR.
- Rosyadi, Imron. 2022. *Hukum Pidana*. Surabaya: Revka Prima Media.
- Sahir, Syafrida Hafni. 2021. *Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: KBM Indonesia.
- Saleh, Roeslan. 1983. *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana*. Jakarta: Aksara Baru.
- Sari, Ifit Novita, dkk. 2022. *Metode Penelitian Kualitatif*. Malang: Unisma Press.
- Shaw, Malcolm N. 2017. *International Law*. 8th ed. New York: Cambridge University Press.
- Shue, Henry. 1980. *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Sihombing, Eka N.A.M dan Cynthia Hadita. 2022. *Penelitian Hukum*. Malang: Setara Press.
- Soekanto, Soerjono. 2008. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 1995. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Soesilo, R. 1991. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politeia.
- Sunggono, Bambang. 2001. *Metode Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Syahrani, Riduan. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti.

Wagiman. 2012. *Hukum Pengungsi Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika.

Wati, Emy Rosna dan Abdul Fatah. 2020. *Buku Ajar Hukum Pidana*. Sidoarjo: UMSIDA Press.

Wibowo, Agung Edy. 2021. *Metodologi Penelitian: Pegangan untuk Menulis Karya Ilmiah*. Cirebon: Penerbit Insania.

B. Jurnal dan Karya Ilmiah

Agustami, Triono Eddy, dan Mahmud Mulyadi. "Penyidikan Tindak Pidana Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Utara Tahun 2018." *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences*, Vol. 2, No. 3 (2020).

Arista, Miftakhul Nur dan Ach. Fajruddin Fatwa. "Hubungan Hukum dan Hukum Nasional." *Ma'mal: Jurnal Laboratorium Syariah dan Hukum*, Vol. 1, No. 4 (2020).

Arsana, I Made Andi, Clive Schofield, dan Muhammad Mansur. "The South China Sea Dispute: Implications for Indonesia's Maritime Boundary Delimitation." *Indonesian Journal of International Law*, Vol. 14, No. 2 (2017).

Bintarawati, Fenny, Nurul Ichsanah, dan Muhammad Rafly. "Tantangan dan Prospek Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia bagi Pengungsi Rohingya di Indonesia dari Perspektif Masyarakat." *Jurnal Hukum dan HAM Wara Sains*, Vol. 2, No. 12 (2023).

Candra, Septa. "Pembaharuan Hukum Pidana; Konsep Pertanggungjawaban Pidana dalam Hukum Pidana Nasional yang Akan Datang." *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1, No. 1 (2013).

Darmawan, Feby Dwiki dan Dodik Setiawan Nur Heriyanto. "Invoking International Human Rights Law to Prevent Statelessness of International Refugee Children Born in Indonesia." *Prophetic Law Review*, Vol. 5, No. 1 (2023).

Darto, Afridus, Hanafi, dan Mahrus Ali. "Pertanggungjawaban Pidana bagi Pelaku Tindak Pidana Pembunuhan Pengidap Gangguan Kejiwaan dalam Perspektif Hukum Pidana." *Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra*, Vol. 1, No. 2 (2023).

- Dewansyah, Bilal dan Ratu Durotun Nafisah. "Problem Implementasi Hak Konstitusional atas Suaka: Keengganan dan Dampaknya." *Jurnal Majelis*, Edisi 7 (2018).
- Erdiyasa, Grishafa Anggita. "Pemenuhan Hak Mendapat Pekerjaan bagi Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia." *Belli Ac Pacis (Jurnal Hukum Internasional)*, Vol. 9, No. 1 (2023).
- Erwinsyahbana, Tengku. "Pertanggungjawaban Yuridis Direksi terhadap Risiko Kerugian Keuangan Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah." *De Lega Lata*, Vol. 2, No. 1 (2017).
- Faizal, Aldyan. Skripsi: "Tanggung Jawab Pemerintah dalam Perlindungan dan Pemenuhan Hak Stateless Person Eks dan Keturunan Warga Negara Indonesia atas Status Kewarganegaraan Indonesia." Surabaya: Universitas Airlangga, 2019.
- Hannum, Hurst. "The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law." *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 25, No. 1 (1996).
- Harisman, Harisman. "Protection of Human Rights in the Amendment of the 1945 Constitution of The Republic of Indonesia." *1st International Conference on Law and Human Rights 2020 (ICLHR 2020)*. Atlantis Press, 2021.
- Hasim, Hasanuddin. "Hubungan Hukum Internasional dan Hukum Nasional Perspektif Teori Monisme dan Teori Dualisme." *Mazahibuna*, Vol. 1, No. 2 (2019).
- Julyano, Mario dan Aditya Yuli Sulistyawan. "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum." *Jurnal Crepido*, Vol. 1, No. 1 (2019).
- Kneebone, Susan, Savitri Taylor, dan Brandi S. Milligan. "The False Promise of Presidential Regulation No. 125 of 2016?". *Asian Journal of Law and Society*, Vol. 8, No. 3 (2021).
- Kranrattanasuit, Naparat. "Emergency, Exclusion, and Inequity in Education of Refugee and Asylum Seeker Children in Indonesia." *The Social Science Journal*, Vol. 60, No. 1 (2023).
- Kurt, Gulsah, dkk. [Penulis: Gulsah Kurt, et al]. "Longitudinal Investigation of Social Isolation, Loneliness, and Health Outcomes Among Refugees in a Low-Resource Setting." *medRxiv preprint* (2025).

- Kusumo, Ayub Torry Satriyo, Sony Saputra, dan Rani Tiyas Budiyantri. "Reforming Social Rights for International Refugees in Indonesia: Towards Enhanced Welfare and Legal Protection." *Journal of Law and Legal Reform*, Vol. 6, No. 4 (2025).
- Melatunan, Hendrik O, Afridus Darto, dan Mahrus Ali. "Pertanggungjawaban Pidana bagi Pelaku Tindak Pidana Pembunuhan Pengidap Gangguan Kejiwaan dalam Perspektif Hukum Pidana." *TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 11 (2024).
- Merentek, Yosep Septriyono. "Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Internasional." *Lex Privatum*, Vol. 6, No. 9 (2018).
- Missbach, Antje. "Substituting immigration detention centres with 'open prisons' in Indonesia: Alternatives to Detention as the Continuum of Unfreedom." *Citizenship Studies*, Vol. 25, No. 2 (2021).
- Missbach, Antje dan Gerhard Hoffstaedter. "When Transit States Pursue Their Own Agenda: Malaysian and Indonesian Responses to Australia's Migration and Border Policies." *Migration and Society*, Vol. 3, No. 1 (2020).
- Muhtar, Mohamad Hidayat, Ahmad, dan Syarifuddin. "Studi Perbandingan Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia, Australia, dan Thailand." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 30, No. 1 (2023).
- Muthahari, Ichsanoodin Mufty dan M. Almudawar. "Penanganan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia terhadap Pengungsi (Refugees) dan Pencari Suaka (Asylum Seekers) di Indonesia." *Jurnal Perspektif Hukum*, Vol. 21, No. 2 (2021).
- Nola, Luthvi Febryka. "Refugee Employment Prohibition in Indonesia." *Proceeding of the 3rd International Conference on Indonesian Legal Studies 2020*. Semarang: European Alliance for Innovation, 2021.
- Novianti. "Implementasi Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri." *Negara Hukum*, Vol. 10, No. 2 (2019).
- Nuryadi, Deni. "Teori Hukum Progresif dan Penerapannya di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure*, Vol. 1, No. 2 (2016).
- Pardosi, Santa Indah Theresia. "Perlindungan Pengungsi di Kawasan Asia Tenggara: Studi Perbandingan Sejumlah Negara Anggota ASEAN." *Realism: Law Review*, Vol. 2, No. 2 (2020).

- Prabaningtyas, R.A. Rizka Fiani. "Indonesia and the International Refugee Crisis: The Politics of Refugee Protection." *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, Vol. 9, No. 2 (2019).
- Rahayu, Kholis Roisah, dan Peni Susetyorini. "Perlindungan Hak Asasi Manusia Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia." *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 49, No. 2 (2020).
- Riyanto, Sigit. "Prinsip Non-Refoulement dan Relevansinya dalam Sistem Hukum Internasional." *Mimbar Hukum*, Vol. 22, No. 3 (2010).
- Riyanto, Sigit. "Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia." *Indonesian Journal of International Law*, Vol. 2, No. 1 (2004).
- Rosmawati. "Perlindungan terhadap Pengungsi/Pencari Suaka di Indonesia (sebagai Negara Transit) menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967." *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 17, No. 3 (2015).
- Rundle, Kristen. "Fuller's Internal Morality of Law." *Philosophy Compass*, Vol. 11, No. 9 (2016).
- Shahnaz, Liza. "Beyond Administrative Containment: A Decade of Normative Gaps in Indonesia's Refugee Governance Under Presidential Regulation No. 125/2016." *Borneo Law Review*, Vol. 9, No. 2 (2025).
- Shahzad, Aleena, dkk. [Penulis: Aleena Shahzad, et al]. "The Psychological Impact of Spending a Prolonged Time Awaiting Asylum." *European Journal of Psychotraumatology*, Vol. 16, No. 1 (2025).
- Sianturi, Marupa Hasudungan dan Nino Viartasiwi. "Advocating the Temporary Rights to Work for Refugees and Asylum Seekers in Transit in Indonesia." *Indonesian Law Review*, Vol. 11, No. 3 (2021).
- Silitonga, Christan, Hermi Susiatiningsih, dan Satwika Paramasatya. "Isu Document Fraud dalam Fenomena Pencari Suaka: Studi Kasus Imigran Indonesia di Amerika Serikat." *Journal of International Relations Diponegoro*, Vol. 4, No. 2 (2018).
- Siregar, Mardona. "Teori Hukum Progresif dalam Konsep Negara Hukum Indonesia." *Muhammadiyah Law Review*, Vol. 8, No. 2 (2024).
- Stumpf, Juliet P. "The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power." *American University Law Review*, Vol. 56, No. 2 (2006).
- Stumpf, Juliet P. "Doing Time: Crimmigration Law and the Perils of Haste." *UCLA Law Review*, Vol. 58, No. 1705 (2011).

- Suyastri, Cifebrima, Adhi Setyo Utomo, dan Setyo Utomo. "Legal Gap in Refugee Protection in Non-Signatory Countries: An Evidence from Indonesia." *Danube*, Vol. 14, No. 3 (2023).
- Syahrin, M. Alvi. "Tindakan Hukum terhadap Orang Asing Mantan Narapidana yang Memiliki Kartu Pengungsi UNHCR dalam Perspektif Keimigrasian." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 13, No. 2 (2019).
- Syahrin, M. Alvi, Al-Fatih, dan Sholahuddin Al-Fatih. "In Search of Durable Solutions for Refugees in Indonesia; A State Security and Human Rights Protection Approach." *The Age of Human Rights*, No. 22 (2024).
- Tenripadang, Andi. "Hubungan Hukum Internasional dengan Hukum Nasional." *Jurnal Hukum Diktum*, Vol. 14, No. 1 (2016).
- Tjoanto, Devianti. "Sanksi Pidana terhadap Pemalsuan Keterangan dan Surat atau Dokumen Kewarganegaraan Republik Indonesia." *Lex Crimen*, Vol. 3, No. 3 (2014).
- Tucker, Edwin W. "The Morality of Law, by Lon L. Fuller." *Indiana Law Journal*, Vol. 40, No. 2 (1965).
- Wasiati, Cunduk. "Problematika Pemenuhan Jaminan Hak Asasi Manusia di Indonesia." *Juris Humanity: Jurnal Riset dan Kajian Hukum Hak Asasi Manusia*, Vol. 1, No. 2 (2022).

C. Peraturan Perundang-undangan dan Instrumen Hukum

- Cartagena Declaration on Refugees, 22 November 1984.
- Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT) 1984.
- International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) 1966.
- International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR) 1966.
- The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto (UNTOC) 2000.
- Universal Declaration of Human Rights (UDHR) 1948.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Transnational Organized Crime.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

D. Dokumen Lainnya dan Putusan Pengadilan

European Court of Human Rights. *Al-Skeini and Others v. United Kingdom*. Judgment of 7 July 2011.

European Court of Human Rights. *Loizidou v. Turkey*. Judgment of 23 March 1995.

International Court of Justice. *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*. Judgment of 5 February 1970.

International Law Commission. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. 2001.

Mixed Migration Centre. *A Transit Country No More: Refugees and Asylum Seekers in Indonesia*. Geneva: Mixed Migration Centre, 2021.

UN Human Rights Committee. *General Comment No. 31 [80]: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*. 2004.

UNHCR. *Global Trends: Forced Displacement in 2024*.

UNHCR. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. Geneva: UNHCR, 2019.

UNHCR. *Handbook on Protection of Stateless Persons*. Geneva: UNHCR, 2014.

UNHCR. *Protecting Refugees: Questions and Answers*.

UNHCR. *Rescue at Sea: A Guide to Principles and Practice*. 2015.

UNHCR Indonesia. *Laporan Statistik Bulanan April 2025*.

UNHCR Indonesia. *Protection Brief Indonesia*. Jakarta: UNHCR Indonesia, 2024.

E. Internet

Dayinta Kadya Palupi. "Pengungsi Rohingya di NTT Diduga Memiliki KTP Palsu Indonesia, Menko PMK: Harus Ditelisik Lebih Jauh." <https://www.jawapos.com/nasional/2312180161/pengungsi-rohingya-di-ntt-diduga-memiliki-ktp-palsu-indonesia-menko-pmk-harus-ditelisik-lebih-jauh>, diakses 18 April 2026.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Kupang. "Tegas, Angela Tamo Inya: KTP Delapan Pengungsi Rohingya Palsu." <https://dukcapil.kupangkota.go.id>, diakses 18 April 2026.

Direktorat Jenderal Imigrasi. "Rudenim Makassar Amankan 2 Pengungsi yang Kedapatan Bekerja sebagai Kuli Bangunan." <https://www.imigrasi.go.id>, diakses 12 Maret 2026.

Fakultas Hukum UMSU. "Fakultas Hukum UMSU dan UNHCR Tandatangani Letter of Understanding (LoU)." <https://fahum.umsu.ac.id/fakultas-hukum-umsu-unhcr-ikat-kerja-sama-dengan-letter-of-understanding-lou/>, diakses 24 Februari 2026.

Gatra Dewata. "Rohingya Protes IOM, 'Kami Dibiarkan Mati Pelan-Pelan'." <https://gatradowata.com>, diakses 26 Februari 2026.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. "Penyampaian Keputusan Menkopolhukam Nomor 99 Tahun 2020." diakses 7 Februari 2026.

Solmi. "Petugas Imigrasi Jambi Gagalkan Upaya Warga Rohingya Buat Paspor Pakai Data WNI." <https://mediaindonesia.com/nusantara/837279/petugas-imigrasi-jambi-gagalkan-upaya-warga-rohingya-buat-paspor-pakai-data-wni>, diakses 18 April 2026.

UN News. "UN Migration Agency Forced to Restructure Amid Significant Budget Cuts." <https://news.un.org>, diakses 26 Februari 2026.

UNHCR Indonesia. "UNHCR di Indonesia." <https://www.unhcr.org/id>, diakses 8 Januari 2026.