Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan, November 2026, 12 (11.D), 159-171
DOI: https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/14769
p-ISSN: 2622-8327 e-ISSN: 2089-5364
Accredited by Directorate General of Strengthening for Research and Development
Available online at https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP

Penyalahgunaan Status Pengungsi Sebagai Indikator Kekosongan Norma Hukum Imigrasi Dalam Penentuan Status Pengungsi Di Indonesia

(Misuse of Refugee Status as an Indicator of Normative Void in Immigration Law Regarding Refugee Status Determination in Indonesia)

Vanessa Diva Valencia[1], M. Alvi Syahrin[2], Tony Mirwanto[3]

Politeknik Imigrasi dan Pemasyarakatan Indonesia

Received: 10 Oktober 2026
Revised: 02 November 2026
Accepted: 14 November 2026

Abstract

Penelitian ini menganalisis penyalahgunaan status pengungsi di Indonesia sebagai indikator kekosongan norma (*rechtsvacuum*) dalam hukum imigrasi pada fase prapenetapan Penentuan Status Pengungsi (*Refugee Status Determination*/RSD). Meskipun Indonesia bukan negara pihak Konvensi 1951, negara ini menampung lebih dari 11.900 pengungsi dan pencari suaka terdaftar sebagai negara transit. Menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif-empiris, penelitian ini menganalisis tiga kasus terverifikasi di Tangerang, Medan, serta kajian hukum terhadap warga negara Afghanistan untuk menunjukkan bahwa pola penyalahgunaan tersebut bukan kasus terisolasi, melainkan indikator langsung dari kekosongan norma yang bersifat sistemik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa RSD sepenuhnya dijalankan oleh UNHCR, sementara kewenangan Direktorat Jenderal Imigrasi hanya diatur pada fase pascapenetapan. Berdasarkan temuan tersebut, dirumuskan tiga rekomendasi utama: (1) reformulasi koordinasi keimigrasian dalam RSD melalui penambahan klausul dan mekanisme pertukaran data; (2) penguatan fungsi intelijen imigrasi pada fase prapenetapan melalui sistem peringatan dini; dan (3) pembentukan regulasi setingkat undang-undang yang mengatur komprehensif seluruh fase penanganan pengungsi beserta kerjasama internasional.

Keywords: Penyalahgunaan Status Pengungsi; Kekosongan Norma; Penentuan Status Pengungsi; Kewenangan Keimigrasian; Koordinasi Prapenetapan.

(*) Corresponding Author: vanessa22aci@gmail.com, ma.syahrin@gmail.com, boxtony85@gmail.com

How to Cite: Diva Valencia, V., Alvi Syahrin, M., & Mirwanto, T. (2026). PENYALAHGUNAAN STATUS PENGUNGSI SEBAGAI INDIKATOR KEKOSONGAN NORMA HUKUM IMIGRASI DALAM PENENTUAN STATUS PENGUNGSI DI INDONESIA. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, *12*(11.D), 159-171. Retrieved from https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/14769.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Krisis perpindahan paksa global menunjukkan tren peningkatan yang tajam dalam satu dekade terakhir. Badan Pengungsi PBB (UNHCR) mencatat jumlah orang yang terpaksa mengungsi secara global mencapai angka tertinggi yang pernah tercatat dalam sejarah pemantauan modern, dengan setidaknya 117,3 juta

orang di seluruh dunia melakukan perpindahan terpaksa pada akhir tahun 2024.[1] Lonjakan ini turut membebani negara-negara transit di Asia Tenggara, termasuk Indonesia, yang secara geografis berada pada jalur lintas utama menuju negara tujuan ketiga seperti Australia dan Kanada.

Kekosongan norma atau *rechtsvacuum* merupakan kondisi tidak adanya atau tidak lengkapnya norma hukum yang mengatur suatu peristiwa konkret.[2] Dalam perspektif filsafat hukum, kekosongan norma terjadi ketika dinamika masyarakat tidak selalu dapat diimbangi oleh pembentukan peraturan perundang-undangan. Penemuan hukum merupakan fungsi sentral dan kewajiban yudisial hakim dalam merespons kekosongan hukum, norma kabur, maupun pertentangan norma. Namun, dalam konteks kebijakan dan regulasi, kekosongan norma tidak selalu dapat diisi melalui putusan hakim secara *post factum*, melainkan memerlukan intervensi legislatif atau regulasi yang bersifat preventif. Kekosongan norma menjadi persoalan serius ketika ia menciptakan celah yang dapat dieksploitasi untuk tindakan yang merugikan kepentingan publik dan keamanan nasional.

Di tengah tekanan global tersebut, Indonesia berperan sebagai negara transit meskipun tidak meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi maupun Protokol New York 1967.[3] Populasi pengungsi yang ditampungnya mengalami fluktuasi, dengan komposisi didominasi tiga kebangsaan yaitu Afghanistan (41%), Myanmar/Rohingya, dan Somalia.[4] Kedatangan pengungsi Rohingya melalui jalur laut menunjukkan pola tersendiri yang patut dicermati: lebih dari 4.200 orang mendarat di Aceh, Sumatera Utara, dan Riau sepanjang Januari 2023 hingga Oktober 2025 ini merupakan sebuah gelombang kedatangan darurat yang dipicu memburuknya situasi keamanan di Myanmar dan Bangladesh.[5] Perbedaan karakter kedatangan ini penting digarisbawahi karena menunjukkan bahwa kekosongan normatif yang dibahas penelitian ini berdampak pada spektrum situasi yang luas, dari kedatangan darurat massal hingga permohonan individual yang rentan disalahgunakan.

Penanganan pengungsi di Indonesia bertumpu pada satu instrumen hukum: Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Perpres ini menegaskan kebijakan penanganan mencakup penemuan,

---

[1] United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action* (Geneva: UNHCR, 2000), https://www.unhcr.org/us/publications/state-worlds-refugees-2000-fifty-years-humanitarian-action.

[2] Lalu M. Alwin Ahadi, "Efektivitas Hukum Dalam Perspektif Filsafat Hukum: Relasi Urgensi Sosialisasi Terhadap Eksistensi Produk Hukum," *Jurnal USM Law Review* 5, no. 1 (2022): 110–24.

[3] Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian," Undang-Undang, 2011.

[4] United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "UNHCR Indonesia," 2024, https://www.unhcr.org/id/tentang-unhcr/unhcr-di-indonesia.

[5] Robyn C. Sampson, Sandra M. Gifford, and Savitri Taylor, "The Myth of Transit: The Making of a Life by Asylum Seekers and Refugees in Indonesia," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42, no. 7 (2016): 1135–52, https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1130611.

penampungan, pengamanan, dan pengawasan keimigrasian.[6] Namun, kelemahannya justru terletak pada ketiadaan pengaturan tentang fase prapenetapan Penentuan Status Pengungsi (RSD). Indonesia belum memiliki sistem RSD nasional, sehingga Pemerintah memberikan kewenangan kepada UNHCR untuk menjalankan mandat perlindungan. UNHCR secara eksplisit mengakui beroperasi dalam kondisi ketiadaan kerangka hukum dan sistem RSD nasional.[7] Pengakuan langsung ini menegaskan bahwa kekosongan koordinasi prapenetapan bukan interpretasi sepihak peneliti, melainkan kondisi yang diakui oleh UNHCR.

Kewenangan Direktorat Jenderal Imigrasi dalam penanganan pengungsi diatur dalam Perpres 125/2016, yang mencakup pengawasan keimigrasian pada saat ditemukan, di tempat penampungan, dan di luar tempat penampungan. Namun, tidak ada satu pun ketentuan yang mengatur tentang verifikasi data keimigrasian terhadap pemohon status pengungsi pada saat proses RSD berlangsung. Direktorat Jenderal Imigrasi menyimpan seluruh riwayat keimigrasian orang asing, namun tidak satu pun regulasi mengatur keterlibatannya pada fase prapenetapan status. Prosedur RSD yang dijalankan UNHCR dimulai dengan registrasi pencari suaka untuk mengumpulkan data biometrik dasar, namun verifikasi data keimigrasian terhadap klaim pengungsi tidak pernah dilakukan sebelum status ditetapkan.[8]

Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) bertugas menyediakan akomodasi dan melakukan pengawasan terhadap keberadaan serta aktivitas orang asing, termasuk pengungsi.[9] Berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01.PR.04 Tahun 2004, Rudenim hanya terdiri dari tiga seksi, yaitu Seksi Perawatan dan Kesehatan, Seksi Keamanan dan Ketertiban, serta Seksi Registrasi, Administrasi, dan Pelaporan. Tidak ada seksi khusus yang secara spesifik menangani pengawasan terhadap pengungsi, baik yang berada di dalam Rudenim maupun yang tinggal di *Community House* di luar Rudenim. Beberapa pengungsi mampu keluar dari pusat penampungan dengan bebas dan menetap di luar pusat tanpa pengawasan yang memadai.[10]

Lebih lanjut, *Associate Livelihood and Economic Inclusion Officer UNHCR* Malaysia, Su Yuen Tay, menilai bahwa kekosongan kerangka hukum komprehensif turut berdampak dalam implementasi di lapangan. di mana pengungsi tidak dapat bekerja secara legal dan rentan terhadap eksploitasi serta

[6] Republik Indonesia, "Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri," Peraturan Presiden, 2016.
[7] United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "UNHCR Indonesia."
[8] United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Refugee Status Determination (RSD) - UNHCR Indonesia," 2024, https://help.unhcr.org/indonesia/refugee-status-determination/.
[9] Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian."
[10] Moh. Arpat Rasyid, "Kondisi Aksi Pengungsi Dan Pencari Suaka Terhadap Implementasi Perpres No. 125 Tahun 2016," *Jurnal Ilmiah Ecosystem* 22, no. 2 (2022): 362–71.

penyalahgunaan.[11] Dampak dari kekosongan ini menyentuh setidaknya tiga dimensi kehidupan bernegara. Pada dimensi keamanan, kasus sindikat penyelundupan manusia di Medan menunjukkan bahwa status pengungsi yang sah pun dapat diinstrumentalisasi jaringan kejahatan lintas negara.[12] Pada dimensi kepercayaan publik, kasus kekerasan yang melibatkan pengungsi memperburuk stigma masyarakat.[13] Pada dimensi ekonomi dan beban administratif, proses hukum yang berkepanjangan akibat status pengungsi yang tumpang tindih dengan proses pidana menambah beban birokrasi tanpa memberi kepastian hasil.

Namun, belum ada penelitian yang secara spesifik mengkaji penyalahgunaan status pengungsi sebagai indikator kekosongan norma pada fase prapenetapan RSD, serta mengidentifikasi pola-pola penyalahgunaan di berbagai titik sebagai manifestasi dari satu kekosongan norma yang sama. Penelitian ini mengisi celah tersebut dengan menganalisis tiga kasus terverifikasi secara komprehensif dan merumuskan tiga rekomendasi utama: reformulasi koordinasi keimigrasian dalam RSD, penguatan fungsi intelijen imigrasi pada fase prapenetapan, dan pembentukan regulasi setingkat undang-undang yang mengatur komprehensif seluruh fase penanganan pengungsi

Definisi Operasional

Untuk menghindari ambiguitas dan memastikan konsistensi analisis, penelitian ini mendefinisikan terminologi kunci sebagai berikut:

a. Kekosongan Norma (Rechtsvacuum): Kondisi tidak adanya atau tidak lengkapnya norma hukum yang mengatur suatu peristiwa konkret, yang dalam konteks penelitian ini secara spesifik merujuk pada ketiadaan regulasi yang mengatur koordinasi dan verifikasi data pada fase prapenetapan Penentuan Status Pengungsi (RSD) antara Direktorat Jenderal Imigrasi (Ditjenim) dan UNHCR.
b. Penyalahgunaan Status Pengungsi: Penggunaan status pengungsi yang sah atau proses permohonannya untuk tujuan ilegal, yang mencakup: (a) menghindari Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK); (b) memfasilitasi atau melakukan aktivitas kejahatan lintas negara; dan (c) memperoleh dokumen keimigrasian menggunakan data palsu.
c. Fase Prapenetapan RSD: Periode sebelum UNHCR menetapkan status pengungsi secara resmi, mencakup proses registrasi, verifikasi data biometrik, dan pengumpulan data awal.
d. Fase Pascapenetapan RSD: Periode setelah UNHCR menetapkan status pengungsi, mencakup pengawasan keimigrasian, penampungan, dan penegakan hukum oleh otoritas nasional.

Rumusan Masalah

[11] Su Yuen Tay, "Pernyataan Dalam Lokakarya UNHCR," 2026.

[12] Analisadaily, "Imigrasi Medan Bongkar Sindikat Penyelundupan Manusia, Pengungsi Sri Lanka Diduga Jadi Operator Kunci," 2025, https://analisadaily.com.

[13] Detik.com, "Pengungsi Rohingya Di Makassar Perkosa Gadis ABG Hingga Hamil Ditangkap," 2024, https://www.detik.com/sulsel/makassar/d-7446819/.

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah yang dibahas dalam peneltian ini adalah sebagai berikut:

a. Bagaimana ketiadaan koordinasi antara Direktorat Jenderal Imigrasi dengan UNHCR pada fase prapenetapan RSD menciptakan kekosongan norma dalam hukum imigrasi Indonesia, dan apa implikasi yuridis dari kekosongan tersebut terhadap upaya pencegahan penyalahgunaan status pengungsi?
b. Bagaimana seharusnya konstruksi norma hukum imigrasi yang ideal untuk mengisi kekosongan tersebut dalam rangka mencegah penyalahgunaan status pengungsi di Indonesia?

METODE PENELITIAN

Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif-empiris. Pendekatan normatif dilakukan dengan mengkaji aturan-aturan hukum positif yang relevan, seperti Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, serta instrumen hukum internasional seperti Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi.[14] Pendekatan empiris dilakukan dengan menganalisis tiga kasus terverifikasi sebagai data lapangan untuk menunjukkan bagaimana kekosongan norma diimplementasikan dalam praktik.[15] Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis regulasi yang mengatur penanganan pengungsi dan kewenangan keimigrasian, sedangkan pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis putusan pengadilan dan kasus-kasus terverifikasi yang relevan. Sifat penelitian ini adalah deskriptif-analitis dengan logika berpikir induktif (dari kasus ke norma) dan deduktif (dari norma ke kasus).

Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan studi kepustakaan yang komprehensif. Studi kepustakaan mengharuskan penulis untuk mencari literatur yang sesuai dengan bahasan, baik dari jurnal penelitian, sumber artikel internet, putusan pengadilan, hingga laporan organisasi internasional seperti UNHCR dan IOM. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang relevan dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan kasus-kasus yang dianalisis; bahan

[14] Avriza Sulaiman, Fathriza Muhammad Rafiandito, and Dicky Laksono, "Optimalisasi Fungsi Pengawasan Rumah Detensi Imigrasi Terhadap Pengungsi: Analisis Implementasi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016," *JLBP: Journal of Law and Border Protection* 7, no. 1 (2025): 19–33.

[15] Muhammad Alvi Syahrin and Setiawan Saputra, "Tindakan Hukum Terhadap Orang Asing Mantan Narapidana Yang Memiliki Kartu Pengungsi UNHCR Dalam Perspektif Keimigrasian: Studi Kasus Ali Reza Khodadad," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 2 (2019): 139–64, https://doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.139-164.

hukum sekunder, yaitu literatur hukum, jurnal ilmiah, artikel berita terverifikasi, dan laporan organisasi internasional yang membahas tentang penanganan pengungsi dan kewenangan keimigrasian; serta bahan hukum tersier, yaitu kamus hukum dan ensiklopedia yang membantu dalam memahami konsep-konsep hukum yang digunakan.

Teknik Analisa Data

Data hasil analisis yang didapat kemudian diolah dengan melakukan penggabungan dari teknik deskriptif yang dikemas dalam bentuk perspektif penulis dari suatu kenyataan sosial yang ada secara nyata. Analisis data dilakukan melalui tiga tahap, yaitu reduksi data dengan memilih dan memfokuskan data yang relevan dengan rumusan masalah penelitian; penyajian data dengan menyusun data secara sistematis dalam bentuk narasi dan tabel untuk memudahkan pemahaman; serta penarikan kesimpulan berdasarkan analisis data yang telah dilakukan untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Hasil penelitian ini akan digunakan sebagai bentuk rekomendasi hukum terhadap aturan yang ada.

PEMBAHASAN

1. Kerangka Hukum dan Identifikasi Kekosongan Norma

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 merupakan satu-satunya regulasi nasional yang secara komprehensif mengatur penanganan pengungsi di Indonesia. Perpres ini menegaskan kebijakan penanganan mencakup penemuan, penampungan, pengamanan, dan pengawasan keimigrasian.[16] Pasal 33 ayat (2) Perpres 125/2016 menyatakan bahwa pengawasan keimigrasian terhadap pengungsi dilaksanakan pada saat ditemukan, di tempat penampungan dan di luar tempat penampungan, diberangkatkan ke negara tujuan, Pemulangan Sukarela, dan pendeportasian.[17] Namun, tidak ada satu pun pasal dalam Perpres ini yang mengatur keterlibatan Direktorat Jenderal Imigrasi pada fase RSD yang dijalankan oleh UNHCR. Dengan kata lain, regulasi yang ada hanya mengatur fase pascapenetapan status, sementara fase prapenetapan yang justru menentukan apakah seseorang berhak memperoleh status pengungsi sama sekali tidak tersentuh oleh kewenangan keimigrasian Indonesia.

Sementara itu, Indonesia belum memiliki sistem penentuan status pengungsi nasional karena belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967.[18] UNHCR menjalankan RSD di bawah mandatnya, dimulai dengan registrasi pencari suaka untuk mengumpulkan data biometrik dasar. Proses RSD berlangsung secara paralel, tanpa koordinasi dengan otoritas imigrasi Indonesia pada fase penentuan status. Ketiadaan koordinasi inilah yang menjadi titik lemah sistemik. Ditjenim

[16] Republik Indonesia, "Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri" Pasal 2.

[17] Ibid. Pasal 33 ayat (2).

[18] United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Penentuan Status Pengungsi - UNHCR."

menyimpan seluruh riwayat keimigrasian orang asing, namun tidak ada mekanisme yang menghubungkan data ini dengan proses RSD. Kekosongan ini diperkuat oleh temuan Shahnaz dan Muhja (2025) bahwa Perpres 125/2016 merepresentasikan kebijakan penahanan daripada perlindungan, memprioritaskan manajemen logistik dan diplomasi kemanusiaan di atas pembentukan kerangka kerja berbasis hak.[19]

2. Pola Penyalahgunaan Status Pengungsi dalam Tiga Kasus Terverifikasi

Ketiga kasus yang menjadi fokus penelitian ini menunjukkan pola penyalahgunaan yang berulang di tiga titik berbeda: titik masuk, titik proses, dan titik penegakan pascapidana.

a. Kasus Tangerang: Kegagalan Deteksi Prapenetapan Berujung Penyalahgunaan Pascapenetapan

Kasus di Tangerang melibatkan Ali Reza Khodadad, warga negara Afghanistan yang memiliki kartu pengungsi UNHCR namun terlibat tindak pidana narkotika.[20] asus ini menunjukkan penyalahgunaan status pada dua tahap yang saling berkaitan: (1) Tahap Prapenetapan, di mana terjadi kegagalan verifikasi data keimigrasian saat proses *Refugee Status Determination* (RSD) berlangsung, sehingga rekam jejak pelanggaran atau potensi risiko dari individu tersebut tidak terdeteksi; dan (2) Tahap Pascapenetapan, di mana status pengungsi yang telah diperoleh justru digunakan untuk melakukan tindak pidana narkotika tanpa adanya mekanisme pencegahan dini dari otoritas keimigrasian.

Pelaksanaan tindakan deportasi terhadap terdakwa harus dilakukan tanpa melihat status pengungsinya, sebagai perwujudan konsep kedaulatan negara. Ali Reza Khodadad dapat dikenakan tindakan administratif keimigrasian berupa deportasi sesuai dengan Pasal 75 jo. Pasal 78 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Pola yang muncul dari kasus ini menegaskan bahwa ketiadaan verifikasi lintas data antara UNHCR dan Ditjenim pada fase prapenetapan berimplikasi langsung pada ketidakmampuan negara mencegah individu dengan rekam jejak risiko untuk memperoleh status pengungsi. Jika data keimigrasian diverifikasi sebelum RSD, potensi pelanggaran dapat dipetakan lebih dini, mencegah status perlindungan internasional disalahgunakan.

b. Kasus Medan (Sindikat Penyelundupan Manusia)

Kasus Medan melibatkan penangkapan sindikat penyelundupan manusia yang beranggotakan pengungsi asal Sri Lanka, di mana seorang pengungsi diduga berperan sebagai operator kunci. Para pelaku mematok biaya hingga 5.000 dolar Amerika untuk setiap korban, dengan jumlah korban sementara mencapai 38

[19] Liza Shahnaz and Zainal Abidin Muhja, "Beyond Administrative Containment: A Decade of Normative Gaps in Indonesia's Refugee Governance Under Presidential Regulation No. 125/2016," *Borneo Law Review*, 2025, 45–68.

[20] Muhammad Alvi Syahrin and Setiawan Saputra, "Tindakan Hukum Terhadap Orang Asing Mantan Narapidana Yang Memiliki Kartu Pengungsi UNHCR Dalam Perspektif Keimigrasian: Studi Kasus Ali Reza Khodadad," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 2 (2019): 139–64, https://doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.139-164.

orang. Para tersangka dijerat dengan Pasal 120 Ayat (2) UU Keimigrasian yang menegaskan percobaan tindak pidana penyelundupan manusia dapat dihukum penjara minimal 5 tahun dan maksimal 15 tahun, serta denda Rp500 juta hingga Rp1,5 miliar.[21]

Pola yang muncul dari kasus ini menunjukkan bahwa setelah status pengungsi diperoleh, individu tersebut dapat memanfaatkannya untuk kegiatan ilegal karena lemahnya pengawasan pascapenetapan yang terintegrasi dengan data keimigrasian. Kasus ini menunjukkan bahwa fungsi intelijen imigrasi, meskipun telah berperan dalam pengungkapan kasus, masih bersifat reaktif (merespons setelah pelanggaran terjadi) daripada preventif (mencegah sebelum pelanggaran terjadi).

c. Kasus Masoud Merzaye (WN Afghanistan)

Kasus Masoud Merzaye melibatkan pemberian data tidak sah untuk memperoleh dokumen keimigrasian. Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 286 K/PID.SUS/2016, Terdakwa MASOUD MERZAYE secara sah dan meyakinkan terbukti bersalah melakukan tindak pidana "Keimigrasian" sebagaimana dalam surat dakwaan melanggar Pasal 126 huruf c Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian Jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHPidana. Terdakwa dengan sengaja memberikan data yang tidak sah (mengaku bernama Rudi Hartono dan bertemu dengan DPO Budi Suryadi) untuk memperoleh Dokumen Perjalanan Republik Indonesia.[22]

Pemilihan Kasus Masoud Merzaye (2015) dalam penelitian ini bukan dimaksudkan untuk menunjukkan urgensi temporal terkini, melainkan sebagai *baseline* historis untuk membuktikan bahwa kekosongan norma pada fase prapenetapan bersifat kronis dan sistemik. Fakta bahwa modus manipulasi identitas yang sama masih memiliki pola yang identik dengan kasus-kasus pasca-2020 menunjukkan bahwa penerbitan Perpres 125/2016 tidak menyentuh akar masalah pada fase prapenetapan. Dengan demikian, kasus ini memperkuat argumen bahwa *rechtsvacuum* yang ada bukan anomali sesaat, melainkan cacat struktural yang bertahan lebih dari satu dekade, yang menjadikan verifikasi lintas data antara UNHCR dan Ditjenim sebagai sebuah keharusan yang tertunda.

[21] "Imigrasi Medan Bongkar Sindikat Penyelundupan Manusia, Pengungsi Sri Lanka Diduga Jadi Operator Kunci," 2025, https://analisadaily.com.

[22] "Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 286 K/PID.SUS/2016 Atas Nama Terdakwa Masoud Merzaye," 2016.

Pemetaan Pola Penyalahgunaan Status Pengungsi

Kasus	Modus	Fase
Ali Reza Khodadad (Tangerang)	Pengungsi dengan rekam jejak pelanggaran tidak terdeteksi saat RSD, berujung tindak pidana narkotika.	Prapenetapan (deteksi gagal) → Pascapenetapan *(enforcement)*
Sindikat Penyelundupan (Medan)	Pengungsi menjadi anggota jaringan penyelundupan manusia; mematok biaya tinggi per korban.	Proses (pemanfaatan status untuk kegiatan ilegal pascapenetapan)
Masoud Merzaye (Depok)	Pemberian data tidak sah (identitas palsu) untuk memperoleh dokumen keimigrasian.	Titik Masuk (manipulasi identitas sebelum/di luar proses RSD)

3. Implikasi Yuridis dan Konstruksi Norma Ideal

Ketiga kasus di atas memiliki benang merah yang sama: semuanya terjadi karena tidak ada verifikasi data keimigrasian pada fase prapenetapan RSD. Kekosongan norma pada fase prapenetapan RSD berimplikasi pada setidaknya tiga hal. Pertama, ketidakpastian hukum karena tidak ada kepastian apakah data keimigrasian dapat digunakan untuk memverifikasi klaim pengungsi. Kedua, inefisiensi birokrasi karena proses hukum yang berkepanjangan terjadi akibat tumpang tindih antara status pengungsi dan proses pidana atau administratif. Ketiga, ancaman keamanan karena penyalahgunaan status pengungsi untuk kejahatan lintas negara dapat terjadi tanpa deteksi dini.

Selain itu, dampak kekosongan norma juga menyentuh dimensi sosial dan ekonomi. Su Yuen Tay menilai bahwa dalam situasi kekosongan kerangka hukum, pengungsi tidak dapat bekerja secara legal, dan mereka cukup rentan terhadap eksploitasi dan penyalahgunaan.[23] Hal ini menciptakan lingkaran setan: ketidakmampuan bekerja secara legal mendorong pengungsi untuk bekerja secara ilegal, yang pada gilirannya meningkatkan kerentanan mereka terhadap eksploitasi dan meningkatkan risiko penyalahgunaan status untuk kegiatan ilegal.

Perbandingan dengan negara lain menunjukkan bahwa kekosongan koordinasi serupa juga terjadi di Malaysia dan Thailand yang juga bukan pihak Konvensi 1951. Sementara Australia, sebagai pihak Konvensi, memiliki sistem

[23] Su Yuen Tay, "Pernyataan Dalam Lokakarya UNHCR," 2026.

RSD nasional yang terintegrasi dengan data keimigrasian.[24] Hal ini menunjukkan bahwa kekosongan dapat diatasi melalui reformasi regulasi dan koordinasi antarlembaga, tanpa harus meratifikasi Konvensi.

Konstruksi Norma Ideal untuk mengisi kekosongan tersebut diperlukan konstruksi norma yang terstruktur secara konsisten dalam tiga pilar rekomendasi utama:

a. Reformulasi Koordinasi Keimigrasian dalam RSD

- Perlu Penambahan klausul dalam Perpres 125/2016 yang mewajibkan verifikasi data keimigrasian oleh UNHCR kepada Ditjenim sebelum status ditetapkan.
- Pembentukan mekanisme pertukaran data yang dilindungi perjanjian kerahasiaan antara Ditjenim dan UNHCR.
- Penetapan jangka waktu respons maksimum bagi Ditjenim untuk merespons permintaan verifikasi data keimigrasian.

b. Penguatan Fungsi Intelijen Imigrasi pada Fase Prapenetapan

- Peningkatan kapasitas dan sumber daya intelijen imigrasi untuk memetakan pola pergerakan dan potensi penyalahgunaan sejak dini.
- Pengembangan sistem peringatan dini yang mengintegrasikan data keimigrasian dengan informasi intelijen.
- Koordinasi dengan intelijen kepolisian dan intelijen negara untuk mendeteksi jaringan kejahatan lintas negara yang memanfaatkan status pengungsi

c. Pembentukan Regulasi Setingkat Undang-Undang

- Pengaturan fase prapenetapan (registrasi, verifikasi data keimigrasian, dan koordinasi RSD).
- Pengaturan fase penetapan (prosedur RSD nasional).
- Pengaturan fase pascapenetapan (pengawasan, penampungan, pemberdayaan, dan solusi berkelanjutan).
- Peningkatan kerjasama internasional dengan UNHCR, IOM, dan negara-negara tujuan ketiga untuk mempercepat proses penempatan ulang (resettlement).

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan sebagai berikut:

a. Ketiadaan koordinasi antara Direktorat Jenderal Imigrasi dengan UNHCR pada fase prapenetapan Penentuan Status Pengungsi (RSD) menciptakan kekosongan norma (*rechtsvacuum*) dalam hukum imigrasi Indonesia. Hal ini terjadi karena Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 hanya mengatur peran Imigrasi pada fase pascapenetapan, sementara UNHCR menjalankan

[24] Robyn C. Sampson, Sandra M. Gifford, and Savitri Taylor, "The Myth of Transit: The Making of a Life by Asylum Seekers and Refugees in Indonesia," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42, no. 7 (2016): 1135–52, https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1130611.

RSD dalam ketiadaan proses RSD nasional. Kekosongan ini berimplikasi yuridis pada ketidakpastian hukum, inefisiensi birokrasi, dan ancaman keamanan nasional, sebagaimana dibuktikan melalui analisis tiga kasus terverifikasi di Tangerang (kegagalan deteksi prapenetapan berujung tindak pidana), Medan (pemanfaatan status untuk sindikat penyelundupan), serta kajian hukum terhadap WNA Afghanistan (Masoud Merzaye) yang menunjukkan pola penyalahgunaan di titik masuk, titik proses, dan titik penegakan pascapidana sebagai manifestasi dari satu akar masalah.

b. Lemahnya fungsi intelijen imigrasi yang bersifat reaktif pada fase prapenetapan dan pascapenetapan memperparah kerentanan terhadap kejahatan lintas negara, membuktikan bahwa pengawasan saat ini tidak terintegrasi dengan data keimigrasian.
c. Ketiadaan regulasi setingkat undang-undang yang mengatur secara komprehensif seluruh fase penanganan pengungsi mengukuhkan ketidakpastian hukum dan membiarkan pengungsi dalam ketidakpastian jangka panjang, sehingga menuntut reformasi transformatif melalui tiga pilar utama: reformulasi koordinasi keimigrasian, penguatan intelijen prapenetapan, dan pembentukan undang-undang komprehensif.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan yang telah dirumuskan, penulis merekomendasikan tiga pilar reformasi secara konsisten:

a. Reformulasi Koordinasi Keimigrasian dalam RSD: Perlu penambahan klausul dalam Perpres 125/2016 yang mengatur kewajiban koordinasi antara Ditjenim dan UNHCR pada fase registrasi dan RSD, Pembentukan mekanisme pertukaran data yang dilindungi perjanjian kerahasiaan, Penetapan jangka waktu respons maksimum bagi Ditjenim untuk merespons permintaan verifikasi data.
b. Penguatan Fungsi Intelijen Imigrasi pada Fase Prapenetapan: Peningkatan kapasitas dan sumber daya intelijen imigrasi untuk memetakan pola pergerakan, pengembangan sistem peringatan dini yang mengintegrasikan data keimigrasian dengan informasi intelijen, peningkatan koordinasi dengan intelijen kepolisian dan intelijen negara untuk mendeteksi jaringan kejahatan lintas negara.
c. Pembentukan Regulasi Setingkat Undang-Undang: Pengaturan fase prapenetapan (registrasi, verifikasi data keimigrasian, dan koordinasi RSD), pengaturan fase penetapan (prosedur RSD nasional), pengaturan fase pascapenetapan (pengawasan, penampungan, pemberdayaan, dan solusi berkelanjutan), peningkatan kerjasama internasional dengan UNHCR, IOM, dan negara-negara tujuan ketiga untuk mempercepat proses *resettlement*, sehingga mengurangi beban penampungan jangka panjang dan meminimalkan potensi penyalahgunaan status.

DAFTAR PUSTAKA

Ahadi, Lalu M. Alwin. (2022). Efektivitas Hukum Dalam Perspektif Filsafat Hukum: Relasi Urgensi Sosialisasi Terhadap Eksistensi Produk Hukum. *Jurnal USM Law Review*, 5(1), 110–124.

"Imigrasi Medan Bongkar Sindikat Penyelundupan Manusia, Pengungsi Sri Lanka Diduga Jadi Operator Kunci." *Analisadaily*. Accessed November 15, 2025. https://analisadaily.com.

Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01.PR.04 Tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Detensi Imigrasi.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2016). *Putusan Nomor 286 K/PID.SUS/2016 Atas Nama Terdakwa Masoud Merzaye*.

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

"Pengungsi Rohingya Di Makassar Perkosa Gadis ABG Hingga Hamil Ditangkap." *Detik.com*. Accessed November 15, 2024. https://www.detik.com/sulsel/makassar/d-7446819/.

Rasyid, Moh. Arpat. (2022). Kondisi Aksi Pengungsi Dan Pencari Suaka Terhadap Implementasi Perpres No. 125 Tahun 2016. *Jurnal Ilmiah Ecosystem*, 22(2), 362–371.

Sampson, Robyn C., Sandra M. Gifford, and Savitri Taylor. (2016). The Myth of Transit: The Making of a Life by Asylum Seekers and Refugees in Indonesia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(7), 1135–1152. https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1130611.

Shahnaz, Liza, and Zainal Abidin Muhja. (2025). Beyond Administrative Containment: A Decade of Normative Gaps in Indonesia's Refugee Governance Under Presidential Regulation No. 125/2016. *Borneo Law Review*, 45–68. [Forthcoming]

State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action. UNHCR, 2000. https://www.unhcr.org/us/publications/state-worlds-refugees-2000-fifty-years-humanitarian-action.

Sulaiman, Avriza, Fathriza Muhammad Rafiandito, and Dicky Laksono. (2025). Optimalisasi Fungsi Pengawasan Rumah Detensi Imigrasi Terhadap Pengungsi: Analisis Implementasi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016. *JLBP: Journal of Law and Border Protection*, 7(1), 19–33. [Forthcoming]

Syahrin, Muhammad Alvi, and Setiawan Saputra. (2019). Tindakan Hukum Terhadap Orang Asing Mantan Narapidana Yang Memiliki Kartu Pengungsi UNHCR Dalam Perspektif Keimigrasian: Studi Kasus Ali Reza Khodadad. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 13(2), 139–164. https://doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.139-164.

UNHCR Indonesia. (2025, September). *Statistical Overview*. Retrieved from https://www.unhcr.org/id/tentang-unhcr/unhcr-di-indonesia [Data terakhir diakses: November 2025].

UNHCR. (2024). *Refugee Status Determination (RSD) - UNHCR Indonesia*. Retrieved from https://help.unhcr.org/indonesia/refugee-status-determination/ [Data terakhir diakses: November 2025].

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian