

Peran Pemerintah Daerah Kota Semarang dalam Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

Tyara Devy Purnamasari¹, Adriana Grahani Firdausy²

Article Information

Keywords: Local Government; Foreign Refugees; Community House

Kata Kunci: Pemerintah Daerah; Pengungsi Asing; Tempat Penampungan

Abstract

This research discusses the role of of the Local Government of Semarang City through executes the implementation of Presidential Regulation Number 125 Of 2016 Concerning Handling of Foreign Refugees. This research uses a sosiolegal type and has analytical describing. The data retrieval was carried out by interview and document study. The analysis technique uses qualitative with interactive form. The results show that the implementation of Article Number 26 Presidential Regulation Number 125 Of 2016 Concerning Handling of Foreign Refugees by the Local Government of Semarang City is not doing well, especially in 2016-2019 after the enactment of the regulation. The allocation of shelters for foreign refugees is bestowed to IOM and Rudenim. Even though the allocation is not provided by the local government, but they still trying its best to provide health and education facilities. If reviewed based on Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn implementation principles, the implementation of regulation is not done well. Particularly on the disposition or the agent attitude variable.

Penelitian ini membahas mengenai peran Pemerintah Daerah Kota Semarang dalam melaksanakan penerapan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri. Penelitian ini berjenis sosiolegal dan bersifat deskriptif analitis. Pengambilan data penelitian dilaksanakan dengan wawancara dan studi dokumen. Teknik analisis data yang digunakan berupa kualitatif dengan bentuk interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pelaksanaan Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang pada tahun 2016-2019 tidak terlaksana dengan baik. Pemberian tempat penampungan bagi pengungsi luar negeri

1 Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

2 Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Article Information



Abstract

dilimpahkan kepada IOM dan Rudenim. Walaupun demikian, pemerintah daerah tetap mengupayakan yang terbaik dalam pemenuhan fasilitas kesehatan dan pendidikan bagi pengungsi. Jika ditinjau berdasarkan prinsip implementasi milik Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, pelaksanaan implementasi peraturan masih belum berjalan dengan baik. Terutama dalam poin variabel disposisi atau sikap agen pelaksana.

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara yang menjamin hak-hak setiap rakyatnya untuk mencapai suatu keadilan sosial. Hal ini merupakan salah satu tujuan negara yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Tidak hanya menjamin rakyatnya, negara juga memberikan jaminan hak-hak kepada setiap orang yang mengalami penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia untuk memperoleh suaka politik dari negara lain sesuai dengan yang dimaktubkan dalam Pasal 28G ayat (2) UUD NRI 1945.

Dari pengertian di atas, orang-orang yang membutuhkan pertolongan dari negara lain di antaranya adalah pengungsi dari luar negeri dan pencari suaka. Mereka merupakan orang-orang yang pergi dari negara asalnya disebabkan karena mengalami pertentangan politik di negaranya atau ia tidak ingin lagi mendapatkan perlindungan dari negara asalnya.

Pengaturan mengenai pengungsi dari luar negeri telah dimaktubkan dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Namun karena tidak diatur secara mendetail dan ditetapkan lebih lanjut melalui Keputusan Presiden, maka diciptakanlah Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Peraturan ini difungsikan guna memberikan kepastian hukum tentang protokol penanganan pengungsi dari luar negeri di Indonesia, menilik bahwa negara tidak meratifikasi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 tentang Pengungsi.

Sebelum ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, penanganan pengungsi dari luar negeri di Indonesia menjadi tanggung jawab dari Keimigrasian, sehingga pengungsi ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi. Akan tetapi hal tersebut bertentangan dengan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.Hh-11.Ot.01.01 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Detensi Imigrasi. Sebab fungsi dari Rudenim adalah tempat

penampungan sementara bagi orang asing yang melanggar aturan perundang-undangan. Tentunya hal ini tidak sesuai dengan kriteria pengungsi dari luar negeri yang merupakan orang asing dan membutuhkan pertolongan.

Dengan disahkannya Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, tempat penampungan sementara bagi pengungsi dari luar negeri tidak lagi di Rudenim. Berdasarkan Pasal 26 aturan tersebut, tempat penampungan untuk pengungsi dari luar negeri ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota dengan memanfaatkan asset daerah. Kriteria penampungan yang dimaksud juga memiliki kriteria yang ditetapkan, yaitu dekat dengan fasilitas ibadah dan fasilitas kesehatan, memiliki kondisi keamanan yang mendukung dan berlokasi satu wilayah dengan Rudenim.

Kota Semarang menjadi salah satu yang ikut serta dalam melaksanakan penanganan pengungsi dari luar negeri. Pada tahun 2017 jumlah pengungsi yang berada di bawah pengawasan Rudenim Semarang berjumlah 135 orang. Padahal kapasitas yang dimiliki Rudenim hanya dapat menampung 60 orang saja (Kholis Roisah, Peni, & Rahayu, 2017:60). Kondisi ini akan menimbulkan *over capacity* apabila pengungsi tetap ditampung di Rudenim.

Maka dari hal tersebut Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri mengatur penyediaan tempat penampungan atau yang disebut *community house* bagi pengungsi dari luar negeri di luar Rudenim. Sebab selain dapat menimbulkan *over capacity*, juga dapat melanggar hak-hak yang semestinya diperoleh para pengungsi. Kebutuhan pengungsi akan fasilitas kehidupan layak guna menghidupi dirinya selama menunggu kepastian dari UNHCR untuk memindahkan mereka ke negara ke-3 maupun memulangkan dengan sukarela ke negara asalnya, menjadi kriteria yang harus dipenuhi oleh pemerintah.

Pemberian *community house* yang layak beserta pemenuhan hak-hak dasar pengungsi dari luar negeri menjadi hal krusial yang harus menjadi perhatian Pemerintah Daerah Kota Semarang. Pelaksanaan peran pemerintah daerah sesuai yang dimandatkan dalam Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri menjadi sorotan penting untuk diteliti. Karena dengan dilaksanakannya peran yang telah ditetapkan dapat menjadi tolak ukur keberhasilan penerapan aturan tersebut. Selain itu juga merupakan upaya Indonesia dalam mencapai tujuan negara sesuai dengan yang termaktubkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 alinea keempat. Oleh karena itu melalui tulisan ini pelaksanaan peran Pemerintah Daerah Kota Semarang berdasarkan Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 akan diulas beserta dengan analisis teori implementasi berdasarkan milik Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn yang berjudul *A Model of the Policy Implementation*.

B. Metode

Penelitian yang dilaksanakan oleh penulis menggunakan metode penelitian hukum sosiolegal. Metode ini dilakukan dengan cara menelaah suatu fenomena hukum dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum maupun ilmu-ilmu sosial (Sulistiyowati Irianto & Shidarta, 2013:174). Penelitian sosiolegal menciptakan penelitian yang berbentuk deskriptif, dengan tujuan memberikan gambaran detail dan dapat mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat membantu memperkuat teori-teori lama ataupun dalam menyusun teori-teori baru (Soerjono Soekanto, 2014:10). Selanjutnya pendekatan kualitatif digunakan dalam penelitian ini, yaitu dengan cara menggunakan gabungan antara metode ilmu hukum dan ilmu sosial dalam kajiannya (Sulistiyowati Irianto & Shidarta, 2013: 298).

Pengumpulan data yang dilakukan bersifat interaktif dengan menggunakan teknik wawancara dan analisis dokumen oleh penulis. Data yang diperlukan berupa data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui kegiatan wawancara, observasi terhadap responden yang diteliti, dalam hal ini adalah Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang sebagai bentuk representatif dari Pemerintah Daerah Kota Semarang yang menangani orang asing. Selain itu untuk menguji keabsahan data, penulis juga melangsungkan penelitian terhadap Rumah Detensi Imigrasi Semarang sebagai pihak yang lebih dulu menangani pengungsi dari luar negeri sebelum diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri. Selanjutnya data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer yaitu perundang-undangan yang dikaji peneliti dan bahan hukum sekunder yang merupakan buku, kamus, maupun penelitian-penelitian terdahulu.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

Indonesia kerap kali dimanfaatkan sebagai negara lintasan oleh para pengungsi dari luar negeri yang kemudian berhenti untuk singgah sementara. Kondisi ini disebabkan karena letak geografis Indonesia yang berupa kepulauan dan berdekatan dengan Australia sebagai salah satu negara dengan peringkat ke-3 dunia dalam komitmennya menjadi negara resettlement bagi para pengungsi dari luar negeri (Farida Fozdar & Lisa Hartley, 2013:23).

Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Kota Semarang merupakan salah satu agen pelaksana dalam penanganan pengungsi dari luar negeri. Hal ini diatur dalam Pasal 36 huruf m Peraturan Walikota Semarang Nomor 35 Tahun 2021 tentang tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Kesatuan Bangsa

dan Politik Kota Semarang, yang menetapkan bahwa salah satu tugas yang dimilikinya adalah untuk menyiapkan kegiatan pemantauan orang asing. Makna 'orang asing' yang terdapat dalam aturan tersebut salah satunya mencakup pengungsi dari luar negeri yang juga datang dari negara lain untuk mencari perlindungan. Kemudian dalam Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, menetapkan bahwa tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri ditentukan oleh pemerintah daerah.

Namun dalam keberlangsungan sejak ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, Kesbangpol tidak menjalankan perannya dengan baik. Pemberian tempat penampungan tidak dilakukan oleh Kesbangpol tetapi malah dilimpahkan kepada *International Organization for Migration (IOM)* selaku organisasi internasional yang menangani permasalahan migrasi, termasuk di dalamnya adalah pengungsi dari luar negeri dan Rudenim sebagai pihak pertama yang menangani pengungsi dari luar negeri sebelum aturan tersebut ditetapkan. Pada tahun 2016, IOM dan Rudenim mengusahakan para pengungsi untuk dipindahkan ke Wisma Husada sebagai *community house* tanpa adanya campur tangan dari Kesbangpol. Peran pasif ini menjadikan implementasi peraturan tidak berjalan dengan semestinya.

Sebetulnya sistem tempat penampungan yang dimaksudkan telah ditetapkan dalam Pasal 24 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, yaitu pemerintah daerah memanfaatkan barang milik daerah yang dapat digunakan sebagai tempat penampungan. Kemudian sistem penggunaannya berupa pinjam pakai antara pemerintah dengan menteri selaku pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Kendati demikian dari hasil wawancara penulis dengan Bapak Fatkhurohman selaku Kasubid Kewaspadaan Nasional, Kesbangpol, menyatakan bahwa pemerintah daerah tidak memiliki asset daerah yang tepat sesuai dengan standar yang ditetapkan dalam aturan. Oleh karena itu kegiatan pencarian *community house* dilimpahkan kepada IOM untuk melakukan pencarian secara mandiri.

Selain tidak ikut serta dalam pencarian *community house*, Bapak Sigit Suwarso selaku Kepala Bidang Ideologi dan Kewaspadaan Nasional, Kesbangpol, mengungkapkan bahwa mereka juga tidak terlibat dalam pemilihan tempat, sebab IOM yang memiliki anggaran untuk menyewa tempat. Akan tetapi seharusnya Kesbangpol tidak lepas tangan dan menyerahkannya semata-mata kepada IOM. Hal tersebut apabila ditinjau kembali dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, organisasi internasional hanya bertugas untuk memberikan fasilitas kebutuhan dasar, yaitu pemenuhan

kebutuhan makan, minum, dan pakaian; penyediaan air bersih; fasilitas ibadah; dan pelayanan kesehatan dan kebersihan. Tentunya peran mengenai penentuan tempat penampungan bagi pengungsi bukanlah tugas IOM. Sebetulnya kegiatan penentuan tempat penampungan dilimpahkan pada pemerintah daerah karena pada dasarnya merekalah yang lebih paham mengenai kondisi lingkungan serta tempat tinggal yang akan ditempati oleh pengungsi dari luar negeri nantinya. Dengan begitu nantinya *community house* yang dipilih akan lebih terjamin dari segi keamanan lingkungan sekitarnya.

Selain tidak dimilikinya asset daerah yang representatif, Kesbangpol menganggap bahwa tugas yang dimilikinya hanyalah untuk memberikan rekomendasi tempat. Rekomendasi yang dimaksud adalah mengeluarkan ‘Surat Rekomendasi’ bahwa tempat tersebut boleh ditempati sebagai *community house*. Namun hingga tahun 2021, penggunaan Wisma Husada sebagai tempat penampungan sementara atau *community house* untuk pengungsi dari luar negeri hanya mengantongi izin yang bersifat lisan tanpa ada penetapan secara sah. Tentunya hal tersebut menimbulkan ketidakpastian mengenai legalitas Wisma Husada, sebab tidak ada regulasi yang ditetapkan secara sah yang seharusnya dilakukan melalui pemberian Surat Rekomendasi.

Peran pemerintah daerah dalam melaksanakan penentuan *community house* bagi pengungsi dari luar negeri memang dapat dikatakan tidak terlaksana dengan baik. Namun dalam hal pemenuhan fasilitas-fasilitas dasar bagi pengungsi dari luar negeri sesuai yang dimaktubkan dalam Pasal 26 ayat (5) Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, pemerintah daerah telah melakukan sinergi dengan IOM untuk memberikan fasilitas terbaik. Pemberian fasilitas kesehatan di Puskesmas Lebdosari, Kelurahan Kalibanteng Kulon, Kecamatan Semarang Barat, merupakan hasil sinergi antara pemerintah daerah dengan IOM untuk memberikan akses pelayanan yang sama kepada para pengungsi dengan yang diberikan oleh masyarakat.

Akses kesehatan yang didapatkan pengungsi melalui puskesmas Lebdosari adalah pemeriksaan kesehatan yang hanya dipungut biaya sebesar Rp5.000,00 tanpa adanya biaya tambahan lainnya. Akan tetapi untuk pemeriksaan lebih lanjut ke rumah sakit, pemerintah daerah tidak dapat memberikan akses yang sama dengan masyarakat sekitar, sebab APBD tidak dipersiapkan untuk pemenuhan fasilitas jaminan kesehatan orang asing, sehingga biaya dibebankan secara mandiri kepada IOM melalui pengungsi.

Selanjutnya adalah pemberian akses untuk anak-anak pengungsi dari luar negeri agar dapat bersekolah sesuai dengan jenjang pendidikannya.

Pemerintah daerah dalam hal ini hanya memberikan akses izin saja. Dengan dibantu oleh Kecamatan, anak-anak tersebut disekolahkan di sekolah swasta yang biaya pendidikannya ditanggung oleh IOM dengan sistem Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP) kepada sekolah. Sekolah swasta dipilih karena berkaitan dengan kuota siswa dan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) apabila bersekolah di sekolah negeri.

Selain pemberian fasilitas-fasilitas tersebut, pemerintah daerah juga mengupayakan penyediaan vaksin COVID-19 yang pelaksanaannya dilakukan melalui kerjasama antara pemerintah daerah dengan Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN) Kota Semarang. Kerjasama dilakukan karena mengingat bahwa pemerintah daerah tidak dapat menggunakan APBN/APBD untuk keperluan orang asing, sehingga kerjasama oleh KADIN dilakukan dan pemerintah daerah tidak mengeluarkan biaya untuk kegiatan vaksin tersebut.

Demi mendorong penanganan pengungsi dari luar negeri yang lebih maksimal, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 300/2308/SJ tentang Pembentukan Satuan Tugas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kabupaten/Kota pada tahun 2020. Pemerintah Daerah Kota Semarang yang digawangi oleh Kesbangpol membentuk Satuan Tugas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Pembentukan Satgas ditetapkan melalui Keputusan Walikota Semarang Nomor 300/1023 Tahun 2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kota Semarang.

Berikut merupakan susunan dari Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kota Semarang.

Tabel 1. Susunan Keanggotaan Satuan Tugas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kota Semarang

NO	JABATAN DALAM DINAS	KEDUDUKAN DALAM TIM
1	Walikota Semarang	Pengarah I
2	Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang	Pengarah II
3	Kepala Kepolisian Resor Kota Besar Semarang	Pengarah III
4	Komandan Komando Distrik Militer 0733/BS Semarang	Pengarah IV
5	Ketua Pengadilan Negeri Semarang	Pengarah V
6	Kepala Kejaksaan Negeri Kota Semarang	Pengarah VI

NO.	JABATAN DALAM DINAS	KEDUDUKAN DALAM TIM
7	Komandan Pangkalan TNI Angkatan Laut Semarang	Pengarah VII
8	Komandan Detasemen Polisi Militer 5/IV Diponegoro Semarang	Pengarah VIII
9	Wakil Walikota Semarang	Pengarah IX
10	Sekretaris Daerah Kota Semarang	Penanggung Jawab I
11	Asisten Administrasi Pemerintahan Sekda Kota Semarang	Penanggung Jawab II
12	Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang	Ketua Pelaksanaan Harian
BIDANG PENGAWASAN, PEMANTAUAN, DAN PENEGAKAN HUKUM		
13	Kepala Rumah Detensi Imigrasi Kota Semarang	Koordinator
14	Kabid Ideologi dan Kewaspadaan Nasional pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang	Anggota
15	Komandan Unit Intelijen Kodim 0733/BS Semarang	Anggota
16	Koordinator Wilayah Semarang pada BIN Daerah Jateng	Anggota
17	Kasi Keamanan dan Ketertiban pada Rumah Detensi Imigrasi Semarang	Anggota
18	Kasubid Ideologi dan Wawasan Kebangsaan pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang	Anggota
BIDANG KEAMANAN, KETERTIBAN, DAN PENDATAAN		
19	Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang	Koordinator
20	Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang	Anggota
21	Kasat Intelkam Polrestabes Semarang	Anggota
22	Kapolsek Semarang Barat Kota Semarang	Anggota
23	Kabid Ketenteraman dan Ketertiban Umum pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang	Anggota
24	Kepala Seksi Ketenteraman dan Ketertiban Kecamatan Semarang Barat	Anggota
BIDANG SOSIALISASI, PENDIDIKAN, DAN PEMENUHAN KEBUTUHAN DASAR		
25	Kepala Dinas Sosial Kota Semarang	Koordinator
26	Kepala Dinas Pendidikan Kota Semarang	Anggota

NO.	JABATAN DALAM DINAS	KEDUDUKAN DALAM TIM
27	Kepala Dinas Kesehatan Kota Semarang	Anggota
28	Direktur RSUD KRMT Wongsonegoro Semarang	Anggota
29	Camat Semarang Barat	Anggota
30	<i>Protection Associate United Nations High Commisioner for Refugees (UNHCR) Jakarta</i>	Anggota
31	<i>Kepala International Organization for Migration (IOM) Semarang</i>	Anggota

Sumber : Lampiran Keputusan Walikota Semarang Nomor 300/374 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Keputusan Walikota Semarang Nomor 300/1023 Tahun 2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kota Semarang.

Tugas dan fungsi yang dimiliki oleh Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar negeri antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Menyusun rencana aksi Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kota Semarang;
- 2) Melakukan pendataan, pengawasan, dan penegakan hukum terhadap pengungsi dari luar negeri di Kota Semarang;
- 3) Melakukan koordinasi dengan organisasi internasional bidang urusan migrasi untuk menangani pengungsi dari luar negeri di Kota Semarang;
- 4) Melakukan penanganan lainnya terhadap pengungsi dari luar negeri di Kota Semarang; dan
- 5) Menyusun laporan perkembangan pelaksanaan tugas

Dengan dibentuknya Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar negeri di Kota Semarang diharapkan dapat memberikan ruang resmi bagi para pihak yang bersangkutan untuk saling berkoordinasi dalam membahas persoalan pengungsi dari luar negeri di Kota Semarang. Selain itu hal ini juga dapat mempertegas peran dari masing-masing aktor yang terlibat, sehingga penanganan pengungsi dapat berjalan dengan lebih maksimal.

2. Analisis Peran Pemerintah Daerah dalam Melaksanakan Implementasi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, berdasarkan *A Model of the Policy Implementation* milik Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Teori implementasi milik Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn menganggap bahwa pelaksanaan kebijakan dapat dikatakan berhasil apabila variabel-variabel dapat terpenuhi dengan baik. Ditinjau berdasarkan

pelaksanaan penanganan pengungsi dari luar negeri oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang, penulis akan menguraikannya kedalam variabel-variabel yang ada pada teori implementasi milik Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn.

a. Barometer dan tujuan suatu kebijakan

Tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan dapat ditinjau melalui tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh pelaksana kebijakan. Apabila tujuan dan sasaran dapat dicapai, maka dapat dikatakan bahwa suatu kebijakan berhasil dilaksanakan oleh pelaksana. Dibentuknya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri merupakan salah satu tujuan dan upaya untuk mengatasi persoalan penanganan pengungsi dari luar negeri yang ada di Indonesia. Aturan ini merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri Pasal 27 ayat (1) dan (2) yang menetapkan bahwa kebijakan mengenai pengungsi dari luar negeri ditetapkan oleh Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Menteri, kemudian dasar-dasar aturan tersebut diatur melalui Keputusan Presiden.

Setiap daerah yang memiliki pengungsi seperti Kota Semarang memiliki tanggung jawab untuk menerapkan aturan tersebut sesuai dengan tujuan dibentuknya. Dengan dilaksanakannya aturan ini dengan baik, maka permasalahan penanganan pengungsi tidak lagi hanya menjadi tanggung jawab keimigrasian, namun juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dan para stakeholder seperti yang dimandatkan dalam peraturan tersebut. Terutama dalam penentuan peran dari setiap perangkat pemerintahan, seperti penegasan peran yang dimiliki pemerintah daerah dalam menentukan fasilitas tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri.

b. Sumber daya yang tersedia (manusia, finansial, dan waktu)

1) Sumber daya manusia

Dalam menjalankan perannya, Pemerintah Daerah Kota Semarang sebetulnya tidak semata-mata bekerja secara mandiri. Ditinjau berdasarkan Pasal 26 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, bahwa pemerintah daerah hanya memiliki peran untuk menentukan tempat penampungan, selebihnya mengenai fasilitas-fasilitas dasar yang diatur dalam Pasal 26 ayat (3) dan (4) untuk pengungsi dari luar negeri disediakan oleh organisasi internasional yang membidangi.

Kemudian dalam struktur organisasi Kesbangpol, terdapat bidang yang memang memiliki tupoksi berhubungan dengan pengawasan orang asing, yaitu Bidang Kewaspadaan Nasional dan Penanganan Konflik. Mestinya mengenai jumlah sumber daya bukan menjadi hambatan, namun hal tersebut malah ditemukan pada kualitas dari sumber daya manusia yang ada. Dibuktikan melalui keterlibatan Kesbangpol yang bersifat pasif dalam melaksanakan penanganan pengungsi dari luar negeri pada tahun 2016 hingga 2020. Selayaknya ketika Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri ditetapkan langsung dapat dieksekusi oleh Kesbangpol. Sebab semestinya bukan menjadi sebuah masalah karena mereka memang memiliki tugas pengawasan orang asing sesuai dengan yang ditetapkan dalam Pasal 36 huruf m Peraturan Walikota Semarang Nomor 35 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang.

2) Sumber daya finansial

Kebutuhan finansial yang timbul akibat penanganan pengungsi dari luar negeri bukanlah suatu hambatan. Sebab mengenai biaya yang timbul seperti penyewaan tempat penampungan, kemudian biaya SPP dari anak-anak pengungsi yang bersekolah semuanya telah ditanggung oleh IOM. Namun hal ini juga tidak terlepas dari kontribusi pemerintah daerah, utamanya dalam pemenuhan fasilitas kesehatan. Dalam hal ini pemerintah daerah memberikan akses berobat yang setara dengan masyarakat Kota Semarang dalam hal pemeriksaan di puskesmas. Puskesmas Lebdosari yang lokasinya berdekatan dengan tempat penampungan dapat diakses oleh para pengungsi. Walaupun tidak sepenuhnya gratis, pengungsi hanya perlu membayar sebesar Rp5.000,00 dan sudah dapat berobat tanpa dipungut biaya tambahan. Selain itu mengenai kebutuhan pangan, pemerintah daerah secara berkala juga memberikan bantuan sosial bahan pangan kepada pengungsi dari luar negeri.

3) Sumber daya waktu

Dalam melaksanakan penanganan pengungsi dari luar negeri. Pemerintah daerah yang telah membentuk Satgas dapat mengoptimalkan waktu dengan melakukan koordinasi melalui rapat-rapat yang diadakan setiap bulan untuk melakukan pembahasan mengenai persoalan pengungsi di Kota Semarang. Hal ini disampaikan melalui wawancara dengan Bapak Sigit yang

mengatakan bahwa kegiatan rapat dilaksanakan setiap bulan dengan pihak imigrasi dan IOM beserta anggota Satgas terkait. Tetapi untuk hal penyelenggaraan rapat dilakukan oleh pihak imigrasi.

c. Karakter atau sifat dari implementator/badan/ pelaksana

Dalam menentukan agen pelaksana yang baik, harus memiliki karakter yang tepat dan cocok dengan aturan hukum yang akan dijalankan. Pelaksana kebijakan juga dituntut untuk disiplin dan ketat dalam melaksanakan penerapan kebijakan. Hal ini dilakukan agar implementasi dapat berjalan dengan baik.

Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri menetapkan bahwa pemerintah daerah memiliki peran dalam melaksanakan penentuan tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri. Namun sangat disayangkan dalam pelaksanaannya pemerintah daerah malah melimpahkannya kepada organisasi internasional yang membidangi karena dirasa pemerintah daerah tidak memiliki tempat yang representatif untuk dijadikan tempat penampungan. Selain itu pemerintah daerah juga merasa bahwa perannya hanya melakukan tugas dalam pemberian surat rekomendasi atas izin penetapan tempat penampungan bagi pengungsi luar negeri saja. Akan tetapi pemberian surat rekomendasi juga belum dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan dalih bahwa IOM masih ingin memindahkan pengungsi dari luar negeri ke lokasi lain yang akan dijadikan tempat penampungan secara tetap, sehingga izin yang dikantongi oleh IOM mengenai penempatan pengungsi di Wisma Husada masih bersifat lisan dan belum jelas mengenai legalitasnya.

Di samping hal tersebut, dalam hal pemenuhan kebutuhan lainnya seperti fasilitas-fasilitas pendukung dapat dikatakan telah terlaksana dengan baik terutama di bidang kesehatan. Dengan pemberian akses fasilitas puskesmas bagi pengungsi dari luar negeri yang sama dengan masyarakat sekitar yaitu hanya dengan membayar Rp5.000,00 sudah dapat berobat tanpa biaya tambahan lagi merupakan sebuah kemajuan bagi Pemerintah Daerah Kota Semarang.

d. Hubungan interaksi antar organisasi berkaitan dengan aktivitas yang dilaksanakan

Pada tahun sebelum dibentuknya Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kota Semarang, koordinasi yang terjalin hanya antara Rudenim, IOM dan *stakeholder* di sekitar Kecamatan Semarang Barat saja. Hal ini didukung dengan pernyataan Bapak Didiet Santoso selaku Kepala Seksi Keamanan dan Ketertiban Rumah Detensi Imigrasi

Semarang yang menyampaikan apabila pada saat itu pemerintah daerah belum banyak terlibat, sehingga hanya IOM dan Rudenim yang bergerak dalam penanganan pengungsi dari luar negeri.

Namun setelah terbentuknya satgas tersebut koordinasi antar agen pelaksana dalam rangka penanganan pengungsi dari luar negeri di Kota Semarang dapat terlaksana dengan baik. Selain itu dengan terciptanya Satgas ini, masing-masing agen pelaksana pemerintah daerah memiliki patokan dalam melakukan perannya masing-masing, sehingga jelas dari segi tugas serta penanganan yang harus dilakukan untuk pengungsi dari luar negeri di Kota Semarang.

e. Disposisi atau sikap agen pelaksana

Suatu kebijakan akan ditentukan berjalan atau tidaknya tergantung kepada sikap dari agen pelaksana. Bentuk penerimaan ataupun penolakan serta pemahaman dari pelaksana sangat mempengaruhi hasil kedepannya. Kebijakan publik yang biasanya bersumber dari pusat kemudian diturunkan ke daerah menyebabkan para pengampu kebijakan tidak paham mengenai kebutuhan, keinginan atau bagaimana permasalahan tersebut dapat diselesaikan (Wahyu & Karjuni, 2019:71).

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri merupakan aturan yang terhitung baru bagi organ pemerintahan di daerah. Utamanya adalah daerah yang memiliki tanggung jawab menangani permasalahan pengungsi dari luar negeri, seperti Kota Semarang. Namun jika berdasarkan ungkapan dari Bapak Sigit selaku Kepala Bidang Ideologi dan Kewaspadaan Nasional, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang sebagai aktor yang berperan, Kesbangpol tidak mengajukan keberatan atau dapat dikatakan menerima dengan baik tanggung jawab tersebut. Sebab bagaimanapun hal tersebut menyangkut kemanusiaan, sehingga sepatutnya memberikan pertolongan.

Pemerintah daerah memang memberikan keterangan bahwa mereka tidak keberatan dengan adanya aturan baru, namun yang harus diluruskan dalam hal ini adalah peran yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam menentukan tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri. Sebab mereka merasa bahwa tugas yang dimilikinya hanya sekedar memberikan surat rekomendasi untuk penggunaan tempat penampungan, sehingga untuk penentuan dan pencarian dilimpahkan secara mandiri oleh IOM. Dengan demikian peran pemerintah daerah yang dimaksudkan dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri tidak tersampaikan dengan baik kepada agen pelaksana.

f. Kondisi politik, sosial, dan ekonomi

Dalam mendukung keberhasilan suatu kebijakan, lingkungan merupakan pengaruh yang besar. Lingkungan yang kondusif dan suportif dapat menciptakan suatu dorongan yang memberikan ruang untuk kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik, sehingga dapat menciptakan suatu keberhasilan. Kota Semarang merupakan kota besar yang memiliki penduduk tidak sedikit. Namun berkat peran dari Pemerintah Daerah Kota Semarang, Rudenim dan IOM yang telah melakukan tindakan prefentif dengan memberikan sosialisasi kepada para pengungsi yang tinggal di Wisma Husada untuk selalu menghormati budaya sekitar. Selain itu para *stakeholder* tersebut juga tidak luput untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat Kalibanteng Kulon mengenai adanya orang asing yang merupakan pengungsi dari luar negeri di wilayahnya.

Bapak Fatkhurohman menyampaikan upaya pemerintah daerah dalam memberikan pemahaman kepada pengungsi dari luar negeri agar menghormati budaya sekitar yaitu dengan cara melakukan pembinaan melalui kelurahan, kecamatan, dengan merangkul pengungsi dan membina mereka agar mereka juga mengenal budaya masyarakat. Sebab konflik dengan masyarakat asal-usulnya dari budaya yang berbeda. Pemerintah daerah merangkul para pengungsi, kemudian memberikan pengertian mengenai budaya-budaya masyarakat sekitar sehingga harus saling bisa menghargai budaya di sini.

Hal tersebut tentu menjadikan masyarakat sekitar terbuka dan mau menerima keberadaan para pengungsi dari luar negeri tersebut di wilayah tempat tinggalnya. Dengan begitu pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri dapat berjalan dengan semestinya utamanya dalam pemberian tempat tinggal yang layak serta pemenuhan fasilitas kesehatan dan pendidikan bagi pengungsi dari luar negeri di Kota Semarang, walaupun peran pemerintah daerah dalam menentukan tempat penampungan tidak dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah daerah.

D. Kesimpulan

Peran Pemerintah Daerah Kota Semarang dalam penanganan pengungsi dari luar negeri adalah untuk menentukan tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri sesuai dengan yang ditetapkan dalam Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar

Negeri. Namun dalam jangka waktu ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri hingga tahun 2019, pemerintah daerah tidak bersifat aktif dalam melaksanakan peran yang dimilikinya. Pelaksanaan penentuan tempat pengungsi yang dilakukan sendiri oleh IOM tanpa ada campur tangan pemerintah daerah. Dengan begitu dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah tidak menjalankan perannya dalam penentuan tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri. Selain itu izin yang diberikan untuk menempati Wisma Husada sebagai tempat penampungan hingga tahun 2021 juga hanya bersifat secara lisan dan menyebabkan ketidakjelasan mengenai legalitas atas penggunaan tempat penampungan pengungsi dari luar negeri. Di samping kekurangan tersebut, terdapat beberapa upaya pemerintah daerah yang dilakukan untuk mewujudkan amanat pada Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, yaitu dengan mengupayakan pemberian fasilitas-fasilitas dasar berupa fasilitas kesehatan dan fasilitas pendidikan bagi anak-anak.

Implementasi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari luar negeri telah dilaksanakan. Meskipun demikian apabila ditinjau dari tolak ukur keberhasilan teori implementasi belum semuanya terpenuhi. Masih terdapat kekurangan yang patut menjadi sorotan, yaitu terdapat dalam variabel disposisi atau sikap agen pelaksana. Hal ini menunjukkan bahwa pemahaman pelaksana dalam menjalankan perannya sangat dibutuhkan. Sumber daya manusia milik Kesbangpol yang jumlahnya cukup memadai tidak akan menjadi maksimal apabila agen yang melaksanakan tidak memahami secara mendetail makna dari peran yang dimilikinya berdasarkan Pasal 26 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

E. Saran

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, Pemerintah Daerah Kota Semarang adalah pihak yang menentukan tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri. Sebagai agen pelaksana dari aturan tersebut, pemerintah daerah sepantasnya ikut melakukan pencarian lokasi yang sesuai dengan kriteria yang disebutkan dalam aturan dan tidak sepenuhnya melimpahkan pada IOM. Kemudian diperlukan adanya pelaksanaan rapat koordinasi untuk membahas penanganan pengungsi di Kota Semarang sehingga pembentukan Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri menjadi lebih efektif sesuai dengan tujuan dibentuknya Satgas tersebut. Selain itu Pembangunan komunikasi yang baik antara anggota Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri perlu dilakukan untuk menciptakan suatu koordinasi yang baik dalam pelaksanaan tanggung jawab.

Daftar Pustaka

- Fozdar, F., & Hartley, L. (2013). Refugee Resettlement in Australia: What We Know and Need to Know. *Refugee Survey Quarterly*. Volume 32, Issue 3. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/rsq/hdt009>
- H.B. Sutopo. (2002). *Metode Penelitian Kualitatif*. Surakarta: UNS Press
- Irianto, S., & Shidarta. (2013). *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Kurniawan, W., & Maani, K.Dt. (2019). Implementasi Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Jalan di Kecamatan Tabir Selatan Kabupaten Merangin dengan Menggunakan Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn. *Jurnal Mahasiswa Ilmu Administrasi Publik*. Vol. 1 No. 4. Retrieved from <http://jmiap.ppj.unp.ac.id/index.php/jmiap/article/view/95/49>
- Roisah, K., Sesutyorini P., & Rahayu. (2017). *Laporan Penelitian Kebijakan Penerapan Prinsip Non-Refoulement dalam Rangka Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro* <http://eprints.undip.ac.id/75235/>
- Soekanto, Soerjono. (2014). *Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

Peraturan perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3882).
- Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.Hh-11.Ot.01.01 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Detensi Imigrasi.
- Peraturan Walikota Semarang Nomor 35 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang.