KOMNAS HAM
REPUBLIK INDONESIA

NATIONAL COMMISSION ON VIOLENCE AGAINST WOMEN
KOMNAS PEREMPUAN
KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

KPAI
KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA

OMBUDSMAN
REPUBLIK INDONESIA

Kertas Kebijakan

MEMBANGUN ZERO TOLERANCE PENYIKSAAN DAN PENGHUKUMAN LAIN YANG KEJAM DAN TIDAK MANUSIAWI TERHADAP DETENI DI RUDENIM

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan)
Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)
Ombudsman Republik Indonesia (ORI)
Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)

2019

Judul :
Kertas Kebijakan Membangun Zero Tolerance Penyiksaan dan Penghukuman Lain yang Kejam dan Tidak Manusiawi Terhadap Deteni di Rudenim

Cetak I : Juli 2020
II : Agustus 2020

Penulis:
- **Tim Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)**
- **Tim Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan)**
- **Tim Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)**
- **Tim Ombudsman Republik Indonesia (ORI)**
- **Tim Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK**)

Cover dan Design Isi:
Galih Budiantara

Ukuran Buku : 17 cm x 25 cm

Halaman : 28 halaman

ISBN :

Copyright © Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Kerjasama untuk Pencegahan Penyiksaan

Untuk mengakses publikasi kami, silahkan hubungi:
kerjasamapencegahanpenyiksaan@gmail.com

Kertas Kebijakan ini ditulis dalam Bahasa Indonesia dan merupakan kerjasama lima lembaga negara dalam Program Kerjasama untuk Pencegahan Penyiksaan. Kelima lembaga negara merupakan pemegang tunggal hak cipta atas dokumen ini. Pencetakan dokumen ini didukung oleh Uni Eropa. Substansi publikasi menjadi tanggung jawab lima lembaga negara dan tidak mencerminkan pandangan Uni Eropa.

Kata Pengantar

Tidak memberi toleransi terhadap tindak penyiksaan bukan tanpa dasar. Karena, tindak penyiksaan merupakan serangan yang serius terhadap harkat dan martabat manusia. Hak untuk bebas dari penyiksaan tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights)* dan pelanggaran atas hak ini merupakan pelanggaran berat hak asasi manusia. Oleh karena itu harus ada upaya-upaya serius untuk mengeradikasi 'penyiksaan dan tindakan kejam tidak manusiawi lainnya'. Jika pernah terjadi tindak penyiksaan maka berbagai upaya pencegahan perlu dilakukan agar tindak penyiksaan dan *ill treatment* tidak terulang kembali (*non-recurrence*). Semangat itu pula yang hendak dibawa dalam kertas kebijakan ini.

Sesungguhnya Indonesia telah menyatakan komitmennya untuk mengeradikasi penyiksaan serta perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan matabat manusia (*ill treatment*) sejak 22 tahun lalu; tepatnya sejak meratifikasi Konvensi Anti Penyiksaan pada 28 September 1998. Dengan ratifikasi ini pula bangsa Indonesia menyatakan komitmennya untuk mencegah praktek-praktek yang bertentangan dengan isi konvensi. Larangan penyiksaan diteguhkan dalam pasal 28G UUD 1945 dan UU Hak Asasi Manusia (UU 39/1999).

Lima Lembaga yang membentuk Kerjasama untuk Pencegahan Penyiksaan (disingkat KuPP) yaitu Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI, Ombudsman Republik Indonesia, dan LPSK sejak lama melakukan investigasi dan promosi dalam rangka pencegahan penyiksaan. Diantaranya dengan mengunjungi tempat-tempat tahanan – atau serupa tahanan – yang seringkali merupakan tempat terjadinya penyiksaan dan perlakuan semena-mena yang tidak manusiawi. Disamping itu kelima lembaga bersama-sama membuat Kertas Kebijakan berkaitan dengan pencegahan penyiksaan sejak 2019.

Kertas kebijakan ini memberi perhatian khusus pada dua (2) lokasi tahanan yaitu di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) dan Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim). Keduanya merupakan tempat-tempat yang potensial terjadinya penyiksaan dan *ill treatment*. Oleh karena itu diterbitkan dua kertas kebijakan dalam satu terbitan. Kertas kebijakan pertama dengan judul "Membangun *zero tolerance* Penyiksaan dan Penghukuman Lain yang Kejam dan Tidak Manusiawi terhadap

Deteni di Rudenim". Kertas Kebijakan kedua berjudul "Membangun *zero tolerance* Penyiksaan dan Penghukuman Lain yang Kejam dan Tidak Manusiawi terhadap Warga Binaan di Lapas/Rutan dan Andikpas di LPKA".

Pada kesempatan ini, atas nama Kerjasama untuk Pencegahan Penyiksaan menyampaikan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu menyelesaikan Kertas Kebijakan yakni Tim Pengarah Kertas Kebijakan yaitu Mochamad Choirul Anam, Sandrayati Moniaga, Putu Elvina, Thaufiek Z, dan Adrianus Meliala; Tim Penulis yang terdiri dari Achmad Soleh, Aflina Mustafainah, Agnes Tampubolon, Agtesya Nuraras, Asri Oktavianty Wahono, Dela Feby Situmorang, Dwi Ayu Kartika Sari, Endang Sri Melanie, Fajar Putra Wahyudi, Helwina Handayani, Mulatingsih Rawung, Prasetyo Adi Nugroho, Sandra Anggita, Siti Aisah; Sekretariat Bersama KuPP: Antonio Pradjasto, Ismi Amelia, Anita dan Anjar Maulitfiani serta Penyelaras Bahasa, Wahyu Wagiman.

Akhirnya, kertas kebijakan ini kami buat baik sebagai bentuk pertanggungjawaban publik dari tim KUPP, maupun untuk kami persembahkan pada semua pihak, terutama Negara, yang berkepentingan pada penciptaan kondisi yang kondusif bagi perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia, terutama hak untuk bebas dari penyiksaan.

Jakarta, Juli 2020

Ttd.

Kerjasama untuk Pencegahan Penyiksaan

Sandrayati Moniaga – Komnas HAM

Mariana Amiruddin – Komnas Perempuan

Ninik Rahayu – Ombudsman RI

Putu Elvina – KPAI

Maneger Nasution – LPSK

Daftar ISI

Kata Pengantar 3

I. Pengantar 6

II. Tata Kelola Rumah Detensi Imigrasi 8

A. Tata Kelola Kelembagaan 8

B. Tata Kelola Perilaku Aparat 16

III.Standar Minimum Hak-hak Deteni (Minimum Rights) 18

A. Kerangka Hukum Internasional 18

B. Kerangka Hukum Nasional 23

IV. Rekomendasi 25

Penghargaan dan Ucapan Terima Kasih 26

I. Pengantar

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia (The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), selanjutnya disebut Konvensi Menentang Penyiksaan. Konvensi Menentang Penyiksaan diratifikasi melalui UU Nomor 5 Tahun 1998. Konvensi Menentang Penyiksaan memuat sejumlah kewajiban bagi Negara-Negara Pihak yang bertujuan melarang dan mencegah penyiksaan.

Konvensi Menentang Penyiksaan mewajibkan Negara-negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah efektif melakukan pencegahan Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia.

Pasal 1 ayat (1) Konvensi memuat 3 unsur utama penyiksaan, yaitu "...dilakukan dengan sengaja sehingga menimbulkan rasa sakit atau penderitaan yang hebat, baik jasmani maupun rohani; untuk memperoleh pengakuan atau keterangan dari seseorang atau dari orang ketiga, memberi hukuman, - mengintimidasi atau koersi dan; - tindakan diskriminasi, dengan persetujuan atau sepengetahuan pejabat publik atau orang lain yang bertindak dalam kapasitas sebagai pejabat publik.

Konvensi Menentang Penyiksaan menetapkan pelarangan terhadap penyiksaan sebagai hak yang tidak dapat dikesampingkan dalam kondisi apapun. Larangan terhadap penyiksaan bersifat mutlak sehingga semua negara wajib mengambil tindakan legislatif, administratif, yudisial atau tindakan lainnya yang efektif untuk memastikan pencegahan penyiksaan. Tidak ada satupun pengecualian untuk membenarkan tindakan penyiksaan. Bahkan dalam semua kondisi, baik dalam keadaan perang, ketidakstabilan politik, keadaan darurat, ataupun dengan alasan mentaati perintah atasan ataupun pejabat yang berwenang. Negara Pihak juga

tidak diperbolehkan mengusir, mengembalikan (refouler), atau mengekstradisi seseorang ke negara asal apabila terdapat alasan yang cukup kuat untuk menduga bahwa orang tersebut akan menjadi sasaran penyiksaan.

Berbeda dengan penyiksaan, perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia tidak lebih terinci didefinisikan oleh Konvensi Menentang Penyiksaan. Konvensi ini secara sederhana merujuk "perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia" sebagai tindakan-tindakan yang tidak dapat dianggap masuk ke dalam definisi penyiksaan seperti yang ditentukan di dalam Pasal 1. Untuk dapat dipertimbangkan sebagai perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia, suatu tindakan harus memiliki unsur-unsur [1] :

1) Adanya perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia yang tidak termasuk tindak penyiksaan sebagaimana ditetapkan dalam pasal 1 Konvensi Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia.
2) Dilakukan atas hasutan atau dengan persetujuan atau kesepakatan diam-diam pejabat publik atau orang lain yang bertindak dalam jabatannya .

Dari unsur-unsur tersebut di atas, tindakan yang diatur di dalam Pasal 16 Konvensi Menentang Penyiksaan ini adalah semua perbuatan yang dianggap "perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia" yang dilakukan di tempat-tempat yang potensial untuk dilakukannya perbuatan ini, diantaranya panti-panti sosial, penampungan pekerja migran, rumah detensi imigrasi (rudenim) serta tempat-tempat lainnya. Oleh karena itu, apabila terjadi perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia di tempat-tempat tersebut, maka tindakan atau perbuatan tersebut dapat dikualifikasi sebagai perbuatan yang dilarang berdasarkan ketentuan Pasal 16 Konvensi Menentang Penyiksaan.

Kertas Kebijakan ini secara khusus akan membahas usulan perbaikan terhadap situasi dan kondisi rumah detensi imigrasi (Rudenim) dalam rangka pencegahan

1. Pasal 16 ayat 1 Konvensi Menentang Penyiksaan

penyiksaan dan atau perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

Keberadaan dan fungsi Rudenim diatur di dalam angka 33 dan angka 34 UU No. 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian. Rudenim merupakan unit pelaksana teknis yang menjalankan fungsi keimigrasian sebagai tempat penampungan sementara bagi Orang Asing yang dikenai Tindakan Administratif Keimigrasian[2]. Rudenim menjadi tempat penampungan sementara orang-orang asing yang dijatuhi tindakan administratif keimigrasian. Orang-orang asing yang menjadi penghuni Rudenim yang telah mendapatkan keputusan pendetensian dari Pejabat Imigrasi disebut sebagai Deteni.

Merujuk pada definisi di atas, detensi imigrasi secara umum bersifat administratif. Detensi tidak dimaksudkan untuk menghukum. sebagai Tindakan administratif, Negara wajib memastikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak deteni, seperti terpenuhinya kebutuhan harian dan kesehatan para deteni, serta mempertahankan status non-kriminal para deteni imigrasi.

II. Tata Kelola Rumah Detensi Imigrasi

A. Tata Kelola Kelembagaan

Tugas, fungsi dan kedudukan Rudenim diatur didalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-11.OT.01.01 Tahun 2009, selanjutnya disebut Peraturan Menteri. Berdasarkan Peraturan Menteri ini, Rudenim mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas pokok dan fungsi Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di bidang pendetensian orang asing yang melanggar peraturan perundang-undangan yang dikenakan tindakan keimigrasian yang telah mendapatkan keputusan pendetensian dalam rangka pemulangan atau deportasi.

2. Lebih lengkap mengenai hal ini lihay Pasal 81-90 UU No. 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian



Untuk pelaksanaan operasional, petugas Imigrasi bertugas di Rudenim mengacu pada Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI. 1917-OT.02.01 Tahun 2013 tentang Standar Operasional Prosedur Rumah Detensi Imigrasi (SOP Rudenim) yang menjadi pedoman bagi petugas imigrasi untuk melaksanakan pendetensian, pengisolasian, pendeportasian, pemulangan, pemindahan, dan fasilitasi penempatan ke negara ketiga terhadap orang asing di wilayah Indonesia yang melakukan pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan, serta proses fasilitasi penempatan ke negara ketiga. Dengan peraturan tersebut seharusnya deteni memperoleh layanan-layanan yang memadai sesuai dengan kebutuhannya, antara lain melalui:

a. Pemeriksaan calon deteni perempuan dapat dilakukan pemeriksaan kehamilan oleh petugas kesehatan yang ditunjuk.

b. Pelayanan deteni hamil atau sakit dapat ditempatkan di tempat lain di luar Rudenim yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Rudenim.

c. Memfasilitasi agar deteni dapat beribadah menurut agama dan kepercayaannya disesuaikan dengan kondisi Rudenim.

Dalam pelaksanaannya, jaminan dan perlindungan hak-hak para Deteni belum dapat direalisasikan secara maksimal. Penempatan para Deteni di dalam Rudenim diduga turut menyebabkan gangguan fisik dan mental serta menjadi pencetus atau memperburuk kerentanan para penghuni Rudenim terutama bagi mereka yang berkebutuhan khusus. Hasil pemantauan Komnas HAM RI dan Komnas Perempuan dalam kurun waktu 2014 – 2019 menemukan sejumlah masalah di Rudenim terkait dengan kelembagaan di dalam Rudenim, yaitu:

1. Adanya Perubahan Peruntukan Rudenim

- Sesuai fungsinya, Rudenim merupakan tempat penahanan sementara bagi pelanggar keimigrasian, namun faktanya masih ada pengungsi (refugees) dan pencari suaka (assylum seeker) yang ditempatkan di dalam Rudenim. Penempatan pengungsi dan pencari suaka dalam rangka menunggu proses penempatan di community house. Ada pula deteni yang mengalami final reject atau case closed, sehingga menunggu kepulangan ke Negara asal. Hal ini mengakibatkan jumlah hunian melebihi kapasitas penghuni Rudenim (*over capacity*).

- Permasalahan lain yang muncul adalah tidak adanya kejelasan mengenai masa penahanan mereka di dalam Rudenim. Mekanisme pemindahan, release and after-care, prosedur pengeluaran, deportasi dan repatriasi bagi pengungsi juga tidak jelas. Hal ini sangat bergantung pada hasil asesmen atau wawancara dari UNHCR mengenai status yang bersangkutan, sebai 'pengungsi' atau bukan. Kemudian akan ditempatkan di Community House dan selanjutnya diberi tunjangan berkala oleh Organisasi Internasional untuk Migrasi (International Organizational for Migration/IOM).

- Masih adanya anak-anak, ibu hamil, dan lanjut usia yang ditempatkan di dalam Rudenim.[3] Komnas HAM menemukan adanya anak-anak balita dan ibu hamil yang ikut ditahan bersama keluarganya dengan alasan sedang menunggu proses pemindahan ke community house. Kondisi tersebut bahkan tidak jarang memicu stres, khususnya terhadap perempuan hamil, seperti yang dialami para Deteni di Rudenim DKI Jakarta.
- Selain itu, terdapat 4 (empat) orang Terlindung LPSK yang merupakan warga negara Nepal yang menjadi saksi kasus penyelundupan manusia yang ditempatkan di Rudenim Jakarta dan Rudenim Makassar. Para Terlindung LPSK diperlakukan sama seperti Deteni lainnya yang membuat para Terlindung LPSK tidak nyaman, mengingat para Terlindung tidak melanggar prosedur administrasi keimigrasian.

3. Berdasarkan data Rudenim, tercatat 22 (dua puluh dua) deteni adalah anak-anak, 5 deteni adalah balita dan 2 deteni adalah wanita hamil.

1. Penempatan Deteni

1 Pemeriksaan calon deteni perempuan dapat dilakukan pemeriksaan kehamilan oleh petugas kesehatan yang ditunjuk.

2 Pelayanan deteni hamil atau sakit dapat ditempatkan di tempat lain di luar Rudenim yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Rudenim.

3 Memfasilitasi agar deteni dapat beribadah menurut agama dan kepercayaannya disesuaikan dengan kondisi Rudenim.

4 Memfasilitasi kunjungan keluarga, penasehat hukum, dokter, rohaniawan dan penjamin setelah mendapat izin dari Kepala Rudenim. Dan juga kunjungan dari perwakilan negara Deteni, instansi/badan terkait, organisasi, lembaga nasional maupun internasional yang tugasnya terkait dengan penanganan Deteni setelah mendapat persetujuan Ditjen Imigrasi atau Kakanwil Hukum dan HAM.

5 Kunjungan jurnalistik hanya dapat melakukan dokumentasi tanpa wawancara terhadap Deteni dan harus ada izin Kepala Rudenim.

6 Dalam hal adanya kematian Deteni, dilaporkan oleh Kepala Bidang Registrasi dan Perawatan/Kasi Registrasi, Administrasi dan Pelaporan kepada Kepolisian guna penanganan lebih lanjut dan melaporkan kepada Perwakilan negara asal Deteni, Dirjen Imigrasi, dan Kakanwil Hukum dan HAM.

7 Para Deteni diberikan waktu untuk kegiatan penyegaran/hiburan dengan mempertimbangkan situasi, dan kondisi antara jumlah Deteni, dan fasilitas yang tersedia.

8 Penjatuhan sanksi pelanggaran tata tertib bila ada deteni yang melanggar Tata tertib Rumah Detensi dengan teguran lisan dan teguran tertulis serta dapat juga dilakukan pengisolasian atau straf sel melalui prosedur dan tahapan.

9 Adanya penanganan Deteni yang mogok makan.

SEHARUSNYA DETENI MEMPEROLEH LAYANAN-LAYANAN YANG MEMADAI SESUAI DENGAN KEBUTUHANNYA, ANTARA LAIN MELALUI:

10 Penanganan Deteni yang melarikan diri.

11 Penanganan Pemulangan dan Deportasi.



PENEMPATAN DETENI

Seharusnya, detensi merupakan langkah luar biasa yang hanya dapat dibenarkan untuk tujuan yang sah, masuk akal dalam segala keadaan, serta proporsional untuk alasan yang sah. Namun, terbatasnya alternatif detensi di luar Rudenim, khususnya bagi kelompok rentan, mengakibatkan tidak adanya pertimbang kekhususan kebutuhan kelompok rentan.

Terbatasnya akses bantuan hukum terhadap deteni yang ingin mengajukan peninjauan (appeal) terhadap alasan dan status penahanan di dalam Rudenim, apalagi mayoritas dari mereka tidak diakui oleh Negara asal.

Terbatasnya akses hak atas informasi terkait alasan dan waktu penahanan di dalam Rudenim juga umum ditemui. Hal ini terjadi karena prosesnya sangat bergantung pada proses yang dilakukan UNHCR dalam rangka asesmen dan menentukan status pengungsi. Tidak jarang kondisi Rudenim akan makin padat dengan maraknya penyerahan diri secara sukarela (self surrender) dari pengungsi dan pencari suaka kepada pihak Rudenim, ataupun deteni yang mengalami final reject, tapi enggan kembali ke Negara asal, dan statelessness (orang tanpa kewarganegaraan).

Permasalahan lain terkait dengan layout Rudenim adalah tidak adanya mekanisme mitigasi bencana apabila terjadi peristiwa darurat, seperti kebakaran, gempa bumi, dan sebagainya.



Kebijakan penempatan deteni di dalam blok atau sel sangat bergantung pada pemahaman kepala Rudenim terhadap kondisi psikologis dan pendekatan kesukuan di Negara asal. Belum lagi, karena adanya perubahan peruntukan dan ketiadaan tata ruang (layout) Rudenim mengakibatkan penempatan deteni, khususnya anak, dewasa, perempuan (single atau menikah) dan keluarga, bergantung pada diskresi Lembaga. Seringkali, tidak ada batasan ruangan antara deteni laki-laki dengan deteni perempuan ataupun deteni dewasa dengan deteni anak-anak, sebagaimana Rudenim Belawan. Penempatan deteni semata-mata mempertimbangkan asal Negara.Hal ini tidak jarang menimbulkan perselisihan atau bahkan perkelahian antar-deteni. Kasus yang cukup mendapat perhatian adalah peristiwa penusukan warga Rohingnya oleh nelayan asal Burma di Rudenim Medan pada 5 April 2014. Tercatat pula peristiwa kekerasan yang melibatkan 10 petugas imigrasi di Rudenim Pontianak menganiaya pengungsi asal Afganistan hingga meninggal dunia pada 5 Maret 2012.

3. Kebutuhan Deteni

- Meskipun bukan menjadi tanggung jawab dari Negara Indonesia, namun Indonesia tidak dapat menghindari kondisi geopolitik dunia terkait dengan maraknya pengungsi lintas Negara. Dengan demikian, keadaan dan kebutuhan khusus dari pengungsi dan pencari suaka harus dipertimbangkan secara baik, manusiawi dan bermartabat. Kondisi ini sepertinya masih belum diperhatikan oleh Pemerintah Indonesia, khususnya Ditjen Imigrasi. Hal ini terlihat dari politik anggaran di Rudenim yang tidak mengalokasikan anggaran khusus bagi pengungsi dan pencari suaka, tetapi lebih pada mereka yang melanggar keimigrasian. Akibatnya, pemenuhan kebutuhan pokok Deteni lebih banyak disokong oleh pihak luar, seperti IOM. Namun dengan penghentian bantuan IOM saat ini, perlu adanya strategi khusus dalam rangka pemenuhan kebutuhan deteni, misalnya dengan bekerja sama dengan pihak ketiga/CSO/LSM yang memiliki atensi terhadap kondisi pengungsi dan pencari suaka.
- Kebutuhan deteni tidak hanya terbatas pada kebutuhan pokok seperti sandang, pangan dan papan, tetapi juga ruang gerak, aktivitas di dalam maupun luar Rudenim, hak atas kesehatan, hak atas Pendidikan, dan sebagainya. Begitu pun dengan alokasi sarana dan prasarananya.
- Permasalahan lain yang cukup krusial adalah potensi hilangnya hak anak atas catatan kelahirannya. Bahkan dalam kondisi terburuk, anak-anak yang dilahirkan di dalam Rudenim kehilangan kewarganegaraannya (stateless). Meskipun mereka bukan termasuk anak Indonesia, namun Negara tetap bertanggung jawab atas hak anak-anak dalam mendapatkan pencatatan kelahiran tanpa diskriminasi.

4. Kondisi Detensi

- Secara umum, kondisi detensi saat ini masih membutuhkan perhatian khusus. Beberapa Rudenim memiliki keterbatasan fasilitas, sarana dan prasarana yang diperlukan untuk menampung dan menunjang kebutuhan para Deteni, seperti yang terjadi pada Rudenim Medan. Sarana dan prasarananya kurang memadai, khususnya terkait penerangan, listrik, ruang bebas, perlengkapan

kebersihan dan perlengkapan tidur, pasokan air bersih, ventilasi ruangan, serta jenis kegiatan harian. Kondisi Rudenim Belawan bahkan membutuhkan intervensi segera karena dilihat dari lokasi dan peruntukannya, Rudenim Medan tidak lagi memungkinkan digunakan sebagai Rudenim. Lokasinya berdekatan dengan pelabuhan dimana saat air pasang Rudenim akan terendam air pasang dari laut, kualitas udaranya buruk, ruang-ruang di dalamnya tertutup, kondisi ruangan dan kamar kurang bersih, banyak ditemukan tikus, kecoa dan serangga disekitar ruangan, dalam satu kamar yang diisi oleh satu keluarga hanya terdapat dua tempat tidur dan terkadang mereka harus tidur di lantai. Kondisi ruangan kurang memadai untuk dihuni satu keluarga; kualitas air buruk dengan kondisi kotor dan bercacing.

- Demikian juga dengan keadaan di Rudenim Kupang. Masalah air menjadi masalah serius. Karena, tidak ada penampungan air yang memadai, sehingga saat kemarau pihak Rudenim terpaksa menambah kedalaman sumur pompa agar dapat menghasilkan air. Selain di Kupang, di beberapa Rudenim, akses terhadap air pun dibatasi oleh pihak Rudenim mengingat tingginya biaya listrik akibat pemakaian air keran oleh deteni.
- Masih digunakannya ruang isolasi bagi deteni yang dianggap melakukan pelanggaran aturan yang berpotensi terjadinya penyalahgunaan wewenang, seperti yang terjadi di Rudenim Belawan, Sumatera Utara.

Untuk itu, penting memantau keselamatan, keamanan, perawatan, pemenuhan kebutuhan kesehatan mental dan fisik dari para deteni, serta kebutuhan untuk memperoleh dukungan ditensi manapun tempat deteni ditahan/ditempatkan. Lokasi deteni harus dicatat dengan semestinya di dalam buku registrasi terpusat, dan setelah didetensi mereka berhak memberitahukan kepada anggota keluarga atau orang lain yang tepat mengenai lokasi mereka serta tempat detensi dan tempat pemindahan (transfer). Dalam hal apa pun, sifat atau lokasi tempat detensi tidak boleh mengganggu atau mengurangi hak-hak para deteni.

B. Tata Kelola Perilaku Aparat

Petugas Imigrasi diberikan pengetahuan tentang hal-hal yang berkaitan dengan tugas, fungsi, dan tanggungjawabnya pada saat memulai tugasnya di lingkungan kerja Direktorat Jenderal Imigrasi dengan mengikuti pendidikan keimigrasian. Selain itu, untuk memberikan wawasan dan pemahaman tentang tugas pada Rumah Detensi Imigrasi khususnya bagi pegawai yang belum pernah bertugas di Rudenim, diadakan Bimbingan Teknis di bidang Rudenim, seperti yang pernah dilaksanakan pada Tahun 2012.[4] Namun, bimbingan teknis tersebut tidak dilakukan secara reguler hanya bersifat sementara. Bimbingan teknis tersebut bertujuan untuk berbagi pengalaman antara para pegawai Rudenim dengan pegawai lain yang ditempatkan di luar Rudenim. Hal ini dikarenakan terdapat kekurangan petugas dibandingkan jumlah deteni yang ditempatkan di berbagai Rudenim. Siasat yang diambil umumnya adalah pegawai Rudenim ditempatkan atau ditugaskan secara bergiliran. Terbatasnya jumlah pegawai Imigrasi mengakibatkan para pegawai ini harus melaksanakan tugas di luar dari tupoksi yang seharusnya, seperti staf kepegawaian ikut melakukan pengawasan ke community house, bendahara dilibatkan dalam jadwal piket pengamanan Rudenim, dan sebagainya.[5]

Selain masalah kuantitas, kualitas pegawai juga sangat terbatas, khususnya yang berkaitan dengan pemahaman dan/atau keterampilan mengenai pelayanan dan/atau penanganan Deteni. Hal ini akibat minimnya jumlah pelatihan yang pernah diikuti. Seharusnya petugas yang bertugas memberikan pelayanan dan/atau penanganan Deteni memiliki pemahaman tentang isu keberagaman maupun pengelolaan konflik, akan tetapi pelatihan mengenai hal tersebut hampir dipastikan belum pernah diberikan. Selama ini, teknik penanganan yang diterapkan oleh petugas lebih bersifat pada "belajar dari pengalaman" dan " 'stereotype' dalam menilai deteni". Ditjen Imigrasi, Kementerian Hukum dan HAM RI, umumnya hanya membekali petugas dengan pelatihan dasar, yakni pada saat diterima sebagai CPNS. Demikian juga dengan kriteria perekrutan dan penempatan petugas, ditentukan dari pusat sebagaimana tertuang dalam SK pegawai.

4 https://jatim.kemenkumham.go.id/pusat-informasi/artikel/2267-bimbingan-teknis-rumah-detensi-imigrasi

5. Hasil Pemantauan terhadap Situasi dan Kondisi di Rudenim Medan, 17 – 20 Oktober 2017.

Selain itu, tingginya perputaran petugas (mutase-rotasi) turut mempengaruhi kemampuan dan pengetahuan para petugas terhadap permasalahan di Rudenim, khususnya dalam menangani deteni (pengungsi dan pencari suaka). Beberapa petugas yang dimintai keterangan menjelaskan bahwa pihaknya tidak terbiasa mengurus deteni dikarenakan ilmu pengetahuan yang diperolehnya lebih pada administrasi dokumen. Akibatnya, pendekatan penanganan terhadap deteni lebih bersifat administratif penindakan, karena pelanggaran peraturan keimigrasian. Deteni, khususnya pencari suaka dan pengungsi dianggap sebagai pelaku kejahatan (kriminal). Misalnya, dalam hal pembinaan terhadap deteni yang melanggar aturan, petugas keamanan dapat langsung menjatuhkan sanksi terhadap deteni berupa penempatan di ruang isolasi (apabila ada) atau ancaman akan dikeluarkan dari Rudenim.[6] Seharusnya kurikulum pembinaan atau bimbingan teknis juga meliputi ilmu psikologi, perspektif hak asasi manusia (HAM), perspektif gender dan anak, dan kekhususan lainnya.

Selain itu, kadang-kadang terjadi penolakan dari masyarakat sekitar Rudenim. Keberadaan deteni sering memicu konflik dan kecemburuan sosial. Sehingga, dibutuhkan standar perlakuan khusus terhadap deteni yang tidak dapat disamakan dengan pembinaan yang dilakukan terhadap warga binaan pemasyarakatan (WBP).

Sisi kesejahteraan petugas juga perlu mendapatkan perhatian yang lebih, seperti tunjangan, fasilitas rumah dinas, dan sebagainya. Hal ini dikarenakan beban kerja yang cukup berat yang dialami para petugas. Sementara, para petugas ini masih dibebankan untuk menanggung biaya sewa rumah dikarenakan tidak adanya fasilitas rumah dinas. Dalam menjalankan tugasnya, petugas Imigrasi bertugas selama-lamanya 4 (empat) tahun sebelum dilakukan pemindahan ke bagian lain di lingkungan kerja Direktorat Jenderal Imigrasi untuk refreshing jabatan/ peningkatan jabatan.

6. Ibid.

III. Standar Minimum Hak-hak Deteni (Minimum Rights)

A. Kerangka Hukum Internasional

Meskipun berbagai persoalan dan kekurangan masih terjadi di Rudenim, Pemerintah Indonesia melalui Ditjen Imigrasi tetap memiliki tanggungjawab untuk mentaati dan menerapkan norma dan standar Hak Asasi Manusia (HAM) di Rudenim. Norma dan standar standar HAM yang diterapkan di Rudenim didasarkan pada instrumen HAM internasional, khususnya berkenaan dengan bagaimana perlakuan terhadap Deteni. Dalam konteks ini, ada 2 (dua) hal yang harus dipastikan, yaitu:

1) Perlindungan terkait penahanan imigrasi: berlaku untuk proses penahanan imigrasi dan bertujuan untuk memastikan bahwa penahanan ini sah dan tidak sewenang-wenang.
2) Standar detensi imigrasi: Penahanan di detensi imigrasi harus dipastikan dilakukan secara manusiawi dan tidak ada perlakuan buruk.

Instrumen HAM Internasional, terutama Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (Kovenan Hak Sipol) yang telah diratifikasi menjadi UU No. 12 Tahun 2005 dan Konvensi Menentang Penyiksaan sangat relevan dengan pengaturan deteni dan perlindungan hak-haknya di Rudenim. Pasal 9 Kovenan Hak Sipol menjamin hak seseorang atas kebebasan dan keamanan pribadi, serta tidak seorangpun dapat ditangkap atau ditahan secara sewenang-wenang. Tidak seorangpun dapat dirampas kebebasannya kecuali berdasarkan alasan-alasan yang sah sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh hukum.

Selain itu, setiap orang yang ditahan wajib segera dihadapkan ke depan pengadilan atau pejabat lain yang diberi kewenangan oleh hukum untuk menjalankan kekuasaan peradilan, dan berhak untuk diadili dalam jangka waktu yang wajar, atau dibebaskan. Kovenan Hak Sipol menjamin siapapun yang dirampas kebebasannya dengan cara penangkapan atau penahanan, berhak untuk disidangkan di depan pengadilan, yang bertujuan agar pengadilan

tanpa menunda-nunda dapat menentukan keabsahan penangkapannya, dan memerintahkan pembebasannya apabila penahanan tidak sah menurut hukum.

Hukum internasional menentukan bahwa pembatasan kemerdekaan dan penggunaan detensi sebagai pengecualian hanya dapat diijinkan ketika detensi tersebut adalah sah dan dilakukan dengan tidak sewenang-wenang. Ketentuan mengenai keabsahan berarti bahwa setiap pembatasan, termasuk detensi, hanya dapat diterapkan berdasarkan ketentuan hukum dan sesuai dengan prosedur yang diperbolehkan oleh hukum.[7] Dengan demikian, setiap detensi imigrasi yang tidak diatur secara spesifik dalam hukum domestik Negara menjadi tidak sah dan tidak diperkenankan. Sementara itu, larangan melakukan detensi secara sewenang-wenang[8] mensyaratkan sejumlah pengamanan tambahan untuk menjamin keadilan dan nondiskriminasi.

Kerangka hukum nasional yang mengatur tentang detensi memberikan konteks penting untuk tujuan pemantauan. Pihak yang melakukan pemantauan tidak akan selalu berada dalam posisi untuk melakukan penilaian untuk menentukan apakah detensi dalam kasus tertentu bersifat sewenang-wenang atau tidak sah; penilaian tersebut berkaitan dengan hukum dan fakta dan pada umumnya merupakan masalah peradilan. Akan tetapi, meskipun evaluasi tersebut melampaui kapasitas atau tanggung jawab pihak yang melakukan pemantauan, adalah penting bagi mereka untuk memahami standar hukum yang berlaku dan mengetahui risiko bahwa para deteni didetensi secara sewenang-wenang atau tidak sah di tempat-tempat detensi imigrasi.

Secara khusus, apabila ternyata bahwa detensi dalam kasus individual bersifat sewenang-wenang atau tidak sah dalam konteks hukum nasional atau internasional, atau ketika diketahui adanya masalah yang meluas atau sistemik dari detensi tersebut, perampasan kemerdekaan perlu dipahami tidak hanya sebagai pelanggaran terhadap larangan detensi secara sewenang-wenang atau tidak sah, tetapi juga sebagai hal yang menyediakan konteks di mana timbul risiko yang lebih besar atas terjadinya pelanggaran-pelanggaran lain terhadap hak-hak para deteni, termasuk penyiksaan serta perlakuan buruk lainnya.

7. Pasal 9(1) dan 12(1), ICCPR. Lihat juga Principle 2, BPP, dan UNHCR-DG 3.
8. Pasal 9(1), ICCPR. Lihat juga UNHCR-DG 4.

PANDUAN UNHCR TAHUN 2012 MENGENAI KRITERIA DAN STANDAR YANG BERLAKU TERKAIT DETENSI PARA PENCARI SUAKA DAN PENEMPATAN SELAIN DI DETENSI DI ANTARANYA ADALAH: [9]

Panduan 1

Hak untuk mencari suaka harus dihormati.

Panduan 2

Hak atas kemerdekaan dan keamanan pribadi dan kebebasan berpindah harus diterapkan terhadap para pencari suaka.

Panduan 3

Detensi harus sesuai dengan dan harus diperbolehkan berdasarkan hukum.

Panduan 4

Detensi tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang, dan semua keputusan untuk mendetensi harus berdasarkan penilaian atas kondisi khusus setiap individu.

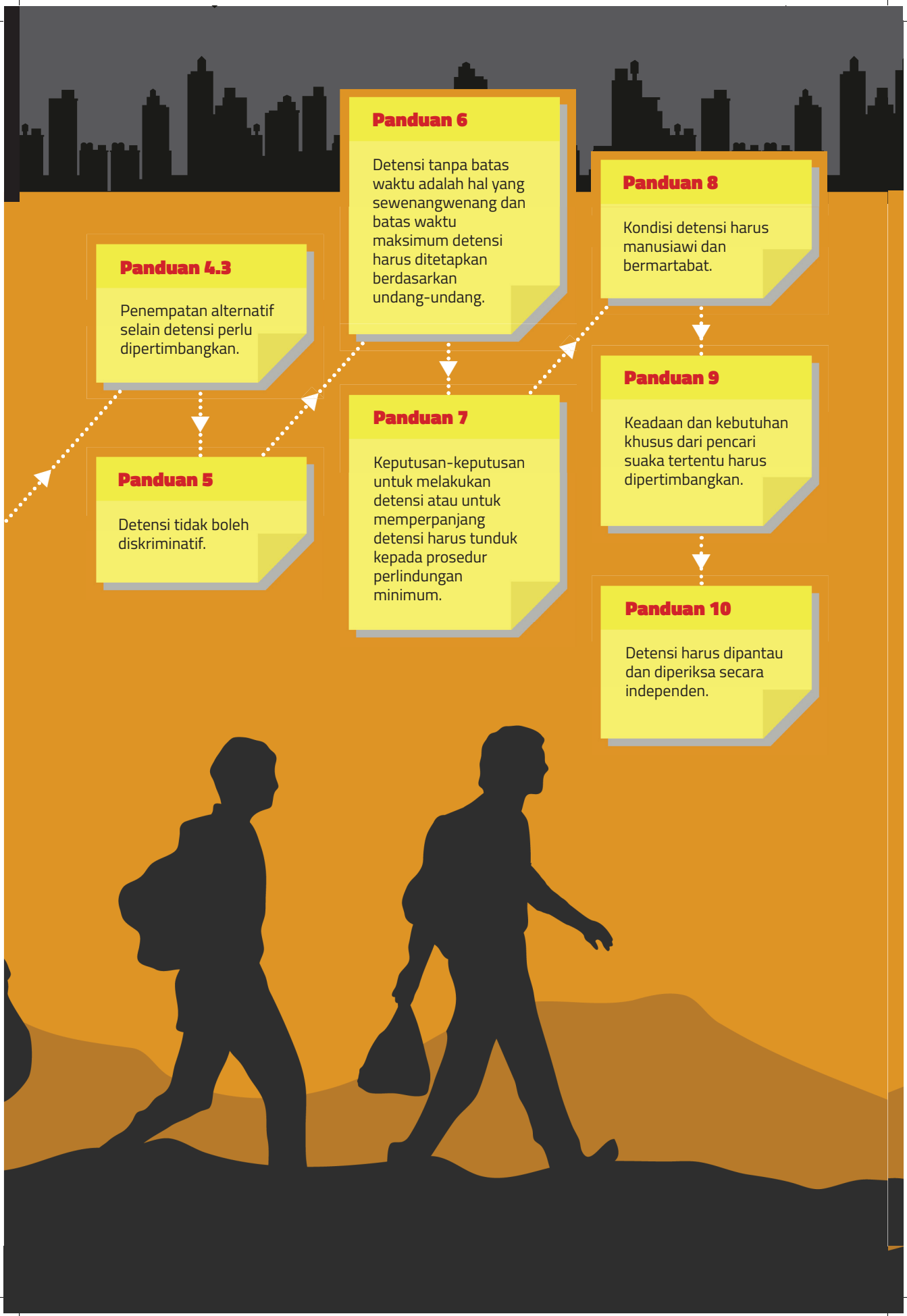
Panduan 4.1

Detensi adalah langkah luar biasa dan hanya dapat dibenarkan untuk tujuan yang sah.

Panduan 4.2

Detensi hanya dapat ditempuh ketika dianggap dan diputuskan detensi diperlukan, dan masuk akal dalam segala keadaan serta proporsional untuk alasan yang sah.




Panduan 6
Detensi tanpa batas waktu adalah hal yang sewenangwenang dan batas waktu maksimum detensi harus ditetapkan berdasarkan undang-undang.
Panduan 8
Kondisi detensi harus manusiawi dan bermartabat.
Panduan 4.3
Penempatan alternatif selain detensi perlu dipertimbangkan.
Panduan 9
Keadaan dan kebutuhan khusus dari pencari suaka tertentu harus dipertimbangkan.
Panduan 7
Keputusan-keputusan untuk melakukan detensi atau untuk memperpanjang detensi harus tunduk kepada prosedur perlindungan minimum.
Panduan 5
Detensi tidak boleh diskriminatif.
Panduan 10
Detensi harus dipantau dan diperiksa secara independen.

Dalam hal orang yang mencari perlindungan internasional, Panduan UNHCR Tahun 2012 mengenai Kriteria dan Standar yang Berlaku terkait Detensi Para Pencari Suaka dan Penempatan Selain di Detensi di antaranya adalah:[9]

- Panduan 1: Hak untuk mencari suaka harus dihormati.
- Panduan 2: Hak atas kemerdekaan dan keamanan pribadi dan kebebasan berpindah harus diterapkan terhadap para pencari suaka.
- Panduan 3: Detensi harus sesuai dengan dan harus diperbolehkan berdasarkan hukum.
- Panduan 4: Detensi tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang, dan semua keputusan untuk mendetensi harus berdasarkan penilaian atas kondisi khusus setiap individu.
    - Panduan 4.1: Detensi adalah langkah luar biasa dan hanya dapat dibenarkan untuk tujuan yang sah.
    - Panduan 4.2: Detensi hanya dapat ditempuh ketika dianggap dan diputuskan detensi diperlukan, dan masuk akal dalam segala keadaan serta proporsional untuk alasan yang sah.
    - Panduan 4.3: Penempatan alternatif selain detensi perlu dipertimbangkan.
- Panduan 5: Detensi tidak boleh diskriminatif.
- Panduan 6: Detensi tanpa batas waktu adalah hal yang sewenangwenang dan batas waktu maksimum detensi harus ditetapkan berdasarkan undang-undang.
- Panduan 7: Keputusan-keputusan untuk melakukan detensi atau untuk memperpanjang detensi harus tunduk kepada prosedur perlindungan minimum.
- Panduan 8: Kondisi detensi harus manusiawi dan bermartabat.
- Panduan 9: Keadaan dan kebutuhan khusus dari pencari suaka tertentu harus dipertimbangkan.
- Panduan 10: Detensi harus dipantau dan diperiksa secara independen.

9. Lih: Panduan Detensi: Panduan mengenai Kriteria dan Standar yang Berlaku terkait dengan Detensi Para Pencari Suaka dan Penempatan selain di Detensi (UNHCR, 2012).

B. Kerangka Hukum Nasional

Dalam kerangka hukum nasional, pengaturan terkait detensi imigrasi sudah cukup memadai, khususnya UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Peraturan-peraturan yang dikeluarkan Kementrian Menteri Hukum dan HAM dan Peraturan-peraturan Ditjen Imigrasi khususnya yang terkait dengan prosedur operasional standar (SOP) Rudenim. Dalam perkembangannya, Pemerintah RI kemudian menerbitkan Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri yang mendorong peranan Pemerintah Daerah dalam penanganan permasalahan pengungsi dari luar negeri.

Perpres No. 125 tahun 2016 mengatur tentang 4 (empat) mekanisme dalam penanganan pengungsi yaitu penemuan, penampungan, pengamanan serta pengawasan keimigrasian. Dalam hal ini, pemerintah selain memberdayakan pemerintah daerah, juga dimungkinkan bekerja sama dengan pihak-pihak terkait seperti TNI, POLRI, Kementerian/Lembaga, dan pihak asing. Namun, Perpres tersebut tidak mengatur lebih detil mengenai fungsi koordinasi di antara pihak-pihak terkait dan alokasi anggarannya. Dalam Perpres hanya disebutkan pendanaan yang diperlukan untuk penanganan Pengungsi bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) melalui kementerian/lembaga terkait dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk itu, penting untuk memahami standar hukum yang berlaku di tingkat nasional dan mengetahui risiko terhadap para deteni yang didetensi di tempat-tempat detensi imigrasi. Dalam konteks hukum nasional, perlindungan terhadap kondisi Deteni dengan kebutuhan khusus, terutama yang menderita sakit, anak-anak, hamil dan melahirkan dapat ditempatkan di luar Rudenim. Namun, praktik ini masih terjadi di beberapa Rudenim dengan dasar hukum pelaksanaan detensi yang harus dilakukan berdasarkan keputusan tertulis dari Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk yang meliputi data orang asing yang dikenai detensi, alasan dan tempat detensi. Praktiknya, hal ini masih belum optimal dilakukan oleh petugas Rudenim.

Meskipun demikian, waktu pendetensian atau penahanan maksimal 10 tahun juga penting mendapatkan perhatian, dan perlu dipertimbangkan untuk diubah karena berpotensi terjadinya pelanggaran hak-hak Deteni dan penyalahgunaan wewenang. Hal lain yang penting mendapatkan perhatian adalah penanganan korban perdagangan orang dan penyelundupan manusia yang ditempatkan di dalam Rudenim. Tindakan ini sepertinya tidak mempertimbangkan kondisi psikologis dan keamanan korban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 UU No. 6 Tahun 2011.

Selain itu, UU Keimigrasian juga tidak mengatur lebih lanjut mengenai pengawasan Keimigrasian, Intelijen Keimigrasian, Rumah Detensi Imigrasi dan Ruang Detensi Imigrasi, serta penanganan terhadap korban perdagangan orang dan penyelundupan manusia, hal mana dinyatakan akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

REKOMENDASI



KEPADA MENTERI HUKUM DAN HAM RI

Mendorong dilakukannya ratifikasi terhadap Protokol 1967 dan Konvensi Pengungsi 1951 untuk memberikan kewenangan kepada Pemerintah dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka

Membentuk peraturan teknis terkait implementasi Perpres No. 125 Tahun 2016 dan melakukan koordinasi lebih lanjut dengan pihak-pihak terkait (leading sector)

Mengembalikan fungsi Rudenim ke fungsi awal sebagai tempat penampungan sementara secara administratif dan mendorong penempatan pengungsi dan pencari suaka di community house

Membangun kerja sama dan koordinasi efektif terkait kelanjutan dukungan anggaran dengan pihak-pihak lain yang tidak mengikat, mengingat adanya penghentian dukungan anggaran dari IOM kepada Pemerintah Indonesia.

KEPADA DIREKTUR JENDERAL IMIGRASI

1. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan mengenai hak asasi manusia, hak-hak pengungsi dan pencari suaka di dalam Rudenim bagi petugas Rudenim
2. Direktur Jenderal Imigrasi melakukan sosialisasi mengenai tugas dan fungsi Rudenim, dan Deteni kepada masyarakat, khususnya masyarakat sekitar Rudenim
3. Memasukkan kurikulum HAM dan hak-hak pengungsi dalam materi ajar di Politeknik Imigrasi Kemenkum HAM
4. Direktur Jenderal Imigrasi melakukan sosialisasi mengenai tugas dan fungsi Rudenim, dan Deteni kepada masyarakat, khususnya masyarakat sekitar Rudenim
5. Melakukan renovasi bangunan dengan menyusun layout Rudenim yang berbasis kebutuhan deteni
6. Melakukan peninjauan kembali dan atau melarang penggunaan sel tikus di Rudenim

Penghargaan dan Ucapan Terima Kasih

Kertas Kebijakan ini merupakan hasil Kerjasama lima Lembaga negara, yaitu Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), Ombudsman Republik Indonesia (ORI), dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) dalam Program Kerjasama untuk Pencegahan Penyiksaan di Indonesia.

Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI, ORI, dan LPSK menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah terlibat dalam penyusunan Kertas Kebijakan Lima Lembaga Negara tentang Membangun Zero Tolerance Penyiksaan dan Penghukuman Lain yang Kejam dan Tidak Manusiawi terhadap Deteni di Rudenim, diantaranya Tim Penulis yaitu Achmad Soleh, Aflina Mustafainah, Agnes Tampubolon, Agtesya Nuraras, Asri Oktavianty Wahono, Dela Feby Situmorang, Dwi Ayu Kartika Sari, Endang Sri Melanie, Fajar Putra Wahyudi, Helwina Handayani, Ichwan Aulia, Mulatingsih Rawung, Prasetyo Adi Nugroho, Sandra Anggita, Siti Aisah, Siti Uswatun Hasanah; Tim Pengarah Kertas Kebijakan yaitu Mochamad Choirul Anam, Sandrayati Moniaga, Putu Elvina, Thaufiek Z, dan Adrianus Meliala; Tim Penyelaras Bahasa yaitu Wahyu Wagiman.