

Ketidakpastian Jangka Waktu Pemberian Tindakan Administratif Keimigrasian terhadap Pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi

Elisa Apulina Sitepu¹, M. Alvi Syahrin², Arief Febrianto³

^{1,2,3} Program Studi Hukum Keimigrasian, Politeknik Imigrasi dan Pemasyarakatan Indonesia

e-mail: elisaapulinasitepu@gmail.com¹, masyahrin@gmail.com², arief_feb@yahoo.com³

Published: September, 2026

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kekosongan norma mengenai batas waktu Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK) yang dikenakan kepada pengungsi yang ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) dalam sistem hukum keimigrasian Indonesia. Pengenaan TAK berupa keharusan bertempat tinggal di tempat tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 75 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, pada praktiknya dapat berlangsung tanpa adanya kepastian jangka waktu bagi pengungsi sampai meninggalkan wilayah Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) peraturan perundang-undangan keimigrasian belum mengatur batas waktu maksimal pengenaan TAK bagi pengungsi di Rudenim sebagaimana halnya batas waktu yang ditentukan bagi pelanggar keimigrasian pada umumnya; (2) ketidakpastian tersebut berpotensi menimbulkan detensi berkepanjangan (*prolonged detention*) yang bertentangan dengan asas kepastian hukum dan hak asasi manusia internasional; dan (3) diperlukan pengaturan batas waktu maksimal, serta mekanisme peninjauan berkala (*periodic review*). Penelitian ini merekomendasikan penyusunan norma teknis yang secara eksplisit mengatur jangka waktu maksimal TAK bagi pengungsi disertai mekanisme peninjauan berkala terhadap kelanjutan penempatan di Rudenim.

Kata kunci: Tindakan Administratif Keimigrasian, pengungsi, Rumah Detensi Imigrasi, kepastian hukum, detensi berkepanjangan

ABSTRACT

This study aims to examine the normative vacuum concerning the maximum time limit for Immigration Administrative Action (Tindakan Administratif Keimigrasian/ TAK) imposed on refugees placed in Immigration Detention Centers (Rumah Detensi Imigrasi/ Rudenim) within the Indonesian immigration legal system. The imposition of TAK in the form of mandatory residence at a designated place, as regulated under Article 75 of Law Number 6 of 2011 on Immigration, may in practice continue without any certainty as to its duration for refugees until they leave Indonesian territory. This study employs a normative juridical method with statutory and conceptual approaches. Data were collected through library research covering primary, secondary, and tertiary legal materials. The findings indicate that: (1) immigration legislation has not yet established a maximum time limit for the imposition of TAK on refugees at Rudenim, unlike the time limits set for ordinary immigration violators; (2) this uncertainty risks producing prolonged detention that contravenes the principle of legal certainty and international human rights standards; and (3) a maximum time limit and a periodic review mechanism are needed. This study recommends the formulation of technical norms that explicitly regulate the maximum duration of TAK for refugees, accompanied by a periodic review mechanism for their continued placement at Rudenim.

PENDAHULUAN

Fenomena migrasi pengungsi lintas negara terus mengalami peningkatan setiap tahun yang diakibatkan oleh konflik bersenjata, penganiayaan, dan bencana kemanusiaan di berbagai kawasan dunia. Indonesia sebagai negara geografis yang berada pada jalur migrasi internasional antara kawasan Asia Selatan, Asia Tenggara, dan Australia, menjadi salah satu negara transit utama bagi pencari suaka dan pengungsi. Meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi maupun Protokol 1967, penanganan pengungsi dari luar negeri tetap dilaksanakan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, yang menempatkan Direktorat Jenderal Imigrasi, khususnya Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim), sebagai salah satu instansi yang menjalankan fungsi pengawasan dan penindakan keimigrasian terhadap pengungsi.

Dalam kerangka hukum keimigrasian nasional, Pasal 75 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian memberikan kewenangan kepada Pejabat Imigrasi untuk mengenakan Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK) terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia yang melakukan kegiatan berbahaya, patut diduga membahayakan keamanan dan ketertiban umum, atau tidak menghormati maupun tidak menaati peraturan perundang-undangan. Salah satu bentuk Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK) yang diberikan berupa kewajiban bertempat tinggal di tempat tertentu, yang implementasinya dilakukan melalui penempatan orang asing termasuk pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim). Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK) yang dikenakan terhadap pengungsi berbeda dengan TAK terhadap pelanggar keimigrasian pada umumnya. Apabila TAK terhadap pelanggar keimigrasian pada umumnya dilaksanakan dalam jangka waktu yang relatif pasti dikarenakan berorientasi pada deportasi, TAK terhadap pengungsi tidak dapat mengikuti mekanisme tersebut dikarenakan deportasi ke negara asal tidak dapat dilakukan berdasarkan prinsip *non-refoulement* dan ketiadaan negara tujuan yang bersedia menerima pengungsi tersebut.

Kondisi tersebut menimbulkan permasalahan hukum berupa belum adanya ketentuan yang mengatur secara tegas terkait jangka waktu maksimal pengenaan Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK) terhadap pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim). Penempatan tersebut berakhir ketika pengungsi meninggalkan wilayah Indonesia melalui pemindahan pengungsi ke negara ketiga (*resettlement*), pemulangan sukarela (*voluntary repatriation*), atau perubahan status keimigrasian. Ketiga mekanisme tersebut berada di luar kewenangan instansi keimigrasian Indonesia, dikarenakan pelaksanaannya bergantung pada proses penentuan status pengungsi oleh UNHCR serta kesediaan negara ketiga untuk menerima pengungsi melalui program pemindahan pengungsi ke negara ketiga (*resettlement*), yang dalam praktiknya dapat berlangsung selama bertahun-tahun. Kajian terhadap praktik Rudenim di berbagai daerah menunjukkan bahwa pengungsi cenderung ditempatkan dalam bentuk penahanan selama jangka waktu yang tidak pasti, hal ini yang dikenal sebagai legal limbo atau *prolonged detention* (A. A. Simamora & Pranata, 2020).

Ketidakpastian jangka waktu tersebut bersinggungan langsung dengan asas kepastian hukum sebagai salah satu asas fundamental negara hukum, yang menghendaki agar setiap tindakan administrasi negara yang membatasi kebebasan seseorang memiliki batas waktu, dasar, dan mekanisme pengujian yang jelas. Dalam konteks hak asasi manusia internasional, penahanan tanpa batas waktu yang pasti berpotensi dikategorikan sebagai bentuk detensi sewenang-wenang (*arbitrary detention*), sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 9 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR). Urgensi permasalahan ini juga dapat terlihat melalui perkembangan praktik hukum di negara lain. Mahkamah Agung Australia, melalui putusan NZYQ pada akhir tahun 2023, menegaskan bahwa penahanan keimigrasian yang berpotensi berlangsung tanpa batas waktu terhadap individu yang tidak dapat dideportasi dalam waktu dekat merupakan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Pertimbangan hukum tersebut dapat dijadikan sebagai rujukan komparatif dalam mengevaluasi praktik detensi pengungsi di Indonesia (Tulich et al., 2026).

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini berupaya mengkaji secara yuridis normatif kekosongan norma mengenai batas waktu TAK terhadap pengungsi di Rudenim, implikasinya terhadap prinsip kepastian hukum dan hak asasi manusia, serta merumuskan alternatif kebijakan yang dapat diterapkan untuk mengatasi persoalan tersebut. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Apa implikasi ketidakpastian batas waktu Tindakan Administratif Keimigrasian tersebut terhadap prinsip kepastian hukum dan pemenuhan hak asasi manusia pengungsi?
- b. Bagaimana pengaturan hukum mengenai jangka waktu Tindakan Administratif Keimigrasian bagi pengungsi yang ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) dalam sistem hukum keimigrasian Indonesia saat ini?
- c. Bagaimana mekanisme atau kebijakan alternatif yang dapat dirumuskan untuk mengatasi kekosongan norma batas waktu tersebut?

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif sebagai pendekatan utama, yang menitikberatkan analisis pada norma hukum, asas hukum, dan doktrin yang berlaku dalam sistem hukum keimigrasian Indonesia maupun standar hukum internasional terkait pengungsi dan hak asasi manusia. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur Tindakan Administratif Keimigrasian dan penanganan pengungsi, sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk menganalisis konsep kepastian hukum, non-refoulement, dan detensi berkepanjangan secara teoritis. Pendekatan komparatif digunakan secara terbatas untuk melihat praktik pengaturan batas waktu detensi keimigrasian di negara lain sebagai bahan pembandingan bagi rekomendasi kebijakan di Indonesia.

Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui studi kepustakaan yang mencakup tiga jenis bahan hukum. Bahan hukum primer terdiri dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Keimigrasian, Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengawasan Keimigrasian, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, serta Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR). Bahan hukum sekunder meliputi jurnal-jurnal hukum keimigrasian nasional dan internasional, artikel ilmiah tentang detensi

pengungsi, serta publikasi UNHCR. Bahan hukum tersier diperoleh dari kamus hukum, ensiklopedia, dan basis data akademik seperti Google Scholar dan Portal Garuda.

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif dengan metode deskriptif-analitis dan interpretasi hukum (legal interpretation). Tahapan analisis mencakup: (1) identifikasi norma hukum yang berlaku dan relevan dengan pengaturan batas waktu TAK terhadap pengungsi; (2) pemetaan kesenjangan antara norma yang seharusnya berlaku (*das sollen*) dengan kondisi praktik di lapangan (*das sein*); (3) analisis interpretatif untuk merumuskan implikasi kekosongan norma tersebut terhadap kepastian hukum dan hak asasi manusia; dan (4) perumusan rekomendasi kebijakan berdasarkan kajian komparatif dan prinsip-prinsip hukum internasional. Kesimpulan ditarik secara induktif dari hasil analisis berbagai bahan hukum yang telah dikumpulkan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Implikasi Ketidakpastian Batas Waktu terhadap Kepastian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Asas kepastian hukum menghendaki agar setiap tindakan pembatasan kebebasan seseorang oleh negara memiliki dasar hukum yang jelas, termasuk mengenai jangka waktu berlakunya tindakan tersebut. Tidak adanya batas waktu maksimal bagi pengungsi yang dikenakan TAK menyebabkan status hukum pengungsi berada dalam kondisi ketidakpastian yang berkepanjangan, dikarenakan yang bersangkutan tidak dapat mengetahui secara pasti kapan penempatannya di Rudenim akan berakhir. Kondisi ini bertentangan dengan gagasan negara hukum yang menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu pilar utama perlindungan hak individu dari tindakan sewenang-wenang penguasa.

Dalam perspektif hukum hak asasi manusia internasional, detensi tanpa batas waktu yang jelas berpotensi dikategorikan sebagai detensi sewenang-wenang (*arbitrary detention*) sebagaimana dilarang oleh Pasal 9 ICCPR, meskipun Indonesia mengenakan TAK tersebut di luar kerangka pemidanaan (Sumampouw et al., 2024). Prinsip *non-refoulement* yang menjadi dasar tidak dapat dideportasinya pengungsi seharusnya diimbangi dengan kepastian mengenai batas waktu dan mekanisme peninjauan atas kelanjutan detensi, bukan justru menjadi alasan bagi berlangsungnya penempatan tanpa batas waktu. Ketidakseimbangan antara kewajiban *non-refoulement* di satu sisi dan tidak adanya batas waktu detensi di sisi lain inilah yang menjadi inti persoalan hukum dalam penelitian ini (Nelwan, 2024).

Perkembangan praktik hukum di negara lain memberikan perspektif komparatif yang relevan terhadap permasalahan ini. Dalam putusan *NZYQ v Minister for Immigration* 2023, Mahkamah Agung Australia menegaskan bahwa detensi keimigrasian terhadap individu yang tidak dapat segera dipindahkan atau dideportasi tidak dapat dilakukan tanpa batas waktu dikarenakan hal tersebut bertentangan dengan kewenangan konstitusional. Melalui putusan tersebut, Mahkamah Agung Australia juga mengakhiri keberlakuan doktrin yang selama lebih dari dua dekade menjadi dasar hukum bagi praktik detensi tanpa batas waktu (Tulich et al., 2026). Meskipun kerangka konstitusional Indonesia berbeda dengan Australia, prinsip yang mendasari putusan tersebut, yaitu bahwa detensi administratif kehilangan legitimasinya ketika tujuan akhirnya (pemindahan atau deportasi) tidak dapat dicapai dalam waktu yang wajar, hal tersebut relevan untuk direfleksikan dalam pembentukan norma batas waktu TAK terhadap pengungsi di Indonesia. Selain itu, tidak adanya batas waktu yang pasti akan membebani kapasitas kelembagaan Rudenim, baik dari sisi jumlah petugas maupun sarana dan prasarana (Afirda et al., 2022).

2. Pengaturan Hukum mengenai Jangka Waktu Tindakan Administratif Keimigrasian terhadap Pengungsi di Rudenim

Pasal 75 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian memberikan dasar kewenangan bagi Pejabat Imigrasi untuk mengenakan TAK terhadap orang asing, termasuk pengungsi, yang diduga melakukan kegiatan berbahaya atau tidak menaati peraturan perundang-undangan (Megatama & Marweny, 2024). Ketentuan tersebut, sebagaimana dielaborasi lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013, pada umumnya memberikan kejelasan durasi bagi TAK yang dikenakan terhadap pelanggar keimigrasian biasa, misalnya batas waktu tertentu sebelum pelaksanaan deportasi. Namun, kejelasan serupa tidak ditemukan dalam pengaturan TAK terhadap pengungsi. Rumah Detensi Imigrasi, yang menurut fungsinya merupakan unit pelaksana teknis penampungan sementara bagi orang asing yang dikenai TAK, dalam praktiknya justru turut menampung pengungsi dalam jangka waktu yang tidak dapat diprediksi kepastiannya (Afirda et al., 2022).

Analisis terhadap praktik Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) di beberapa daerah semakin memperkuat argumentasi tersebut. Sebagai contoh, praktik di Rudenim Medan menunjukkan bahwa sebelum diterbitkannya kebijakan pemisahan fungsi penampungan, pengungsi dikenakan tindakan berupa penahanan selama jangka waktu yang tidak pasti (V. K. Simamora et al., 2024). Kondisi serupa juga ditemukan pada Rudenim Surabaya yang menghadapi kendala struktural dalam memenuhi hak-hak pengungsi akibat lamanya masa penantian penyelesaian status keimigrasian (Apriadi & Yulianto, 2018). Permasalahan ini juga muncul terhadap kelompok orang asing eks pengungsi pemegang kartu UNHCR yang telah menjalani proses hukum pidana namun tetap tidak memiliki kepastian waktu penyelesaian status keimigrasiannya (Syahrin & Saputra, 2019). Kesamaan praktik di berbagai Rudenim menunjukkan bahwa tidak adanya pengaturan mengenai batas waktu penempatan bukan hanya terjadi pada satu Rudenim tertentu, melainkan permasalahan yang bersifat struktural dalam sistem hukum keimigrasian nasional.

Akar permasalahan ini terletak pada konsep TAK terhadap pengungsi yang berorientasi pada syarat keberangkatan pengungsi dari wilayah Indonesia, bukan pada jangka waktu yang terukur. Oleh karena itu deportasi paksa ke negara asal tidak dapat dilakukan akibat adanya prinsip *non-refoulement*, serta mekanisme penyelesaian yang tersedia adalah penentuan status oleh UNHCR dan penempatan pengungsi di negara ketiga. Namun, kedua proses tersebut berada di luar kewenangan dan kendali instansi keimigrasian Indonesia. Kondisi tersebut menimbulkan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) mengenai batas waktu maksimal penempatan pengungsi di Rudenim.

3. Rekomendasi Mekanisme atau Kebijakan Alternatif

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan, diperlukan langkah penyempurnaan norma dan kebijakan untuk mengatasi kekosongan batas waktu TAK terhadap pengungsi di Rudenim. Pertama, perlu dirumuskan norma teknis yang secara eksplisit menetapkan jangka waktu maksimal penempatan pengungsi di Rudenim, sebagaimana telah diberlakukan terhadap kategori pelanggar keimigrasian lain. Penetapan batas waktu maksimal tidak serta-merta bertentangan dengan prinsip *non-refoulement*, sepanjang disertai dengan mekanisme alternatif penanganan setelah batas waktu tersebut terlampaui, misalnya pengalihan ke pengawasan berbasis komunitas.

Kedua, perlu diatur mekanisme peninjauan berkala (*periodic review*) terhadap keberlanjutan penempatan pengungsi di Rudenim yang dilakukan oleh otoritas independen dari pihak yang menetapkan Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK), guna memastikan bahwa penempatan

tersebut tetap memenuhi prinsip kebutuhan dan proporsionalitas (*necessary and proportionate*). Mekanisme ini sejalan dengan standar internasional mengenai detensi keimigrasian yang menekankan pentingnya pengujian berkala atas dasar dan kelanjutan detensi (Mardiyanto, 2024).

Ketiga, alternatif non-detensi perlu diutamakan dalam penanganan pengungsi sebagai bentuk implementasi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, yang telah mengakomodasi skema penampungan berbasis *community house* sebagai alternatif terhadap penempatan di Rudenim. Penerapan skema tersebut perlu dioptimalkan melalui penguatan koordinasi antara Direktorat Jenderal Imigrasi, UNHCR, dan International Organization for Migration (IOM) dalam mempercepat proses penentuan status pengungsi serta penempatannya di negara ketiga. Upaya tersebut diharapkan dapat mengurangi lamanya penempatan pengungsi di Rudenim sekaligus meringankan beban kelembagaan dalam pengelolaan detensi.

KESIMPULAN

Peraturan perundang-undangan di bidang keimigrasian belum mengatur batas waktu maksimal Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK) terhadap pengungsi yang ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim). Hal ini disebabkan karena berakhirnya TAK ditentukan oleh keberangkatan pengungsi dari wilayah Indonesia, yang prosesnya berada di luar kewenangan dan kendali instansi keimigrasian. Akibatnya, tidak adanya pengaturan mengenai batas waktu maksimal tersebut berpotensi menimbulkan detensi berkepanjangan yang bertentangan dengan asas kepastian hukum serta standar hak asasi manusia internasional. Oleh karena itu, Pemerintah, khususnya Direktorat Jenderal Imigrasi, perlu menyusun pengaturan teknis yang mengatur batas waktu maksimal penempatan di Rudenim, mekanisme peninjauan berkala terhadap keberlanjutan TAK, serta pengembangan alternatif penempatan di luar detensi (*community-based alternatives to detention*) bagi pengungsi.

REFERENCES

- Afirda, I., Hasyim, S., & Ulfah, S. (2022). Fungsi Rumah Detensi Imigrasi dalam Pemenuhan Hak Pengungsi Warga Negara Asing. *Qawanin Jurnal Ilmu Hukum*, 3(1), 1–21.
- Apriadi, N. R. Y., & Yuliantoro. (2018). Perlindungan Hak Asasi Manusia Pengungsi Lintas Batas di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Indonesia (Studi Kasus: Rudenim Surabaya). *Jurnal Transborders*, 2(1), 26–43.
- Mardiyanto, I. (2024). Problematika Hukum Internasional dalam Kebijakan Deportasi Pengungsi Rohingya di Indonesia: Analisis Kritis Prinsip Non-Refoulement. *J-CEKI: Jurnal Cendekia Ilmiah*, 3(6), 5533–5552.
- Megatama, T., & Marwenny, E. (2024). Tinjauan Hukum Tindakan Administratif Keimigrasian Terhadap Warga Negara Asing Di Indonesia Dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. *Jurnal Kajian Hukum Dan Kebijakan Publik* | E-ISSN: 3031-8882, 2(1), 1–7.
- Nelwan, C. E. D. (2024). Penerapan Prinsip Non-Refoulement terhadap Pengungsi di Indonesia menurut Hukum Internasional dan Hukum Nasional. *Lex Privatum*, 14(3).
- Simamora, A. A., & Pranata, S. (2020). Peran Rumah Detensi Imigrasi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia Pencari Suaka. *Journal of Law and Border Protection*, 2(2), 1–13.
- Simamora, V. K., Mandasari, Y., & Hasibuan, L. R. (2024). Peran Rumah Detensi Imigrasi dalam

- Pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM) Deteni: Studi Penelitian di Rudenim Medan. *International Journal of Sociology and Law*, 1(4).
- Sumampouw, W., Kurnia, K., Arfiani, N., & Hadrian, R. (2024). Keberlakuan Non-Refoulement Principle Dikaitkan dengan Sovereignty Principle: Tinjauan terhadap Pengungsi Rohingya di Indonesia. *Jurnal USM Law Review*, 7(3), 1111–1133.
- Syahrin, M. A., & Saputra, S. (2019). Tindakan Hukum terhadap Orang Asing Mantan Narapidana yang Memiliki Kartu Pengungsi UNHCR dalam Perspektif Keimigrasian. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 13(2), 139–164.
- Tulich, T., Kenny, M. A., & Murray, S. (2026). The Changing Landscape of Immigration Detention in Australia: Preventive “Crimmigration” and the Legislative Response to NZYQ. *International Journal of Refugee Law*, 38(1), 25–45.