

**DETENSI IMIGRASI BERKEPANJANGAN YANG BERTENTANGAN DENGAN
HAM-PADA FASILITAS DETENSI IMIGRASI DI JEPANG:
TINJAUAN PERSPEKTIF INSTITUSIONAL**
*(Prolonged Immigration Detention That Violates Human Rights in Japan Immigration
Detention Facilities: An Institutional Approach)*

Sari Anggaini; Kurniawaty Iskandar

Kajian Wilayah Jepang, Sekolah Kajian Strategik dan Global, Universitas Indonesia

sari.anggaini@ui.ac.id

ABSTRACT

The prolonged detentions in a number of immigration detention facilities spread across Japan have attracted worldwide attention. United Nations expressing an opinion through the United Nations Working Group on Arbitrary Detention regarding cases of human rights violations that occurred as a result of prolonged immigration detention in Japan. This study found that ingrained ideologies of homogeneity in Japanese society give rise to immigration policies that tend to hinder the integration of immigrants into Japanese society. This article looks at three main areas: first, how the ideology of homogeneity led to prolonged immigration detention in Japan; second, whether immigration detention in Japan violates international human rights law; and, finally, how the guarantee of human rights protection for detainees in Japan works. A qualitative research method using a literature review to describe how ethnic homogeneity causes prolonged immigration detention in Japan so that it is against international law through an institutional frame.

Keywords: *deportation; detention; ethnic homogeneity; human rights; institutional approach.*

ABSTRAK

Detensi berkepanjangan di sejumlah fasilitas detensi imigrasi yang tersebar di seluruh Jepang telah menarik perhatian dunia, PBB melalui *United Nations Working Group on Arbitrary Detention* menyampaikan opini terhadap kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia yang terjadi akibat detensi imigrasi berkepanjangan di Jepang. Penelitian ini menemukan bahwa ideologi homogenitas etnis yang mengakar kuat dalam masyarakat Jepang menghasilkan kebijakan imigrasi yang cenderung menghambat integrasi imigran ke dalam masyarakat Jepang. Artikel ini akan membahas tentang tiga masalah yaitu pertama bagaimana homogenitas etnis dapat menyebabkan detensi imigrasi berkepanjangan di Jepang, kedua apakah detensi imigrasi di Jepang bertentangan dengan hukum Internasional dan ketiga bagaimana jaminan perlindungan HAM bagi deteni. Metode penelitian kualitatif dengan menggunakan kajian literatur dan untuk mendeskripsikan bagaimana homogenitas etnis menyebabkan detensi berkepanjangan di Jepang sehingga bertentangan dengan hukum internasional melalui perspektif institusional.

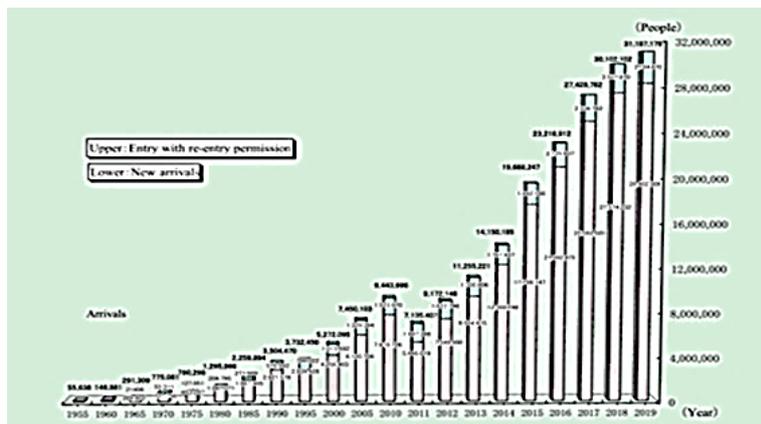
Kata Kunci: *deportasi; detensi; homogenitas etnis; hak asasi; pendekatan institusional.*

PENDAHULUAN

Jepang adalah salah satu negara industri yang menjadi magnet bagi imigran terutama mereka yang berasal dari zona periferi di kawasan Asia.

Menurut data statistik pada laman *Immigration Service Agency of Japan (ISA)*, jumlah orang asing yang masuk ke Jepang terus meningkat sejak tahun 1955.

Grafik 1
Jumlah Orang Asing yang Masuk Ke Jepang



Sumber: <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335871.pdf>

Jumlah orang asing yang masuk ke Jepang hanya berkisar 18.000 orang pada tahun 1950-an akibat diberlakukannya Perjanjian Nomor 5 Tahun 1952 (*Treaty No.5 of 1952*) mengenai perdamaian. Namun, segera setelah Jepang memperoleh kedaulatan dan otoritas penuh terhadap kebijakan imigrasi, jumlah orang asing yang masuk ke Jepang meningkat secara konsisten dari tahun ke tahun sejak tahun 1955 dan mencapai puncaknya pada tahun 2019 yakni sebanyak 31.187.179.¹ Konsistensi peningkatan angka masuknya orang asing di Jepang dari tahun ke tahun dipengaruhi oleh beberapa kondisi antara lain pergeseran orientasi dari negara industri menjadi negara pariwisata. Sektor pariwisata di Jepang telah berkontribusi langsung pada peningkatan jumlah orang asing yang masuk ke Jepang. Menurut *Japan National Tourism Organization (JNTO)*, tercatat sebanyak 30 juta wisatawan pada tahun 2018 berkunjung ke Jepang.²

Meningkatnya jumlah orang asing yang masuk ke Jepang juga dipicu oleh kondisi di mana komposisi penduduk nasional di Jepang menunjukkan peningkatan drastis pada populasi lansia yang disebut sebagai fenomena *super aging* (masyarakat menua). Data demografi menunjukkan populasi lansia terus meningkat hingga tahun 2018 dengan angka harapan hidup rata-rata 81,25 untuk laki-laki dan 87,32 untuk wanita. Kondisi ini telah menimbulkan berbagai macam masalah termasuk mengancam vitalitas perekonomian Jepang.³ Kondisi *super aging* berimplikasi langsung terhadap depopulasi angkatan kerja suatu negara. Walaupun demikian, di antara negara-negara grup G7, Jepang adalah negara yang paling sedikit mengimpor tenaga kerja asing, persentasenya hanya sekitar 2,2 % dari total angkatan kerja di Jepang pada tahun 2018, jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang

1 Ministry of Justice, *Basic Plan for Immigration Control and Residency Management, Immigration Service Agency of Japan*, 2019, accessed June 2, 2022, <https://www.moj.go.jp/isa/content/930002141.pdf>.

2 Ibid.

3 Kurniawaty Iskandar, "Japan Aging Issues, Long Term Care Insurance (LTCI) and The Migration of Indonesian Nurse to Enter Japan Labor Market," *Journal of Strategic and Global Studies* 2, no. 2 (July 2, 2020), accessed June 2, 2022, <https://scholarhub.ui.ac.id/jsgs/vol2/iss2/2>.

diperkirakan sebanyak 17,4 % dan Inggris 17 %.⁴ Depopulasi angkatan kerja di Jepang merupakan masalah demografi serius yang dihadapi oleh Jepang. Sebagai solusinya pada bulan Februari 2018 Kabinet Jepang memutuskan suatu kebijakan yang disebut *Basic Policy on Economic and Fiscal Management and Reform 2018* dengan tujuan agar sistem penerimaan sumber daya manusia di Jepang mampu menerima lebih banyak lagi pekerja migran untuk berkontribusi dalam waktu singkat dengan menghilangkan batasan-batasan tradisional yang hanya menerima pekerja migran dengan level profesional. Pemerintah Jepang kemudian merevisi secara parsial undang-undang keimigrasiannya yang dikenal sebagai *Japan Immigration Control and Refugee Recognition Act* seterusnya disebut ICRRA dengan menerbitkan status tinggal baru yang disebut sebagai *Specific Skilled Worker (i)* untuk pekerja migran tidak terampil untuk industri yang membutuhkan tenaga kerja dan *Specified Skilled Worker (ii)* untuk pekerja migran profesional.⁵ Efek dari deregulasi tersebut, arus imigran yang masuk ke Jepang semakin bertambah. Pekerja migran yang datang ke Jepang terkadang turut membawa serta anggota keluarga mereka seperti istri atau suami beserta anak-anak mereka. Di samping itu perkawinan campuran antara imigran dengan warga negara Jepang juga cukup signifikan dalam meningkatkan angka orang asing yang masuk ke Jepang.⁶ Menurut data statistik yang dikutip dari situs ISA, pada tahun 2019 tercatat orang asing dengan status tinggal kategori *dependent* berjumlah 31,788 orang dan kategori *Spouse or Child of Japanese National* berjumlah 10.694 orang.⁷

Sementara itu, pencari suaka dan pengungsi juga dikatakan sebagai minoritas yang berpengaruh terhadap jumlah orang asing yang masuk ke Jepang. Fakta sosial mengenai keberadaan pengungsi internasional dengan segala macam problematikanya telah menjadi agenda politik dan kebijakan suatu negara.⁸ Secara historis, Jepang adalah negara peratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol Tentang Status Pengungsi dan mendapat julukan sebagai negara pendonor bagi UNHCR terbesar kedua di dunia.⁹ Sebagai manifestasinya, ICRRA memuat dasar hukum perlindungan terhadap pengungsi.¹⁰ Dengan latar belakang tersebut, maka Jepang juga merupakan salah satu negara tujuan bagi pencari suaka.

Derasnya arus imigran yang masuk ke Jepang akibat kondisi yang telah disebutkan sebelumnya memicu keberagaman komposisi etnis dan menstimulasi penyebaran multikulturalisme dalam masyarakat Jepang yang selama ini didominasi oleh ideologi homogenitas. Eika Tai menulis pada bab ketujuh yang berjudul *Multiethnic Japan and Nihonjin Looking through two exhibitions in 2004 Osaka Japan* dalam buku *Minorities: The illusion of homogeneity Second edition* bahwa gagasan multikulturalisme kemudian diformulasikan menjadi *tabunka kyōsei* (hidup bersama dalam keberagaman). Namun pemahaman dan penerimaan masyarakat Jepang terhadap prinsip *tabunka kyōsei* berbeda-beda. Faktanya *tabunka kyōsei* sama sekali tidak mengurangi fanatisme masyarakat Jepang pada ideologi monoetnisitas. Hal ini terlihat dari eksistensi politisi berpengaruh di Jepang yang tetap menyuarakan ideologi monoetnisitas dan masih banyak media-media

4 Gee Hee Hong and Todd Schneider, "Shrinkanomics: Policy Lessons from Japan on Aging," *IMF Finance and Development*, March 2020, accessed June 2, 2022, <https://www.imf.org/Publications/fandd/issues/2020/03/shrinkanomics-policy-lessons-from-japan-on-population-aging-schneider>.
5 Ministry of Justice, *Basic Plan for Immigration Control and Residency Management*.
6 Nicola Piper, "International Marriage in Japan: 'Race' and 'Gender' Perspectives," *Gender, Place and Culture* 4, no. 3 (1997): 321–338.
7 Ibid.

8 Zulkarnain Zulkarnain and Indra Kusumawardhana, "Bersama Untuk Kemanusiaan: Penanganan Lintas Sektor Terhadap Masalah Pengungsi Rohingya Di Aceh 2015," *Jurnal HAM* 11, no. 1 (April 28, 2020): 67, accessed June 10, 2022, <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/ham/article/view/1041>.
9 "MOFA: Refugee Assistance," *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, accessed June 2, 2022, <https://www.mofa.go.jp/policy/un/pamph96/refugee.html>.
10 "Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees.," *UNHCR Communications and Public Information Service*, last modified 1989, accessed June 1, 2022, <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>.

yang mengangkat berita tentang reaksi xenofobia dikalangan masyarakat Jepang.¹¹

Meningkatnya jumlah orang asing yang masuk ke Jepang dengan berbagai tujuan, seperti pekerja migran, wisatawan, penyatuan keluarga, perkawinan campuran maupun pencari suaka berdampak pula pada kehidupan sosial masyarakat Jepang. Interaksi imigran dengan masyarakat Jepang sedikit banyak akan beririsan dengan peraturan yang berlaku terutama peraturan keimigrasian. Sementara itu pola arus migrasi itu sendiri terbagi menjadi dua yaitu pola migrasi yang dilakukan dengan legal dan pola migrasi ilegal.¹²

Tabel 1
Jumlah Kasus Pelanggaran ICRRA Dengan Konsekuensi Deportasi

Year	2015	2016	2017	2018	2019
Cases for Deportation					
Total	12,272	13,361	13,686	16,269	19,386
Illegal entry	752	599	577	409	349
Illegal landing	268	238	151	140	134
Activity other than those permitted	399	511	648	476	255
Overstay	9,982	11,198	11,502	14,333	17,627
Criminal offenses	397	432	470	460	448
Others	474	383	338	431	573
Illegal worker	7,973	9,003	9,131	10,086	12,816

Sumber: <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335871.pdf>

Seiring meningkatnya jumlah orang asing yang masuk ke Jepang, potensi pelanggaran terhadap aturan keimigrasian juga semakin besar. Menurut data statistik pada laman situs ISA tercatat kenaikan angka pelanggaran keimigrasian yang stabil sejak tahun 2015 dan mencapai puncaknya pada tahun 2020 yaitu sebanyak 19.386 kasus dengan kasus pelanggaran tertinggi adalah

overstay sebanyak 17.627 kasus.¹³ Orang asing yang terbukti melanggar peraturan keimigrasian, dan beralasan kuat untuk dikenakan tindakan deportasi maka akan diberikan surat keputusan pendetensian oleh pejabat imigrasi.¹⁴ Dalam menerapkan prosedur pendetensian Pemerintah Jepang menerapkan prinsip *Zenken-Shuyo Shugi*, yang berarti “detensi semua pelanggar”¹⁵. Dalam hal ini, Pemerintah Jepang tidak pandang bulu dalam mendetensi semua pelanggar ICRRA.

Sementara itu, definisi detensi imigrasi itu sendiri menurut *International Organization for Migration (IOM)* adalah pembatasan terhadap kebebasan bergerak berupa kurungan yang dikenakan kepada imigran pelaku tindak pidana maupun pelanggaran administratif yang diperintahkan oleh otoritas administratif atau otoritas pengadilan.¹⁶ Sedangkan Robyn dan Mitchel dalam jurnal berjudul *Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales*, menyebutkan bahwa detensi imigrasi adalah alat yang digunakan oleh negara untuk menjaga dan menegakan otoritas teritorial dan legitimasinya dan respon terhadap tekanan politik yang berkenaan dengan keamanan perbatasan (*border security*).¹⁷ Lamanya masa pendetensian

11 Eika Tai, “Multiethnic Japan and Nihonjin Looking through Two Exhibitions in 2004 Osaka,” in *Japan’s Minorities*, ed. Michael Weiner, 2nd ed. (New York: Routledge, 2009), 161–183, accessed June 1, 2022, <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203884997-13/multiethnic-japan-nihonjin-looking-two-exhibitions-2004-osaka-eika-tai>.
12 M Alvi Syahrin and Setiawan Saputra, “Tindakan Hukum Terhadap Orang Asing Mantan Narapidana Yang Memiliki Kartu Pengungsi UNHCR Dalam Perspektif Keimigrasian,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 2, no. Juli 2019 (2019): 139–164.

13 “Immigration Control and Refugee Recognition Act” 2009, no. i (2009): 1–40, accessed June 1, 2022, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326CO0000000319>.
14 “Detention, Visitation, Extradition, Provisional Release,” *Immigration Service Agency of Japan*, accessed June 1, 2022, https://www.moj.go.jp/isa/applications/procedures/tetuduki_taikyo_syuyou_00001.html.
15 Global Immigration Detention Observatory, *Japan Immigration Detention Data Profile, Global Detention Project Profile*, 2020, accessed June 14, 2022, <https://www.globaldetentionproject.org/wp-content/uploads/2020/12/Japan-Detention-Data-Profile-2020.pdf>.
16 International Migration Law Unit, *International Standards on Immigration Detention and Non-Custodial Measures*, 2011, accessed June 1, 2022, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Detention/DraftBasicPrinciples/IOM3.pdf>.
17 Robyn Sampson and Grant Mitchell, “Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales,” *Journal on Migration and Human Security* 1, no. 3 (September

menurut Pasal 41 ICRRA adalah 30 (tiga puluh) hari dan dapat diperpanjang lebih dari itu apabila terdapat alasan kuat yang mendukungnya.¹⁸ Dalam konteks pelanggaran administratif, detensi imigrasi berpotensi menahan orang yang sebenarnya belum tentu bersalah, karena pendetensian orang asing tanpa melalui proses peradilan sebagaimana yang dicetuskan oleh Van Bemmelen seperti yang dikutip oleh Ahmad Sanusi dalam artikel jurnal yang berjudul “Pengeluaran Tahanan Demi Hukum Bagi Tersangka Dalam Perspektif Hukum dan Hak Asasi Manusia”, bahwa lembaga penahanan bagai pedang bermata dua, karena dapat dikenakan kepada orang-orang yang belum menerima keputusan hakim, jadi mungkin juga kepada orang-orang yang tidak bersalah.¹⁹

Detensi imigrasi juga diatur oleh norma dan hukum internasional, diantaranya adalah prinsip *non-refoulement* yang melarang suatu negara menyingkirkan orang dari wilayah yurisdiksinya apabila orang tersebut memiliki alasan yang kuat akan mendapatkan kekerasan, penyiksaan, perlakuan buruk dan pelanggaran HAM serius lainnya.²⁰ Kemudian terdapat juga instrumen utama hak asasi manusia yaitu pasal 9 pada Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) seterusnya disebut ICCPR menyebutkan bahwa setiap orang memiliki hak akan kebebasan dan keamanan dirinya, seseorang tidak boleh dengan sengaja ditahan atau didetensi, tidak seorang pun dapat dirampas kebebasannya kecuali terdapat alasan melalui prosedur yang

ditetapkan oleh hukum. ICCPR merupakan instrumen utama *The Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) yang dideklarasikan pada tanggal 10 Desember 1948 di Paris, Perancis sebagai upaya untuk mengatasi segala bentuk pelanggaran kemanusiaan.²¹ Jepang sendiri telah menandatangani ICCPR pada tanggal 30 Mei 1978 dan telah meratifikasi instrumen HAM ini pada tanggal 21 Juni 1979.²² Prosedur pendetensian terhadap imigran pelaku tindak pidana maupun administratif di Jepang telah banyak menuai kritik baik dari dalam negeri maupun dunia internasional karena prinsip *Zenken-Shuyo Shugi* dan masa pendetensian yang panjang dan tanpa batas. PBB melalui *the United Nations Working Group on Arbitrary Detention* telah menyampaikan opini terkait detensi berkepanjangan dan perlakuan melanggar HAM terhadap para deteni di fasilitas detensi imigrasi di Jepang pada tanggal 28 September 2020.²³

Dari literatur-literatur sebelumnya, penelitian yang mengangkat tema detensi berkepanjangan di fasilitas detensi imigrasi di Jepang cukup banyak. Literatur terdahulu mayoritas mengangkat permasalahan mengenai detensi berkepanjangan akibat ambiguitas kebijakan imigrasi Jepang terkait deportasi dan detensi terhadap imigran ilegal dan pencari suaka. Salah satunya adalah artikel yang berjudul *Democracy from within an Immigration Centre: A Hunger Strike by “Illegal Migrants” in Japan* oleh Hirokazu Motooka. Dalam artikelnya yang diterbitkan oleh Jurnal Universitas Ritsumeikan (*Ritsumeikan*

2013): 97–121.

- 18 “Immigration Control and Refugee Recognition Act.”
- 19 Ahmad Sanusi, “Pengeluaran Tahanan Demi Hukum Bagi Tersangka Dalam Perspektif Hukum Dan Hak Asasi Manusia,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 3 (November 2020): 435, accessed June 10, 2022, <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/kebijakan/article/view/1286/pdf>.
- 20 “The Principle of Non-refoulement under International Human Rights Law,” *OHCHR*, n.d., accessed June 1, 2022, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-refoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>.

- 21 Ario Putra, “Interpretasi Hak Asasi Manusia Dalam Ideologi Pancasila Dan Implikasinya Terhadap Persatuan Dan Kesatuan Di Indonesia,” *Jurnal HAM* 13, no. 1 (2022): 1–14.
- 22 “International Covenant on Civil and Political Rights.,” *OHCHR*, last modified 1988, accessed June 1, 2022, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.
- 23 ISA, “Response of the Government of Japan to the Opinion by the United Nations Working Group on Arbitrary Detention Dated September 28, 2020 | Immigration Services Agency of Japan,” *Immigration Service Agency of Japan*, last modified March 30, 2021, accessed July 12, 2022, https://www.isa.go.jp/en/publications/press/05_00008.html.

Gengo Bunka Kenkyū) tahun 2012, Motooka menitikberatkan pada kebijakan imigrasi Jepang yang ambigu sehingga menyebabkan detensi berkepanjangan yang kemudian memicu aksi mogok makan dan mendeskripsikan kondisi fasilitas detensi imigrasi di Jepang yang tidak manusiawi.²⁴ Selanjutnya artikel yang berjudul *A Call to End Human Rights Abuses at Japanese Immigrant Detention Centers: Twenty-five years of Grassroots Advocacy at Ushiku Detention Center* oleh Kimiko Tanaka dalam *The Asia-Pacific Journal* tahun 2019 menitikberatkan pada kondisi fasilitas detensi imigrasi Ushiku di Prefektur Ibaraki serta isu-isu mengenai pencari suaka dan kebijakan deportasi yang menyebabkan detensi berkepanjangan.²⁵ Meskipun pembahasan mengenai detensi berkepanjangan di fasilitas detensi imigrasi di Jepang sering diangkat, namun pembahasan mengenai detensi berkepanjangan yang dikaitkan dengan aspek ideologi homogenitas etnis yang menjadi ciri khas masyarakat Jepang melalui tinjauan perspektif institusional masih jarang diangkat.

Berdasarkan pemaparan sebelumnya, dapat ditarik rumusan masalah bahwa depopulasi angkatan kerja yang diakibatkan oleh kondisi *super aging*, peningkatan pada sektor pariwisata dan juga keberadaan pencari suaka, telah meningkatkan jumlah orang asing yang masuk ke Jepang. Meningkatnya arus imigran dari tahun ke tahun akan memicu keberagaman etnis dalam masyarakat Jepang dengan ideologi homogenitas etnis yang melembaga kuat, tercermin dari perilaku masyarakat Jepang yang cenderung

xenofobia. Kebijakan keimigrasian di Jepang sebagai alat untuk mengontrol arus imigrasi juga akan terpengaruh oleh ideologi homogenitas etnis. Seiring dengan derasnya arus imigran, pelanggaran aturan keimigrasian tidak terhindarkan, akibatnya detensi imigrasi sebagai bagian dari penegakan hukum keimigrasian dengan latar belakang homogenitas etnis akan cenderung menghambat integrasi imigran kedalam masyarakat Jepang, prakteknya adalah prinsip *Zenken-Shuyo Shugi* yang berarti detensi semua pelanggar ICRR tanpa pandang bulu. Prosedur pendetensian pada fasilitas detensi imigrasi di Jepang dapat menjadi panjang dan tanpa batas dan sering menjadi perhatian dunia Internasional sebagai pelanggaran HAM.

Dari fakta-fakta yang telah dipaparkan pada rumusan masalah, muncul tiga pertanyaan penelitian antara lain 1). Bagaimana homogenitas etnis di Jepang dapat menyebabkan detensi berkepanjangan, 2). Apakah detensi imigrasi di Jepang bertentangan dengan hukum Internasional dan 3). Bagaimana jaminan perlindungan HAM bagi deteni. Untuk mendeskripsikan bagaimana homogenitas etnis di Jepang dapat menyebabkan detensi berkepanjangan di Jepang yang melanggar HAM, perspektif institusional dianggap dapat menggali lebih dalam aspek sosio-kultural yang membentuk institusi kebijakan imigrasi termasuk detensi imigrasi dalam sistem penegakan hukum imigrasi. Penelitian ini menggunakan teori institusional oleh Meyer dan Rowan yang menyebutkan bahwa suatu kebijakan muncul akibat pertentangan atau paksaan atas opini publik dan teori institusional oleh Scott mengenai institusi sebagai pilar regulatif yang kapasitasnya membentuk peraturan dan memeriksa kepatuhan digunakan sebagai pisau analisis untuk mendeskripsikan detensi imigrasi sebagai bagian dari sistem penegakan hukum imigrasi di Jepang terbentuk dan terpengaruh oleh ideologi homogenitas etnis yang telah membentuk mentalitas dan pola pikir sempit yang menjadi landasan berpikir orang Jepang sehingga menyebabkan detensi berkepanjangan yang melanggar hukum HAM internasional.

24 Hirokazu Motooka, *Democracy from within an Immigration Detention Center: A Hunger Strike by "Illegal" Migrants in Japan*, *Ritsumei.Ac.Jp*, n.d., accessed June 1, 2022, http://www.ritsumei.ac.jp/acd/re/k-rsc/lcs/kiyou/pdf_23-4/RitsIILCS_23.4pp.103-116Motooka.pdf.

25 Kimiko Tanaka, "A Call to End Human Rights Abuses at Japanese Immigrant Detention Centers: Twenty-Five Years of Grassroots Advocacy at Ushiku Detention Center: 入管収容施設の人権障害を許さない 半久入管への面会行動を続けて25年 | The Asia-Pacific Journal: Japan Focus," *The Asia Pacific Journal* 17, no. 5 (March 1, 2019), accessed June 1, 2022, <https://apjif.org/2019/05/Tanaka.html>.

METODE PENELITIAN

Dalam menjawab tiga pertanyaan penelitian antara lain 1). Bagaimana homogenitas etnis di Jepang dapat menyebabkan detensi berkepanjangan di Jepang, 2). Apakah detensi imigrasi di Jepang bertentangan dengan hukum Internasional dan 3). Bagaimana jaminan perlindungan HAM bagi deteni di Jepang, peneliti menggunakan metode kualitatif untuk mendeskripsikan bagaimana homogenitas etnis di Jepang hingga dapat menyebabkan detensi berkepanjangan yang melanggar HAM. Hal ini konsisten dengan apa yang dijelaskan Creswell tentang metode kualitatif dalam bukunya yang berjudul *Research Design Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approach*, penelitian kualitatif adalah alat untuk mengeksplorasi dan memahami arti individu atau kelompok yang dianggap sebagai penyebab dalam masalah sosial. Proses dari penelitian kualitatif melibatkan pertanyaan dan prosedur, tipikal data yang dikumpulkan berasal dari partisipan, analisis data dibangun secara induktif yaitu dari tema khusus ke tema umum.²⁶

Dalam proses eksplorasi diperlukan data-data yang mendukung penelitian, masih menurut Creswell, dalam penelitian kualitatif peneliti mengumpulkan berbagai macam bentuk data dan menghabiskan waktu mengumpulkan informasi di lokasi penelitian. Prosedur pengumpulan data dalam penelitian kualitatif terdiri dari empat tipe dasar yaitu observasi, wawancara, dokumen, dan material audio visual.²⁷ Tipe pengumpulan data dokumen meliputi dokumen publik seperti koran, dan dokumen pribadi seperti jurnal, surat, diari dan lain sebagainya. Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen berupa peraturan perundang-undangan yang menyangkut kebijakan keimigrasian²⁸

berupa dokumen yang diambil dari dokumen publik instansi seperti Undang-undang Keimigrasian Jepang (ICRRA) serta prosedur detensi dan deportasi yang diunggah dari laman ISA. Kemudian konvensi, protokol, deklarasi, opini, dan transkrip pernyataan publik terkait tema penelitian yang diunggah dari laman resmi IOM, UNHCR, *Office of the High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) atau NGO, kemudian berita-berita dari berbagai media baik media Jepang maupun internasional, jurnal serta buku-buku terkait tema penelitian. Data-data tersebut kemudian dikumpulkan, dianalisis berdasarkan tema atau perspektif kemudian disajikan.

PEMBAHASAN

A. Bagaimana Homogenitas Etnis Menyebabkan Detensi Berkepanjangan di Jepang Melalui Tinjauan Perspektif Institusional

Permasalahan detensi berkepanjangan merupakan fenomena umum yang terjadi di negara-negara di seluruh dunia, terutama negara-negara maju tujuan imigran. Dalam konteks migrasi internasional, Jepang sebagai salah satu negara maju yang tergabung pada grup G7 tidak lepas dari masalah yang sama. Permasalahan detensi berkepanjangan telah menjadi isu yang serius di setiap negara karena kaitannya dengan kedaulatan negara. Meskipun demikian, Jepang memiliki ciri tersendiri yang membedakannya sebagai salah satu bangsa yang paling homogen di dunia bersama dengan Korea²⁹. Latar belakang masyarakat yang homogen akan berpengaruh pada bagaimana masyarakatnya memandang orang asing sebagaimana Putri mengutip konsep *the other* yang dikemukakan oleh Douzinas dalam *The Dilemma of Hospitality: Revisiting*

26 John. W. Creswel, *J. W. Creswel, Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. SAGE Publications, 2008. *Search Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Sage Publications (SAGE Publications, 2008).

27 Ibid.

28 Shofia Trianing Indarti, "Kebijakan Keimigrasian Di Masa Covid-19: Dalam Perspektif Hak Asasi

Manusia," *Jurnal HAM* 12, no. 1 (April 22, 2021): 19, accessed June 10, 2022, <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/ham/article/view/1366>.

29 Max Fisher, "A Revealing Map of the World's Most and Least Ethnically Diverse Countries," *The Washington Post* (May 2013): 1–9, accessed July 17, 2022, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2013/05/16/a-revealing-map-of-the-worlds-most-and-least-ethnically-diverse-countries/>.

Indonesia's policy on handling refugees under international law, bahwa orang asing adalah *alien* berbeda secara radikal dan merupakan suatu ancaman.³⁰ Itoh menulis bahwa orang Jepang memperlakukan orang asing dengan sopan namun orang asing tetaplah asing dalam *Japan's Abiding Sakoku Mentality*. Dalam konteks orang asing yang tinggal permanen di Jepang, sikap sopan orang Jepang berubah menjadi diskriminatif, karena orang Jepang tidak ingin mereka berasimilasi ke dalam masyarakat Jepang.³¹ Contoh lainnya dikemukakan oleh Tai dalam *Multiethnic Japan and Nihonjin Looking through two exhibitions in 2004 Osaka Japan* dalam buku *Minorities: The illusion of homogeneity Second edition* bahwa prinsip *tabunka kyōsei* (hidup bersama dalam keberagaman) yang diperkenalkan untuk menstimulasi multikulturalisme yang dipicu oleh derasnya arus pekerja migran akibat kondisi *super aging* ternyata tidak berdampak sama sekali terhadap fanatisme terhadap ideologi monoetnisitas.³² Dengan latar belakang masyarakat yang meyakini ideologi homogenitas etnis, masyarakat Jepang sulit menerima multikulturalisme.

Dalam melestarikan ideologi homogenitas etnis, kebijakan imigrasi yang memiliki fungsi sebagai pengendali arus imigrasi merupakan alat yang ampuh dalam upaya membatasi perkembangan multikulturalisme yang menjadi kekhawatiran bangsa Jepang. Akibatnya, kebijakan imigrasi yang terpengaruh oleh homogenitas etnis juga cenderung menghambat integrasi imigran ke dalam masyarakat Jepang. Wolfgang Herbert menjelaskannya dalam *Foreign Workers and Law Enforcement in Japan*³³, bahwa kebijakan

imigrasi yang ada saat ini merupakan warisan politik *Sakoku* atau politik tutup negeri pada masa Keshogunan Tokugawa yang telah menciptakan masyarakat Jepang yang homogen dengan berbagai keunikannya dan akan cenderung menghambat integrasi imigran ke dalam masyarakat Jepang. Sementara itu, Motooka mendeskripsikan secara lebih jelas dalam *Democracy from within an Immigration Centre: A Hunger Strike by "Illegal Migrants" in Japan* bagaimana kebijakan imigrasi Jepang menghambat kehadiran imigran dengan mengeluarkan kebijakan larangan mempekerjakan pekerja migran tidak terampil yang tertuang dalam *the 6th Basic Plan for Employment Measure* pada tahun 1990.³⁴

Meskipun ideologi homogenitas etnis berpengaruh kuat pada setiap sendi kehidupan masyarakat Jepang, namun Jepang justru dibanjiri oleh imigran akibat kondisi *super aging*. Jepang mengalami kekurangan tenaga kerja yang ekstrim, terutama pada perusahaan-perusahaan kecil dan menengah sehingga mengancam vitalitas perekonomian. Jepang sangat membutuhkan keberadaan pekerja migran terutama pekerja migran tidak terampil untuk dapat melakukan pekerjaan yang disebut *kitsui* (keras), *kitanai* (kotor) dan *kiken* (bahaya) yang enggan dilakukan oleh orang Jepang itu sendiri.³⁵ Atas kondisi tersebut, Jepang menghadapi dilema besar, pada satu sisi Jepang sangat membutuhkan pekerja migran tidak terampil,³⁶ namun opini publik seperti yang dijelaskan oleh Nagayoshi dalam *Support of Multiculturalism, But for Whom? Effects of Ethno-National Identity on the Endorsement of Multiculturalism in Japan* mengenai identitas etno-nasional bangsa merupakan faktor yang sangat penting bagi bangsa Jepang dan bangsa Jepang meyakini dan menginginkan untuk terus

30 Ganesh Cintika Putri, "The Dilemma of Hospitality Revisiting Indonesia's Policy on Handling Refugees Under International Law," no. 125 (2022): 113–130.
31 Motooka, *Democracy from within an Immigration Detention Center: A Hunger Strike by "Illegal" Migrants in Japan*.
32 Tai, "Multiethnic Japan and Nihonjin Looking through Two Exhibitions in 2004 Osaka."
33 Wolfgang Herbert, *Foreign Workers and Law Enforcement in Japan - 1st Edition*, 1st ed. (Routledge, 2013), accessed July 17, 2022, [https://www.routledge.com/Foreign-Workers-and-Law-Enforcement-in-](https://www.routledge.com/Foreign-Workers-and-Law-Enforcement-in-Japan/Herbert/p/book/9780415847728)

[Japan/Herbert/p/book/9780415847728](https://www.routledge.com/Foreign-Workers-and-Law-Enforcement-in-Japan/Herbert/p/book/9780415847728).
34 Motooka, *Democracy from within an Immigration Detention Center: A Hunger Strike by "Illegal" Migrants in Japan*.
35 Tai, "Multiethnic Japan and Nihonjin Looking through Two Exhibitions in 2004 Osaka."
36 K. Yamanaka, "New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan," *Pacific Affairs* 66, no. 1 (1993): 72–90.

melestarikan mitos homogenitas etnis, sehingga mereka enggan untuk membuka diri terhadap multikulturalisme³⁷. Pembuat kebijakan di Jepang juga berkaca dari pengalaman negara-negara Eropa dan Amerika Utara bahwa kehadiran pekerja migran akan membentuk komunitas permanen yang dapat membawa masalah politik, ekonomi dan tekanan sosial di negara penerima.³⁸ Namun upaya-upaya tetap harus dilakukan untuk menyelamatkan vitalitas perekonomian Jepang. Untuk itu Pemerintah Jepang berusaha untuk mengakomodir keduanya, namun hasilnya adalah kebijakan imigrasi yang ambigu, salah satu contohnya adalah Pada tahun 1989, Jepang merevisi ICRRRA dan mengimplementasikan kebijakan imigrasi berdasarkan etnis. Kebijakan imigrasi ini menjamin agar *Nikkeijin* (warga negara Brasil keturunan Jepang) tidak memiliki halangan dalam pemberian visa. Ini adalah salah satu kelonggaran dalam kebijakan imigrasi Jepang dalam mengatasi kekurangan tenaga kerja tidak terampil tanpa harus mencederai kebijakan resmi yang melarang pekerja migran tidak terampil dan yang paling penting adalah tidak merusak ideologi homogenitas etnis.³⁹ Cara lainnya adalah dengan memberlakukan kebijakan pekerja magang (*Technical Intern Training*) untuk mengatasi kekurangan tenaga kerja tidak terampil untuk melakukan pekerjaan yang disebut *kitsui* (keras), *kitanai* (kotor) dan *kiken* (bahaya).⁴⁰

Kebijakan imigrasi yang ambigu merupakan hasil dari dilema Pemerintah Jepang untuk dapat menyeimbangkan antara opini publik yang masih ingin mempertahankan homogenitas etnis dan

kepentingan Jepang untuk membuka keran pekerja migran mencerminkan apa yang dirumuskan oleh Meyer dan Rowan dalam *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*,⁴¹ bahwa elemen-elemen dalam organisasi modern seperti kebijakan, program dan prosedur dari suatu organisasi modern muncul akibat tekanan atas opini publik, pandangan konstituen-konstituen penting, pengetahuan yang terlegitimasi melalui sistem pendidikan, wibawa sosial, hukum, dan definisi dari kelalaian dan kebijaksanaan dalam pengadilan. *Immigration Service Agency of Japan* atau seterusnya disebut ISA adalah apa yang disebut oleh Meyer dan Rowan sebagai organisasi modern. ISA yang berada di wilayah yurisdiksi Kementerian Kehakiman Jepang (*Justice Ministry of Japan*) mengeluarkan kebijakan imigrasi. Secara tidak langsung kebijakan dan prosedur-prosedur yang diterbitkan ISA terpengaruh ideologi homogenitas etnis. Dalam konteks penegakan hukum keimigrasian, detensi imigrasi di Jepang tidak lepas dari pengaruh homogenitas etnis. Kebijakan imigrasi Jepang yang mendapat pengaruh homogenitas etnis akan cenderung menghambat integrasi imigran kedalam masyarakat Jepang, sehingga detensi imigrasi yang merupakan bagian dari penegakan hukum kemudian dijadikan sebagai alat untuk menghambat integrasi imigran kedalam masyarakat Jepang dan mengisolir mereka di fasilitas-fasilitas detensi imigrasi. Pemerintah Jepang mengkondisikan sistem detensi dan deportasi menjadi sangat rigid dan dapat dikatakan setengah hati karena sangat sulit bagi deteni untuk memperoleh pengampunan dan bebas dari detensi imigrasi. Menjadikan deteni hanya memiliki dua pilihan antara deportasi atau bertahan di pusat-pusat detensi imigrasi untuk waktu yang panjang dan tanpa batas.

Hal yang paling mendasar dari argumen bahwa detensi imigrasi di Jepang dijadikan

37 Kikuko Nagayoshi, "Support of Multiculturalism, But For Whom? Effects of Ethno-National Identity on the Endorsement of Multiculturalism in Japan," <http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2011.545272> 37, no. 4 (April 2011): 561–578, accessed September 13, 2022, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369183X.2011.545272>.

38 Yamanaka, "New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan."

39 Tai, "Multiethnic Japan and Nihonjin Looking through Two Exhibitions in 2004 Osaka."

40 Motooka, *Democracy from within an Immigration Detention Center: A Hunger Strike by "Illegal" Migrants in Japan*.

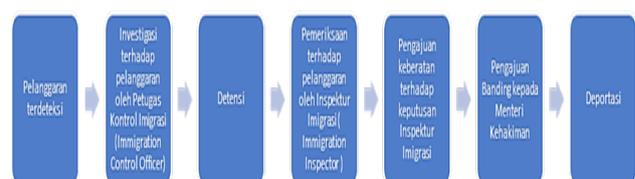
41 John W. Meyer and Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology* 83, no. 2 (1977): 340–363, accessed June 4, 2022, <https://www.jstor.org/stable/2778293>.

sebagai alat untuk mengisolir imigran untuk tidak kembali lagi kedalam masyarakat Jepang terlihat dari pasal 24 ICRRA yang sangat detil mengatur setiap aktivitas orang asing yang dapat diusir dari wilayah Jepang, sehingga ketika orang asing melakukan pelanggaran ICRRA, konsekuensinya adalah deportasi tanpa pandang bulu. Pasal ini dikatakan sangat rigid karena kapasitasnya bahkan sampai mengatur area domestik pasangan kawin campur. Disebutkan bahwa apabila pasangan kawin campur tidak tinggal bersama dalam jangka waktu 6 (enam) bulan berturut-turut merupakan subjek deportasi. Prosedur detensi merupakan satu rangkaian tak terpisahkan dari prosedur deportasi. Ketika terjadi pelanggaran pasal 24 ICRRA, maka selain menerbitkan perintah deportasi, Petugas Imigrasi juga mengeluarkan perintah pendetensian untuk mendetensi orang asing tersebut sampai deportasi dapat terlaksana. Dalam hal deportasi belum dapat terlaksana, maka orang asing akan didetensi sampai proses deportasi dapat terlaksana. Jangka waktu pendetensian berdasarkan pasal 41 ICRRA pada dasarnya adalah 30 hari, namun dapat diperpanjang lebih dari itu, jika ditemukan alasan yang tak terbantahkan.⁴² Saat ini di Jepang terdapat 24 (dua puluh empat) fasilitas Detensi Imigrasi tersebar di seluruh Jepang, 2 (dua) diantaranya adalah Pusat Detensi Imigrasi dengan kapasitas besar bagi deteni dengan masa pendetensian panjang, yaitu Pusat Detensi Imigrasi Omura di Prefektur Nagasaki dan Pusat Detensi Imigrasi Ushiku di Prefektur Ibaraki. Pusat Detensi Imigrasi baik Omura maupun Ushiku berkapasitas maksimal 800 deteni dengan masa pendetensian diatas 20 (dua puluh) hari.⁴³ Selain itu masa tangkal setelah deportasi juga sangat panjang, paling lama antara 5 (lima) sampai 10 (sepuluh) tahun baik untuk pelanggaran ringan maupun berat.⁴⁴ Masa tangkal yang sangat panjang adalah

salah satu alasan mengapa deteni masih bertahan untuk tetap didetensi dalam jangka waktu panjang dan tanpa batas, terutama deteni yang memiliki keluarga di Jepang. Hal ini menyebabkan detensi berkepanjangan di fasilitas detensi imigrasi.

Jepang juga menerapkan prinsip *Zenken-Shuyo Shugi* atau dalam bahasa Indonesia berarti “detensi semua pelanggar” berlaku untuk setiap pelanggaran terhadap ICRRA tanpa pandang bulu, baik itu imigran yang melakukan pelanggaran administratif, imigran pelaku tindak pidana yang telah menyelesaikan masa tahanan dan pencari suaka.⁴⁵ Tanaka menjelaskan siapa saja penghuni fasilitas detensi imigrasi di Jepang dengan mengambil sampel pada Pusat Detensi Imigrasi Ushiku, Prefektur Ibaraki dalam *A Call to End Human Rights Abuses at Japanese Immigrant Detention Centers: Twenty-five years of Grassroots Advocacy at Ushiku Detention Center* mendeskripsikan Pusat Detensi Imigrasi Ushiku sebagai pusat detensi yang dihuni oleh imigran yang semuanya bermaksud mendapatkan status penduduk tetap Jepang (*permanent residents of Japan*). Para deteni ini menolak untuk dideportasi kembali ke negara mereka. Terdapat tiga alasan pendetensian terhadap mereka yaitu: 1). Sedang memohon status pengungsi (biasanya mereka ditangkap di bandara begitu mendarat di Jepang; 2). Pelanggaran aturan keimigrasian contohnya *overstay*; dan 3). Deteni yang telah menyelesaikan masa tahanan karena terlibat tindak pidana. Mereka semua didetensi untuk waktu yang panjang dan tanpa batas.

Gambar 1
Alur Deportasi



Sumber: https://www.isa.go.jp/en/applications/guide/tetuduki_taikyo_hikivatashi.html

42 “Deportation Procedures and the Departure Order System,” *ISA*, accessed June 7, 2022, https://www.isa.go.jp/en/applications/guide/tetuduki_index5.html.

43 Global Detention Project, “Japan Immigration Detention Profile,” *Global Detention Project*, accessed July 20, 2022, <https://www.globaldetentionproject.org/countries/asia-pacific/japan#detention-centres>.

44 ISA, “Question and Answer,” *Immigration Service*

Agency of Japan, accessed July 10, 2022, https://www.isa.go.jp/en/applications/guide/tetuduki_taikyo_qa.html.

45 Global Immigration Detention Observatory, *Japan Immigration Detention Data Profile*.

Prinsip *Zenken-Shuyo Shugi* membuat sistem detensi dan deportasi di Jepang menjadi semakin rigid dan ambigu, karena dengan prinsip ini, pencari suaka juga merupakan subjek pendetensian. Kebijakan imigrasi Jepang mengidentifikasi pencari suaka sebagai imigran ilegal bukan sebagai orang yang harus mendapatkan perlindungan sebagaimana didefinisikan oleh Alexander Bett and Gil Loescher yang dikutip oleh Primawardani dan Kurniawan dalam *Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri oleh Petugas Rumah Detensi Imigrasi di Provinsi Sulawesi Selatan* bahwa pengungsi adalah orang yang lari melintasi perbatasan negara untuk menghindari pelanggaran hak asasi dan konflik.⁴⁶ Pencari suaka mayoritas tiba di Jepang tanpa visa atau paspor yang valid, membuat mereka otomatis menjadi subjek pasal 24 ICRRA yaitu orang asing yang dapat dipaksa meninggalkan Jepang dan harus didetensi sampai deportasi dapat dilaksanakan. Dalam masa pendetensian, pencari suaka baru mengajukan permohonan status pengungsi. Pada situs ISA disebutkan standar lamanya permohonan pengakuan status pengungsi adalah 6 (enam) bulan,⁴⁷ sehingga dalam kurun waktu tersebut mereka harus menunggu keputusan status pengungsi di fasilitas detensi imigrasi. Masa pendetensian akan semakin panjang dan tanpa batas waktu apabila permohonan mereka ditolak oleh Menteri Kehakiman.

Pemerintah Jepang juga tidak dapat mendeportasi mereka begitu saja karena terbentur oleh prinsip *non-refoulement*, sehingga pada akhirnya pencari suaka terjebak diantara kebijakan imigrasi Jepang yang rigid dan hukum internasional sehingga mengakibatkan detensi berkepanjangan

dan tanpa batas waktu pada fasilitas detensi imigrasi. Contohnya pada kasus yang dilansir oleh *The Japan Times* pada 14 Januari 2022, mengenai Deniz asal Turki yang datang ke Jepang tahun 2007 dan Heydar Safari Diman asal Iran yang telah berada di Jepang sejak tahun 1991. Sejak mereka datang ke Jepang, mereka telah berkali-kali memohon status pengungsi namun selalu ditolak dan akhirnya *overstay* kemudian didetensi dengan jangka waktu panjang dari tahun 2016 sampai 2020. Selama itu mereka memang beberapa kali mendapatkan *provisional release* (pembebasan bersyarat) namun selama itu pula mereka berkali-kali didetensi kembali. Mereka berdua akhirnya melayangkan gugatan ke pengadilan distrik kota Tokyo dan menuntut kompensasi sebesar 30 juta yen akibat pendetensian jangka panjang yang dianggap melanggar hak asasi dan menyebabkan kelelahan mental.⁴⁸

Tabel 2
Jumlah Permohonan Status Pengungsi

	(People)				
Year	2015	2016	2017	2018	2019
Applications	7,586	10,901	19,629	10,493	10,375

Sumber: <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335871.pdf>

Pada tahun 2019 terdapat 10.375 permohonan status pengungsi. Komposisi permohonan status pengungsi terdiri dari dua yaitu pemohon dengan status tinggal legal dan pemohon dengan status tinggal ilegal.

46 Yuliana Primawardani and Arief Rianto Kurniawan, "Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri Oleh Petugas Rumah Detensi Imigrasi Di Provinsi Sulawesi Selatan," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 2 (2018): 179.

47 "Guide to Refugee Recognition Procedures (National Language Version) | Immigration and Immigration Services Agency," *Immigration Service Agency of Japan*, accessed June 1, 2022, https://www.moj.go.jp/isa/applications/procedures/nanmin_tetuduki_00001.html.

48 "Two Refugee Applicants Sue Japan over Immigration Detention | The Japan Times," *The Japan Times*, January 14, 2022, accessed June 1, 2022, <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/01/14/national/crime-legal/immigration-detention-japan-sued/>.

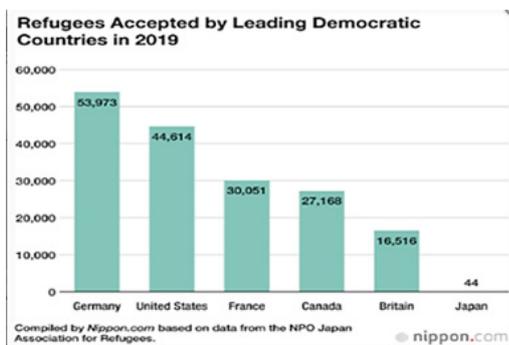
Tabel 3
Jumlah Orang Asing Yang Dilindungi
Sebagai Pengungsi

Division		Year					
		1978~2014	2015	2016	2017	2018	2019
Refugee Status	Recognized as a treaty refugee	633	27	28	20	42	44
	Refugees for resettlement	11,405	19	18	29	22	20
Others		2,367	79	97	45	40	37
Total		14,405	125	143	94	104	101

Sumber: <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335871.pdf>

Namun berdasarkan data statistik dari situs ISA pada tahun 2019, dari 10.375 permohonan status pengungsi, hanya 44 permohonan yang dikabulkan. Data statistik menunjukkan dalam kurun waktu 5 (lima) tahun antara tahun 2015 sampai 2019, Jepang mengakui status pengungsi dengan jumlah yang sangat minim.⁴⁹ Sebagai perbandingan, pada data statistik pengakuan status pengungsi diantara negara-negara anggota G7 pada tahun 2019.

Grafik 2
Jumlah Pengungsi yang Diterima oleh
Negara-negara G7



Sumber: <https://www.nippon.com/en/japan-data/h00991/>

menunjukkan bahwa angka penerimaan Jepang terhadap pengungsi sangat rendah seperti yang dilansir oleh Nippon.com dalam artikel yang berjudul *Japan Accepts 47 Refugees in 2020 as Applicants Fall by 60% Due to Pandemic*. Dari data statistik tersebut terlihat bahwa angka

49 ISA, "Immigration Control and Residency Management in Recent Years," *Immigration Service Agency of Japan*, last modified 2021, accessed July 16, 2022, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001361699.pdf>.

pengakuan Jepang terhadap pengungsi hanya 44 (0,4%), sangat kontras dengan Jerman yang mengakui status pengungsi sebanyak 53.973 (25,9%), disusul Amerika Serikat sebanyak 44.614 (29,6%), kemudian Perancis sebanyak 30.051 (18,5%) dan terakhir Kanada sebanyak 27.168 (55,7%).⁵⁰

Jepang mengklaim bahwa minimnya jumlah status pengungsi disebabkan oleh ketatnya prosedur pengakuan status pengungsi akibat meningkatnya kasus permohonan status pengungsi palsu yang merusak sistem pengakuan pengungsi (*refugee recognition system*).⁵¹ Namun, di balik ketatnya prosedur pengakuan status pengungsi (*Refugee Recognition System*) tercermin upaya untuk menghambat integrasi imigran ke dalam masyarakat Jepang. Arakaki dalam desertasinya yang berjudul *Historical Aspects of Japan's Accession to The Refugee Convention and Protocol* menggambarkan sebagai "仏を作って魂いれず (*hotoke wo tsukutte tamashi irezu*)", artinya "membangun *image* Budha namun jangan masukan jiwanya". Frasa ini muncul sebagai penggambaran dari kritikan yang sering dialamatkan pada Jepang karena menerima pengungsi dengan jumlah yang sangat terbatas.⁵² Menerima dan mengakui pengungsi secara masif sama artinya dengan memberi peluang ras lain untuk tinggal dan mengancam eksistensi ideologi homogenitas etnis.

Argumen bahwa detensi imigrasi di Jepang dijadikan sebagai alat untuk menghambat imigran untuk tidak kembali lagi kedalam masyarakat Jepang, juga terlihat pada Permohonan Keberatan dan Banding atas keputusan deportasi dan Permohonan Pembebasan Bersyarat (*Provisional*

50 Nippon.com, "Japan Accepts 47 Refugees in 2020 as Applicants Fall by 60% Due to Pandemic | Nippon.Com," *Nippon.Com*, last modified March 30, 2021, accessed June 1, 2022, <https://www.nippon.com/en/japan-data/h00991/>.

51 MOFA, *Human Rights Committee Seventh Periodic Report Submitted by Japan under Article 40 of the Covenant Pursuant to the Optional Reporting Procedure*, April 30, 2020.

52 Osamu Arakaki, "Historical Aspects of Japan's Accession to the Refugee Convention and Protocol" (2004): 137-154.

Release). Menteri Kehakiman dalam hal ini ISA memberikan 2 (dua) kesempatan kepada orang asing penerima perintah deportasi untuk dibebaskan dari detensi imigrasi dan kesempatan untuk tetap tinggal di Jepang melalui mekanisme Permohonan Keberatan dan Banding atas perintah deportasi dan Permohonan Pembebasan Bersyarat (*Provisional Release*). Prosedur Permohonan Keberatan dan Banding pada Prosedur Deportasi diatur pada pasal 47 dan Pasal 49 ICRRA, tentang prosedur setelah pemeriksaan.⁵³ Pada prosedur ini, orang asing terduga pelanggaran pasal 24 ICRRA diberikan 2 (dua) kali kesempatan untuk mengajukan keberatan kepada Petugas Khusus Penyelidikan (*Special Inquiry Officer*) dan apabila permohonan keberatan ditolak, maka dapat mengajukan banding kepada Menteri Kehakiman (*Justice Minister of Japan*), namun apabila kembali ditolak, dan orang asing tersebut menolak untuk dideportasi maka mereka harus kembali didetensi di fasilitas detensi imigrasi. Kebijakan ini pada dasarnya adalah kesempatan bagi deteni untuk memperoleh ampunan dan kebebasan dari detensi imigrasi, namun pada prakteknya, ISA sebagai pengambil keputusan lebih banyak menolak baik pengajuan keberatan di level Petugas Khusus Penyelidikan (*Special Inquiry Officer*) maupun banding di level Menteri Kehakiman dibandingkan mengabulkan permohonan deteni. Hal ini terlihat pada data statistik dari situs ISA tentang Jumlah Kasus Pelanggaran dan Hasil Pemeriksaan oleh Inspektur Imigrasi, Keberatan oleh Petugas Khusus Penyelidikan dan Keputusan oleh Menteri Kehakiman.

Tabel 2
Jumlah Kasus Pelanggaran dan Hasil Pemeriksaan oleh Inspektur Imigrasi, Keberatan oleh Petugas Khusus Penyelidikan dan Keputusan oleh Menteri Kehakiman

Division	Year	2016	2017	2018	2019	2020
Violation examination by immigration inspector	Receipt	14,198 (484)	14,407 (414)	16,827 (402)	19,853 (370)	16,410 (393)
	Completed					
	Found not to fall under one of the reasons for deportation	3	2	1	0	2
	Issuance of written deportation order	6,008	6,723	7,736	8,306	5,372
	Request for hearing	3,306	2,546	2,327	2,326	1,972
	Issuance of written departure order	4,101	4,423	6,223	8,702	6,898
Not completed, others	780	713	540	519	2,166	
Hearing by special inquiry officer	Receipt	3,945 (568)	3,273 (653)	2,946 (547)	3,040 (651)	2,631 (616)
	Completed					
	Error in the findings	0	1	0	0	1
	Issuance of written deportation order	145	159	114	95	60
	Filing of an objection	3,078	2,522	2,128	2,256	1,832
	Issuance of written departure order	0	0	0	0	0
Not completed, others	722	591	704	689	738	
Decision of the Minister of Justice	Receipt	3,478 (376)	3,352 (818)	2,966 (822)	2,819 (544)	2,368 (518)
	Completed					
	Objection with reason	1	1	0	0	0
	Objection without reason	2,588	2,415	2,331	2,211	1,916
	Issuance of written departure order	0	0	0	0	0
Not completed, others	889	936	635	608	452	

Sumber: Immigration Control and Residency Management in Recent Years

Sebagai contoh pada tahun 2020, dari 16.410 kasus pelanggaran, dari hasil pemeriksaan, yang dinyatakan tidak bersalah hanya 2 (dua), selebihnya sebanyak 5.372 diberikan perintah deportasi, dan 1.972 mengajukan keberatan atas perintah deportasi. Kemudian pada level Petugas Khusus Penyelidikan (*Special Inquiry Officer*), dari berkas permohonan keberatan yang masuk sebanyak 2.631, hanya 1 yang dikabulkan keberatannya, sebanyak 60 orang bersedia untuk dideportasi dan selebihnya sebanyak 1.832 mengajukan banding kepada Menteri Kehakiman. Selanjutnya pada level banding kepada Menteri Kehakiman, dari 2.386 berkas yang masuk, tidak ada satupun banding yang dikabulkan sisanya sebanyak 1.916 dinyatakan tidak beralasan.⁵⁴ Dari 1.916 yang dinyatakan bersalah maka harus menerima konsekuensi deportasi, namun apabila menolak deportasi, mereka harus kembali didetensi, begitu seterusnya. Kondisi seperti ini menyebabkan masa pendetensian terhadap mereka menjadi panjang dan tanpa batas. Deteni akan terus bertahan di fasilitas detensi imigrasi

53 ISA, "Extradition, Violation Examination, Oral Hearing, Objection, Adjudication, Special Permission for Residence | Immigration and Immigration Services Agency," *Immigration Service Agency of Japan*, accessed July 20, 2022, https://www.moj.go.jp/isa/applications/procedures/tetuduki_taikyo_hikiwatashi_00001.html.

54 "Delivery of Suspects, Investigations into Violations, Hearings, Filing of Objections, Rulings, and Special Permission to Stay in Japan | Immigration Services Agency of Japan," *Immigration Service Agency of Japan*, accessed June 4, 2022, https://www.isa.go.jp/en/applications/guide/tetuduki_taikyo_hikiwatashi.html.

dengan harapan suatu saat permohonan mereka akan dikabulkan.

Dalam prosedur detensi imigrasi, Pemerintah Jepang mengeluarkan kebijakan yang pada dasarnya mengatasi permasalahan detensi berkepanjangan yaitu kebijakan *provisional release* (pembebasan bersyarat) yang diperoleh dengan bermohon kepada Menteri Kehakiman melalui otoritas ISA. Prosedur Pembebasan Bersyarat (*provisional release*) diatur pada pasal 54 ICRR. *Provisional Release* diberikan dengan pertimbangan: 1). Alasan deteni memohon Pembebasan Bersyarat (*Provisional Release*), 2). Perilaku deteni selama didetensi, 3). Aset yang dimiliki oleh deteni. Kemudian Deteni yang menerima *Provisional Release* harus membayar jaminan keamanan (*Security Deposit*) tidak lebih dari 3 (tiga) juta yen sesuai dengan Peraturan Menteri Kehakiman. Deteni yang menerima *provisional release* harus memenuhi ketentuan-ketentuan seperti pembatasan tempat tinggal, pembatasan aktivitas, kewajiban untuk hadir apabila dipanggil, dan kondisi-kondisi lain yang dianggap penting.⁵⁵ Dengan adanya kebijakan *Provisional Release* ini, memberikan kesempatan dan harapan bagi deteni sehingga berasumsi bahwa meskipun menolak perintah deportasi, setidaknya mereka dapat memohon *provisional release* untuk bebas sementara. Namun penerapan *provisional release* kepada deteni dapat dikatakan sebagai kebijakan setengah hati, faktanya kelayakan seorang deteni untuk diberikan *provisional release* bergantung sepenuhnya pada pertimbangan otoritas ISA. Contohnya adalah kasus yang paling banyak menyita perhatian yaitu meninggalnya seorang deteni wanita asal Srilanka bernama Wishma Sandamali di pusat detensi imigrasi Nagoya. Nikkei Asia menurunkan berita ini pada tanggal 10 Agustus 2021. Sandamali datang ke Jepang pada tahun 2017 dengan visa pelajar, namun ia dijebloskan ke fasilitas detensi imigrasi Nagoya karena *overstay*. Pada tanggal

6 Maret 2020 Sandamali dinyatakan meninggal setelah sebelumnya mengeluh sakit pada perutnya yang ia rasakan sejak Januari 2020. Sebelumnya ia memohon *provisional release* dengan alasan kesehatan, namun atas pertimbangan pejabat ISA, permohonannya ditolak. Kasus Sandamali diakui oleh Menteri Kehakiman Jepang Yoko Kamikawa sebagai kelalaian institusinya. Kemudian Shoko Sasaki selaku pimpinan tertinggi ISA turut menyesali dan meminta maaf atas kelalaian yang terjadi di fasilitas detensi imigrasi Nagoya.⁵⁶ Ketika deteni berada diluar fasilitas detensi, bukan berarti hidup mereka lebih baik dan sejahtera. Faktanya, deteni terikat dengan aturan-aturan seperti pembatasan tempat tinggal, pembatasan aktivitas, kewajiban untuk hadir apabila dipanggil, dan berdasarkan pasal 55 ICRRA sewaktu-waktu keputusan *provisional release* dapat ditarik kembali, apabila terdapat indikasi melarikan diri, mengabaikan panggilan tanpa alasan jelas dan melanggar aturan-aturan *provisional release* lainnya.⁵⁷ Deteni yang diberikan *provisional release* juga tidak diberikan status tinggal, menyebabkan mereka kesulitan untuk mencari pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan hidup pada taraf minimal. Tanpa status tinggal, deteni juga kesulitan mengakses fasilitas kesehatan, lebih buruk lagi apabila deteni tersebut tidak memiliki keluarga atau orang yang menampung dirinya diluar fasilitas, mereka akan terkatung-katung tanpa tujuan.⁵⁸ Aturan-aturan yang mengikat setelah mereka mendapatkan *provisional release* menjadikan hidup mereka tidak lebih baik ketika berada di dalam fasilitas detensi.

55 E-Gov, "Immigration Control and Refugee Recognition Act," *Immigration Service Agency of Japan*, accessed July 17, 2022, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326CO000000319>.

56 "Japan Immigration Center Mistreated Sri Lankan before Her Death," *Nikkei Asia*, last modified August 10, 2021, accessed June 2, 2022, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Japan-immigration/Japan-immigration-center-mistreated-Sri-Lankan-before-her-death-probe>.

57 E-Gov, "Immigration Control and Refugee Recognition Act."

58 Nishinippon Shimbun, "Foreign Detainees Let Go Temporarily amid Pandemic Have Nowhere to Go," *The Japan Times*, December 25, 2020, accessed July 12, 2022, <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/12/25/national/social-issues/foreign-detainees-pandemic/>.

B. Apakah Detensi Imigrasi di Jepang Bertentangan dengan Hukum Internasional

Pada hakikatnya, detensi imigrasi itu sendiri bertentangan dengan hukum internasional, terlebih lagi apabila detensi imigrasi menjadi panjang dan tanpa batas. Detensi imigrasi bertentangan dengan instrumen hak asasi manusia yaitu Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) pasal 9 yang menyebutkan bahwa setiap orang memiliki hak atas kebebasan dan keamanan. Tidak ada seorangpun dapat dijadikan subyek dari pendetensian atau penahanan yang sewenang-wenang.⁵⁹ Jepang sendiri adalah negara yang menandatangani ICCPR pada tahun 1978 dan meratifikasi pada tanggal 21 Juni 1979.⁶⁰ Sementara itu Wilsher dalam *Immigration Detention: Law, History, Politics* menyebutkan bahwa dimasa migrasi global, detensi imigrasi dengan alasan melindungi kedaulatan negara bertentangan dengan hukum internasional. Dalam melindungi kedaulatannya, negara cenderung menerapkan detensi berkepanjangan tanpa adanya kontrol yudisial.⁶¹ Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, kebijakan imigrasi Jepang yang mendapat pengaruh homogenitas etnis akan cenderung menghambat integrasi imigran kedalam masyarakat Jepang, sehingga, detensi imigrasi sebagai bagian dari penegakan hukum keimigrasian digunakan juga sebagai alat untuk menghambat integrasi imigran kedalam masyarakat Jepang. Terlihat dari prinsip yang disebut *Zenken-Shuyo Shugi*, yang berarti “detensi semua pelanggar”. Pelanggar yang dimaksud disini adalah mereka yang termasuk kedalam pasal 24 ICRRA, yaitu mereka yang dapat diusir dari wilayah Jepang. Dengan prinsip *Zenken-Shuyo Shugi*, setiap pelanggar akan didetensi tanpa pandang bulu, baik

itu pelanggaran administratif contohnya *overstay*, imigran yang telah menyelesaikan masa tahanan karena tindak pidana, termasuk juga pencari suaka. Sementara itu Nishio Kanji dalam *Rōdō sakoku no susume. Gaikokujin rōdōsha ga Nihon o horobosu* (Rekomendasi isolasi negara dari tenaga kerja. Pekerja migran menghancurkan Jepang) berargumen bahwa perlu penerapan kebijakan imigrasi yang keras untuk menghalangi pekerja migran tidak terampil karena menurutnya dengan menerima mereka, maka negara akan bergantung kepada kekuatan mereka secara perlahan dan akan sangat berbahaya bagi masa depan bangsa Jepang.⁶² Masyarakat Jepang yang pada dasarnya menolak multikulturalisme, merasa khawatir dengan eksistensi imigran, terlebih imigran yang datang ke Jepang dengan motif ekonomi. Bagi orang Jepang keberadaan imigran dan pencari suaka merupakan suatu ancaman. Sehingga ketika imigran melakukan pelanggaran, sedapat mungkin harus diusir dari wilayah Jepang, atau jika tidak dapat diusir, mereka harus didetensi dan tidak diberi kesempatan sama sekali untuk bebas. Hal ini yang membuat aturan pendetensian menjadi *rigid* sehingga menyebabkan detensi berkepanjangan.

Sesungguhnya terdapat banyak kasus detensi berkepanjangan di Jepang, namun hanya beberapa yang muncul ke publik, contohnya adalah artikel *The Diplomat* yang berjudul *The Desperation of Japan's Detained Asylum Seekers A look back at the wave of hunger strikes among detained asylum seekers in Japan last year* tentang Ali berkebangsaan Iran yang mencari suaka ke Jepang. Dalam penantiannya untuk mendapatkan status pengungsi, dia telah mendekam di pusat detensi imigrasi Ushiku Prefektur Ibaraki selama 2 tahun. Kondisi itu membuat Ali depresi dan melakukan aksi mogok makan selama hampir tiga minggu. Ia melakukan aksi mogok makan untuk menarik perhatian otoritas rumah detensi imigrasi Ushiku agar dapat dibebaskan. Karena hanya dengan mogok makan satu-satunya cara untuk

59 OHCHR, “International Covenant on Civil and Political Rights,” *OHCHR*, accessed July 20, 2022, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

60 Ibid.

61 Daniel Wilsher, *Immigration Detention : Law, History, Politics* (Cambridge University Press, 2012).

62 Wolfgang Herbert, *Foreign Workers and Law Enforcement in Japan, Foreign Workers and Law Enforcement in Japan*, 1st ed., vol. 7 (Routledge, 2010).

mendapatkan *provisional release*. Ali hanyalah satu dari 1,400 orang deteni yang mendekam di pusat-pusat detensi imigrasi yang tersebar di seluruh Jepang. Di tempat ini pencari suaka dan orang-orang tanpa dokumen didetensi.⁶³ Contoh lainnya adalah kasus deteni asal Nigeria pada fasilitas detensi imigrasi Omura, Prefektur Nagasaki seperti yang dilansir Kyodo News tanggal 01 Oktober 2019. Pria asal Nigeria ini adalah deteni yang telah selesai menjalani masa penahanan atas berbagai tindak pidana. Kematian pria ini akibat mogok makan sebagai protes karena telah didetensi selama lebih dari tiga tahun sekaligus mencari perhatian petugas agar diberikan *provisional release*.⁶⁴ Contohnya lainnya adalah Sadiq seperti yang dilansir oleh The Mainichi tanggal 17 Agustus 2019. Sadiq mendapatkan keputusan deportasi setelah 30 tahun tinggal di Jepang. Pada mulanya Sadiq adalah seorang warga negara Pakistan yang lari ke Jepang karena terlibat dalam protes anti Pemerintah Pakistan pada tahun 1988. Pada awal kedatangannya di Jepang Ali bekerja sebagai pekerja konstruksi dan buruh pada pabrik suku cadang mobil, namun ia dijebloskan ke pusat detensi imigrasi karena melanggar aturan ijin tinggal dan pelanggaran-pelanggaran lain pada bulan Juli tahun 2007. Setelah mendekam selama dua tahun di pusat detensi imigrasi pada tahun 2009, Sadiq mendapatkan *provisional release* yang telah berlangsung selama 10 tahun dan selama masa itu ia dilarang bekerja, sehingga istrinya lah yang harus bekerja untuk menghidupi keluarga. Namun malangnya istrinya dinyatakan mengidap kanker dan harus melakukan pengobatan. Namun setelah ia menjalani *provisional release* selama 10 tahun ia mendapatkan perintah deportasi. Sadiq tentu saja menolak proses pendeportasian terhadap dirinya karena ia harus merawat istrinya yang sakit dan berharap Pemerintah Jepang mengabulkan

permohonannya.⁶⁵

Prinsip *Zenken-Shuyo Shugi* juga berlaku untuk pencari suaka. Pendetensian terhadap pencari suaka sangat bertentangan dengan norma dan hukum Internasional yaitu Konvensi 1951 dan Protokol tentang Status Pengungsi (*1951 Convention and Protocol Relating to the Refugees Status*) yang ditandatangani oleh Jepang pada tanggal 03 Oktober 1981 dan protokolnya pada tanggal 01 Januari 1982. Sebagai bentuk komitmen pada Konvensi 1951 dan Protokol tentang Status Pengungsi, Jepang telah mengimplementasikannya kedalam ICRRA yang memberikan dasar hukum tetap bagi perlindungan terhadap pencari suaka maupun pengungsi. Prinsip *non-refoulement* dinyatakan pada pasal 53 ICRRA.⁶⁶ Namun meskipun demikian, pada praktiknya Jepang tetap mendetensi pencari suaka dengan argumen bahwa pencari suaka diidentifikasi sebagai imigran ilegal yang melanggar pasal 24 ICRRA, karena mayoritas ketika masuk ke Jepang tanpa visa atau paspor yang valid. Salah satu NGO berbasis di Tokyo, yaitu *Japan Association for Refugee* (難民支援協会) atau JAR menyebutkan bahwa tidak mudah bagi pencari suaka yang lari dari negaranya akibat persekusi mendapatkan paspor yang valid, dan beberapa dari mereka bahkan membayar untuk paspor palsu dari *broker* hanya untuk bisa lari dari negara mereka. Contohnya adalah kisah seorang wanita asal Etiopia bernama Burgtawitt yang mendarat di Bandara Narita Jepang pada tahun 2007, saat itu Burgtawitt langsung memohon status pengungsi, karena ia hanya berbicara bahasa Eitopia, uang yang minim dan visa wisata, maka petugas menolak mendaratkannya. Burgtawitt diidentifikasi sebagai imigran ilegal dan mendapat perintah deportasi. Burgtawitt terus memprotes keputusan deportasinya, dan menjelaskan bahwa dirinya adalah pencari

63 OHCHR, "International Covenant on Civil and Political Rights."

64 Ami Miyazaki, "Nigerian Man Dies after Hunger Strike in Japan Detention Center | Reuters," *Reuters*, June 28, 2019, accessed June 2, 2022, <https://www.reuters.com/article/us-japan-immigration-hunger-strike-idUSKCN1TT0R4>.

65 Jun Kaneko, "Man Threatened with Deportation after 30 Years in Japan to Sue Gov't for Residency - The Mainichi," *The Mainichi*, August 17, 2019, accessed June 1, 2022, <https://mainichi.jp/english/articles/20190817/p2a/00m/0na/006000c>.

66 E-Gov, "Immigration Control and Refugee Recognition Act."

suaka. Burgtawitt kemudian didetensi selama satu setengah bulan di ruang detensi Bandara Narita sebelum akhirnya ia ditempatkan di Pusat Detensi Imigrasi Ushiku, Prefektur Ibaraki dan mendekam setahun lamanya sebelum akhirnya mendapatkan *provisional release*. Burgtawitt kemudian berjuang untuk memohon status pengungsi berkali-kali dalam ketakutannya untuk dideportasi. Bersama pengacaranya ia mengajukan banding kepada Menteri Kehakiman akibat penolakan status pengungsi yang terus menerus, akhirnya Burgtawitt memenangkan banding dan mendapatkan status pengungsi pada tahun 2010.

Detensi berkepanjangan yang memicu aksi mogok makan di sejumlah fasilitas detensi imigrasi membuat PBB melayangkan opini yang disampaikan dalam *The United Nations Working Group on Arbitrary Detention* pada tanggal 28 September 2020 lalu terkait perlakuan melanggar HAM terhadap para deteni pada pusat detensi imigrasi di Jepang. Atas opini yang disampaikan oleh PBB terhadap kondisi di fasilitas-fasilitas detensi imigrasi yang tersebar di seluruh Jepang, memaksa Pemerintah Jepang untuk kembali meninjau ICRRA. Opini yang disampaikan oleh PBB melalui *The United Nations Working Group on Arbitrary Detention* sejalan dengan pilar regulatif dari teori tiga pilar institusi yang dirumuskan oleh Scott dalam *Institution and Organization*.⁶⁷ Tiga pilar utama institusi yaitu pilar regulatif, pilar normatif dan pilar kultur-kognitif. Ketiga pilar institusi tersebut merupakan unsur vital institusi. Pilar regulatif berfungsi membatasi dan mengatur perilaku. Pilar regulatif dikatakan paling menonjol karena secara eksplisit berperan dalam proses regulasi seperti pembuatan peraturan, pemantauan dan pemberian sanksi. Dalam perspektif institusional, norma dan hukum internasional seperti prinsip *non-refoulement* dalam Konvensi 1951 tentang status pengungsi dan ICCPR adalah pilar regulatif sebagaimana dirumuskan oleh Scott. Prinsip *non-refoulement* dalam Konvensi 1951 dan ICCPR berperan

sebagai aturan perlindungan yang paling mendasar bagi hak asasi manusia serta menjadi landasan dari berbagai norma-norma di seluruh dunia baik norma internasional maupun regional. Dalam konteks pilar regulatif, prinsip *non-refoulement* yang terkandung dalam konvensi ini juga memiliki daya paksa atau *jus cogens* yang mengharuskan setiap negara baik anggota konvensi maupun bukan anggota untuk tunduk dan menerapkan prinsip-prinsip dasar tentang nilai-nilai kemanusiaan yang terkandung didalamnya.⁶⁸ Oleh karena itu, Jepang sebagai negara pihak harus tunduk pada prinsip *non-refoulement*.

Sementara itu, komite-komite di bawahnya seperti komite hak asasi manusia (Human Rights Committee) di bawah ICCPR atau *United Nations Working Group on Arbitrary Detention* adalah pilar regulatif yang memeriksa kepatuhan dan memberikan sanksi sebagaimana Scott sebutkan dalam teorinya. Komite Hak Asasi Manusia adalah komite yang berfungsi memonitor implementasi ICCPR sebagai instrumen utama dari oleh negara pihak sedangkan *United Nations Working Group on Arbitrary Detention* adalah suatu kelompok kerja di bawah PBB yang berfungsi menginvestigasi kasus-kasus perampasan kebebasan yang semena-mena atau kasus-kasus yang tidak konsisten dengan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

C. Bagaimana Jaminan Perlindungan HAM Bagi Deteni di Jepang

Pada dasarnya, Jepang telah memenuhi hak-hak deteni seperti tercantum pada pasal 9 ICCPR yaitu hak atas kebebasan dan keamanan dari pendetensian atau penahanan yang sewenang-wenang, kemudian hak untuk segera mendapatkan informasi mengenai alasan pendetensian, hak untuk diadili dihadapan hakim atau petugas yang memiliki otoritas yang ditetapkan oleh hukum dan hak untuk dibebaskan apabila apabila ternyata pendetensiannya tidak sah dimata hukum. Jepang sendiri telah meratifikasi ICCPR pada tanggal 21 Juni 1979. Terkait hak – hak deteni seperti yang

67 W. Richard; Scott, "Institutions and Organizations, Sage Publications," *Thousand Oaks, CA* (2014): 360.

68 "The Principle of Non-refoulement under International Human Rights Law."

tercantum pada pasal 9 ICCPR, Pemerintah Jepang telah mengaturnya pada pasal 27 ICRRA tentang prosedur deportasi. Orang asing yang diduga melakukan pelanggaran selanjutnya disebut terduga akan diperiksa terlebih dahulu untuk membuktikan pelanggaran yang dilakukannya sebelum dideportasi.

Pemeriksaan terhadap terduga pelanggaran terdiri dari beberapa tahap yaitu ketika pelanggaran terdeteksi, petugas kontrol imigrasi segera melakukan investigasi, kemudian mengeluarkan surat perintah pendetensian, setelah itu dilakukan pemeriksaan oleh inspektur imigrasi untuk membuktikan apakah terduga bersalah atau tidak. Apabila terduga dinyatakan bersalah maka diterbitkan perintah deportasi tertulis, sebaliknya apabila terduga tidak bersalah, maka segera dibebaskan. Dalam proses pemeriksaan, terduga diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atas perintah deportasi yang dikenakan kepadanya sebanyak 2 (dua) kali yaitu keberatan atas keputusan deportasi inspektur imigrasi yang diajukan kepada Petugas Khusus Penyelidikan (*Special Inquiry Officer*) dan keberatan atas keputusan deportasi Petugas Khusus Penyelidikan (*Special Inquiry Officer*) yang diajukan kepada Menteri Kehakiman untuk kemudian diputuskan apakah bersalah atau tidak. Apabila dinyatakan bersalah maka diterbitkan perintah deportasi, apabila sebaliknya terduga segera dibebaskan. Apabila terduga menolak untuk dideportasi, maka terduga harus kembali didetensi dan proses akan berulang apabila.

Meskipun jaminan perlindungan HAM bagi deteni seperti tercantum pada pasal 9 ICCPR telah dipenuhi melalui mekanisme pasal 27 ICRRA, namun pada prakteknya, Pemerintah Jepang, sama sekali tidak memberikan celah bagi deteni untuk bebas dari detensi dan deportasi. Otoritas ISA lebih dominan menerbitkan perintah deportasi dibandingkan mengabulkan permohonan keberatan atas perintah deportasi baik pada level Petugas Khusus Penyelidikan (*Special Inquiry Officer*) maupun Menteri Kehakiman. Hal ini erat kaitannya dengan argumen bahwa detensi

dan deportasi merupakan alat untuk menghambat integrasi imigran kedalam masyarakat Jepang, sedapat mungkin imigran yang melanggar segera dideportasi atau apabila tidak dapat dideportasi, imigran pelaku pelanggaran harus didetensi, untuk mencegah mereka kembali pada masyarakat Jepang.

C. KESIMPULAN

Perspektif institusional yang menyebutkan bahwa suatu kebijakan muncul akibat tekanan atas opini publik dapat menjelaskan bahwa ideologi homogenitas etnis yang mengakar kuat dalam setiap sendi kehidupan masyarakat Jepang sebagai pangkal permasalahan detensi berkepanjangan di fasilitas detensi imigrasi di Jepang. Ideologi homogenitas etnis yang telah menciptakan pola pikir sempit dan xenofobia pada masyarakat Jepang akan cenderung menolak berkembangnya multikulturalisme yang tidak dapat dihindari akibat derasnya arus imigrasi ke Jepang dipicu oleh kondisi *super aging* (masyarakat menua) yang mengancam vitalitas perekonomian Jepang. Opini masyarakat Jepang untuk tetap mempertahankan ideologi homogenitas etnis dan penolakan multikulturalisme berkonflik dengan kepentingan Jepang untuk membuka keran bagi pekerja migran demi menyelamatkan roda perekonomian Jepang. Imigrasi sebagai institusi yang bertanggung jawab dalam mengendalikan arus imigrasi harus menghasilkan kebijakan yang dapat mengakomodir baik kepentingan ekonomi Jepang maupun opini publik Jepang yang masih menginginkan ideologi homogenitas etnis. Hasilnya adalah kebijakan imigrasi yang ambigu dan cenderung menghambat integrasi imigran kedalam masyarakat Jepang. Detensi Imigrasi sebagai bagian dari sistem penegakan hukum keimigrasian digunakan sebagai alat untuk menghambat integrasi imigran kedalam masyarakat Jepang. Prinsip detensi semua pelanggar tanpa pandang bulu termasuk pencari suaka yang pada hakikatnya adalah kelompok rentan yang harus dilindungi, membawa sistem detensi imigrasi di Jepang bertentangan dengan hukum Internasional. Ketika imigran melakukan

pelanggaran, maka sedapat mungkin harus diusir dari wilayah Jepang melalui mekanisme detensi dan deportasi dan apabila deportasi tidak dapat dilaksanakan, imigran harus didetensi di fasilitas detensi imigrasi sampai deportasi dapat dilaksanakan, yang menyebabkan detensi berkepanjangan dan tanpa batas waktu. Meskipun Pemerintah Jepang telah memenuhi hak deteni untuk diadili sebelum dinyatakan bersalah melalui mekanisme permohonan keberatan dan banding atas perintah deportasi kepada Menteri Kehakiman, dan pemberian *provisional release* untuk mengurangi masa pendetensian, hal tersebut bukan berarti Pemerintah Jepang mengampuni dan memberikan kesempatan bagi deteni untuk terus tinggal di Jepang, karena pada prakteknya permohonan keberatan dan banding maupun *provisional release* sangat sulit untuk diperoleh. Otoritas ISA yang memiliki wewenang penuh atas keputusan permohonan keberatan, banding maupun *provisional release* memberikan pertimbangan yang sangat *rigid* dan lebih dominan menolak permohonan deteni, meski atas dasar kemanusiaan sekalipun. Mekanisme permohonan keberatan, banding dan *provisional release* dalam prosedur detensi dan deportasi di Jepang seolah memberikan harapan bagi deteni untuk bebas dan kembali pada masyarakat Jepang sehingga banyak dari mereka menolak untuk dideportasi dan bertahan di fasilitas detensi imigrasi, menyebabkan detensi berkepanjangan.

SARAN

Masalah detensi berkepanjangan yang terjadi di sejumlah fasilitas detensi imigrasi yang tersebar di seluruh Jepang, tentu bukanlah hal yang mudah untuk diatasi dalam waktu yang singkat karena menyangkut juga ideologi homogenitas yang menjadi semacam identitas bangsa Jepang. Namun mengingat tekanan arus globalisasi yang tak terhindarkan dan kondisi *super aging* yang menyebabkan depopulasi angkatan kerja yang ekstrim yang pada akhirnya berimplikasi pada vitalitas perekonomian Jepang, maka sudah saatnya Jepang lebih serius dalam membenahi kebijakan imigrasinya terkait penerimaan

terhadap imigran yang datang ke Jepang untuk mengisi kekosongan pada sektor industri sebagai solusi tersingkat. Kebijakan imigrasi Jepang sesungguhnya telah sesuai dengan norma-norma dan hukum internasional namun seharusnya dilaksanakan dengan mengesampingkan batasan-batasan tradisional seperti ideologi homogenitas sehingga dihasilkan kebijakan yang adil, jelas dan tidak melanggar HAM.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih diucapkan kepada ibu Dr. Kurniawaty Iskandar, S. Sos., M.A. selaku lektor pada Kajian Wilayah Jepang, Sekolah Kajian Strategik dan Global, Universitas Indonesia dan pembimbing jurnal yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan selama proses penelitian yang akhirnya tertuang dalam jurnal ini. Terima kasih juga diucapkan kepada teman-teman KWJ angkatan 2020 yang telah memberikan support selama penelitian berlangsung.

DAFTAR PUSTAKA

- Arakaki, Osamu. "Historical Aspects of Japan's Accession to the Refugee Convention and Protocol" (2004): 137–154.
- Creswel, John. W. J. W. *Creswel, Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. SAGE Publications, 2008.
- Search Design: *Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publications. SAGE Publications, 2008.
- E-Gov. "Immigration Control and Refugee Recognition Act ." *Immigration Service Agency of Japan*. Accessed July 17, 2022. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326CO0000000319>.
- Fisher, Max. "A Revealing Map of the World's Most and Least Ethnically Diverse Countries." *The Washington Post* (May 2013): 1–9. Accessed July 17, 2022. <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2013/05/16/a-revealing-map-of-the-worlds-most-and-least-ethnically-diverse-countries/>.
- Global Detention Project. "Japan Immigration Detention Profile ." *Global Detention Project*. Accessed July 20, 2022. <https://>

- www.globaldetentionproject.org/countries/asia-pacific/japan#detention-centres.
- Global Immigration Detention Observatory. *Japan Immigration Detention Data Profile. Global Detention Project Profile*, 2020. Accessed June 14, 2022. <https://www.globaldetentionproject.org/wp-content/uploads/2020/12/Japan-Detention-Data-Profile-2020.pdf>.
- Herbert, Wolfgang. *Foreign Workers and Law Enforcement in Japan. Foreign Workers and Law Enforcement in Japan*. 1st ed. Vol. 7. Routledge, 2010.
- . *Foreign Workers and Law Enforcement in Japan - 1st Edition*. 1st ed. Routledge, 2013. Accessed July 17, 2022. <https://www.routledge.com/Foreign-Workers-and-Law-Enforcement-in-Japan/Herbert/p/book/9780415847728>.
- Hong, Gee Hee, and Todd Schneider. “Shrinkanomics: Policy Lessons from Japan on Aging.” *IMF Finance and Development*, March 2020. Accessed June 2, 2022. <https://www.imf.org/Publications/fandd/issues/2020/03/shrinkanomics-policy-lessons-from-japan-on-population-aging-schneider>.
- Indarti, Shofia Trianing. “Kebijakan Keimigrasian Di Masa Covid-19: Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia.” *Jurnal HAM* 12, no. 1 (April 22, 2021): 19. Accessed June 10, 2022. <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/ham/article/view/1366>.
- International Migration Law Unit. *International Standards on Immigration Detention and Non-Custodial Measures*, 2011. Accessed June 1, 2022. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Detention/DraftBasicPrinciples/IOM3.pdf>.
- ISA. “Extradition, Violation Examination, Oral Hearing, Objection, Adjudication, Special Permission for Residence | Immigration and Immigration Services Agency.” *Immigration Service Agency of Japan*. Accessed July 20, 2022. https://www.moj.go.jp/isa/applications/procedures/tetuduki_taikyo_hikiwatashi_00001.html.
- . “Immigration Control and Residency Management in Recent Years.” *Immigration Service Agency of Japan*. Last modified 2021. Accessed July 16, 2022. <https://www.moj.go.jp/isa/content/001361699.pdf>.
- . “Question and Answer.” *Immigration Service Agency of Japan*. Accessed July 10, 2022. https://www.isa.go.jp/en/applications/guide/tetuduki_taikyo_qa.html.
- . “Response of the Government of Japan to the Opinion by the United Nations Working Group on Arbitrary Detention Dated September 28, 2020 | Immigration Services Agency of Japan.” *Immigration Service Agency of Japan*. Last modified March 30, 2021. Accessed July 12, 2022. https://www.isa.go.jp/en/publications/press/05_00008.html.
- Iskandar, Kurniawaty. “Japan Aging Issues, Long Term Care Insurance (LTCI) and The Migration of Indonesian Nurse to Enter Japan Labor Market.” *Journal of Strategic and Global Studies* 2, no. 2 (July 2, 2020). Accessed June 2, 2022. <https://scholarhub.ui.ac.id/jsgs/vol2/iss2/2>.
- Kaneko, Jun. “Man Threatened with Deportation after 30 Years in Japan to Sue Gov’t for Residency - The Mainichi.” *The Mainichi*, August 17, 2019. Accessed June 1, 2022. <https://mainichi.jp/english/articles/20190817/p2a/00m/0na/006000c>.
- Meyer, John W., and Brian Rowan. “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.” *American Journal of Sociology* 83, no. 2 (1977): 340–363. Accessed June 4, 2022. <https://www.jstor.org/stable/2778293>.
- Ministry of Justice. *Basic Plan for Immigration Control and Residency Management. Immigration Service Agency of Japan*, 2019. Accessed June 2, 2022. <https://www.moj.go.jp/isa/content/930002141.pdf>.
- Miyazaki, Ami. “Nigerian Man Dies after Hunger Strike in Japan Detention Center | Reuters.” *Reuters*, June 28, 2019. Accessed June 2, 2022. <https://www.reuters.com/article/us-japan-immigration-hunger-strike-idUSKCN1TT0R4>.

- MOFA. *Human Rights Committee Seventh Periodic Report Submitted by Japan under Article 40 of the Covenant Pursuant to the Optional Reporting Procedure*, April 30, 2020.
- Motooka, Hirokazu. *Democracy from within an Immigration Detention Center: A Hunger Strike by “Illegal” Migrants in Japan*. *Ritsumei.Ac.Jp*, n.d. Accessed June 1, 2022. http://www.ritsumei.ac.jp/acd/re/k-rsc/lcs/kiyou/pdf_23-4/RitsIILCS_23.4pp.103-116Motooka.pdf.
- Nagayoshi, Kikuko. “Support of Multiculturalism, But For Whom? Effects of Ethno-National Identity on the Endorsement of Multiculturalism in Japan.” <http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2011.545272> 37, no. 4 (April 2011): 561–578. Accessed September 13, 2022. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369183X.2011.545272>.
- Nippon.com. “Japan Accepts 47 Refugees in 2020 as Applicants Fall by 60% Due to Pandemic | Nippon.Com.” *Nippon.Com*. Last modified March 30, 2021. Accessed June 1, 2022. <https://www.nippon.com/en/japan-data/h00991/>.
- Nishinippon Shimbun. “Foreign Detainees Let Go Temporarily amid Pandemic Have Nowhere to Go.” *The Japan Times*, December 25, 2020. Accessed July 12, 2022. <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/12/25/national/social-issues/foreign-detainees-pandemic/>.
- OHCHR. “International Covenant on Civil and Political Rights.” *OHCHR*. Accessed July 20, 2022. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.
- Piper, Nicola. “International Marriage in Japan: ‘Race’ and ‘Gender’ Perspectives.” *Gender, Place and Culture* 4, no. 3 (1997): 321–338.
- Primawardani, Yuliana, and Arief Rianto Kurniawan. “Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri Oleh Petugas Rumah Detensi Imigrasi Di Provinsi Sulawesi Selatan.” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 2 (2018): 179.
- Putra, Ario. “Interpretasi Hak Asasi Manusia Dalam Ideologi Pancasila Dan Implikasinya Terhadap Persatuan Dan Kesatuan Di Indonesia.” *Jurnal HAM* 13, no. 1 (2022): 1–14.
- Putri, Ganesh Cintika. “The Dilemma of Hospitality Revisiting Indonesias Policy on Handling Refugees Under International Law,” no. 125 (2022): 113–130.
- Sampson, Robyn, and Grant Mitchell. “Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales.” *Journal on Migration and Human Security* 1, no. 3 (September 2013): 97–121.
- Sanusi, Ahmad. “Pengeluaran Tahanan Demi Hukum Bagi Tersangka Dalam Perspektif Hukum Dan Hak Asasi Manusia.” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 3 (November 2020): 435. Accessed June 10, 2022. <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/kebijakan/article/view/1286/pdf>.
- Scott, W. Richard; “Institutions and Organizations, Sage Publications.” *Thousand Oaks, CA* (2014): 360.
- Syahrin, M Alvi, and Setiawan Saputra. “Tindakan Hukum Terhadap Orang Asing Mantan Narapidana Yang Memiliki Kartu Pengungsi UNHCR Dalam Perspektif Keimigrasian.” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 2, no. Juli 2019 (2019): 139–164.
- Tai, Eika. “Multiethnic Japan and Nihonjin Looking through Two Exhibitions in 2004 Osaka.” In *Japan’s Minorities*, edited by Michael Weiner, 161–183. 2nd ed. New York: Routledge, 2009. Accessed June 1, 2022. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203884997-13/multiethnic-japan-nihonjin-looking-two-exhibitions-2004-osaka-eika-tai>.
- Tanaka, Kimiko. “A Call to End Human Rights Abuses at Japanese Immigrant Detention Centers: Twenty-Five Years of Grassroots Advocacy at Ushiku Detention Center: 入管収容施設の人権障害を許さない牛久入管への面会行動を続けて25年

- | The Asia-Pacific Journal: Japan Focus.” *The Asia Pacific Journal* 17, no. 5 (March 1, 2019). Accessed June 1, 2022. <https://apjpf.org/2019/05/Tanaka.html>.
- Wilsher, Daniel. *Immigration Detention: Law, History, Politics*. Cambridge University Press, 2012.
- Yamanaka, K. “New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan.” *Pacific Affairs* 66, no. 1 (1993): 72–90.
- Yulianto, Rohmad adi. “Integrasi Prinsip Non-Refoulement Dengan Prinsip Jus Cogens Pada Kebijakan Penanganan Pengungsi Di Indonesia.” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 3 (2020): 493. Accessed June 10, 2022. <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/kebijakan/article/view/1178/pdf>.
- Zulkarnain, Zulkarnain, and Indra Kusumawardhana. “Bersama Untuk Kemanusiaan: Penanganan Lintas Sektor Terhadap Masalah Pengungsi Rohingya Di Aceh 2015.” *Jurnal HAM* 11, no. 1 (April 28, 2020): 67. Accessed June 10, 2022. <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/ham/article/view/1041>.
- “Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees.” *UNHCR Communications and Public Information Service*. Last modified 1989. Accessed June 1, 2022. <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>.
- “Delivery of Suspects, Investigations into Violations, Hearings, Filing of Objections, Rulings, and Special Permission to Stay in Japan | Immigration Services Agency of Japan.” *Immigration Service Agency of Japan*. Accessed June 4, 2022. https://www.isa.go.jp/en/applications/guide/tetuduki_taikyo_hikiwatashi.html.
- “Deportation Procedures and the Departure Order System.” *ISA*. Accessed June 7, 2022. https://www.isa.go.jp/en/applications/guide/tetuduki_index5.html.
- “Detention, Visitation, Extradition, Provisional Release.” *Immigration Service Agency of Japan*. Accessed June 1, 2022. https://www.moj.go.jp/isa/applications/procedures/tetuduki_taikyo_syuuyou_00001.html.
- “Guide to Refugee Recognition Procedures (National Language Version) | Immigration and Immigration Services Agency.” *Immigration Service Agency of Japan*. Accessed June 1, 2022. https://www.moj.go.jp/isa/applications/procedures/nanmin_tetuduki_00001.html.
- “Immigration Control and Refugee Recognition Act” 2009, no. i (2009): 1–40. Accessed June 1, 2022. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326CO0000000319>.
- “International Covenant on Civil and Political Rights.” *OHCHR*. Last modified 1988. Accessed June 1, 2022. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.
- “Japan Immigration Center Mistreated Sri Lankan before Her Death.” *Nikkei Asia*. Last modified August 10, 2021. Accessed June 2, 2022. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Japan-immigration/Japan-immigration-center-mistreated-Sri-Lankan-before-her-death-probe>.
- “MOFA: Refugee Assistance.” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*. Accessed June 2, 2022. <https://www.mofa.go.jp/policy/un/pamph96/refugee.html>.
- “The Principle of Non-Refoulement under International Human Rights Law.” *OHCHR*, n.d. Accessed June 1, 2022. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>.
- “Two Refugee Applicants Sue Japan over Immigration Detention | The Japan Times.” *The Japan Times*, January 14, 2022. Accessed June 1, 2022. <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/01/14/national/crime-legal/immigration-detention-japan-sued/>.