

BAB II

RATIFIKASI KONVENSI PENGUNGSI 1951 DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENGUNGSI DI INDONESIA

2.1 Tinjauan Umum tentang Pengungsi

Didalam Pasal 1.A (2) Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 dijelaskan bahwa istilah “pengungsi” yaitu :

“As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.”

Dalam Pasal 1.A (2) Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 diartikan bahwa seorang pengungsi yaitu sebagai akibat peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan yang disebabkan oleh kecemasan yang sungguh-sungguh berdasarkan persekusi karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok social tertentu atau opini politik, berada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat atau, karena kecemasan tersebut, tidak mau memanfaatkan perlindungan negara itu; Atau seseorang yang tidak mempunyai kewarganegaraan dan berada di luar negara di mana ia sebelumnya biasanya bertempat tinggal, sebagai akibat peristiwa-peristiwa yang dimaksud, tidak dapat atau, karena kecemasan tersebut, tidak mau kembali ke negara itu.

Pada intinya didalam Konvensi 1951 Mengenai Status Pengungsi menjabarkan definisi pengungsi sebagai seseorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan an ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu dan keanggotaan partai politik tertentu, berada diluar Negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari Negara teresebut karena mengkhawatirkan keselamatan pengungsi tersebut.

Pengertian atau istilah “pengungsi” mengalami perkembangannya sendiri. Pada kamus Bahasa Indonesia pengungsi diartikan sebagai “orang yang mencari tempat yang aman ketika daerahnya ada bahaya yang mengancam”.¹ Jika diuraikan bahwa akar kata dari istilah pengungsi adalah ‘ungsi’ dan kata kerjanya adalah ‘mengungsi’, yaitu pergi mengungsi (menyingkirkan) diri dari bahaya atau menyelamatkan diri (ke tempat yang memberikan rasa aman).

Dalam terminologi bahasa Indonesia pengungsi tidak mencakup baik geografisnya maupun prasyarat penyebabnya. Hal lain yang perlu mendapat catatan dalam konteks Indonesia, pengungsi sering disebut dengan “imigran ilegal” atau “imigran gelap”. Penyebutan imigran ilegal atau imigran gelap di Indonesia ditujukan terhadap mereka yang tidak memiliki identitas resmi berupa paspor dan visa.²

Sementara itu, Pietro Verri dalam mendefinisikan pengungsi merujuk pada Pasal 1 Konvensi 1951 khususnya pada kalimat “*applies to many person who has*

¹ Yus Badudu, **Kamus Bahasa Indonesia**, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm 54 dalam bukunya Wagiman, *op.cit*, hlm 96 – 97.

² Adrianus Suyadi, 2010, **Pengungsi Bukan Imigran Gelap**, artikel dimuat Harian Umum Kompas tanggal 21 Juni 2010, dalam bukunya Wagiman, *ibid*, hlm 97.

*fled the country of his nationality to avoid persecution or the threat persecution”.*³

Pandangan Pietro Verri tersebut menjelaskan bahwa pengungsi merupakan seseorang atau sekelompok orang yang meninggalkan negaranya karena adanya ketakutan yang tidak terhingga serta adanya kemungkinan atau potensi terjadinya peniksaan. Dalam pengertian umum pengungsi adalah orang yang dipaksa keluar dari wilayah negaranya, karena disebabkan oleh paksaan yang dialami, dan memungkinkan timbul rasa tidak aman atau jaminan atas keamanan dari pemerintah tersebut.

Para ahli lain yaitu Malcolm Proudfoot memberikan pengertian pengungsi dengan melihat keadaan para pengungsi akibat Perang Dunia II. Walaupun tidak secara jelas dia memberikan pengertian tentang pengungsi, namun dari komentarnya dapat ditarik suatu gambaran sebagai berikut:

‘These forced movement, ...were the result of the persecution, forcible deportation, or flight of Jews and the political opponents of the authoritarians governments; the transference of ethnic populations back to their homeland or to the newly created provinces acquired by war or treaty; the arbitrary rearrangement of prewar boundaries of sovereign states; the mass flight of civilians under the terror of bombardment from the air and under the threat or pressure of the advance or retreat of armies over immense areas of Europe; the forced removal of populations from coastal or defense areas under military dictation; and the deportations for forced labour to bolster the German war effort.’

Jadi berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa pada saat terjadinya Perang Dunia II, pengungsi adalah orang-orang yang terpaksa berpindah ke tempat lain akibat adanya penganiayaan, deportasi secara paksa, atau pengusiran

³ Achmad Romsan, *op.cit*, hlm 36-37.

orang-orang Yahudi dan perlawanan politik pemerintah yang berkuasa, pengembalian etnik tertentu ke tempat tinggal negara asal mereka atau provinsi baru yang timbul akibat perang atau perjanjian, penentu tapal batas secara sepihak sebelum perang terjadi; perpindahan penduduk sipil secara besar-besaran akibat adanya serangan udara dan adanya tekanan atau ancaman dari para militer di beberapa wilayah di Eropa; perpindahan secara paksa penduduk dari wilayah negara pantai atau daerah pertahanan berdasarkan perintah militer, serta pemulangan tenaga kerja paksa untuk ikut dalam perang Jerman.

Menurut Statuta UNHCR yaitu instrumen yang disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, dalam Resolusi 428 (V), bulan Desember 1959. *United Nation High Commissioner for Refugees* (Komisi Tinggi Perserikatan Bangsa untuk Urusan Pengungsi) dibentuk pada bulan Januari 1951. Secara garis besar Statuta UNHCR ini terdiri dari 3 (tiga) bab, yaitu: 1. Ketentuan-Ketentuan Umum; 2. Fungsi UNHCR; 3. Organisasi dan Keuangan. Definisi tentang pengungsi disebutkan tepatnya pada Pasal 6B Statuta UNHCR, pengungsi diartikan sebagai:

“Any person who is outside the country of his nationality or, if he has no nationality, the country of his former habitual residence, because he has or had well-founded fear of persecution by reasons of his race, religion, nationality or political opinion and is unable or, because of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of the government of the country of his nationality, to return to the country of his former habitual residence”

Pada pasal tersebut pengungsi didefinisikan sebagai orang yang berada di luar negara asalnya atau tempat tinggal aslinya. Dengan demikian batasan pengungsi

berhubungan dengan lintas batas negara. Adapun alasan untuk dapat disebut pengungsi haruslah mempunyai dasar ketakutan yang sah akan diganggu keselamatannya sebagai akibat kesukuan, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik yang dianutnya. Di samping itu, harus bisa dibuktikan kemudian bahwa mereka tidak memperoleh perlindungan bagi dirinya dari negara asalnya. Apabila kembali ke negara asalnya pun maka keselamatan terhadap pengungsi tersebut akan terancam.⁴

Dalam Fungsi UNHCR sebagaimana disebutkan dalam Statuta tersebut telah tercermin di pada definisi yang diberikan terhadap pengungsi dan juga tugas-tugas yang diemban oleh badan ini, yaitu memberikan bantuan serta perlindungan secara internasional terhadap para pengungsi.

Definisi mengenai pengungsi selanjutnya diatur dalam Protokol Tanggal 31 Januari 1967 tentang Status Pengungsi (*Protocol Relating to the Status of Refugees of 31 January 1967*) atau biasa disebut dengan Protokol Pengungsi 1967, pengertian pengungsi sudah diperluas. Terlihat dalam pasal 1 ayat (2), pengungsi diartikan sebagai berikut:

'For the purposes of the present Protocol, the term "refugee" shall, except as regards the application of paragraph 3 of this Article, mean any person within the definition of Article 1 of the Convention as if the words "As a result of events occurring before 1 January 1951 ..." and the words "... a result of such events: in Article 1 A (2) were committed.'

Adanya perluasan mengenai definisi mengenai definisi pengungsi seperti yang dimuat dalam Konvensi tahun 1951 sebagai akibat adanya kelompok

⁴ Wagiman, *op.cit*, hlm 104.

pengungsi baru yang terjadi pada sepanjang tahun 1950 sampai dengan tahun 1960, khususnya di Afrika. Oleh karena itu, negara-negara yang menjadi pihak dari protokol ini menerapkan definisi pengungsi menurut Konvensi tahun 1951, namun tanpa adanya batasan waktu. Jika negara-negara hanya terikat pada Protokol tahun 1967 saja, maka tidak mungkin untuk memasukkan batasan geografis untuk masalah pengungsi.⁵

Pandangan lain mengenai pengungsi juga terungkap dalam Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1967 tentang Asylum Teritorial (*UN. Declaration on Territorial Asylum 1967*). Deklarasi ini memperluas efektifitas perlindungan internasional terhadap para pengungsi, deklarasi tersebut juga lebih menekankan hak-hak dan perlindungan bagi para pengungsi. Perlindungan itu dimaksudkan untuk mengembangkan instrumen hukum internasional untuk para pengungsi dan juga untuk memastikan bahwa mereka diperlakukan sesuai dengan instrumen-instrumen khususnya yang berkaitan dengan hak untuk bekerja, jaminan sosial, serta akses terhadap dokumen perjalanan. *UN. Declaration on Territorial Asylum 1967* ini hanya terdiri dari 4 (empat) pasal. Pada bagian Pembukaan, Deklarasi ini merujuk pada pasal 14 dari *Universal Declaration of Human Rights* yang menyatakan bahwa:

‘1. *Everyone has the right to seek and enjoy in other countries asylum from presecution;*

⁵ Pada waktu negara-negara menyatakan terikat (*acceding*) terhadap Konvensi tahun 1951 dan Protokol tahun 1967, negara-negara dapat mengajukan reservasi terhadap beberapa pasal yang diperkirakan tidak mungkin dapat diberlakukan terhadap mereka kecuali: Pasal 1 (definisi pengungsi), Pasal 3 (non-diskriminasi terhadap ras, agama, atau asal negara), Pasal 4 (kebebasan untuk menjalankan agama dan kepercayaan), Pasal 33 (prinsip *non-refoulement*), dan Pasal 36 – Pasal 46 (informasi mengenai legislasi nasional, klausul akhir).

2. *The right may not be revoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.'*

Deklarasi tahun 1967 juga merujuk kepada pasal 13 ayat (2) dari *Universal Declaration of Human Rights* yang menyatakan, *'Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.'*

2.1.1 Beberapa Istilah yang Berkaitan dengan Pengungsi

Dalam Hukum Pengungsi Internasional selain istilah pengungsi (*refugee*), juga dikenal istilah-istilah lain yang berkaitan dengan pengungsi, antara lain:⁶

a. Migran Ekonomi (*Economic Migrant*)

'Persons who, in pursuit of employment or a better over all standard of living (that is, motivated by economic considerations), leave their country to take up residence elsewhere.'

Yaitu orang-orang yang mencari pekerjaan atau penghidupan yang layak (karena pertimbangan ekonomi) meninggalkan negaranya untuk bertempat tinggal di manapun.

b. Pengungsi Sur Place (*Refugees Sur Place*)

'A person who was not a refugee when he/she left his/her country, but who became a refugee at a later date. A person becomes a refugee sur place due to circumstances arising in his/her country of origin during his/her absence.'

⁶ Achmad Romsan, *op.cit*, hlm 29.

Yaitu seseorang yang tidak termasuk ke dalam kategori pengungsi sewaktu dia tinggal di negaranya, tetapi kemudian menjadi pengungsi. Seorang menjadi pengungsi *sur place* akibat keadaan yang terjadi di negaranya selama dia tidak ada.

c. Pengungsi Perang (War Refugees)

‘Persons compelled to leave their country of origin as a result of international or national armed conflicts are not normally considered refugees under the 1951 Convention or 1967 Protocol. They do, however, have the protection provided for in other international instrument, i.e. the Geneva Convention of 1949, et.al. In the case of forces invasion and subsequent occupation, occupying forces may begin to prosecute segments of the populations. In such cases, asylum seekers may meet the conditions of the Convention definition.’

Yaitu mereka yang terpaksa meninggalkan negara asalnya akibat pertikaian bersenjata yang bersifat internasional atau nasional yang dianggap pengungsi biasa menurut Konvensi 1951 atau Protokol 1967. Pengungsi jenis ini mendapat perlindungan menurut instrumen internasional yang lain, yakni Konvensi-Konvensi Jenewa 1949.

d. Pengungsi Statuta (Statutory Refugees) atau Pengungsi Konvensi

‘Persons who meet the definitions of international instruments concerning refugees prior to the 1951 Convention are usually referred to as “statutory refugees”.’

Istilah ‘Pengungsi Konvensi’ digunakan untuk menunjuk pada orang-orang yang berada dalam wilayah Negara-Negara Pihak pada Konvensi 1951 (setelah mulai berlakunya Konvensi ini sejak tanggal 22 April 1954) dan/atau

Protokol 1967 (sesudah mulai berlakunya Protokol ini sejak 4 Oktober 1967), yang statusnya sebagai pengungsi diakui oleh Negara-Negara Pihak Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967 berdasarkan ketentuan-ketentuan atau kriteria yang ditetapkan oleh instrumen-instrumen tersebut. Yaitu orang-orang yang memenuhi kriteria sebagai pengungsi menurut instrumen-instrumen internasional sebelum tahun 1951.

e. Pengungsi Mandat

Istilah ‘Pengungsi Mandat’ digunakan untuk menunjuk orang-orang yang diakui sebagai pengungsi oleh UNHCR sesuai dengan fungsi, wewenang, atau mandat yang ditetapkan oleh Statuta UNHCR. Istilah ‘Pengungsi Mandat’ dipergunakan terhadap para pengungsi yang berada di bawah kewenangan atau mandat UNHCR, seperti:

- i. Orang-orang yang diakui sebagai pengungsi oleh UNHCR, di manapun mereka berada, sebelum berlakunya Konvensi 1951 pada tanggal 22 April 1954 dan/atau sebelum berlakunya Protokol 1967 pada tanggal 4 Oktober 1967; dan
- ii. Orang-orang yang diakui sebagai pengungsi oleh UNHCR yang berada di luar Negara-Negara Pihak pada Konvensi 1951 (sesudah mulai berlakunya Konvensi 1951 sejak 22 April 1954) dan/atau Protokol 1967 (sesudah mulai berlakunya Protokol 1967 sejak 4 Oktober 1967).

Jadi antara istilah ‘Pengungsi Mandat’ dan istilah ‘Pengungsi Konvensi’ tersebut hanya dipakai untuk membedakan antara ‘pengungsi sebelum Konvensi 1951’ dengan ‘pengungsi menurut Konvensi 1951’. Kedua

kelompok yang dalam instrumen-instrumen internasional masuk dalam kategori ‘*refugee* (pengungsi)’ yang mendapat perlindungan UNHCR;

f. Pengungsi Dalam Negeri (*Internally Displaced Persons/IDPs*)

Istilah *Displaced Person (DPs)* digunakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dan UNHCR pertama kali pada tahun 1972 dan tetap dipakai sampai tahun 1974. UNHCR mengartikan istilah *Displaced Persons (DPs)* sebagai orang-orang yang karena konflik bersenjata internal terpaksa meninggalkan kampung halamannya untuk pergi ke tempat lain yang lebihh aman tetapi masih berada di dalam wilayah negara mereka sendiri. Sejak tahun 1975, UNHCR dan Perserikatan Bangsa-Bangsa memakai istilah *Displaced Persons (DPs)* untuk menunjuk pada orang-orang yang meninggalkan kampung halamannya untuk pergi ke tempat lain yang dirasanya lebih aman, sebagai akibat terjadinya konflik bersenjata di negara asalnya, tetapi yang (sudah) berada di luar perbatasan negara asalnya. Untuk *displaced persons* dalam pengertian semula (tetap masih berada dalam wilayah negara yang sama), dan untuk itu UNHCR memakai istilah *Internally Displaced Persons (IDPs)*.

Istilah *displaced persons (DPs)* dalam berbagai resolusi Majelis Umum tahun 1975 yang memberikan hak kepada UNHCR untuk memberikan bantuan dan perlindungan kepada orang-orang terlantar (*persons displaced*) di luar negara asal yang tidak dimasukkan dalam pengertian pengungsi, tetapi mereka ditemukan dalam ‘kondisi seperti pengungsi’, akibat kejadian-kejadian

(terkadang sebagai ‘bencana buatan manusia’) yang timbul dalam negara asal mereka.⁷

Dalam *Guiding Principles on Internal Displacement* angka 2: pengantar, memuat pengertian dan istilah *Internally Displaced Persons (IDPs)* sebagai berikut:

‘...internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violation of human rights or natural or humanmade disasters, and who have not crossed an internationally recognized state border.’

Berdasarkan pengertian di atas, yang dimaksud dengan *Internally Displaced Persons (IDPs)* adalah orang-orang atau sekelompok orang yang dipaksa atau diharuskan meninggalkan rumah atau tempat tinggal mereka, terutama sebagai akibat atau disebabkan konflik bersenjata, dalam situasi terjadi pelanggaran, pelanggaran hak asasi manusia, atau peristiwa alam, atau karena perbuatan manusia, dan tidak menyeberang perbatasan negara yang diakui secara internasional.

Dalam hal ini, terlihat bahwa istilah *Internally Displaced Persons (IDPs)* timbul karena adanya bahaya yang mengancam keselamatan penduduk. Misalnya: adanya pertikaian bersenjata, atau karena banyaknya pelanggaran, pelanggaran hak asasi manusia, atau karena terjadinya bencana alam (*natural*

⁷ UNHCR Training Modul RLD I Juni, *An Introduction to the International Protection of Refugees*, 1992, hlm 35.

disaster) seperti banjir, gempa, gunung meletus, kekeringan. Juga karena bencana buatan manusia (*man-made disaster*).

Terlihat perkembangan penggunaan kata atau istilah ‘*persons*’ dalam *Displaced Persons (DPs)* dan *Internally Displaced Persons (IDPs)*, yaitu menjadi ‘*people*’, sehingga istilah-istilah yang kini dipakai oleh UNHCR adalah *Displaced People (DPs)* atau *Internally Displaced People (IDPs)*;

g. Orang-Orang Tanpa Warga Negara (*Stateless Persons*)

Orang-Orang Tanpa Warga Negara atau *Stateless Persons* adalah setiap orang yang baik karena kelahiran atau akibat perubahan di dalam negara asalnya menjadi tanpa kewarganegaraan (*persons who either from birth or as result of subsequent changes in their country of origin are without citizenship*).⁸

Seseorang yang tidak dianggap sebagai warga negara oleh negara manapun (*de jure stateless*) atau seseorang yang tidak dapat menikmati hak-hak fundamental seperti warga lainnya di negara tempat tinggalanya (*de facto stateless*), dapat menjadi musibah bagi mereka karena mereka dianggap tidak ada dan tidak mempunyai hak sama sekali. Tidak seperti kelompok-kelompok lain yang telah disebutkan sebelumnya, orang yang tidak memiliki kewarganegaraan kemungkinan tidak pernah berpindah dari tempat mereka dilahirkan. Namun beberapa dari mereka juga merupakan pengungsi.⁹

Ada 2 (dua) hal yang menyebabkan seseorang menjadi tidak berkewarganegaraan, yaitu: karena kelahiran atau akibat dari perubahan yang

⁸ *Ibid.*, hlm 36.

⁹ UNHCR, *Melindungi Pengungsi & Peran UNHCR*, Geneva, UNHCR Media Relation and Public Information Service, 2007, hlm 10.

terjadi di dalam negara asalnya. Selain beberapa istilah yang terkait dengan pengungsi tersebut di atas, ada beberapa istilah lain yang juga berkaitan erat dengan istilah pengungsi, yaitu:¹⁰

i. Pencari Suaka

Adalah seseorang yang telah mengajukan klaim bahwa dia adalah seorang pengungsi dan sedang menunggu apakah klaim yang diajukannya tersebut diterima atau ditolak. Istilah ini tidak mengandung asumsi apa pun, istilah ini hanya sekedar menyatakan fakta bahwa seseorang telah mengajukan permohonan sebagai pengungsi. Beberapa pencari suaka dapat diputuskan sebagai pengungsi dan lainnya tidak.

ii. Migran

Istilah yang mencakup sebagian besar orang yang berpindah ke negara asing untuk berbagai alasan dan untuk waktu tertentu (biasanya sekrangnya 1 (satu) tahun supaya tidak termasuk pengunjung sementara seperti wisatawan atau orang yang melakukan kunjungan bisnis, dan lain sebagainya). Istilah ini berbeda dengan istilah ‘imigran’ yang berarti seseorang yang menetap secara permanen di suatu negara selain negara asalnya.

Berdasarkan beberapa pengertian pengungsi yang diuraikan di atas, maka definisi dari pengungsi sesuai dengan pengertian pengungsi yang diberikan oleh ketentuan Pasal I A ayat (2) Konvensi Tahun 1951 Mengenai Status Pengungsi (*The*

¹⁰ *Ibid.*, hlm 10.

1951 *Convention Relating to the Status of Refugees*) dan juga pengertian pengungsi yang diberikan oleh Pasal 1 ayat 2 Protokol Tanggal 31 Januari 1967 mengenai Status Pengungsi (*Protocol Relating to the Status of Refugees of 31 January 1967*), yaitu bahwa ‘pengungsi’ adalah orang-orang yang berada di luar negaranya dan terpaksa meninggalkan negara mereka karena adanya rasa takut yang sangat akan persekusi karena alasan ras, agama, dan kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu ataupun karena pendapat politik yang dianut mereka.

Unsur yang sering disebutkan dari berbagai definisi mengenai pengungsi yaitu adanya ancaman baik dari dalam atau luar negaranya, sehingga mayoritas dari mereka lebih memilih untuk meninggalkan negaranya tersebut. Bagi yang tidak memiliki warga negara, mereka berada di luar negara dimana mereka bertempat tinggal sebelumnya, sebagai akibat dari suatu peristiwa, dan tidak dapat, atau karena adanya rasa takut yang sedemikian rupa dan tidak bermaksud untuk kembali ke negara tersebut.

2.2 Tinjauan Umum tentang Ratifikasi dalam Proses Pembentukan Perjanjian Internasional

Perjanjian internasional merupakan salah satu sumber hukum internasional yang memiliki arti penting dalam suatu hubungan internasional. Pasal 38 Ayat (1) International Court Justice Statute 1945 memberikan pengertian mengenai perjanjian internasional, pasal tersebut berbunyi:

- 1) *The court, whose function is to decide in accordance with international law disputes as are submitted to it, shall apply:*

- a. *International conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;*
- b. *International custom, as evidence of a general practice accepted as law;*
- c. *The general principles of law recognized by civilized nations;*
- d. *Subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.*

Kelima sumber hukum internasional tersebut di atas merupakan sumber hukum yang terpenting dan perjanjian internasional merupakan bagian sumber hukum internasional yang terpenting.

Berdasarkan Article 2 (1) (a) Vienna Convention on the Law of Treaties (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969) tentang Hukum Perjanjian:

“treaty” means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;

Pengertian perjanjian internasional berdasarkan Vienna Convention on the Law of Treaties (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969) tersebut, atau yang biasa dikenal dengan istilah treaty adalah suatu perjanjian internasional ditutup di antara negara-negara di dalam bentuk tertulis dan diatur oleh hukum internasional, baik dalam satu instrument tunggal atau dalam dua atau lebih instrument yang berhubungan dan apapun nama instrument tersebut.¹¹

Dalam instrument nasional hukum di Indonesia, pokok-pokok hukum mengenai perjanjian internasional telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 24

¹¹ Wasito, **Konvensi-Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik, Hubungan Konsuler dan Hukum Perjanjian/Traktat**, Andi Offset, Yogyakarta, 1984, hlm 150.

Tahun 2000 tentang Hukum Perjanjian Internasional. Dalam Pasal 1 (a) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Hukum Perjanjian Internasional memberikan definisi mengenai perjanjian internasional, yaitu :

“perjanjian dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.”

Mochtar Kusumaatmaja mendefinisikan perjanjian internasional yaitu sebagai suatu perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu.¹² Pandangan lain mengenai perjanjian internasional adalah semua perjanjian yang dibuat oleh negara sebagai salah satu subjek hukum internasional, yang diatur oleh hukum internasional dan berisikan ikatan-ikatan yang mempunyai akibat tertentu.¹³

Pembentukan perjanjian dengan tiga tahap biasa digunakan untuk perjanjian internasional yang sifatnya penting dan memerlukan persetujuan dari badan yang memiliki hak untuk mengadakan perjanjian (treaty making power), sedangkan perjanjian dengan dua tahap yang sifatnya lebih sederhana diadakan untuk perjanjian yang tidak begitu penting dan memerlukan penyelesaian yang cepat seperti misalnya perjanjian perdagangan yang berjangka pendek.¹⁴ Pada intinya pembuatan perjanjian yang bersifat penting dan melalui tiga tahap biasa dikenal dengan istilah perjanjian internasional, sedangkan untuk perjanjian yang lebih sederhana yang melalui dua tahap dikenal dengan istilah persetujuan.

¹² Mochtar Kusumaatmadja, **Pengantar Hukum Internasional**, Buku I Bagian Umum, Binacipta Bandung, 1982, hlm 117.

¹³ Boer Mauna, **Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global**, Alumni, Bandung, 2005, hlm 85.

¹⁴ Mochtar, *op.cit*, hlm 119.

Secara umum, pembentukan Perjanjian Internasional dibuat melalui tiga tahap, yaitu meliputi:

- Perundingan (*negotiation*)
- Penandatanganan (*signature*)
- Pengesahan atau Ratifikasi (*ratification*)

Dalam pembuatan perjanjian internasional, tahap-tahap tersebut di atas harus dilakukan secara berurutan oleh negara-negara yang akan membuat perjanjian. Mulai dari perundingan, penandatanganan dan pengesahannya. Berdasarkan Vienna Convention on the Law of Treaties (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969), selain dengan ratifikasi, pengesahan suatu perjanjian internasional dapat pula dilakukan dengan acceptance, approval and accession. Namun dalam suatu perjanjian internasional, dalam bentuk pengesahannya seringkali menggunakan ratifikasi.¹⁵

Istilah “pengesahan” yang dipergunakan dalam praktik hukum perjanjian internasional di Indonesia khususnya Undang-undang no 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional diambil dan diterjemahkan dari istilah “ratifikasi”.¹⁶ Menurut pasal 2 (1) b Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional, ratifikasi adalah:

“ratification”, “acceptance”, “approval” and “accession” mean in each case the international act so named whereby a State establishes on the international plane its consent to be bound by a treaty;

¹⁵ Adhi Ike Linda Dyati, **Implikasi Hukum Terhadap Tidak Terikatnya Negara Republik Indonesia Dalam Framework Convention On Tobacco Control 2005**, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012, hlm 33.

¹⁶ Damos Dumoli, **Hukum Perjanjian Internasional Kajian Teori dan Praktik Indonesia**, Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm 69.

Dalam pasal 2 Konvensi Wina 1969, Ratifikasi didefinisikan sebagai tindakan internasional dimana suatu negara menyatakan kesediaannya atau melahirkan persetujuan untuk diikat oleh suatu perjanjian internasional. Jangka waktu ratifikasi tidak berlaku surut, melainkan baru mengikat sejak tanggal penandatanganan ratifikasi.

Selanjutnya menurut Pasal 14 Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional:

The consent of a State to be bound by a treaty is expressed by ratification when:

- (a) the treaty provides for such consent to be expressed by means of ratification;*
- (b) it is otherwise established that the negotiating States were agreed that ratification should be required;*
- (c) the representative of the State has signed the treaty subject to ratification; or*
- (d) the intention of the State to sign the treaty subject to ratification appears from the full powers of its representative or was expressed during the negotiation.*

Setujunya suatu Negara untuk terikat oleh suatu perjanjian dinyatakan dengan ratifikasi jika:

- (a) Perjanjian tersebut menentukan bahwa persetujuan untuk terikat pada perjanjian itu dinyatakan dengan cara ratifikasi.
- (b) Ditentukan sebaliknya, yakni negara-negara yang melakukan perundingan menyepakati bahwa dibutuhkan adanya ratifikasi.
- (c) Wakil dari negara yang telah menandatangani perjanjian tunduk pada tindakan ratifikasi.

Dari tahapan yang ada pada Pasal 14 Konvensi Wina 1969, ratifikasi adalah salah satu cara untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian dan lazimnya selalu

didahului dengan adanya penandatanganan.¹⁷ Dari pasal Konvensi Wina 1969 termasuk syarat kapan suatu negara menyatakan setuju untuk terikat pada perjanjian internasional dengan ratifikasi. Ratifikasi juga merupakan suatu tindakan negara dipertegas oleh pemberian persetujuannya untuk diikat dalam suatu perjanjian.¹⁸

Ratifikasi atau tanda-tanda yang dilakukan oleh wakil-wakil negara yang turut serta dalam perundingan telah dikenal sejak zaman dahulu, yaitu ketika kepala negara merasa perlu meyakinkan dirinya bahwa wakil atau utusan negara yang diberi kuasa penuh itu tidak melampaui batas-batas wewenangnya. Kesulitan berkomunikasi secara tepat waktu itu menyebabkan kepala negara yang bersangkutan tidak dapat terus menerus mengikuti gerak langkah para utusan yang dikirimkannya, sehingga ratifikasi dirasakan perlu sebelum kepala negara dapat mengikat negaranya pada suatu perjanjian internasional. Pada zaman sekarang dengan semakin mudahnya komunikasi berkat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi alasan di atas sudah mulai berkurang, dan timbul alasan lain untuk mempertahankan lembaga ratifikasi yaitu timbulnya pemerintahan-pemerintahan demokrasi parlementer. Pada saat sekarang ratifikasi menjadi suatu cara bagi Lembaga Perwakilan Rakyat untuk meyakinkan dirinya, bahwa wakil-wakil pemerintah yang turut serta dalam perundingan dan menandatangani suatu perjanjian internasional tidak melakukan hal-hal yang bertentangan dengan kepentingan nasional.¹⁹

¹⁷ *Ibid*, hlm 69.

¹⁸ Setyo Widagdo, **Masalah-Masalah Hukum Internasional Publik**, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hlm 4.

¹⁹ R. Poerwanto, artikel, **Praktik Ratifikasi Dalam Organisasi Internasional**, 2006, hlm 2.

Menurut Prof. Mochtar Kusumaatmadja dalam buku beliau Pengantar Hukum Internasional, yang menyatakan bahwa persetujuan (consent) pada suatu perjanjian yang diberikan dengan penandatanganan itu bersifat sementara dan masih harus disahkan/penguatan demikian itu dinamakan ratifikasi.²⁰

Ratifikasi merupakan proses menjadikan suatu instrument internasional menjadi hukum nasional. Instrument internasional secara resmi menjadi bagian dari hukum nasional, oleh karenanya ia mengikat secara hukum. Oleh karena itu, haruslah dibedakan antara instrument internasional dengan instrument nasional. Instrument internasional hanya menyatakan keharusan serta cara menyatakan persetujuan suatu negara. Namun pada instrument nasional ditentukan otoritas mana yang berwenang untuk menentukan persetujuan pengikatan berikut prosedurnya.²¹

Dari berbagai definisi mengenai ratifikasi, secara singkat dapat dikatakan bahwa ratifikasi merupakan suatu pengesahan, atau suatu tindakan yang menunjukkan bahwa negara atau para pihak yang terlibat menyetujui untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional.

2.3 Tinjauan Umum tentang Konvensi Pengungsi 1951

Konvensi tahun 1951 tentang Status Pengungsi disahkan pada tanggal 28 Juli 1951 oleh *United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons* yang dibuatkan dengan Resolusi Majelis Umum Perserikatan

²⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *op.cit*, hlm 38.

²¹ Boer Mauna, *op.cit*, hlm 115-116.

Bangsa-Bangsa No. 429 (V) tanggal 14 Desember 1950. Konvensi tahun 1951 ini mulai berlaku pada tanggal 22 April 1954 sesuai dengan ketentuan Pasal 43.

Tujuan utama dari Konvensi tahun 1951 ini sejak awal disusun sampai sekarang adalah untuk *melindungi pengungsi*. Secara garis besar, Konvensi Tahun 1951 tentang Status Pengungsi (*The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*) mengandung 3 (tiga) ketentuan dasar sebagai berikut:²²

- a. Ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan definisi siapa saja yang tidak termasuk ke dalam pengertian pengungsi;
- b. Ketentuan yang mengatur tentang status hukum pengungsi termasuk hak-hak dan kewajiban-kewajiban pengungsi di negara di mana mereka menetap;
- c. Ketentuan lain yang berkaitan dengan penerapan instrumen pengungsi baik dari sudut prosedur administratif maupun prosedur diplomatik.

Konvensi 1951 juga memuat prinsip *non-refoulement* yaitu bahwa pengungsi tidak boleh dikembalikan atau diberlakukan secara tidak benar dan dikirim ke suatu negara dimana keselamatan mereka tidak dijamin kembali. Selain prinsip *non-refoulement* tersebut. Konvensi 1951 ini juga mengenal ‘Prinsip Kesatuan Keluarga’, yaitu bahwa kesatuan keluarga adalah unit kelompok alamiah dan fundamental dari masyarakat, yang merupakan hak esensial pengungsi, dan bahwa kesatuan tersebut terus-menerus terancam, sehingga membutuhkan perlindungan terhadap pengungsi tersebut.

Secara garis besar, Konvensi tahun 1951 terdiri dari 46 (empat puluh enam) pasal dan 7 (tujuh) bab, Konvensi tersebut merupakan salah satu perjanjian internasional yang bersifat multilateral dan memuat tentang prinsip-prinsip hukum

²² Achmad Romsan, *op.cit*, hlm 87.

internasional penting. Misalnya: Pasal 33 tentang prinsip *non-refoulement*.²³ Konvensi ini juga menjelaskan mengenai beberapa kelompok orang atau golongan yang tidak berhak memperoleh perlindungan konvensi. Beberapa hak dasar yang harus dimiliki oleh seorang pengungsi dirinci secara jelas.²⁴ Ditekankan di sini bahwa seorang pengungsi berkewajiban untuk patuh dan taat kepada peraturan di negara mana pengungsi tersebut ditempatkan.²⁵

2.4 Tinjauan Umum tentang Perlindungan Hukum

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia Perlindungan berasal dari kata lindung yang memiliki arti mengayomi, mencegah, mempertahankan, dan membentengi. Sedangkan Perlindungan berarti konservasi, pemeliharaan, penjagaan, asilun, dan bunker. Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah.

Philipus M Hadjon memberikan pengertian tentang perlindungan hukum sebagai perlindungan akan harkat dan martabat serta pengakuan terhadap HakAsasi

²³ Prinsip *non-refoulement* merupakan inti dari Konvensi Tahun 1951 bahwa pengungsi tidak boleh dikembalikan atau diperlakukan secara tidak benar dan dikirim ke suatu negara di mana keselamatan mereka tidak dijamin.

²⁴ Misalnya hak untuk menetap, hak-hak lainnya seperti diatur dalam: Pasal 4 tentang kebebasan untuk menjalankan agama mereka masing-masing; Pasal 3 hak untuk mendapat perlakuan yang sama; Pasal 10 hak tentang kelangsungan tempat tinggal; Pasal 13 hak untuk memiliki benda bergerak dan tidak bergerak; Pasal 14 hak atas Karya Seni dan hak Industri; Pasal 15 hak untuk berserikat, Pasal 16 hak untuk mendapatkan keadilan, dan seterusnya.

²⁵ Pasal 2: Kewajiban-kewajiban Umum, Konvensi tahun 1951 mengenai Status Pengungsi.

Manusia yang dimiliki oleh subyek hukum dalam negara hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenang-wenangan.²⁶

Sedangkan perlindungan hukum menurut Deklarasi Umum mengenai Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration Of Human Right*) tanggal 10 Desember 1984 antara lain meliputi pasal 10 yang berbunyi “Hak untuk diperlakukan secara manusiawi dan menghormati martabat manusia bagi orang yang dirampas kemerdekaannya”. Pasal 6 berbunyi “Berhak diakui sebagai manusia (subjek hukum) di hadapan hukum di mana saja”. Selain itu pasal 7 juga menyebutkan “Hak yang sama di hadapan hukum dan hak atas perlindungan hukum yang sama”.

Jadi berdasarkan *Universal Declaration Of Human Right* setiap individu adalah subjek hukum yang berhak atas perlakuan yang manusiawi dengan kedudukan yang sama di hadapan hukum sehingga berhak atas perlindungan hukum yang sama.

Pandangan berbeda diungkapkan oleh Satjipto Rahardjo bahwa Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum²⁷

Sudjono Soekanto juga mendefinisikan tentang perlindungan hukum yang merupakan bentuk konsekuensi dari suatu negara hukum. Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechstaat*) dan tidak berdasar atas kekuasaan

²⁶ Philipus M. Hadjon, **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia**, Jakarta, Bina Ilmu, 1987, hlm 205.

²⁷ Satjipto Rahardjo, **Penyelenggaraan Keadilan dalam Masyarakat yang Sedang Berubah**, jurnal masalah hukum, edisi 10, 1993, hlm 10.

(machstaat). Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi dan tidak bersifat absolutisme.²⁸ Perlindungan hukum juga dapat diartikan sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya.

Perlindungan hukum juga merupakan perlindungan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat berupa norma atau kebiasaan yang hidup dan berkembang dalam masyarakat terhadap tindakan yang dilakukan pemerintah berdasarkan kewenangannya. Konsep awal perlindungan hukum sangat terkait dengan pemerintah dan tindakan pemerintahan sebagai titik sentralnya.²⁹ Selain itu perlindungan hukum wajib diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik pikiran maupun mental dari ancaman, gangguan, terror/kekuasaan dari pihak manapun.

Berbicara tentang perlindungan hukum memang telah mempersempit arti dari perlindungan itu sendiri, yaitu hanya tentang perlindungan yang diberikan oleh hukum. Perlindungan hukum juga berkaitan dengan adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subjek hukum. Dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya, sebagai subjek hukum, manusia mempunyai hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum.³⁰

²⁸ Sudjono Soekanto, **Penegakan Hukum dalam Negara Pancasila**, Garuda Metropolis Press, Jakarta, 2002, hlm 16.

²⁹ Fransiska Ayu Dianne, **Tugas dan Fungsi Perwakilan Konsuler dalam Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang Bekerja Sebagai Pembantu/Pekerja Rumah Tangga (PRT) (analisa yuridis terhadap Kasus Nirmala Bonat dan Keni binti Carda)**, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2010, hlm 26.

³⁰ C.S.T. Kansil, **Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm 117.

Dari berbagai definisi diatas bahwa suatu perlindungan hukum tidak memandang perbedaan antar golongan, ras, agama, dll. Pada intinya perlindungan hukum berhak didapatkan oleh semua manusia, begitu juga para pengungsi baik yang sedang transit di Indonesia maupun yang berada di luar wilayah Indonesia. Para pengungsi tersebut merupakan suatu subjek hukum yang patut untuk mendapatkan perlindungan hukum terutama hak-hak mereka yang masih belum terpenuhi terlebih lagi hak untuk mendapatkan kewarganegaraan.

