

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Masyarakat internasional menghadapi tantangan untuk memastikan terdapatnya jaminan perlindungan bagi orang-orang yang terpaksa meninggalkan negaranya. Hal tersebut biasanya terjadi akibat konflik yang kadang disertai dengan tindakan kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia. Kejadian pelanggaran tersebut kadang disertai berbagai kejadian traumatis bagi para korbannya. Mereka umumnya menderita dan mengalami diskriminasi, baik dari penguasa maupun sesamanya yang lebih dominan.¹ Para korban dari kejadian tersebut sering juga disebut sebagai pengungsi.

Adanya suatu ancaman merupakan faktor utama yang menyebabkan terjadinya pengungsian, ada beberapa ancaman yang sering dialami oleh para pengungsi, ancaman itu dapat ditimbulkan oleh faktor alam maupun faktor perbuatan manusia lainnya. Yang termasuk ancaman dalam kategori faktor alam adalah bencana alam, sedangkan yang termasuk perbuatan manusia seperti perang, kerusuhan dan lain sebagainya. Dahulu, dorongan utama dilakukannya migrasi pada masa secara umum berasal dari naluri alamiah umat manusia untuk mencari tempat tinggal atau daerah bermukim yang dapat memberikan keamanan dan kenyamanan.

Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, menjabarkan definisi pengungsi sebagai seseorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan

¹ Atik Krustiyati, **Kebijakan Penanganan Pengungsi di Indonesia, Kajian Dari Konvensi Pengungsi tahun 1951**, UBAYA, 2012, hlm 174.

penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu dan keanggotaan partai politik tertentu, berada di luar Negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari Negara tersebut.² Secara sederhana dapat diartikan sebagai orang yang terpaksa memutuskan hubungan dengan negara asalnya karena rasa takut yang berdasar dan mengalami penindasan (*persecution*). Rasa takut yang berdasar inilah yang membedakan pengungsi dengan jenis migran lainnya, seberat apapun situasinya, dan juga dari orang lain yang membutuhkan bantuan kemanusiaan.³

Pengungsian atau perpindahan penduduk dalam skala besar ini pada awalnya hanya merupakan persoalan domestik suatu negara. Kemudian, karena perpindahan penduduk juga melampaui suatu batas negara satu ke negara lainnya, masalah pengungsi pada akhirnya meluas menjadi persoalan negara-negara di kawasan tertentu dan terakhir dianggap merupakan masalah bersama umat manusia.⁴

Perlindungan terhadap pengungsi pada dasarnya merupakan tanggung jawab setiap negara. Masalah pemberian perlindungan kepada pengungsi atau pencari suaka telah menjadi masalah internasional. Sudah sejak lama negara-negara menerima dan menyediakan perlindungan bagi warga negara yang menjadi korban penindasan atau kekerasan di negara asal tempat tinggalnya.⁵ Tradisi tersebut telah dibentuk dalam sebuah konvensi internasional tentang pengungsi yaitu *Convention*

² www.unhcr.org, diakses pada tanggal 13 agustus 2013

³ *Ibid*, diakses pada tanggal 12 agustus 2013

⁴ Achmad Romsan, (Eds.), **Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional**, UNHCR Perwakilan Regional Jakarta, Republik Indonesia, Percetakan Sanic Offset, Bandung, 2003, hlm 3.

⁵ Kajian historis soal pengungsi dari situs www.iom.org dalam bukunya Wagiman, **Hukum Pengungsi Internasional**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 52.

Relating to The Status of Refugees Tahun 1951, konvensi tersebut mengatur hak dan kewajiban pengungsi. Disamping itu, mengatur juga kewajiban negara-negara peserta konvensi. Namun sampai dengan saat ini Konvensi 1951 tersebut belum diratifikasi oleh Indonesia.

Berdasarkan letak geografisnya, Indonesia terletak di antara Benua Asia dan Benua Australia, serta di antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Dengan demikian, wilayah Indonesia berada pada posisi silang, yang mempunyai arti penting dalam kaitannya dengan iklim musim dan perekonomian. Posisi Indonesia yang terletak diantara dua samudera dan dua benua, menjadikan Indonesia sebagai tempat yang strategis untuk pergerakan dan juga tempat transit pengungsi asing asal benua Asia yang sebagian besar menuju benua Australia. Sejak tahun 1999, Indonesia dijadikan tempat transit terutama untuk pergerakan orang-orang Timur Tengah yang sebagian besar menuju ke Pulau Christmas Australia. Pada akhirnya pemerintah Indonesia mengalami kesulitan dalam hal penanganan pengungsi tersebut, meskipun secara Undang-undang dan Konvensi Indonesia tidak ada kepentingan apapun berkaitan dengan pengungsi. Dengan belum menjadi pihak pada Konvensi Tahun 1951 dan Protokol 1967, maka Pemerintah Indonesia juga tidak mempunyai kewenangan untuk memberikan penentuan status pengungsi atau yang biasa disebut dengan “*Refugee Status Determination*”(RSD), sehingga pengaturan permasalahan mengenai pengungsi ditetapkan oleh UNHCR (Badan PBB yang mengurus soal

pengungsi) sesuai dengan mandat yang diterimanya berdasarkan Statuta UNHCR Tahun 1950.⁶

Dalam proses penanganan pengungsi ada beberapa tahap yang dilakukan oleh berbagai pihak yang bersangkutan yaitu TNI/POLRI, Kantor Imigrasi, Kementerian Luar Negeri, UNHCR, IOM (*International Organization of Migration*), dan lain sebagainya. Proses penanganan pengungsi tersebut terdiri dari beberapa tahap yaitu dimulai dari proses penangkapan atau ditemukannya para pengungsi yang sedang transit di Indonesia, kemudian ditempatkan di RUDENIM (Rumah Detensi Imigrasi) dibawah naungan Kantor imigrasi setempat, hingga pada proses penentuan status oleh UNHCR, dan pada proses akhir setelah penentuan status pengungsi tersebut dipindahkan ke negara ke-3 atau dikembalikan ke negara asal mereka. Dalam menunggu proses penentuan status oleh UNHCR para pengungsi membutuhkan waktu yang sangat lama, rata-rata mereka menunggu selama kurun waktu 1 - 2 tahun bahkan bisa lebih. Dalam kurun waktu pemberian status yang lama ditakutkan para pengungsi tersebut menimbulkan dampak stabilitas kegiatan keamanan, ekonomi, sosial, budaya, dll bagi Indonesia.

Meskipun penanganan pengungsi sepenuhnya dimandatkan kepada UNHCR dan pemerintah Indonesia tidak mempunyai kewenangan dalam mengatasi masalah pengungsian, setidaknya Indonesia mempunyai suatu mekanisme tetap dalam menangani pengungsi yang transit di wilayah Indonesia. Mekanisme penanganan tersebut bisa diwujudkan dalam aturan perundang-undangan atau perangkat hukum

⁶ Atik Krustiyati, *loc.cit.*

lainnya, sehingga stabilitas keamanan wilayah Indonesia bisa berjalan dengan baik tanpa adanya permasalahan mengenai pengungsi.

Berbicara aturan hukum, aturan yang diterapkan kepada para pengungsi yang ada di Indonesia sampai saat ini adalah Undang-undang Keimigrasian. Pengkategorian menurut mereka sebagai orang asing yang melanggar hukum menurut keimigrasian Indonesia adalah yang tidak diinginkan keberadaannya di Indonesia. Oleh karena itu mereka harus ditolak untuk masuk ke Indonesia.⁷ Sejatinya Undang-undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian masih belum mencakup masalah penanganan pengungsi. Dapat dikatakan Indonesia masih belum ada instrumen hukum yang mengatur dalam masalah penanganan pengungsi yang masuk di Indonesia.

Oleh karena itu penulis ingin melakukan penelitian dengan mengangkat judul tersebut supaya dapat mengetahui dan menganalisa alasan-alasan yang menyebabkan belum diratifikasinya Konvensi 1951 tentang pengungsi, mengingat Indonesia dijadikan tempat transit oleh para pengungsi sehingga menghambat stabilitas pemerintahan di beberapa aspek. Selain itu penulis juga ingin mengetahui efektifitas Undang-undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian yang dipakai sampai saat ini oleh pemerintah Indonesia, yang dianggap sudah mencukupi dalam menangani pengungsi yang ada di Indonesia.

⁷ Wagiman, *op.cit*, hlm 43.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang tersebut, beberapa permasalahan pokok yang akan diteliti antara lain sebagai berikut :

- a. Mengapa Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Pengungsi?
- b. Bagaimana perlindungan hukum bagi pengungsi di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis alasan-alasan Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang pengungsi.
- b. Untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum bagi pengungsi di Indonesia, mengingat Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang pengungsi.

1.4 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

- i. Untuk menambah khasanah pengetahuan tentang alasan-alasan belum diratifikasinya Konvensi 1951 tentang pengungsi oleh Indonesia beserta kendala-kendalanya.
- ii. Dapat dijadikan dasar penelitian lebih lanjut terutama penelitian yang berkaitan dengan pengungsi di Indonesia dan Konvensi 1951.

- iii. Dapat dijadikan bahan diskusi dan referensi serta telaah kritis yang mengupas mengenai berbagai permasalahan penanganan pengungsi beserta aturan hukumnya di Indonesia.
- iv. Dapat membantu kita untuk memahami lebih dalam lagi mengenai pengungsi, penyebab terjadinya pengungsian, sistem penanganan pengungsi di Indonesia, dan aturan hukum mengenai pengungsi yang berlaku di Indonesia.

b. Manfaat Praktis

b.1 Bagi Pemerintah

- i. Sebagai bahan masukan kepada pemerintah dalam rangka upaya merumuskan kebijakan dalam penanganan pengungsi di Indonesia.
- ii. Untuk memberikan sumbangsi bagi sistem hukum nasional tentang sistem penanganan pengungsi.

b.2 Bagi Masyarakat

- i. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan, sebagai media informasi dan pendidikan sehingga masyarakat akan mengetahui tentang adanya pengungsi dan berbagai permasalahannya di Indonesia.

b.3 Bagi Mahasiswa

- i. Membuka wawasan dan wacana mengenai segala bentuk tentang pengungsi, proses penanganan, dan aturan hukum yang berlaku bagi pengungsi di Indonesia.
- ii. Menambah referensi dan bahan yang digunakan dalam proses pembelajaran terutama dalam hal pengungsi dan aturan hukumnya.

1.5 Sistematika Penulisan

Agar lebih mudah untuk dimengerti dan dipahami maka penulis mencoba mendeskripsikan secara singkat dan jelas isi penulisan skripsi ini sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Latar belakang dari pengambilan judul ini, rumusan masalah yang hendak diangkat, tujuan penelitian yang terdiri dari manfaat teoritis dan manfaat praktis bagi Pemerintah, masyarakat, dan Mahasiswa.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Teori yang dijadikan bahan analisis dan membahas hasil penelitian yang akan memberikan penjelasan yang informatif memuat paparan tentang pengertian dari Pengungsi, pengertian dari Ratifikasi, pengertian umum dari Konvensi Pengungsi 1951, dan pengertian umum tentang perlindungan hukum.

BAB III METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang terdiri dari metode pendekatan berupa metode penelitian empiris, alasan pemilihan lokasi, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, analisa data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi uraian tentang analisis terhadap permasalahan hukum yang ada dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan serta konsep terkait dan juga data yang diperoleh dari penelitian.

BAB V: PENUTUP

Pada bab ini diuraikan secara singkat kesimpulan yang dapat ditarik dari uraian dan juga analisa pada bab-bab sebelumnya. Selanjutnya memberikan saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



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”.⁸ 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.⁹

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

⁸ Yus Badudu, **Kamus Bahasa Indonesia**, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm 54 dalam bukunya Wagiman, *op.cit*, hlm 96 – 97.

⁹ 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”.*¹⁰

Pandangan Pietro Verri tersebut menjelaskan bahwa pengungsi merupakan seseorang atau sekelompok orang yang meninggalkan negaranya karena adanya ketakutan yang tidak terhitung 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

¹⁰ 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.¹¹

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

¹¹ 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.¹²

Pandangan lain mengenai pengungsi juga terungkap dalam Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1967 tentang Asilum 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;*

¹² 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:¹³

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.'

¹³ 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.¹⁴

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*

¹⁴ 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*).¹⁵

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.¹⁶

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

¹⁵ *Ibid.*, hlm 36.

¹⁶ 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:¹⁷

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*

¹⁷ *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.¹⁸

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

¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰

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.²¹ 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.

¹⁹ Mochtar Kusumaatmadja, **Pengantar Hukum Internasional**, Buku I Bagian Umum, Binacipta Bandung, 1982, hlm 117.

²⁰ Boer Mauna, **Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global**, Alumni, Bandung, 2005, hlm 85.

²¹ 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.²²

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”.²³ 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;

²² 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.

²³ 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.²⁴ 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.²⁵

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.²⁶

²⁴ *Ibid*, hlm 69.

²⁵ Setyo Widagdo, **Masalah-Masalah Hukum Internasional Publik**, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hlm 4.

²⁶ 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.²⁷

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.²⁸

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

²⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *op.cit*, hlm 38.

²⁸ 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:²⁹

- 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

²⁹ Achmad Romsan, *op.cit*, hlm 87.

internasional penting. Misalnya: Pasal 33 tentang prinsip *non-refoulement*.³⁰ 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.³¹ Ditekankan di sini bahwa seorang pengungsi berkewajiban untuk patuh dan taat kepada peraturan di negara mana pengungsi tersebut ditempatkan.³²

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

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² 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.³³

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 hukum³⁴

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

³³ Philipus M. Hadjon, **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia**, Jakarta, Bina Ilmu, 1987, hlm 205.

³⁴ 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.³⁵ 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.³⁶ 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.³⁷

³⁵ Sudjono Soekanto, **Penegakan Hukum dalam Negara Pancasila**, Garuda Metropolis Press, Jakarta, 2002, hlm 16.

³⁶ 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.

³⁷ 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.



BAB III

METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan adalah yuridis empiris, artinya suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata yang terjadi di lapangan dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), yang kemudian menuju pada identifikasi (*problem-identification*).³⁸

Secara yuridis perlindungan hukum bagi pengungsi diatur dalam Konvensi 1951, di Indonesia perlindungan tersebut diatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian. Secara sosiologis Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan dikaitkan dengan alasan belum diratifikasinya Konvensi tersebut oleh pemerintah Indonesia berdasarkan fakta dan analisa di lapangan.

2. Alasan Pemilihan Lokasi

Penelitian ini dilakukan di Kementerian Luar Negeri RI, Kementerian Hukum dan HAM RI, UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*), dan HRWG (*Human Right Working Group*). Dengan pertimbangan bahwa beberapa institusi tersebut merupakan institusi yang berkaitan dengan masalah pengungsi, terutama dalam hal pembuat kebijakan mengenai ratifikasi Konvensi 1951 dan keterlibatan langsung lembaga tersebut di bidang pengungsian sehingga penelitian ini dapat mengetahui alasan belum diratifikasinya konvensi tersebut beserta kendala-kendala yang dihadapi, hal tersebut yang mendorong penulis melakukan penelitian

³⁸ Sudjono Soekanto, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Press, Jakarta, 1982, hlm 10.

di lokasi tersebut. Untuk Kementerian Luar Negeri RI penelitian dilakukan pada Dirjen Multilateral, dan untuk Kementerian Hukum dan HAM penelitian dilakukan pada Dirjen Imigrasi dan Kantor Imigrasi Surabaya. Selain itu penulis mengambil lokasi penelitian yaitu UNHCR Jakarta merupakan lembaga yang berwenang untuk menangani pengungsi yang sedang transit dan berada di Indonesia. Lokasi penelitian lainnya dilakukan di kantor HRWG (*Human Right Working Group*) yang merupakan lembaga advokasi khusus menangani kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), alasan penulis memilih lokasi penelitian pada lembaga tersebut karena HRWG pernah terlibat dalam advokasi dan pendampingan dalam beberapa kasus-kasus pengungsian di Indonesia.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya melalui interview atau wawancara langsung dengan responden.³⁹ Data ini diperoleh langsung dari tempat penelitian yaitu Kementerian Luar Negeri RI, Kementerian Hukum dan HAM RI, dan Kantor UNHCR yang berada di Jakarta. Data primer yang dicari adalah apa alasan belum diratifikasinya Konvensi 1951, hambatan-hambatan yang dialami dalam proses ratifikasi Konvensi 1951, bagaimana mengatasi permasalahan pengungsi dengan undang-undang yang ada, dan mengetahui akibat hukum yang ada bagi pengungsi di Indonesia.

³⁹ Burhan Asofa, **Metode Penelitian Hukum**, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm 91.

b. Data Sekunder

Yaitu data-data atau masukan-masukan sekitar masalah objek yang dikaji melalui penelitian yang bersumber pada literatur, peraturan perundang-undangan, dan lain-lain yang ada hubungannya dengan masalah yang hendak dibahas.⁴⁰. Data sekunder diambil dari buku-buku dan karya tulis dari kalangan ahli hukum yang berkaitan dengan masalah yang diangkat pada penelitian ini yang terdiri dari:

3.1. Konvensi dan Peraturan perundang-undangan, yaitu :

Konvensi 1951 tentang Pengungsi

Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional

Protokol 1967 tentang Status Pengungsi

Undang-undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian

Undang-undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri

3.2. Bahan-bahan yang diperoleh dari buku

3.3. Bahan-bahan yang diperoleh dari internet

3.4. Bahan yang diperoleh dari dokumentasi yang ada di Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM

3.5. Bahan dari hasil studi kepustakaan Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, dan perpustakaan pusat Universitas Brawijaya.

⁴⁰ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat**, Rajawali Press, Jakarta, 1982, hlm 25.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini, yaitu:

a. Data Primer

Hal ini dilakukan dengan mengadakan wawancara atau tanya jawab langsung dengan perwakilan stake holder yang terkait dengan masalah pengungsi, dengan memakai pedoman wawancara yang telah dipersiapkan sebelumnya dengan tidak menyimpang dari permasalahan.

b. Data Sekunder

Melalui studi kepustakaan dan studi dokumentasi yaitu pengumpulan data dengan mempelajari sumber-sumber kepustakaan berupa buku-buku literatur, konvensi dan peraturan perundang-undangan, serta mengumpulkan data yang ada pada Kementerian Luar Negeri RI dan Kementerian Hukum dan HAM RI yang berupa data-data yang langsung berhubungan dengan penelitian yang dilakukan ini.

5. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek atau seluruh individu atau seluruh unit yang akan diteliti.⁴¹ Dalam hal ini populasi yang dipilih adalah seluruh pengungsi yang transit di Indonesia.

⁴¹ Ronny Hanintjo Soemitro, **Metode Penelitian Hukum**, Ghalia Indonesia, Semarang, 1988, hlm 44.

b. Sampel

Sampel adalah sebagian dari populasi yang dianggap dapat mewakili populasinya.⁴² Sampel penelitian yang akan diambil menggunakan *purposive sampling*, yaitu sampel yang dipilih berdasarkan pertimbangan atau penelitian subjektif, jadi peneliti menentukan sendiri responden mana yang dianggap dapat mewakili populasi.⁴³ Sampel yang digunakan sebagai responden dalam penelitian ini adalah para pengungsi yang ditempatkan di RUDENIM (Rumah Detensi Imigrasi) sehingga akan mengetahui bagaimana penanganan dan perlindungan hukum bagi pengungsi di tempat tersebut. Selain itu penulis disini menentukan sample untuk wawancara yaitu para pembuat kebijakan dalam penanganan pengungsi dan Ratifikasi Konvensi 1951 yaitu Dirjen Hukum Perjanjian Internasional dan Dirjen Multilateral Kementerian Luar Negeri RI, dan juga Dirjen Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM.

6. Analisis Data

Dari data yang diperoleh baik data primer maupun data sekunder kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu prosedur pemecahan masalah diteliti dengan cara memaparkan data yang telah diperoleh dari studi kepustakaan dan studi lapangan, kemudian dianalisa dengan bentuk kesimpulan.

⁴² Sanipah Faisal, **Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi**, YA3, Malang, 1990, hlm 30.

⁴³ Burhan Ashofa, *op.cit*, hlm 91.

7. Definisi Operasional

a. Pengungsi

Pengungsi yaitu seseorang yang telah mengalami tekanan dari dalam negaranya yang mengancam keselamatannya dan berakibat meninggalkan wilayah yang ditempati.

b. Ratifikasi

Ratifikasi yaitu merupakan proses dari suatu negara untuk menyatakan kesediaannya menyetujui dan mengikatkan diri dari suatu perjanjian internasional, serta menerima akibat hukum dari suatu perjanjian internasional.

c. Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum yaitu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum untuk melindungi hak-hak hukum yang dimiliki oleh subyek hukum tersebut.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Regulasi tentang Pengungsi di Indonesia

Masalah pengungsi sesungguhnya sudah timbul sejak umat manusia mengenal adanya konflik dan peperangan, karena umumnya yang menjadi pengungsi adalah korban dari aksi kekerasan atau mereka yang melarikan diri dari ganasnya perang yang terjadi di wilayahnya atau di negaranya. Sebagian besar dari mereka adalah sekelompok manusia yang sangat rentan terhadap perlakuan yang tidak manusiawi baik di negara asalnya maupun di negara dimana mereka mengungsi.

Para pengungsi adalah orang-orang tidak dapat mencari penghidupan serta memperbaiki taraf kehidupan mereka tanpa adanya bantuan perlindungan dari negara dimana mereka berada. Kepergian mereka juga karena terpaksa, akibatnya mereka tidak dapat mengurus dokumen-dokumen (surat-surat) perjalanan yang sangat dibutuhkan sewaktu mereka berjalan melintasi batas negara mereka untuk pergi mengungsi ke negara lain.⁴⁴

Perkembangan jumlah pengungsi secara keseluruhan dari tahun ke tahun mengalami kenaikan yang pasti meskipun ada sedikit penurunan, dapat dilihat dari tabel berikut:

⁴⁴ Achmad Romsan, *op.cit*, hlm 20.

Tabel 4.1
Jumlah Perkembangan Pengungsi

No	Tahun	Jumlah Pengungsi
1	1951	1.000.000
2	1961	2.460.207
3	1977	2.277.000
4	1981	8.229.300
5	1991	17.396.000
6	1992	16.855.000
7	1993	17.383.000
8	1994	16.326.000
9	1995	15.754.000
10	1996	14.896.000
11	1997	13.357.000
12	1998	20.047.700
13	1999	20.124.700
14	2000	20.821.800
15	2001	22.006.100
16	2002	20.028.900
17	2003	20.892.500
18	2004	17.101.300
19	2005	19.518.400
20	2006	20.751.900
21	2007	32.900.000

Sumber: UNHCR 2008

Dari angka tersebut menunjukkan bahwa perkembangan pengungsi yang ada di seluruh dunia semakin banyak dan mengalami peningkatan, meskipun ada sedikit penurunan dari beberapa tahun yang telah didata oleh UNHCR.

Posisi Indonesia yang terletak di antara dua samudera dan dua benua, menjadikan Indonesia sebagai tempat yang strategis untuk pergerakan dan juga tempat transit pengungsi asing asal benua Asia yang sebagian besar pergi ke benua Australia yaitu Christmas Island. Dalam beberapa tahun terakhir, sesuai data yang

diberikan oleh lembaga PBB untuk pengungsi atau *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), Indonesia telah menerima banyak pengungsi asing baru secara signifikan. Per Maret 2012, kira-kira ada 3,781 pengungsi asing yang telah terdaftar di Indonesia.⁴⁵

Gambar 4.1
Peta Tujuan Pengungsi



Sumber: google.com/images/refugeemap/ diakses 7 November 2013

Pengungsi yang datang tersebut memiliki latar belakang atau tujuan yang bermacam-macam. Ada pengungsi yang datang ke Indonesia karena faktor ekonomi maupun yang murni untuk mencari keselamatan hidup (menghindari konflik bersenjata dan pelanggaran Hak Asasi Manusia). Krisis ekonomi yang mengakibatkan merosotnya tingkat kesejahteraan dan keamanan di banyak negara,

⁴⁵ [http://www.iom.org/read/news/2012/07/18/063417844/80-Indonesia dan pengungsi gelap](http://www.iom.org/read/news/2012/07/18/063417844/80-Indonesia%20dan%20pengungsi%20gelap), diakses tanggal 22 September 2013

dan bertambahnya angka kemiskinan serta globalisasi dan akses informasi memudahkan berlangsungnya pengungsian, khususnya yang dilakukan secara ilegal (gelap). Terbatasnya pengamanan perbatasan laut Indonesia menambah peluang masuknya para pengungsi gelap ke negara kepulauan yang luas ini.

Pengaturan pengungsi secara internasional sangat tergantung pada sejauh negara menghormati terhadap hukum internasional. Artinya hukum internasional tersebut harus dapat mengikat negara-negara yang terlibat di dalamnya. Hukum internasional telah meletakkan kewajiban dasar bagi tingkah laku negara dalam melaksanakan perlindungan internasionalnya. Tindakan yang bertentangan dengan ketentuan tersebut akan melahirkan tanggung jawab internasional. Tanggung jawab internasional diartikan sebagai suatu perbuatan salah yang memiliki karakteristik internasional. Tanggung jawab demikian muncul manakala terdapat pelanggaran yang sungguh-sungguh terhadap hal-hal yang menyangkut perlindungan atas hak asasi manusia, termasuk di dalamnya hak asasi pengungsi.⁴⁶

Konvensi 1951 tentang Pengungsi mencantumkan daftar hak dan kebebasan asasi yang sangat dibutuhkan oleh pengungsi. Negara peserta Konvensi wajib melaksanakan hak-hak dan kewajiban tersebut.⁴⁷ Terdapat tahapan-tahapan yang harus dilaksanakan oleh negara pihak. Pertama, pengungsi yang masuk ke suatu negara tanpa dokumen lengkap mereka tidak akan dikenakan hukuman, selama mereka secepat-cepatnya melaporkan diri kepada pihak-pihak berwenang setempat. Biasanya di setiap negara terdapat *processing centre* sendiri yang tidak dicampur

⁴⁶ Wagiman, *op.cit*, hlm 19.

⁴⁷ *Ibid*, hlm 25.

dengan karantina imigrasi walaupun keduanya diurus oleh instansi yang sama yang khusus menangani orang asing.

Kedua, adanya larangan bagi para pihak untuk mengembalikan pengungsi atau mereka yang mengklaim dirinya sebagai pencari suaka ke negara asal secara paksa. Hal ini berhubungan dengan prinsip yang mutlak harus dipenuhi oleh negara pihak yaitu tidak mengembalikan pengungsi ke negara asal dimana ia merasa terancam keselamatan dan kebebasannya atau non-refoulement principle.

Untuk memenuhi hak dan kewajiban bagi para pengungsi tersebut dibutuhkan suatu aturan terkait penanganan pengungsi, peraturan tersebut wajib dibuat terutama oleh negara pihak yang menjadi anggota dari Konvensi 1951 tentang Pengungsi. Sementara itu Indonesia bukan menjadi negara anggota dari Konvensi 1951, maka digunakanlah Undang-undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian yang baru, merupakan hasil dari pembaharuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian. Terdapat dua belas hal yang dijadikan landasan pertimbangan dalam revisi undang-undang keimigrasian Indonesia yaitu meliputi:⁴⁸

1. Letak geografis Indonesia dengan kompleksitas permasalahan lalu lintas antarnegara terkait erat dengan aspek kedaulatan negara dalam hubungan dengan negara lain.
2. Adanya perjanjian internasional atau konvensi internasional yang berdampak langsung terhadap pelaksanaan fungsi keimigrasian.

⁴⁸ *Ibid*, hlm 44.

3. Meningkatnya kejahatan internasional dan transnasional, seperti imigran gelap, penyelundupan manusia, perdagangan orang, terorisme, narkoba, dan pencucian uang.
4. Pengaturan mengenai deteni dan terdeteni.
5. Fungsi Keimigrasian yang spesifik dan bersifat universal dalam pelaksanaannya memerlukan pendekatan sistematis dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi yang modern, dan memerlukan penempatan struktur Kantor Imigrasi dan Rumah Detensi Imigrasi sebagai unit pelaksana teknis berada di bawah Direktorat Jendral Imigrasi.
6. Perubahan sistem kewarganegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI berkaitan dengan fungsi keimigrasian, antara lain mengenai berkewarganegaraan ganda terbatas.
7. Hak kedaulatan negara dalam penerapan prinsip timbale balik (resiprotas) mengenai pemberian visa terhadap Orang Asing.
8. Kesepakatan dalam rangka harmonisasi dan standarisasi sistem dan jenis pengamanan surat perjalanan secara internasional, khususnya Regional Asean Plus dan juga upaya penyelarasan atau harmonisasi tindakan atau ancaman pidana terhadap para pelaku sindikat yang mengorganisasi perdagangan orang dan penyelundupan manusia.
9. Penegakan hukum keimigrasian yang belum efektif sehingga kebijakan pemidanaan perlu mencantumkan pidana minimum terhadap tindak pidana keimigrasian.
10. Memperluas subjek pelaku tindak pidana Keimigrasian, sehingga mencakup tidak hanya Orang perseorangan tetapi juga Korporasi serta Penjamin masuknya Orang Asing ke wilayah Indonesia yang melanggar ketentuan keimigrasian.
11. Penerapan sanksi pidana yang lebih berat terhadap Orang Asing yang melanggar peraturan di bidang Keimigrasian karena selama ini belum menimbulkan efek jera.

Meskipun telah diuraikan beberapa kekurangan dari Undang-Undang Keimigrasian yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992, dan telah

diperbaharui dengan Undang-Undang Keimigrasian yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011, pemerintah Indonesia tetap menggunakan aturan hukum tersebut untuk mengatasi permasalahan pengungsi di Indonesia.

4.2. Alasan Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Pengungsi

4.2.a Alasan Yuridis Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Pengungsi

Semua negara, termasuk yang tidak menandatangani Konvensi Pengungsi 1951 wajib menjunjung tinggi standar perlindungan pengungsi yang kini menjadi bagian dari hukum internasional secara umum. Tak seorang pengungsipun dapat dikembalikan ke wilayah di mana hidup atau kebebasannya terancam, secara langsung bahwa semua pengungsi tidak boleh ditolak untuk masuk ke negara di mana ia mencari perlindungan dari penganiayaan. Alasan tersebut yang membuat beberapa negara mau menyetujui untuk meratifikasi konvensi tersebut.

Dalam meratifikasi suatu Konvensi atau Perjanjian Internasional lainnya, praktek ratifikasi dilandasi oleh alasan-alasan berikut ini.⁴⁹

- (1) Negara-negara berhak untuk memperoleh kesempatan mempelajari kembali dan meninjau kembali instrument-instrument yang ditandatangani oleh delegasi-delegasi mereka sebelum melaksanakan kewajiban-kewajiban yang dirinci di dalamnya.

⁴⁹ J. G. Starke, **Pengantar Hukum Internasional Edisi Kesepuluh** (Jilid 1), Terjemahan oleh Bambang Iriana Djajaatmadja, Sinar Grafika, Jakarta, 1989, hlm 601.

- (2) Karena alasan kedaulatannya, suatu negara berhak untuk menarik diri dari keikutsertaannya dalam suatu traktat jika negara itu menghendakinya.
- (3) Seiring suatu traktat harus mengalami perubahan atau penyesuaian-penyesuaian dalam hukum nasional. Jangka waktu antara penandatanganan dan ratifikasi itu memungkinkan negara-negara untuk mengeluarkan atau meminta persetujuan parlemen yang dipergunakan, untuk kemudian dilakukan ratifikasi.
- (4) Adanya prinsip demokrasi yaitu bahwa pemerintah harus memperoleh pendapat umum baik di parlemen atau dengan cara apapun tentang hal apakah suatu traktat harus disetujuinya atau tidak.

Konvensi Pengungsi 1951 dianggap penting untuk diratifikasi karena konvensi tersebut merupakan perjanjian internasional yang pertama yang mencakup berbagai aspek terpenting dari kehidupan seorang pengungsi. Konvensi tersebut juga menetapkan standar minimum hak yang akan diperoleh bagi para pengungsi, yaitu memperoleh standar perlakuan yang sama yang diminati oleh warga negara asing lainnya di negara tertentu dan dalam banyak kasus, juga perlakuan yang sama dengan warga negara setempat. Konvensi Pengungsi 1951 juga merupakan pengakuan internasional akan cakupan dari masalah pengungsi, pentingnya berbagi

beban dalam upaya mengatasi krisis, dan juga membantu mempromosikan solidaritas dan kerjasama internasional.⁵⁰

Pengungsi berhak atas sejumlah hak seperti perlindungan dan bantuan yang disesuaikan dengan keadaan masing-masing. Konvensi 1951 tentang pengungsi ini mensyaratkan kepada Negara Pihak untuk menerapkan standar Hak Asasi Manusia (HAM) internasional terhadap pengungsi dan mempertimbangkan hak-hak khusus lainnya yang mencerminkan hilangnya perlindungan pengungsi dari pemerintah negara asal mereka. Hak-hak tersebut berupa fasilitas-fasilitas yang didapatkan bagi para pengungsi dalam kehidupan kesehariannya, fasilitas-fasilitas tersebut termasuk.⁵¹

1. Pada Pasal 32 menyatakan bahwa: “*The Contracting States shall not expel a refugee lawfully in their terri-tory save on grounds of national security or public order*”. Hak untuk tidak mengalami pengusiran, kecuali dalam keadaan tertentu yang sangat jelas. Pasal ini memberikan ketentuan bahwa tidak seorang pun dari para pengungsi di suatu wilayah negara pihak yang boleh diusir dari wilayah negara tersebut, kecuali apabila jelas diketahui bahwa pengungsi tersebut termasuk dalam golongan orang-orang yang telah melakukan kejahatan terhadap perdamaian, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, atau kejahatan non-politik yang serius di

⁵⁰ UNHCR, **Penandatangan Dapat Membuat Seluruh Perbedaan**, Geneva2, UNHCR Divisi Perlindungan Internasional, 2007, hlm. 7.

⁵¹ *Ibid*, hlm 8.

luar negara suakanya, dan orang-orang yang terbukti menyalahi tujuan dan prinsip PBB.⁵²

2. Pada Pasal 31 menyatakan bahwa: *“The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of article 1”*. Pengecualian dari hukuman atas penyusupan secara ilegal ke Negara Pihak dari Konvensi ini. Pasal ini memberikan ketentuan bahwa suatu Negara Pihak tidak dapat menjatuhkan sanksi pidana kepada para pengungsi yang masuk ke dalam wilayah negaranya dengan alasan bahwa para pengungsi tersebut telah masuk ke dalam wilayah negara secara ilegal.
3. Pada pasal 17 menyatakan bahwa: *“The Contracting State shall accord to refugees lawfully..., as regards the right to engage in wage-earning employment”*. Pada intinya pasal tersebut berisikan Hak untuk bekerja. Pasal ini memberikan ketentuan bahwa suatu negara pihak yang menerima kedatangan pengungsi tersebut mengupayakan pekerjaan bagi para pengungsi guna mendidik mereka untuk berusaha hidup mandiri.
4. Hak untuk mempunyai rumah pada Pasal 21 *“As regards housing, the Contracting States, in so far as the matter is regulated by laws or regulations or is subject to the control of public authorities, shall accord to refugees lawfully staying in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens*

⁵² Ibid, hlm 9.

generally in the same circumstances". Pasal tersebut memberikan suatu ketentuan bahwa sebisa mungkin Negara Pihak memberikan tempat tinggal yang layak bagi para pengungsi. Tempat tinggal para pengungsi atau kamp pengungsi tersebut harus berada dalam kondisi yang aman dan jauh dari segala bahaya yang dapat mengganggu kehidupan para pengungsi.

5. Hak untuk memperoleh pendidikan pada Pasal 22 yang berisikan *"The Contracting States shall accord to refugees the same treatment as is accorded to nationals with respect to elementary education"*. Pasal tersebut memberikan ketentuan bagi negara pihak untuk memberikan hak pendidikan bagi para pengungsi. Akses atas sarana pendidikan yang diberikan tidak boleh dibedakan dengan warga negara atau anak-anak dari dalam negara penerima tersebut.
6. Hak untuk memperoleh bantuan umum atau *Public Relief* yang diatur pada Pasal 23 berisikan *"The Contracting States shall accord to refugees lawfully staying in their territory the same treatment with respect to public relief and assistance as is accorded to their nationals"*. Pasal ini memberikan ketentuan kepada negara pihak untuk senantiasa memberikan bantuan kepada para pengungsi dalam bentuk apapun yang mereka butuhkan. Sebisa mungkin pemerintah dari negara tersebut memberikan segala fasilitas yang dibutuhkan oleh para pengungsi dan menghindarkan mereka dari kesulitan selama mereka berada di dalam wilayahnya.

7. Hak untuk kebebasan beragama diatur pada Pasal 4 yang berisikan *“The Contracting States shall accord to refugees within their territories treatment at least as favourable as that accorded to their nationals with respect to freedom to practise their religion and freedom as regards the religious education of their children”*. Pasal tersebut merupakan ketentuan yang harus dipatuhi oleh negara pihak untuk memberikan penghormatan kepada para pengungsi untuk menjalankan seluruh perintah agama yang diyakininya dan memberikan kebebasan bagi mereka untuk menjalankan agama yang dianutnya.

8. Hak untuk memperoleh pelayanan hukum pada Pasal 16 yang berisikan *“A refugee shall have free access to the courts of law on the territory of all Contracting States”*. Pasal tersebut memberikan ketentuan kepada negara pihak untuk memberikan akses kepada para pengungsi yang membutuhkan bantuan hukum dan mempermudah akses mereka kepada pengadilan-pengadilan yang terkait.

9. Kebebasan bergerak di dalam wilayah negara biasa disebut *Freedom of Movement* yang diatur pada Pasal 26 berbunyi *“Each Contracting State shall accord to refugees lawfully in its territory the right to choose their place of residence to move freely within its territory, subject to any regulations applicable to aliens generally in the same circumstances”*.

Pasal ini memberikan ketentuan bagi negara pihak untuk memberikan kebebasan bagi para pengungsi untuk bergerak di dalam wilayah tersebut.

Pemerintah dari negara penerima tidak boleh menempatkan mereka di

dalam suatu wilayah tertentu, sehingga mereka tidak memiliki kesempatan untuk berpindah dan mencapai akses-akses yang mereka butuhkan.

10. Hak untuk mendapatkan kartu identitas pada Pasal 27 yaitu *“The Contracting States shall issue identity papers to any refugee in their territory who does not possess a valid travel document”*. Pasal tersebut memberikan ketentuan bagi negara pihak untuk memberikan suatu identitas (*Identity Papers*) bagi para pengungsi sehingga mereka tidak dianggap sebagai orang-orang tanpa kewarganegaraan (*stateless person*).

11. Hak untuk mendapatkan dokumen perjalanan dalam konvensi tersebut diistilahkan sebagai (*Travel Document*) pada Pasal 28 yaitu *“The Contracting States shall issue to refugees lawfully staying in their territory travel documents for the purpose of travel outside their territory unless compelling reasons of national security or public order otherwise require”*. Pasal tersebut memberikan ketentuan bagi negara pihak untuk memberikan surat-surat atau dokumen perjalanan yang dibutuhkan oleh para pengungsi apabila mereka ingin meninggalkan negara yang menerima mereka untuk melanjutkan ke negara lain atau untuk kembali ke negara asal mereka.

Di dalam Hukum Internasional terdapat prinsip fundamental yaitu *Pacta Sunt Servanda* yang diatur pada Pasal 26 *Vienna Convention 1969 on the Law of Treaties*

menyatakan bahwa perjanjian mengikat para pihak yang membuatnya dan harus dilaksanakan dengan itikat baik.⁵³

Ketentuan-ketentuan yang telah disebutkan diatas sudah selayaknya untuk dilaksanakan oleh negara-negara pihak yang meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, karena ketentuan-ketentuan yang telah disebutkan diatas merupakan ketentuan pokok yang harus dilaksanakan demi terpenuhinya hak seorang pengungsi.

Dari ketentuan tersebut diatas, bahwa terdapat beberapa Pasal yang menjadi pertimbangan dari Pemerintah Indonesia untuk menunda proses ratifikasi Konvensi Pengungsi tahun 1951, pertimbangan tersebut meliputi kesiapan dan kesanggupan dari pemerintah Indonesia sendiri dalam melaksanakan beberapa ketentuan yang disebutkan dari konvensi tersebut.

Pasal yang menjadi pertimbangan dari pemerintah Indonesia yaitu pada Pasal 17 yang berisi Hak untuk bekerja bagi para pengungsi dan Pasal 21 yaitu Hak untuk mempunyai rumah. Pada pasal 17 yang menuntut negara pihak dari Konvensi tersebut untuk memberi pekerjaan bagi para pengungsi dinilai terlalu berat bagi pemerintah Indonesia, mengingat Indonesia adalah negara berkembang dan memiliki angka pengangguran yang cukup tinggi, pendapatan perkapita dari penduduk Indonesia sendiri juga dinilai belum cukup layak.

Selain itu pada Pasal 21 yang terdapat ketentuan untuk memberikan rumah bagi para pengungsi juga dirasa sangat berat untuk dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia. Angka kemiskinan di Indonesia juga cukup tinggi, selain itu masih banyak daerah-daerah tertinggal di Indonesia yang masih membutuhkan infrastuktur

⁵³ Damos Dumoli, *op.cit*, hlm 139.

yang layak dari pemerintah pusat, oleh karena itu jika pemerintah membuat kebijakan dalam hal memberikan fasilitas berupa rumah bagi para pengungsi sangatlah tidak tepat dan masih jauh dari kondisi Indonesia sebagai negara berkembang.

Ada ketentuan lain dari beberapa Pasal Konvensi Pengungsi 1951 yang masih memungkinkan jika dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia, tetapi ketentuan tersebut juga bisa menimbulkan kesenjangan bagi masyarakat Indonesia apabila dilaksanakan. Ketentuan tersebut ada pada Pasal 22 mengenai Hak untuk memperoleh pendidikan dan Pasal 4 yaitu Hak untuk kebebasan beragama.

Dalam perwujudan hak untuk memperoleh pendidikan bagi pengungsi yang diatur pada Pasal 22, pemerintah Indonesia sebetulnya bisa mewujudkan hal tersebut. Untuk beberapa pengungsi anak-anak yang bermukim di Cianjur Jawa Barat, ada beberapa dari mereka yang sudah bisa menikmati pendidikan dasar di wilayah tersebut, tetapi hanya sampai tingkatan Sekolah Dasar.⁵⁴ Tetapi kebijakan untuk memberikan pendidikan bagi pengungsi hingga jenjang menengah atau perguruan tinggi sangatlah tidak mungkin untuk dilaksanakan, mengingat masyarakat Indonesia yang bisa menempuh pendidikan hingga perguruan tinggi juga sedikit, terlebih lagi angka pendidikan yang cukup mahal.

Mengenai pelaksanaan Pasal 4 yang berkaitan dengan Hak untuk kebebasan beragama bagi para pengungsi, pemerintah Indonesia juga bisa melaksanakan ketentuan tersebut, tetapi untuk melaksanakan ketentuan tersebut ada beberapa hal

⁵⁴ Hasil wawancara OIC Program Manager Human Right Working Group (HRWG) Jakarta, M. Hafiz, 27 Nopember 2013.

yang perlu dipertimbangkan. Pertama, Indonesia hanya mengakui enam agama kepercayaan, ditakutkan bagi pemerintah Indonesia jika melaksanakan ketentuan tersebut ada agama atau keyakinan yang dianut oleh para pengungsi dan agama tersebut tidak diakui di Indonesia, hal tersebut ditakutkan bisa menimbulkan konflik antar umat beragama.

Dari beberapa ketentuan dalam Pasal yang telah disebutkan terutama pada Pasal 17 yang berisi Hak untuk bekerja bagi para pengungsi dan Pasal 21 yaitu Hak untuk mempunyai rumah bagi para pengungsi yang dinilai sangat berat untuk dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia jika meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan menjadi negara pihak dari konvensi tersebut. Terlebih lagi ada beberapa pertimbangan bagi pemerintah Indonesia untuk ketentuan dari Pasal 22 mengenai Hak untuk memperoleh pendidikan bagi para pengungsi dan Pasal 4 yaitu Hak untuk kebebasan beragama bagi para pengungsi, mengingat kondisi dari Indonesia sendiri masih belum bisa untuk mewujudkan pendidikan yang layak bagi warga negaranya dan juga menjunjung tinggi kerukunan antar umat beragama di wilayah Indonesia.

Terlepas mengenai ketentuan di dalam Konvensi Pengungsi 1951 diatas, mengenai aturan hukum yang digunakan selama ini dalam menangani pengungsi di Indonesia digunakan Undang-undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian. Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian disebutkan mengenai ketentuan bagi orang asing yaitu:

”Orang Asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia.”

Di dalam Undang-Undang Keimigrasian bahwa seorang pengungsi atau pencari suaka merujuk pada pasal tersebut bahwa mereka masih termasuk dalam golongan umum yaitu disebut dan disetarakan sebagai orang asing.

Selain itu disebutkan juga pada Pasal 10 Undang-undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian, bahwa :

“Orang Asing yang telah memenuhi persyaratan dapat masuk Wilayah Indonesia setelah mendapatkan Tanda Masuk.”

Pasal tersebut sebagai syarat utama untuk orang asing masuk ke wilayah Indonesia. Untuk ketentuan yang lebih spesifik diatur dalam Pasal 13 yang berisi:

“Pejabat Imigrasi menolak Orang Asing masuk Wilayah Indonesia dalam hal orang asing tersebut:

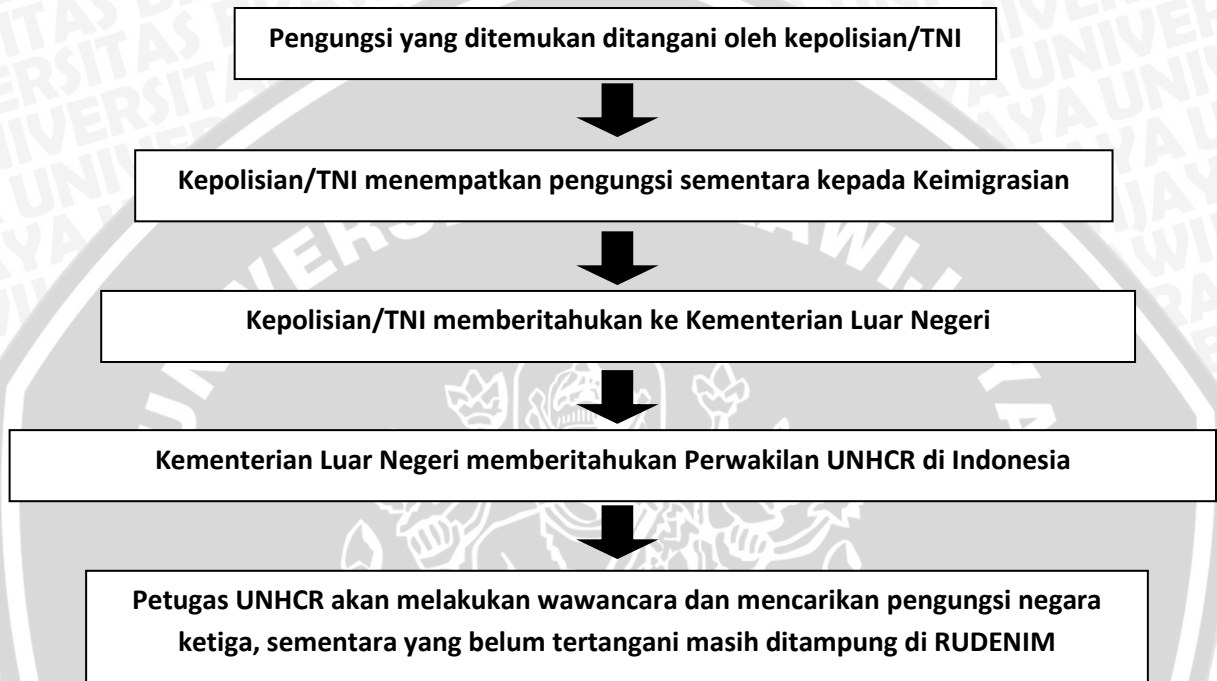
- a. namanya tercantum dalam daftar Penangkalan;
- b. tidak memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan berlaku;
- c. memiliki dokumen Keimigrasian yang palsu;
- d. tidak memiliki Visa, kecuali yang dibebaskan dari kewajiban memiliki Visa; ...)

Pada Pasal 10 dan 13 menunjukkan bahwa setiap orang asing yang masuk di wilayah Indonesia telah diatur ketentuan-ketentuannya. Pihak dari Dirjen Keimigrasian berpendapat bahwa untuk penanganan pengungsi dan pencari suaka pada awalnya dilakukan sesuai dengan Undang-Undang Keimigrasian yaitu sesuai dengan penanganan yang ditujukan pada orang asing, setelah itu untuk proses selanjutnya penanganan para pengungsi dan pencari suaka dilimpahkan kepada pihak yang lebih berwenang untuk menangani yaitu UNHCR atau IOM.⁵⁵

⁵⁵ Hasil wawancara Kasub Penanganan Orang Asing Kantor Imigrasi Kelas I Surabaya, Indrato S.H., 12 Desember 2013.

Mekanisme penanganan pengungsi saat ini yang dilakukan oleh Keimigrasian dan juga pihak dari pemerintah Indonesia digambarkan dalam bagan berikut:

Gambar 4.2
Mekanisme Penanganan Pengungsi di Indonesia



Sumber: Kementerian Luar Negeri RI, 2013.

Dari bagan sistem penanganan pengungsi tersebut terlihat bahwa sistem penanganan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia hanya sebatas menemukan, menempatkan sementara, dan menampung pengungsi yang sedang transit. Dalam proses pemberian status, atau penempatan pengungsi selanjutnya masih wewenang dari pihak UNHCR. Maka dari itu, sebagian pihak dari pemerintah Indonesia beralasan untuk tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 karena melihat dari beberapa ketentuan yang sudah diatur di dalam Undang-Undang Keimigrasian tersebut, dan demi tercapainya solusi bersama antara persoalan dalam negeri beserta

penanganan pengungsi yang ada di Indonesia sehingga ada keseimbangan untuk menyelesaikan masalah dan berbagai kepentingan yang ada.

Dari hasil penelitian yang di dapat oleh penulis ada alasan lain Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 selain adanya aturan hukum nasional berupa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, bahwa pemerintah Indonesia sudah menyiapkan suatu Rancangan Peraturan Presiden yang masih dalam bentuk Naskah Akademik dan masih belum ada diskusi dengan DPR untuk tahap lanjutan yaitu proses legislasi dari rancangan tersebut. Merujuk pada pasal 26 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri bahwa Pemberian suaka kepada orang asing dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta dengan memperhatikan hukum, kebiasaan, dan praktek internasional. Secara substansi lebih banyak terlibat yaitu Dirjen Multilateral Kemlu RI dan juga Kementerian Hukum dan HAM , tetapi ada juga keterlibatan LSM lainnya dalam forum pembentukan rancangan tersebut.⁵⁶

4.2.b Alasan Non-Yuridis Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Pengungsi

Ada beberapa pihak yang terlibat dalam masalah penanganan pengungsi ini, yaitu antara domestik dengan internasional, pihak domestik yang menangani pengungsi terdiri dari beberapa pihak yaitu :

- TNI AL

⁵⁶ Hasil wawancara dengan KASUBDIT Kemanusiaan, Direktorat HAM dan Multilateral, Dirjen Multilateral Kementerian Luar Negeri RI, Masni Eriza, pada 26 Nopember 2013.

- Kepolisian (darat dan laut)
- Kementerian Luar Negeri (Departement Keamanan Diplomatik dan Direktorat HAM dan Multilateral)
- Kementerian Hukum dan HAM (Direktorat Jendral Imigrasi)
- Palang Merah Indonesia
- BASARNAS

Sementara itu pihak dari internasional ada UNHCR dan IOM. Dari beberapa pihak di Indonesia yang terlibat dalam masalah penanganan pengungsi tersebut menyatakan pendapatnya bahwa mereka setuju untuk meratifikasi konvensi 1951 tentang status pengungsi, dan beberapa pihak yang setuju untuk meratifikasi konvensi 1951 tersebut menguatkan dengan beberapa argument bahwa Indonesia adalah negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia dan pada dasarnya para pengungsi dan pencari suaka di negara asalnya adalah orang-orang yang mengalami persekusi sehingga membutuhkan perlindungan internasional.

Ada pendapat lain yang menyatakan bahwa kesertaan suatu negara di dalam Konvensi atau Protokol mengenai Pengungsi sangat penting yaitu:⁵⁷

- Menunjukkan komitmen negara untuk memperlakukan pengungsi sesuai standar hukum dan kemanusiaan yang diakui internasional.
- Memperbesar kemungkinan pengungsi memperoleh keselamatan.
- Membantu menghindari pertikaian antara negara mengenai masalah pengungsi. Jika suatu negara telah menjadi peserta Konvensi,

⁵⁷ Hasil wawancara Associate External Relations of UNHCR, Mitra Salima Suryono, 28 Nopember 2013.

tindakannya untuk memberikan suaka harus dipahami oleh negara asal pengungsi sebagai tindakan damai, sebaliknya tindakan kemanusiaan dan hukum sebagai tindakan permusuhan.

- Menunjukkan kemauan negara untuk berbagi beban dalam melindungi pengungsi.

Di lain sisi ada beberapa pihak yang tidak menginginkan bahwa Indonesia harus meratifikasi konvensi tersebut, secara umum argumentasi para pihak tersebut yang pertama mereka berpendapat bahwa “konvensi 1951 tentang pengungsi adalah produk lama”, karena konvensi tersebut ditandatangani pada tahun 1951 dan pada awalnya konvensi tersebut dibuat hanya untuk menangani kejadian-kejadian sebelum 1 januari 1951 yang terjadi di eropa, Konvensi 1951 tersebut lebih ditekankan untuk menangani masalah residu dari Perang Dunia ke II.

Kemudian ada anggapan bahwa kompleksitas perpindahan manusia secara irregular sekarang atau biasa disebut irregular migration, dan aturan-aturan yang ada di dalam konvensi 1951 tersebut dianggap sudah tidak cukup atau sudah tidak memadai lagi, sehingga cukup banyak negara-negara lain beranggapan bahwa mengapa harus meratifikasi konvensi tersebut dan menggunakan suatu kerangka hukum yang sudah banyak ditinggalkan. Selain itu Konvensi 1951 sudah tidak mampu lagi memberi solusi atas kompleksitas irregular migration yang terjadi pada saat ini, terutama kasus-kasus pengungsian di Indonesia.

Banyak juga kasus para pengungsi yang meninggalkan negaranya semata-mata hanya karena masalah ekonomi, kemudian mereka berpindah ke negara lain

secara ilegal dan mereka mengklaim dirinya adalah pencari suaka dan mereka mengutarakan berbagai alasan supaya mereka mendapatkan belas kasihan dari negara yang mereka tuju atau negara yang mereka lewati, sedangkan konvensi 1951 tidak mengatur sampai ke arah situ.

Tentunya konvensi 1951 tersebut murni hanya mengatur tentang mereka-mereka (pengungsi) yang perlu mendapatkan perlindungan secara konvensional, karena itu sesuai dengan pasal 1 ayat (2) Konvensi 1951 yang berbunyi :

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.'

Tetapi pada kenyataannya kondisi yang terjadi sekarang lebih kompleks dibandingkan dengan yang diatur pada pasal tersebut, jadi cukup banyak pihak yang juga tidak sepakat dengan diratifikasinya konvensi tersebut oleh Indonesia.

Kemudian di lain sisi, sistem di Indonesia yang berjalan pada saat ini walaupun belum secara legal formal, dikategorikan Indonesia sudah bisa menghormati prinsip – prinsip utama yang terkandung di dalam Konvensi 1951 seperti *non-refoulment*, tidak melakukan pengusiran, tidak menghukum atau mengkriminalisasi keberadaan para pengungsi yang masuk secara ilegal, dan juga prinsip non diskriminasi. Menurut aturan internasional setidaknya Indonesia sudah menghormati empat prinsip utama tersebut, pada intinya pemerintah Indonesia tidak mengembalikan mereka ke negara asalnya, pemerintah tidak melakukan

pengusiran, pemerintah Indonesia tidak menghukum mereka karena telah melakukan tindakan pelanggaran keimigrasian, dan pemerintah Indonesia juga tidak membedakan mereka atau mendiskriminasi mereka di kalangan para pengungsi dan pencari suaka.⁵⁸

Sementara itu jika Indonesia mengikatkan diri kepada konvensi 1951, beberapa pihak beranggapan bahwa tindakan tersebut hanya akan menambah kewajiban bagi Indonesia, sementara manfaat dari ratifikasi konvensi tersebut masih diperdebatkan, memang beberapa pihak meyakini akan ada beberapa manfaat dari ratifikasi konvensi tersebut, tetapi letak keseimbangan antara manfaat yang diperoleh dibandingkan dengan kewajiban yang memang jelas bertambah juga masih dipertanyakan. Selain alasan-alasan tersebut, bahwa aspek dari segi sosial dan politik hukum juga menjadi pertimbangan untuk kondisi belum diratifikasinya Konvensi Pengungsi 1951.

4.3. Perlindungan hukum bagi pengungsi di Indonesia

Sehubungan dengan keadaan Indonesia yang belum menjadi Negara Pihak Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi atau Protokol 1967, dan Indonesia tidak memiliki kerangka hukum dan sistem penentuan status pengungsi. Sehubungan dengan keadaan tersebut, UNHCR menjadi badan yang memproses permintaan status pengungsi di Indonesia. UNHCR menjalankan prosedur Penentuan Status

⁵⁸ Hasil wawancara dengan KASUBDIT Kemanusiaan, Direktorat HAM dan Multilateral, Dirjen Multilateral Kementerian Luar Negeri RI, *op.cit*

Pengungsi (RSD) atau *Refugee Status Determination*, yang dimulai dengan registrasi atau pendaftaran terhadap para pencari suaka. Setelah registrasi, UNHCR akan melakukan wawancara individual dengan masing – masing pencari suaka, dengan didampingi seorang penerjemah yang kompeten. Proses ini melahirkan keputusan yang beralasan yang menentukan apakah permintaan status pengungsi seseorang diterima atau ditolak dan memberikan masing – masing individu sebuah kesempatan (satu kali) untuk meminta banding apabila permohonannya ditolak. Mereka yang teridentifikasi sebagai pengungsi akan menerima perlindungan selama UNHCR mencari solusi jangka panjang, yang biasanya berupa penempatan di negara lain. Untuk tujuan ini, UNHCR berhubungan erat dengan negara – negara yang memiliki potensi untuk menerima pengungsi. Sampai dengan akhir Februari 2013, sebanyak 7,288 pencari suaka dan 1,938 pengungsi terdaftar di UNHCR Jakarta secara kumulatif.⁵⁹

Salah satu perlindungan yang paling mendasar dari penanganan pengungsi adalah pengungsi dapat menikmati perlindungan dari pemulangan yang sewenang-wenang ke negara dimana mereka menghadapi resiko penganiayaan. Prinsip ini dikenal dengan prinsip *non refoulement* dan seringkali hal ini disebut sebagai tonggak dari perlindungan internasional terhadap pengungsi.⁶⁰

Hak ini secara khusus dijelaskan dalam Pasal 33 ayat 1 dari Konvensi Tahun 1951, yaitu:

No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in

⁵⁹ www.unhcr.org, diakses pada tanggal 27 Nopember 2013.

⁶⁰ UNHCR, 2005, **Penentuan Status Pengungsi: Mengenali Siapa itu Pengungsi**, UNHCR, (selanjutnya disingkat UNHCR III), hlm 15.

any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, member-ship of a particular social group or political opinion.

“Tidak satupun dari Negara-negara Yang Mengadakan Perjanjian akan mengusir atau mengembalikan seorang pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana kehidupan atau kebebasannya akan terancam oleh karena suku, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pendapat politiknya.”

Pada intinya Prinsip non refoulement tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 Konvensi mengenai Status Pengungsi Tahun 1951 merupakan aspek dasar hukum pengungsi yang melarang negara untuk mengusir atau mengembalikan seseorang ke negara asalnya dimana kehidupan dan kebebasannya akan terancam.

Untuk perwujudan prinsip non refoulment bagi para pengungsi yang sedang transit di Indonesia sudah terlaksana, terlihat dari bagan 4.1. yang menjelaskan tentang mekanisme penanganan pengungsi di Indonesia, bahwa pemerintah Indonesia masih memberi kesempatan kepada para pengungsi untuk tetap berada pada wilayah Indonesia terutama dalam proses penentuan status yang dilakukan oleh UNHCR. Dalam proses pemberian status dan pencarian negara ketiga bagi para pengungsi memang membutuhkan waktu yang cukup lama, tetapi pemerintah Indonesia juga tidak melakukan pemulangan kepada para pengungsi tersebut. Dari tindakan yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia tersebut, bahwa pemerintah Indonesia sudah bisa melaksanakan ketentuan non refoulment dari Konvensi 1951.

Selain *non refoulment*, dalam hal ini hak asasi lain yang dimiliki pengungsi

yaitu:

1. Pengungsi memiliki hak asasi untuk menikmati kebebasan dari penindasan
2. Pengungsi memiliki hak asasi untuk tidak dikembalikan secara paksa bila pemulangan itu akan dimunculkan ancaman bagi kehidupan, keamanan, atau kebebasan mereka. Sehingga jaminan keamanan merupakan hak pengungsi yang harus dipenuhi oleh pemerintah.
3. Pengungsi memiliki hak asasi untuk bergerak secara bebas, bebas memilih tempat tinggal sesuai haknya, bebas meninggalkan negara dan kembali ke negara. Sebagai suatu hak asasi maka negara harus melindunginya, dalam hal ini dilaksanakan oleh pemerintah. Penanganan pengungsi yang tidak serius, sama saja dengan membatasi kebebasan orang untuk bergerak karena hak-hak perdatanya tidak terjamin secara pasti.
4. Pengungsi memiliki hak asasi untuk bebas dari diskriminasi atas dasar ras, warna kulit, gender, bahasa, agama, kebangsaan, atau status lain apapun. Penangan pengungsi harus berjalan secara non diskriminatif.
5. Pengungsi memiliki hak asasi bagi perlindungan hukum yang setara, akses yang setara bagi peradilan, dan bebas dari penahanan sewenang-wenang atau tanpa hak. Pengungsi yang merasa bahwa hak-haknya dilanggar boleh mengambil langkah-langkah hukum untuk menegakkan hak-haknya tersebut. Pemerintah harus menjamin bahwa hak tersebut terjamin, sedangkan lembaga pengadilan harus menjamin akses yang dimaksud tersebut di atas.

6. Pengungsi memiliki hak asasi atas kewarganegaraan. Sebagai warga negara maka pengungsi memiliki hak-hak yang tidak ada kurangnya dengan warga negara lain yang tidak mengalami nasib yang sama. Kondisi pengungsi tidak boleh menyebabkan seorang warga negara merasa tersingkirkan atau terkucilkan di lingkungannya. Pendampingan dari pemerintah akan bisa membantu pemulihan martabat social sebagai warga negara.
7. Pengungsi memiliki hak asasi untuk hidup. Hak tersebut paling mendasar. Jaminan kesehatan yang baik dan dapat diakses secara murah dan bermutu merupakan bentuk perlindungan atas hak hidup pengungsi.
8. Pengungsi memiliki hak asasi untuk dilindungi dari penyiksaan atau perlakuan menyakitkan. Bagaimanapun pengungsi adalah kelompok yang rentan. Pada saat konflik terjadi, kemungkinan telah terjadi penyiksaan atau perlakuan menyakitkan lainnya. Pemulihan hak asasi manusia harus dilakukan untuk menangani masalah ini.
9. Pengungsi memiliki hak asasi untuk bebas dari genosida atau pembersihan etnis. Identitas budaya, semangat komunal, identitas etnis haruslah terpelihara dan dijunjung. Penanganan pengungsi tidak boleh menyebabkan orang terlepas hubungannya dengan tanah dimana dia berasal yang merupakan sumber identitas budayanya.
10. Pengungsi memiliki hak asasi untuk standar kehidupan yang layak, termasuk makanan, pakaian, dan perumahan yang layak. Penyediaan makanan, pakaian dan perumahan harus menjadi program standar

pemerintah untuk diberikan kepada para pengungsi. Pemerintah harus menjamin agar setiap orang menerima secara penuh apa yang menjadi haknya.

11. Pengungsi memiliki hak asasi untuk bekerja dan memperoleh jaminan dasar pekerja. Sebenarnya perlu ada pendataan mengenai pekerjaan setiap pengungsi.

12. Pengungsi memiliki hak asasi untuk memperoleh standar kesehatan setinggi mungkin dan akses pada layanan kesehatan. Pengungsi memiliki hak asasi untuk hidup dalam lingkungan yang sehat dan aman. Penegakan hukum harus dijalankan secara konsisten, berbarengan dengan itu perlu dilakukan upaya memperkuat integrasi social agar muncul ketahanan sosial masyarakat.

13. Pengungsi memiliki hak asasi atas pendidikan.

14. Pengungsi memiliki hak asasi untuk bebas dari eksploitasi ekonomi dan seksual, terutama bagi pengungsi perempuan dan anak-anak.

15. Pengungsi memiliki hak asasi untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan, keluarga dan masyarakat pengungsi.

16. Pengungsi memiliki hak asasi pada pembangunan berkelanjutan. Kondisi wilayah yang rusak akibat kerusuhan, lahan pertanian yang dirusak, atau kondisi pemukiman yang tidak layak perlu diperbaiki. Kerusuhan semestinya menjadi momentum pemulihan kehidupan rakyat yang berkelanjutan.

17. Pengungsi memiliki hak asasi bagi perdamaian. Pengungsi harus hidup dengan bebas dari rasa takut.

Untuk perwujudan hak-hak yang telah disebutkan diatas, bagi pemerintah Indonesia masih membutuhkan waktu dalam hal pelaksanaan hak-hak tersebut, mengingat hak-hak tersebut bukan inti dari perwujudan Konvensi Pengungsi 1951. Hal yang paling utama bahwa dari pemerintah Indonesia sendiri sudah bisa mewujudkan prinsip-prinsip yang terpenting dari Konvensi Pengungsi 1951 yaitu tidak memulangkan (*non refoulment*), tidak melakukan pengusiran (*non expulsion*), tidak membedakan (*non discrimination*), dan juga tidak melakukan tindak pidana bagi para pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia saat ini.



BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

a. Alasan Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Pengungsi

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa alasan-alasan Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi tahun 1951 bahwa pemerintah Indonesia menilai ketentuan-ketentuan dalam Konvensi Pengungsi tahun 1951 masih berat untuk dilaksanakan, terutama ketentuan yang terdapat pada Pasal 17 mengenai Hak untuk bekerja bagi para pengungsi dan Pasal 21 mengenai Hak untuk mempunyai rumah bagi para pengungsi. Selain itu dalam penanganan pengungsi di Indonesia sudah ada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian yang mengatur mengenai orang asing. Dari hasil penelitian yang didapat bahwa sudah ada Rancangan Peraturan Presiden dalam bentuk Naskah Akademik yang mengatur secara spesifik mengenai pengungsi dan belum ada tahap lanjutan untuk legislasi ke DPR, sehingga pemerintah Indonesia belum meratifikasai Konvensi 1951 dan lebih memfokuskan untuk mempersiapkan rancangan tersebut.

Untuk alasan non yuridis sebab-sebab pemerintah Indonesia belum melakukan ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 yaitu karena Konvensi tersebut merupakan produk lama yang dulu dibuat hanya untuk menangani masalah residu dari Perang Dunia ke II, selain itu aturan-aturan yang ada di dalam Konvensi Pengungsi 1951 tersebut dianggap sudah tidak cukup atau sudah tidak memadai lagi. Jika Indonesia mengikatkan diri kepada konvensi 1951, tindakan tersebut hanya akan menambah

kewajiban bagi Indonesia, sementara manfaat dari ratifikasi konvensi tersebut masih diperdebatkan. Selain itu, aspek dari segi sosial dan politik hukum juga menjadi pertimbangan untuk kondisi belum diratifikasinya Konvensi Pengungsi 1951.

b. Perlindungan hukum bagi pengungsi di Indonesia

Untuk perlindungan hukum bagi pengungsi di Indonesia, pemerintah Indonesia sudah bisa melaksanakan prinsip-prinsip utama yang diatur dalam Konvensi Pengungsi 1951 yaitu tidak memulangkan (*non refoulment*), tidak mengusir (*non expulsion*), tidak membedakan (*non discrimination*), dan juga tidak melakukan tindak pidana bagi para pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia, meskipun ada beberapa hak bagi para pengungsi yang masih belum terpenuhi.

5.2. Saran

a. Meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, alangkah lebih baik jika Indonesia sudah mempunyai instrument hukum nasional yang secara khusus mengatur tentang sistem penanganan pengungsi yang masuk di wilayah Indonesia. Penulis menginginkan adanya aturan yang jelas dari segi perlindungan secara normatif dan juga adanya aturan pelaksanaan yang memang bisa dilakukan oleh setiap lembaga yang bersangkutan sehingga proses penanganan tersebut betul-betul berjalan.

b. Untuk menjunjung tinggi hak-hak para pengungsi sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Konvensi Pengungsi 1951, sebaiknya pemerintah Indonesia melaksanakan ketentuan-ketentuan tersebut sesuai dengan kemampuan yang ada

mengingat kondisi Indonesia masih belum memungkinkan untuk melaksanakan semua ketentuan tersebut.

