

# HASIL CEK\_penanganan pengungsi di indonesia (protek)

*by* Fithriatus Shalihah 60191183

---

**Submission date:** 18-Jan-2022 11:05AM (UTC+0700)

**Submission ID:** 1743318688

**File name:** penanganan\_pengungsi\_di\_indonesia\_protek.pdf (885.55K)

**Word count:** 41869

**Character count:** 252419

# Penanganan Pengungsi di Indonesia

Dr. Fithriatus Shalihah, S. H., M. H.  
Muhammad Nur, S. H., M. H.



**2 Sanksi Pelanggaran Pasal 113  
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014  
Tentang Hak Cipta**

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf e, dan/atau huruf h untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 1000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 4000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# Penanganan Pengungsi di Indonesia

Dr. Fithriatus Shalihah, S. H., M. H.  
Muhammad Nur, S. H., M. H.



## Penanganan Pengungsi di Indonesia

Copyright © 2021 Dr. Fithriatus Shalihah, S. H., M. H. dan Muhammad Nur, S. H., M. H.

ISBN: 978-625-6071-21-1

16 x 23 cm, xii + 158 hlm

Cetakan Pertama, April 2021

### Penulis:

Dr. Fithriatus Shalihah, S. H., M. H.

Muhammad Nur, S. H., M. H.

Editor: Budi Asyhari

Layout: Ratih Purwandari

Cover: Hafidz Irfana

Diterbitkan oleh:

**UAD PRESS**

(Anggota IKAPI dan APPTI)

Alamat Penerbit:

Kampus II Universitas Ahmad Dahlan

Jl. Pramuka No. 46, Sidikan, Umbulharjo, Yogyakarta

Telp. (0274) 563515, Phone (+62) 882 3940 9820

*All right reserved.* Semua hak cipta © dilindungi undang-undang. Tidak diperkenankan memproduksi ulang atau mengubah<sup>2</sup> dalam bentuk apa pun melalui cara elektronik, mekanis, fotocopy, atau rekaman sebagian atau seluruh buku ini tanpa izin tertulis dari pemilik hak cipta.

# Prakata

---

Puji syukur kepada Allah SWT atas terselesainya buku ini. Buku *Penanganan Pengungsi di Indonesia* ini merupakan buku monograf yang menjadi salah satu luaran wajib yang harus penulis penuhi dalam menyelesaikan penelitian internal UAD yang didanai oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM) Universitas Ahmad Dahlan (UAD) Yogyakarta, dengan harapan dapat menambah khasanah pustaka yang berhubungan dengan perlindungan hukum terhadap pengungsi menurut hukum internasional dan penanganan pengungsi di Indonesia.

Usaha yang telah dilakukan pemerintah Indonesia selama ini dalam memberikan perlindungan dan penanganan terhadap pengungsi patut dihargai. Sebagai negara yang bukan menjadi pihak dari konvensi tentang status pengungsi, Indonesia telah menjalankan fungsinya sebagai bagian dari masyarakat dunia dalam pelaksanaan misi kemanusiaan PBB dalam hal perlindungan pengungsi. Kesediaan Pemerintah Daerah di berbagai kota besar di tanah air dalam menerima kedatangan pengungsi juga harus dibarengi dengan pengawasan yang memadai untuk memperkecil persoalan-persoalan yang mungkin timbul. Namun, dalam konteks Indonesia, sebagai negara berdaulat, apabila ada suatu kondisi yang membahayakan stabilitas nasional dengan keberadaan pengungsi yang semakin banyak berdatangan, maka timbul pertanyaan, apakah ketaatan suatu negara terhadap ketentuan hukum internasional harus mengabaikan kepentingan nasional?

Buku *Penanganan Pengungsi di Indonesia* ini merupakan rujukan dari berbagai buku maupun jurnal ilmiah yang telah ada, baik tentang kajian perlindungan pengungsi secara umum maupun perlindungan pengungsi yang berada di Indonesia secara khusus. Dalam buku ini, pembaca dapat memperoleh referensi tentang *Gambaran Umum tentang Pengungsi* yang penulis sajikan pada Bab 1, *Keberadaan dan Perlindungan Pengungsi di Indonesia* pada Bab 2, *Perlindungan Pengungsi dalam Perspektif Hukum Internasional* pada Bab 3, dan *Penanganan Pengungsi di Indonesia* pada Bab 4. Masing-masing bab terdiri atas subbab yang sistematis. Khusus pada Bab 2, penulis sajikan komparasi pemenuhan hak-hak pengungsi dengan mengambil lokasi Rumah Detensi Imigrasi di Kota Pekanbaru dan Kota Makassar, tempat penulis dan tim telah melakukan penelitian lapangan.

Terima kasih tak terhingga kepada Bapak Muhammad Nur, S. H., M. H. atas kerjasama yang sangat baik dalam melaksanakan penelitian ini hingga selesai. Tentu saja, keharusan keterlibatan mahasiswa menjadi enumerator pada kegiatan penelitian menjadi hal yang sangat baik dalam mendorong mahasiswa memahami kegiatan ilmiah ini, khususnya menambah wawasan dan pengetahuan mahasiswa tentang perlindungan pengungsi di Indonesia. Terima kasih untuk kedua enumerator, M. Raka Fikri dan Ayu Purwaningsih.

Tidak lupa ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada Kepala Kantor Rudenim Kota Makassar dan segenap jajarannya, Pimpinan Perwakilan UNHCR Makassar, Pimpinan Kanwilkumham Riau, Kepala Rumah Detensi Imigrasi Kota Pekanbaru beserta jajarannya, dan juga Pimpinan Perwakilan UNHCR Pekanbaru, atas izin penelitian dan segala kemudahan yang diberikan dalam melayani penulis dan tim pada saat melakukan penelitian. Tak lupa penulis haturkan banyak terima kasih kepada Pimpinan LPPM UAD yang telah memberikan kesempatan melakukan penelitian kepada penulis tentang *Penanganan Pengungsi di Indonesia dalam Perspektif Hukum Internasional*.

2

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa buku ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis dengan hati terbuka mengharapkan kritik dan saran dari berbagai pihak. Akhirnya, penulis hanya berharap kiranya buku ini menjadi buah ikhtiar untuk memperoleh ridha Allah SWT. Semoga bermanfaat!

Yogyakarta, 7 April 2021

Penulis





# Daftar Isi

---

**Kata Pengantar | v**

**Daftar Isi | vii**

## **Bab 1.**

### **Gambaran tentang Pengungsi | 1**

|   |    |
|---|----|
| A. Sejarah Perlindungan Hukum Pengungsi                             | 2  |
| B. Pengertian Pengungsi dan Ruang Lingkupnya                        | 7  |
| C. Pengertian Pengungsi Menurut Konvensi Internasional              | 8  |
| D. Sejarah Pengungsi  | 11 |
| E. Istilah-istilah dalam Hukum Pengungsi Internasional              | 22 |
| F. Prinsip-prinsip Dasar Pengungsi Internasional dan Nasional       | 29 |
| G. Instrumen Perlindungan Internasional dan Regional bagi Pengungsi | 34 |
| H. Klasifikasi Pengungsi  | 66 |
| I. Subjek Perlindungan Internasional                                | 68 |

## **Bab 2.**

### **Keberadaan dan Perlindungan Pengungsi di Indonesia | 71**

|   |    |
|---|----|
| A. Eksistensi Pengungsi di Indonesia  | 71 |
| B. Peranan Organisasi-organisasi Internasional dalam Menangani Pengungsi di Indonesia | 76 |

|  |     |
|--|-----|
| 1. Keberadaan Pengungsi di Kota Pekanbaru  | 86  |
| 2. Keberadaan Pengungsi di Kota Makassar   | 101 |
| C. Komparasi Pemenuhan Hak Pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi (Studi di Rudenim Kota Pekanbaru dan Rudenim Kota Makassar) | 107 |
| 1. Komparasi dalam Pemenuhan Hak Pendidikan dan Pengajaran   | 112 |
| 2. Komparasi dalam Pemenuhan Hak <i>Non-Refoulement</i>  | 121 |
| 3. Komparasi dalam Pemenuhan Hak Kebebasan Bergerak  | 127 |
| 4. Komparasi Pemenuhan Hak atas Pekerjaan  | 129 |
| 5. Hak atas Layanan Kesehatan  | 130 |

### **Bab 3.**

#### **Perlindungan Pengungsi dalam Perspektif Hukum Internasional | 133**

### **Bab 4.**

#### **Penanganan dan Perlindungan Pengungsi di Indonesia | 141**

|   |     |
|---|-----|
| A. Dasar Hukum Penanganan dan Perlindungan Pengungsi di Indonesia sebagai Negara Transit sebelum Peraturan Presiden RI Nomor 125 Tahun 2016 | 141 |
| B. Dasar Hukum Penanganan dan Perlindungan Pengungsi di Indonesia sebagai Negara Transit sebelum Peraturan Presiden RI Nomor 125 Tahun 2016 | 144 |

**Daftar Pustaka | 147**

**Biografi Penulis | 155**

“Dan tolong-menolonglah kamu dalam mengerjakan kebajikan dan taqwa, dan jangan tolong menolong dalam berbuat dosa dan permusuhan. Bertaqwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah sangat berat siksaanNya.”

—Q. S. Al-Maidah: 2

“Berusaha mengutamakan hubungan baik di atas pencapaian. Yang berlangsung hanya empati nilai, perhubungan kemanusiaan, kemesraan persaudaraan, persambungan ilmu, penyatuan cinta. Adapun uang, fasilitas dan *maintenance* setiap perjalanan ikhtiar, hanya sertaaan otomatis dari gairah kasih sayang kehidupan.”

— *Fithriatus Shalihah*

“Hidup adalah realitas, meski kita dipersilakan bermimpi. Jika permainan hidup membuatmu terlena, kembalilah pada niat awal. Yang selamat hanya yang berada pada rel yang seharusnya. Satu lagi, jangan intervensi pekerjaan Tuhan (Sang penentu takdir). Jalani hal yang harus dijalani.”

— *Fithriatus Shalihah*



# Bab 1

## Gambaran tentang Pengungsi

---

Globalisasi telah memberikan berbagai macam perubahan dalam kehidupan dan cara pandang manusia. Salah satunya dapat dilihat dari aspek sosial, yaitu memudahkan orang dari suatu negara berpindah dari satu negara ke negara lainnya dengan berbagai alasan dan tujuan yang berbeda, salah satunya dengan tujuan mencari perlindungan. Perlindungan tersebut dibutuhkan oleh orang-orang yang mencari tempat yang aman ketika daerahnya ada bahaya yang mengancam yang disebut dengan pengungsi.<sup>1</sup> Pengungsi biasanya berasal dari etnis minoritas di negaranya yang tidak selalu memperoleh perlakuan yang baik di wilayah negara yang didudukinya.<sup>2</sup>

Ada beberapa alasan yang membuat pengungsi yang membutuhkan perlindungan dan bantuan yaitu disebabkan bencana alam dan akibat ulah manusia.<sup>3</sup> Tujuan mereka salah satunya yaitu mencari suaka. Suaka adalah penganugerahan perlindungan dalam wilayah suatu negara kepada orang-orang dari pengejaran atau bahaya besar,<sup>4</sup> seperti terancam kesela-

---

<sup>1</sup> Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 19.

<sup>2</sup> M. Riadhussyah, "Tanggung Jawab Indonesia sebagai Negara Transit bagi Pengungsi Anak Berdasarkan Hukum Internasional", *Jurnal Hukum Ius Quae Iustum*, No. 2/Vol. 23 (April 2016), hlm. 232.

<sup>3</sup> Wagiman, *Hukum Pengungsi*, ... hlm. 86.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 94.

matannya di daerah asalnya sendiri. Dengan terancamnya keselamatan, ini membuktikan bahwa mereka tidak sejahtera dan merasa tidak damai.

### A. Sejarah Perlindungan Hukum Pengungsi

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), sebagai organisasi internasional yang memiliki tujuan untuk mewujudkan perdamaian dan kesejahteraan masyarakat di seluruh dunia, telah membuat langkah dalam mengatasi permasalahan pengungsi tersebut. Dengan melaksanakan *Universal Declaration of Human Rights* yang dalam Sidang Majelis PBB pada tanggal 10 Desember 1949 memperoleh suara bulat, hak untuk memperoleh perlindungan atau suaka di negara lain tercantum pada Pasal 14 Ayat (1) yang berbunyi "*Everyone has the right to seek and enjoy in other countries asylum from persecution*". Terjemahan bebas dari ketentuan dalam pasal di atas adalah suatu keadaan yang mengakibatkan lahirnya suatu hak yang diberikan kepada tiap orang di suatu negara untuk memperoleh perlindungan atau suaka dari negara lain akibat adanya suatu tekanan di negara asalnya, sehingga hak untuk memperoleh suaka atau perlindungan di negara lain merupakan suatu bentuk hak asasi, yaitu hak *inherent* untuk hidup yang diberikan kepada tiap-tiap manusia serta harus diakui secara universal dan dijamin oleh hukum. Hal ini merupakan suatu bentuk maklumat bahwa tiada seorang pun yang mampu merampas hidup seseorang dengan cara yang sewenang-wenang. Oleh karena itu, perlindungan terhadap pengungsi pada dasarnya merupakan tanggung jawab setiap negara.<sup>5</sup>

Deklarasi Universal HAM tahun 1948 diterjemahkan ke dalam bentuk instrumen yuridis, yaitu Konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi. Konvensi ini lebih khusus membahas mengenai keadaan dan status pengungsi apabila dibandingkan dengan Deklarasi Universal HAM yang tentunya lebih fokus pada pengaturan kebijakan mengenai hak asasi. Penanganan permasalahan pengungsi internasional didorong oleh rasa kemanu-

<sup>5</sup> Sigit Riyanto, "Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia", *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 2, No. 1 (Oktober 2004), hlm 67.

siaan untuk memberikan perlindungan terhadap para pengungsi yang meninggalkan negaranya karena tidak terlindungi oleh negaranya, bahkan karena keselamatan jiwanya terancam. Namun demikian, kedudukan sifatnya tidak permanen dan dapat berubah. Dalam menjalankan statusnya sebagai pengungsi di sebuah negara, pengungsi wajib mematuhi semua hukum dan peraturan atau ketentuan-ketentuan untuk menciptakan ketertiban umum. Oleh karenanya, pengaturan terhadap pengungsi di seluruh dunia saat ini mengacu kepada Konvensi 1951 dan Protokol 1967, yang kewenangannya berada di bawah organisasi yang dibentuk oleh PBB yang peruntukannya khusus untuk penanganan dan perlindungan pengungsi di seluruh dunia. Organisasi PBB tersebut bernama *United Nation High Commissions of Refugee* (UNHCR).

Pengungsi menurut Konvensi tahun 1951 adalah seseorang yang oleh karena rasa takut yang wajar akan dianiaya berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada suatu kelompok sosial tertentu, atau pandangan politik, berada di luar negeri kebangsaannya, dan tidak dapat atau, karena rasa takut itu, tidak berkehendak berada di dalam perlindungan negaranya. Konvensi ini merupakan instrumen mengenai status dan berbasis pada hak-hak serta didukung oleh sejumlah prinsip-prinsip dasar, terutama non-diskriminasi, serta larangan pengenaan hukuman dan larangan pengusiran (*non-refoulement*).

Untuk mengatasi berbagai kelemahan dan menyempurnakan perlindungan atas pengungsi sebagaimana diakomodir dalam Konvensi 1951, maka lahirlah instrumen pelengkap dalam bentuk protokol pada tahun 1967. Kemudian protokol ini dikenal dengan nama Protokol 1967. Hal-hal yang menjadi isi dari Protokol Konvensi 1967 yaitu menghapus dua hal pokok dalam Konvensi 1951 yang berhubungan dengan pembatasan geografis dan waktu.<sup>4</sup>

Selain itu, Konvensi dan Protokol ini berlaku dengan pengecualian pemberlakuan untuk permohonan atas status pengungsi bagi orang-orang yang melakukan kejahatan perang atau kejahatan kemanusiaan, ke-

---

<sup>4</sup> Wagiman, *Hukum Pengungsi*... hlm. 105.



jahatan non-politik yang serius, atau bersalah atas tindakan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip-prinsip PBB. Konvensi ini juga tidak berlaku bagi pengungsi yang memperoleh perlindungan dari badan PBB selain UNHCR,<sup>7</sup> seperti pengungsi Palestina yang berada di bawah naungan *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA).

Keberadaan UNHCR saat ini masih sangat dibutuhkan. Hal ini mengingat jumlah pengungsi terus mengalami peningkatan yang signifikan. Terbukti saat ini jumlah pengungsi yang tersebar di seluruh penjuru dunia menduduki angka 26 juta jiwa. Keberadaan pengungsi ini dilatarbelakangi oleh berbagai faktor, seperti faktor internal negara maupun akibat konflik bersenjata. Negara dengan jumlah pengungsi terbanyak dirunjukkan oleh Afganistan sebanyak 2,3 juta jiwa, disusul oleh Rwanda dan Bosnia-Herzegovina sebanyak 2,3 juta dan 1,7 juta jiwa.<sup>8</sup> Kebanyakan negara tersebut berasal dari negara konflik, sehingga keadaan ini yang kemudian menjadikan pentingnya gerakan kemanusiaan dengan memberikan rasa aman atas diri mereka yang tidak dapat diberikan oleh negara yang bersangkutan.

Indonesia memiliki posisi yang strategis, yaitu berada di antara dua benua dan dua samudera. Negara kepulauan ini menjadi jalur lalu lintas dari Asia menuju Australia serta Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Dengan berada di posisi letak geografis yang strategis, Indonesia dijadikan sebagai tempat pergerakan dan transit dari para pengungsi asing yang berasal dari Asia yang sebagian besar menuju Australia. Sejak tahun 1999, Indonesia telah dijadikan tempat transit oleh orang-orang Timur Tengah menuju Australia. Namun, terdapat kebijakan terbaru dari Australia (*Protection Elsewhere Policy*) yang tidak menerima siapa pun untuk ditempatkan di Australia.

---

<sup>7</sup> Laura Hartjalo, "Studi Perbandingan Ketentuan Perlindungan Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia dan Negara Lainnya", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 12 No. 1 (2015), hlm 10.

<sup>8</sup> "UNHCR di Indonesia", <https://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia>, diakses pada 12 Juni 2020.

Pada dasarnya, perlindungan terhadap pengungsi merupakan kewajiban dari setiap negara. Negara penerima mau menerima pengungsi yang telah lama merasakan tidak aman, terancam, dan penindasan di negara asalnya. Permasalahan mengenai pemberian perlindungan dan bantuan terhadap pengungsi telah menjadi permasalahan internasional dan telah diformulasikan dalam bentuk Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang status pengungsi.

Indonesia tidak termasuk dalam negara pihak Konvensi dan hingga saat ini Indonesia belum juga meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang status pengungsi. Namun demikian, meskipun belum meratifikasinya, bukan berarti Indonesia dapat melepaskan dan bersikap acuh tak acuh terhadap permasalahan pengungsi karena terdapat prinsip-prinsip hukum internasional yang harus dipatuhi oleh Indonesia. Salah satunya adalah prinsip-prinsip suaka yang memiliki keterkaitan dengan aspek perlindungan terhadap hak asasi manusia.<sup>9</sup> Dalam prinsip suaka, tercantum adanya kewajiban untuk menghormati prinsip *non-refoulement*. Prinsip ini, oleh sebagian ahli hukum, termasuk dalam kategori *Jus Cogens*. Prinsip *non-refoulement* memiliki arti bahwa dilarangnya pengembalian pencari suaka politik ke negara asalnya.<sup>10</sup> Sebagaimana dalam Pasal 33 Konvensi tahun 1951 yang berisi bahwa substansi dari prinsip *non-refoulement* adalah jaminan suatu negara untuk tidak akan mengusir atau mengembalikan seorang pengungsi dengan cara apa pun ke negara asalnya yang mengancam kehidupan dan kebebasannya.

Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2) merupakan prinsip *non-refoulement* yang oleh beberapa pendapat dianggap sebagai suatu *Jus Cogens*. Konsep *Jus Cogens* didefinisikan sebagai sumber utama (*primary source*) dari norma-norma hukum yang mengatur hubungan internasional.<sup>11</sup> Walaupun terdapat prinsip Hukum Internasional "*treaties may neither impose obligations on, nor create legal entitlements for, third states (pacta tertiis nec nocent*

<sup>9</sup> Wagiman, *Hukum Pengungsi*..., hlm. 115.

<sup>10</sup> Aryani Yuliantiningih, "Perlindungan Pengungsi dalam Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Islam", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13 No. 1 (Januari 2013), hlm. 187.

<sup>11</sup> Seltzer, *Hukum Internasional Suatu Pengantar* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 67.

*nee prosumt*)”, yaitu perjanjian internasional dalam hal ini Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang status pengungsi tidak memberikan kewajiban pada Indonesia sebagai negara ketiga, bukan berarti tidak ada standar internasional (*international standard of treatment*) dan ukuran perlakuan nasional (*national standard of treatment*) dalam memperlakukan pengungsi yang tinggal di negara ketiga. Standar internasional menekankan perlakuan terhadap orang asing harus berpedoman pada ukuran-ukuran internasional. Sedangkan standar nasional memperlakukan orang asing harus diperlakukan sama dengan warga negara sesuai dengan hukum masing-masing negara, sehingga penentuan status pengungsi tidak masuk dalam ranah kewenangan pemerintah Indonesia, melainkan menjadi kewenangan UNHCR selaku instansi yang diberikan kewenangan atasnya berdasarkan Statuta UNHCR tahun 1950.

Kepedulian Indonesia menjadi negara transit bagi pengungsi tidak lepas dari kesadarannya sebagai bagian dari masyarakat dunia yang tidak boleh menutup mata terhadap fenomena datangnya pengungsi yang tertolak atau tertunda penerimaannya di negara tujuan. Ketentuan yang mengatur mengenai perlindungan pengungsi telah ditetapkan dalam konvensi internasional dengan ruang lingkup *law making treaty*. Dengan demikian, sebagai anggota PBB, Indonesia telah menghormati ketentuan tersebut dengan tersedianya penampungan pengungsi yang ada saat ini di berbagai provinsi di Indonesia, termasuk di Kota Pekanbaru (Provinsi Riau) dan Kota Makassar (Provinsi Sulawesi Selatan). Namun, tentunya akan menjadi persoalan apabila penghormatan terhadap hukum internasional terkait perlindungan atas pengungsi ini justru mengganggu kepentingan nasional, seperti munculnya berbagai persoalan sosial di masyarakat.

## B. Pengertian Pengungsi dan Ruang Lingkupnya

### 1. Pengertian Pengungsi Menurut Istilah

Pengungsi berasal dari kata *ungsi* yang artinya pindah.<sup>12</sup> Pengungsi didefinisikan sebagai orang yang berpindah tempat tinggal karena suatu faktor tertentu. Dikatakan pula sebagai seseorang yang meninggalkan negaranya untuk menuju negara lain karena adanya suatu perbedaan aliran politik. Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dikatakan bahwa kegiatan mengungsi yang dilakukan oleh seseorang dilandasi oleh suatu keadaan yang mengharuskan dirinya untuk pindah demi keberlangsungan hidup. Keadaan bahaya yang dimaksud dapat diakibatkan karena perbuatan manusia (*manmade disaster*) dan juga bencana alam (*natural disaster*). Tempat perlindungan pengungsi tidak hanya tertuju pada suatu negara tertentu, tetapi juga dapat pada negara sendiri<sup>13</sup> apabila penyebab terjadinya kegiatan mengungsi, yaitu bencana alam, seperti banjir, tanah longsor, gempa bumi, dan sebagainya.

### 2. Pengertian Pengungsi Menurut Ahli

Beberapa ahli memberikan pandangan mengenai pengungsi, adapun di antaranya:

#### a. Pietro Verri

Pietro Verri menjabarkan pengertian terkait pengungsi dengan berlandaskan pada ketentuan yang tertuang dalam pasal 1 *UN Convention on the Statue of Refugees* tahun 1951, yaitu "*applies to many people who have fled the country of his nationality to avoid persecution or the threat of persecution*". Pietro Verri berpandangan bahwa yang dikategorikan sebagai pengungsi adalah pihak yang sengaja meninggalkan negara asalnya karena adanya perasaan takut untuk terus tinggal yang disebabkan oleh segala bentuk penyiksaan yang diterima. Dengan demikian, terhadap orang-orang yang ber-

<sup>12</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1995), hlm. 657.

<sup>13</sup> Achmad Romlan, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional, Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Pertindungan Internasional*, UNHCR Indonesia (Bandung: Sani Offset, 2003), hlm. 36.

pindah tempat dalam lingkungan negara yang sama belum dikategorikan sebagai pengungsi menurut ketentuan Konvensi di atas.

### b. Malcom Proudfoot

Malcom Proudfoot mengemukakan pemikirannya terhadap pengertian pengungsi dengan berlandaskan pada keadaan pengungsi yang terjadi pada Perang Dunia II. Adapun beliau sampaikan bahwa pengungsi adalah orang-orang yang dengan terpaksa berpindah hidup dari tempat asalnya ke tempat lain karena dipengaruhi oleh suatu perbuatan yang keji, seperti penganiayaan, pengusiran karena perbedaan keyakinan politik dengan penguasa negara, konflik bersenjata baik yang diakibatkan oleh golongan orang dalam negara yang sama maupun perang antarnegara secara besar-besaran yang kemudian membahayakan keselamatan dan kehidupan seseorang yang tinggal disana, dan eksploitasi warga negara untuk turut serta dalam perang Jerman, dan bentuk lainnya.<sup>14</sup>

## C. Pengertian Pengungsi Menurut Konvensi Internasional

Sesuai istilah yuridis yang ada, pengertian pengungsi akan dibedakan dengan tegas dari pengertian atau istilah lainnya. Terdapat istilah lain yang harus dijelaskan terkait pemahaman pengertian pengungsi. Istilah-istilah tersebut antara lain suaka, pencari suaka, dan istilah pengungsi itu sendiri. Pada draft UNHCR, suaka diartikan sebagai pengakuan secara resmi oleh negara bahwa seseorang adalah pengungsi dan memiliki hak dan kewajiban tertentu.

Dalam *Black's Law Dictionary*, pengungsi diartikan sebagai "A person taking refuge, esp. in a foreign country from war or persecution or natural

---

<sup>14</sup> "These forced movements, ... were the result of the persecution, forcible deportation, or flight of Jews and political opponents of the authoritarian governments; the transference of ethnic population back to their homeland or to newly created provinces acquired by war or treaty; the arbitrary rearrangement of prewar boundaries of sovereign states; the mass flight of the air and the terror of bombardment from the air and under the threat or pressure of advance or retreat of armies over immense areas of Europe; the forced removal of populations from coastal or defence areas under military dictation; and the deportation for forced labour to bolster the German war effort." (Lihat Achmad Rom-san, *Pengantar Hukum Pengungsi*..., hlm. 36.)

*disaster*”.<sup>15</sup> Sedangkan dalam *Longman Dictionary of Contemporary English*, pengertian dari pengungsi adalah “A person who has been driven from his country for political reason or during war” (*Longman Dictionary of Contemporary English*, 1981: 928). Selanjutnya dalam *Webster Ninth New Collegiate Dictionary*, pengungsi diartikan sebagai “One who flees to a foreign co-untry or power to escape danger or persecution”.<sup>16</sup>

Batasan pengertian pengungsi, secara hukum internasional, dijelaskan dalam Konvensi Pengungsi 1951. Menurut *Article 1A Paragraph (2) 1951 Convention*, Pengungsi adalah:

...as one who 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 unable or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or who, not having nationality and being outside the country of his former habitual residence as result of such events, is unable or owing to such fear, is unwilling to return to it.

Pada pasal tersebut lebih dijelaskan mengenai orang yang berada di luar negara asalnya atau domisili aslinya. Hal tersebut merupakan dasar fenomena yang sering terjadi di masyarakat internasional, yaitu ketakutan yang sah akan gangguan pada keselamatan diri dan keluarganya sebagai akibat kesukuan, agama, kewarganegaraan, dan keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik yang dianutnya, serta yang bersangkutan tidak mampu atau tidak ingin memperoleh perlindungan bagi dirinya dari negara asal tersebut, ataupun kembali ke sana karena mengkhawatirkan keselamatan dirinya.

Kemudian, dalam *Article 6 UNHCR Statute* dijelaskan mengenai pengertian pengungsi, yaitu:

*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*

<sup>15</sup> A. Garner, Bryan (ed.), *Black's Law Dictionary seventh Edition* (New York: St. Paul Minn, 1999), hlm. 321.

<sup>16</sup> Meriam-Webster, *Webster Ninth New Collegiate Dictionary* (Massachusetts: Springfield, 1990), hlm. 991.

1 *has or had well-founded fear of persecution by reasons of his race, religion, nationality or political option 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.*

Pasal diatas menjelaskan mengenai definisi pengungsi, yaitu sebagai seseorang yang berada di luar negara asalnya atau tempat tinggal asalnya. Dalam Protocol 1967, pengertian pengungsi dijelaskan dalam Article 1 paragraph 2, yaitu:

*For the purpose 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 ..." and the words "... a result of such events; in Article 1 A (2) were committed.*

Penjelasan mengenai pasal di atas merupakan perluasan definisi pengungsi pada Konvensi 1951 yang membuat negara-negara yang ikut dalam Protokol 1976 ini menerapkan definisi pengungsi menurut Konvensi 1951, tetapi tanpa adanya batasan waktu.

Pada prinsipnya, isi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 hampir sama, karena terdapat 3 (tiga) hal pokok isi konvensi, meliputi:

1. Pengertian dasar pengungsi

Pengertian dasar pengungsi diartikan dalam Konvensi 1951 dan Protocol 1967 penting diketahui sebab diperlukan untuk menetapkan status pengungsi seseorang (termasuk pengungsi atau bukan). Penetapan ini ditetapkan oleh negara tempat orang itu berada dan bekerja sama dengan UNHCR.

2. Status Hukum Pengungsi

hak dan kewajiban pengungsi di negara tempat pengungsian (hak dan kewajiban berlaku di tempat pengungsian itu berada).

### 3. Implementasi perjanjian, terutama menyangkut administrasi dan hubungan diplomatik

Di sini, titik beratnya adalah persoalan administrasi dan hubungan diplomatik (*diplomatic relation*) dan hal-hal yang menyangkut hubungan kerjasama dengan UNHCR. Dengan demikian, UNHCR dapat melaksanakan tugasnya sendiri dan melakukan tugas pengawasan, terutama terhadap negara-negara tempat pengungsi tersebut berada.

## D. Sejarah Pengungsi

### 1. Sejarah Pengungsi Dunia

Sepanjang sejarah peradaban manusia, pengungsi dan kegiatan pengungsian bukan fenomena baru. Keadaan ini telah diketahui manusia pasca terjadinya berbagai konflik dan peperangan. Para korban yang ditimbulkan dari aktivitas perang dan aksi kejahatan di suatu wilayah atau negara tertentu dinamakan sebagai pengungsi. Bentuk proses penyelamatan diri atas tindakan, sebagaimana di atas, pada umumnya ditempuh dengan cara mendatangi suatu wilayah atau negara lain yang dinilai tepat mampu memberikan rasa aman atas keselamatan hidup bagi para pengungsi. Permasalahan kemudian muncul ketika jumlah pengungsi yang datang terus mengalami peningkatan. Akibatnya, keberadaan pengungsi dapat memicu lahirnya gangguan pada struktur kehidupan manusia dari aspek keamanan, ketertiban masyarakat, sosial, dan politik di negara tujuan. Oleh karena itu, penanganan pengungsi merupakan permasalahan serius yang harus dihadapi bersama oleh seluruh masyarakat internasional secara keseluruhan.<sup>17</sup>

Pada tatanan dunia internasional, istilah pengungsi telah dikenal pasca meledaknya Perang Dunia I pada tahun 1914 hingga 1918. Saat itu, terjadi perang Balkan (1912-1913) yang melahirkan berbagai pergolakan di negara-negara tersebut khususnya Kekaisaran Rusia. Kon-

<sup>17</sup> Nurina Sepvika, "Peranan UNHCR dalam Menangani Pengungsi Pasca Konflik Mali di Mauritania 2012-2015", *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*, Nomor 3, Vol. 3 (2015), hlm. 86.



flik ini mengakibatkan kurang lebih 1-2 juta penduduk negara tersebut mencari perlindungan ke negara Eropa dan Asia, baik Asia Tengah maupun Asia Selatan, pada 1918, 1922, dan tahun setelahnya.<sup>18</sup>

Selama periode Liga Bangsa-Bangsa (1921-1946), berbagai badan dibentuk untuk membantu Komisi Agung Pengungsi, antara lain *The Nansen International Office for Refugees (1931-1938)*, *The Office of the High Commissioner for Refugees Coming From Germany (1933-1938)*, *The Office of The High Commissioner of The League of Nations for Refugees (1939-1946)*, dan *Intergovernmental Committee for Refugees (1938-1947)*.

Catatan sejarah membuktikan, benua Eropa telah beberapa kali menyaksikan arus besar migrasi kaum tertindas, korban perang, dan masyarakat marginal lain yang memilih hidup di tanah Eropa. Berikut ini adalah catatan sejarah migrasi besar-besaran pengungsi ke Benua Eropa:

- a. Pengungsi Yahudi yang melarikan diri ke berbagai negara Eropa pada Perang Dunia II

Sejarah pertama yang tercatat di abad modern tentang penerimaan masyarakat Eropa terhadap gelombang pengungsi terjadi di masa Perang Dunia II. Kala itu, ketika Nazi menguasai Jerman dan mulai melebarkan pengaruh dan kekuasaannya ke negara Eropa lainnya, jutaan orang Yahudi harus menjadi pengungsi dan melakukan migrasi besar-besaran, menjauh dari kejaran Nazi. Bahkan dikutip dari CNN, data dari *Jewish Virtual Library* menunjukkan fakta memilukan, sekitar 6 juta etnis Yahudi di seluruh Eropa tewas di tangan pasukan Nazi.

Sejak pemerintahan Nazi berkuasa dari tahun 1933 hingga Jerman Nazi mengalami kekalahan dan kejatuhan pada tahun 1945, ada lebih dari 340.000 orang Yahudi yang melarikan diri dari Jerman dan Austria. Namun, sejarah mencatat bahwa 100.000 di an-

---

<sup>18</sup> Gilbert Jaeger, "On the History of the International Protection of Refugees", *RICR* Vol. III, No. 843 (September 2001), hlm. 727-738.

tara para pengungsi Yahudi tersebut mengungsi ke beberapa negara, yang ternyata di kemudian hari ditaklukkan pula oleh pemerintahan Nazi Jerman saat itu. Akhirnya, sebagian besar mereka dideportasi dan mengalami pembantaian.

Setelah Jerman mengambil alih Austria pada Maret 1938 dan khususnya setelah *Pogrom Kristallnacht* yang terjadi pada 9-10 November 1938, negara-negara yang berada di Eropa Barat dan Amerika kedatangan gelombang pengungsi yang sangat besar. Alhasil, sekitar 85.000 pengungsi Yahudi (terdiri atas 120.000 imigran Yahudi) yang telah tercatat tiba di AS dalam kurung waktu Maret 1938 hingga September 1939. Namun, jumlah yang tercatat ini jauh dari jumlah pencari suaka yang sebenarnya. Pada akhir tahun 1938, 125.000 pemohon mengantri di luar konsulat AS berharap memperoleh 27.000 visa berdasarkan kuota imigrasi yang tersedia. Hingga Juni 1939, jumlah pemohon melonjak hingga 300.000 lebih.<sup>19</sup> Namun, sebagian besar pemohon tersebut ternyata tidak berhasil memperoleh visa.

Gelombang kedatangan pengungsi Yahudi ke AS terus berlanjut, tetapi pemerintah AS semakin ketat menerima mereka dan semakin banyak menolak permohonan suaka yang diajukan oleh para pengungsi tersebut. Pada beberapa kasus yang terjadi, pemerintah AS menolak transportasi kapal-kapal yang mengangkut pengungsi Yahudi untuk berlabuh ke wilayah negara AS. Alhasil, kapal-kapal tersebut akhirnya kembali ke Eropa dan mencari alternatif di negara lain. Sebagian di antara mereka akhirnya diterima di Inggris, Belanda, Prancis, dan Belgia.<sup>20</sup> Pemerintah Swiss juga mengatur sangat ketat kedatangan pengungsi. Pada peristiwa tersebut, Swiss menerima sekitar 30.000 orang Yahudi, setengah dari jumlah permohonan suaka yang diajukan. Sejak negara Israel didirikan di

<sup>19</sup> "United States Holocaust Memorial Museum, Pengungsi", *Ensiklopedia Holocaust*, diunduh dalam <https://encyclopedia.ushmm.org/content/id/article/refugees>

<sup>20</sup> *Ibid.*

wilayah Palestina pada Mei 1948, gelombang kedatangan orang-orang Yahudi begitu besar ke negara tersebut. Sekitar 140.000 korban yang selamat dari tragedi *holocaust* memasuki Israel selama beberapa tahun berikutnya.

b. Perang Vietnam, etnis keturunan Indocina menjadi pengungsi di Benua Eropa

Pasca Perang Dunia ke 2 berakhir, catatan masuknya imigran besar-besaran yang terjadi di benua Eropa muncul ketika Perang Vietnam pada 1955-1975. Perang Vietnam adalah konflik antara komunis Vietnam Utara dan Pemerintah Vietnam Selatan. Vietnam Selatan merupakan negara bantukan Perancis yang pada saat itu berambisi mendirikan negara-negara boneka di kawasan Indocina pada akhir Perang Dunia ke II. Lahirnya Vietnam Selatan ini kemudian mengakibatkan Vietnam terpecah. Hal ini memantik kemarahan dari Ho Chi Minh, seorang revolusioner yang dihormati di Vietnam, karena sejatinya dia sedang berjuang untuk kemerdekaan dan menyatukan negara Vietnam. Kemudian terjadilah perang Indocina I pada tahun 1946-1954, yaitu antara Vietnam Utara yang didukung oleh Tiongkok dan Vietnam Selatan didukung oleh Perancis.

Pecahnya negara Vietnam menjadi dua, yaitu Vietnam Utara yang dipimpin oleh Ho Chi Minh telah memperoleh pengakuan dari Rusia dan Tiongkok pada 31 Januari 1950. Setelah itu, Vietnam Selatan yang dipimpin oleh Bao Dai juga telah memperoleh pengakuan dari Amerika Serikat dan Inggris pada 7 Februari 1950, walaupun di tengah masyarakat mayoritas tidak mengakui keberadaan Vietnam Selatan ini. Konflik saudara di negeri Vietnam ini terus memanas dan melibatkan kedua blok negara sekutu masing-masing. Konflik ini akhirnya menyebabkan arus pengungsi dari Vietnam yang cukup besar ke berbagai negara di Eropa.

Catatan yang ditulis oleh Robinson, W. Courtland dalam *Terms of Refugee* yang diterbitkan Lembaga PBB urusan Pengungsi Dunia (UNHCR), terdapat 46.348 warga Vietnam dalam waktu yang tidak lama pergi mengungsi di Perancis, sementara sebanyak 28.916 warga Vietnam lainnya melarikan diri sebagai pengungsi ke wilayah Jerman. Di wilayah negara Inggris, Inggris menampung sekitar 24.267 imigran dari Vietnam, Belanda telah memberikan kesempatan suaka untuk 11.546 imigran. Selain itu, negara-negara seperti Norwegia, Swedia, Denmark, Swiss, dan Belgia menampung sekitar 5.000-10.000 pengungsi akibat dampak dari Perang Vietnam tersebut.

- c. Perang Yugoslavia: konflik di tanah Eropa Timur memaksa ratusan ribu pengungsi Muslim Bosnia-Herzegovina melarikan diri ke Eropa Barat

Sekitar dua dekade lalu, meletusnya Perang Yugoslavia pada 1991 telah membuat ratusan ribu warga etnis Muslim Bosnia-Herzegovina melarikan diri dari amukan perang. Sedikitnya ada 1,1 juta penduduk Bosnia yang harus kehilangan tempat tinggal dan kehidupan yang layak di negaranya. Kala itu, CNN melansir ada 345 ribu pengungsi yang diterima oleh Jerman, Austria ikut menampung 80 ribu pengungsi, dan negara Eropa barat lainnya, seperti Swedia, Inggris, Swiss, Belanda, Prancis, dan Denmark, ikut menampung hampir 60 ribu pengungsi. Perang inilah yang kemudian mencetuskan pendirian negara baru pecahan Yugoslavia yang bernama Makedonia, Slovenia, Kroasia, Bosnia Herzegovina, lalu kemudian menyusul pembentukan negara Serbia, Montenegro, dan Kosovo.

d. Konflik Suriah memicu arus pengungsi ke negara-negara Eropa. Krisis pengungsi dan migrasi merupakan salah satu tantangan utama bagi Eropa dan dunia setelah Perang Dunia ke-2. Menurut laporan IOM yang diterbitkan pada tahun 2015, terdapat sekitar 19,5 juta pengungsi di seluruh dunia pada akhir tahun 2014. Sebagian besar dari mereka, yaitu sekitar 14,4 juta, berada di bawah mandat UNHCR. Jumlah itu bertambah sekitar 2,9 juta lebih banyak dibandingkan tahun 2013.<sup>21</sup> Peraturan Dublin yang memuat aturan tentang tanggung jawab negara-negara Uni Eropa untuk memberi akses kepada para pencari suaka yang mulai diadopsi pada 1997 ternyata menjadi salah satu faktor kedatangan yang besar dari pencari suaka ke negara-negara Eropa. Kemudian, pada tahun 2011, "Arab Spring" menjadi awal dari sejumlah besar perjalanan tidak teratur yang melintasi Mediterania dari Tunisia dan Libya menuju Italia dan Malta, yang kemudian meningkat signifikan ketika konflik politik di Suriah dimulai.

Perang di Suriah mengakibatkan 4 juta orang harus mengungsi. Rata-rata jumlah pengungsi di negara-negara Uni Eropa, yaitu sekitar 300.000 orang setiap tahun sejak tahun 1994-2002. Hal itu kemudian berubah sejak kedatangan pencari suaka Suriah yang mencapai 663.000 orang di tahun 2014 dan hampir 1.005.500 orang pada 21 Desember 2015.<sup>22</sup> Sebanyak 970.000 pengungsi sampai ke Eropa menyeberang ke wilayah Mediterania. Sebagian besar dari mereka masuk ke Yunani dan Italia, sementara negara seperti Spanyol, Siprus, dan Malta tidak terlalu terpengaruh dengan kedatangan mereka. Selain itu, sekitar 3.000 pencari suaka tiba di Bulgaria lewat wilayah Turki melalui jalur darat.

Konflik di Suriah antara pemerintah Bashar al-Assad dan pemerintah tandingannya, yang dimulai pada musim semi tahun 2011,

---

<sup>21</sup> UNHCR, 2015, "Subregional operations profile - Northern, Western, Central and Southern Europe", <http://www.unhcr.org/pages/49e48e72d.html>

<sup>22</sup> IOM, 2015, *World Migration Report 2015*. Lihat juga IOM, 2015, *Europe/Mediterranean Migration Response*.

bersamaan dengan munculnya negara Islam yang melakukan denominasi di wilayah Suriah dan Irak, menjadi penyebab utama migrasi besar-besaran dari negara tersebut, melalui kawasan Arab dan menuju Eropa. Pada akhir 2014, diperkirakan 7,6 juta orang mengungsi secara internal dan 3,7 juta warga Suriah telah meninggalkan negara itu sejak konflik dimulai. Selama 2014, lebih dari satu juta warga Suriah terdaftar sebagai pengungsi di negara tetangga.<sup>23</sup> Konflik Suriah telah memberikan tekanan besar pada negara tetangganya, seperti Yordania, Lebanon, dan Turki. Pada akhir 2014, Lebanon, dengan jumlah penduduk sekitar 4,8 juta, harus menampung lebih dari satu juta pengungsi Suriah. Tidak jauh beda dengan situasi yang terjadi di Turki yang telah menampung lebih dari satu setengah juta pengungsi yang terdaftar dan di Yordania dengan lebih dari lima ratus ribu pengungsi yang telah terdaftar. Lebih dari 80% pengungsi dari Suriah yang telah terdaftar di negara-negara tetangga menetap dan tinggal di komunitas masyarakat setempat dan berbagai kota, bukan di kamp pengungsi. Kedatangan pengungsi di daerah perkotaan yang terletak terutama di bagian utara Yordania dan di Lebanon sepanjang perbatasan Suriah telah mengubah demografi dengan menciptakan masalah layanan dasar, seperti air, sanitasi, perawatan kesehatan, perumahan, dan lain-lain.<sup>24</sup>

#### e. Arus Pengungsi Afghanistan ke beberapa negara Eropa

Posisi geografis Afghanistan sangat menentukan profil demografis negara dan sejarahnya. Ini adalah penggabungan dari empat budaya "Islam, Hindu, Kristen Ortodoks, dan Konfusianisme, yang masing-masing berasal dari Timur Tengah, Asia Selatan, dan

<sup>23</sup> Ayub, M. and Shaden K., *Syrian Refugees in Egypt - Challenges of a Politically Changing Environment* (Cairo: American University in Cairo, School of Global Affairs and Public Policy, 2014). Lihat juga Oytun, O., *The Situation of Syrian Refugees in the Neighboring Countries: Findings, Conclusions, and Recommendations* (Ankara: Center for Middle Eastern Strategic Studies [ORSAM] 2014).

<sup>24</sup> UNDP, 2014, *A Resilience-Based Development Response to the Syria Crisis*. Amman (United Nations Population Division, Regional Bureau for Arab States).

Asia Tengah”.<sup>25</sup> Mayoritas penduduk terbagi menurut etnis, ras, dan bahasa. Menurut data dari Bank Dunia (IMF), jumlah populasi Afghanistan pada tahun 2019 mencapai 38.041.754 jiwa, dengan jumlah populasi laki-laki sebanyak 19.529.725 jiwa dan jumlah populasi perempuan sebanyak 18.512.029 jiwa.<sup>26</sup>

Gelombang migrasi orang-orang Afghanistan pertama adalah akibat kudeta pada tahun 1978 oleh Partai Demokratik Marxis Afghanistan. Kerusuhan yang berlangsung lama menyebabkan gelombang pengungsi yang sangat besar. Terinspirasi oleh Uni Soviet, berbagai upaya kemudian dilakukan untuk mereformasi dan memodernisasi Afghanistan. Upaya tersebut ternyata dibarengi dengan reformasi tanah yang masif, pelanggaran hak asasi manusia dan pembunuhan, dan penargetan para pemimpin politik dan agama, terutama mereka yang minoritas di wilayah bagian Hazara.<sup>27</sup>

Periode migrasi kedua yaitu terjadi selama perang saudara setelah penarikan pasukan Soviet, pada Februari 1989. Partai Komunis tetap berkuasa hingga 1992, ketika pemberontak merebut Ibu Kota Kabul. Perang saudara tersebut adalah salah satu yang paling kejam dalam sejarah negara itu. Konflik awalnya berpusat di ibu kota, tetapi meluas ke provinsi-provinsi lain, tempat beberapa kelompok telah memaksakan kepemimpinan mereka. Dari perang saudara inilah, Taliban muncul dengan “visi” menyatukan negara dan memulihkan keamanan. Taliban—yang memerintah negara itu dari tahun 1996 hingga 2001 dan berasal dari suku asli Pashtun di Afghanistan barat—muncul dari sekolah-sekolah agama regional di Afghanistan dan Pakistan. Mereka mengupayakan pembentukan Imarah Islam Afghanistan, yang secara resmi didirikan pada tahun 1996 dan dengan bangkitnya kekuasaan mereka dan akhirnya di-

<sup>25</sup> Goodson, L. 2001. *Afghanistan's Endless War: State Failure, Regional Politics, and the Rise of the Taliban* (Seattle: University of Washington Press), hlm. 8.

<sup>26</sup> World Bank, *World Bank staff estimates using the World Bank's total population and age/sex distributions of the United Nations Population Division's World Population Prospects: 2019 Revision*.

<sup>27</sup> HRW, 2001, *Afghanistan: The role of Pakistan, Russia and Iran in fueling the Civil War* (Human Rights Watch).

bubarkan dengan kejatuhan mereka pada tahun 2001. Periode Taliban disertai dengan migrasi internal dan eksodus baru Hazara Afghanistan yang sebagian besar bergerak ke Iran karena penganiayaan sistematis yang mereka hadapi. Diperkirakan, pada saat itu, sekitar 1 juta orang meninggalkan negara itu.<sup>28</sup>

Pada 11 September 2001, intervensi pasukan Sekutu di Afghanistan dan lahirnya Perjanjian Bonn tahun 2001 membuka babak baru dalam sejarah negara tersebut. Namun, perpecahan dan ingatan tentang Perang Saudara masih segar, terutama terkait hubungan antara Taliban dengan suku Pashtun. Pada tahun 2001, dengan jatuhnya rezim Taliban, sekitar 20.000 orang suku Pashtun diperkirakan telah dipaksa keluar dari Afghanistan Utara dan Barat.<sup>29</sup> Secara keseluruhan, dua periode migrasi utama Afghanistan menyebabkan hampir sepertiga penduduknya mencari perlindungan ke Pakistan, Iran, dan negara-negara lain.<sup>30</sup>

Menyusul penandatanganan Perjanjian Bonn pada tahun 2001, baik Iran dan Pakistan—negara tujuan utama pengungsi saat itu—mengubah secara signifikan kebijakan penerimaan dan tempat tinggal pengungsi Afghanistan, sehingga memaksa orang Afghanistan untuk mencari rute dan negara tujuan baru, yaitu Eropa dan Australia.<sup>31</sup>

Dalam laporan *Institute for Peace and Economics* yang diterbitkan pada Juni 2019, mengatakan bahwa Afghanistan adalah negara “paling tidak damai” di dunia, menggantikan Suriah. Namun, dengan situasi berbahaya di internal Afghanistan ini, masyarakat internasional terus menunjukkan ketidakpedulian yang tidak berpelembagaan terhadap pengungsi dan pencari suaka Afghanistan. Banyak di antara mereka yang dipulangkan secara paksa dalam

<sup>28</sup> Angeliki Dimitriadi, *Migration from Afghanistan to Third Countries and Greece* (Athens: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy [ELIAMEP] 2013), hlm. 7.

<sup>29</sup> HRN, 2001, *Afghanistan: The role of Pakistan*....

<sup>30</sup> Kronenfeld, D. A., 2008, “Afghan Refugees in Pakistan: Not All Refugees, Not Always in Pakistan, Not Necessarily Afghan?”, *Journal of Refugee Studies*, 21, hlm. 43-63.

<sup>31</sup> Angeliki Dimitriadi, *Migration from Afghanistan*....



jumlah besar dari Eropa, Iran, dan Pakistan, juga harus mengalami kondisi yang kejam di kamp-kamp penahanan lepas pantai di Manus Island (Australia), dan Nauru.

Dalam beberapa tahun terakhir, Norwegia, Belanda, Swedia, Inggris, Jerman, Austria, Finlandia, dan Turki telah secara paksa mengembalikan puluhan ribu warga Afghanistan yang klaim sukanya telah ditolak. Pengembaliannya jelas merupakan pelanggaran prinsip *non-refoulement*: hak untuk tidak dikirim kembali ke negara tempat seseorang mungkin berisiko mengalami tekanan, penyiksaan, dan pelanggaran hak asasi manusia yang serius. Menurut statistik resmi Uni Eropa, antara 2015 dan 2016, jumlah warga Afghanistan yang dikembalikan oleh negara-negara Eropa ke Afghanistan hampir tiga kali lipat: dari 3.290 menjadi 9.460.<sup>42</sup>

## 2. Sejarah Pengungsi di Indonesia

Sejak tahun 1975, Indonesia telah mengambil bagian dalam menangani kasus pengungsi. Ini membuktikan Indonesia juga turut serta dalam menangani masalah internasional. Berikut adalah beberapa kasus dan praktik penanganan pengungsi di Indonesia:

### a. Penanganan Pengungsi Asal Vietnam

Pasca jatuhnya Vietnam pada Vietnam Utara pada 30 April 1975, banyak warga Vietnam yang melarikan diri ke luar Vietnam, khususnya ke negara-negara di Asia Tenggara, termasuk Indonesia. Mereka mengungsi menggunakan perahu ke Pulau Galang di kepulauan Riau. Pada tahun 1979, jumlah pengungsi Vietnam yang masuk ke wilayah Indonesia berjumlah sekitar 40.000 yang sebagian besarnya menempati Pulau Galang tersebut. Akibat dari penerimaan pengungsi ini, sudah pasti, kebutuhan dana yang dibutuhkan sangat besar. Sayangnya, waktu itu, Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Pengungsi, sehingga keseluruhan dana un-

---

<sup>42</sup> Amnesty International, "Afghanistan's refugees: forty years of dispossession", <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/06/afghanistan-refugees-forty-years/>

tuk pengungsi tidak dapat diklaimkan ke PBB. Alasan Indonesia menangani pengungsi ini adalah alasan kemanusiaan di samping adanya perjanjian antara Indonesia dan UNHCR tentang Pendirian Kantor Perwakilan UNHCR di wilayah negara Indonesia. Selain itu, juga terdapat Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 38 Tahun 1979 tentang Koordinasi Penyelesaian Pengungsi Vietnam di Indonesia yang ditandatangani pada 11 September 1979.<sup>33</sup>

#### b. Penanganan Pengungsi Asal Sri Lanka

Pada Oktober 2009, Indonesia menangani 78 imigran asal Sri Lanka. Mereka akan menuju Australia, tetapi dalam perjalanan ditangkap oleh Angkatan Laut Australia di perairan perbatasan Indonesia-Australia. Mereka pun kemudian dibawa ke Indonesia melalui perairan Bintan dengan diawasi oleh KRI Kelabang milik TNI Angkatan Laut. IOM kemudian menawarkan bantuan dengan mengajak perwakilan para imigran melihat rumah untuk menampung mereka. Akan tetapi, para imigran melakukan mogok makan dan menolak keluar kapal. Mereka lebih memilih mengungsi karena mengalami tekanan di negara asal. Mereka meminta bantuan agar dapat keluar dari Indonesia sehingga dapat melanjutkan perjalanan ke Australia menuju Pulau Christmas. Australia menginginkan permohonan pengungsi asal Sri Lanka tersebut dapat diproses di Indonesia, tetapi Indonesia keberatan jika para imigran tersebut diturunkan dari kapal-kapal tersebut secara paksa karena mereka ingin diturunkan di wilayah Australia. bantuan Internasional dalam menangani pengungsi tersebut.<sup>34</sup>

#### c. Penanganan Pengungsi Etnis Rohingya

Pada Mei 2015, sekitar 800 pengungsi Rohingya datang ke wilayah Aceh. Mereka keluar dari Myanmar karena pemerintah dan militer Myanmar menerapkan politik diskriminatif terhadap suku

<sup>33</sup> Lebih detail lihat Wenas Kenny Kevin, "Perlindungan Hukum bagi Pengungsi di Indonesia menurut Konvensi PBB 1951 dan Protokol 1967", *Lex Crimen*, Vol. VI, No. 8 (Oktober 2017), hlm. 118-119.

<sup>34</sup> *Ibid*.

minoritas di Myanmar, Etnis Rohingya (kaum minoritas Muslim yang berasal dari kawasan Arakan, di sebelah barat negara Myanmar, negara bagian Rakhine). Indonesia menjadi negara tujuan mereka karena Indonesia adalah negara Muslim yang besar di Asia Tenggara dan secara geografis masih di wilayah Asia Tenggara. Mereka berharap Indonesia dapat menjadi tempat berlindung yang aman bagi Etnis Rohingya.<sup>35</sup>

## **2** E. Istilah-istilah dalam Hukum Pengungsi Internasional

Dalam lingkup **Hukum pengungsi internasional** mengandung beberapa istilah yang terkadang sulit dibedakan satu dengan lainnya. Adapun istilah yang digunakan adalah sebagai berikut:<sup>36</sup>

### **1. Migran Ekonomi (*Economic Migrant*)**

Pengertian tersebut menjelaskan bahwa *economic migrant* merupakan orang-orang yang karena suatu keadaan ekonomi menghendaki dirinya mencari suatu pekerjaan di tempat yang bukan menjadi kediamannya, dalam hal ini yaitu negara lain.<sup>37</sup> Dalam hal ini, dapat diartikan orang-orang yang berpindah tempat dari satu negara ke negara lainnya karena didorong faktor ekonomi dan bertujuan mencari kehidupan dan memperoleh kualitas perekonomian yang baik.

### **2. Pengungsi “*Sur Place*”**

Definisi pengungsi “*sur place*” yaitu “*a person who was not a refugee when she left her country, but who became a refugee at a later date. A person becomes a refugee sur place due to circumstances arising in her country of origin during her absence*”. Definisi di atas menerangkan bahwa pengungsi *sur place* bermakna seseorang yang pada mulanya tidak dikategorikan pengungsi ketika ia masih menetap di negara asalnya, te-

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> In Karita Sakharina dan Kadarudin, *Hukum Pengungsi Internasional* (Makassar: Pustaka Pena Press), hlm. 24-25.

<sup>37</sup> “Person 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” dalam pengertian menurut In Karita Sakharina.

tapi kemudian berubah ketika terjadi kegentingan yang menghendaki seseorang tersebut sebagai pengungsi.

### 3. Pengungsi Statuta (*Statutory Refugees*)

Pengungsi statuta merupakan orang-orang yang berdasarkan ketentuan internasional telah memenuhi kategori sebagai golongan pengungsi. Istilah sebagaimana di atas digunakan untuk membedakan antara pengungsi sebelum berlakunya Konvensi 1951 dan pengungsi menurut Konvensi 1951.<sup>38</sup>

### 4. Pengungsi Perang (*War Refugees*)

Pengungsi perang atau yang disebut sebagai *war refugees* merupakan orang yang harus mengungsi karena terjadinya suatu peperangan. Dikatakan pula bahwa pengungsi jenis ini sebagai orang yang karena suatu keadaan menghendaki dirinya untuk meninggalkan tempat asalnya, baik itu akibat konflik bersenjata yang melibatkan negara lain atau negara itu sendiri. Pengungsi perang tidak sama dengan pengungsi biasa, sebagaimana terdapat di Konvensi tahun 1951 dan Protokol tahun 1967. Pengaturannya pun diatur dalam berbagai instrumen internasional, seperti Konvensi Geneva 1949 karena tingkat urgensinya.

### 5. Pengungsi Mandat (*Mandate Refugee*)

Pengertian pengungsi mandat atau *Mandate refugees* merupakan golongan orang-orang yang ditetapkan sebagai pengungsi oleh organisasi internasional, yakni UNHCR, yaitu dengan berlandaskan pada fungsi dan wewenangnya sebagaimana dituangkan dalam Statuta UNHCR. Mengenai hal tersebut, yang dapat dikategorikan sebagai pengungsi jenis ini ialah: a) seseorang yang ditetapkan sebagai pengungsi sebelum Konvensi 1951 dan Protokol 1967 diberlakukan pada 22 April 1954 dan 4 Oktober 1967, b) seseorang yang berkediaman

<sup>38</sup> Pada bagian ini, penulis kulp langsung dari "persons who meet the definitions of international instruments concerning refugees prior to the 1951 Convention are usually referred to as "statutory refugees".

di luar negara pihak diakui sebagai pengungsi oleh UNHCR setelah berlakunya Konvensi tahun 1951 dan Protokol tahun 1967.

Pengertian pengungsi mandat juga dapat berarti seseorang atau *person* yang berdasarkan Statuta UNHCR dikategorikan sebagai pengungsi untuk selanjutnya memperoleh perlindungan dari PBB, baik terhadap pengungsi yang berada dalam kawasan negara dan luar negara peserta Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Pengertian lainnya yaitu merupakan orang atau golongan yang membutuhkan perlindungan melalui suaka kepada pihak lain terkait status dan identitas baru kepada mereka agar tidak dilakukan suatu penahanan, pengusiran, dan pemulangan secara paksa ke negara asalnya tersebut.

#### **6. Pengungsi Konvensi (*Statute Refugee*)**

Istilah *Statute Refugee* didefinisikan sebagai seseorang yang diakui sebagai golongan pengungsi dari negara lain menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967 dengan berlandaskan pada suatu ketentuan maupun aturan sebagaimana di atas. Terhadap pengungsi jenis ini juga diberlakukan bagi orang-orang sebelum berlakunya Konvensi 1951.

#### **7. Pengungsi Internal dalam Negeri (*Internally Displaced Persons/ IDPs*)**

Penggunaan istilah atau pengertian pengungsi dalam negeri telah ada sejak tahun 1972 oleh PBB dan UNHCR. Hal tersebut terjadi karena adanya konflik bersenjata yang terjadi di Sudan yang mengakibatkan terjadinya perpindahan penduduk oleh warga negara Sudan ke wilayah maupun tempat yang lebih aman dalam satu wilayah kedaulatan negara yang sama. Istilah ini kemudian terus digunakan sampai tahun 1974. Pada tahun 1975, terjadi perubahan pengertian sehingga yang masuk dalam kategori pengungsi jenis ini adalah orang-orang yang karena peperangan meninggalkan kampung halamannya ke tempat lain yang berada di luar daerah perbatasan negaranya. Hal tersebut dapat dijelaskan bahwa *displaced persons* merujuk pada pengungsi da-

lam wilayah yang sama, sedangkan *Internally Displaced Persons* menerangkan kegiatan pengungsi di batas wilayah negara.

Pada berbagai atau beberapa resolusi Majelis Umum di tahun 1975, istilah *displaced persons* diistilahkan sebagai bantuan dalam bentuk perlindungan kepada golongan orang-orang terlantar di wilayah luar negara asalnya oleh UNHCR dan bukan digolongkan sebagai pengungsi. Sementara itu, dalam *Guiding Principles on Internal Displacement*, angka 2: mengenai pengantar, mendefinisikan mengenai *Internally Displaced Persons (IDPs)* yaitu 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, violations of human rights or natural or human made disasters, and who have not crossed an internationally recognized state border."*

Pengertian di atas menerangkan bahwa IDPs adalah suatu keadaan terpaksa yang mengharuskan seseorang meninggalkan tempat tinggalnya karena suatu keadaan yang mengancam dirinya, baik karena peperangan, tindak kekerasan, pelanggaran HAM, *natural disaster* di negara asalnya, dan diakui secara internasional. Definisi lainnya, IDPs adalah orang yang karena suatu bentuk bencana yang terjadi yang disebabkan baik dari bencana alam maupun yang dibuat manusia yang menyebabkan keberadaannya tersingkirkan. Oleh karenanya, dunia internasional melalui PBB memberikan kepercayaan kepada UNHCR untuk memobilisasi dan mengkoordinir segala bentuk tanggung jawab sebagaimana di atas. Selanjutnya, keberadaan pengungsi internasional dan pengungsi internal sering mengakibatkan gejolak selama proses pengungsian berlangsung. Dengan demikian, langkah melakukan kegiatan secara tunggal menjadi jalan terbaik, terutama ketika dilakukan pemulangan IDP ke lokasi yang sama dengan pengungsi internasional.

## 8. Orang-Orang Tanpa Kewarganegaraan (*Stateless Persons*)

Selain pengungsi, banyak pula ditemui orang yang bertempat atau bermukim di suatu negara, yaitu dengan status tidak memiliki kewarganegaraan manapun. Keadaan demikian diperoleh sejak ia dilahirkan atau adanya suatu perubahan yang mengakibatkan hilangnya kewarganegaraan tersebut. Untuk itu, sebagai salah satu bentuk pencegahan yang dilakukan oleh dunia internasional adalah dengan mengeluarkan *The Convention on the Reduction of Statelessness* (1961). Selain itu, Resolusi Majelis Umum Nomor 55/153 mengenai "*Nationality of natural persons in relation to the succession of states*" juga menjadi salah satu kebijakan untuk mencegah adanya suatu keadaan yang mengakibatkan hilangnya kewarganegaraan seseorang akibat peristiwa suksesi negara.

*Stateless persons* juga dapat diartikan sebagai seseorang dengan status tanpa kewarganegaraan akibat adanya kecemasan yang timbul karena ras, agama, rumpun, bangsa, dan opini politik, sehingga memutuskan untuk tidak menggunakan haknya untuk memperoleh perlindungan dari pemerintah tempat kewarganegaraannya berada. Segala macam jenis pengungsi sebagaimana di atas diharapkan mampu memberikan gambaran kepada masyarakat awam terkait pengungsi dan istilah yang digunakan tersebut.

Pasal 1 Resolusi Majelis Umum Nomor 55/153 menjelaskan bahwa saat terjadi suksesi negara, tiap warga negara yang berasal dari negara lama berhak atas kewarganegaraan dari salah satu negara yang bersangkutan. Artinya terhadap warga negara tersebut diberikan kebebasan akan menggunakan kewarganegaraan lama atau kewarganegaraan pengganti (*successor state*) yang diperoleh setelah peristiwa tersebut terjadi. Hal ini yang kemudian diharapkan mampu untuk menghalangi hilangnya status kewarganegaraan seseorang.

Menurut ketentuan yang tertera dalam Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1967 tentang *Asylum Territorial*, perlindungan bagi pengungsi jenis ini dimaksudkan dan bertujuan untuk mengembangkan instrumen-instrumen dalam lingkup hukum internasional

dan juga memastikan bahwa mereka diperlakukan sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam instrumen, khususnya berkaitan langsung dengan hak untuk jaminan sosial, bekerja, dan akses terhadap dokumen perjalanan. Deklarasi tersebut juga merujuk langsung kepada ketentuan yang tercantum dalam *Article 13 (2) Declaration of Human Right* yang menyatakan bahwa *"Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country"*. Deklarasi tersebut hanya terdiri atas empat pasal yang pada pembukaannya, deklarasi tersebut juga merujuk secara langsung pada *Article 14 Declaration of Human Right* yang menyatakan bahwa:

- a. *Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution*
- b. *This right may not be revoked in the case of persecutions genuinely from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.*

Pengertian atas pengungsi juga dijabarkan dalam beberapa instrumen-instrumen bersifat regional yang secara khusus mengatur tentang golongan-golongan pengungsi, seperti organisasi regional OAU (*Organization of African Unity*) *Convention*. Definisi pengungsi menurut organisasi ini yaitu OAU masih tetap berpegang pada definisi yang dijabarkan pada Konvensi tahun 1951. Hal ini juga dijabarkan dalam *Article 1 Paragraph (2) OAU Convention* sebagai pengertian tambahan yang disesuaikan dengan karakteristik yang ada di benua Afrika, yaitu seseorang yang terpaksa meninggalkan negara-negara mereka karena:

*"owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality."*

Penjelasan mengenai pasal tersebut adalah seseorang yang pergi meninggalkan negara atau tempat asal mereka karena adanya bencana perang saudara, kekerasan, dan juga karena terjadinya perang mereka



berhak memperoleh status sebagai golongan pengungsi di wilayah negara-negara peserta dalam Konvensi 1951 dengan tidak memperhatikan adanya suatu unsur, yaitu mengenai rasa takut yang sangat akan persekusi sebagaimana diatur dalam *Article 1 A 1951 Convention*.<sup>28</sup>

*For the purposes of the present Convention, the term "refugee" shall apply to any person who:*

*1) Has been considered a refugee under the Arrangements of 12 May 1926 and 30 June 1928 or under the Conventions of 28 October 1933 and 10 February 1938, the Protocol of 14 September 1939 or the Constitution of the International Refugee Organization;*

*Decisions of non-eligibility taken by the International Refugee Organization during the period of its activities shall not prevent the status of refugee being accorded to persons who fulfil the conditions of paragraph 2 of this section;*

*2) 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. In the case of a person who has more than one nationality, the term "the country of his nationality" shall mean each of the countries of which he is a national, and a person shall not be deemed to be lacking the protection of the country of his nationality if, without any valid reason based on well-founded fear, he has not availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national.*

---

<sup>28</sup> Achmad Romsan, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perindungan Internasional*, UNHCR Indonesia (Bandung: Satic Offset, 2003), hlm. 45.

Instrumen-instrumen regional lainnya seperti Deklarasi Cartagena yang dibuat negara-negara di kawasan Amerika Latin. Definisi pengungsi yang telah digunakan di kawasan tersebut, dalam aturannya, wajib memasukkan orang-orang yang pergi meninggalkan negara-negara mereka karena suatu alasan yang mendesak, seperti alasan jiwanya terancam, keamanan terancam, serta kebebasan karena adanya tindakan kekerasan, agresi dari para pihak asing, konflik internal yang terjadi, tindakan pelanggaran HAM yang berat, atau karena adanya hal-hal lain yang terjadi saat suatu ketertiban umum terganggu. Secara lengkap, penjelasan tersebut dituangkan dalam *paragraph (3)* sebagai berikut:

*To reiterate that, in view of the experience gained from the massive flows of refugees in the Central American area, it is necessary to consider enlarging the concept of the refugee, bearing in mind, as far as appropriate and in the light of the situation prevailing in the region, the precedent of the OAU Convention (article 1, paragraph 2) and the doctrine employed in the reports of the Inter-American Commission on Human Rights. Hence the definition or concept of a refugee to be recommended for use in the region is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugee persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.*

## F. Prinsip-prinsip Dasar Pengungsi Internasional dan Nasional

Prinsip-prinsip yang terdapat dalam hukum internasional yaitu suatu aturan dan ketentuan-ketentuan yang dalam hukum internasional hal tersebut wajib dan harus dipatuhi oleh masyarakat-masyarakat internasional dalam berhubungan atau melakukan kerja sama antarnegara. Adapun ketentuan peraturan tersebut telah terangkum dan tercantum dalam enam prinsip pokok yang terdiri atas:

1. *The Principle of Non-Intervention in The Internal Affairs of Other States* (bentuk larangan intervensi dalam masalah-masalah internal negara lain)
2. Prinsip *Peaceful Settlement of Disputes* (penyelesaian secara damai sengketa-sengketa)
3. *The principle of Non-Use of Force* (larangan penggunaan kekerasan)
4. *Respect for Human Rights* (penghormatan terhadap hak asasi manusia)
5. *Right to Self Determination* (hak menentukan nasib sendiri)
6. *The principle of the Sovereign Equality of All States* (kesamaan kedaulatan semua negara)

Hal tersebut terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) Piagam PBB, "*the organization is based on the principle of the sovereign equality of all its members* (Organisasi bersendikan pada prinsip-prinsip persamaan kedaulatan dari semua anggota)".

Adapun prinsip-prinsip dalam hukum internasional terkait perlindungan pengungsi juga telah diatur dalam Konvensi 1951 yang meliputi prinsip pemberian suaka dan prinsip *non-refoulement*. Prinsip-prinsip mengenai suaka penting untuk dipahami karena dalam beberapa hal prinsip tersebut menjadi bagian hukum para pengungsi juga. Esensi maupun arti dari pemberian suaka berkaitan langsung dengan beberapa aspek perlindungan terhadap hak asasi manusia. Pada prinsipnya, prinsip atas suaka tersebut tercantum suatu kewajiban untuk menghormati prinsip *non-refoulement* yang oleh sebagian ahli hukum internasional dimasukkan dalam kategori *Jus Cogens*.

Prinsip *non-refoulement*, sebagaimana yang telah tercantum dalam Pasal 33 Konvensi tahun 1951, merupakan suatu dasar perlindungan internasional bagi para pengungsi. Substansi atau isi dari prinsip *non-refoulement* merupakan suatu jaminan dari negara untuk tidak akan mengusir atau mengembalikan seorang pengungsi dengan berbagai cara ke negara asalnya yang merasa terancam kehidupan maupun kebebasannya.

Prinsip *non-refoulement* ditafsirkan oleh beberapa ahli hukum internasional dikategorikan sebagai *Jus Cogens*. McNair mendefinisikan *Jus Cogens* sebagai suatu norma hukum yang bersifat mengikat dan memaksa. *Jus Cogens* mengikat para pembentuk suatu hukum internasional yang memaksakan norma tersebut. *Jus Cogens* bersifat sebagai suatu norma dasar yang berlaku, yang didasarkan pada Konvensi Wina 1969, merupakan suatu norma yang diterima dan telah diakui oleh masyarakat secara internasional sebagai suatu norma yang tidak boleh dilanggar dan hanya dapat diubah oleh norma dasar yang terdapat dalam hukum internasional baru yang sifatnya sama:

1. Prinsip hak dan kewajiban pengungsi
2. Negara tujuan atau negara transit tidak boleh menangkap pengungsi
3. Larangan untuk memulangkan pengungsi ke negara asalnya
4. Pengakuan dan pemerian status
5. Negara tujuan atau negara transit harus memberikan perlindungan keamanan

Mengenai Konvensi 1951, yakni tentang status para pengungsi, adalah sebuah traktat yang bersifat multilateral. PBB yang mendefinisikan pengungsi tersebut, dan mengatur hak-hak individual yang meraih suaka dan suatu tanggung jawab, yaitu negara yang memberikan tempat suaka bagi para pengungsi. Protokol 1967 mengenai status pengungsi adalah sebagai pelengkap Konvensi 1951, yakni dengan menghapus dua hal pokok dalam Konvensi 1951 terkait dengan pembatasan geografis dan waktu.<sup>49</sup>

Dalam konsep terpisah, status merupakan suatu keadaan atau dalam hal lingkup kedudukan (orang, badan, dan sebagainya) dalam suatu hubungan dengan masyarakat di sekelilingnya. Sedangkan penafsiran atau pengertian pengungsi adalah seseorang yang memiliki rasa takut yang beralasan karena rasnya, suatu agamanya, suatu kebangsaannya, suatu ke-

<sup>49</sup> Wagiman, *Hukum Pengungsi...*, hlm. 105.

anggotaannya dalam kelompok negara tertentu atau pandangan politiknya berada di luar negara asalnya, dan tidak dapat atau tidak mau memanfaatkan bentuk perlindungan atas negara asalnya atau kembali ke negaranya tersebut karena takut akan tindakan persekusi.<sup>41</sup>

*Jus Cogensis a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by subsequent norm of general international law having the same character.*<sup>42</sup>

1 Konferensi Internasional mengenai pengungsi dilaksanakan pada 2-25 Juli 1951 di Jenewa. Konvensi tersebut disetujui oleh *United Nation General Assembly*, yaitu pada 28 Juli 1951 dan konvensi ini mulai berlaku bertepatan pada 22 April 1954. Konferensi tersebut dilakukan bertujuan menyusun dan merumuskan dan untuk kemudian ditandatangani konvensi tentang status pengungsi dan protokol tentang status seseorang tanpa kewarganegaraan (*stateless person*).

Konferensi tersebut juga dihadiri 26 negara, antara lain Australia, Austria, Brazil, Belgia, Kanada, Kolombia, Denmark, Mesir, Perancis, Jerman, Yunani, Vatikan, Irak, Israel, Italia, Luksemburg, Monaco, Belanda, Norwegia, Swiss, Swedia, Turki, Inggris, Amerika Serikat, Venezuela, dan Yugoslavia. Pada awalnya, keberlakuan atas konvensi ini ditentukan hanya terbatas pada perlindungan para pengungsi di Eropa pasca Perang Dunia II (World War II). Konvensi tersebut juga mengatur tentang para pengungsi, yaitu secara umum, baik mengenai pengertian, hak dan kewajiban, serta perlindungan dan penanganan para pengungsi tersebut. Mereka yang telah sesuai dengan kriteria pengungsi haruslah memperoleh perlindungan sebagai seorang pengungsi berdasarkan Konvensi itu.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Fera, "Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi di Negara Ketiga: Praktik Indonesia", *Padjajaran Jurnal*, Vol. 2, No. 1 (2015), hlm. 106.

<sup>42</sup> Setiati, *Hukum Internasional*..., hlm. 68.

<sup>43</sup> Ahmed Abou-El-Wafa, *The Right to Asylum Between Islamic Shari'ah and International Refugee Law A Comparative Study* (Riyadh: UNHCR, 2009), hlm. 25-26.

Konvensi juga telah merumuskan mengenai pengungsi, yaitu orang yang memiliki rasa takut karena akan adanya penganiayaan yang berdasarkan atas ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pandangan politik yang berada di luar negara asalnya, dan tidak dapat atau karena rasa takutnya, tidak bersedia menerima perlindungan dari negaranya. Para golongan atau pihak pengungsi tersebut harus melalui beberapa tahap sebelumnya, seperti memberi suatu alasan yang jelas terkait sebab mereka mengungsi, dan mereka harus menunjukkan atau memperlihatkan bahwa tidak ada negara yang menerima dan melindungi mereka tersebut.<sup>41</sup>

Negara tidak boleh membatasi mengenai pergerakan para pengungsi sebelum mereka memperoleh tempat yang aman atau tempat suaka, ditempatkan ke wilayah negara ketiga, atau kembali ke wilayah negaranya. Mengenai pembentukan Konvensi tersebut juga sejalan dengan dibentuknya UNHCR sebagai organ khusus PBB yang menangani masalah para pengungsi tersebut. Mengenai protokol tambahan tentang status pengungsi yang telah dibuat pada 31 Januari 1967 dan mulai berlaku pada 4 Oktober 1967. Protokol tambahan tersebut dibuat dengan pertimbangan bahwa konvensi yang telah dibuat sebelumnya, yaitu Konvensi Pengungsi tahun 1951 dinilai hanya mengatur dan mencakup orang-orang yang statusnya telah sah menjadi pengungsi sebagai suatu akibat dari peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951. Seiring berjalannya waktu, telah banyak terjadi perubahan atas situasi baru yang timbul pasca dibuatnya konvensi ini, sehingga banyak pengungsi yang tidak masuk dalam ruang lingkup konvensi tersebut. Oleh karenanya, perlu dibuat perjanjian baru yang cakupannya atau lingkungannya lebih luas dengan perkembangan atas pengungsi dari waktu ke waktu. Protokol tersebut juga menghapuskan batasan geografi atau wilayah dan waktu yang ada dalam aturan Konvensi Pengungsi 1951. Protokol tersebut juga mengatur mengenai perlunya kerjasama bilateral atau kooperasi dari negara-negara

<sup>41</sup> UNHCR & Inter-Parliamentary Union, 2001, Nm. 64.

**1** yang ada dengan lembaga internasional PBB maupun organ PBB, yaitu UNHCR, dalam penanganan para pengungsi tersebut.

### **G. Instrumen Perlindungan Internasional dan Regional bagi Pengungsi**

Instrumen hukum internasional berbentuk perjanjian (juga disebut perjanjian, konvensi, protokol) yang mungkin mengikat negara-negara yang mengadakan kontrak. Ketika negosiasi selesai, teks perjanjian ditetapkan sebagai otentik dan definitif dan ditandatangani oleh perwakilan negara. Ada berbagai cara yang digunakan suatu negara untuk menyatakan persetujuannya untuk terikat oleh sebuah perjanjian. Yang paling umum adalah ratifikasi atau aksesi. Sebuah perjanjian baru diratifikasi oleh negara-negara yang telah merundingkan instrumen tersebut. Pada tahap selanjutnya, suatu negara yang tidak berpartisipasi dalam negosiasi dapat menyetujui perjanjian tersebut. Perjanjian tersebut mulai berlaku ketika beberapa negara yang telah dipilih atau ditentukan sebelumnya telah meratifikasi atau menyetujui tentang perjanjian yang ada tersebut.

Ketika suatu negara telah meratifikasi atau menyetujui suatu perjanjian, negara tersebut dapat membuat reservasi terlebih dahulu untuk satu atau lebih pasal perjanjian, kecuali apabila reservasi dilarang oleh perjanjian itu sendiri. Reservasi biasanya dapat ditarik setiap saat. Di beberapa negara, perjanjian internasional lebih diutamakan daripada hukum nasional. Sedangkan di beberapa negara lain, peraturan perundang-undangan tertentu mungkin diperlukan untuk memberikan perjanjian internasional—meskipun telah diratifikasi atau disetujui—kekuatan hukum nasional. Praktis, semua negara yang telah meratifikasi atau mengaksesi perjanjian internasional harus mengeluarkan keputusan, mengubah suatu peraturan perundang-undangan yang telah ada atau memperkenalkan suatu peraturan perundang-undangan baru yang diharapkan agar perjanjian tersebut dapat sepenuhnya efektif di wilayah nasional.

Banyak perjanjian internasional yang memiliki mekanisme untuk memantau pelaksanaan isi perjanjian tersebut. Akan tetapi, Konvensi Peng-

ungsi 1951 tidak memiliki badan yang memantau kewajiban dan komitmen negara terhadap pencari suaka. Perjanjian internasional dan regional serta berbagai forum dan kesepakatan berikut merupakan pedoman dan standar yang menjadi patokan untuk perlindungan pengungsi di berbagai negara.

## 1. United Nations

### a. *Universal Declaration of Human Rights 1948*

Peristiwa traumatis Perang Dunia ke-2 telah membuktikan bahwa hak asasi manusia tidak selalu dihormati secara universal. Pemusnahan hampir 17 juta orang selama peristiwa *Holocaust*, termasuk 6 juta orang Yahudi, membuat kecemasan di seluruh dunia. Setelah perang, pemerintah di seluruh dunia kemudian melakukan upaya bersama untuk mendorong perdamaian internasional dan mencegah konflik. Hal inilah yang melatarbelakangi pembentukan PBB pada Juni 1945.

Pada 1948, perwakilan dari 50 negara anggota PBB berkumpul di bawah koordinasi *Eleanor Roosevelt* (Ibu negara Amerika Serikat 1933-1945) untuk menyusun daftar semua hak asasi manusia yang harus dinikmati semua orang di dunia. Pada 10 Desember 1948, Sidang Umum PBB mengumumkan *Universal Declaration of Human Rights* atau Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (UDHR) —30 hak dan kebebasan yang menjadi milik kita semua. Lebih dari tujuh dekade dan hak-hak yang mereka sertakan terus menjadi dasar bagi semua hukum hak asasi manusia internasional hingga saat ini.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) mengartikulasikan hak-hak dasar dan kebebasan bagi setiap manusia. UDHR menandai perubahan penting dengan berani menyatakan bahwa semua manusia bebas dan sederajat, tanpa memandang warna kulit, keyakinan atau agama. Untuk pertama kalinya, kesepakatan global menempatkan manusia, bukan politik kekuasaan, dalam agenda utamanya.



Tiga puluh hak dan kebebasan yangtelah tercantum dan diatur dalam UDHR, termasuk hak atas suaka, hak untuk bebas dari penyiksaan, hak untuk berbicara dan hak atas pendidikan. Termasuk juga mengenai hak sipil dan politik, seperti hak untuk hidup, hak untuk kebebasan bergerak, hak untuk kebebasan berpendapat dan hak atas privasi. DUHAM juga mencakup mengenai hak ekonomi, sosial, dan budaya, seperti hak atas jaminan sosial, kesehatan, dan pendidikan.

DUHAM bukanlah sebuah *treaty*, sehingga tidak secara langsung menimbulkan kewajiban hukum bagi suatu negara yang meratifikasi maupun tidak. Akan tetapi, bagaimana pun, isinya adalah suatu ekspresi dan pernyataan komitmen dari nilai-nilai fundamental yang dianut dan berlaku pada semua anggota komunitas internasional. Dan hal tersebut telah memiliki pengaruh atau dampak yang sangat besar terhadap perkembangan hukum, khususnya dalam lingkup hak asasi manusia internasional. Dalam perkembangannya, banyak para ahli hukum memberikan pendapat bahwa karena negara-negara telah secara konsisten menggunakan UDHR selama lebih dari tujuh puluh tahun, deklarasi ini juga telah menjadi pengikat sebagai suatu bagian dari hukum kebiasaan internasional.

Lebih lanjut, UDHR dalam perkembangannya telah melahirkan serangkaian perjanjian dalam lingkup internasional lainnya yang, secara hukum, mengikat negara-negara yang telah meratifikasinya tersebut. Dua perjanjian internasional pokok yang dilahirkan adalah *the International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) dan *the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (ICESCR).

Salah satu hak yang dimuat dalam UDHR adalah hak setiap manusia untuk mencari perlindungan ketika dalam keadaan bahaya. Pasal 14 UDHR menyebutkan "*If we are at risk of harm we have the right to go to another country to seek protection.*" Pasal inilah yang

merupakan dasar bagi setiap negara untuk memberikan perlindungan bagi setiap pencari suaka dan pengungsi yang datang ke negaranya.

b. *Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War 1949*

Konvensi Jenewa yang diadopsi sebelum 1949 hanya berkaitan dengan kombatan, bukan warga sipil. Beberapa ketentuan mengenai perlindungan penduduk dari akibat perang dan perlindungan mereka di wilayah pendudukan yang dimuat dalam peraturan tentang suatu hukum dan kebiasaan perang yang terjadi di darat, yang dicantumkan dalam Konvensi Den Haag 1899 dan 1907. Selama Perang Dunia I, Konvensi Den Haag terbukti tidak cukup, mengingat bahaya yang berasal dari perang di udara dan masalah yang berkaitan dengan perlakuan terhadap penduduk sipil di wilayah musuh dan di wilayah pendudukan. Konferensi Internasional Palang Merah tahun 1920-an mengambil langkah pertama untuk meletakkan aturan tambahan untuk perlindungan warga sipil di saat perang.

Sebuah rancangan/draft perjanjian internasional yang berisi 33 pasal yang disiapkan oleh Komite Palang Merah Internasional telah disetujui pada Konferensi Internasional Palang Merah di Tokyo pada 1934 dan dikenal dengan nama "Tokyo Draft". Draft tersebut awalnya akan diajukan dan dibahas pada konferensi diplomatik yang direncanakan berlangsung pada 1940, tetapi ternyata agenda tersebut ditunda karena Perang Dunia II. Konsekuensinya tampak pada peristiwa Perang Dunia II. Akibat perang ini semakin parah karena konvensi yang mengatur perlindungan warga sipil di masa perang yang direncanakan tersebut belum jadi dibahas dan disepakati.

Konferensi diplomatik akhirnya baru dapat terlaksana pada 1949. *Tokyo Draft* tersebut akhirnya dipertimbangkan kembali da-

lam konferensi tersebut dan menjadi dasar yang sangat penting untuk diskusi yang mengarah pada adopsi Konvensi Jenewa (IV) tahun 1949. Sebagai yang diketahui bahwa Konferensi Diplomatik tahun 1949 menghasilkan empat buah konvensi, yaitu:

- 1) *Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, of August 12, 1949* (Konvensi Jenewa untuk Perbaikan Keadaan yang Luka dan Sakit dalam Angkatan Bersenjata di Medan Pertempuran Darat)
- 2) *Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick, and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea, of August 12, 1949* (Konvensi Jenewa untuk Perbaikan Keadaan Anggota Angkatan Bersenjata di Laut yang Luka, Sakit, dan Korban Karam)
- 3) *Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, of August 12, 1949* (Konvensi Jenewa mengenai Perlakuan Tawanan Perang)
- 4) *Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in time of War, of August 12, 1949* (Konvensi Jenewa mengenai Perlindungan Orang Sipil di waktu Perang)

Pada Pasal 44 tentang *Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in time of War* tahun 1949 mengatur terkait *non-repatriated persons* bahwa "In applying the measures of control mentioned in the present Convention, the Detaining Power shall not treat as enemy aliens exclusively on the basis of their nationality *de jure* of an enemy State, refugees who do not, in fact, enjoy the protection of any government (Dalam menerapkan langkah-langkah pengendalian yang disebutkan dalam konvensi ini, Negara Penahan tidak boleh memperlakukan sebagai musuh asing secara eksklusif berdasarkan kewarganegaraan secara *de jure* dari suatu negara musuh, peng-

ungsi yang sebenarnya tidak menikmati perlindungan dari pemerintah mana pun)”.<sup>1</sup>

Secara umum, pasal tersebut melihat bahwa di antara pihak musuh di wilayah suatu pihak yang berkonflik, mungkin ada satu kategori yang posisinya memerlukan pertimbangan khusus, yaitu pengungsi, yang telah dipaksa oleh suatu peristiwa atau penganiayaan untuk meninggalkan tanah air mereka dan mencari suaka di negara lain. Ketika negara tempat mereka berlindung kemudian terlibat dalam perang dengan negara asal mereka, para pengungsi ini menjadi bagian dari pihak musuh, karena mereka adalah penduduk dari wilayah kekuatan musuh. Namun, posisi mereka istimewa, karena mereka adalah ekspatriat yang tidak lagi berhubungan dengan negara asalnya dan tidak menikmati bantuan dari Negara Pelindung. Di sisi lain, mereka belum menjalin hubungan permanen dengan negara yang memberi mereka suaka. Akibatnya mereka tidak menikmati perlindungan dari pemerintah mana pun.

Kemudian pada Pasal 70 juga disebutkan bahwa:

*“Protected persons shall not be arrested, prosecuted or convicted by the Occupying Power for acts committed or for opinions expressed before the occupation, or during a temporary interruption thereof, with the exception of breaches of the laws and customs of war.*

*Nationals of the Occupying Power who, before the outbreak of hostilities, have sought refuge in the territory of the occupied State, shall not be arrested, prosecuted, convicted or deported from the occupied territory, except for offences committed after the outbreak of hostilities, or for offences under common law committed before the outbreak of hostilities which, according to the law of the occupied State, would have justified extradition in time of peace.”*

(Orang-orang yang dilindungi tidak boleh ditangkap, dituntut, atau dihukum oleh Kekuatan Pendudukan atas tindakan yang dilakukan atau atas pendapat yang diungkapkan sebe-

lum pendudukan, atau selama interupsi sementara darinya, kecuali jika memang melanggar hukum dan kebiasaan perang.

Warga negara dari Kekuatan Pendudukan yang, sebelum pecahnya permusuhan, telah mencari perlindungan di wilayah negara yang diduduki, tidak boleh ditangkap, dituntut, dihukum, atau dideportasi dari wilayah pendudukan, kecuali untuk pelanggaran yang dilakukan setelah pecahnya permusuhan, atau untuk pelanggaran-pelanggaran berdasarkan hukum umum yang dilakukan sebelum pecahnya permusuhan yang, menurut hukum negara yang diduduki, akan membenarkan ekstradisi pada masa damai.)

Pada dasarnya, Pasal 70 tersebut tidak memberi pengungsi hak mudak untuk dibebaskan dari tindakan keamanan. Ini hanya bentuk rekomendasi penting yang perlu diperhatikan untuk pihak yang berperang. Status pengungsi tidak dengan sendirinya memberikan hak kekebalan kepada siapa pun. Itu tidak mencegah penerapan langkah-langkah keamanan bagi mereka, misalnya penahanan. Mungkin ada di antara para pengungsi yang keyakinan atau aktivitas politiknya menunjukkan suatu bahaya bagi keamanan negara, sehingga negara yang menduduki berhak untuk menggunakan tindakan pengendalian yang diperlukan pada suatu tingkatan yang sama dan juga telah tunduk pada kondisi yang sama sebagaimana untuk setiap orang yang dilindungi oleh konvensi ini.

*c. Convention relating to the Status of Refugees 1951*

Konvensi ini merupakan perjanjian internasional pertama yang khusus dibentuk untuk mengatur pengungsi dan mencakup aspek paling mendasar dari kehidupan seorang pengungsi. Konvensi ini menjabarkan seperangkat hak asasi manusia yang dimiliki setiap pengungsi yang setidaknya setara dengan kebebasan yang dinikmati oleh warga negara asing yang tinggal secara legal di wilayah kedaulatan negara tertentu, dan di dalam banyak kasus yang terja-

di, bahkan sama dengan warga negara di negara tersebut. Konvensi ini mengakui lingkup internasional dari krisis pengungsi dan perlunya kerja sama internasional—termasuk pembagian beban antar-negara—dalam menangani masalah tersebut.

Prinsip inti dari konvensi ini adalah *non-refoulement*, yang menegaskan bahwa pengungsi tidak boleh dikembalikan dengan cara paksaan ke negara tempat mereka menghadapi ancaman yang sangat serius terhadap kehidupan atau kebebasan mereka. Prinsip tersebut sekarang dianggap sebagai suatu aturan hukum dalam kebiasaan internasional, sehingga berlaku secara menyeluruh/universal.

Selain itu, untuk melengkapi konvensi tentang status atas pengungsi 1951, telah dibentuk *Protocol Relating to the Status of Refugees 1967*. Konvensi pengungsi dirancang setelah Perang Dunia II, yang menyebabkan jutaan orang mengungsi di seluruh Eropa. Konvensi ini berlaku hanya untuk para orang-orang yang telah mengungsi sebagai akibat dari terjadinya peristiwa sebelum 1 Januari 1951. Ketika meratifikasi (menjadi pihak) konvensi, negara-negara dapat memilih untuk membatasi penerapannya lebih jauh sehingga hanya berlaku untuk pengungsi yang dipindahkan ke negara-negara Eropa sebelum 1 Januari 1951.

Setelah tahun 1951, situasi pengungsi baru muncul, dan pengungsi baru ini tidak termasuk dalam ruang lingkup Konvensi Pengungsi 1951. Kesenjangan perlindungan ini mendorong pemerintah berbagai negara untuk membuat dan menyepakati Protokol 1967 karena mereka menganggap "*desirable that equal status should be enjoyed by all refugees covered by the definition in the Convention, irrespective of the dateline of 1 January 1951* (diinginkan bahwa status yang sama harus dinikmati oleh semua pengungsi yang tercakup dalam definisi dalam Konvensi, terlepas dari batas waktu 1 Januari 1951)" yang dimuat dalam Pembukaan Protokol tersebut.

Protokol 1967 menghapus batasan waktu dan geografis Konvensi Pengungsi 1951, sehingga konvensi tersebut diterapkan seca-

ra universal. Pasal 1 dari protokol mengatakan bahwa negara-negara yang meratifikasi protokol tersebut setuju juga untuk mematuhi Konvensi Pengungsi 1951, bahkan jika mereka bukan salah satu pihaknya. Misalnya, Amerika Serikat belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, tetapi telah meratifikasi Protokol 1967. Ini berarti bahwa Amerika Serikat untuk menerapkan ketentuan yang terdapat dalam Konvensi Pengungsi 1951, yang mengikatnya untuk memperlakukan para pengungsi tersebut sesuai dengan standar atau ketentuan hukum dan kemanusiaan yang telah diakui secara internasional. Ini termasuk menghormati mengenai prinsip *non-refoulement*, yaitu tidak mengirim secara paksa para pengungsi ke tempat mereka akan diperlakukan secara tidak manusiawi seperti penganiayaan, atau ke wilayah negara yang mungkin mengirim mereka ke tempat seperti hal tersebut; memberikan kepastian status hukum pengungsi termasuk hak-hak seperti hak atas akses ke pekerjaan, hak pendidikan, dan hak atas jaminan sosial; dan tidak menghukum para pengungsi tersebut karena masuk "secara ilegal", yaitu tanpa paspor ataupun visa.

d. *International Covenant on Civil and Political Rights 1966*

Pada 16 Desember 1966, Majelis Umum PBB mengadopsi dua kovenan yang terdapat dalam suatu resolusi 2200 A (XXI): Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR) dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR). Kovenan ini adalah penguatan terkait Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia/DUHAM (1948).

Hak sipil dan politik merupakan suatu hak asasi manusia, yang dianggap sebagai "hak kebebasan". Hak-hak ini juga menyiratkan bahwa negara tidak melakukan intervensi dalam kebebasan setiap manusia. Secara historis, hak-hak ini memungkinkan pengakuan atas manusia dan kebebasannya, terutama dengan hak kewarganegaraan dan perlindungan integritas fisik setiap manusia. Juga, ter-

dapat kebebasan individu, seperti kebebasan dalam berbicara maupun berpikir, kebebasan dari perlakuan penyiksaan dan perbudakan, hak untuk memilih, dan sebagainya.

Terkait perlindungan pengungsi, beberapa pasal yang dianggap penting dan perlu diperhatikan dari konvensi ini di antaranya adalah **Pasal 2 yang mengatur bahwa:**

1. Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan menjamin kepada semua individu dalam wilayahnya dan tunduk pada yurisdiksinya hak-hak yang diakui dalam kovenan ini, tanpa perbedaan dalam bentuk apa pun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal kebangsaan atau sosial, properti, kelahiran atau status lainnya.
2. Jika belum diatur oleh undang-undang atau tindakan lain yang ada, setiap Negara Pihak pada kovenan ini berjanji untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan, sesuai dengan proses konstitusionalnya dan dengan ketentuan kovenan ini, untuk mengadopsi tindakan legislatif atau lainnya, sebagaimana diperlukan untuk memberlakukan hak-hak yang diakui dalam kovenan ini.
3. Setiap Negara Pihak pada kovenan ini berjanji:
  - (a) Untuk memastikan bahwa setiap orang yang hak atau kebebasannya seperti yang diakui di sini dilanggar akan memperoleh pemulihan yang efektif, meskipun pelanggaran tersebut telah dilakukan oleh orang yang bertindak dalam kapasitas resmi;
  - (b) Untuk memastikan bahwa setiap orang yang mengklaim pemulihan tersebut akan memiliki haknya untuk ditentukan oleh otoritas yudisial, administratif atau legislatif yang kompeten, atau oleh otoritas kompeten lainnya yang disediakan oleh sistem hukum negara, dan untuk mengembangkan kemungkinan upaya hukum;



- (c) Untuk memastikan bahwa pihak berwenang yang berkompeten akan menegakkan pemulihan tersebut ketika diberikan.”

Kemudian, Pasal 12 menyebutkan bahwa:

1. Setiap orang yang secara sah dalam wilayah suatu negara harus, dalam wilayah itu, memiliki hak atas kebebasan bergerak dan kebebasan untuk memilih tempat tinggalnya.
2. Setiap orang bebas meninggalkan negara mana pun, termasuk negaranya sendiri.
3. Hak-hak yang disebutkan di atas tidak boleh tunduk pada batasan apa pun kecuali yang ditentukan oleh hukum, memang diperlukan untuk melindungi keamanan nasional, ketertiban umum (*order public*), kesehatan, atau moral umum, atau hak dan kebebasan orang lain, dan konsisten dengan hak-hak lain yang diakui dalam kovenan ini.
4. Tidak seorang pun dapat secara sewenang-wenang dirampas haknya untuk memasuki negaranya sendiri.

Selain itu, pada Pasal 13 mengatur terkait ketentuan pelaksanaan keputusan untuk mengeluarkan orang asing dari suatu negara pihak dari konvensi ini, yang menyatakan yaitu bahwa:

“Orang asing yang secara sah di wilayah suatu Negara Pihak pada kovenan ini dapat dikeluarkan dari negara tersebut hanya untuk pelaksanaan keputusan yang dicapai sesuai dengan hukum dan akan—kecuali jika alasan-alasan yang memaksa keamanan nasional sebaliknya mensyaratkan—diizinkan untuk menyampaikan alasan-alasan yang menentang keputusan pengusiran tersebut dan agar kasusnya ditinjau oleh, dan diwakili untuk tujuan sebelumnya, otoritas yang kompeten atau seseorang atau beberapa orang yang secara khusus ditunjuk oleh otoritas yang berwenang.”

e. *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment 1984*

*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment 1984* (dikenal dengan istilah CAT) mewajibkan pihak-pihak yang menandatangani untuk mengambil suatu tindakan untuk mengakhiri tindakan, yaitu penyiksaan di dalam yurisdiksi teritorial mereka dan bertujuan untuk mengkriminalkan semua bentuk tindakan penyiksaan. Tidak seperti banyak perjanjian dan deklarasi internasional lain yang melarang penyiksaan, CAT memberikan definisi umum tentang istilah tersebut. CAT umumnya mendefinisikan penyiksaan sebagai akibat dari penderitaan fisik dan/atau mental yang parah yang dilakukan berdasarkan hukum. CAT tidak membenarkan tindakan penyiksaan dilakukan bahkan dalam keadaan darurat atau genting sekali pun.

Selain mengikat sebagai undang-undang di negara-negara yang menjadi pihaknya, larangan mutlak penyiksaan atau perlakuan tidak manusiawi, serta beberapa ketentuan lain dari konvensi tersebut, secara umum dipahami mengikat semua negara, terlepas dari terikat atau tidaknya mereka dalam perjanjian yang melarang penyiksaan tersebut.

*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment 1984* juga membentuk *Committee against Torture*, yang terdiri atas 10 ahli independen yang meninjau laporan yang diserahkan oleh negara pihak pada konvensi, memulai penyelidikan tentang praktik penyiksaan yang sistematis, dan jika negara secara eksplisit setuju, dapat memeriksa pengaduan penyiksaan individu. Kecuali kewenangan untuk memulai penyelidikan, yurisdiksi dari komite ini serupa dengan 18 anggota Komite Hak Asasi Manusia yang dibuat dan dibentuk di bawah ICCPR sehubungan dengan negara pihak dalam kovenan tersebut.

Terkait dengan perlindungan pengungsi, pada Pasal 3 konvensi ini menyebutkan:

1. For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights.
2. No State Party shall expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.

Pasal 3 (2) di atas menyatakan bahwa pola yang konsisten dari pelanggaran HAM berat dan masif adalah keadaan yang harus diperhatikan oleh suatu negara dalam memutuskan tindakan pengusiran. Badan pemantau konvensi ini, *Committee against Torture*, telah menetapkan beberapa prinsip dasar yang berkaitan dengan pengusiran pencari suaka yang ditolak. Prinsip dasar menawarkan perlindungan penting bagi pengungsi dan hak mereka untuk tidak dikembalikan ke tempat mereka takut akan dipersenkusi atau mengalami penganiayaan.

#### *E. Convention on the Rights of the Child 1989*

Pada tahun 1989 sebuah komitmen penting dilahirkan di Kota New York. Dengan latar belakang tatanan dunia yang berubah, Para pemimpin dunia berkumpul serta bersatu dan membuat komitmen bersejarah kepada anak-anak di seluruh dunia. Mereka berjanji kepada setiap anak untuk melindungi serta memenuhi hak-hak asasi mereka, yaitu dengan mengadopsi suatu bentuk kerangka hukum internasional yang diberi nama *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi PBB tentang Hak Anak).

Adapun yang terkandung dalam perjanjian tersebut adalah gagasan yang sangat mendalam: bahwa anak-anak bukanlah sekedar objek milik orang tua mereka atau sekedar objek yang hanya menunggu keputusan dari orang lain. Sebaliknya, mereka merupakan manusia dan individu atau person dengan haknya sendiri dan memiliki hak asasi. Konvensi mengatakan masa kanak-kanak terpisah dari masa dewasa, yang berlangsung hingga umur 18 tahun. Hal tersebut adalah waktu yang istimewa dan yang melindungi mereka; anak-anak harus dibiarkan tumbuh dan berkembang, belajar, bermain, dan berkembang dengan nilai-nilai dan martabat yang sesuai dan yang terdapat di masyarakat. Konvensi tersebut kemudian menjadi suatu bentuk perjanjian atas perlindungan hak asasi manusia yang paling banyak diratifikasi dalam sejarah dan telah membantu mengubah kehidupan anak-anak di berbagai negara di seluruh dunia.

Konvensi ini telah menjadi acuan pemerintah untuk mengubah undang-undang dan kebijakan serta melakukan berbagai tindakan penting sehingga lebih banyak anak akhirnya memperoleh perawatan kesehatan dan nutrisi yang mereka sangat butuhkan yang bertujuan untuk bertahan hidup dan berkembang, dan ada peningkatan pengamanan yang lebih kuat untuk melindungi anak-anak dari tindakan-tindakan yang tergolong kekerasan dan tindakan eksploitasi. Konvensi ini juga memungkinkan lebih banyak anak yang suaranya didengar dan berpartisipasi dalam masyarakat.

Terlepas dari kemajuan ini, Konvensi masih belum sepenuhnya dilaksanakan atau diketahui dan dipahami secara luas. Jutaan anak terus mengalami pelanggaran hak-hak mereka ketika mereka tidak memperoleh perawatan kesehatan, gizi, pendidikan, dan perlindungan yang memadai dari kekerasan. Masa kanak-kanak terus dihilangkan ketika anak-anak dipaksa untuk meninggalkan sekolah, melakukan pekerjaan berbahaya, menikah, berperang, dikurung di

penjara orang dewasa, terlibat konflik berkepanjangan, dan melakukan migrasi massal.

Berdasarkan data dari UNICEF, di seluruh dunia, hampir 31 juta anak telah dipindahkan secara paksa pada akhir 2018. Jumlah ini termasuk sekitar 13 juta pengungsi anak, sekitar satu juta anak yang mencari suaka dan sekitar 17 juta anak mengungsi di negara mereka sendiri karena kekerasan dan konflik.<sup>45</sup>

Pasal 22 Konvensi PBB tentang Hak Anak ini mengatur bahwa:

1. Negara-negara Pihak harus mengambil langkah-langkah yang tepat untuk memastikan bahwa seorang anak yang mencari status pengungsi atau yang dianggap pengungsi sesuai dengan hukum dan prosedur internasional atau domestik yang berlaku harus, baik tanpa ditemani atau ditemani oleh orang tuanya atau oleh orang lain. Menerima perlindungan yang sesuai dan bantuan kemanusiaan dalam menikmati hak-hak yang berlaku yang ditetapkan dalam konvensi ini dan dalam instrumen hak asasi manusia atau kemanusiaan internasional lainnya yang negara-negara tersebut menjadi Pihak.
2. Untuk tujuan ini, negara-negara Pihak harus menyediakan, sebagaimana mereka anggap tepat, kerja sama dalam setiap upaya oleh PBB dan organisasi antar pemerintah yang kompeten atau organisasi non-pemerintah yang bekerja sama dengan PBB untuk melindungi dan membantu anak seperti itu, dan melacak orang tua atau anggota keluarga lain dari anak pengungsi mana pun untuk memperoleh informasi yang diperlukan untuk penyatuan kembali dengan keluarganya. Dalam kasus saat tidak ada orang tua atau anggota keluarga lainnya yang dapat ditemukan, anak tersebut harus diberikan perlindungan yang sama seperti anak lainnya yang secara permanen atau sementara dirampas dari lingkungan keluarganya untuk

---

<sup>45</sup> UNICEF, 2020, *Child displacement*, diusul pada laman <https://bit.ly/3MruPt>.

alasan apa pun, sebagaimana ditetapkan dalam konvensi ini,

Pasal di atas menetapkan bahwa negara-negara dari Pihak harus mengambil suatu tindakan yang tepat untuk memastikan bahwa seorang anak yang bertujuan mencari status pengungsi atau yang dianggap sebagai pengungsi akan menerima suatu perlindungan yang sesuai dan bantuan kemanusiaan yang berlaku. Negara-negara Pihak diwajibkan untuk melakukan bentuk kerjasama dalam upaya untuk melindungi serta membantu anak pengungsi dan untuk mencari orang tua atau anggota keluarga lain dari para anak pengungsi tersebut dari mana pun mereka berasal, dengan tujuan untuk menyatukan kembali dengan para keluarganya. Dalam kasus saat tidak ada orang tua atau anggota keluarga lainnya yang dapat ditemukan, maka pemerintah harus memberikan perlindungan yang sama kepada anak pengungsi seperti anak lainnya yang telah kehilangan lingkungan keluarganya di negara tersebut.

g. *Declaration on the Elimination of Violence against Women 1993*

Pada tanggal 20 Desember tahun 1993 Majelis Umum PBB yaitu dengan resolusi 48/104, mengadopsi Deklarasi tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan (*Declaration on the Elimination of Violence against Women*).

Berdasarkan sebuah penelitian, satu dari tiga wanita pernah mengalami kekerasan fisik atau seksual dalam hidup mereka,<sup>46</sup> ibarat pandemi yang meluas secara global. Namun, tidak seperti penyakit, pelaku dan bahkan seluruh masyarakat pada dasarnya dapat memilih untuk melakukan kekerasan atau tidak. Kekerasan tidak dapat dihindari, tapi dapat dicegah.

<sup>46</sup> WHO, 2016, *International Day for the Elimination of Violence against Women*, dimuat pada laman resmi, <https://www.who.int/life-course/news/events/int-day-elimination-of-violence-against-women/en/>.

Deklarasi PBB tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan 1993 mentafsirkan mengenai kekerasan terhadap perempuan yaitu sebagai:

*"Any act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life. (Setiap tindakan kekerasan berbasis gender yang mengakibatkan, atau kemungkinan besar mengakibatkan, kerugian atau penderitaan fisik, seksual atau psikologis bagi perempuan, termasuk ancaman tindakan tersebut, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di depan umum atau dalam kehidupan pribadi.)"*

Kekerasan berdasarkan atas gender merupakan suatu penyebab dan akibat dari ketidaksetaraan gender, dan telah diakui sebagai bentuk diskriminasi berdasarkan suatu jenis kelamin dan gender telah disebutkan pada Pasal 1 *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)*. Bentuk dari tindakan diskriminasi ini secara serius, yaitu dalam hal menghambat kemampuan perempuan untuk menikmati dan menjalankan hak asasi dan kebebasan fundamental mereka.

Kekerasan terhadap kaum perempuan dan anak perempuan sering kali terjadi dalam keluarga (misalnya, kekerasan dalam lingkup rumah tangga dan keluarga, perkosaan dalam keluarga, kawin paksa), komunitas (misalnya, kekerasan seksual, pelecehan seksual), negara (misalnya, kekerasan terhadap perempuan di penjara dan dalam pengaturan kelembagaan), dan dalam konteks transnasional (misalnya, perdagangan manusia, kekerasan terhadap perempuan migran, perempuan pekerja migran, dan perempuan pengungsi).

Dalam perjalanan mencari tempat berlindung ke negara lain sebagai pencari suaka, mereka dihadapkan pada kekerasan seksual

dan berbasis gender, termasuk pemerkosaan, eksploitasi, kekerasan, pelecehan seksual, kekerasan psikologis, perdagangan manusia, pernikahan dini dan paksa, seks transaksional, dan kekerasan dalam rumah tangga.<sup>47</sup> Perempuan yang bepergian sendiri dan perempuan yang hanya ditemani oleh anak-anak mereka secara khusus berisiko mengalami pelecehan yang lebih tinggi, termasuk juga wanita hamil, remaja putri, anak di bawah umur tanpa pendamping, dan perempuan penyandang disabilitas.<sup>48</sup>

*Declaration on the Elimination of Violence against Women* telah mengakui pengungsi perempuan sebagai salah satu kelompok yang paling rentan mengalami tindakan-tindakan yang melanggar hak asasi manusia. Pada bagian pembukaan konvensi tersebut menjelaskan bahwa:

*“Concerned that some groups of women, such as women belonging to minority groups, indigenous women, refugee women, migrant women, women living in rural or remote communities, destitute women, women in institutions or in detention, female children, women with disabilities, elderly women and women in situations of armed conflict, are especially vulnerable to violence. ...”*

b. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of Refugees*

*Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of Refugees* (Buku Pegangan dan Panduan tentang Prosedur untuk Menentukan Status Pengungsi yang berada di bawah Konvensi tahun 1951 dan Protokol 1967 yang Berkaitan dengan

<sup>47</sup> United Nations Refugee Agency, “Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis”, United Nations Population Fund and Women’s Refugee Commission (2016).

<sup>48</sup> Alexandra Wandel, “Protecting Refugee Women And Girls From Violence, A Collection of Good Practices”, World Future Council (2016), hiri. 4.



Status atas Pengungsi) ini kali pertama terbit pada September 1979 atas permintaan negara anggota *Executive Committee of the High Commissioner's Programme*. Edisi kedua dirilis Januari 1992, yang memperbarui informasi tentang akses ke instrumen pengungsi internasional. Buku pegangan ini telah diterbitkan ulang pada Desember 2011. Untuk menjaga keutuhan dan integritas isinya, buku ini tetap tidak berubah juga pada edisi sekarang, meskipun lampirannya diperbarui. Selain buku ini, dan sebagai tanggapan atas berbagai permohonan interpretasi hukum dari Pasal 1 Konvensi 1951 di yurisdiksi nasional, UNHCR terus mengeluarkan posisi hukum untuk pertanyaan khusus yang berkaitan tentang hukum pengungsi internasional. Sehubungan dengan hal tersebut, UNHCR juga telah menetapkan "*Guidelines on International Protection (Panduan tentang Perlindungan Internasional)*", seperti yang disebutkan dalam "Agenda Perlindungan" setelah acara peringatan 50 tahun UNHCR pada tahun 2001-2002. Panduan ini melengkapi dan memperbarui *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of Refugees* dan harus dibaca secara tidak terpisahkan.

Penjelasan yang diberikan dalam publikasi ini tentang komponen utama penentuan status pengungsi yang didasarkan pada akumulasi pandangan UNHCR, praktik negara, Kesimpulan Komite Eksekutif, literatur akademis, dan keputusan pengadilan di tingkat nasional, regional dan internasional, selama periode enam puluh tahun. Buku Pegangan dan Pedoman tersebut dikeluarkan sesuai dengan tanggung jawab pengawasan yang diemban oleh UNHCR yang terkandung dalam paragraf 8 Statuta UNHCR 1950 serta Pasal 35 dan 36 Konvensi 1951 dan Pasal II Protokol 1967. Buku Pegangan dan Panduan ini dimaksudkan untuk memandu pejabat pemerintah, hakim, praktisi, serta staf UNHCR dalam menerapkan definisi pengungsi. Keduanya diharapkan dapat terus menjadi

referensi penting untuk penentuan status pengungsi di seluruh dunia dan membantu menyelesaikan variasi interpretasi dari berbagai pihak. Sejauh ini, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of Refugees* telah diterima secara luas oleh praktisi dan sebagian besar pemerintah sebagai interpretasi resmi dari Konvensi Pengungsi.

#### i. *Guiding Principles on Internal Displacement*

Kebutuhan akan standar internasional untuk perlindungan pengungsi internal (IDPs) menjadi jelas pada tahun 1990-an, ketika jumlah orang yang harus berpindah dalam negara mereka sendiri akibat ledakan perang saudara dan pelanggaran hak asasi manusia yang jumlahnya meningkat secara signifikan. Badan pengungsi PBB mulai mengumpulkan data tentang jumlah pengungsi internal pada 1993, dan pada 1995 memperkirakan 4,2 juta orang pengungsi di seluruh dunia dan diperkirakan hampir 20 sampai 25 juta pengungsi internal lebih dari 40 negara, hampir dua kali lipat jumlah pengungsi internasional (*refugees*).

Pada saat itu, pengungsi internal adalah subjek yang tidak memiliki definisi maupun kerangka normatif yang jelas sebagai panduan bagi pemerintah atau aktivis kemanusiaan. Konvensi Pengungsi tahun 1951 tidak berlaku untuk pengungsi internal, dan masih belum ada perjanjian atau konvensi internasional tentang pengungsi internal. Oleh karena itu, komunitas internasional mulai meminta dokumen acuan yang dapat menjelaskan hak-hak pengungsi internal dan kewajiban pemerintah terhadap mereka. *Guiding Principles on Internal Displacement* merupakan tonggak penting dalam proses pembentukan kerangka normatif untuk perlindungan pengungsi internal. Panduan tersebut berisi kompilasi dan pernyataan ulang dari hukum HAM dan humaniter internasional yang relevan, serta hukum pengungsi dengan menggunakan analogi.

Prinsip-prinsip tersebut menafsirkan dan menyesuaikan norma-norma yang ada dengan situasi khusus orang-orang yang dipindahkan secara internal.

Prinsip Panduan tentang Pengungsian Internal menetapkan 30 prinsip yang menguraikan hak-hak para pengungsi internal (IDPs) dan tanggung jawab pemerintah nasional untuk melindungi dan membantu mereka. Panduan tersebut merinci jaminan yang relevan dengan perlindungan dan bantuan untuk IDPs selama pengungsian sampai adanya solusi jangka panjang melalui pemulangan, reintegrasi atau pemukiman di tempat lain di negara itu. Panduan tersebut juga mencakup perlindungan terhadap pemindahan sewenang-wenang. Prinsip-prinsip tersebut menekankan tanggung jawab utama otoritas nasional untuk melindungi dan membantu semua IDP, terlepas dari apa pun penyebab mereka harus berpindah dari tempat asalnya.

Meskipun bukan instrumen hukum yang mengikat, prinsip-prinsip tersebut telah memberikan pengaruh yang cukup besar sejak diadopsi pada tahun 1998 dan diakui sebagai titik tolak normatif untuk menangani pengungsian internal. Majelis Umum PBB telah mengakui panduan tersebut sebagai kerangka kerja internasional yang penting untuk perlindungan IDPs dan mendorong semua aktor terkait untuk menggunakannya ketika dihadapkan dengan situasi pengungsian internal. Organisasi regional dan berbagai negara juga menganggap prinsip-prinsip tersebut sebagai dokumen yang berguna dan beberapa telah memasukkannya ke dalam undang-undang dan kebijakan di internal mereka.

## **2. Council of Europe (Dewan Eropa)**

Selain di lingkup PBB, di antara negara-negara Eropa yang tergabung dalam *Council of Europe* juga memiliki sebuah konvensi yang disepakati yang ada kaitannya dengan perlindungan pengungsi, yaitu *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Free-*

*doms 1950* (dikenal juga dengan nama *The European Convention on Human Rights*). Dibentuk pada tahun 1949, Dewan Eropa merupakan entitas yang terpisah dari Uni Eropa dan memiliki keanggotaan yang jauh lebih besar, yaitu 47 anggota, dibandingkan dengan Uni Eropa yang jumlah anggotanya hanya 28 negara. Inggris menjadi anggota Dewan Eropa 24 tahun sebelum bergabung dengan Uni Eropa, sehingga, keanggotaan Inggris di Dewan Eropa tidak akan terpengaruh jika keluar dari Uni Eropa.

Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia menetapkan sejumlah hak dan kebebasan fundamental (hak untuk hidup, larangan penyiksaan, larangan perbudakan dan kerja paksa, hak atas kebebasan dan keamanan, hak atas pengadilan yang adil, tidak ada hukuman tanpa hukum, hak untuk menghormati kehidupan pribadi dan keluarga, kebebasan berpikir, hak atas kepercayaan dan agama, kebebasan berekspresi, kebebasan berkumpul dan berserikat, hak untuk menikah, hak atas pemulihan yang efektif, dan larangan *diskriminasi*). *Hak-hak lain yang lebih banyak disebutkan pada Protokol Tambahan dari Konvensi tersebut.*

*Konvensi Eropa* tentang Hak Asasi Manusia pada dasarnya tidak memuat hak atas suaka dan tidak merujuk langsung kepada pencari suaka atau pengungsi. Akan tetapi, ada kasus yang sangat penting yang ditunjukkan oleh Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa (kasus *Soering versus Inggris*, 1989), yang bagaimana pun menunjukkan bahwa negara memang bertanggung jawab, dalam kasus tertentu, atas kesejahteraan individu di negara lain. Kasus tersebut berkaitan dengan Pasal 3 Konvensi Eropa bahwa "tidak seorang pun dapat disiksa atau diperlakukan atau dihukum yang tidak manusiawi atau diperlakukan dengan tidak bermartabat".

Dalam beberapa tahun terakhir, Pengadilan Eropa kembali menekankan sifat tanpa syarat dari larangan terhadap perlakuan buruk dan menetapkan prinsip bahwa negara yang ingin mendeportasi seseorang, bahkan jika orang tersebut dinyatakan bersalah melakukan tindak pi-

dana serius atau merupakan ancaman terhadap keamanan nasional, negara tetap diharuskan terlebih dahulu melakukan evaluasi independen tentang keadaan yang akan dihadapi orang tersebut di negara tujuan. Jangan sampai, setelah tiba di negara tujuan, orang tersebut kemungkinan besar akan mengalami pelanggaran hak asasi manusia yang bertentangan dengan prinsip dasar dari Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia.

Meskipun Pasal 3 merupakan dasar hukum yang paling sering digunakan untuk melindungi pencari suaka dan pengungsi, pasal lain juga dapat digunakan untuk memastikan bahwa hak asasi mereka dihormati. Pada pasal lain seperti Pasal 4 (larangan kerja paksa atau kerja wajib), Pasal 5 (perampasan kemerdekaan), Pasal 6 (hak atas sidang yang adil dan tidak memihak 'dengan waktu yang wajar'), Pasal 8 (penghormatan terhadap kehidupan pribadi dan keluarga), Pasal 9 (hak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan beragama), Pasal 10 (hak atas kebebasan berekspresi), Pasal 13 (hak untuk memberikan pemulihan yang efektif di hadapan otoritas nasional), dan Pasal 16 (tidak ada pembatasan pada aktivitas politik), juga dapat menawarkan perlindungan yang substansial bagi para pencari suaka dan pengungsi di negara-negara yang tergabung dalam Dewan Eropa.

### **3. Uni Afrika, sebelumnya dikenal dengan *Organization of African Unity* (OAU)**

#### *a. Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa 1981*

Sistem hak asasi manusia di regional Afrika diciptakan dalam kerangka Organisasi Persatuan Afrika (OAU), sejak 2001 berganti menjadi Uni Afrika (AU). Sistem tersebut terutama didasarkan pada *African Charter on Human and Peoples' Rights 1981* (dikenal dengan *the African or Banjul Charter*), yang diadopsi pada 1981 dan piagam tersebut mulai berlaku pada 1986.

Pasal 6 dari piagam tersebut melindungi hak atas kebebasan serta hak atas keamanan dan menetapkan bahwa “setiap orang berhak atas kebebasan dan keamanan pribadinya. Tidak seorang pun dapat dirampas kebebasannya kecuali untuk alasan dan kondisi yang sebelumnya ditetapkan oleh hukum. Secara khusus, tidak seorang pun boleh ditangkap atau ditahan secara sewenang-wenang”. Pasal 12 piagam itu juga melindungi hak atas suaka dan hak atas orang-orang yang secara sah berada di wilayah suatu negara pihak untuk tidak diusir jika tidak ada suatu keputusan yang diambil sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Pada tahun 1969, negara-negara *Organization of African Unity* menyetujui sebuah perjanjian yang diberi nama *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*. Konvensi ini memperluas pengertian dari status pengungsi yang disebutkan dalam konvensi tersebut tentang Status Pengungsi 1951. Berdasarkan konvensi ini, para pengungsi tidak hanya mencakup orang-orang yang telah meninggalkan negara mereka karena rasa ketakutan yang beralasan terhadap penganiayaan, tetapi juga mereka yang melarikan diri “karena agresi eksternal, pendudukan, dominasi asing, atau peristiwa yang secara serius mengganggu ketertiban umum di salah satu bagian atau seluruh bagian negara asal atau kebangsaannya”. Pada Pasal 2 angka 1 konvensi tersebut menyebutkan bahwa negara-negara anggota OAU bertanggung jawab “melakukan upaya terbaik mereka untuk menerima dan menyediakan pemukiman para pengungsi”.

b. *African Charter on the Rights and Welfare of the Child 1990* (ACRWC)

Piagam Afrika mengenai Hak dan Kesejahteraan Anak (ACRWC) diadopsi oleh organisasi regional, yaitu Organisasi Perseatuan Afrika (OAU) pada 1990 yang mulai berlaku pada 1999. Seperti Konvensi Hak Anak (KHA) PBB, Piagam Afrika tentang

Hak dan Kesejahteraan Anak adalah instrumen komprehensif yang menetapkan hak dan memberikan pengertian atas prinsip dan norma yang bersifat universal untuk status anak. ACRWC dan CRC merupakan satu-satunya perjanjian mengenai hak asasi manusia internasional dan regional yang mencakup seluruh spektrum dari lingkup hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Piagam tersebut juga menyerukan pembentukan atas Komite Ahli Afrika tentang Hak dan Kesejahteraan terhadap Anak. Misinya adalah mempromosikan dan melindungi atas hak asasi, yaitu hak-hak yang ditetapkan oleh ACRWC, untuk mempraktikkan penerapan hak-hak ini, dan untuk menafsirkan aturan ACRWC sesuai permohonan negara pihak, lembaga Uni Afrika, atau semua lembaga lain yang diakui oleh Uni Afrika atau oleh negara anggota. *African Charter on the Rights and Welfare of the Child 1990* telah diratifikasi atau diakses oleh 49 negara anggota Uni Afrika dari total 54 negara yang ada di benua tersebut (Juni 2019).<sup>49</sup>

African Charter on the Rights and Welfare of the Child 1990 menetapkan ketentuan khusus tentang anak-anak pengungsi yang didampingi ataupun tidak didampingi oleh orang tua atau wali. Pasal 23 ACRWC mengatur bahwa:

1. Negara-negara Pihak pada piagam ini harus mengambil semua langkah yang tepat untuk memastikan bahwa seorang anak yang mencari status pengungsi atau yang dianggap sebagai pengungsi sesuai dengan hukum internasional atau domestik yang berlaku harus, baik tanpa pendampingan atau didampingi oleh orang tua, wali resmi atau kerabat dekat, menerima perlindungan dan bantuan kemanusiaan yang sesuai dalam menikmati hak-hak yang diatur dalam piagam ini dan instrumen hak asasi manusia

---

<sup>49</sup> Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children, 2019, *African Charter on the Rights and Welfare of the Child (ACRWC)*, diunduh pada laman <https://endcorporalpunishment.org/human-rights-law/regional-human-rights-instruments/acrwc/>.

dan kemanusiaan internasional lainnya saat negara-negara menjadi Pihak.

2. Negara-negara Pihak harus bekerja sama dengan organisasi internasional yang ada yang melindungi dan membantu pengungsi dalam upaya mereka untuk melindungi dan membantu anak tersebut dan untuk melacak orang tua atau kerabat dekat lainnya atau anak pengungsi tanpa pendamping untuk memperoleh informasi yang diperlukan untuk reunifikasi dengan keluarga.
3. Jika tidak ada orang tua, wali sah atau kerabat dekat yang dapat ditemukan, anak tersebut akan diberikan perlindungan yang sama seperti anak lainnya yang secara permanen atau sementara kehilangan lingkungan keluarganya karena alasan apa pun.
4. Ketentuan Pasal ini secara *mutatis mutandis* berlaku bagi anak-anak pengungsi internal baik karena bencana alam, konflik bersenjata internal, pertikaian sipil, kerusakan tatanan ekonomi dan sosial atau apa pun penyebabnya.

Adapun untuk memantau dan menjamin pelaksanaan *African Charter on the Rights and Welfare of the Child 1990* ini, berdasarkan mandat pada Pasal 32-46 Piagam tersebut, dibentuklah komite *African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child*. Komite ini terdiri atas 11 anggota dengan integritas moral yang tinggi, dipilih oleh Majelis Kepala Negara dan Pemerintah Uni Afrika untuk masa jabatan lima tahun yang dapat diperbarui. Fungsi utama komite adalah mengumpulkan informasi, menafsirkan ketentuan piagam, memantau pelaksanaan piagam, memberikan rekomendasi kepada pemerintah untuk bekerja dengan organisasi hak anak, mempertimbangkan pengaduan individu tentang pelanggaran hak anak, dan menyelidiki tindakan yang diadopsi oleh negara anggota dalam menerapkan piagam tersebut.



#### 4. *Organization of American States (OAS)*

##### a. *Cartagena Declaration on Refugees 1984*

Menghadapi arus pengungsi yang belum pernah terjadi sebelumnya karena perang saudara di El Salvador, Guatemala, dan Nicaragua, dan kediktatoran yang represif di Amerika Selatan, para pemangku kepentingan dari sepuluh negara di Amerika Latin berkumpul di Kota Cartagena de Indias, Kolombia pada November 1984 untuk membahas perlindungan internasional bagi pengungsi. Pertemuan tersebut, yang berangkat dari pengakuan bahwa kawasan tersebut kekurangan infrastruktur kelembagaan dan norma hukum untuk menghadapi krisis tersebut, akhirnya berhasil menghasilkan Deklarasi Cartagena tentang Pengungsi, yang memperoleh pujian dari para ahli sebagai tonggak progresif dalam perlindungan pengungsi. Deklarasi tersebut menetapkan kerangka perlindungan yang terus digunakan di kawasan ini hingga sekarang. Meskipun tidak mengikat secara formal, Deklarasi Cartagena telah menjadi dasar kebijakan pengungsi di kawasan tersebut dan telah dimasukkan ke dalam perundang-undangan nasional di sejumlah negara anggota OAS.

Definisi pengungsi dari Deklarasi Cartagena didasarkan pada *Organization of African Unity* yang menambahkan ancaman kekerasan umum, agresi internal, dan pelanggaran HAM besar-besaran sebagai bagian dari alasan pengungsi. Berbeda dengan definisi dalam konvensi pengungsi oleh Uni Afrika, berdasarkan Deklarasi Cartagena seorang pengungsi harus menunjukkan hubungan antara dirinya sendiri dan risiko bahaya yang nyata terhadap diri mereka. Semua pemohon harus menunjukkan bahwa "nyawa, keamanan, atau kebebasan mereka telah terancam". Tuntutan ini serupa dengan Konvensi Pengungsi PBB, yang mengharuskan individu untuk menunjukkan bahwa mereka berisiko mengalami penganiayaan sebagai individu, bukan secara umum.

b. *Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence Against Women 1994*

*Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence Against Women* (Konvensi Belém do Pará), yang diadopsi pada tahun 1994, adalah instrumen yang paling banyak diratifikasi dalam sistem *Inter-American*. Salah satu ciri konvensi ini adalah definisi kekerasan terhadap perempuan sebagai “tindakan atau perilaku apa pun, berdasarkan gender, yang menyebabkan kematian atau cedera atau penderitaan fisik, seksual, atau psikologis bagi perempuan, baik di ruang publik maupun pribadi” (Pasal 1). Konvensi ini secara tegas mengakui hubungan antara kekerasan gender dan diskriminasi, yang menunjukkan bahwa kekerasan tersebut merupakan manifestasi dari hubungan kekuasaan yang secara historis tidak setara antara perempuan dan laki-laki, dan bahwa hak perempuan untuk hidup bebas dari kekerasan termasuk hak untuk bebas dari berbagai bentuk tindakan diskriminasi, dan untuk dihargai dan dididik bebas dari, antara lain, pola perilaku stereotip (Pembukaan dan pasal 6).

Terkait dengan perlindungan pengungsi perempuan, konvensi ini juga mengakui kerentanan perempuan dan anak perempuan terhadap kekerasan yang disebabkan antara lain karena ras atau latar belakang etnis atau status mereka sebagai pendatang, pengungsi, atau orang terlantar. Pada Pasal 9 konvensi ini menyatakan:

“Berkenaan dengan adopsi langkah-langkah dalam bab ini, Negara-negara Pihak harus mempertimbangkan secara khusus kerentanan perempuan terhadap kekerasan karena, antara lain, ras atau latar belakang etnis atau status mereka sebagai migran, pengungsi atau orang terlantar. Pertimbangan serupa harus diberikan kepada perempuan yang menjadi korban kekerasan saat hamil atau yang cacat, usia di bawah umur, lanjut usia, kurang beruntung secara sosial ekonomi, terkena dampak konflik bersenjata atau dirampas kebebasannya.”

## 5. Regional Asia Pasifik

Tidak ada definisi yang diadopsi secara universal terkait negara yang termasuk "kawasan Asia-Pasifik". Dalam buku ini, definisi yang diadopsi adalah definisi operasional yang digunakan oleh Komisioner Tinggi PBB untuk Para Pengungsi (UNHCR) yang terdiri atas Asia Timur dan Pasifik, Asia Tengah, Asia Tenggara, Asia Selatan, dan Asia Barat Daya.

### a. *The Bangkok Principles on Status and Treatment of Refugees*

Organisasi Konsultatif Hukum Asia Afrika atau *Asian-African Legal Consultative Organization* (AALCO) adalah badan yang memberikan nasihat kepada 47 negara anggotanya tentang masalah hukum internasional. Pada 1966, organisasi tersebut mengadopsi *Bangkok Principles on Status and Treatment of Refugees* yang secara hukum tidak mengikat. Pada 1970, organisasi tersebut mengadopsi sebuah addendum pada Prinsip Bangkok yang berhubungan dengan "hak untuk kembali" dan pada 1987 mengadopsi addendum lain yang berhubungan dengan "prinsip berbagi beban".

Antara 1996 dan 2001, Sekretariat AALCO, UNHCR, dan negara-negara anggota mencurahkan banyak waktu dan sumber daya untuk membahas dan menyelesaikan revisi teks Prinsip Bangkok yang dilakukan secara terkonsolidasi. Puncak dari proses ini adalah adopsi *Prinsip Bangkok Revisi* yang tidak mengikat secara hukum pada sesi ke-40 AALCO yang diadakan pada bulan Juni 2001. Tujuan dari adopsi *Prinsip Bangkok Revisi* ini antara lain adalah untuk menginspirasi negara-negara anggota untuk mengadopsi prinsip tersebut ke dalam suatu undang-undang nasional yang hal tersebut berkaitan dengan status dan perlakuan terhadap pengungsi dan memberikan panduan untuk menangani masalah pengungsi. Sayangnya, baik *Bangkok Principles* yang asli maupun yang direvisi tidak memiliki banyak dampak pada praktik negara hingga saat ini.

### b. *ASEAN Human Rights Declaration*

*Association of South East Asian Nations* merupakan sebuah organisasi antarpemerintah yang telah didirikan pada 1967. Sepuluh anggota ASEAN adalah Brunei, Indonesia, Kamboja, Laos, Malaysia, Singapura, Thailand, Myanmar, Filipina, dan Vietnam. Sejak 15 Desember 2008, ASEAN diatur oleh *ASEAN Charter* yang merupakan perjanjian yang mengikat secara hukum.

Pada November 2012, Para Kepala Negara ASEAN mengadopsi *ASEAN Human Rights Declaration* (Deklarasi Hak Asasi Manusia ASEAN) yang tidak mengikat secara hukum. Pasal 16 deklarasi tersebut menyatakan bahwa “setiap orang berhak mencari dan menerima suaka di negara lain sesuai dengan hukum negara tersebut dan perjanjian internasional yang berlaku”. Namun, anggota ASEAN enggan memasukkan masalah pencari suaka dalam agenda formal ASEAN karena dianggap akan melanggar Piagam ASEAN terkait prinsip non-campur tangan atau yang disebut dengan prinsip non-intervensi dalam urusan internal negara anggota.

### c. *The Almaty Process*

*Almaty Process* secara informal diresmikan pada konferensi lingkup regional mengenai Perlindungan Pengungsi dan Migrasi Internasional di Asia Tengah yang diadakan di Almaty, Kazakhstan, pada Maret 2011. Konferensi tersebut diselenggarakan oleh UNHCR, IOM, dan *UN Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia*, serta didanai Komisi Eropa. Lima negara republik Asia Tengah, yaitu Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, dan Uzbekistan berpartisipasi dalam konferensi ini ditambah dengan Afghanistan, Azerbaijan, Cina, Iran, Federasi Rusia, dan Turki. Perwakilan masyarakat sipil juga hadir. Pada akhir konferensi di Maret 2011, negara peserta mengadopsi *Deklarasi Almaty* yang pada dasarnya tidak mengikat secara hukum. Deklarasi tersebut menekankan perlunya meningkatkan kerja sama untuk me-

ngontrol migrasi tidak teratur (*irregular migration*) dengan cara “menyediakan ruang suaka dan sejalan dengan hukum internasional, terutama prinsip non-refoulement”. Konferensi tersebut juga mengisyaratkan kemungkinan terciptanya Kerangka Kerja Sama Regional.

Pada September 2012, para pejabat yang ditunjuk sebagai Koordinator Nasional oleh Kazakhstan, Republik Kyrgyz, Tajikistan, dan Turkmenistan bertemu dan mengadopsi proposal untuk Kerangka Kerja Sama Regional untuk Mengatasi Gerakan Campuran di Asia Tengah (*Regional Cooperation Framework to Address Mixed Movements in Central Asia*) dan Rencana Aksi Regional yang saling melengkapi. Kerangka Kerja Sama Regional yang diusulkan terdiri atas “seperangkat pemahaman bersama” yang mencakup bidang-bidang yang diharapkan menjadi wadah untuk melaksanakan aksi bersama. Rencana Tindakan Regional yang diusulkan digambarkan sebagai “bentuk-bentuk tindakan konkret yang akan diambil di bidang-bidang utama dari pemahaman bersama ini” yang isinya mencontoh 10 Poin Rencana Aksi UNHCR.

Konferensi regional tingkat menteri yang kedua diadakan di Almaty pada Juni 2013 dan menghasilkan dokumen “*Almaty Process: Operating Modalities*”. Dokumen Modalitas Operasi tersebut juga berisi kemungkinan pembentukan Unit Pendukung untuk pelaksanaan *Almaty Process*. Saat ini, kantor UNHCR dan IOM di Kazakhstan menjalankan fungsi Unit Pendukung tersebut.

#### d. *The Bali Process and Cognate Initiatives*

*Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons, and Related Transnational Crime* (Bali Process) diresmikan pada konferensi tingkat menteri yang diketuai bersama oleh Australia dan Indonesia pada Februari 2002. Empat puluh lima negara berpartisipasi dan menjadi anggota dalam “Bali Process”. Semua negara di sub-wilayah operasional UNHCR di Asia Selatan, Asia Tenggara,

Asia Timur dan Pasifik, dan Asia Barat Daya adalah anggota termasuk Irak, Yordania, Suriah, Turki, Uni Emirat Arab, dan Amerika Serikat. Beberapa negara lain berpartisipasi sebagai pengamat. IOM, UNHCR, dan *United Nations Office on Drugs and Crime* juga menjadi anggota *Bali Process*, serta sepuluh organisasi antarperintah lainnya juga berpartisipasi sebagai pengamat.

Pada Konferensi Tingkat Menteri Regional Keempat Bali Process, para Menteri menyetujui Kerangka Kerja Sama Regional (RCF) yang tidak mengikat secara hukum yang ditetapkan dalam Final Co-Chairs' Statement pada 30 Maret 2011. Pada paragraf 23 Pernyataan tersebut, disebutkan juga bahwa para menteri melihat makalah yang disajikan oleh UNHCR yang berjudul Pendekatan Kerja Sama Regional untuk Menangani Pengungsi, Pencari Suaka, dan Gerakan Tidak Teratur, yang dipresentasikan pada *Ad Hoc Group UNHCR Regional Cooperation on Refugees and Irregular Movements Workshop* di Manila pada 22-23 November 2010, dan menilai pemaparan tersebut sebagai "landasan yang berguna untuk mengoperasionalkan kerangka kerja". Kantor Dukungan Regional didirikan pada September 2012 untuk memfasilitasi operasionalisasi RCF. Kantor tersebut terletak di Bangkok, tetapi di bawah pengelolaan bersama Australia dan Indonesia. Berbagai pertemuan terus berlangsung dalam kerangka *Bali Process* hingga saat ini untuk merespons berbagai tantangan dan kondisi yang berubah.

#### e. *Civil Society Initiatives*

Jaringan Hak Pengungsi Asia Pasifik atau *Asia Pacific Refugee Rights Network* (APRRN) adalah jaringan organisasi masyarakat sipil dan individu yang memiliki komitmen untuk memajukan hak-hak pengungsi di kawasan Asia Pasifik. APRRN, yang didirikan pada November 2008, bergerak dalam bidang berbagi informasi, peningkatan kapasitas bersama, dan advokasi. Organisasi ini telah mengembangkan visinya sendiri untuk Perlindungan Regional ba-

gi pengungsi. APRRN tersebut mengembangkan *Research and Consultation Strategy and a Plan of Action* untuk mendukung pencapaian visi mereka dalam menjamin perlindungan pengungsi.

Inisiatif masyarakat sipil lainnya adalah *Asia Dialogue on Forced Migration (ADFM)* yang didirikan pada Agustus 2015. Forum ini adalah *second track* prosesi yang mengupayakan pendekatan yang lebih efektif, tahan lama, dan bermartabat untuk penanganan migrasi paksa di Asia-Pasifik. Forum ini dengan cepat menjadi forum bagi ahli terkemuka dalam isu-isu migrasi paksa di wilayah Asia-Pasifik, dan telah dipercaya oleh *Bali Process* dan ASEAN untuk memberikan masukan yang bersifat independen dan kredibel. Dalam pengambilan keputusan, ADFM berusaha untuk melihat kepentingan dari pemerintah dan non-pemerintah dari sembilan negara yang terkena dampak dan perwakilan dari UNHCR dan IOM, yang bertindak dalam kapasitas masing-masing. ADFM dipimpin oleh Sekretariat Regional, yang diselenggarakan oleh *Centre for Policy Development (CPD)* bekerja sama dengan lembaga kebijakan dari Malaysia, Thailand, dan Indonesia. ADFM menyediakan forum yang netral untuk membahas kebijakan dan pilihan operasional bagi negara dan pihak-pihak lain yang sedang berusaha menangani masalah migrasi paksa yang kompleks di wilayah Asia-Pasifik. Melalui diskusi independen dan pengembangan kebijakan, dan kerja sama dengan mekanisme yang ada untuk kerja sama antarpemerintah dalam masalah ini, ADFM berharap dapat membantu membangun platform untuk kerja sama regional yang lebih besar untuk mengatasi tantangan migrasi paksa di AsiaPasifik.

## H. Klasifikasi Pengungsi

Dilihat dari latar belakangnya cara yang ditempuh oleh pencari suaka dalam memperoleh suaka, yaitu dengan memperoleh status atas pengungsi, ialah secara individu maupun berkelompok. Adapun tempat yang

dapat dijadikan sebagai tempat untuk mencari suaka dibagi menjadi dua jenis, yakni:<sup>30</sup>

### 1. Suaka Teritorial

Suaka teritorial merupakan suatu tempat suaka adalah wilayah negara atau wilayah yang terletak di bawah yurisdiksi suatu negara oleh pemberi suaka. Suaka tersebut dapat diberikan di suatu wilayah darat dan juga wilayah yurisdiksi perairan negara pemberi suaka, tempat para pencari suaka datang dengan menggunakan transportasi kapal dan tinggal di dalam kapal yang membawanya selama masa suakanya tersebut. Masa suaka itu pada umumnya tidak lama, yaitu sebelum para pencari suaka yang bersangkutan langsung dipindahkan ke wilayah darat negara para pemberi suaka, atau sampai dengan kepergian para pencari suaka selanjutnya ke negara lain.

### 2. Suaka Diplomatik

Suaka diplomatik merupakan tempat-tempat yang menjadi milik atau dipergunakan untuk keperluan-keperluan resmi dari suatu negara pemberi suaka, yang terdapat atau kebetulan terdapat di wilayah negara lain, serta umumnya tempat tersebut diakui sebagai tempat yang tidak dapat dilanggar (*inviolable*), atau yang mempunyai suatu kekebalan (*immunity*) dari yurisdiksi suatu negara yang menjadi tempat termaksud berada atau kebetulan berada. Tempat tersebut seperti:

- a. Gedung dan pekarangan (*premises*) seperti misi diplomatik atau konsuler;
- b. Rumah dinas kepala misi diplomatik atau konsuler;
- c. Gedung dan pekarangan yang disediakan oleh suatu negara pemberi suaka yang lain dari yang tersebut (a) dan (b) di atas, dalam hal jumlah pencari suakamelebihi daya tampung, dan tempat-tempat tersebut (a) dan (b) di atas;
- d. Pangkalan atau kamp khusus militer;
- e. Kapal perang atau pesawat terbang para militer.

<sup>30</sup> Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 7.



## I. Subjek Perlindungan Internasional

Terdapat 4 (empat) kategori orang yang membutuhkan perlindungan internasional, adapun empat kategori tersebut adalah sebagai berikut:<sup>11</sup>

### 1. *Refugees and Asylum-Seekers* (Para pengungsi dan Pencari Suaka)

*Under UNHCR's mandate, a refugee is any person who is outside his or her country of origin or habitual residence and is unable or unwilling to return there owing to* (Di bawah mandat dari orga PBB yaitu UNHCR, pengungsi merupakan setiap orang yang berada di luar negara asalnya atau tempat tinggalnya dan mereka mampu atau tidak mau kembali ke sana karena faktor tertentu):

- a. *A well-founded fear of persecution for one of the reasons set out in the 1951 Convention* (Sebuah rasa ketakutan akan penganiayaan untuk salah satu alasan yang ditetapkan dalam Konvensi 1951).
- b. *Serious and indiscriminate threats to life, physical integrity or freedom resulting from generalized violence or events seriously disturbing public order* (yang merupakan suatu ancaman serius dan melanggar hak untuk hidup, integritas secara fisik, atau kebebasan, yang ditimbulkan dari tindakan kekerasan atau peristiwa serius yang mengganggu ketertiban umum).
- c. *An asylum-seeker is an individual who is seeking international protection whether as an individual or on a group basis. In countries with individualized procedures, an asylum-seeker is someone whose claim has not yet been finally decided on by the country in which he or she has submitted it. Not every asylum-seeker will ultimately be recognized as a refugee, but every refugee is initially an asylum-seeker* (Seorang pencari suaka merupakan seorang individu yang mencari perlindungan internasional baik sebagai golongan individu atau secara kelompok. Di negara-negara dengan prosedur yang menerapkan sistem individual, sebuah pencari suaka me-

<sup>11</sup> UNHCR, *An Introduction to International Protection, Protecting Persons of Concern to UNHCR*, him 14-15.

rupakan seseorang yang belum memperoleh keputusan oleh negara tempat mereka telah mengajukan suaka. Tidak setiap para pencari suaka akhirnya akan diakui sebagai para pengungsi, tapi setiap pengungsi awalnya merupakan para pencari suaka).

- d. *Although refugees are increasingly confused with other migrants, the difference is, in principle, quite clear. Refugees do not choose to leave their countries, but are forced to do so out of a fear of persecution. By contrast, other migrants do enjoy the protection of their home countries but decide to leave of their own volition, for instance, to improve their economic situation or because of family links* (Meskipun kedudukan sebagai pengungsi sulit dibedakan dengan imigran, perbedaannya adalah pada konteks maupun prinsipnya. Pengungsi tidak memilih untuk meninggalkan negara mereka, tetapi dipaksa karena keadaan untuk melakukannya karena rasa takut akibat tindakan penganiayaan yang akan dialaminya. Sebaliknya, migran yang menikmati perlindungan dari negara asal mereka, tetapi memutuskan untuk meninggalkan negaranya karena berdasarkan atas kemauan mereka sendiri, seperti halnya, untuk memperbaiki situasi ekonomi mereka atau karena hubungan keluarga).

## 2. *Returnees* (Orang-orang yang Kembali)

*Returnees are former refugees or internally displaced persons [IDPs] who return to their country or area of origin, whether spontaneously or in an organized manner. It is crucial that they return voluntarily in safety and dignity to at least minimum conditions of physical, legal and material safety* (Orang-orang yang kembali merupakan mantan pengungsi atau statusnya yaitu pengungsi internal [IDPs] yang kembali ke negara atau daerah asal mereka, mereka secara spontan atau dengan cara yang terorganisasi. Sangat penting memberikan perlindungan internasional kepada mereka yang kembali secara sukarela untuk keselamatan hidup

dan martabatnya, setidaknya kondisi keselamatan fisik, hukum, maupun materi).

### 3. *Stateless Persons* (Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan)

*These are men, women and children who are not considered to be nationals by any State. As such, they are without any effective national protection and may face discrimination when it comes to accessing rights generally available to nationals* (Setiap orang, baik laki-laki maupun perempuan dan anak-anak yang tidak dianggap sebagai suatu warga negara oleh setiap Negara. Dengan demikian, mereka tanpa adanya perlindungan nasional yang bersifat efektif dan mungkin menghadapi suatu tindakan yang bersifat diskriminasi ketika datang dan tidak memperoleh akses atas suatu hak-hak yang tersedia untuk seorang warga negara).

### 4. *Internally Displaced Persons/IDPs* (Pengungsi Internal/Dalam Negeri)

*Internally displaced persons [IDPs] are people who have been forced to flee their homes as a result of armed conflict, internal strife, systematic violations of human rights or natural or man-made disasters and who are within the territory of their own country. UNHCR is only involved with IDPs under certain conditions* (Pengungsi internal/dalam negeri [IDPs] merupakan orang-orang yang telah dipaksa meninggalkan rumah mereka karena suatu konflik bersenjata, perselisihan internal, pelanggaran sistematis atas kejahatan kemanusiaan dan pelanggaran hak asasi manusia atau bencana alam dan berada dalam wilayah negara mereka sendiri. UNHCR hanya terlibat dalam penanganan dengan pengungsi internal tersebut dalam kondisi tertentu).

## Bab 2

# Keberadaan dan Perlindungan Pengungsi di Indonesia

---

### A. Keberadaan Pengungsi di Indonesia

Indonesia merupakan negara yang diapit dua samudera, Samudera Hindia dan Samudera Pasifik, dan diapit juga oleh dua benua, yaitu benua Asia dan benua Australia. Keadaan ini menjadikan Indonesia berada pada posisi yang strategis untuk dijadikan salah satu destinasi berniaga, melakukan kegiatan perekonomian antarnegara, bahkan tempat transit internasional. Selanjutnya, wilayah Indonesia yang luas menjadikannya dinobatkan sebagai negara kepulauan terbesar di dunia.<sup>1</sup> Luasnya wilayah ini menyebabkan terbatasnya jangkauan pengawasan oleh pemerintah di seluruh wilayah perbatasan negara.

Posisi strategis tersebut menjadi salah satu penyebab Indonesia kemudian menjadi salah satu negara yang banyak disinggahi oleh para pengungsi dan para pencari suaka yang berasal dari berbagai negara. Sejarah

---

<sup>1</sup> Yudha Manggala P. Putra, "Pekanbaru Menampung 500 Pengungsi Imigran", <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/02/15/150215nj8go-pekanbaru-menampung-500-pengungsi-imigran> diakses pada tanggal 27 September 2020.

kedatangan dan keberadaan pengungsi di Indonesia sudah dimulai sejak tahun 1975 yang berawal dari kedatangan manusia-manusia perahu asal Vietnam.<sup>2</sup> Kemudian mulai berdatangan para pengungsi dari negara lain. Baik yang hanya berniat singgah atau memang menuju Indonesia, yang semakin lama jumlahnya semakin banyak dan telah tersebar di berbagai wilayah di seluruh Indonesia.

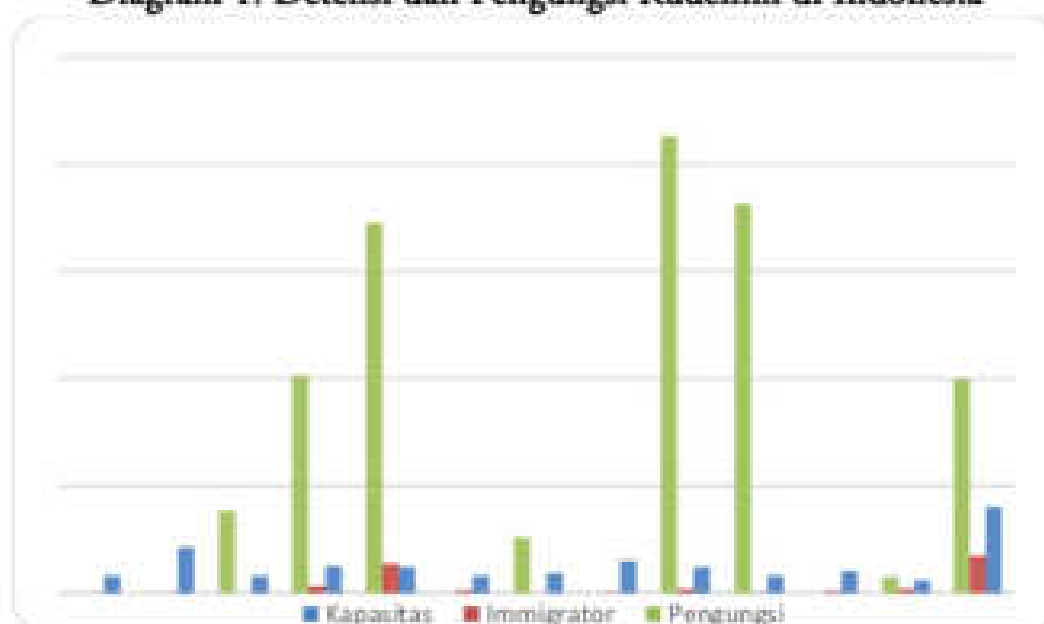
Oleh karenanya, Indonesia membangun Rudenim di berbagai wilayah Indonesia, yaitu:<sup>3</sup>

1. Jl. Jenderal Achmad Yani No. 31 A, Tanjung Pinang
2. Sosial Tengah No. 66 Lamaru, Balikpapan
3. Jl. Raya Uluwatu No. 108, Jimbaran, Kuta Selatan, Badung
4. Jl. Peta Selatan No. 5-D, Kalideres, Jakarta Barat
5. Jl. Soekarno No. 16 A, Kupang
6. Jl. Lembaga Bolangi, Gowa, Makassar
7. Jl. Lingkar (Ring Road) Malendeng, Paal 2, Manado
8. Jl. Selebes-Belawan, Medan
9. Jl. Jenderal Sudirman No. 233, Pekanbaru
10. Jl. Adi Sucipto km. 15 Kubu Raya, Kalimantan Barat
11. Jl. Hanoman Raya No. 10, Semarang
12. Jl. Raya Raci, Bangil, Pasuruan
13. Jl. Kabupaten I No. 1, Apo Camat, Jayapura.

---

<sup>2</sup> Herlina Yosephina Shombing, "Kebijakan Indonesia dalam Perlindungan Pencari Suaka dan Pengungsi Pasca Kebijakan Turn Back the Boat Pemerintahan Tony Abbott", *Journal of International Relations*, Vol. 5, No. 4 (2019), hlm. 601.

<sup>3</sup> <https://www.imigrasi.go.id/hubungi/deterasi>, diakses pada 26 Desember 2020.

**Diagram 1. Detensi dan Pengungsi Rudenim di Indonesia**

Sumber: <https://www.imigrasi.go.id/hubungi/detensi>, diakses pada 26 Desember 2020.

Persebaran jumlah pengungsi yang ada pada ketigabelas rudenim di Indonesia relatif tidak merata. Seperti pada tabel berikut:

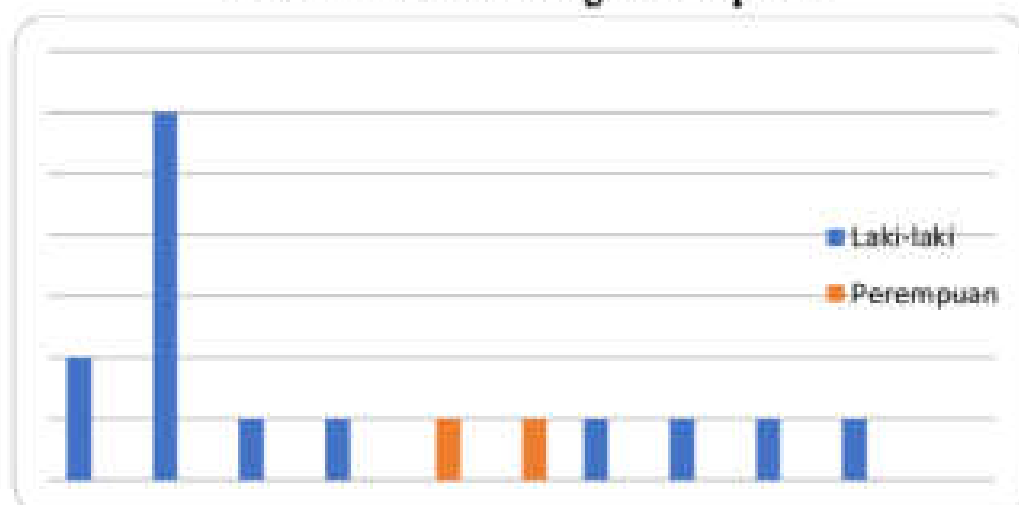
**Tabel 1. Detensi dan Pengungsi Rudenim di Indonesia**

| Kota           | Kapasitas | Imigrator | Pengungsi |
|----------------|-----------|-----------|-----------|
| Pangkal Pinang | 400       | 171       | 997       |
| Semarang       | 60        | 17        | 75        |
| Manado         | 100       | 8         | 0         |
| Makasar        | 80        | 1         | 1813      |
| Medan          | 120       | 16        | 2131      |
| Balikpapan     | 150       | 2         | 0         |
| Kupang         | 90        | 0         | 256       |
| Denpasar       | 80        | 11        | 0         |
| Jakarta        | 120       | 138       | 1723      |
| Pekanbaru      | 125       | 31        | 1016      |
| Surabaya       | 80        | 0         | 380       |
| Pontianak      | 210       | 1         | 0         |
| Jayapura       | 80        | 1         | 0         |

Sumber: Direktorat Jendral Imigrasi per 31 Mei 2019.

Begitu pula dengan berbagai macam persebaran beberapa rudenim dengan kriteria khusus yang ada di Indonesia, di antaranya:

**Diagram 2. Data Orang Asing (Deteni) yang ditahan di Rumah Detensi Imigrasi Denpasar**



Sumber: <http://rudenimdenpasar.imigrasi.go.id/statis-7-sejarah.html>, diakses pada 26 Desember 2020.

**Tabel 2. Data Orang Asing (Deteni) yang ditahan di Rumah Detensi Imigrasi Denpasar**

| No. | Nama Negara   | Laki-laki | Perempuan | Jumlah |
|-----|---------------|-----------|-----------|--------|
| 1.  | Iran          | 2         | 0         | 2      |
| 2.  | Nigeria       | 6         | 0         | 6      |
| 3.  | Pantai Gading | 1         | 0         | 1      |
| 4.  | Mesir         | 1         | 0         | 1      |
| 5.  | Maroko        | 1         | 0         | 1      |
| 6.  | Venezuela     | 0         | 1         | 1      |
| 7.  | Kroasia       | 0         | 1         | 1      |
| 8.  | Selandia Baru | 1         | 0         | 1      |
| 9.  | Guinea Bissau | 1         | 0         | 1      |
| 10. | Siera Leone   | 1         | 0         | 1      |
| 11. | Bangladesh    | 1         | 0         | 1      |
|     | Jumlah        | 15        | 2         | 17     |

Sumber: <http://rudenimdenpasar.imigrasi.go.id/statis-7-sejarah.html>, diakses pada 26 Desember 2020.

**Tabel 3. Data Deteni Rudenim Manado**

| No. | Kebangsaan     | Status Deteni  |               |             |         |            | Jml. | Ket.  |
|-----|----------------|----------------|---------------|-------------|---------|------------|------|-------|
|     |                | Illegal Migran | Asylum Seeker | 1X Rejected | Refugee | Immigrator |      |       |
| 1   | Afghanistan    | 0              | 0             | 0           | 0       | 10         | 10   | 5L/5P |
| 2   | Somalia        | 0              | 0             | 0           | 0       | 1          | 1    | 1L    |
| 3   | Malaysia       | 0              | 0             | 0           | 0       | 1          | 1    | 1L    |
| 4   | Pantai Gading  | 0              | 0             | 0           | 0       | 1          | 1    | 1L    |
| 5   | Filipina       | 0              | 0             | 0           | 0       | 7          | 7    | 6L/1P |
| 6   | Federasi Rusia | 0              | 0             | 0           | 0       | 1          | 1    | 1L    |
|     | Jumlah         | 0              | 0             | 0           | 0       | 21         | 21   |       |

Sumber: <https://www.rudenimmanado.com/data-deteni-20-juni-2019/>

**Tabel 4. Rumah Detensi Imigrasi Pontianak  
Periode September 2020**

| No. | Negara   | Laki-laki | Perempuan | Jumlah |
|-----|----------|-----------|-----------|--------|
| 1.  | Vietnam  | 50        | 0         | 50     |
| 2.  | Thailand | 1         | 0         | 1      |
|     | Total    | 51        | 0         | 51     |

Sumber: <http://rudenimpontianak.imigrasi.go.id/jumlah-deteni-di-rudenim-pontianak/>, diakses pada 26 Desember 2020

**Tabel 5. Deteni dalam Pengawasan Rudenim Semarang**

| No. | Negara        | Jumlah |
|-----|---------------|--------|
| 1   | Lesotho       | 1      |
| 2   | Nigeria       | 5      |
| 3   | Taiwan        | 2      |
| 4   | Irak          | 1      |
| 5   | Pantai Gading | 2      |
| 6   | Ghana         | 1      |
| 7   | Mesir         | 1      |
| 8   | Somalia       | 13     |
| 9   | Myanmar       | 6      |
| 10  | Afghanistan   | 32     |
| 11  | Irak          | 6      |
|     | Jumlah        | 70     |

Sumber: <https://rudenimsemarang.com/>, diakses pada 26 Desember 2020.



## B. Peranan Organisasi-organisasi Internasional dalam Menangani Pengungsi di Indonesia

Tata kelola migrasi global telah mengalami perubahan signifikan selama 16 tahun terakhir. Pada tahun 2007, bidang migrasi masih dapat disebut sebagai “substansi tanpa arsitektur”<sup>4</sup> karena kerangka normatif yang ada tidak didukung oleh struktur kelembagaan yang tepat. Akan tetapi, setelah itu, terdapat perkembangan yang cukup maju dari kerangka normatif dan institusi. Perkembangan yang telah terjadi dapat dikatakan mengalami perbaikan dengan cara yang agak tidak teratur, dengan tata kelola migrasi yang secara global tampak seperti terfragmentasi dari berbagai lembaga di berbagai tingkat dengan agenda dan prioritas yang berbeda, dan terkadang bersaing. Perbaikan kerangka normatif dan institusi ini menjadi semakin jelas pada tahun 2015 karena adanya “krisis migrasi” di Laut Mediterania, yang dipicu oleh kedatangan lebih dari satu juta migran dan pengungsi di pantai Eropa. Krisis kemanusiaan yang sangat kompleks tersebut menyebabkan beberapa inisiatif yang bertujuan untuk mereformasi tata kelola migrasi global.

Perhimpunan tata kehidupan masyarakat internasional kemudian melahirkan organisasi yang mengakomodasi setiap kegiatan yang berkenaan dengan masyarakat itu sendiri. Negara-negara yang terhimpun dalam organisasi internasional kemudian diikat oleh suatu perjanjian internasional. Perjanjian tersebut mengandung komponen penting, meliputi anggaran dasar dan personalitas yuridik yang dimiliki oleh masing-masing negara anggota dengan ketentuan yang berbeda. Dalam pelaksanaannya di Indonesia, lembaga yang berwenang untuk melakukan penanganan terhadap pengungsi dan imigran gelap yaitu UNHCR dan IOM. Dua organisasi ini yang berperan besar dalam penanganan pengungsi di suatu negara.

---

<sup>4</sup> Alesnikoff, Alexander T., “International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture,” dalam Ryszard Cholewinski, Richard Perruchoud, dan Euan Mac Donald (eds.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges* (The Hague: TMC Asser Press, 2007), hlm. 467.

UNHCR dan IOM didirikan pada waktu yang bersamaan. UNHCR didirikan pada tahun 1951 sebagai organ tambahan dari *United Nations General Assembly* (UNGA) untuk memberikan perlindungan hukum internasional dan solusi yang lebih tahan lama bagi para pengungsi. Awalnya, UNHCR dianggap sebagai “badan yang lemah dan bersifat tidak operasional”<sup>5</sup> yang akan melaksanakan tugasnya untuk kepentingan pengungsi melalui kemitraan dengan negara dan lembaga lain yang terlibat dalam masalah pengungsi, tetapi kemudian seiring dengan implementasinya di lapangan, badan ini menjadi semakin bersifat lebih operasional. Sementara itu, IOM, yang pertama kali dikenal sebagai *Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe* (PICMME) dan kemudian berganti menjadi *Intergovernmental Committee for European Migration* (ICEM), didirikan pada tahun yang sama tetapi di luar sistem PBB karena adanya keputusan Amerika Serikat bahwa negara-negara komunis harus tetap berada di luar badan tersebut. Alasan Amerika Serikat dapat dipahami terutama karena organisasi operasional tersebut bertugas mengatur pemukiman kembali jutaan orang Eropa ke negara-negara lain.

Meskipun ada berbagai pertimbangan yang berbeda pada saat pendirian UNHCR dan IOM, tetapi beberapa pertimbangan tersebut saling melengkapi (*complementarity*) antara mandat kedua organisasi.<sup>6</sup> Komplementaritas ini sering terlihat di lapangan, saat UNHCR dan IOM sering bekerja sama dalam berbagai kesempatan.<sup>7</sup> Sebagai organisasi internasional yang menjalankan fungsi serupa dalam membantu pengungsi, *International Organization for Migration (IOM)* dan *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* telah berusaha untuk bekerja sama sejak didirikan dan tidak lahir untuk saling menjatuhkan satu sama lain. Sejarah kerja sama tersebut telah mendorong dua organisasi ini memper-

<sup>5</sup> Elle, Jérôme, “The Historical Roots of Cooperation between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 16 (3) (2010), hlm. 348.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Pécout, Antoine, “What Do We Know about the International Organization for Migration?”, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (10) (2018), hlm. 1625.

luas kerja sama dalam misi bantuan pengungsi ke berbagai negara termasuk ke Indonesia. Melalui koordinasi yang setara dan independen, dua organisasi ini bekerja sama dalam mengeluarkan pernyataan bersama, berbagi sumber daya, menyelenggarakan dan menghadiri konferensi, dan menghubungkan berbagai negara dengan negara lain. Namun, hubungan mereka juga menjadi semakin tegang selama beberapa tahun terakhir, sebagian besar karena kecenderungan mereka untuk memperluas mandat mereka dan karena beberapa perbedaan mendasar yang paling menonjol ketika kedua organisasi tersebut bekerja dengan kelompok orang yang sama.

Salah satu perbedaan utama yang juga menjadi penyebab potensial gesekan antara UNHCR dan IOM adalah terkait "mandat perlindungan". UNHCR memiliki mandat perlindungan yang kuat berdasarkan statuta mereka sendiri serta berdasarkan Konvensi Pengungsi 1951. Konvensi Pengungsi memberi UNHCR otoritas yang kuat dalam hal mengeluarkan aturan atau terlibat dengan pihak berwenang dalam masalah pengungsi. Selain itu, UNHCR juga dapat melakukan advokasi untuk penghormatan dan pemenuhan terhadap hak-hak pengungsi (mengingat negara memiliki tanggung jawab utama dalam hal perlindungan pengungsi) dan telah menjadi salah satu aspek kunci dari implementasi tugas UNHCR di lapangan. Pada sisi yang lain, IOM dikritik selama ini karena tidak adanya "mandat perlindungan" tersebut. Faktanya, banyak dari aktivitas manajemen migrasi IOM di lapangan difokuskan pada pengawasan perbatasan, penegakan hukum, serta perang melawan migrasi ilegal. Dalam menjalankan tugasnya di lapangan, IOM dianggap tidak cukup banyak mempertimbangkan hak asasi manusia dan aspek perlindungan, dan bahkan mungkin, pada beberapa kasus dianggap mempersulit orang yang membutuhkan perlindungan untuk mencari keselamatan.<sup>8</sup> Sebagaimana dikatakan oleh berbagai pengamat, aktivitas IOM ditengarai sebe-

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

narnya “beroperasi untuk kepentingan perlindungan negara atas pencari suaka”.<sup>9</sup>

Terkait dengan pelaksanaan tugas dari organisasi internasional yang mengurus masalah pengungsi di Indonesia, ada sebuah catatan kritis dari sebuah penelitian terkait pelaksanaan fungsi dari IOM yang ditugaskan di Indonesia. Dalam penelitian Asher Lazarus Hirsch & Cameron Doig, *Outsourcing control: the International Organization for Migration in Indonesia*<sup>10</sup> mengungkapkan bahwa IOM menerima dana yang cukup besar dari pemerintah Australia untuk melakukan berbagai operasi pengendalian migrasi di Indonesia. Isi artikel tersebut menyoroti operasi manajemen migrasi IOM menargetkan pencari suaka, mengontrol pergerakan mereka, dan mencegah kedatangan mereka di pantai Australia. Pendekatan IOM Indonesia di antaranya dengan penanganan penahanan migran gelap, pemulangan pencari suaka dan pengungsi ke negara asalnya, penguatan kontrol perbatasan Indonesia, dan kampanye informasi publik untuk mencegah orang naik perahu ke Australia untuk mencari suaka. Tulisan tersebut menguraikan bahwa taktik ini sering kali membahayakan hak pencari suaka dan pengungsi di Indonesia dengan memprioritaskan agenda pencegahan geopolitik Australia. Kegiatan tersebut merupakan kontradiksi dengan hubungan IOM yang lebih dekat dengan PBB sejak tahun 2016, yang dalam tulisan tersebut memperoleh kritikan sebagai *blue-washing*: menciptakan kesan organisasi kemanusiaan sekaligus melakukan kegiatan pengendalian migrasi atas nama negara-negara donor di belahan dunia utara.<sup>11</sup>

Salah satu awal kedatangan pengungsi di Indonesia adalah peristiwa perang di Vietnam yang menyebabkan ratusan ribu hingga jutaan orang bermigrasi. Frank Frost dalam artikelnya, *Vietnam, ASEAN and the Indocina Refugee Crisis* membagi fase gelombang pengungsi Vietnam menjadi

<sup>9</sup> Ashutosh, Ishan dan Alison Mountz, “Migration Management for the Benefit of Whom? Interrogating the Work of the International Organization for Migration”, *Citizenship Studies* 15 (1) (2011), hlm. 21–38.

<sup>10</sup> Asher Lazarus Hirsch & Cameron Doig, “Outsourcing control: the International Organization for Migration in Indonesia”, *The International Journal of Human Rights* (2018), hlm. 2.

<sup>11</sup> *Ibid.*

lima fase.<sup>12</sup> *Fase pertama* yaitu terjadi saat timbul kepanikan yang berdampak pada evakuasi 130.000 orang Vietnam oleh tentara Amerika Serikat yang terjadi hanya beberapa minggu sebelum Kota Saigon jatuh ke penguasaan komunis. *Fase kedua* terjadi gelombang 30.000 pengungsi ke luar Vietnam menuju negara-negara sekitar Indocina pada tahun 1975 hingga awal 1978. Tahun-tahun tersebut merupakan masa peralihan di Vietnam yang menimbulkan tekanan politik dan ekonomi sebagai dampak restrukturisasi pemerintahan serta pendirian berbagai kamp-kamp re-edukasi dan zona-zona ekonomi baru. *Fase ketiga*, yaitu sebanyak 200.000 warga etnis China meninggalkan Vietnam menuju perbatasan RRT yang terjadi tahun 1978 saat sentimen terhadap etnis China menguat dan disertai gelombang kedatangan lebih dari 60.000 orang Vietnam di negara-negara Asia Tenggara dan Hong Kong yang menggunakan kapal-kapal kecil. *Fase keempat* terjadi saat RRT melakukan invasi ke Vietnam pada Februari hingga Maret 1979, yang menyebabkan 175.000 orang melakukan eksodus ke negara-negara Asia Tenggara. Kemudian, *fase kelima* terjadi tahun 1979 saat beredarnya kabar tentang rencana pembangunan tempat penampungan pengungsi di negara-negara Asia Tenggara.

Mengatasi problema pengungsi ini, pada Februari 1979 para Menteri Luar Negeri ASEAN mengadakan pertemuan di Bangkok, yang menghasilkan *Bangkok Statement 21 Februari 1979*. Negara-negara ASEAN setuju bekerja sama untuk meringankan beban pengungsi dengan menyiapkan tempat pusat *prosessing*, sebagai tempat transit sementara dengan batas waktu dan jumlah tertentu sesuai dengan kemampuan negara masing-masing. UNCHR dan negara-negara maju pun diharapkan memberikan bantuan. Penanganan pengungsi dilanjutkan dengan pertemuan Presiden Soeharto dengan Perdana Menteri Thailand, Kriangsak Chomanand, karena jumlah pengungsi telah mencapai 200.000 orang yang tersebar di

---

<sup>12</sup> Frank Frost, "ASEAN and the Indochina Refugee Crisis", *Southeast Asian Affairs*, hlm. 348. Uraian detail tentang lima fase ini diambil dari Ryan Prasetya Budiman, "Kebijakan Indonesia terhadap Pengungsi Vietnam di Pulau Galang 1979-1996", Skripsi Universitas Indonesia (2012), hlm. 3-4.

negara-negara ASEAN. Tindak lanjut dari pertemuan tersebut, Menlu RI Mochtar Kusumaadmadja pada bulan April 1979 berangkat ke Jenewa menemui Paul Harthing, *Commissioner* UNCHR. Usul Indonesia menawarkan Pulau Rempang atau Galang sebagai pusat pemrosesan pengungsi disetujui. UNCHR kemudian membuka kantor di Jakarta, sekaligus menyelenggarakan pertemuan 24 negara pada tanggal 15-16 Mei 1979. Dari hasil pertemuan tersebut pemerintah Indonesia membentuk tim pembangunan tempat pemrosesan yang terdiri atas Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Hankam, dan Departemen Dalam Negeri.<sup>15</sup>

Di Pulau Galang, para pengungsi asal Vietnam ini dijaga ketat aparat keamanan Indonesia dan tidak diizinkan meninggalkan pulau. UNHCR kemudian membangun berbagai fasilitas, seperti rumah sakit dan barak-barak berupa bangunan memanjang yang difungsikan sebagai tempat tinggal bagi para pengungsi. Camp pengungsi itu dioperasikan cukup lama, yaitu mulai 1979 dan pengungsi terakhir yang dipulangkan pada tahun 1997. Luas lokasi tempat penampungan para pengungsi di pulau tersebut 80 hektare dan mampu menampung 250 ribu jiwa. Dalam perkembangannya, pulau tersebut bukan hanya ditempati pengungsi asal Vietnam, tetapi ketika itu Pulau Galang juga menampung warga Kamboja, yang juga melarikan diri dari negaranya karena perang. Jumlah pengungsi di Indonesia kemudian mulai menurun hingga akhir tahun 1990-an, tetapi jumlah kedatangan pengungsi ke Indonesia kembali meningkat di tahun 2000, 2001, dan 2002. Meskipun jumlah kedatangan kemudian menurun lagi pada tahun 2003-2008, tren-kedatangan kembali meningkat di tahun 2009. Pada 2015 dan seterusnya hingga tahun 2019, kedatangan per-tahun kembali menurun.

Adapun hingga akhir Desember 2019, menurut data UNHCR, jumlah pengungsi, yaitu golongan pengungsi kumulatif di Indonesia, tercatat sebanyak 13.657 orang dari 45 negara dan lebih dari setengah populasi

<sup>15</sup> M. Fardik, "Penampungan Orang Vietnam di Pulau Galang 1975-1979", *AVATARA, e-Journal Pendidikan Sejarah*, Vol. 1, No. 1 (Januari 2013), hlm. 167.

tersebut datang dari Afghanistan.<sup>14</sup> Sedangkan data dari Direktorat Jenderal (Ditjen) Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM, sampai Maret 2019 terdapat sekitar 14 027 orang yang terdiri atas 10. 729 orang pengungsi dan 3.298 orang pencari suaka di Indonesia yang berasal dari 17 negara. Mereka terdiri atas 9.563 orang laki-laki dan 4.464 orang perempuan. Dari jumlah tersebut, 5.552 orang di antaranya merupakan pengungsi mandiri, sedang 8.475 orang lainnya pengungsi dan/atau pencari suaka yang tinggal di tempat penampungan sementara (biasanya adalah rumah detensi di bawah Ditjen Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM), yang terdapat di 8 (delapan) kota di Indonesia, dengan sebaran sebagai berikut:

**Tabel 6. Sebaran Wilayah Keberadaan Pengungsi di Tempat Penampungan Sementara (per Maret 2019)**

| Kota           | Jumlah       |
|----------------|--------------|
| Medan          | 2.106        |
| Makassar       | 1.825        |
| Jakarta        | 1.674        |
| Pekanbaru      | 1.125        |
| Tanjung Pinang | 998          |
| Surabaya       | 384          |
| Kupang         | 270          |
| Semarang       | 93           |
| <b>Total</b>   | <b>8.475</b> |

Sumber: Direktorat Jenderal Imigrasi, Kemenkumham, Maret 2019.

<sup>14</sup> "UNHCR di Indonesia", <https://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia>, diakses pada tanggal 12 Juni 2020, pukul 10.32 WIB.

**Diagram 3. Sebaran Wilayah Keberadaan Pengungsi di Tempat Penampungan Sementara (per Maret 2019)**



Sumber: Direktorat Jenderal Imigrasi, Kemenkumham, Maret 2019.

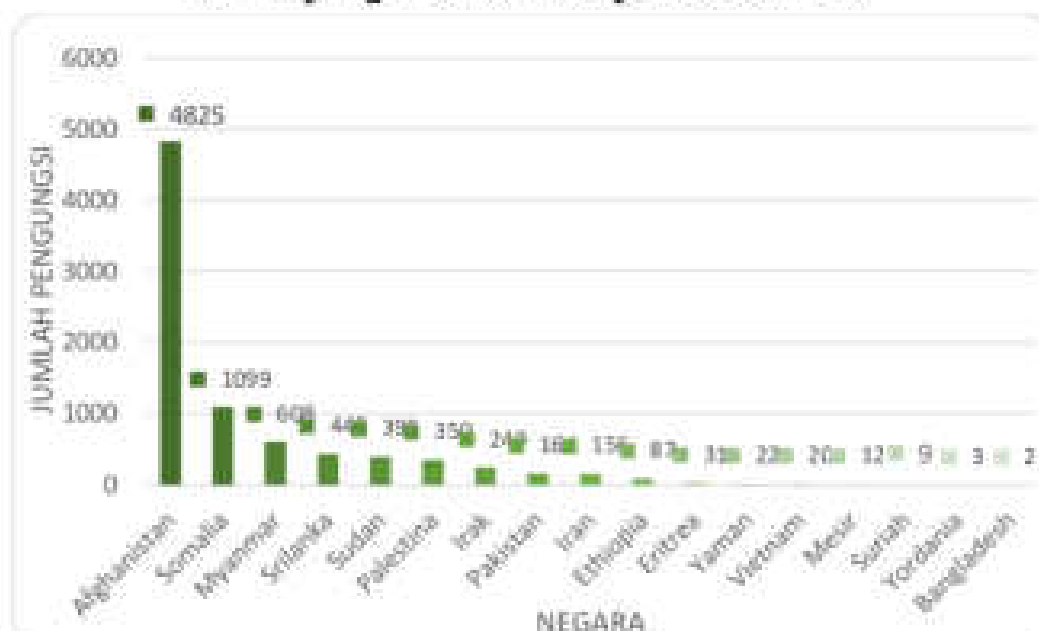
**Tabel 7. Kebangsaan Pengungsi yang berada di Tempat Penampungan Sementara (per Maret 2019)**

| Negara       | Jumlah       |
|--------------|--------------|
| Afghanistan  | 4.825        |
| Somalia      | 1.099        |
| Myanmar      | 608          |
| Srilanka     | 440          |
| Sudan        | 398          |
| Palestina    | 350          |
| Irak         | 249          |
| Pakistan     | 164          |
| Iran         | 156          |
| Ethiopia     | 87           |
| Eritrea      | 31           |
| Yaman        | 22           |
| Vietnam      | 20           |
| Mesir        | 12           |
| Suriyah      | 9            |
| Yordania     | 3            |
| Bangladesh   | 2            |
| <b>Total</b> | <b>8.475</b> |

Sumber: Direktorat Jenderal Imigrasi, Kemenkumham, Maret 2019.



**Diagram 4. Kebangsaan Pengungsi yang Berada di Tempat Penampungan Sementara (per Maret 2019)**

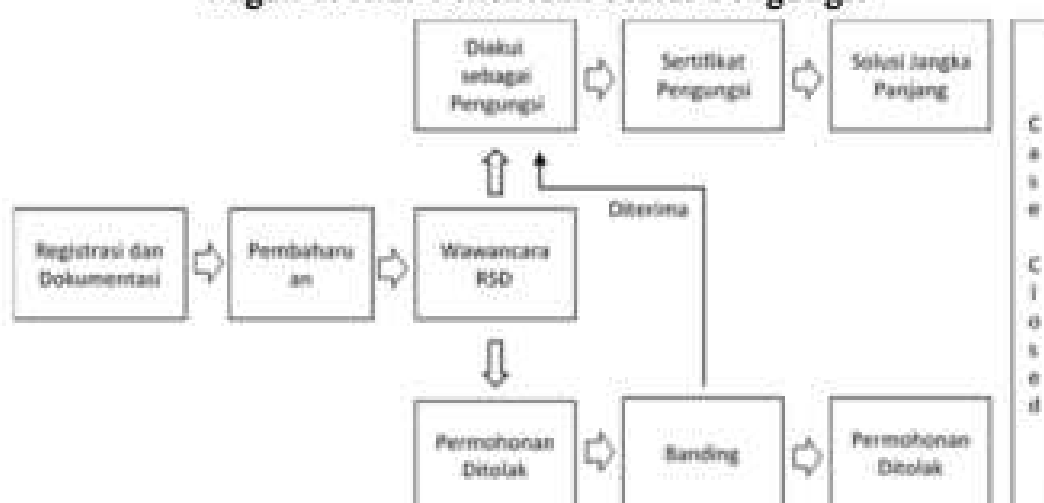


Sumber: Direktorat Jenderal Imigrasi, Kemenkumham, Maret 2019

Indonesia sendiri, dalam perkembangan arus pengungsi, sebenarnya bukan menjadi negara tujuan dari pengungsi. Sesuai pernyataan dari *United Nations High Commissioners for Refugees* (UNHCR), Indonesia umumnya hanya dijadikan sebagai negara transit dari para pengungsi dan pencari suaka.<sup>15</sup> Indonesia tidak terikat dengan Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol 1967 (*mandate refugees*). Adapun penentuan bagi status para pengungsi di Indonesia berada pada UNHCR, sedangkan bagi negara yang terikat dengan dua instrumen internasional tersebut, penentuan status atas pengungsi berada dalam kendali negara tersebut (*statutory refugees*). Adapun prosedur penentuan status pengungsi (*Refugee Status Determination/RSD*) oleh UNHCR dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

<sup>15</sup> Sicilya Mardian Yori, "Kajian Yuridis Perlindungan Pengungsi di Indonesia Setelah Bertakunya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Peranganan Pengungsi dari Luar Negeri", *Amal Diversi*, Vol. 2, No. 2 (September 2016), Nm. 464.

### Bagan 1. Alur Penentuan Status Pengungsi



Sumber: Mitra Salima Suryono,

*Associate External Relation/Public Information Officer UNHCR*

Tujuan utama dari pengungsi tersebut, menurut UNHCR, adalah Australia. Australia, sebagaimana negara-negara maju lainnya, memiliki *pull factor* yang menarik bagi kedatangan migran ke negaranya, yakni kehidupan atas rasa aman dan dengan tingkat kesejahteraan yang tinggi. Kehidupan dalam bermasyarakat yang tumbuh di Australia memudahkan para pengungsi dan pencari suaka tersebut, yaitu untuk beradaptasi. Selain itu, juga terdapat kepercayaan di antara para pengungsi dan pencari suaka bahwa lebih mudah untuk memperoleh status pengungsi di Australia dibandingkan negara-negara lain, dan hal ini menyebabkan mereka berusaha datang ke negara Australia dengan berbagai cara.

Sejumlah pencari suaka berupaya langsung datang ke Australia dengan menggunakan transportasi kapal kayu secara ilegal dan juga sebagai manusia perahu (*boat people*).<sup>16</sup> Namun, adanya perubahan atas kebijakan tersebut belakangan ini yang diterbitkan oleh Australia terkait pencari suaka dan pengungsi yang dikenal dengan *turn back the boat policy* dan penolakan terhadap *resettlement* bagi para pengungsi, mengakibatkan timbulnya suatu lonjakan jumlah pencari suaka dan pengungsi yang ha-

<sup>16</sup> Adirni Pujayanti, "Isu Pencari Suaka Dalam Hubungan Bilateral Indonesia-Australia", *Info Singkat Hubungan Internasional*, Vol. VI, No. 04/WP3D1Februari2014, hlm 6.

rus tertahan di Indonesia. Berdasarkan data dari UNHCR, hingga akhir Desember 2019, jumlah pengungsi kumulatif di Indonesia tercatat hingga 13.657 orang dari 45 negara dan lebih dari setengah populasi tersebut datang dari Afghanistan.<sup>17</sup> Para pengungsi tersebut ditempatkan di tiga belas rumah detensi imigrasi (Rudenim) dan berbagai tempat penampungan lainnya yang ada di beberapa provinsi/kabupaten/kota di Indonesia, termasuk di Kota Pekanbaru dan Kota Makassar.

### **1. Keberadaan Pengungsi di Kota Pekanbaru**

Kota Pekanbaru merupakan ibukota dan kota terbesar yang berada di Provinsi Riau, Indonesia. Kota ini merupakan salah satu sentra ekonomi terbesar yang ada di Pulau Sumatera, termasuk sebagai kota dengan tingkat pertumbuhan, migrasi, dan urbanisasi yang tertinggi.<sup>18</sup> Secara geografis, Kota Pekanbaru memiliki posisi strategis berada pada jalur Lintas Timur Sumatra yang terhubung langsung dengan beberapa kota, seperti Medan, Padang, dan Jambi, dengan wilayah administratif diapit oleh Kabupaten Siak pada bagian utara dan timur, sementara bagian barat dan selatan oleh Kabupaten Kampar.

Kota Pekanbaru memiliki 12 kecamatan dari 63 desa dan 63 kelurahan. Kota ini juga memiliki lembaga tingkat desa atau kelurahan yang terdiri atas 2.266 RT dan 639 RW. Setiap tahun, penduduk di kota ini terus bertambah, pada akhir 2010 mencapai 897.768 jiwa. Setiap kecamatan memiliki jumlah penduduk yang berbeda. Kecamatan Tampan memiliki penduduk terbanyak sebanyak 169.655 jiwa. Penduduk di Kecamatan Marpoyan Damai sebanyak 125.697 jiwa, Kecamatan Tenayan Raya 123.155 jiwa, dan jumlah penduduk yang sedikit adalah Kecamatan Sail 21.438 jiwa. Bahasa yang digunakan adalah Indonesia, Melayu, Jawa, Batak, dan Minangkabau.

Mata pencaharian masyarakat di Kota Pekanbaru terdiri atas beberapa bidang, yaitu pertanian, industri, konstruksi, perdagangan, transportasi dan komunikasi, keuangan, jasa, dan lain-lain. Masyarakat

---

<sup>17</sup> "UNHCR di Indonesia..."

<sup>18</sup> Darmawati, "Determinasi Registrasi Penduduk di Kota Pekanbaru", *Teroka Riau*, Vol. VIII, No. 2(2008), Nm 61.

di kota ini memiliki mata pencaharian utama, yaitu pada bidang pertanian sebanyak 4,70%. Mata pencaharian masyarakat di bidang pertanian ini terdiri atas pertanian tanaman pangan, perkebunan, peternakan, dan perikanan. Bidang industri sebanyak 6,56%. Bidang perdagangan sebanyak 40,25%, transportasi dan komunikasi sebanyak 5,48 %, keuangan 5,97%, jasa sebanyak 26,02%, dan bidang lainnya sebanyak 1,40%.

Kota Pekanbaru memiliki sarana pendidikan yang terdiri atas sekolah negeri dan sekolah swasta. Jumlah sarana pendidikan yang terdapat di 12 kecamatan yang berada di Kota Pekanbaru dinilai cukup. Taman Kanak-kanak sebanyak 300 unit, Sekolah Dasar sebanyak 456 unit, Sekolah Menengah Pertama sebanyak 300 unit, Sekolah Menengah Atas dan Kejuruan sebanyak 89 unit, Perguruan Tinggi dan yang sederajat dengannya terdapat 70 buah. Masyarakat yang berada di Kabupaten Pekanbaru sebagian besar menganut agama Islam. Tahun 2019, sebanyak 84,80% penganut agama Islam, penganut agama Kristen (Katolik dan Protestan) sebanyak 9,60%, penganut agama Buddha 3,46%, penganut agama Hindu 1,25%, dan lainnya sebanyak 0,89%.

Kota Pekanbaru merupakan salah satu dari 13 kota yang memiliki Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) di Indonesia hingga saat ini. Berdasarkan Pasal 1 Angka 15 Undang-Undang Nomor 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian disebutkan bahwa karantina imigrasi merupakan tempat penampungan sementara bagi orang asing yang dikenakan proses pengusiran atau deportasi atau tindakan-tindakan keimigrasian lainnya. Berdasarkan undang-undang tersebut, dikenal istilah Karantina Imigrasi sebagai suatu bentuk permulaan dari Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim). Seiring dengan meningkatnya lalu lintas lingkup orang, baik yang keluar maupun yang masuk ke Indonesia, berpotensi menimbulkan permasalahan keimigrasian terhadap kedatangan dan keberadaan orang asing di Indonesia yang memerlukan upaya penindakan bagi orang asing yang melanggar ketentuan perundang-un-

dangan yang berlaku. Untuk mengefektifkan dan mengefisienkan tindakan tersebut, diperlukan adanya bentuk sarana dan prasarana pendukung seperti Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim). Oleh sebab itu, berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM Republik Indonesia Nomor M.01.PR.07.04 tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim), maka sejak saat itulah istilah atau pun sebutan dari Karantina Imigrasi berubah menjadi Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim).

Dalam hal ini, tugas dari Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Kota Pekanbaru adalah melaksanakan sebagian tugas pokok dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di bidang pendetensian orang asing yang melanggar peraturan perundang-undangan dan mereka dikenakan tindakan keimigrasian yang telah memperoleh keputusan pendetensian dalam rangka pemulangan atau deportasi. Selain itu, Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Kota Pekanbaru juga memiliki fungsi, yaitu:

- a. Pelaksanaan atas tugas pendetensian, pengisolasian, dan deportasian
- b. Pelaksanaan atas tugas pemulangan dan pengusulan penangkal-an
- c. Pelaksanaan atas penempatan orang asing ke negara ketiga
- d. Pelaksanaan atas pengelolaan tata usaha.

Berdasarkan hasil Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM RI Nomor M.01.PR.07.04 tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim), wilayah kerja Rudenim Pekanbaru tersebar di tiga provinsi yaitu Provinsi Riau, Provinsi Sumatera Barat, dan Provinsi Jambi, yang mencakup:

- a. Provinsi Riau
  - 1) Kantor Imigrasi Kelas I Pekanbaru
  - 2) Kantor Imigrasi Kelas II Dumai
  - 3) Kantor Imigrasi Kelas II Bengkalis

- 4) Kantor Imigrasi Kelas II Tembilahan
  - 5) Kantor Imigrasi Kelas II Bagan Siapi-Api
  - 6) Kantor Imigrasi Kelas II Selat Panjang
  - 7) Kantor Imigrasi Kelas II Siak
- b. Provinsi Sumatera Barat
- 1) Kantor Imigrasi Kelas I Padang
  - 2) Kantor Imigrasi Kelas II Agam
- c. Provinsi Jambi
- 1) Kantor Imigrasi Kelas I Jambi
  - 2) Kantor Imigrasi Kelas II Kuala Tungkal
  - 3) Kantor Imigrasi Kelas II Kerinci

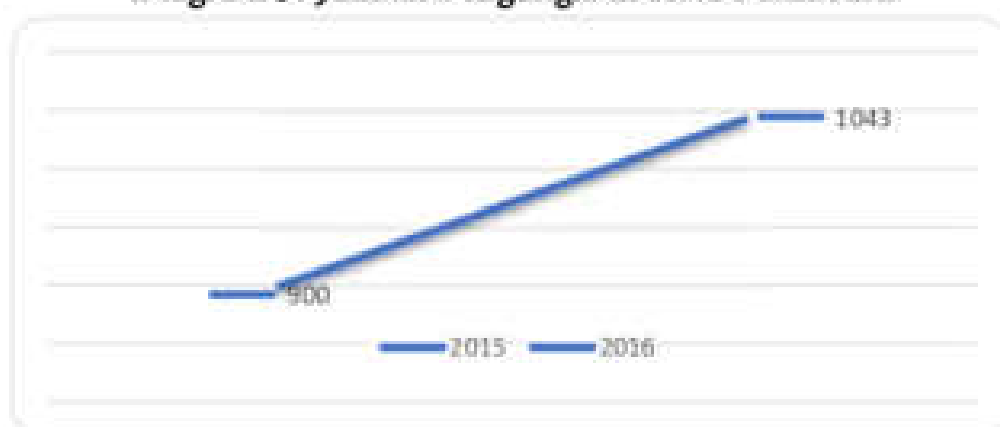
Eksistensi pengungsi di Kota Pekanbaru akan diuraikan oleh penulis dengan menjelaskan keberadaan para imigran yang sedang mencari suaka yang mulai mendominasi di Kota Pekanbaru dari awal kedatangannya di tahun 2015 hingga keberadaannya pada tahun 2018. Sejak 2015, Provinsi Riau dijadikan sebagai salah satu daerah penampungan imigran dari berbagai negara. Mereka juga merupakan pengungsi atau pencari suaka yang disebabkan kondisi negaranya yang sedang berkecamuk dan sedang tidak aman yang menyebabkan mereka terpaksa harus berpindah tempat untuk mencari tempat yang aman. Jumlah mereka terus semakin bertambah dari tahun ke tahun dan semakin mudah dijumpai di berbagai sudut Kota Pekanbaru. Berdasarkan *Berita Harian Pekanbaru* edisi Rabu, 11 Februari 2015, yang meliput permasalahan tersebut juga memberitakan bahwa pengungsi yang ada di Kota Pekanbaru saat itu berjumlah sekitar 900 orang yang berasal dari berbagai negara yang didominasi dari negara Timur Tengah.<sup>19</sup>

Para imigran tersebut terdiri atas 300 orang yang sebelumnya telah ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Pekanbaru dan

<sup>19</sup> Yudha Manggala P. Putra, "Pekanbaru Menampung 900..."

600 orang lainnya tersebar di berbagai tempat dibawah pengawasan Kantor Imigrasi Kelas I Kota Pekanbaru. Kemudian berlanjut ke tahun 2016, tercatat 1.043 pengungsi yang tinggal di Kota Pekanbaru, sehingga tidak jarang juga menimbulkan keresahan bagi masyarakat. Apalagi sejak beredar kabar adanya tindak kejahatan atau prostitusi yang melibatkan para pengungsi. Dari data yang dihimpun di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kanwil Kemenkum HAM) Provinsi Riau, hingga awal tahun 2016, terdapat 1.043 imigran di Pekanbaru. Mereka ditempatkan di delapan lokasi dan berasal dari 10 negara.

**Diagram 5. Jumlah Pengungsi di Kota Pekanbaru**



Sumber: *Berita Harian Pekanbaru*, edisi Rabu, 11 Februari 2015.

Lokasi pertama yang dijadikan tempat penampungan para imigran tersebut yakni IDC Pekanbaru. Di lokasi tersebut, terdapat 147 orang imigran asal Afghanistan, 21 orang asal Iran, 21 orang asal Pakistan, 2 orang asal Irak, 4 orang asal Palestina, dan 3 orang asal Bangladesh. Total berjumlah 198 orang. Kemudian di Hotel Satria terdapat 147 orang imigran asal Afganistan, 14 orang asal Pakistan, 9 orang asal Irak, 30 orang asal Palestina, dan 3 orang asal Somalia, sehingga totalnya berjumlah 203 orang. Lokasi ketiga di Wisma D'Cops terdapat total 136 imigran asal Afganistan. Lokasi keempat di Hotel Rina terdapat 80 orang asal Afganistan, 3 orang asal Iran, 63 orang asal Irak,

30 orang asal Palestina dan 3 asal Sudan, sehingga total berjumlah 179 orang. Lokasi kelima di Siak Resort, yakni terdapat 58 orang asal Afganistan dan 2 asal Iran, sehingga totalnya 60 orang. Di lokasi keenam, Badar Lugina, yakni terdapat 33 orang asal Afghanistan dan 8 asal Iran, sehingga totalnya 41 orang. Lokasi ketujuh di Wisma Panel, terdapat 70 orang asal Afghanistan, 2 orang asal Iran, 9 asal Pakistan, 6 asal Somalia, 28 asal Sudan dan 116 orang asal Myanmar. Lokasi kedelapan di Wisma Novri, yakni terdapat 13 orang asal Afganistan, 4 asal Iran, 2 asal Pakistan, 12 orang asal Irak, 34 asal Palestina, 5 asal Somalia, 34 asal Myanmar dan 4 orang asal Srilanka, sehingga totalnya menjadi 108 orang.

Secara keseluruhan, jumlah total imigran berdasarkan negara asalnya sebagai berikut: asal Afganistan berjumlah 684 orang, Iran 40 orang, Pakistan 46 orang, Irak 86 orang, Palestina 98 orang, Somalia 14 orang, Sudan 31 orang, Myanmar 150 orang, Srilanka 4 orang, dan Bangladesh 3 orang.

**Tabel 8. Sebaran Penampungan Pengungsi di Kota Pekanbaru**

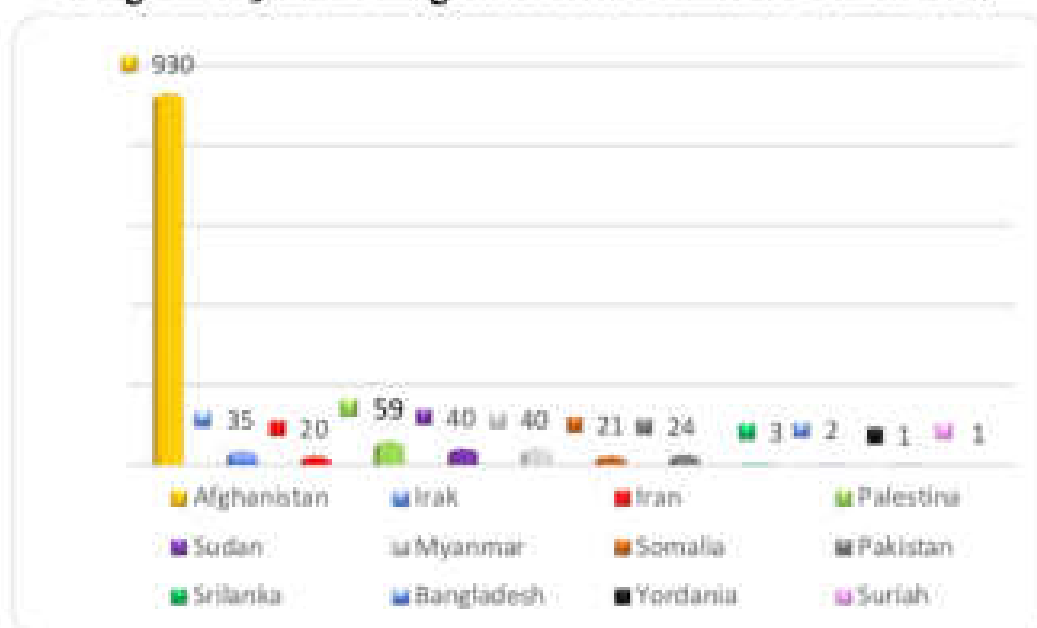
| Negara       | IDC        | Hotel Satria | Wisma D'Cops | Hotel Rina | Siak Resort | Bandar Lugina | Wisma Panel | Wisma Novri | Total |
|--------------|------------|--------------|--------------|------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-------|
| Afganistan   | 147        | 147          | 136          | 80         | 58          | 33            | 70          | 13          | 684   |
| Iran         | 21         | -            | -            | 3          | 2           | 8             | 2           | 4           | 40    |
| Irak         | 2          | 9            | -            | 63         | -           | -             | -           | 12          | 86    |
| Palestina    | 4          | 30           | -            | 30         | -           | -             | -           | 34          | 98    |
| Sudan        | -          | -            | -            | 3          | -           | -             | 28          | -           | 31    |
| Pakistan     | 21         | 14           | -            | -          | -           | -             | 9           | 2           | 46    |
| Bangladesh   | 3          | -            | -            | -          | -           | -             | -           | -           | 3     |
| Somalia      | -          | 3            | -            | -          | -           | -             | 6           | 5           | 14    |
| Myanmar      | -          | -            | -            | -          | -           | -             | 116         | 34          | 150   |
| Srilanka     | -          | -            | -            | -          | -           | -             | -           | 4           | 4     |
| <b>Total</b> | <b>198</b> | <b>203</b>   | <b>136</b>   | <b>179</b> | <b>60</b>   | <b>41</b>     | <b>231</b>  | <b>108</b>  |       |

Sumber: Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kanwil Kemenkum HAM) Provinsi Riau, 2016.



Pada 2017, terdapat 1.176 orang imigran di Pekanbaru, yang sekitar 70%-nya berstatus pengungsi dan sisanya masih dalam proses mencari suaka. Mereka paling banyak berasal dari Afghanistan, yakni mencapai 930 orang. Kemudian ada dari Irak 35 orang, Iran 20 orang, Palestina 59 orang, Sudan 40 orang, Myanmar Rohingya 40 orang, Somalia 21 orang, Pakistan 24 orang, Srilanka 3 orang, Bangladesh 2 orang, serta dari Yordania dan Suriah masing-masing 1 orang. Mereka yang sudah memperoleh status pengungsi dari UNHCR dan pencari suaka bermukim di delapan rumah komunitas (*community house/CH*) di Kota Pekanbaru. Sebanyak 239 orang pengungsi dan pencari suaka dari luar negeri, yang berada di Kota Pekanbaru, Riau, terdiri atas anak-anak yang berumur di bawah 17 tahun.

**Diagram 6. Jumlah Imigran di Kota Pekanbaru Tahun 2017**



Sumber: Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kanwil Kemenkum HAM) Provinsi Riau, 2017

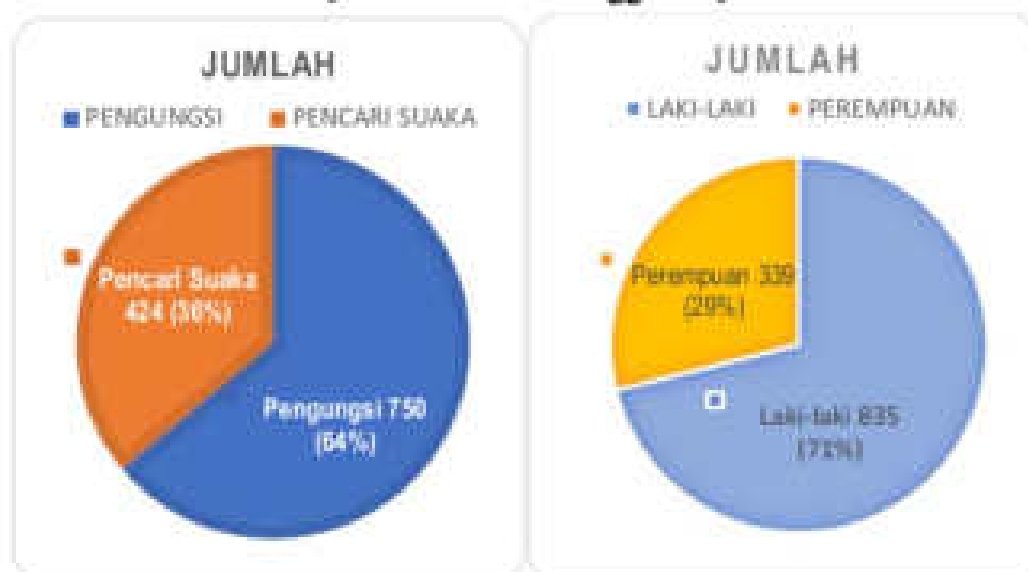
Mereka yang sudah memperoleh status pengungsi dari UNHCR dan sebagai pencari suaka saat ini bermukim di delapan rumah komunitas (*community house/CH*) di Kota Pekanbaru. Interaksi mereka de-

ngan warga Pekanbaru tidak dapat dihindari karena mereka dapat beraktivitas di luar ruangan, dan pukul 20.00 WIB harus sudah berada di CH. Di antara *Community House* yang terdapat di Pekanbaru ialah Wisma Panel Rumbai, Hotel Satria, Siak Resort, Hotel Rina, D’Cops, Rudenim, Wisma Indah, Hotel Tasoya, Wisma Novry. Mereka kini ditempatkan pada delapan *community house* (CH) yang berlokasi di Kota Pekanbaru dan satu berada di Rudenim. Khusus di Rudenim Kota Pekanbaru, tercatat ada sekitar 282 orang pengungsi. Mereka berasal dari delapan negara, yaitu Afghanistan, Bangladesh, Irak, Iran, Pakistan, Palestina, Somalia, dan Sudan. Negara-negara tersebut diketahui sebagian mengalami konflik, yang membuat warganya mengungsi.

Sebagian pengungsi juga sudah tidak lagi ditempatkan di wilayah Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Pekanbaru, apalagi sudah terdapat banyak dari mereka sudah berkeluarga dan punya anak. Dengan jumlah imigran yang lumayan cukup banyak dan terus meningkat dari tahun ke tahun dibandingkan dengan pengadaan fasilitas tempat tinggal bagi para pengungsi, pencari suaka, serta imigran yang ingin memperoleh perlindungan di Kota Pekanbaru dengan jumlah yang semakin bertambah ini, Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Kota Pekanbaru, Riau, mengkhawatirkan adanya penambahan jumlah penghuni yang disebabkan lahirnya bayi-bayi pengungsi yang tinggal di tempat itu. Yang paling dikhawatirkan adalah ketidakmampuan daya tampung Rudenim Kota Pekanbaru yang akan semakin *over capacity* mengingat jumlah para imigran bertambah setiap tahunnya, sebagaimana yang telah penulis jabarkan dan paparkan pada bab sebelumnya. Tercatat sejak November 2017 hingga Mei 2018, terdapat 10 kelahiran dari WNA tersebut. Apabila dibiarkan akan mendatangkan masalah lain, yaitu jumlah populasi dari WNA di Rudenim yang akan terus bertambah. Berdasarkan laporan data yang diperoleh dari IOM hingga 31 Januari 2018, ada sebanyak 1.174 pengungsi dan pencari suaka. Pihaknya menjelaskan dari jumlah tersebut 750 jiwa di antaranya

pengungsi, dan 424 pencari suaka. Dengan jumlah per jenis kelamin perempuan 339 orang dan laki-laki 835 orang.

**Diagram 7. Jumlah Pengungsi dan Pencari Suaka di Pekanbaru Berdasarkan Jenis Kelamin hingga 31 Januari 2018**



Sumber: International Organization for Migration (IOM), 2018

Pihak IOM menjelaskan bahwa karena wilayah Pekanbaru tidak punya tempat penampungan khusus untuk pengungsi, maka Pemda menunjuk tempat khusus dengan menentukan lokasi yang disebut dengan *Community House (CH)*. Berdasarkan data olahan dalam penelitian ini, hal yang berkaitan dengan tempat penampungan pengungsi dari Luar Negeri di Kota Pekanbaru ditetapkan oleh Walikota Pekanbaru dengan mengeluarkan Surat Keputusan atas rekomendasi dari Kesbangpol, untuk selanjutnya pihak IOM yang akan memfasilitasi tempat penampungan tersebut dengan menyewa kepada pemilik tempat penginapan.

Hingga saat ini, Indonesia berada pada status negara yang tidak terikat pada Konvensi dan Protokol mengenai pengungsi. Akibatnya, penentuan status para pengungsi tersebut menjadi kewenangan penuh UNHCR. Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, pemerin-

tah mengeluarkan suatu kebijakan mengenai penanganan pengungsi melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri atas dasar melaksanakan ketentuan khususnya terdapat dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Pada Pasal 33 sampai Pasal 39 dalam Peraturan Presiden tersebut diatur ketentuan mengenai kewenangan pengawasan keimigrasian oleh rumah detensi-migrasi. Kewenangan Rudenim ialah melakukan pengawasan keimigrasian terhadap para pengungsi dan pencari suaka yang meliputi: pada saat ditemukan, di tempat penampungan dan di luar tempat penampungan, diberangkatkan ke negara tujuan, pemulangan sukarela, dan pendeportasian. Oleh karena itu, berdasarkan tugas dan fungsinya, maka Rudenim Pekanbaru juga diberi kewenangan untuk menangani pengungsi yang berada di wilayah kerjanya.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Rudenim Pekanbaru, jumlah pengungsi yang berada di bawah pengawasan Rudenim Pekanbaru per 29 Juli 2020 yaitu berjumlah 979 orang. Para pengungsi tersebut saat ini tersebar di beberapa tempat penampungan dan berasal dari beberapa negara yaitu Afghanistan, Irak, Iran, Myanmar, Palestina, Somalia, Pakistan, dan Sudan, dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 9. Rekapitulasi Pengungsi di Kota Pekanbaru per 29 Juli 2020**

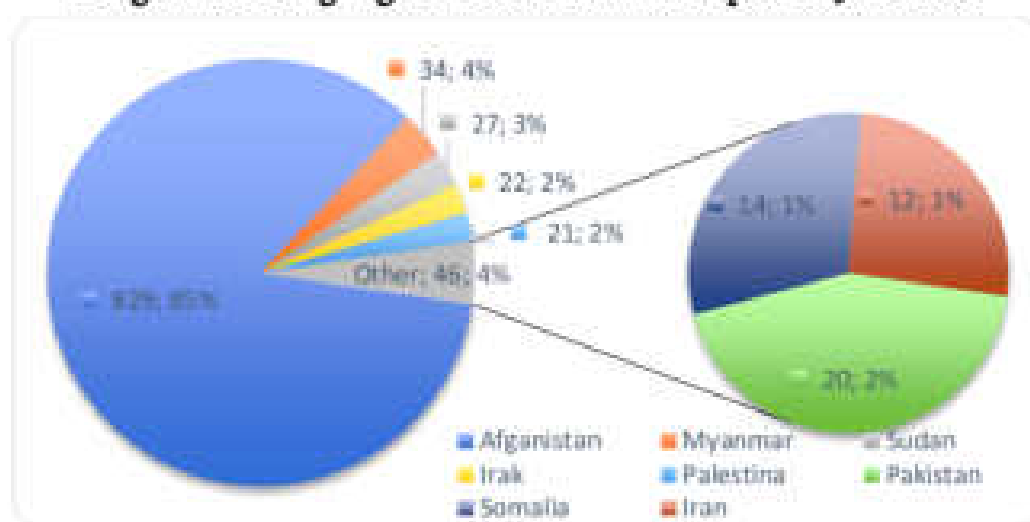
| No.          | Tempat  | Kewarganegaraan |           |           |           |           |           |           |           |            |
|--------------|---|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
|              |   | AFG             | IRQ       | IRN       | MMR       | PLE       | SOM       | PAK       | SDN       | JML        |
| 1            | Wisma Indah                                   | 91              | 0         | 0         | 0         | 0         | 8         | 0         | 6         | 105        |
| 2            | Hotel Satria                                  | 109             | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 6         | 0         | 115        |
| 3            | Wisma D'Cops                                  | 110             | 2         | 0         | 0         | 0         | 0         | 1         | 0         | 113        |
| 4            | Hotel Rina                                    | 0               | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0          |
| 5            | Wisma Novri                                   | 36              | 0         | 0         | 33        | 6         | 5         | 2         | 0         | 82         |
| 6            | Wisma Siak Resort                             | 130             | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 3         | 0         | 133        |
| 7            | Wisma Fanel                                   | 82              | 0         | 1         | 1         | 0         | 6         | 5         | 19        | 114        |
| 8            | Rumah Tasqya                                  | 125             | 4         | 2         | 0         | 9         | 0         | 0         | 0         | 140        |
| 9            | Wisma Orchid                                  | 145             | 16        | 9         | 0         | 6         | 0         | 0         | 0         | 176        |
| 10           | Pengungsi Mandiri<br>(tidak difasilitasi IOM) | 1               | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 1          |
| <b>TOTAL</b> |   | <b>829</b>      | <b>22</b> | <b>12</b> | <b>34</b> | <b>21</b> | <b>19</b> | <b>17</b> | <b>25</b> | <b>979</b> |

**Keterangan:**

|     |              |     |             |
|-----|--------------|-----|-------------|
| AFG | : Afganistan | PLE | : Palestina |
| IRQ | : Irak       | SOM | : Somalia   |
| IRN | : Iran       | PAK | : Pakistan  |
| MMR | : Myanmar    | SDN | : Sudan     |

Sumber: Rudenim Pekanbaru, 2020

Data dalam tabel tersebut di atas menunjukkan bahwa terdapat dari 979 orang pengungsi yang berada di bawah pengawasan Rudenim Pekanbaru. Mayoritas di antaranya adalah pengungsi yang berasal dari Afganistan (829 orang atau sekitar 85% dari keseluruhan jumlah pengungsi di Pekanbaru). Kemudian jumlah pengungsi asal Myanmar adalah 34 orang (atau sekitar 3,5%), Sudan 27 orang (atau sekitar 2,8%), Irak 22 orang (atau sekitar 2,2%), Palestina 21 orang (atau sekitar 2,1%), Pakistan 20 orang (atau sekitar 2%), Somalia sebanyak 14 orang (atau sekitar 1,4%), dan Iran sebanyak 12 orang (atau sekitar 1,2%).

**Diagram 8. Pengungsi di Kota Pekanbaru per 29 Juli 2020**

Sumber: Rudenim Pekanbaru, 2020

Terkait tempat penampungan para pengungsi di Pekanbaru saat ini, sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, Rudenim Pekanbaru sudah tidak lagi menampung para pengungsi. Adapun tempat penampungan para pengungsi saat ini ditentukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru, sesuai dengan ketentuan Pasal 26 Ayat (1) Perpres tersebut. Menurut hasil wawancara dengan Tri Rahayu (sebagai Kepala Sub Seksi Administrasi dan Pelaporan Rumah Detensi Imigrasi Pekanbaru), tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri di Kota Pekanbaru ditetapkan oleh Walikota Pekanbaru dengan mengeluarkan Surat Keputusan atas rekomendasi dari Kesbangpol. Selanjutnya, pihak IOM yang memfasilitasi tempat penampungan tersebut dengan berkontrak kepada pemilik tempat penginapan. Saat ini, tempat penampungan bagi pengungsi dari luar negeri yang berada di bawah pengawasan Rudenim Pekanbaru ada sembilan lokasi, dengan keterangan delapan tempat penampungan terisi dan satu tempat penampungan dikosongkan karena masa kontraknya sudah selesai.

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat sembilan tempat penampungan pengungsi dimaksud, yaitu Wisma Indah, Hotel Satria, Hotel

Rina, Wisma Fanel, Wisma Novri, Wisma Siak Resort, Rumah Tasqya, Wisma D'Cops, dan Wisma Orchid. Sedangkan, untuk pengungsi dengan status pengungsi mandiri yang tidak difasilitasi oleh IOM diperbolehkan menyewa tempat sendiri dengan biaya pribadi, dengan catatan tetap mengikuti aturan yang berlaku bagi pengungsi pada umumnya. Penempatan para pengungsi di tempat penampungan tersebut umumnya melalui prosedur serah terima oleh Rudenim Pekanbaru kepada para pejabat yang telah ditunjuk oleh Pemerintah Kota Pekanbaru disertai dengan berita acara serah terima pengungsi dengan melampirkan bukti tanda terima barang milik pengungsi dengan pengecualian, seperti dokumen keimigrasian berupa dokumen perjalanan, dokumen izin tinggal, dan visa.

Dari keseluruhan tempat penampungan yang ditentukan, keseluruhannya berada di wilayah Kota Pekanbaru yang berbaur langsung dengan masyarakat Kota Pekanbaru. Kemudian, dengan adanya satu lokasi yang telah habis masa kontrak atau masa sewanya, maka konsekuensinya adalah pengungsi yang berada di tempat tersebut harus berpindah ke lokasi penampungan lainnya yang kondisinya tidak memadai lagi dengan jumlah penghuni yang berlebih dibanding dengan ketersediaan kamar atau ruangan yang ada. Hal ini dapat dilihat dari luar lokasi penampungan pengungsi. Banyak dari pengungsi dan keluarganya menempati teras-teras penampungan yang diubah menjadi kamar darurat dengan pembatas sekat-sekat seadanya, sehingga lokasi penampungan pengungsi lebih mirip kawasan kumuh yang mengganggu estetika kota. Hal ini dapat dilihat di beberapa titik penampungan yang ada.

Selain berada di tempat penampungan, para pengungsi yang berstatus sebagai pengungsi mandiri yang segala kebutuhannya tidak ditanggung oleh IOM diperbolehkan tinggal terpisah, dengan mencari tempat tinggal sendiri. Gambaran terkait faktor penyebab status pengungsi mandiri tersebut, penulis akan membagi dalam dua sebab, yakni status pengungsi mandiri tersebut atas kemauan sendiri karena mereka

memiliki kesanggupan secara ekonomi, atau karena ketidaksiapan IOM dalam menanggung kebutuhan keseluruhan pengungsi yang ada. Apabila faktor pertama menjadi penyebabnya, maka hal ini, menurut penulis, sangat berpotensi menimbulkan persoalan-persoalan sosial kepada masyarakat Pekanbaru pada umumnya. Ini karena keberadaan orang asing yang semakin banyak dan berbaur menjadi satu dengan hunian masyarakat lokal, yang dalam beberapa penelitian sebelumnya telah ada temuan berbagai persoalan yang disebabkan oleh perilaku pengungsi yang tidak dapat menyesuaikan diri dengan masyarakat atau tidak terdeteksinya latar belakang mereka berada di Kota Pekanbaru sebagai pengungsi.

Sampai sejauh ini, pemerintah Kota Pekanbaru tidak melihat persoalan pembauran hunian pengungsi status mandiri ini di kawasan pemukiman penduduk sebagai masalah serius yang berpotensi menjadi konflik sosial. Padahal gejala-gejala yang menunjukkan ketidakberesan itu sudah menjadi rahasia umum. Misalnya, ada kelompok pengajian yang dibuat oleh sekelompok pengungsi mandiri dan disinyalir mengajarkan aliran Syi'ah atau aliran lain yang tidak sesuai ajaran Islam yang dianut sebagian besar masyarakat sekitar.<sup>20</sup> Terdapat juga berbagai fakta prostitusi yang dilakukan oleh pengungsi yang bertahan hidup dengan menjual diri sebagai *gigolo* (pekerja seks komersial laki-laki) dan pergaulan bebas para pengungsi dengan gadis-gadis setempat yang akhirnya terjadi perkawinan di bawah tangan.<sup>21</sup> Hal ini jelas membahayakan karena perkawinan di bawah tangan secara hukum negara tidak memiliki perlindungan hukum dan berisiko. Sayangnya, masyarakat tidak peduli dengan kemungkinan-kemungkinan yang akan timbul tersebut karena sebagian masyarakat justru melihat itu

<sup>20</sup> Sebagaimana telah dibicarakan pada media massa *Tribun Pekanbaru* pada 28 Oktober 2015 yang berisi himbauan kepada masyarakat Pekanbaru agar berhati-hati dengan banyaknya pengungsi yang berdatangan dan dapat dijumpai di berbagai tempat umum di Pekanbaru, seperti di jalan Ahmad Yani, Pura MTQ, dan kawasan Masjid Agung An-Nur, agar tidak terpengaruh upaya-upaya pendekatan terhadap para remaja-remaja putri yang masih dangkal pemahamannya terhadap agama, agar tidak menjadi korban nikah mufahnikah kontrak.

<sup>21</sup> Diduga jadi *gigolo* dan sebaritan ajaran Syi'ah, ulama di Pekanbaru berkumpul membahas imigran ilegal. "Memantau Riau Detik Pyrdetik", *riaufkini.com* edisi 13 Desember 2014.



peluang bisnis yang baik karena mereka dapat menyewakan kamar-kamar kos atau rumah mereka kepada pengungsi. Bahkan tidak menutup kemungkinan status pengungsi yang memiliki rumah sewa di kawasan hunian tersebut bukan pengungsi mandiri, melainkan pengungsi dalam tanggungan IOM. Mereka setiap hari selalu pergi ke tempat penampungan dan Rudenim Pekanbaru dan kemudian mereka pulang kembali ke rumah sewa mereka.

Kemudian, jika faktor penyebabnya adalah ketidaksiapan IOM dalam memfasilitasi pengungsi, tentu juga menjadi persoalan tersendiri atas keberadaan pengungsi dengan status pengungsi mandiri di Kota Pekanbaru ini. Menurut penulis, seharusnya ada koordinasi yang baik antara pihak UNHCR dan IOM sebelum pihak UNHCR menetapkan seseorang dengan status pengungsi, kuota anggaran IOM mencukupi atau tidak. Jika tidak, maka akan timbul banyak persoalan sebagaimana yang dikemukakan oleh responden di atas. Ini karena dalam kondisi tidak ada uang dan tidak tersedianya pekerjaan bagi pengungsi, mereka akan melakukan apa pun untuk dapat bertahan hidup di wilayah Pekanbaru, termasuk melakukan perbuatan-perbuatan yang tercela. Pada sisi yang lain, dengan tempat penampungan yang berbeda-beda, akan berdampak pada pengawasan pemerintah yang tidak maksimal.

Namun, berbeda dengan penjelasan pihak Rudenim Pekanbaru, yang sejauh ini penanganan konflik sosial yang ada di masyarakat masih dapat ditangani dengan baik baik oleh pihak keamanan, Rudenim maupun Kesbangpol, Tri Rahayu menjelaskan bahwa keberadaan pengungsi di Pekanbaru sendiri awalnya ditolak oleh masyarakat Pekanbaru, tetapi karena pengungsi adalah amanat undang-undang yang harus diakomodir, maka *stakeholder* terkait, seperti Imigrasi, Kesbangpol, Kepolisian/TNI dan Pemuka Masyarakat sesuai Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, Bersama UNHCR dan IOM, mencoba memberi pemahaman kepada masyarakat, sehingga saat ini pengungsi

dapat berada di Kota Pekanbaru. Selain itu, keberadaan pengungsi di Kota Pekanbaru sendiri juga beberapa kali memicu konflik sosial antara pengungsi dengan masyarakat sekitar, tetapi menurut Tri Rahayu, konflik-konflik tersebut masih dapat ditanggulangi oleh Rudenim dan Kesbangpol. Salah satu contoh konflik yang terjadi adalah kebiasaan pengungsi yang berbeda dengan kearifan lokal di lingkungan tempat penampungan. Di malam hari pengungsi masih berkegiatan, sementara warga sekitar tempat penampungan beristirahat, sehingga masyarakat merasa terganggu dengan aktivitas pengungsi tersebut. Penanganan konflik yang terjadi biasanya diselesaikan secara musyawarah. Namun, apabila terjadi pengulangan, pengungsi akan diberi sanksi, baik sanksi administratif dan atau sanksi pembinaan terhadap pengungsi tersebut.

## 2. Keberadaan Pengungsi di Kota Makassar

Kota Makassar adalah sebuah kotamadya dan juga sekaligus Ibu Kota Provinsi Sulawesi Selatan. Kota Makassar merupakan salah satu kota terbesar keempat di Indonesia dan juga terbesar di Kawasan Timur Indonesia. Sebagai pusat pelayanan di Kawasan Timur Indonesia (KTI), Kota Makassar juga berperan penting sebagai pusat perdagangan dan jasa, pusat kegiatan industri, pusat kegiatan pemerintahan, simpul jasa angkutan barang dan penumpang, baik darat, laut, maupun udara, dan pusat pelayanan pendidikan dan kesehatan. Secara administrasi, Kota Makassar memiliki sekitar 14 kecamatan dan 143 kelurahan.<sup>22</sup> Kota Makassar mempunyai posisi strategis karena berbatasan langsung dengan Selat Makassar yang terletak di antara pulau Kalimantan dan Sulawesi di Indonesia. Selat ini juga berdasarkan gambaran geografis menghubungkan Laut Sulawesi bagian utara dengan Laut Jawa yang ada di bagian selatan.

<sup>22</sup> Pemprov Sulsel "Profil Kota Makassar", [https://sulselprov.go.id/pages/info\\_lain/22](https://sulselprov.go.id/pages/info_lain/22), diakses pada tanggal 6 Juli 2020, pukul 16.06 WIB.

Sebagai salah satu kota terbesar di negara Indonesia, Kota Makassar sudah menjadi salah satu tempat tujuan persinggahan para pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Hal ini terbukti dengan peningkatan jumlah pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke wilayah Kota Makassar yang cenderung terus menaik setiap tahun. Ada beberapa alasan penyebab semakin banyak pengungsi yang transit di Kota Makassar seiring perkembangan waktu. *Pertama*, adanya keterbukaan masyarakat lokal dan pemerintah daerah setempat yang dirasakan oleh pengungsi beberapa tahun belakangan dalam menerima kehadiran pengungsi. *Kedua*, keberadaan kantor perwakilan UNHCR dan IOM di Kota Makassar yang menjadi pertimbangan bagi pengungsi dengan harapan memudahkan mereka ditempatkan ke negara ketiga dengan bantuan organisasi internasional tersebut. *Ketiga*, sarana penampungan pengungsi yang ada di Kota Makassar yang cukup memadai bagi para pengungsi.

Pengungsi yang ada di wilayah Kota Makassar berada di bawah kewenangan pengawasan Rudenim Makassar. Kota Makassar sendiri adalah salah satu dari 13 kota di Indonesia yang memiliki Rudenim, yang tugas dan fungsinya sama dengan Rudenim yang ada di Kota Pekanbaru. Berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM RI Nomor M.01.PR.07.04 tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim), wilayah kerja Rudenim Makassar tersebar di empat provinsi, yaitu Provinsi Sulawesi Tenggara, Provinsi Sulawesi Selatan, Provinsi Maluku, dan Provinsi Maluku Utara.

Tahun 2016, jumlah pengungsi yang berada di Kota Makassar 1.906 orang, yang terdiri atas 1.330 orang laki-laki, dan 576 orang perempuan. Jumlah tersebut terus mengalami kenaikan dengan adanya pengungsi yang ditempatkan ke negara ketiga, dikembalikan ke negara asalnya, atau kedatangan pengungsi baru di Kota Makassar. Hingga periode 31 Oktober 2019, jumlah pengungsi yang ada di Kota Makassar mencapai 1.724 orang, dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 10. Rekapitulasi Pengungsi di Kota Makassar Periode 31 Oktober 2019**

| No.          | Kewarganegaraan | Jenis Kelamin | Kategori Umur |             | Total       |            | Total        |
|--------------|-----------------|---------------|---------------|-------------|-------------|------------|--------------|
|              |                 |               | <18           | >18         | L           | P          |              |
| 1            | Afganistan      | Laki-laki     | 109           | 816         | 925         | 215        | 1.140        |
|              |                 | Perempuan     | 94            | 121         |             |            |              |
| 2            | Myanmar         | Laki-laki     | 29            | 92          | 121         | 54         | 175          |
|              |                 | Perempuan     | 26            | 28          |             |            |              |
| 3            | Somalia         | Laki-laki     | 26            | 60          | 86          | 56         | 142          |
|              |                 | Perempuan     | 16            | 40          |             |            |              |
| 4            | Sudan           | Laki-laki     | 11            | 43          | 54          | 12         | 66           |
|              |                 | Perempuan     | 6             | 6           |             |            |              |
| 5            | Iran            | Laki-laki     | 8             | 29          | 37          | 19         | 56           |
|              |                 | Perempuan     | 5             | 14          |             |            |              |
| 6            | Irak            | Laki-laki     | 7             | 17          | 24          | 19         | 43           |
|              |                 | Perempuan     | 10            | 9           |             |            |              |
| 7            | Pakistan        | Laki-laki     | 4             | 25          | 29          | 5          | 34           |
|              |                 | Perempuan     | 1             | 4           |             |            |              |
| 8            | Srilanka        | Laki-laki     | 6             | 8           | 14          | 14         | 28           |
|              |                 | Perempuan     | 5             | 9           |             |            |              |
| 9            | Ethiopia        | Laki-laki     | 4             | 12          | 16          | 9          | 25           |
|              |                 | Perempuan     | 7             | 2           |             |            |              |
| 10           | Palestina       | Laki-laki     | 1             | 4           | 5           | 3          | 8            |
|              |                 | Perempuan     | 2             | 1           |             |            |              |
| 11           | Yaman           | Laki-laki     | 0             | 5           | 5           | 0          | 5            |
|              |                 | Perempuan     | 0             | 0           |             |            |              |
| 12           | Eritrea         | Laki-laki     | 0             | 1           | 1           | 0          | 1            |
|              |                 | Perempuan     | 0             | 0           |             |            |              |
| 13           | Mesir           | Laki-laki     | 0             | 1           | 1           | 0          | 1            |
|              |                 | Perempuan     | 0             | 0           |             |            |              |
| <b>TOTAL</b> |                 |               | <b>377</b>    | <b>1347</b> | <b>1318</b> | <b>406</b> | <b>1.724</b> |

Sumber: Data Rumah Detensi Imigrasi Kota Makassar 2019

Tabel di atas menunjukkan bahwa terdapat 1.724 orang pengungsi yang ada di bawah pengawasan Rudenim Makassar. Mayoritas di antaranya adalah pengungsi yang berasal dari Afganistan dengan total

1.140 orang (atau sekitar 66,1%) dari keseluruhan jumlah pengungsi di Makassar. Kemudian jumlah pengungsi asal Myanmar adalah 175 orang (atau sekitar 10,1%), disusul Somalia 142 orang (8,2%), Sudan 66 orang (3,8%), Iran 56 orang (3,2%), Irak 43 orang (2,5%), Pakistan 34 orang (2%), Srilanka 28 orang (1,6%), Ethiopia 25 orang (1,4%), Palestina 8 orang (0,5%), Yaman 5 orang (0,3%), Eritrea 1 orang (0,06%), dan Mesir 1 orang (0,06%).

Perihal pengembalian mengenai fungsi Rudenim, Rudenim Makassar sudah tidak lagi menampung para pengungsi karena Rudenim dikembalikan lagi ke fungsi awalnya, sesuai Pasal 1 angka 33 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Berdasarkan isi surat edaran tersebut dijelaskan bahwa surat edaran tersebut dikeluarkan sebagai tindak lanjut dari dialog Pemerintah Republik Indonesia dengan Komite Perlindungan Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya di Jenewa, Swiss, pada 05-06 September 2017, dan pertemuan antara Direktur Jenderal Imigrasi dengan Delegasi dari IOM yang dihadiri oleh *Chief of Mission* IOM, Mark Getchell, dan *Senior Programme Coordinator*, Dejan Micevski, pada hari Senin, 25 Juni 2018, bertempat di ruang kerja Direktur Jenderal Imigrasi, untuk membicarakan tindak lanjut kebijakan pengetatan bantuan dari negara donor terhadap penanganan pengungsi di Indonesia. Dalam surat edaran tersebut juga dijelaskan bahwa untuk alasan efisiensi dan penghematan atas anggaran oleh pihak IOM, menyatakan berharap pengungsi dan pencari suaka yang saat ini berada dalam Rudenim dapat ditempatkan di tempat atau wilayah penampungan sementara. Hal tersebut sejalan dengan isi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

Adapun tempat penampungan para pengungsi saat ini ditentukan oleh Pemerintah Kota Makassar, sesuai dengan ketentuan Pasal 26 Ayat (1) Perpres Nomor 125 Tahun 2016. Hingga periode 31 Oktober 2019 pengungsi di Kota Makassar tersebar di 25 tempat penampungan pengungsi, yaitu 155 Guesthouse-A, 155 Guesthouse-B, 155

Guesthouse-C, 155 Guesthouse-D, Bugis House, D'Win Homestay, Ida Guesthouse 2, Kirani Guesthouse, Pondok Elite-A, Pondok Elite-B, Pondok Maryam, Pondok Nugraha, Pondok Re-Re, Pondok Reski Jaya, Pondok Yaspis, Wisma Bajirupa, Wisma Budi, Wisma Bungaya (Mustika-I), Wisma D'Khanza, Wisma Favorite, Wisma KPI, Wisma MSM, Wisma Maysara, Wisma Mustika 2, dan Wisma Mustika 3. Adapun satu orang pengungsi asal Afganistan berada di tahanan kantor kepolisian karena terjerat dengan masalah hukum. Rincian jumlah pengungsi di masing-masing penampungan pengungsi sebagai berikut:

**Tabel 11. Rekapitulasi Pengungsi di Masing-masing  
Penampungan Pengungsi di Kota Makassar  
Periode 31 Oktober 2019**

| No.          | Tempat                      | Kewarganegaraan |            |            |           |           |           |           |           |           |          |          |          |          | Total        |
|--------------|-----------------------------|-----------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|----------|--------------|
|              |                             | AFG             | MMR        | SOM        | SDN       | IRN       | IRQ       | PAK       | LKA       | ETH       | PSE      | YEM      | ERI      | EGY      |              |
| 1            | Rudenim Makassar            | 0               | 0          | 0          | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0            |
| 2            | Tahanan Polisi              | 1               | 0          | 0          | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 1            |
| 3            | 155 Guesthouse-A            | 37              | 0          | 5          | 1         | 1         | 0         | 0         | 0         | 2         | 0        | 0        | 0        | 0        | 46           |
| 4            | 155 Guesthouse-B            | 43              | 4          | 1          | 3         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 51           |
| 5            | 155 Guesthouse-C            | 20              | 2          | 0          | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 22           |
| 6            | 155 Guesthouse-D            | 68              | 0          | 4          | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0        | 1        | 0        | 0        | 73           |
| 7            | Bugs House                  | 99              | 2          | 14         | 3         | 5         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 123          |
| 8            | D'Win Homestay              | 1               | 12         | 4          | 1         | 0         | 0         | 0         | 0         | 2         | 0        | 0        | 0        | 0        | 20           |
| 9            | Ida Guesthouse 2            | 42              | 0          | 18         | 5         | 5         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 70           |
| 10           | Kirani Guesthouse           | 76              | 0          | 0          | 0         | 0         | 0         | 3         | 0         | 0         | 1        | 0        | 0        | 0        | 80           |
| 11           | Pondok Elite-A              | 37              | 0          | 0          | 4         | 0         | 0         | 1         | 0         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 42           |
| 12           | Pondok Elite-B              | 48              | 0          | 1          | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 49           |
| 13           | Pondok Maryam               | 13              | 2          | 3          | 2         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 20           |
| 14           | Pondok Nugraha              | 87              | 4          | 22         | 19        | 16        | 13        | 0         | 0         | 3         | 0        | 0        | 1        | 0        | 164          |
| 15           | Pondok Re-Re                | 100             | 22         | 13         | 8         | 3         | 0         | 16        | 0         | 1         | 0        | 1        | 0        | 1        | 165          |
| 16           | Pondok Reski Jaya           | 70              | 3          | 1          | 0         | 0         | 0         | 4         | 0         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 78           |
| 17           | Pondok Yaspi                | 29              | 2          | 2          | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 3         | 0        | 0        | 0        | 0        | 36           |
| 18           | Wama Bajirupa               | 31              | 16         | 10         | 0         | 2         | 11        | 0         | 0         | 0         | 0        | 2        | 0        | 0        | 72           |
| 19           | Wama Budi                   | 0               | 24         | 1          | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 1         | 0        | 0        | 0        | 0        | 26           |
| 20           | Wama Bungaya<br>(Mustika-I) | 20              | 14         | 0          | 0         | 0         | 0         | 0         | 7         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 41           |
| 21           | Wama DKhanza                | 25              | 16         | 2          | 2         | 4         | 0         | 0         | 0         | 5         | 0        | 1        | 0        | 0        | 55           |
| 22           | Wama Favorite               | 31              | 11         | 2          | 0         | 2         | 1         | 0         | 0         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 47           |
| 23           | Wama KPI                    | 80              | 12         | 15         | 2         | 2         | 4         | 1         | 3         | 0         | 7        | 0        | 0        | 0        | 126          |
| 24           | Wama MSM                    | 11              | 21         | 10         | 1         | 7         | 5         | 0         | 13        | 5         | 0        | 0        | 0        | 0        | 73           |
| 25           | Wama Maysara                | 93              | 14         | 6          | 2         | 5         | 9         | 5         | 0         | 3         | 0        | 0        | 0        | 0        | 137          |
| 26           | Wama Mustika 2              | 35              | 0          | 0          | 2         | 4         | 0         | 0         | 5         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 46           |
| 27           | Wama Mustika 3              | 43              | 6          | 0          | 8         | 0         | 0         | 4         | 0         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 61           |
| <b>TOTAL</b> |                             | <b>1.140</b>    | <b>175</b> | <b>142</b> | <b>66</b> | <b>56</b> | <b>43</b> | <b>34</b> | <b>28</b> | <b>25</b> | <b>8</b> | <b>5</b> | <b>1</b> | <b>1</b> | <b>1.724</b> |

**Keterangan:**

|                  |                |                 |
|------------------|----------------|-----------------|
| AFG : Afganistan | IRN : Iran     | PSE : Palestina |
| MMR : Myanmar    | IRQ : Irak     | YEM : Yaman     |
| SOM : Somalia    | PAK : Pakistan | ERI : Eritrea   |
| SDN : Sudan      | LKA : Srilanka | EGY : Mesir     |
|                  | ETH : Ethiopia |                 |

Sumber: Data Rumah Detensi Imigrasi Kota Makassar  
Periode 31 Oktober 2019

### **C. Komparasi Pemenuhan Hak Pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi (Studi di Rudenim Kota Pekanbaru dan Rudenim Kota Makassar)**

Buku ini mencoba membandingkan implementasi ketentuan hukum internasional berkaitan dengan hak-hak para pengungsi di tempat pengungsian yang ada di Indonesia. Saat ini terdapat 13 (tiga belas) Rudenim di berbagai kota besar di Indonesia: Jakarta, Medan, Semarang, Surabaya, Pontianak, Pekanbaru, Tanjung Pinang, Balikpapan, Kupang, Makassar, Manado, Denpasar, dan Jayapura. Dalam hal ini, penulis mengambil sampel 2 (15%) dari 13 populasi Rudenim tersebut dan membandingkan penerapan perlindungan pengungsi di dua kota tersebut yang ada di Indonesia, yakni Indonesia bagian barat, tepatnya di wilayah Kota Pekanbaru Provinsi Riau, yang terletak di pulau Sumatera, berikutnya di bagian Indonesia Tengah, yakni di Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan.

Penulis telah melakukan penelitian di tempat penampungan pengungsi Kota Pekanbaru dan Makassar. Data yang penulis peroleh menunjukkan adanya kemiripan fenomena yang terjadi pada tataran penerapan hak-hak yang harus diberikan kepada pengungsi. Pengungsi yang berada di Kota Pekanbaru dan Makassar, meliputi pria, wanita, dan anak-anak, dengan jumlah yang semakin meningkat. Di Makassar, mereka tidak memperoleh beberapa hak, seperti hak memperoleh pendidikan maupun memperoleh pekerjaan, gerak-gerik mereka yang terbatas dalam bertingkah laku juga disebabkan karena rasa takut masyarakat atas berbagai bentuk antisipasi adanya kegiatan yang tidak sesuai dengan norma dan keyakinan yang berlaku bagi masyarakat. Pada sisi yang lain, muncul persoalan baru, dengan semakin banyaknya jumlah pengungsi di Kota Pekanbaru maupun Makassar, bahkan melebihi dari kapasitas tempat yang tersedia, juga menimbulkan persoalan sosial.

Ribuan pengungsi yang sekarang berada di Pekanbaru dan Makassar yang tidak jelas batas waktunya menimbulkan kekhawatiran bagi sebagian masyarakat Pekanbaru maupun Makassar, mengingat ruang gerak mereka tidak sepenuhnya terkontrol oleh pemerintah. Dalam observasi yang



dilakukan penulis, sangat terlihat fungsi kontrol petugas tidak maksimal, sehingga memberikan ruang gerak yang seluas-luasnya kepada pengungsi. Beberapa fakta telah diperoleh bahwa terdapat pengungsi pria yang bekerja sebagai pekerja seks komersial, menikah di bawah tangan dengan penduduk WNI, dan ada pengungsi yang telah berkeluarga memiliki tempat tinggal di luar Rudenim dengan mengontrak rumah di sekitar Pekanbaru. Fenomena lain yang meresahkan masyarakat adalah merebaknya kelompok pengajian yang disinyalir sebagai dakwah yang mengajarkan aliran Syi'ah yang sampai saat ini aliran atau ajaran tersebut masih dinyatakan sebagai aliran sesat oleh berbagai kalangan maupun tokoh Islam di Indonesia. Fenomena seperti ini terjadi di Kota Pekanbaru dan juga terjadi di Kota Makassar.

Pemerintah Kota Pekanbaru, sampai saat ini, tidak melihat fenomena tersebut sebagai sebuah potensi persoalan sosial. Sedangkan di Kota Makassar, pemerintah telah mulai lebih preventif dalam penanganan berbagai persoalan yang muncul, salah satunya adalah telah ada pemisahan tempat penampungan untuk para pengungsi yang dinilai bermasalah. Jika hal yang tidak pada tempatnya tersebut terbiarkan berlarut-larut, maka akan menjadi bom waktu yang akan terjadi dikemudian hari, mengingat jumlah pengungsi sudah ribuan. Kondisi yang ada di Kota Pekanbaru maupun Kota Makassar sangat berbeda dengan penampungan pengungsi Vietnam yang dulu oleh Pemerintah RI diberikan tempat di Pulau Galang, di wilayah Kepulauan Riau. Penulis juga telah melakukan survei dengan observasi langsung ke Pulau Galang, Batam, Kepulauan Riau. Lokasi bekas penampungan pengungsi di Pulau Galang mempunyai wilayah tersendiri dengan segala fasilitas umum, baik jalan, perumahan, sekolah bagi anak-anak pengungsi, rumah sakit, bahkan pemakaman umum. Dengan biaya kehidupan para pengungsi seluruhnya ditanggung oleh PBB (dalam hal ini dibawah UNHCR). Artinya, dalam hal penanganan pengungsi, ada fakta yang berbeda yang dilakukan oleh Indonesia pada masa lalu dengan masa sekarang.

Penulisan buku ini juga dimaksudkan untuk terdeteksinya keberadaan pengungsi, kuantitas, serta alasan Indonesia dijadikan tempat pengungsian, khususnya di Kota Pekanbaru dan Kota Makassar, dalam perspektif Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang status pengungsi, dan pengaruh sosial dalam tatanan kehidupan masyarakat di Kota Pekanbaru dan Kota Makassar, serta mendalami pengaturan hukum internasional mengenai status pengungsi, sehingga tidak bertentangan dengan sebuah prinsip kedaulatan yang dijunjung tinggi dalam hukum internasional beserta solusi dan kebijakan yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dan Kota Makassar dalam menangani masalah pengungsian. Untuk itu, dilakukan pengidentifikasian keberadaan, jumlah, alasan para pengungsi menjadikan Kota Pekanbaru dan Kota Makassar sebagai tempat pengungsian. Kemudian, juga identifikasi terhadap interaksi dan dampak sosial bagi masyarakat Kota Pekanbaru dan Kota Makassar, serta pengetahuan mereka tentang hukum internasional mengenai status atas pengungsi.

Konvensi 1951 dan Protokol 1967 yang mengatur para pengungsi yang pada prinsipnya mengatur ketentuan-ketentuan yang hampir sama. Konvensi dan Protokol tersebut secara umum mengatur tiga hal pokok, yaitu: (a) Pengertian dasar pengungsi yang memang diperlukan sebagai acuan untuk menentukan atas status seseorang termasuk golongan para pengungsi atau bukan. Bagi suatu negara yang sudah meratifikasi Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967, maka penetapan dilakukan oleh negara tempat orang itu sedang berada, bekerja sama dengan UNHCR. Sedangkan bagi negara yang belum meratifikasi, penetapan tersebut dilakukan oleh Perwakilan UNHCR di negara tersebut; (b) Status hukum, hak, dan kewajiban pengungsi di negara tempat pengungsian; (c) Implementasi (pelaksanaan) perjanjian, terutama menyangkut administrasi dan hubungan diplomatik, khususnya hal-hal yang menyangkut kerja sama dengan UNHCR untuk melakukan suatu tugas pengawasan terhadap negara-negara para pengungsi tersebut berada.

Pengaturan terkait hak dan kewajiban setiap pengungsi telah diatur dalam Konvensi 1951 yang menjabarkan bebetapa hak-hak pengungsi, yaitu:<sup>23</sup>

1. Hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif, Pasal 3 dan 4 Konvensi 1951 menegaskan bahwa negara-negara peserta dalam konvensi tidak boleh memperlakukan pengungsi berdasarkan politik dan tindakan atau perlakuan diskriminasi, baik berdasarkan ras, negara asal, agama maupun warna kulit;
2. Hak milik, Pasal 13, 14, dan 30 Konvensi 1951 mengatur bahwa seorang pengungsi mempunyai hak yang sama untuk mempunyai atau memiliki hak milik, baik bergerak maupun tidak bergerak dan menyimpannya seperti halnya orang lain. Di samping itu, pengungsi juga dapat mentransfer asetnya ke negara dia akan menetap;
3. Hak berserikat, negara peserta konvensi harus mengakui kebebasan pengungsi untuk berserikat dengan mendirikan perkumpulan, termasuk perkumpulan dagang sepanjang perkumpulan itu bersifat non-profit dan non-politis (Pasal 15 Konvensi 1951);
4. Hak berperkara di Pengadilan. Dalam hal pengungsi mengalami suatu perkara dan ingin menyelesaikannya melalui badan peradilan, maka mereka harus dianggap sama dengan warga negara lainnya. Artinya, mereka memiliki kebebasan untuk mengajukan gugatannya pada pengadilan tempat mereka tinggal. Bahkan, bila diperlukan, mereka dapat memperoleh bantuan hukum (Pasal 16 Konvensi 1951);
5. Hak atas pekerjaan, Konvensi 1951 memberikan hak kepada pengungsi yang telah ditempatkan secara tetap di suatu negara dan telah diakui menurut hukum untuk memperoleh pekerjaan serta mendirikan suatu perusahaan dagang dan pekerjaan bebas lainnya yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Pasal 17, 18, dan 19);

---

<sup>23</sup> Rahayu, Khoir Raisah, & Peri Susetyorini, "Perlindungan Hak Asasi Manusia Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia", *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 49, No. 2 (April 2020), Nm 207.

6. Hak atas kesejahteraan sosial, Pasal 20 dan 22 Konvensi 1951 mengatur bahwa setiap pengungsi akan dapat menikmati hak-hak atas kesejahteraan sosial, seperti hak untuk bekerja, perumahan, memperoleh upah dari pekerjaan yang mereka lakukan;
7. Hak atas pendidikan dan pengajaran, setiap pengungsi berhak memperoleh perlakuan yang sama dengan warga negara lainnya untuk memperoleh pendidikan di sekolah dasar, termasuk hak atas pembebasan biaya pendidikan tertentu termasuk juga hak untuk memperoleh beasiswa (Pasal 22);
8. Hak kebebasan bergerak, setiap pengungsi memiliki kebebasan yang seluas-luasnya untuk memilih di daerah tempat mereka akan menetap, sepanjang pilihan itu masih berada dalam teritorial negara ia ditempatkan (Pasal 26 Konvensi 1951);
9. Hak atas tanda pengenal dan dokumen perjalanan, Pasal 27 dan 28 Konvensi 1951 menentukan bahwa setiap pengungsi berhak atas surat-surat identitas dan dokumen perjalanan keluar dari teritorial negara dia ditempatkan, kecuali karena alasan keamanan dan kepentingan umum. Dokumen perjalanan yang dikeluarkan ini diakui oleh negara peserta Konvensi;
10. Hak *non-refoulement*, bahwa negara tidak diperbolehkan mengusir atau pun mengembalikan pengungsi dengan cara apa pun ke perbatasan wilayah-wilayah kehidupan atau kebebasannya akan terancam karena ras, agama, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau karena opini politiknya (Pasal 33 ayat (1) Konvensi 1951);
11. Hak status pribadi, berdasarkan Pasal 12 Konvensi 1951, status pribadi para pengungsi diatur sesuai dengan hukum tempat mereka berdomisili. Jika mereka tidak mempunyai domisili, status pribadi mereka diatur oleh hukum lokasi mereka ditempatkan (*place of residence*), termasuk hak atas status pribadi ini adalah hak yang berkaitan dengan perkawinan.

Selain hak-hak pengungsi yang disebutkan di atas, konvensi tersebut juga mengatur kewajiban setiap pengungsi, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 Konvensi 1951 bahwa "...*Every refugee has duties to the country in which he finds himself, which require in particular that he conform to its laws and regulations as well as to measures taken for maintenance of public order...*" Artinya, setiap pengungsi berkewajiban untuk mematuhi semua hukum dan peraturan atau ketentuan-ketentuan untuk menciptakan ketertiban umum di negara dia ditempatkan. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, walaupun Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 beserta Protokol 1967, tetapi sebagai warga dunia, Indonesia tetap berkewajiban melaksanakan prinsip hukum Hak Asasi Manusia yang harus dihormati, seperti prinsip kewajiban negara untuk melindungi setiap orang yang terancam jiwanya dan hak setiap orang untuk memperoleh perlindungan kemanusiaan di mana pun ia berada.<sup>29</sup> Sebagai bangsa yang menjunjung tinggi HAM, selama ini Indonesia tetap menerima dan memberikan perlindungan untuk para pengungsi yang berada di wilayahnya. Berikut merupakan komparasi pemenuhan beberapa hak pengungsi tersebut pada Rudenim Kota Pekanbaru dan Kota Makassar.

### 1. Komparasi dalam Pemenuhan Hak Pendidikan dan Pengajaran

Pendidikan telah diakui sebagai hak asasi manusia sejak diadopsinya DUHAM pada 1948. Hak atas pendidikan tecermin dalam hukum internasional pada Pasal 26 DUHAM dan Pasal 13 dan 14 dari **Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Ekosob)**. Pasal 26 DUHAM menyatakan:

*"Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit. Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It*

<sup>29</sup> Rahayu, "Perlindungan Hak Asasi Manusia...", hlm. 207.

*shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace. Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.*" (Setiap orang berhak memperoleh pendidikan. Pendidikan harus gratis, setidaknya untuk tingkat sekolah rendah dan pendidikan dasar. Pendidikan dasar harus diwajibkan. Pendidikan teknis dan profesional secara umum harus terbuka bagi semua orang, dan pendidikan tinggi harus secara adil dapat diakses oleh semua orang, berdasarkan kepantasan. Pendidikan harus ditujukan ke arah perkembangan pribadi yang seluas-luasnya serta memperkokoh rasa penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia dan kebebasan fundamental. Pendidikan harus menggalakkan saling pengertian, toleransi dan persahabatan di antara semua bangsa, kelompok ras maupun agama, serta harus memajukan kegiatan PBB dalam memelihara perdamaian. Orangtua mempunyai hak utama untuk memilih jenis pendidikan yang akan diberikan kepada anak-anak mereka).

Pendidikan juga telah diadaptasi menjadi *UN Convention on the Rights of the Child* atau Konvensi PBB tentang Hak Anak 1989 (UNCRC), yang menekankan pada hak anak atas pendidikan yang didasarkan pada kesempatan yang sama.<sup>25</sup> Berdasarkan ketentuan UNCRC, negara pihak harus memastikan bahwa pendidikan dasar dan menengah gratis, tersedia dan dapat diakses oleh semua, dan mengambil tindakan untuk mendorong kehadiran rutin di sekolah dan mengurangi tingkat putus sekolah (UNCRC Pasal 28). Selain itu, hak atas pendidikan telah ditegaskan kembali dalam *the 1960 UNESCO Convention Against Discrimination in Education*, *the 1981 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, *the 2006 Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, dan *the African Charter on Human and Peoples' Rights*. Sejak tahun

<sup>25</sup> Mette Torslev & Anne-Sofie Bersch, 2017, "Refugee and Immigrant Children's Right to Education - A Comparative Analysis of Education Policies targeting Immigrant Children in the Nordic Countries", *Coming of Age in Exile (CAGE) Policy Report 2*, hlm. 12.

2000, bidang pendidikan pengungsi telah dimasukkan ke dalam bidang pendidikan yang lebih luas dalam keadaan darurat (EiE), yang tidak hanya mencakup pendidikan *refugee*, tetapi juga pengungsi, anak-anak non-pengungsi yang hidup dalam konflik dan/atau lingkungan yang rentan, dan anak-anak yang terkena bencana alam.<sup>26</sup>

Selain itu, dalam Pasal 22 Konvensi 1951 tentang Status atas Pengungsi menyatakan bahwa negara penandatanganan “harus memberikan perlakuan yang sama kepada pengungsi seperti yang diberikan kepada warga negara berkenaan dengan pendidikan dasar... [dan] perlakukan sebaik mungkin... sehubungan dengan pendidikan selain pendidikan dasar”.<sup>27</sup> Bahkan di antara negara-negara penandatanganan Konvensi 1951, realisasi hak atas pendidikan tersebut bergantung pada undang-undang, kebijakan, dan praktik yang berlaku pada waktu sejarah yang berbeda dan dalam setiap konteks nasional yang berbeda. Misalnya, sejak 1975, anak-anak pengungsi dari Burundi, Rwanda, dan Zaire di Tanzania diintegrasikan ke dalam sistem pendidikan nasional,<sup>28</sup> meskipun mereka kemudian dipindahkan ke kamp-kamp pengungsi.<sup>29</sup>

Di Iran, pengungsi Afghanistan dapat menggunakan hak atas pendidikan sebelum pemulangan mereka secara sukarela ke Afghanistan dimulai pada 2002, tetapi kemudian warga Afghanistan yang tersisa di Iran secara sistematis ditolak atas akses pendidikan melalui diskriminasi dan pemungutan tambahan biaya sekolah.<sup>30</sup>

Praktik di Indonesia, walaupun status pengungsi saat ini sudah diakomodir melalui Perpres Nomor 125 Tahun 2016, tetapi peraturan tersebut hingga saat ini belum mengatur atas hak dasar para pengungsi untuk dapat memiliki akses bersekolah dan bekerja secara setara. Akan tetapi, sebagai negara yang terikat pada DUHAM dan telah meratifi-

<sup>26</sup> Dryden-Peterson, S., *Refugee Education. A Global Review* (Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Policy Development and Evaluation Service UNHCR, 2011), hlm. 13.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Dodds, T., & Inguai, S., *Education in Exile: The educational Needs of Refugees*. (Cambridge, UK: International Extension College, 1983), hlm. 11.

<sup>29</sup> Obura, A., *Never Again: Educational Reconstruction in Rwanda* (Paris: International Institute for Educational Planning, 2003).

<sup>30</sup> Ebaei, S., *Refugee Rights in Iran* (London: Sage in Association with UNHCR, 2008).

kasi beberapa konvensi yang telah disebutkan sebelumnya, walaupun belum meratifikasi Konvensi 1951, memiliki tanggung jawab moral sebagai bangsa beradab untuk memenuhi hak-hak pendidikan dan pengajaran bagi pengungsi yang ada di Indonesia.

Saat ini, anak-anak pengungsi yang berada di bawah pengawasan Rudenim Pekanbaru ada yang mengikuti sistem pendidikan belajar di sekolah formal untuk pemenuhan HAM terhadap anak, yaitu *hak anak atas pendidikan* dan segala sesuatu yang menyangkut biaya pendidikan difasilitasi oleh IOM bekerja sama dengan pihak Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru. Kota Pekanbaru sendiri merupakan kota pertama di Indonesia yang secara resmi mengizinkan anak-anak pengungsi untuk mengenyam pendidikan di sekolah-sekolah formal dan dijadikan sebagai daerah percontohan.<sup>31</sup> Kebijakan tersebut diambil setelah Satuan Tugas (Satgas) Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan (Kemenko Polhukam RI) mengadakan rapat membahas penanganan pengungsi di Pekanbaru pada Agustus 2019 yang lalu. Dalam pertemuan tersebut disepakati bahwa ada beberapa syarat yang ketentuannya harus dipenuhi oleh anak-anak pengungsi agar dapat bersekolah di sekolah formal. *Pertama*, anak tersebut telah memiliki kartu pengungsi yang dikeluarkan oleh UNHCR. *Kedua*, memperoleh rekomendasi dari Rudenim setempat berkoordinasi dengan Kemenkumham. *Ketiga*, memperoleh surat jaminan dan komitmen atas dukungan biaya pendidikan dari lembaga yang mensponsori keberadaan atas kondisi pengungsi. *Keempat*, surat rekomendasi dari lembaga yang mensponsori bagi setiap anak para pengungsi yang akan bersekolah.<sup>32</sup> Kebijakan untuk mengizinkan anak-anak pengungsi bersekolah di sekolah dasar negeri di Kota Pekanbaru yang didasarkan pada surat dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Direktorat Perindakan dan

<sup>31</sup> "Pekanbaru Daerah Pertama Membolehkan Anak Pencari Suaka Bersekolah", <http://www.hamas.co/2019/08/27/pekanbaru-daerah-pertama-membolehkan-anak-pencari-suaka-bersekolah>, diakses pada 9 Agustus 2020, pukul 23.32 WIB.

<sup>32</sup> *Ibid*.



Pengawasan Keimigrasian Kemenkumham, serta hasil koordinasi Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru.<sup>39</sup>

Pada Oktober 2019, sebanyak 81 anak yang telah memenuhi syarat sekolah berdasarkan rekomendasi IOM Pekanbaru telah mengikuti pendidikan di sekolah formal yang ada di Pekanbaru. Dari 12 sekolah dasar negeri yang diajukan oleh IOM, hanya delapan sekolah yang dinyatakan Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru sanggup menampung anak-anak pengungsi.<sup>40</sup> Sekolah yang menerima anak pengungsi tersebut meliputi SDN 141 (delapan anak), SDN 7 (tiga anak), SDN 159 (20 anak), SDN 56 (22 anak) serta SDN 170, SDN 48, SDN 190, dan SDN 182 yang masing-masing menampung tujuh anak imigran.<sup>41</sup> Anak-anak pengungsi ini belajar di sekolah-sekolah negeri tersebut dengan bahasa pengantar yang sama, yaitu bahasa Indonesia dan menggunakan seragam sekolah yang sama dengan siswa-siswa lokal. Mata pelajaran pun tidak dibedakan sama sekali, sehingga para anak pengungsi ini tidak dibedakan dengan siswa-siswa lokal di sekolah tersebut. Hanya saja, para anak pengungsi tersebut tidak dapat diberikan nomor induk siswa dan ijazah ketika lulus karena untuk memperoleh hal tersebut harus ada beberapa dokumen, seperti kartu keluarga dan juga akta kelahiran Indonesia. Saat lulus nanti, para anak pengungsi ini hanya akan memperoleh Surat Keterangan Kelulusan dari pimpinan sekolah. Hal itu tidak menjadi masalah karena yang dibutuhkan oleh anak-anak pengungsi sebenarnya adalah normalisasi kehidupan mereka. Mereka perlu memperoleh semangat dan motivasi lagi untuk bangun pagi, menggunakan seragam sekolah, berangkat ke sekolah, dan belajar bersama di sekolah.

<sup>39</sup> 'Indonesia Evaluasi Kebijakan Anak Imigran Bersekolah di Pekanbaru', <https://www.pindanews.com/berita/18222/indonesia-evaluasi-kebijakan-anak-imigran-bersekolah-di-pekanbaru>, diakses pada 9 Agustus 2020, pukul 23.30 WIB.

<sup>40</sup> Pizaro Gozali Idrus, '81 Anak Pencari Suaka Sekolah di SD Negeri Indonesia, Proses Pembelajaran Menggunakan Bahasa Indonesia', <https://www.aq.com.br/dunia/81-anak-pencari-suaka-sekolah-di-sd-negeri-indonesia-16042019>, diakses pada 9 Agustus 2020 Pukul 23.43 WIB.

<sup>41</sup> Meli Pangaribuan, 'Anak-anak Pencari Suaka Bersekolah di SD Negeri Pekanbaru', <http://www.saharapan.com/head-detail/head/anak-anak-pencari-suaka-bersekolah-di-sd-negeri-pekanbaru>, diakses pada 9 Agustus 2020 pukul 23.37 WIB.

UNHCR Kota Pekanbaru juga telah melakukan advokasi kepada perguruan tinggi untuk memperoleh akses pendidikan tinggi bagi para pengungsi di kota tersebut. Pada tahun 2019, salah satu universitas swasta di Kota Pekanbaru, yaitu Universitas Islam Riau (UIR) sudah membuka diri untuk menerima anak-anak pengungsi untuk kuliah di kampus tersebut pasca advokasi yang dilakukan oleh Perwakilan UNHCR Kota Pekanbaru dengan Rektor UIR. Bahkan, pihak kampus juga bersedia menyediakan beasiswa bagi para pengungsi yang kuliah di UIR. Berdasarkan kesepakatan antara UNHCR dengan pihak kampus, seharusnya beberapa anak pengungsi sudah dapat mulai kuliah di tahun ajaran 2020, tetapi karena adanya Pandemi Covid-19, akhirnya terjadi penundaan untuk sementara.

Kondisi anak-anak pengungsi di Kota Makassar hampir sama dengan di Kota Pekanbaru. Pemerintah Kota Makassar selama ini memiliki komitmen tinggi terhadap para pengungsi yang berada di wilayah Kota Makassar. Anak-anak pengungsi selama ini telah diperbolehkan dan diberikan kesempatan untuk mengenyam pendidikan di beberapa sekolah negeri, walaupun status mereka tidak sama dengan siswa warga negara Indonesia karena tidak memiliki nomor induk siswa, sehingga mereka tidak dapat memperoleh ijazah. Namun, paling tidak, mereka telah diberi kesempatan untuk memperoleh pembelajaran yang sama dengan siswa-siswa lainnya.

Kebijakan yang sama yang diterapkan di Kota Pekanbaru yang mengizinkan anak-anak pengungsi untuk sekolah di sekolah-sekolah formal kemungkinan besar akan diterapkan juga di Kota Makassar, mengingat hasil rapat Satuan Tugas (Satgas) Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Kementerian Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan (Kemenkopolhukam RI) dan isi surat dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) ditujukan untuk anak-anak pengungsi di seluruh Indonesia. Hal tersebut juga dibenarkan oleh UNHCR Pekanbaru. Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu pejabat UNHCR wilayah Pekanbaru didapatkan hasil bahwa akses

terhadap pendidikan formal untuk anak-anak pengungsi berdasarkan Surat Edaran Kemendikbud tidak hanya diberlakukan untuk Kota Pekanbaru, tetapi untuk seluruh Indonesia.

Selama ini, selain di sekolah formal, untuk memenuhi hak atas pendidikan bagi para anak-anak pengungsi yang berada di wilayah Kota Makassar, IOM menjalin hubungan kerja sama dengan LSKP (Lembaga Studi Kebijakan Publik), salah satu NGO di Kota Makassar, untuk memberdayakan anak pengungsi tersebut. IOM dan LSKP telah sepakat untuk melaksanakan program pendidikan untuk anak-anak pengungsi yang berusia 6-18 tahun. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya, ternyata banyak anak di luar kategori umur tersebut yang juga ikut hadir dan mengikuti pelajaran di dalam kelas, walaupun para pengajar tetap lebih memfokuskan pengajarannya kepada anak-anak yang masuk kategori usia tersebut.<sup>36</sup> Praktik pelaksanaan pendidikan non-formal tersebut memisahkan antara kelas perempuan dengan kelas laki-laki yang dikenal dengan kelas *Boy Shelter* dan kelas *Woman Shelter*.

Walaupun dua lembaga tersebut telah memberikan fasilitas pendidikan dan pengajaran kepada anak-anak pengungsi, tetapi dalam pelaksanaannya ditemukan banyak dari mereka yang malas mengikuti pelajaran di kelas yang disebabkan berbagai kendala atau kesulitan yang mereka alami. *Pertama*, anak-anak pengungsi kesulitan memahami bahasa Inggris dan bahasa Indonesia, sehingga para pengajar kesulitan menyampaikan materi dan anak-anak pengungsi kesulitan memahami materi tersebut. *Kedua*, anak-anak pengungsi sangat banyak yang hiperaktif yang mengakibatkan fokus mereka terhadap pelajaran sangat sedikit. Masalah hiperaktif ini karena anak-anak pengungsi tersebut telah lama berhenti memperoleh pendidikan sejak meninggalkan negara asalnya dan lebih sering bermain selama di tempat penampungan. *Ketiga*, masalah sosial dan emosi yang banyak dialami oleh

---

<sup>36</sup> Syahri, 'Internalisasi Pendidikan Multikultural dan Inklusif pada Anak Pengungsi Internasional di Kota Makassar', *JPK (Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan)*, Vol. 4, No. 3 (November 2019), hlm. 26.

anak-anak pengungsi, yang mudah terlibat konflik dengan temannya, bahkan ada yang sampai mencoba mengakhiri hidupnya. Mudah-mudahan terjadi konflik di antara mereka diakibatkan oleh depresi atau pengalaman yang telah mereka alami di masing-masing negaranya. Misalnya, banyak di antara mereka yang melihat secara langsung orang tua dan saudaranya diperkosa dan dibunuh.<sup>37</sup>

Kurikulum yang diajarkan pada anak-anak pengungsi di sekolah non-formal tersebut tidak disamakan dengan kurikulum di sekolah-sekolah formal yang ada di Indonesia. Pada dasarnya, mereka diberi materi pembelajaran pelajaran sekolah dasar dan sekolah menengah pertama, tetapi disesuaikan dengan kebutuhan anak. Mereka diberi kebebasan memilih mata pelajaran yang mereka senangi. Hal ini dapat dilihat pada kurikulum hasil rumusan beberapa guru-guru dari LSKP dan tim dari IOM, yaitu pemilihan mata pelajaran, deskripsi atau penjelasan dari mata pelajaran, dan *learning outcome* yang akan dicapai oleh anak-anak pengungsi tersebut dalam pembelajaran, sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 12. Kurikulum Pendidikan Anak-anak Pengungsi di Kota Makassar**

| No. | Mata Pelajaran   | Deskripsi Mata Pelajaran                                  | Learning Outcome  | Pertemuan/ Minggu | Durasi Waktu |
|-----|------------------|---|---|-------------------|--------------|
| 1.  | Bahasa Inggris   | Difokuskan pada praktik percakapan dan grammar percakapan | Mampu berkomunikasi dengan Bahasa Inggris secara fasih; dan sebagai bekal dalam mencari suka di negara tujuan | 3 kali pertemuan  | 270 menit    |
| 2.  | Bahasa Indonesia |   | Mampu berkomunikasi dalam Bahasa Indonesia dengan warga Kota Makassar   | 2 kali pertemuan  | 180 menit    |
| 3.  | Matematika       | Difokuskan pada matematika SD dan SMP.                    | Mampu menghitung dan menguasai mate-  | 2 kali pertemuan  | 180 menit    |

<sup>37</sup>Syahrul, "Internalisasi Pendidikan...", Nm. 36.

|    |          |   |  |                  |          |
|----|----------|---|--|------------------|----------|
|    |          | dan dikondisikan berdasarkan kemampuan anak, dan tidak bergantung pada usia anak                                | matika SD, dan dapat mengenal matematika SMP   |                  |          |
| 4. | IPA      | Difokuskan pada pengetahuan anatomi manusia dan jenis-jenis/kandungan makanan                                   | Mengetahui fungsi organ tubuh manusia, dan mampu membedakan makanan yang sehat untuk dikonsumsi  | 1 kali pertemuan | 90 menit |
| 5. | IPS      | Difokuskan untuk dapat mengetahui perbedaan budaya dan pengenalan negara-negara secara geografis dan sosiologis | Mengurangi <i>shock culture</i> yang dialami oleh anak-anak pengungsi, dan mampu mengenal kondisi sosial masyarakat negara tujuan masing-masing anak   | 1 kali pertemuan | 90 menit |
| 6. | Komputer | Difokuskan pada penguasaan <i>Microsoft Word</i> dan <i>Microsoft Excel</i>                                     | Mampu membuat dokumen dengan <i>Microsoft word</i> dan mampu menghitung dengan <i>Microsoft excel</i>  | 1 kali pertemuan | 90 menit |
| 7. | Seni     | Mata pelajaran ini dibagi ke dalam tiga kategori yaitu musik, tari, dan menggambar                              | Anak-anak mampu mengembangkan bakatnya berdasarkan minat dan hobinya; dapat menyanyikan lagu-lagu atau bermain musik dari negaranya, dan mengenal lagu dan musik di Indonesia; dapat menarikan tarian tradisional mereka dan mengenal tarian Indonesia | 2 kali pertemuan | 90 menit |
| 8. | Olahraga | Terdiri atas sepak bola dan renang  | Anak mampu menghilangkan rasa stres dan sehat  | 1 kali pertemuan | 90 menit |

Sumber: Syahrul, *Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, 2019

## 2. Komparasi dalam Pemenuhan Hak *Non-Refoulement*

Pada umumnya, pengungsi tidak mempunyai dokumen perjalanan lengkap. Akibatnya, banyak di antara mereka mengalami perlakuan sewenang-wenang di negara tujuan atau negara yang mereka singgahi, seperti perkosaan, diskriminasi, penyiksaan, dan juga pemulangan secara paksa.<sup>18</sup> Bahkan, beberapa negara peserta Konvensi Pengungsi 1951 telah mengusir pengungsi untuk tidak masuk ke wilayahnya dengan alasan mereka mengancam lingkup keamanan nasional atau mengganggu ketertiban umum di negara tersebut.<sup>19</sup> Kedatangan para pengungsi ke suatu wilayah negara, dari sudut pandang negara, memiliki berbagai konsekuensi pada bidang ekonomi, keamanan, dan keseimbangan sosial politik di wilayah negara tersebut,<sup>20</sup> yang kemudian mengakibatkan penambahan beban bagi pemerintah negara tersebut. Timbulnya konsekuensi ini mengakibatkan banyak kasus pengusiran pengungsi di berbagai negara. Jika merujuk pada Pasal 33 Konvensi 1951, tindakan pengusiran para pengungsi oleh suatu negara yang termasuk Negara Pihak dalam Konvensi 1951 merupakan suatu pelanggaran dan berlawanan dengan pasal tersebut.

Adanya pasal yang mengatur larangan melakukan tindakan pengusiran terhadap pengungsi yang dikenal dengan istilah prinsip *non-refoulement* merupakan langkah maju dalam hukum internasional dan merupakan bentuk penghormatan terhadap hak asasi manusia. Pasal 33 konvensi tersebut mengatur bahwa Negara-negara Pihak pada Konvensi tersebut tidak boleh mengusir atau mengembalikan seorang pengungsi, dengan cara apa pun, ke perbatasan wilayah Negara Pihak yang akan mengancam kehidupan maupun kebebasan pengungsi karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pun karena opini politiknya. Ketentuan pasal yang me-

<sup>18</sup> Sakharina, I. K. "Pengungsi dan HAM", *Jurnal Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, Vol. 2 No. 1 (2013), hlm 198.

<sup>19</sup> Rahayu, "Perlindungan Hak Asasi Manusia...", hlm. 203.

<sup>20</sup> Loescher, G. *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis* (Oxford: Oxford University Press, 1993).

negaskan prinsip *non-refoulement* tersebut menjadi bagian dari pasal-pasal yang tidak dapat diresevasi, atau dalam kata lain, dipesan dan secara otomatis Negara-negara Pihak wajib untuk menaati prinsip tersebut. Namun, pertanyaannya kemudian, bagaimana dengan negara yang bukan merupakan Pihak dalam Konvensi 1951 tersebut, apakah mereka juga memiliki kewajiban mematuhi dan melaksanakan prinsip *non-refoulement* tersebut?

Prinsip *non-refoulement* pada kenyataannya telah diakui hingga saat ini sebagai bagian dari *international customary law* atau hukum kebiasaan internasional. Artinya, negara-negara yang belum menjadi Pihak dalam Konvensi 1951 tetap wajib menghormati prinsip hukum tersebut.<sup>41</sup> Selain itu, pengaturan terkait prinsip *non-refoulement* sebenarnya tidak hanya diatur dalam Konvensi 1951, tetapi beberapa konvensi internasional lain juga mencantumkan pengaturan tersebut, baik implisit maupun eksplisit. Prinsip *non-refoulement* di antaranya diatur dalam Pasal 45 Paragraf 4 Konvensi Jenewa IV (*Fourth Geneva Convention*) tahun 1949, Pasal 3 Konvensi Anti Penyiksaan (*Convention Against Torture*), Pasal 13 pada Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) 1966, dan instrumen-instrumen HAM lainnya. Ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 merupakan acuan utama dalam perlindungan pengungsi, yaitu termasuk:

- a. Larangan untuk memulangkan pengungsi dan pencari suaka yang beresiko menghadapi penganiayaan saat dipulangkan (prinsip *non-refoulement*).
- b. Persyaratan untuk memperlakukan semua pengungsi dengan cara yang non diskriminatif.
- c. Standar perlakuan terhadap pengungsi.
- d. Kewajiban pengungsi kepada negara tempatnya suaka.

---

<sup>41</sup> Jovan Patmotic, "Introduction to International Refugee Law", makalah yang dibawakan pada *Refugee Law Course, the International Institute of Humanitarian Law, San Remo, Italy, September 1996*, hlm 19.

- e. Tugas negara untuk bekerja sama dengan UNHCR dalam melaksanakan fungsi-fungsinya.

Indonesia yang hingga saat ini sebagai negara yang belum menjadi Pihak atau pun meratifikasi Konvensi 1951, dalam pelaksanaannya di lapangan selama ini telah konsisten menjalankan komitmennya terhadap penghormatan atas prinsip tersebut. Hal ini terbukti dengan kenyataan di lapangan yang menunjukkan sikap pemerintah yang tidak melakukan pengusiran terhadap pengungsi, terbuka menerima kedatangan mereka, dan telah membuat regulasi khusus dalam penanganan para pengungsi yang ada di Indonesia (Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri). Perpres ini mengatur bahwa penanganan para pengungsi diatur atau dikoordinasikan oleh Menteri (yang mengoordinasikan urusan pemerintahan di bidang politik, hukum, dan keamanan). Koordinasi dilakukan untuk merumuskan kebijakan meliputi: pengamanan, penampungan, penemuan, dan pengawasan keimigrasian.

Dalam hal ini, ketentuan dalam hal penemuan yang telah tercantum dalam Perpres 125 Tahun 2016 ini sejatinya tidak menyinggung tentang penanganan pengungsi yang ditemukan di perairan internasional, tetapi hanya dalam perairan nasional yang jumlahnya memang cukup signifikan karena Indonesia adalah negara kepulauan dan maritim. Pengungsi yang ditemukan dalam keadaan darurat dan perlu diselamatkan karena jiwanya terancam di perairan wilayah Indonesia ditangani oleh lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan (Pasal 5). Lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan melaksanakan operasi pencarian dan pertolongan terhadap kapal yang diduga berisi pengungsi yang telah melakukan panggilan darurat (Pasal 6). Operasi Pencarian dan Pertolongan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat melibatkan instansi terkait, meliputi (Pasal 7): a) Tentara Nasional Indonesia; b) Kepolisian Negara Republik Indonesia; c) Kementerian



yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perhubungan; d) Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keamanan dan keselamatan laut atau yang disebut dengan nama Badan Keamanan Laut; atau e) Kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian terkait lainnya yang melaksanakan tugas di perairan wilayah Indonesia.

Ketentuan selanjutnya pada Pasal 9 Perpres 125 Tahun 2016 mengatur bahwa pengungsi yang ditemukan dalam keadaan darurat segera dilakukan tindakan berupa: a) memindahkan pengungsi ke kapal penolong jika kapal akan tenggelam; b) membawa ke pelabuhan atau daratan terdekat jika aspek keselamatan nyawa pengungsi dalam keadaan terancam; c) mengidentifikasi pengungsi yang membutuhkan bantuan medis gawat darurat; d) menyerahkan orang asing yang diduga pengungsi kepada Rumah Detensi Imigrasi di pelabuhan atau daratan terdekat. Kemudian, di Pasal 13 Ayat (2) menyebutkan bahwa petugas Rumah Detensi Imigrasi yang menerima pengungsi untuk selanjutnya melakukan pendataan melalui pemeriksaan berupa: a) dokumen perjalanan; b) status keimigrasian; dan c) identitas. Selanjutnya, dalam Pasal 20 Ayat (2) mengatur bahwa dalam hal hasil atas pemeriksaan yaitu terdapat orang asing yang menyatakan diri sebagai pengungsi, petugas Rumah Detensi Imigrasi berkoordinasi dengan PBB melalui kantor Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 dan Pasal 11, adapun prosedur penyerahan pengungsi yang diterapkan dalam hal di pelabuhan atau daratan terdekat belum terdapat Rudenim, penyerahan atas para pengungsi dilakukan kepada Kantor Imigrasi di wilayah setempat. Dan selanjutnya, dalam hal pelabuhan atau daratan terdekat belum terdapat tempat pengungsian atau Rudenim dan Kantor Imigrasi, dan penyerahan para pengungsi tersebut dilakukan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Berdasarkan ketentuan terkait penemuan pengungsi yang diatur dalam Perpres 125 Tahun 2016 tersebut, tidak ada

pengaturan yang melegitimasi adanya tindakan *refoulement* terhadap pengungsi yang ditemukan di wilayah perairan Indonesia. Begitu pula dalam hal penampungan, pengamanan, dan pengawasan keimigrasian, tidak ada ketentuan yang membolehkan adanya tindakan *refoulement* terhadap pengungsi tersebut.

Pelaksanaan penanganan pengungsi di daerah pada umumnya berpedoman pada Perpres 125 Tahun 2016 tersebut. Dalam pelaksanaan prinsip *non-refoulement* di Kota Pekanbaru, Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru selama ini tidak pernah melakukan pengusiran terhadap para pengungsi, baik pada tahap pengamanan, penemuan, penampungan, maupun pengawasan keimigrasian. Kasus penolakan masyarakat terhadap pengungsi pernah terjadi saat awal-awal kedatangan mereka di Kota Pekanbaru karena proses reintegrasi sosial yang belum cukup baik saat itu karena adanya perbedaan kultur masyarakat setempat dengan para pengungsi. Namun, hal itu dapat diatasi dengan memberi pemahaman kepada masyarakat, sehingga saat ini pengungsi dapat berada di Pekanbaru dan dapat berbaur dengan masyarakat. Rafki Syukri, perwakilan UNHCR di Pekanbaru, juga memperkuat pernyataan tersebut, bahwa saat ini masyarakat Pekanbaru telah menerima keberadaan pengungsi di Kota Pekanbaru.

Sebagai langkah preventif untuk mencegah terjadinya konflik sosial antara masyarakat setempat dengan para pengungsi, UNHCR memiliki program edukasi bagi para pengungsi yang diberikan secara terjadwal. Edukasi dimulai sesegera mungkin sejak mereka tiba di Indonesia dan juga edukasi bagi masyarakat setempat untuk memberikan pemahaman kepada mereka. Sebelum Covid-19, Pemerintah Daerah, Kesbang, Kepolisian, TNI, UNHCR, dan IOM telah memiliki dan melaksanakan *Joint Socialization Programme* atau Program Sosialisasi Gabungan untuk memperkenalkan kultur dan budaya setempat kepada pengungsi sebagai upaya agar para pengungsi dapat beradaptasi dengan kultur dan budaya setempat.

Pelaksanaan prinsip *non-refoulement* di Kota Makassar tidak jauh berbeda pelaksanaannya dengan di Kota Pekanbaru. Pemerintah Kota Makassar dan warga setempat selama ini tetap menjunjung tinggi prinsip tersebut dan menerima keberadaan para pengungsi. Namun, berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Hamanzah, Kepala Seksi Kesehatan dan Perawatan Rudenim Makassar dari Rudenim Kota Makassar, keberadaan pengungsi di Kota Makassar beberapa kali meresahkan warga sekitar tempat penampungan para pengungsi. Hal ini karena adanya kasus pemerkosaan, penggunaan narkoba, *gigola*, sodomi, perselingkuhan dengan istri warga, penyebaran aliran Sy'ah, dan lain-lain. Hal ini berdampak pada adanya kekhawatiran warga sekitar terhadap keberadaan para pengungsi tersebut.

Pengungsi yang ada di Kota Makassar juga hampir setiap tahun melakukan demonstrasi di depan Kantor UNHCR, IOM, Rudenim, dan Kantor Gubernur Sulawesi Selatan.<sup>42</sup> Tuntutan mereka umumnya terkait kejelasan penempatan mereka ke negara ketiga, perbaikan fasilitas, dan pemenuhan hak-hak dasar. Namun, jika merujuk pada peraturan di Indonesia, demonstrasi oleh warga negara asing ini tidak diperbolehkan, sehingga para pengungsi yang melakukan demonstrasi tersebut telah melanggar Undang-undang Nomor 9 tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. Demonstrasi tersebut juga kemudian memicu reaksi Gubernur Sulawesi Selatan, Syahrul Yasin Limpo, pada tahun 2017. Saat diwawancarai salah satu wartawan, yang meminta responsnya terkait demonstrasi pengungsi di depan Kantor Rudenim Makassar, dia menyatakan ketidaksukaannya terhadap keberadaan pengungsi di Kota Makassar. Dia bahkan menyatakan akan lebih senang jika para pengungsi tersebut pindah dari Kota Makassar (Kabar News, 2017; Radar, 2017). Hal ini kemudian memicu kontroversi di masyarakat. Banyak yang mengin-

---

<sup>42</sup> Hardani Triyoga & Irfan. 2020. "Tuntut Kejelasan Nasib, Imigran Rohingya Demo Gubernur Sulsel", <https://www.viva.co.id/benta/nasional/7264721-tuntut-kejelasan-nasib-imigran-rohingya-demo-gubernur-sulsel/>, diakses pada 6 November 2020 Pukul 18. 08 WIB.

terpretasikan pernyataan tersebut sebagai bentuk pengusiran para pengungsi yang ada di Kota Makassar. Namun, pernyataan tersebut kemudian diklarifikasi oleh Syahrul. Ia menyatakan bahwa pemerintah Sulawesi Selatan tidak menolak keberadaan dan kedatangan pengungsi di Kota Makassar. Pernyataan sebelumnya, menurutnya, ditujukan terhadap tindakan pengungsi yang melakukan kontak fisik dengan aparat keamanan saat menggelar demonstrasi di depan Gedung Bosowa tempat Kantor UNHCR dan Kantor IOM berada.<sup>43</sup>

### 3. Komparasi dalam Pemenuhan Hak Kebebasan Bergerak

Pasal 26 Konvensi 1951 dan Protokol tentang Status Pengungsi mengatur bahwa negara sebagai tuan rumah memberikan pengungsi "*right to choose their place of residence to move freely within its territory*" atau "hak untuk memilih tempat tinggal mereka untuk bergerak bebas di dalam wilayahnya". Hak bergerak secara bebas merupakan salah satu hak asasi manusia yang fundamental yang telah diakui dan dilindungi dalam UDHR. Pasal 13(2) UDHR tersebut menyebutkan "*[e]veryone has the right to leave any country, including his own.*" Kemudian, Kovenan Hak Sipil dan Politik tahun 1966 (ICCPR) juga mengatur mengenai hak setiap orang untuk meninggalkan suatu negara. Pasal 12(2) berbunyi "*Everyone shall be free to leave any country, including his own*". Ketentuan dalam Pasal 26 Konvensi 1951 dan Protokol tentang Status Pengungsi tidak dapat diberlakukan kepada Indonesia karena bukan Negara Pihak, tetapi Indonesia tetap terikat pada ketentuan UDHR dan Kovenan Hak Sipil dan Politik 1966.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 Perpres 125 Tahun 2016, pengungsi yang berada di Indonesia ditampung di tempat penampungan atau akomodasi sementara yang ditetapkan oleh bupati/walikota. Menurut Tri Rahayu, Kepala Sub Seksi Administrasi dan Pelaporan Rumah Detensi Imigrasi Pekanbaru, tempat penampungan bagi peng-

<sup>43</sup> "Bantahan SYL Soal Tuduhan Tolak Pengungsi Rohingya", <http://suleweskon.com/sulsel/bantahan-syl-soal-tuduhan-tolak-pengungsi-rohingya/>, diakses pada 6 November 2020 pukul 21.39 WIB.

ungsi dari luar negeri di Kota Pekanbaru ditetapkan oleh Walikota Pekanbaru dengan mengeluarkan Surat Keputusan atas rekomendasi dari Kesbangpol, selanjutnya pihak IOM yang memfasilitasi tempat penampungan tersebut dengan berkontrak kepada pemilik tempat penginapan. Selama di tempat penampungan tersebut, seluruh kebutuhan pengungsi juga seluruhnya difasilitasi oleh IOM. Sedangkan pengungsi yang tidak berada di bawah bantuan lembaga internasional atau disebut pengungsi mandiri umumnya mencari tempat tinggal sendiri dengan biaya mandiri (*living independen*). Praktik yang sama juga diterapkan di Kota Makassar, tempat Walikota Makassar telah melakukan penandatanganan Nota Kesepahaman (MOU) dengan IOM mengenai penanganan pengungsi yang ada di Kota Makassar pada 23 September 2015.

Terkait hak kebebasan bergerak, Pemerintah Kota Pekanbaru dan Kota Makassar selama ini memberikan kebebasan bergerak bagi para pengungsi untuk bepergian dan berbaur dengan masyarakat umum selama masih berada di wilayah Indonesia. Akan tetapi, khusus pengungsi di tempat penampungan, pada Pasal 25 huruf h Perpres 125 Tahun 2016 diatur adanya tata tertib yang mengikat para pengungsi tersebut, yang dalam pelaksanaannya tata tertib yang dibuat baik di Kota Pekanbaru maupun di Kota Makassar salah satu isinya yaitu adanya pemberlakuan jam malam. Artinya, ada batas waktu bagi pengungsi untuk meninggalkan tempat penampungan yang ada di dua kota tersebut. Aturannya yaitu hingga pukul 21.00 waktu setempat.

Pelanggaran terhadap aturan jam malam tersebut akan dikenakan sanksi secara bertahap. Pelanggaran *pertama* akan dikenai teguran lisan, pelanggaran *kedua* akan diberikan teguran tertulis, dan pelanggaran yang *ketiga* akan dikenakan tindakan pendisiplinan dengan memindahkan sementara pengungsi tersebut ke Rudenim. Selain itu, para pengungsi juga tidak diperbolehkan mengendarai kendaraan bermotor, seperti motor dan mobil, karena mereka tidak memiliki surat izin mengemudi di wilayah Indonesia. Dalam hal pengawasan para

pengungsi, di Kota Pekanbaru dan Kota Makassar pelaksana pengawasan terhadap para pengungsi berada pada kewenangan Rudenim kedua kota tersebut. Kewajiban yang diberikan kepada para pengungsi dalam rangka pengawasan ialah wajib lapor diri setiap bulan kepada Kepala Rudenim setempat untuk memperoleh stempel pada kartu identitas khusus mereka pada saat berada di tempat penampungan. Adapun bagi pengungsi yang tidak melaporkan diri selama 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang dapat diterima, akan ditempatkan sementara di Rudenim sesuai ketentuan Pasal 36 Perpres 125 Tahun 2016.

#### **4. Komparasi Pemenuhan Hak atas Pekerjaan**

Pasal 17, 18, dan 19 Konvensi 1951 memberikan hak kepada pengungsi yang ditempatkan secara tetap di suatu negara dan telah diakui berdasarkan hukum untuk memperoleh pekerjaan serta mendirikan suatu perusahaan dagang dan pekerjaan bebas lainnya yang harus sesuai dengan ketentuan hukum atau aturan yang berlaku. Akan tetapi, oleh karena faktanya Indonesia belum melakukan ratifikasi Konvensi 1951 hingga saat ini, maka Indonesia tidak memiliki kewajiban untuk menyediakan lingkup lapangan pekerjaan bagi para pengungsi. Para pengungsi pada dasarnya juga perlu mencari nafkah untuk mendukung penghidupan mereka, terutama mengingat mereka telah kehilangan sebagian besar atau bahkan seluruh aset produktif mereka setelah meninggalkan negara asalnya. Namun, selama ini, pekerjaan merupakan salah satu permasalahan atau tantangan yang paling banyak dikeluhkan oleh para pengungsi yang tinggal di Indonesia. Mereka hidup di tempat penampungan hanya makan, tidur, dan beraktivitas sesuai program yang sudah disediakan pihak imigrasi dan IOM. Selain itu, pengungsi mandiri yang hidup di luar penampungan harus berjuang untuk bertahan hidup dan biasanya mereka tergantung dari kiriman uang dari saudaranya yang telah terlebih dahulu menerima suaka di negara ketiga.

Terkait hak atas pekerjaan bagi pengungsi belum diatur dalam Perpres 125 Tahun 2016, pengungsi yang ada di Kota Makassar masih belum diperbolehkan oleh Pemerintah untuk memperoleh akses pekerjaan. Hal yang berbeda disampaikan oleh Rafki Syukri, perwakilan UNHCR di Pekanbaru. Menurutnya, tidak ada aturan yang melarang dan tidak ada aturan juga yang membolehkan pengungsi bekerja di Indonesia. Dalam praktik selama ini, para pengungsi tersebut akan terkendala dokumen-dokumen yang dipersyaratkan oleh perusahaan.

Bahwa pengungsi di Pekanbaru tidak diperbolehkan bekerja, baik di lingkup pekerjaan sektor formal maupun pekerjaan non-formal. Larangan bekerja bagi para pengungsi sebenarnya telah tercantum dalam "Surat Pernyataan Pengungsi" yang wajib ditandatangani oleh setiap pengungsi yang telah bersertifikat UNHCR yang menunjukkan status mereka sedang menunggu proses penempatan ke negara ketiga, sebagaimana yang tercantum dalam Lampiran Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-0352.GR.02.07 Tahun 2016 tertanggal 19 April 2016. Pada poin 4 Lampiran Peraturan disebutkan bahwa pengungsi harus taat pada peraturan yang berlaku di Indonesia, termasuk di antaranya, yaitu tidak boleh melakukan kegiatan yang berhubungan dengan memperoleh upah, mengendarai kendaraan tanpa Surat Izin Mengemudi, mencari pekerjaan, serta menjaga ketertiban lingkungan sekitarnya. Inilah yang menjadi dasar akhirnya para pengungsi di Kota Pekanbaru maupun di Kota Makassar tidak dapat mencari pekerjaan.

### **5. Hak atas Layanan Kesehatan**

Kesehatan ialah salah satu kebutuhan dasar bagi manusia. Begitu pentingnya kesehatan ini, sehingga sering dikatakan bahwa kesehatan bukan segala-galanya, tetapi tanpa kesehatan segala-galanya tidak bermakna. PBB pada 1948 telah menetapkan UDHR, yang di dalamnya mengatur hak atas kesehatan, khususnya yang tercantum dalam Pasal 25 berikut:

"Setiap orang berhak atas taraf hidup yang menjamin kesehatan dan kesejahteraan untuk dirinya dan keluarganya, termasuk pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan..."

Selain itu, dalam ketentuan *Constitution of The World Health Organization* 1948 juga telah mengatur bahwa kesehatan merupakan bagian dari hak asasi setiap manusia yang konteksnya harus dipenuhi dengan menyatakan bahwa "*The enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social condition.*" Istilah yang digunakan dalam konstitusi tersebut bukan "*human rights*", tetapi "*fundamental rights*", yang jika diterjemahkan ke bahasa Indonesia artinya menjadi "hak-hak dasar", sehingga hak tersebut tidak dapat dihilangkan dari setiap orang dan harus dipenuhi oleh negara, terlepas mereka adalah warga negara atau bukan.

Sementara itu, dalam Hukum Internasional telah dikembangkan juga berbagai instrumen mengenai hak asasi manusia, antara lain Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*) yang ditetapkan pada 1966, khususnya dalam Pasal 12 Ayat (1) kovenan tersebut dinyatakan bahwa "setiap orang mempunyai hak untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai atas kesehatan fisik dan mental". Kovenan tersebut telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005, sehingga pemerintah memiliki tanggung jawab untuk memenuhi isi ketentuan tersebut.

Pemenuhan layanan kesehatan bagi pengungsi yang ada di Indonesia sudah diatur dalam Perpres 125 Tahun 2016. Pasal 26 Perpres *a quo* mengatur bahwa tempat penampungan para pengungsi dapat difasilitasi oleh IOM melalui kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia setelah berkoordinasi dengan menteri. Fasilitas oleh organisasi internasional, sebagaimana yang telah dimaksud tersebut, berupa fasilitas kebutuhan



dasar bagi pengungsi di tempat penampungan, seperti fasilitas kebutuhan dasar meliputi penyediaan atas air bersih, pelayanan kesehatan dan kebersihan, pemenuhan kebutuhan makan, minum, dan pakaian, dan fasilitas ibadah.

Praktik yang dilaksanakan di Kota Pekanbaru dan Kota Makassar menunjukkan bahwa setiap pengungsi telah disiapkan akses terhadap layanan Kesehatan. IOM di dua kota tersebut telah bekerja sama dengan Dinas Kesehatan, Puskesmas, dan rumah sakit-rumah sakit terdekat dari tempat penampungan para pengungsi. Seluruh biaya layanan kesehatan ditanggung IOM. Jaminan tersebut juga diberikan di luar dari tunjangan bulanan yang jumlahnya tidak seberapa yang diberikan oleh IOM kepada para pengungsi tiap bulannya. Meskipun demikian, pengungsi juga tetap harus membayar sendiri biaya perjalanannya untuk mengakses pengobatan. Apabila mereka rawat di Rumah Sakit, seluruh biaya akan ditanggung oleh IOM. Akan tetapi, jika para pengungsi ingin memperoleh pengobatan dari Puskesmas atau penyedia layanan medis lainnya yang tidak bekerjasama dengan IOM, maka pengungsi tersebut diwajibkan membayarkan sendiri biaya pengobatan tersebut.

## Bab 3

# Perlindungan Pengungsi dalam Perspektif Hukum Internasional

---

Dalam bab sebelumnya, penulis telah memaparkan bahwa sampai dengan detik ini Indonesia bukan pihak dari perjanjian Internasional yang mengatur tentang pengungsi sebagaimana diatur dalam Konvensi 1951 dan Protokol Tambahan 1967 tentang Status Pengungsi. Perjanjian internasional tersebut merupakan hukum internasional (*treaty*).

*Treaty* dibagi menjadi dua macam, yaitu:

1. *Law making treaty* adalah perjanjian internasional yang bersifat universal, sehingga suatu negara sebagai bagian dari masyarakat internasional mau tidak mau harus menjadi pihak atau mengindahkannya, kecuali dalam perjanjian internasional tersebut (*konvensi*) mengatur tentang *reservation*.
2. *Treaty contract* adalah perjanjian internasional yang sifatnya dapat bilateral (dilakukan oleh dua negara) atau pun multilateral yang dilakukan oleh beberapa negara, sehingga perjanjian tersebut hanya

mengikat bagi negara-negara yang menjadi pihak dalam perjanjian tersebut.<sup>1</sup>

Dari ruang lingkup ini, dapat dikatakan bahwa Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol Tambahan 1967 tentang Status Pengungsi masuk dalam kategori hukum internasional yang bersifat *law making treaty*.

Ratifikasi atau pengesahan suatu perjanjian internasional adalah tahap yang paling penting dalam *treaty making process*. Sebab pada tahap itulah sebuah negara memberikan persetujuannya untuk diikat secara *definitive*. Ratifikasi juga berarti penyerahan sedikit kedaulatannya kepada suatu perjanjian internasional. Sikap Indonesia yang belum meratifikasi produk hukum internasional tentang Status Pengungsi tersebut dapat dimaklumi sebab proses ratifikasi bukanlah hal yang mudah karena menyangkut berbagai aspek kehidupan bangsa. Sebagaimana disampaikan oleh Syafrinaldi, dalam pemaparannya pada kuliah umum hukum internasional tentang Ratifikasi pada Perjanjian Internasional tentang Hukum Udara dan Ruang Angkasa (AAU-Yogyakarta, 19 Oktober 2018), bahwa ratifikasi merupakan pernyataan dari suatu negara terhadap perjanjian internasional bahwa negara tersebut bersedia menjadi pihak dalam suatu perjanjian internasional. Dalam hal ini, Indonesia melakukan sikap hati-hati dalam melakukan ratifikasi terhadap konvensi-konvensi internasional, termasuk Konvensi 1951 dan Protokol Tambahan 1976. Hal ini tidak lepas dari masalah kepentingan nasional yang melatarbelakangi.

Adapun berbagai masalah yang biasa dihadapi oleh berbagai negara dalam melakukan proses ratifikasi tersebut meliputi: a) masalah substansi; b) masalah prioritas; c) masalah sosialisasi; d) masalah birokrasi; e) masalah sumber daya manusia; dan f) masalah keuangan. Ratifikasi suatu perjanjian internasional adalah satu hal, dan implementasinya adalah hal yang lain lagi. Ratifikasi adalah permulaan dari proses yang panjang dan

---

<sup>1</sup> Fithriatus Sholihah, 'Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) dalam Hubungan Kerja dalam Perspektif HAM', *UIN Law Review*, Vol. 01, No. 02 (Oktober 2017), Nm. 149.

memakan waktu lama. Suatu perjanjian internasional pada umumnya dirumuskan untuk diberlakukan secara universal atau paling tidak oleh sebagian besar negara di dunia. Oleh karena perjanjian internasional itu diwujudkan untuk berlaku universal, tentu tidak dapat menampung aspirasi dan kepentingan semua negara. Oleh karena itu, negara-negara pihak harus mengambil langkah-langkah untuk penyesuaian, pencocokan, dan membuat ketentuan-ketentuan baru maupun menghapuskan ketentuan yang tidak sesuai agar dapat melaksanakan konvensi yang telah diterima.

Efektifitas pelaksanaan suatu perangkat internasional dalam domain suatu negara dipengaruhi oleh sejauh mana kesadaran, pengetahuan, dan pemahaman atas perangkat tersebut. Pada kenyataannya, sosialisasi juga sangat perlu diberikan aparat pemerintahan pada instansi terkait. Sosialisasi juga penting diberikan kepada lembaga swadaya masyarakat (LSM) karena, pada kenyataannya, LSM turut berperan dalam memajukan dan mengawasi implementasi hak-hak yang terkandung dalam setiap konvensi. Selama ini, sosialisasi lebih banyak dilakukan setelah diratifikasinya suatu konvensi. Padahal akan lebih efektif apabila sosialisasi dilakukan sebelum ratifikasi dilakukan. Proses sosialisasi merupakan kegiatan yang perlu dilakukan terus menerus dan efektifitasnya harus dievaluasi secara berkala. Walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa masalah birokrasi juga memperlambat ratifikasi konvensi yang telah disepakati menjadi sebuah produk hukum internasional yang sifatnya universal.

Dalam kaitannya dengan Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol Tambahan 1967, jika ditilik dari sifatnya sesuai dengan penjabaran penulis di atas, maka masuk dalam kategori *law making treaty*. Oleh karena itu, idealnya, sebagai salah satu negara anggota PBB, Indonesia mestinya meratifikasi konvensi tersebut. Namun, mengingat Indonesia pada dasarnya bukan negara tujuan dari pengungsi dan hanya merupakan negara transit, maka sampai sejauh ini Indonesia belum merasa berkepentingan untuk meratifikasi konvensi tersebut. Namun demikian, sebagai bagian dari masyarakat internasional, Indonesia sejauh ini telah menunjukkan iktikat baik dalam menghormati ketentuan perlindungan terhadap pengungsi

yang telah menjadi hukum dunia itu. Hal ini telah dibuktikan oleh Indonesia dari puluhan tahun yang lalu saat Indonesia menampung pengungsi yang terdampar di wilayah perairan NKRI dan memberikan lokasi khusus, yakni Pulau Galang, Kepulauan Riau, kepada para pengungsi tersebut sampai mereka betul-betul siap untuk dikembalikan ke negaranya.

Penampungan pengungsi di Pulau Galang, menurut penulis, adalah salah satu strategi paling baik yang dilakukan pemerintah Indonesia pada waktu itu dalam memberikan penampungan kepada para pengungsi, meskipun Indonesia tidak menjadi pihak dalam konvensi internasional tentang status pengungsi. Pulau Galang secara geografis terpisah jauh dari pemukiman masyarakat. Lokasi yang terpisah tersebut dioptimalkan untuk memberikan perlindungan kepada pengungsi dengan memberikan berbagai fasilitas dan layanan yang layak sebagaimana diperintahkan oleh konvensi. Pemerintah hanya memberikan tempat penampungan dan PBB yang bertanggung jawab terhadap penyediaan sarana dan prasarana yang dibutuhkan. Akses jalan aspal menuju lokasi penampungan masih bagus kondisinya sampai saat ini, walaupun kawasan tersebut sudah tidak lagi dihuni. Ada bekas rumah sakit, bekas rumah-rumah penampungan, bekas bangunan sekolah yang diperuntukkan untuk anak-anak pengungsi, dan bekas pos keamanan. Penulis juga melihat ada bekas penjara bagi pengungsi pelaku kejahatan di lokasi penampungan. Pengawasan dilakukan sangat ketat, baik dari PBB maupun dari pemerintah Indonesia. Para tenaga medis maupun tenaga pendidikan yang berada di Pulau Galang bertugas atas nama PBB. Semua berjalan dengan baik hingga para pengungsi dipulangkan kembali ke negaranya pada saat situasi keamanan di negara mereka telah aman.

Pola perlindungan yang pernah dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam penanganan pengungsi di masa lalu tidak pernah terjadi lagi pada masa sekarang. Padahal, menurut penulis, model penanganan seperti di Pulau Galang sangat efektif untuk menghindari berbagai persoalan sosial yang ada. Lokasi yang jauh terpisah dari pemukiman penduduk memungkinkan proses pengawasan terhadap pengungsi lebih mudah dila-

kukan. Persoalan para pengungsi tersebut hanya bersifat transit di beberapa kota di Indonesia selama ini sebenarnya tidak dapat dijadikan alasan untuk tidak memberikan lokasi penampungan khusus yang terpisah dari pemukiman penduduk setempat. Faktanya, para pengungsi beserta keluarganya tidak hanya sebentar berada di kota-kota yang menjadi tempat penampungan sementara, termasuk di Kota Pekanbaru maupun Makassar. Bahkan bagi yang tidak memiliki *skill* atau profesi tertentu, mereka sampai bertahun-tahun tanpa kejelasan berada di tempat penampungan. Sementara negara penerima menolak mereka dan memprioritaskan pengungsi dengan latar belakang memiliki keahlian.

Tentu saja, ribuan pengungsi yang berada di berbagai kota-kota besar di tanah air, yang bertahun-tahun belum dapat kepastian waktu diberangkatkan ke negara tujuan, dapat dipastikan mereka adalah para pengungsi *unskill person*. Hal ini juga menjadi salah satu sebab sulitnya perlindungan terhadap mereka apabila Indonesia harus mematuhi semua ketentuan yang ada dalam konvensi tentang status pengungsi dalam hal pemberian hak memperoleh pekerjaan untuk keberlangsungan hidup pengungsi dan keluarganya. Sedangkan angkatan kerja di Indonesia sendiri masih banyak yang membutuhkan pekerjaan dengan minimnya ketersediaan kesempatan kerja.

Berbagai persoalan sosial yang timbul dari semakin banyaknya pengungsi yang berdatangan di berbagai kota besar di Indonesia adalah gejala yang patut diseriusi oleh pemerintah dalam melakukan penanganannya ke depan. Peraturan Presiden yang mengatur tentang penanganan pengungsi dari luar negeri, menurut Tri Rahayu, belum cukup memadai karena tidak mengatur tentang aturan turunannya, sehingga teknis pelaksanaannya juga masih terdapat banyak kendala. Apabila ke depan kondisi di berbagai daerah di Indonesia semakin ramai menjadi tujuan transit para pengungsi dari berbagai negara, menurut penulis, baik pemerintah daerah setempat maupun Kanwilkumham yang membawahi Rudenim sudah saatnya memikirkan pola perlindungan dengan model penanganan

yang lebih baik agar tidak berpotensi menimbulkan konflik sosial di masyarakat.

Penulis melihat pola penanganan pengungsi dengan lokasi penampungan terpisah seperti yang dilakukan pemerintah Indonesia di Pulau Galang jauh lebih efektif dalam mengoptimalkan perlindungan terhadap pengungsi maupun dalam hal pengawasannya. Tentu saja, PBB sebagai badan yang paling bertanggung jawab mengenai hal ini harus siap pendanaan dan penyediaan sarana maupun prasarana yang dibutuhkan para pengungsi selama mereka berada di tempat pengungsian. Pemerintah daerah hanya perlu menyediakan tempat terpisah yang jauh dari pemukiman penduduk lokal. Artinya kesediaan pemerintah daerah dan kesanggupan PBB dalam hal pendanaan dalam menyediakan segala fasilitas yang dibutuhkan menjadi kunci utama dalam pola penanganan pengungsi tersebut. Sebab pola yang dijalani saat ini telah banyak menimbulkan persoalan sosial di masyarakat.

Bagaimanapun, hal yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia selama ini dalam memberikan perlindungan dan penanganan terhadap pengungsi patut dihargai. Sebagai negara yang bukan menjadi pihak dari konvensi tentang status pengungsi, Indonesia telah menjalankan fungsinya sebagai bagian dari masyarakat dunia dalam pelaksanaan misi kemanusiaan PBB dalam hal perlindungan pengungsi. Kesediaan pemerintah daerah di berbagai kota besar di tanah air dalam menerima kedatangan pengungsi juga harus dibarengi dengan pengawasan yang memadai untuk memperkecil persoalan yang mungkin timbul. Namun, dalam konteks Indonesia sebagai negara berdaulat, apabila ada kondisi yang membahayakan stabilitas nasional dengan keberadaan pengungsi yang semakin banyak berdatangan, maka timbul pertanyaan, apakah ketaatan suatu negara terhadap ketentuan hukum internasional harus mengabaikan kepentingan nasional? Menurut penulis, negara berhak melakukan penolakan terhadap arus pengungsi apabila memang kondisi di tanah air sudah tidak memadai lagi untuk digunakan sebagai tempat penampungan. Misalnya, kapasitas tempat penampungan yang sudah penuh, seperti yang terjadi

saat ini termasuk di Kota Pekanbaru dan Kota Makassar, negara harus mengutamakan kepentingan nasional dalam membuat kebijakan, termasuk dalam penerimaan pengungsi. UNHCR sebagai kepanjangan tangan PBB harus melihat realitas sosial yang ada dan menghormati setiap sikap pemerintah dalam mengutamakan perlindungan kepada warga negaranya sendiri. Di setiap daerah di Indonesia pasti memiliki kearifan lokal. Dalam persoalan pengungsi, maka pemerintah daerah sebaiknya juga melibatkan para tokoh masyarakat atau *ninik mamak* (tokoh-tokoh adat) di setiap daerah dalam penanganan pengungsi di masyarakat.





## Bab 4

# Penanganan dan Perlindungan Pengungsi di Indonesia

---

### A. Dasar Hukum Penanganan dan Perlindungan Pengungsi di Indonesia sebagai Negara Transit sebelum Peraturan Presiden RI Nomor 125 Tahun 2016

Saat ini, Indonesia telah memiliki peraturan untuk menangani pengungsi yang datang ke Indonesia, yaitu Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016. Namun, sebelum peraturan tersebut muncul, Indonesia telah lama dan sering menangani pengungsi. Artinya, keberadaan pengungsi di Indonesia bukanlah hal baru, tetapi telah terjadi pada kurun waktu tahun 1975 hingga 1980 dengan adanya pengungsi dari Vietnam yang ditempatkan di Pulau Galang, Provinsi Riau.<sup>1</sup>

Penempatan pengungsi di Pulau Galang merupakan upaya tepat dalam penanganan pengungsi ke Indonesia, model penempatan Pulau Galang memberikan dampak positif, di antaranya:

---

<sup>1</sup> Rosmawati, "Perlindungan Terhadap PengungsiPencari Suaka di Indonesia (Sebagai Negara Transit) Menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967", *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Syiah Kuala*, Volume 17, Nomor 3 (2015), hlm. 2.

- Menghindari konflik sosial yang terjadi di tengah masyarakat atas hadirnya pengungsi dari negara lain
- Pemerintah dapat lebih fokus dalam penanganan dan melakukan upaya perlindungan bagi pengungsi, seperti pemenuhan atas Hak Asasi Manusia
- Lengkapinya fasilitas yang memadai, seperti rumah sakit, penjara bagi yang melakukan tindakan kriminal.

Berdasarkan perspektif Hukum Internasional, Indonesia memiliki hak sebagai negara yang merdeka, yaitu untuk menerapkan kedaulatannya dan menentukan berkenan atau tidaknya menerima pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia. Hal ini karena Indonesia bukan negara yang meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Pengungsi 1967. Kedaulatan tersebut merupakan tindakan yang dapat dianggap sebagai langkah preventif dan sebagai bentuk pertahanan negara dari gangguan asing, demi melindungi dan menjaga stabilitas ekonomi dan politik negara, terutama bagi Indonesia sebagai negara berkembang.<sup>2</sup>

Sebelum Perpres tahun 2016 terbit, Indonesia saat itu belum memiliki dasar hukum mengenai pengaturan atas pengungsi, adapun perlindungan dan pengaturan pengungsi atau pencari suakadi Indonesia saat itu berdasarkan perangkat hukum yang berasaskan atas HAM, seperti:

---

<sup>2</sup> Ibid.

| No | UUD dan Peraturan Perundang-undangan  | Rumusan yang terkandung   |
|----|---|---|
| 1  | UUD 1945 Pasal 28 G (2)   | "Setiap Orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain."  |
| 2  | UU No. 5 Tahun 1998 Tentang Pengesahan konvensi menentang penyiksaan dan perlakuan lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan manusia (UU CAT) (Ratifikasi) Pasal 3 | "Tidak Boleh ada negara yang menolak, mengembalikan atau mengekstradisi seseorang ke negara yang mana terdapat keyakinan/alasan yang kuat bahwa dia akan berbahaya karena menjadi sasaran penyiksaan."  |
| 3  | UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia terdapat dalam pasal 28 (1) yang berbunyi  | "Setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain."   |
| 4  | Peraturan Dirjen Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010 tentang Penanganan Imigran Illegal   | "Bahwa dalam perkembangannya kedatangan dan keberadaan orang asing sebagai imigran ilegal yang kemudian menyatakan dirinya sebagai pencari suaka dan pengungsi, isi peraturan Dirjen tersebut menyangkut penanganan pencari suaka dan pengungsi |
| 5  | Tap MPR No. XVIII/MPR/1998  | Mengakui keberadaan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang dalam pasal 24 mengatur bahwa "setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain".  |

Dari tabel tersebut dapat dilihat, bahwa walaupun tidak memiliki peraturan perundang-undangan yang spesifik mengatur mengenai pengungsi, tetapi Indonesia masih memberikan ruang bagi pencari suaka yang berasal dari luar negeri, seperti halnya yang terdapat juga dalam UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, khususnya terdapat dalam Pasal 27 ayat 1 yang menyebutkan "Pengungsi dari Luar Negeri" ber-

beda dengan pengungsi dalam negeri (*Internally Displaced persons-IDP*).<sup>3</sup> Secara garis besar, UU Keimigrasian menganggap bahwa pencari suaka dan pengungsi sekaligus sebagai korban penyelundupan dan perdagangan manusia. Namun, Indonesia masih tetap mengakui keberadaan para pencari suaka dan memberikan perlindungan atas hak asasi manusia mereka.

## **B. Dasar Hukum Penanganan dan Perlindungan Pengungsi di Indonesia sebagai Negara Transit Setelah Peraturan Presiden RI Nomor 125 Tahun 2016**

Berdasarkan standarisasi peraturan Hukum internasional, masalah pengungsi diatur dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Pengungsi 1957. Pada konvensi dan protokol tersebut terdapat ketentuan bagi negara-negara yang meratifikasinya, yakni kewajiban menerapkan aturan-aturan yang terkandung dalam konvensi tersebut. Indonesia belum meratifikasi dua instrumen hukum internasional tersebut, tetapi payung hukum tentang pengungsi adalah Peraturan Presiden RI Nomor 125 Tahun 2016. Payung hukum ini diharapkan dapat menjadi pijakan dalam menangani pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke wilayah Indonesia.

Bila dalam UU Keimigrasian pencari suaka dan pengungsi didefinisikan secara garis besar sebagai korban penyelundupan dan perdagangan manusia, maka dalam Perpres tahun 2016 memberi pengertian lebih jelas tentang pengungsi, yakni orang asing yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang disebabkan oleh ketakutan yang beralasan akan adanya persekusi dengan alasan ras, suku, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu, dan pendapat politik yang berbeda, serta tidak menginginkan perlindungan dari negara asalnya dan/atau telah memperoleh status pencari suaka atau status pengungsi dari PBB melalui UNHCR di Indonesia.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Fitra, 'Penanganan Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia: Dilema Peraturan Selengah Hafif', dalam Hestu Susetyo, *Rotangnya Suara Biris yang Tidak Boleh Berwara* (Jakarta: PAHAM dan PIARA, 2013), hlm. 109-114.

<sup>4</sup> Pasal 1, Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

Perpres No. 125 Tahun 2016 kemudian diterapkannya secara nasional. Namun, dalam kebijakan tersebut hal-hal kontroversial. Salah satunya adalah para pencari suaka dan pengungsi yang datang ke Indonesia ditempatkan dalam Rumah Detensi Migrasi (Rudenim). Dalam Perpres No. 125 Tahun 2016 bagian ketiga, khususnya yang terdapat pada pasal 24, disebutkan bahwa para pencari suaka dan pengungsi akan ditempatkan di Rudenim yang berkoordinasi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota setempat. Jika tidak terdapat penampungan, maka pemerintah daerah, yaitu bupati/walikota, harus menyediakan tempat penampungan akomodasi sementara untuk para pengungsi. Menempatkan pengungsi di Rudenim merupakan hal yang melanggar hukum internasional. Kondisi Rudenim yang memprihatinkan, seperti penjara. Walaupun bukan penjara, tapi kondisinya mirip dengan penjara. Aktivitas di dalam ruangan sangat terbatas dan tidak manusiawi.

Perpres tersebut juga mengatur fasilitas bagi para pengungsi dan pencari suaka di rumah penampungan. Tempat penampungan bagi para pengungsi dan pencari suaka diatur dalam pasal 26 ayat 3 yang berbunyi:

“Tempat penampungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat difasilitasi oleh organisasi internasional di bidang urusan migrasi melalui kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia setelah berkoordinasi dengan menteri.”<sup>1</sup>

Berdasarkan penjabaran di atas, pemenuhan atas fasilitas dasar untuk pengungsi di tempat penampungan juga dapat dilakukan oleh organisasi internasional di bidang migrasi, seperti UNHCR, IOM, PBB, maupun organisasi internasional lainnya yang ada terkait dengan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia, yang harus atas koordinasi Kemenkumham (setelah sebelumnya berkoordinasi dengan Menkopolkumham). Fasilitas-fasilitas kebutuhan dasar yang dimaksud dalam pasal 26 ayat 4

<sup>1</sup> Pasal 26 ayat 3 Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

yaitu terdiri dari penyediaan air bersih, pemenuhan kebutuhan pokok, seperti makan, minum, dan pakaian, pelayanan kesehatan dan kebersihan, serta fasilitas tempat ibadah,<sup>6</sup> dan juga disediakan fasilitas bagi para pengungsi yang berkebutuhan khusus. Sedangkan pengungsi yang berkebutuhan khusus, dalam Perpres ini, ialah pengungsi yang sedang hamil, sakit, anak-anak, pengungsi lanjut usia, dan pengungsi yang menyandang disabilitas.<sup>7</sup>

Perlindungan atas pengungsi yang datang ke Indonesia, menurut Perpres, dilakukan sejak awal kedatangannya. Penanganannya juga diatur hingga penyelamatannya, seperti pengungsi yang datang menggunakan kapal-kapal menuju Indonesia. Diterapkan juga operasi pencarian dan pertolongan pengungsi yang melibatkan berbagai pihak, seperti TNI, Polri, Kemenhub, dan badan keamanan laut untuk melakukan penanganan, penyelamatan dan perlindungan para pengungsi.<sup>8</sup> Pemulangan pengungsi ke negara asalnya juga diatur dalam Perpres ini, yakni diatur dalam Pasal 38. Dan hal ini tidak bertentangan dengan asas *non-refoulement* yang menjadi asas dasar Konvensi 1951. Pemulangan sukarela ke negara asalnya dilakukan berdasarkan kemandirian pengungsi sendiri dan secara sukarela berbeda hal dengan *non-refoulement*.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Pasal 26 Ayat 4 Perpres No.125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

<sup>7</sup> Pasal 37 Ayat 3 Perpres No.125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

<sup>8</sup> Pasal 7 Perpres No.125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

<sup>9</sup> Fitria, "Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi di Negara Ketiga", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No.1 (2015).

## 2 Daftar Pustaka

---

### Buku

- Achmad Romsan. 2003. *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-prinsip Perlindungan Internasional*. UNHCR Indonesia. Bandung: Sanic Offset.
- Ahmed Abou-El-Wafa. 2009. *The Right to Asylum Between Islamic Shari'ah and International Refugee Law A Comparative Study*. Riyadh: UNHCR.
- Aleinikoff, Alexander T. 2007. "International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture" dalam Ryszard Cholewinski, Richard Perruchoud, and Euan Mac Donald (eds.). *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*. The Hague: TMC Asser Press, hlm. 467-479.
- Alexandra Wandel. 2016. *Protecting Refugee Women and Girls from Violence, a Collection of Good Practices*. Hamburg: World Future Council.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2018. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kelima*. Jakarta: Balai Pustaka.



- Budiman, Ryan Prasetya. 2012. "Kebijakan Indonesia terhadap Pengungsi Vietnam di Pulau Galang 1979-1996". *Skripsi*. Universitas Indonesia. Depok.
- Cholid Narbuko dan Abu Achmadi. 1997. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Bumi Pustaka.
- Dodds, T., & Inquai, S. 1983. *Education in Exile: The educational Needs of Refugees*. Cambridge: International Extension College.
- Ebadi, S. 2008. *Refugee Rights in Iran*. London: Saqi in Association with UNHCR [Geneva].
- <sup>2</sup> Iin Karita Sakharina, S. H., M. A. Kadarudin, S. H., M. H. *Hukum Pengungsi Internasional*. Makasar: Pustaka Pena Press.
- Loescher, G. 1993. *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Merriam-Webster Inc. 1990. *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*. Massachusetts: Springfield.
- Obura, A. 2003. *Never Again: Educational Reconstruction in Rwanda*. Paris: International Institute for Educational Planning.
- Sefriani. 2010. *Hukum Internasional Suatu Pengantar*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2007. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Wagiman. 2012. *Hukum Pengungsi Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika.

### Jurnal dan Laporan

- Adirini Pujayanti. "Isu Pencari Suaka dalam Hubungan Bilateral Indonesia-Australia". *Info Singkat Hubungan Internasional*, Vol. VI, No. 04/II/P3D1 (Februari 2014).
- Apriadi & Nur Rachmat Yuliantoro. "Perlindungan Hak Asasi Manusia Pengungsi Lintas Batas di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Indonesia (Studi Kasus: Rudenim Surabaya)". *Jurnal Transborders*, Vol. 2, No. 2 (Desember 2018).

- Aryuni Yuliantiningsih. "Perlindungan Pengungsi dalam Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Islam". *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13 No. 1 (Januari 2013).
- Asher Lazarus Hirsch & Cameron Doig. "Outsourcing control: the International Organization for Migration in Indonesia". *The International Journal of Human Rights* (2018).
- Ashutosh, Ishan, and Alison Mountz. "Migration Management for the Benefit of Whom? Interrogating the Work of the International Organization for Migration". *Citizenship Studies* 15 (1) (2011), hlm. 21-38.
- Darmawati. "Determinasi Registrasi Penduduk di Kota Pekanbaru". *Teroka Riau*, Vol. VIII, No. 2 (2008).
- Dryden-Peterson, S. "Refugee Education. A Global Review". *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Policy Development and Evaluation Service UNHCR* (2011).
- Elie, Jérôme. "The Historical Roots of Cooperation between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration". *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 16 (3) (2010).
- Fithriatus Shalihah. "Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) dalam Hubungan Kerja dalam Perspektif HAM". *UIR Law Review*, Vol. 01, No. 02 (Oktober 2017).
- Fitria. "Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi di Negara Ketiga: Praktik Indonesia". *Padjajaran Jurnal*, Vol. 2 Nomor 1 (2015).
- Frank Frost. 1980. "Vietnam, ASEAN and the Indochina Refugee Crisis". *Southeast Asian Affairs* (1980), hlm. 347-367.
- Gilbert Jaeger. "On the History of the International Protection of Refugees". *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, No. 843 (September 2001), hlm. 727-738.
- Herlina Yosepina Sihombing. "Kebijakan Indonesia dalam Perlindungan Pencari Suaka dan Pengungsi Pasca Kebijakan Turn Back the Boat Pemerintahan Tony Abbott". *Journal of International Relations*, Vol. 5, No. 4 (2019).

- Laura Hardjaloka. "Studi Perbandingan Ketentuan Perlindungan Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia dan Negara Lainnya". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 12 No. 1 (2015).
- Mette Torslev & Anne Sofie Borch. "Refugee and Immigrant Children's Right to Education - A Comparative Analysis of Education Policies targeting Immigrant Children in the Nordic Countries". *Coming of Age in Exile (CAGE) Policy Report 2* (2017).
- M. Fandik. "Penampungan Orang Vietnam di Pulau Galang 1975-1979". *AVATARA, e-Journal Pendidikan Sejarah*, Vol. 1, No. 1 (Januari 2013).
- M. Riadhussyah. "Tanggung Jawab Indonesia sebagai Negara Transit bagi Pengungsi Anak Berdasarkan Hukum Internasional". *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 23 No. 2 (April 2016).
- Pécoud, Antoine. 2018. "What Do we Know about the International Organization for Migration?" *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (10) (2017), hlm. 1621–1638.
- Nurina Sepvika. "Peranan UNHCR dalam Menangani Pengungsi Pasca Konflik Mali di Mauritina 2012-2015". *E-journal Ilmu Hubungan Internasional*, Vol. 3, No. 3. (2015).
- Rahayu, Kholis Roisah, & Peni Susetyorini. "Perlindungan Hak Asasi Manusia Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia". *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 49 No. 2 (April 2020).
- Sakharina, I. K. "Pengungsi dan HAM". *Jurnal Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, Vol. 2 No. 1 (2013).
- Siciliya Mardian Yo'el. "Kajian Yuridis Perlindungan Pengungsi di Indonesia Setelah Berlakunya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri". *Journal Diversi*, Vol. 2, No. 2 (September 2016).
- Sigit Riyanto. "Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia". *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 2, No. 1 (Oktober 2004).

Syahrul. "Internalisasi Pendidikan Multikultural dan Inklusif pada Anak Pengungsi Internasional di Kota Makassar". *Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, [S. l.], Vol. 4, No. 3 (November 2019), hlm. 25-34.

United Nations Refugee Agency. "Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis". *United Nations Population Fund and Women's Refugee Commission* (2016).

Wenas Kenny Kevin. 2017. "Perlindungan Hukum bagi Pengungsi di Indonesia Menurut Konvensi PBB 1951 dan Protokol 1967". *Lex Crimen*, Vol. VI, No. 8.

### **Makalah**

Jovan Patnogie. "Introduction to International Refugee Law". Dibawakan pada *Refugee Law Courses, the International Institute of Humanitarian Law*, San Remo, Italy, September 1996.

### **Surat Kabar Online dan Website**

Dewanti Lestari (ed.). 21 November 2019. "Indonesia Akan Evaluasi Kebijakan Anak Imigran Bersekolah di Pekanbaru". <https://www.antara.com/berita/1174064/indonesia-akan-evaluasi-kebijakan-anak-imigran-bersekolah-di-pekanbaru>, diakses pada 9 Agustus 2020 pukul 23. 33 WIB.

Fifa A. Himawan (ed.). "Pekanbaru Daerah Pertama Membolehkan Anak Pencari Suaka Bersekolah". <http://www.barnas.co/2019/08/27/pekanbaru-daerah-pertama-membolehkan-anak-pencari-suaka-bersekolah>, diakses pada 9 Agustus 2020, pukul 23.32 WIB.

Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children. "African Charter on the Rights and Welfare of the Child (ACRWC)". <https://endcorporalpunishment.org/human-rights-law/regional-human-rights-instruments/acrwc/>, diakses pada 9 Februari 2021, pukul 14.32 WIB.

- Habib Rahdar. "Blak-Blakan, Gubernur Syahrul Usir Pengungsi Rohingya". <http://www.sulsehatu.com/2017/08/02/makassar/blak-blakan-gubernur-syahrul-usir-pengungsi-rohingya.html>, diakses pada 6 November 2020, pukul 21.35 WIB.
- Hardani Triyoga & Irfan. "Tuntut Kejelasan Nasib, Imigran Rohingya Demo Gubernur Sulsel". <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1264721-tuntut-kejelasan-nasib-imigran-rohingya-demo-gubernur-sulsel>, diakses pada 6 November 2020, pukul 18.08 WIB.
- Hendra Cipto. "Ratusan Pengungsi Rohingya di Makassar Demo, 18 Orang Diamankan". <https://regional.kompas.com/read/2017/07/26/17550681/ratusan-pengungsi-rohingya-di-makassar-demo-18-orang-diamankan>, diakses pada 6 November 2020, pukul 18.24 WIB.
- Hermawan Mappiwali. "Buntut Demo UNHCR, 26 Imigran di Sulsel Diangkut ke Rudenim Makassar". <https://news.detik.com/berita/d-4693142/buntut-demo-unhcr-26-imigran-di-sulsel-diangkut-ke-rudenim-makassar/2>, diakses pada 6 November 2020, pukul 18.12 WIB.
- Kabar News. "Kala Gubernur Sulsel Tak Suka Pengungsi Rohingya". <https://www.youtube.com/watch?v=zypQBgnh99E>, diakses pada 6 November 2020, pukul 21.33 WIB.
- Manda Firmansyah. "Kisah 'manusia perahu', pengungsi Vietnam di Indonesia". <https://bit.ly/3h2QHw6>, diakses pada 6 Juni 2020, pukul 20.08 WIB.
- Melki Pangaribuan. "Anak-anak Pencari Suaka Bersekolah di SD Negeri Pekanbaru". <http://www.satuharapan.com/read-detail/read/anak-anak-pencari-suaka-bersekolah-di-sd-negeri-pekanbaru>, diakses pada 9 Agustus 2020, pukul 23.37 WIB.
- Muhammad Taufiqqurahman. "Pencari Suaka Kembali Demo Badan PBB di Makassar". <https://news.detik.com/berita/d-4194825/pencari-suaka-kembali-demo-badan-pbb-di-makassar>, diakses pada tanggal 6 November 2020, pukul 18.17 WIB.
- Pemprov Sulsel. 2020. "Profil Kota Makassar". [https://sulselprov.go.id/pages/info\\_jain/22](https://sulselprov.go.id/pages/info_jain/22), diakses pada 6 Juli 2020, pukul 16.08 WIB.

- Pizaro Gozali Idrus. "81 Anak Pencari Suaka Sekolah di SD Negeri Indonesia, Proses Pembelajaran Menggunakan Bahasa Indonesia". <https://www.aa.com.tr/id/dunia/81-anak-pencari-suaka-sekolah-di-sd-negeri-indonesia-11604201>, diakses pada 9 Agustus 2020, pukul 23.43 WIB.
- Tim Penulis. "Bantahan SYL Soal Tudingan Tolak Pengungsi Rohingya". <http://kulawesion.com/wilid/bantahan-syl-soal-tudingan-tolak-pengungsi-rohingya/>, diakses pada 6 November 2020, pukul 21.39 WIB.
- UNHCR. 2020. "UNHCR di Indonesia". <https://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia>, diakses pada 12 Juni 2020, pukul 10.32 WIB.
- UNICEF. "Child displacement". <https://data.unicef.org/topic/child-migration-and-displacement/displacement#:~:text=Worldwide,%20nearly%2031%20million%20children,country%20by%20violence%20and%20conflict>, diakses pada 7 Februari 2021, pukul 11.01 WIB.
- WHO. "International Day for the Elimination of Violence against Women". <https://www.who.int/life-course/news/events/intl-day-elimination-of-violence-against-women/en/>, diakses pada 7 Februari 2021, pukul 11.25 WIB.
- Yudha Manggala P. Putra. "Pekanbaru Menampung 900 Pengungsi Imigran". <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/02/11/nj16go-pekanbaru-menampung-900-pengungsi-imigran>, diakses pada 27 September 2020, pukul 21.35 WIB.

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Konvensi 1951 dan Protokol 1967 mengenai Status Pengungsi.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.



## Biografi Penulis



**Dr. Fithriatus Shalihah, S. H., M. H.**

lahir di Blora pada 19 Oktober 1974. Ia menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum dan S2 Magister Ilmu Hukum di Universitas Islam Riau, dan S3 Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Islam Bandung dengan konsentrasi Hukum Ketenagakerjaan. Saat ini, ia berprofesi sebagai Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan (UAD) Yogyakarta.

Dalam menjalankan Tri Dharma Perguruan Tinggi, ia juga aktif menjadi konsultan ahli bidang KI pada Kanwilkumham Riau, Dewan Pengawas Notaris Wilayah Provinsi Riau, konsultan ahli bidang hubungan kerja pada JNP Group, dan lain-lain. Ia aktif melaksanakan penelitian, baik penelitian internal (LPPM UAD), Penelitian Kerja sama Luar Negeri (*Matching Grant* UUM), maupun penelitian yang didanai oleh DRPM Dikti tentang Model Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) Pada Masa Pra Kerja, Masa Kerja, dan Purna Kerja Berbasis Layanan Terpadu Satu Atap (Studi di Enam Provinsi: Sumut, Jateng, Jatim, Bali, NTB, dan NTT). Selain itu, ia juga merupakan anggota aktif dalam beberapa organisasi, antara lain Perkumpulan Pengajar dan Praktisi Hukum Ketenagakerjaan Indonesia (P3HKI) Nasional dan Asosiasi Doktor Hukum Indonesia (ADHI).



Fithriatus telah menulis beberapa buku ajar, yakni *Etika dan Tanggung Jawab Profesi Hukum*, *Hukum Ketenagakerjaan*, dan *Sosiologi Hukum*. Pada semester genap tahun ajaran 2020/2021 ini, ia memberikan kuliah pada Program *Visiting Professor* yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Malang (UMM).



**Muhammad Nur, S. H., M. H.** lahir di Kabupaten Maros pada 25 September 1989. Ia putra keenam dari Tajuddin dan Ramlah yang beralamat di Bontoa, Mandai, Maros, Sulawesi Selatan. Pendidikan dasarnya ia tempuh di SD 06 Inpres Bontoa. Setelah lulus SD tahun 2002, ia kemudian melanjutkan pendidikan di SMPN 1 Mandai hingga lulus tahun 2005. Setelah itu, ia

bersekolah di SMAN 1 Mandai Kabupaten Maros dengan kelulusan tahun 2008. Ia juga mengenyam pendidikan non-formal di Makassar Aviation Training Centre tahun 2008. Setelah lulus dari Program Studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar tahun 2014, ia mengambil Program Magister di Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan lulus pada tahun 2017.

Saat ini Muhammad Nur menjabat sebagai dosen tetap Program Studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta. Ia mengampu mata kuliah Hukum Ketenagakerjaan, Hukum Perusahaan, dan Hukum Internasional. Ia juga diamanahi posisi sebagai Direktur Program Internasional Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan dan menjadi Pengelola Jurnal Hukum *Novelty*. Muhammad Nur aktif menulis di beberapa jurnal nasional. Selain itu ia juga melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Bahkan, beberapa kali ia menjadi pembicara pada seminar nasional dan internasional.



### Enumerator 1—Muhammad Raka Fiqri

Lahir di Balikpapan pada 20 September 1999, Muhammad Raka Fiqri merupakan anak pertama dari tiga bersaudara dari pasangan Kaharuddin dan Ramlah. Ia menyelesaikan pendidikan di SDN 017 Tanjung Redeb Berau pada 2011, kemudian melanjutkan pendidikan di SMPN 014 Tanjung Redeb Berau dengan tahun kelulusan 2014. Pendidikan SMA-nya ia tempuh di SMA N 5 Balikpapan hingga lulus tahun 2017. Saat ini, ia masih menempuh pendidikan sebagai mahasiswa Fakultas Hukum angkatan 2017 di Universitas Ahmad Dahlan. Beberapa kegiatan non-akademik yang pernah dijalaninya antara lain sebagai *Participant* di *4<sup>th</sup> SHIELD International Conference* di Universitas Negeri Lampung (UNILA) tahun 2019 di Bandar Lampung dan *Presenter* di *International Conference on Law Reform (INCLAR)* Universitas Muhammadiyah Malang pada tahun yang sama.



### Enumerator 2—Ayu Purwaningsih

Ayu lahir di Kebumen, 4 Oktober 1998. Ia merupakan putri pertama dari Mundiri Al Basir dan Sutari. Ayu menempuh pendidikan di SDN 3 Mrentul dan lulus pada 2010. Ia kemudian melanjutkan di SMPN 1 Prembun hingga lulus tahun 2013. Kemudian, ia menamatkan pendidikan di SMAN 1 Prembun pada 2016. Saat ini ia masih berstatus sebagai mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan angkatan 2017. Beberapa kegiatan non-akademik yang pernah dilakukannya antara lain Pelatihan Jurnalis On Line i-Campus Indonesia pada tahun 2017 dan sebagai *presenter* di *International Conference on Law Reform (INCLAR)* Universitas Muhammadiyah Malang pada tahun 2019.

**Pengalaman Pengabdian di Intensi**

Keterlibatannya dalam organisasi antara lain sebagai *Volunteer* Milad Fakultas Hukum 2017, Anggota BEM Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Divisi Politik Jaringan 2018/2019, Sekretaris 1 *Lantern Law Community* Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan 2018/2019, dan Sekretaris Umum *Lantern Law Community* Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan 2019/2020.

# HASIL CEK\_penanganan pengungsi di indonesia (protek)

---

## ORIGINALITY REPORT

---

4%

SIMILARITY INDEX

4%

INTERNET SOURCES

2%

PUBLICATIONS

2%

STUDENT PAPERS

---

## PRIMARY SOURCES

---

1

[repository.unair.ac.id](https://repository.unair.ac.id)

Internet Source

2%

2

[docplayer.info](https://docplayer.info)

Internet Source

2%

---

Exclude quotes  On

Exclude bibliography  On

Exclude matches  < 2%