

SKRIPSI

**PENANGANAN UNHCR TERHADAP KEJAHATAN
YANG DILAKUKAN OLEH PENGUNGSI INTERNASIONAL
DI NEGARA TRANSIT**

**Disusun dan diajukan oleh
NURHIDAYAT OKTAFIAN NOOR
B011171338**



**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
DEPARTEMEN HUKUM INTERNASIONAL
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**PENANGANAN UNHCR TERHADAP KEJAHATAN YANG DILAKUKAN OLEH
PENGUNGSI INTERNASIONAL DI NEGARA TRANSIT**

Oleh

NURHIDAYAT OKTAFIAN NOOR

B011171338

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana

Hukum, Departemen Hukum Internasional

Program Studi Ilmu Hukum

**PEMINATAN HUKUM INTERNASIONAL
DEPARTEMEN HUKUM INTERNASIONAL
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

PENANGANAN UNHCR TERHADAP KEJAHATAN YANG DILAKUKAN OLEH PENGUNGSI INTERNASIONAL DI NEGARA TRANSIT

Disusun dan diajukan oleh

NURHIDAYAT OKTAFIAN NOOR
B011171338

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Internasional Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada hari Senin, tanggal 03 Januari 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

UNIVERSITAS HASANUDDIN

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,


Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A.

NIP. 19771220 200112 2 001


Dr. Birkah Latif, S.H., M.H., LL.M.

NIP. 19800908 200501 2 002

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum




Dr. Masnun, S.H., LL.M.

NIP. 197611291999031005

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa Skripsi Mahasiswa :

Nama : Nurhidayat Oktafian Noor
NIM : B011171338
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Internasional
Judul Skripsi : **"Penanganan UNHCR Terhadap Kejahatan yang Dilakukan oleh Pengungsi Internasional di Negara Transit"**

Memenuhi Syarat Untuk Diajukan Dalam Ujian Skripsi Sebagai Ujian Akhir Program Studi.

Makassar, Mei 2021

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset,
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nurhidayat Oktafian Noor

NIM : B011171338

Program Studi : Ilmu Hukum

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul Penanganan UNHCR Terhadap Kejahatan yang Dilakukan oleh Pengungsi Internasional di Negara Transit adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 12 Januari 2022

Yang Menyatakan



Nurhidayat Oktafian Noor

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah *Subhanahu Wata'ala* yang telah memberikan curahan kasih sayang kepada penulis, penulis senantiasa diberikan kemudahan dan kesabaran dalam menyelesaikan tugas akhir (skripsi) yang berjudul: **“Penanganan UNHCR Terhadap Kejahatan yang Dilakukan oleh Pengungsi Internasional di Negara Transit”** pada Departemen Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Dalam Kesempatan ini, Penulis menyampaikan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada orang tua penulis Ayahanda **Prof. Dr. S.M. Noor, S.H., M.H.** dan Ibunda **dr. Hj. St. Ratna Abidin** atas segala pengorbanan, kasih sayang dan jerih payahnya selama membesarkan dan mendidik, serta doanya demi keberhasilan penulis. Terima kasih juga kepada seluruh keluarga besar atas segala bantuannya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini.

Melalui kesempatan ini pula, penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., beserta para Wakil Rektor;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
3. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi, Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya, dan Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni.

4. Ketua Departemen Hukum Internasional Ibu Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A., dan Sekretaris Departemen Hukum Internasional Bapak Dr. Laode Abd. Gani, S.H., M.H.
5. Ibu Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A. selaku Pembimbing I dan Ibu Dr. Birkah Latif, S.H., M.H., LL.M. selaku Pembimbing II.
6. Bapak Prof.DR. Marten Napang, S.H., M.H., M.Si selaku penguji pertama dan DR. Aidir Amin Daud, S.H., M.H. selaku penguji kedua.
7. Para Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membekali ilmu kepada penulis.
8. Seluruh sahabat-sahabat yang telah memberi dukungan dan bantuan.

Penulis menyadari bahwa karya ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan kritikan dan masukan yang sifatnya membangun guna perbaikan dan penyempurnaan skripsi ini.

Akhir kata, semoga segala bantuan yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan yang setimpal dari Allah *Subhanahu Wata'ala. Aamiin Ya Robbal'alamin.*

Makassar, Desember 2021

Penulis

Nurhidayat Oktafian Noor

ABSTRAK

NURHIDAYAT OKTAFIAN NOOR (B011171338), Penanganan UNHCR Terhadap Kejahatan yang Dilakukan oleh Pengungsi Internasional di Negara Transit. Dibawah bimbingan lin Karita Sakharina selaku Pembimbing I dan Birkah Latif selaku Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk penanganan UNHCR terhadap pengungsi internasional yang melakukan kejahatan di negara transit, dan untuk mengetahui dampak status pengungsi internasional setelah melakukan kejahatan di negara transit.

Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Teknik pengumpulan bahan hukum yang akan dilakukan dalam penelitian ini menggunakan penelitian kepustakaan yang dilengkapi dengan hasil wawancara. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, keseluruhan bahan hukum yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Bentuk penanganan UNHCR terhadap pengungsi internasional yang melakukan kejahatan di negara transit adalah berkoordinasi dengan rumah detensi imigrasi untuk mendata dan mengambil tindakan atas kejadian tersebut. Setelah pihak UNHCR Makassar mengetahui mengenai tindak lanjut yang akan diambil terkait nasib para pengungsi internasional yang telah melakukan kejahatan/tindak pidana, ataupun pelanggaran administrasi keimigrasian, maka selanjutnya pihak rumah detensi imigrasi akan mengambil langkah (i) menyerahkan kepada pihak kepolisian, jika tindakan yang dilakukan oleh para pengungsi internasional tersebut masuk kategori kejahatan atau tindak pidana, dan selanjutnya akan diproses sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku; atau (ii) tetap menahannya di rumah detensi imigrasi, jika tindakan yang dilakukan oleh para pengungsi internasional tersebut masuk kategori pelanggaran administrasi keimigrasian, dan meminta masukan dari UNHCR apakah para pengungsi internasional tersebut layak untuk dideportasi atau cukup dilakukan pembinaan di rumah detensi imigrasi. (2) Dampak status pengungsi internasional setelah melakukan kejahatan di negara transit adalah memproses sesuai dengan hukum yang berlaku, dimana sebelumnya UNHCR akan mencabut terlebih dahulu 'status pengungsi' dan mengambil/menarik kembali kartu pengungsi yang telah diberikan.

Kata kunci: kejahatan, negara transit, penanganan, pengungsi internasional,

UNHCR.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. LatarBelakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kegunaan Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Pengertian Pengungsi Internasional	10
B. Berbagai Istilah Terkait Pengungsi Internasional	17
C. Sejarah UNHCR	22
D. UNHCR di Indonesia	24
E. Peraturan Presiden RI Nomor 125 Tahun 2016	28
BAB III METODE PENELITIAN	34
A. Tipe Penelitian	34
B. Pendekatan Penelitian	34
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	34
D. Bahan Hukum.....	35
E. Analisis Data.....	35
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	36
A. Bentuk Penanganan UNHCR Terhadap Pengungsi Internasional yang Melakukan Kejahatan di Negara Transit.....	36
1. Situasi Pengungsi Internasional di Kota Makassar	36

2. Jenis-Jenis Kejahatan yang Dilakukan oleh Para Pengungsi.....	51
3. Penanganan UNHCR Terhadap Pengungsi yang Melakukan Kejahatan	64
B. Dampak Status Pengungsi Internasional Setelah Melakukan Kejahatan di Negara Transit	70
1. Akibat Hukum terhadap ‘Status Pengungsi’	70
2. Kualifikasi Jenis Perbuatan Sesuai Perundang- Undangan Nasional	72
3. Penegakan Hukum Terhadap Pengungsi Internasional yang Melakukan Kejahatan/Pelanggaran	82
BAB V PENUTUP	85
A. Kesimpulan.....	85
B. Saran.....	86
DAFTAR PUSTAKA	88

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap manusia menginginkan adanya kebebasan dalam menjalankan hidup dan kehidupannya, bebas dari ancaman, persekusi, dan tindakan sewenang-wenang aparat negara, negara memiliki kewajiban untuk melindungi setiap warganegara dimanapun ia berada, baik itu di dalam wilayah teritorialnya maupun warganegara yang sedang berada di luar negeri. Namun adakalanya seorang warganegara tidak mendapatkan perlindungan atau pemenuhan hak-haknya oleh negara, bahkan dalam beberapa kasus seorang warganegara harus terpaksa terusir dari negaranya sendiri akibat ancaman kekerasan hingga perlakuan yang tidak manusiawi yang dilakukan oleh aparat negara. Terusirnya seseorang atau suatu kelompok dari negaranya menjadikan dirinya sebagai pencari suaka dan meminta perlindungan dari negara lain.

Suaka juga berarti perlindungan, "pesuaka atau biasa dikenal dengan istilah Asylum Seeker adalah sebutan bagi orang yang mencari perlindungan. Karena sama-sama mencari perlindungan dengan alasan karena keselamatan jiwanya terancam di negara asalnya dan juga untuk kehidupan yang lebih baik di negara lain, maka banyak yang menyamakan antara pesuaka dengan pengungsi. Padahal sesungguhnya mereka

tidaklah sama”.¹ Banyak kasus terkait seseorang atau suatu kelompok pencari suaka yang kemudian meminta perlindungan ke Indonesia, umumnya mereka terdampar di Indonesia setelah sekian lama terombang-ambing dilautan tanpa arah dan tujuan yang pasti di negara mana ia akan berlabuh. Pencari suaka asal Timor Leste, Afghanistan, Sri Lanka, dan Myanmar adalah satu dari sekian banyak kasus kelompok pencari suaka yang meminta perlindungan ke Indonesia.

Disatu sisi tidak ada satupun manusia yang berkeinginan untuk menjadi seorang pengungsi. Namun disisi lain, tidak ada seorangpun yang dapat menghindar dari kenyataan jika memang dirinya terpaksa harus menjadi seorang pengungsi, hal ini memberikan gambaran mengapa setiap negara dituntut untuk menghormati hak asasi warganegaraanya, maupun mencegah hal-hal yang dilakukan negara sehingga berpotensi menimbulkan terjadinya arus pengungsian oleh warganegaraanya, seperti tidak diakuinya sekelompok orang tertentu sebagai warganegara, atau bisa saja karena negaranya dalam keadaan perang, sehingga arus pengungsian kapanpun dapat saja terjadi.²

Dalam praktiknya, para pencari suaka tersebut kemudian diproses oleh staf perwakilan dari *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) Indonesia dan beberapa diantaranya mendapatkan status

¹ lin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional (Perbedaan Istilah Pencari Suaka, Pengungsi Internasional, dan Pengungsi Dalam Negeri)*, Deepublish, Yogyakarta, 2017, hlm. 24

² lin Karita Sakharina, dkk, *Peran Pemerintah Daerah dalam Menangani Pencari Suaka & Pengungsi Internasional*, Pustaka Pena Press, Makassar, 2017, hlm. 3-4

pengungsi, dan tidak jarang pula para kelompok pengungsi tersebut di deportasi akibat suakanya ditolak.³ Setelah para pencari suaka tersebut mendapatkan status pengungsi, mereka kemudian di tampung di beberapa titik pengungsian yang tersebar di beberapa wilayah yang ada di Indonesia, seperti di Aceh, Riau, Medan, Jakarta, dan Makassar.

Masalah pengungsi dari luar negeri dan pencari suaka sudah menjadi perhatian internasional karena melewati batas teritorial sebuah negara dan masuk ke wilayah negara lain dalam jumlah yang besar.⁴ Hingga saat ini, Indonesia belum menjadi Negara Pihak Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi atau Protokol 1967, dan Indonesia tidak memiliki kerangka hukum dan sistem penentuan status pengungsi. Sehubungan dengan keadaan tersebut, UNHCR menjadi badan yang memproses permintaan status pengungsi di Indonesia atas nama Pemerintah Indonesia. UNHCR menjalankan prosedur Penentuan Status Pengungsi, yang dimulai dengan registrasi atau pendaftaran terhadap para pencari suaka. Setelah registrasi, UNHCR akan melakukan wawancara individual dengan masing-masing pencari suaka, dengan didampingi seorang penerjemah yang kompeten. Proses ini melahirkan keputusan yang beralasan yang menentukan apakah permintaan status pengungsi

³ Suaka Ditolak, 13 Pengungsi di Riau Layak Dideportasi, lihat <https://www.beritasatu.com/yuliantino-situmorang/nasional/526548/suaka-ditolak-13-pengungsi-di-riau-layak-dideportasi> diakses pada Rabu, 30 September 2020

⁴ Fadli Afriandi dan Yusnarida Eka Nizmi, Kepentingan Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Mengenai Pengungsi Internasional dan Pencari Suaka, *Transnasional Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*, Vol. 5 No. 2 Februari 2014, hlm. 2

seseorang diterima atau ditolak dan memberikan masing-masing individu sebuah kesempatan (satu kali) untuk meminta banding apabila permohonannya ditolak.⁵

Mereka yang teridentifikasi sebagai pengungsi akan menerima perlindungan selama UNHCR mencarikan solusi jangka panjang, yang biasanya berupa penempatan di negara lain. Untuk tujuan ini, UNHCR berhubungan erat dengan negara-negara yang memiliki potensi untuk menerima pengungsi. Sampai dengan akhir Juli 2020, sebanyak 3,375 pencari suaka dan 10,278 pengungsi terdaftar di UNHCR Jakarta secara kumulatif.⁶ Jumlah ini sudah termasuk dengan jumlah pengungsi yang ada di semua titik pengungsian yang ada di wilayah Indonesia.

Para pencari suaka yang telah mendapatkan status pengungsi kemudian menunggu pemberitahuan dari UNHCR mengenai pemberangkatannya ke negara ketiga (negara tujuan pengungsi). Sambil menunggu pemberitahuan tersebut, untuk sementara para pengungsi ditampung oleh UNHCR di rumah-rumah singgah, mes, atau tempat serupa untuk menjalankan kehidupannya sehari-hari. Pada faktanya, dalam menjalankan kehidupannya tersebut para pengungsi kemudian berbaur dengan masyarakat sekitar guna sekedar mengusir kejenuhan atau bahkan mencari kerja sampingan di sektor informal seperti menjadi juru parkir dan sebagainya di sekitar tempat tinggal mereka.

⁵ Penentuan status pengungsi, lihat <https://www.unhcr.org/id/penentuan-status-pengungsi> diakses pada Rabu, 30 September 2020

⁶ *Ibid.*

Perlindungan pengungsi tidak hanya dimaksudkan untuk meringankan penderitaan, tetapi juga menjamin terlindunginya hak dan kebebasan asasinya yang paling diperlukan sesuai dengan kondisi khususnya, termasuk jaminan untuk dikembalikan ke wilayah tempat ia menghadapi ancaman persekusi karena alasan ras, agama, rumpun bangsa, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pandangan politiknya.⁷ Instrumen utama dalam memberikan standar perlindungan bagi pengungsi adalah *the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* (Konvensi Status Pengungsi 1951)⁸ dan *the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* (Protokol Status Pengungsi 1967).⁹ Konvensi dan Protokol tersebut mengatur jenis-jenis perlindungan HAM yang ditujukan khusus bagi para migran/pendatang yang datang guna mencari suaka dan akhirnya berstatuskan pengungsi dimaksud (di luar motif ekonomi) dengan alasan bahwa kondisi mereka yang khusus atau berbeda dengan warga negara yang lain yang hidup sejahtera di tempat mereka berdomisili.¹⁰

⁷ Irsan Koesparmono, *Pengungsi Internal dan Hak Asasi Manusia*, Komnas HAM RI, Jakarta, 2007, hlm. 3

⁸ Disepakati dalam sidang MU PBB tanggal 28 Juli 1951 dan tercantum dalam Resolusi Nomor 429 (V), dan mulai berlaku pada tanggal 22 April 1954. Pemikiran tentang pentingnya menempatkan Keputusan (resolusi) Majelis Umum PBB sebagai salah satu sumber hukum internasional. Alma Manuputty dkk, *Hukum Internasional*, Rech-ta bekerjasama dengan Pusat Penerbitan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Depok, 2008, hlm. 145

⁹ Protokol ini ditandatangani oleh Presiden MU PBB dan Sekertaris Jenderal PBB tanggal 31 Januari 1967 dan tercantum dalam Resolusi Nomor 2198 (XXI), dan mulai berlaku pada tanggal 4 Oktober 1967.

¹⁰ Wenas Kenny Kevin, *Pelindungan Hukum Bagi Pengungsi di Indonesia Menurut Konvensi PBB 1951 dan Protokol 1967*, *Jurnal Lex Crimen*, Vol. VI, No. 8, Okt 2017, hal. 117.

Konvensi 1951 dan Protokol 1967 merupakan instrumen dasar UNHCR dalam menangani persoalan pengungsi. Konvensi 1951 difokuskan kepada orang-orang yang berada di luar wilayah negara asalnya dan menjadi pengungsi sebagai akibat dari peristiwa yang terjadi di Eropa sebelum tanggal 1 Januari 1951. Sehubungan persoalan pengungsi semakin meningkat pada akhir tahun 1950 dan awal tahun 1960an, maka dipandang perlu untuk memperluas cakupan waktu dan geografis dari Konvensi 1951. Oleh karena itu dalam perkembangannya dirancang dan disepakati suatu protokol tambahan terhadap konvensi tentang status pengungsi tersebut, yakni Protokol 1967.¹¹ Hingga saat ini, Indonesia belum meratifikasi¹² baik Konvensi 1951 maupun Protokol 1967.

Pada Bab XA tentang HAM, Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan kehidupannya. Indonesia sendiri dalam memberikan perlindungan bagi pengungsi internasional mengacu pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Peraturan presiden tersebut diundangkan dengan mempertimbangkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (Lembaran Negara

¹¹ Sigit Riyanto, Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia, *Indonesian Journal of International Law*, Vol. 2, No.1 – Oktober 2004, hlm. 71

¹² Baca lebih lanjut S.M. Noor, *Politik Hukum Ratifikasi Indonesia*, Pustaka Pena Press, Makassar, 2016.

Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3882).

Derasnya arus pengungsi Rohingya yang datang ke Indonesia, khususnya di wilayah Aceh bukan tidak mungkin akan menimbulkan ketidakstabilan di dalam tubuh Indonesia itu sendiri. Dengan semakin tak terkontrolnya para pengungsi Rohingnya di Indonesia, serta ketidakjelasan status mereka. Kondisi ini jika tidak segera ditangani dengan baik, lambat laun akan menimbulkan dampak atau permasalahan yang akan merugikan bangsa Indonesia baik dari segi sosial, ekonomi, politik, budaya. Sampai saat ini masih terus terulang perilaku pengungsi di negara singgahan berupa pelanggaran-pelanggaran yang tergolong sebagai tindak pidana dan melanggar hukum nasional negara tempat dimana ia berada.¹³ Salah satu contoh terhadap masalah tersebut adalah ketika pada tanggal 16 Februari 2020, 6 pengungsi internasional (4 warga negara Afghanistan, 2 warga negara Iran, dan 1 warga negara Sudan) berkendara dengan tidak membawa Surat Izin Mengemudi, hal ini membuat mereka terjaring razia oleh petugas rudenim.¹⁴

¹³ Kadarudin. Keterkaitan Antara Stateless Persons, Pencari Suaka, dan Pengungsi. *Jurnal Gratia*, Vol. 8, No. 1 April 2012, hlm. 123.

¹⁴ Berkendara Tanpa SIM di Makassar, 7 Pengungsi Luar Negeri Diamankan, lihat <https://news.detik.com/berita/d-4901300/berkendara-tanpa-sim-di-makassar-7-pengungsi-luar-negeri-diamankan> diakses pada Minggu, 08 November 2020.

Bahkan pembunuhan¹⁵ dan kejahatan lainnya seperti pembelian sabu-sabu¹⁶ juga tak luput menjadi permasalahan pengungsi di negara transit seperti di Indonesia. Berdasarkan uraian tersebut di atas, tampak para pengungsi tidak mengindahkan tempat atau negara tempat dimana ia ditampung, bahkan karena ketidaktahuannya akan aturan hukum yang berlaku atau bisa jadi ia mengetahui ancaman hukuman atas tindakan yang diperbuatnya, namun tetap berani melakukan berbagai kejahatan dimaksud disinyalir dikarenakan kurangnya perhatian dan pengawasan UNHCR.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, maka pokok permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah bentuk penanganan UNHCR terhadap pengungsi internasional yang melakukan kejahatan di negara transit?
2. Bagaimanakah dampak status pengungsi internasional setelah melakukan kejahatan di negara transit?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bentuk penanganan UNHCR terhadap pengungsi internasional yang melakukan kejahatan di negara transit.

¹⁵ Kematian pengungsi Afghanistan diselidiki, lihat https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2012/03/120305_pengungsiafghan?print=1 diakses pada Rabu, 30 September 2020

¹⁶ Beli Sabu-sabu, Pencari Suaka Diringkus Polisi, lihat <https://www.beritasatu.com/bernadus-wijayaka/megapolitan/678439/beli-sabusabu-pencari-suaka-diringkus-polisi> diakses pada Rabu, 30 September 2020

2. Untuk mengetahui dampak status pengungsi internasional setelah melakukan kejahatan di negara transit.

D. Kegunaan Penelitian

1. Sebagai sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum internasional khususnya mengenai hukum pengungsi internasional.
2. Sebagai sumbangan pemikiran kepada pihak aparat penegak hukum khususnya dan pihak UNHCR dalam menangani pengungsi internasional yang melakukan kejahatan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Pengungsi Internasional

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Konvensi Status Pengungsi 1951, pengungsi di definisikan sebagai berikut:

“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 or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear or for reasons other than personal convenience, 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, is unable or, owing to such fear or for reasons other than personal convenience, is unwilling to return to it”

Ini berarti bahwa sebagai akibat dari peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan yang disebabkan oleh rasa ketakutan yang sungguh-sungguh mendasar akan persekusi karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan atau opini politik, berada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat atau, karena ketakutan tersebut atau karena alasan-alasan yang bukan alasan-alasan kesenangan pribadi, tidak mau memanfaatkan perlindungan negara itu; atau seseorang yang tidak berkewarganegaraan dan berada di luar negara di mana ia sebelumnya tinggal tidak dapat, atau karena ketakutan itu, atau karena alasan-alasan yang bukan alasan-alasan kesenangan pribadi, tidak mau kembali ke negaranya.

Definisi tersebut, memberikan gambaran kriteria bagi seseorang yang dinamakan sebagai pengungsi, definisi lebih komprehensif namun

dalam Konvensi Status Pengungsi 1951 terdiri dari pasal penyertaan, pasal pengecualian, dan pasal pemberhentian, sebagaimana diuraikan sebagai berikut:¹⁷

- a. "Pasal penyertaan, menentukan kriteria yang digunakan untuk menentukan apakah seorang individu dapat dianggap pengungsi. Pasal-pasal ini merupakan dasar penentuan apakah seseorang layak diberi status pengungsi.
Di dalam pasal penyertaan ini diatur bahwa untuk memperoleh status pengungsi, seseorang harus mempunyai ketakutan yang beralasan karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaannya di dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik yang dimilikinya, berada di luar negara kebangsaannya / bekas tempat menetapnya, dan tidak dapat atau ingin dikarenakan ketakutannya itu, memperoleh perlindungan dari negaranya atau kembali ke negaranya.
- b. Pasal pengecualian, menolak pemberian status pengungsi kepada seseorang yang memenuhi syarat pada pasal penyertaan atas dasar orang tersebut tidak memerlukan atau tidak berhak mendapatkan perlindungan internasional.
Di dalam pasal pengecualian ini diatur bahwa walaupun kriteria pasal penyertaan seperti yang telah dijelaskan di atas terpenuhi, permohonan status pengungsi seseorang akan ditolak jika ia sudah menerima perlindungan atau bantuan dari lembaga PBB selain UNHCR, atau diperlakukan sebagai sesama warga di negara tempatnya menetap, dan melakukan pelanggaran yang serius sehingga ia tidak berhak menerima status pengungsi.
- c. Pasal pemberhentian, menerangkan kondisi-kondisi yang mengakhiri status pengungsi karena tidak lagi diperlukan atau dibenarkan.
Di dalam pasal pemberhentian ini diatur bahwa konvensi juga menjabarkan keadaan-keadaan yang menghentikan status kepengungsian seseorang karena sudah tidak diperlukan lagi atau tidak dapat dibenarkan lagi karena tindakan sukarela dari pihak individu, atau perubahan fundamental pada keadaan di negara asal pengungsi".

¹⁷ UNHCR, *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional, Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR*, Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi, Switzerland, 2005, hlm. 53

Sedangkan Protokol Status Pengungsi 1967 memberikan definisi sebagai berikut:

“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 omitted”.

Ini berarti bahwa untuk maksud dari Protokol ini, istilah ‘pengungsi’, kecuali mengenai pelaksanaan ayat 3 Pasal 1 Protokol ini akan berarti tiap orang yang termasuk dalam definisi Pasal 1 Konvensi kata ‘sebagai akibat peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan ...’ dan kata ‘... sebagai akibat peristiwa-peristiwa termaksud’, dalam pasal 1A ayat (2) dihilangkan. Lebih lanjut Protokol Status Pengungsi 1967 menjelaskan sebagai berikut:

“Owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear or for reasons other than personal convenience, 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, is unable or, owing to such fear or for reasons other than personal convenience, is unwilling to return to it”.

Hal ini menunjukkan bahwa karena disebabkan oleh rasa ketakutan yang sungguh-sungguh mendasar akan persekusi karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan atau opini politik, berada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat atau, karena ketakutan tersebut atau karena alasan-alasan yang bukan alasan-alasan kesenangan pribadi, tidak mau memanfaatkan perlindungan negara itu; atau seseorang yang tidak

berkewarganegaraan dan berada di luar negara dimana ia sebelumnya tinggal tidak dapat, atau karena ketakutan itu, atau karena alasan-alasan yang bukan alasan-alasan kesenangan pribadi, tidak mau kembali ke negaranya.

UNHCR memberikan pengertian pengungsi dengan menggunakan dua istilah, yaitu pengungsi mandat dan pengungsi statuta. Istilah yang dipergunakan ini bukan istilah yuridis, melainkan untuk alasan praktis atau kemudahan saja.¹⁸ Pengertian istilah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. "Pengungsi Mandat adalah orang-orang yang diakui statusnya sebagai pengungsi oleh UNHCR sesuai dengan fungsi, wewenang atau mandat yang ditetapkan oleh statuta UNHCR.
- b. Pengungsi Statuta adalah orang-orang yang berada di wilayah negara-negara pihak pada Konvensi 1951 (setelah mulai berlakunya konvensi ini sejak tanggal 22 April 1954) dan / atau Protokol 1967 (sesudah mulai berlakunya protokol ini sejak 4 Oktober 1967)".

Jadi antara kedua istilah ini hanya dipakai untuk membedakan antara pengungsi sebelum Konvensi 1951 dengan pengungsi menurut Konvensi 1951. Kedua kelompok yang dalam instrumen-instrumen internasional masuk dalam kategori pengungsi yang mendapat perlindungan UNHCR.¹⁹

Malcom Proudfoot memberikan pengertian pengungsi dengan melihat keadaan para pengungsi akibat Perang Dunia II. Walaupun tidak

¹⁸ Achmad Romsan, dkk, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, Sanic Offset, Bandung, 2003, hlm. 30 dan 38

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 31

secara jelas dalam memberikan pengertian tentang pengungsi, pengertiannya yaitu:²⁰

“These forced movements, ...were the result of the persecution, forcible deportation, or flight of Jews and political opponents of the authoritarians governments; the transference of ethnic population back to their homeland or to newly created provinces acquired by war or treaty; the arbitraty 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 underv military dictation; and the deportation for forced labour to bolster the German war effort”.

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

Selanjutnya, Pietro Verri memberikan definisi tentang pengungsi dengan mengutip bunyi Pasal 1 Konvensi 1951, definisi yang ia berikan

²⁰Achmad Romsan, dkk, 2003, *Ibid.*, hlm. 35-36

adalah *“applies to many person who has fled the country of his nationality to avoid persecution or the threat of persecution.* Jadi menurut Pietro Verri pengungsi adalah orang-orang yang meninggalkan negaranya karena adanya rasa ketakutan akan penyiksaan atau ancaman penyiksaan. Jadi terhadap mereka yang mengungsi masih dalam lingkup wilayah negaranya belum dapat disebut sebagai pengungsi menurut Konvensi Tahun 1951”.²¹

Menurut Alexander Betts and Gil Loescher dalam tulisannya yang berjudul *“Refugees in International Relations* memberikan penjelasan bahwa *Refugees are people who cross international borders in order to flee human rights abuses and conflict. Refugees are prima facie evidence of human rights violations and vulnerability. People who are persecuted and deprived of their homes and communities and means of livelihood are frequently forced to flee across the borders of their home countries and seek safety abroad. Historically, wherever states have persecuted their own populations or there have been wars, people have left their country of origin. From the Holocaust to the proxy conflicts of the Cold War, to the internal conflicts in the aftermath of the Cold War, to the occupations in Afghanistan and Iraq in the context of the 'War on Terror', refugees have emerged from just about every significant historical conflict or despotic regime. Because refugees find themselves in a situation in which their own government is unable or unwilling to ensure their physical safety and most fundamental human rights, they are forced to seek protection from the international*

²¹ Achmad Romsan, dkk, 2003, *Ibid.*, hlm. 36-37

community. Ensuring that refugees receive safety and access to their rights, livelihoods, and the possibility to be reintegrated into their country of origin or another state is therefore an important human rights issue. Ini berarti bahwa pengungsi adalah orang-orang yang melintasi perbatasan internasional untuk melarikan diri dari pelanggaran hak asasi manusia dan konflik. Pengungsi adalah bukti *prima facie* pelanggaran hak asasi manusia dan kerentanan. Orang yang dianiaya, rumah dan mata pencahariannya dirampas, sehingga mereka terpaksa melarikan diri melintasi perbatasan dari negara asal mereka dan mencari keselamatan di luar negeri. Dalam sejarah, negara manapun melanggar hak-hak masyarakat dari populasi mereka sendiri atau telah ada perang, sehingga orang-orang meninggalkan negara asal mereka. Dari Holocaust dengan konflik proxy Perang Dingin, dengan konflik internal pasca Perang Dingin pekerjaan di Afghanistan dan Irak dalam konteks 'Perang Melawan Teror', pengungsi telah muncul dari hampir setiap sejarah konflik atau rezim despotik. Karena pengungsi menemukan diri mereka dalam situasi di mana pemerintah mereka sendiri tidak mampu atau tidak mau untuk menjamin keselamatan fisik mereka dan hak asasi manusia yang paling mendasar, mereka dipaksa untuk mencari perlindungan dari masyarakat internasional. Memastikan bahwa pengungsi menerima keselamatan dan akses ke hak-hak mereka, mata pencaharian, dan kemungkinan yang akan diintegrasikan kembali ke negara asal mereka

atau karena itu negara lain menganggap masalah hak asasi manusia sangatlah penting”.²²

Sejarah membuktikan bahwa sifat hubungan antar negara dengan negara lain senantiasa berubah-ubah menurut perubahan masa dan keadaan, tetapi cara memelihara dan menghidupkan perhubungan itu adalah satu, yaitu dengan mempergunakan cara diplomasi.²³

B. Berbagai Istilah Terkait Pengungsi Internasional

Selain keempat definisi mengenai pengungsi internasional tersebut, ternyata ada 8 (delapan) istilah yang digunakan untuk membedakan para pengungsi terkait dengan status, sejarah, dan keberadaannya. Kedelapan istilah tersebut adalah sebagai berikut²⁴ :

1. Migran Ekonomi (*Economic Migrant*)

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

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

“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” (seseorang yang tidak termasuk kategori pengungsi sewaktu dia tinggal di negaranya, tetapi kemudian menjadi

²² Alexander Betts and Gil Loescher (Ed.), *Refugee in International Relations*, Oxford University Press, New York, 2011, hlm. 1 dalam Iin Karita Sakharina dan Kadarudin, *Hukum Pengungsi Internasional*, Pustaka Pena Press, Makassar, 2016, hlm. 3-4

²³ S.M. Noor, dkk, *Hukum Diplomatik dan Hubungan Internasional*, Pustaka Pena Press, Makassar, 2016, hlm. 2

²⁴ Achmad Romsan, dkk, 2003, *Op.Cit.*, hlm. 28-34

pengungsi dikarenakan keadaan yang terjadi di negara asalnya selama dia tidak ada).

3. Pengungsi Statuta (*Statutory Refugees*)

“persons who meet the definitions of international instruments concerning refugees prior to the 1951 Convention are usually referred to as ‘statutory refugees’.” (orang-orang yang memenuhi kriteria menurut instrumen-instrumen internasional sebelum tahun 1951 disebut sebagai pengungsi statuta)

4. Pengungsi Perang (*War Refugees*)

“persons compelled to leave their country of origin as a result of international or national armed conflicts are not normally considered refugees under the 1951 Conventions or 1967 Protocol. They do, however, have the protection provided for in other international instruments, i.e. the Geneva Convention of 1949, et.al. In the case of forces invasion and subsequent occupation, occupying forces may begin to persecute segments of the populations. In such cases, asylum seekers may meet the conditions of the Convention definition (adalah mereka yang terpaksa meninggalkan negara asalnya akibat pertikaian bersenjata yang bersifat internasional atau nasional yang tidak dianggap pengungsi biasa menurut Konvensi 1951 atau Protokol 1967. Pengungsi jenis ini mendapat perlindungan menurut instrumen internasional yang lain, yakni Konvensi-Konvensi Geneva 1949. Dalam kasus invasi dan pendudukan, pasukan tentara mungkin saja mulai menganiaya setiap lapisan masyarakat di wilayah tersebut, sehingga dalam kasus tersebut, pencari suaka mungkin juga memenuhi persyaratan definisi pengungsi sebagaimana kriteria dalam konvensi)”.

5. Pengungsi Mandat dan Pengungsi Konvensi

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

- (a) “Orang-orang yang diakui sebagai pengungsi oleh UNHCR, dimanapun mereka berada, sebelum berlakunya Konvensi 1951 pada 22 April 1954 dan/sebelum berlakunya Protokol 1967 pada 4 Oktober 1967,
- (b) Orang-orang yang diakui sebagai pengungsi oleh UNHCR yang berada di luar negara-negara Pihak pada Konvensi 1951 (sesudah mulai berlakunya sejak 22 April 1954) dan/atau Protokol 1967 (sesudah mulai berlakunya sejak 4 Oktober 1967)”.

Pengungsi Mandat adalah seseorang yang memenuhi kriteria Statuta UNHCR sebagai pengungsi dan oleh karenanya mendapat perlindungan dari PBB, baik yang bersangkutan berada di dalam atau di luar negara Peserta Konvensi 1951 atau Protokol 1967. Pengertian lain pengungsi mandat adalah seseorang yang mengklaim dirinya pencari suaka yang diberi status dan diberi kartu identitas kepada mereka yang telah dinyatakan sebagai pengungsi, serta dilakukan pencegahan penahanan, pengusiran terhadap mereka atau pengembalian paksa ke tempat wilayah pengungsi yang sedang terjadi persekusi.

Pengungsi Konvensi dipergunakan untuk menunjuk pada orang-orang yang berada di dalam wilayah negara-negara pihak pada Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967, yang statusnya sebagai pengungsi diakui oleh negara-negara pihak Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967 berdasarkan ketentuan-ketentuan atau kriteria yang ditetapkan oleh

instrumen-instrumen tersebut. Pengungsi Konvensi ini juga adalah termasuk orang-orang yang memenuhi kriteria sebagai pengungsi menurut instrumen-instrumen sebelum tahun 1951.

6. Pengungsi Dalam Negeri (*Internally Displaced Person / IDPs*)

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

Istilah *displaced persons* dalam berbagai resolusi Majelis Umum tahun 1975 yang memberikan hak kepada UNHCR untuk memberikan bantuan dan perlindungan kepada orang-orang terlantar (*persons displaced*) di luar negara asal yang tidak dimasukkan dalam “kondisi seperti pengungsi”, akibat kejadian-kejadian (kadang-kadang sebagai “bencana buatan manusia”) yang timbul dalam negara asal mereka. Dalam *Guiding*

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

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

Internally Displaced Person's (pengungsi internal) adalah orang-orang/kelompok-kelompok orang yang dipaksa/terpaksa melarikan diri/meninggalkan rumah mereka/tempat mereka dahulu biasa tinggal, terutama akibat dari/dalam rangka menghindar dari dampak konflik bersenjata, situasi rawan yang ditandai maraknya tindak kekerasan secara umum, pelanggaran HAM, bencana alam, atau bencana akibat ulah manusia, dan yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional.

UNHCR mempunyai peran penting dalam memobilisasi dan mengkoordinir inisiatif pembagian tanggung jawab dan beban tersebut. Karena kepergian pengungsi (Internasional) dan pengungsi Internal (IDPs) sering bertumpang tindih, dan hasilnya koordinasi kegiatan secara tunggal seringkali menjadi pemecahan yang paling masuk akal, terutama selama operasi pemulangan kembali ketika IDPs diungsikan atau kembali kelokasi geografis yang sama dengan para pengungsi (Internasional)²⁵. Pengertian

²⁵ UNHCR, *Pengungsi Dalam Negeri Sendiri (IDP) Pertanyaan dan Jawaban*. Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi, Switzerland, 2007, hlm. 13

IDPs lainnya adalah orang-orang yang tersingkir dalam negeri yang disebabkan oleh manusia atau karena faktor alam.

7. Orang-Orang Tanpa Kewarganegaraan (*Stateless Persons*)

Stateless Persons adalah “persons who either from birth or as result of subsequent changes in their country of origin are without citizenship”.

Jadi orang yang termasuk orang-orang tanpa kewarganegaraan adalah setiap orang baik sejak kelahiran atau akibat perubahan di dalam negara asalnya menjadikannya tidak memiliki kewarganegaraan. Berarti ada dua penyebab seseorang dapat menjadi tidak memiliki kewarganegaraan, yaitu sejak lahir atau akibat perubahan dalam negara asalnya. Upaya internasional dalam rangka mengurangi “*stateless persons*” sudah ada yaitu melalui *The Convention on the Reduction of Statelessness* (1961). Salah satu bentuk perubahan yang terjadi dalam suatu negara yang dapat menyebabkan seseorang atau sekelompok orang kehilangan kewarganegaraannya adalah peristiwa *succession of state* (suksesi negara).

C. Sejarah UNHCR

UNHCR menjelaskan bahwa “berakhirnya Perang Dunia II pada tahun 1945 menyisakan korban sebanyak 50 juta orang yang kemudian menjadi pengungsi di beberapa wilayah seperti Eropa dan Afrika. Hal ini yang kemudian mendorong PBB membentuk *International Refugee Organization* (IRO), sebuah lembaga khusus untuk menangani pengungsi-pengungsi tersebut pada tahun 1946 karena sifatnya darurat. Dalam

menjalankan tugasnya selama kurang lebih 5 tahun, IRO telah berhasil memberikan bantuan kepada 1 juta orang pengungsi untuk bermukim di negara ketiga, mengembalikan sekitar 73.000 orang pengungsi ke negara asalnya dan membantu sekitar 410.000 orang pengungsi yang terlantar di negaranya. Pada tahun 1952 tugas IRO tidak lagi diteruskan, namun kemudian PBB menggantinya dengan membentuk *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) pada tahun 1950 dikarenakan permasalahan pengungsi yang terus terjadi paska era Perang Dunia II. Sehingga tugas UNHCR pada saat itu adalah menangani pengungsi saat berakhirnya Perang Dunia II”.²⁶

Lebih lanjut dijelaskan bahwa “UNHCR di bentuk melalui resolusi Majelis Umum PBB pada tanggal 14 Desember 1950 No. 428 (V) untuk menangani pengungsi di dunia, yang mana pada saat itu UNHCR direncanakan hanya akan beroperasi selama tiga tahun. Saat baru terbentuk UNHCR tidak langsung beroperasi, mereka mulai beroperasi menangani pengungsi secara resmi pada bulan Januari 1951. Awal mula dibentuknya UNHCR adalah melanjutkan tugas yang sebelumnya diampu oleh IRO, salah satunya yaitu menangani nasib sekitar 400.000 korban Perang Dunia II yang masih terlantar. UNHCR menjalankan tugasnya dengan mencari solusi agar mereka mendapatkan tempat tinggal yang layak”.²⁷

²⁶ Achmad Romsan, dkk, 2003, *Op.Cit.*

²⁷ *Ibid.*

UNHCR sudah beroperasi di Indonesia sejak tahun 1979, ketika Pemerintah Indonesia meminta bantuan UNHCR dalam membangun kamp pengungsian di Pulau Galang, untuk menampung lebih dari 170,000 pengungsi yang melarikan diri dari konflik di Asia Tenggara. Rencana Aksi Komprehensif (*The Comprehensive Plan of Action /CPA*), yang diadopsi pada 14 Juni 1989 oleh Negara Pihak Konferensi Internasional tentang Pengungsi Indo-Cina, memberikan UNHCR tanggungjawab spesifik dalam penanganan kedatangan pengungsi Indo-Cina dan pencarian solusi permanen bagi mereka. Sejak penutupan kamp pengungsian Galang pada tahun 1996, UNHCR tetap melanjutkan bantuannya bagi Pemerintah Indonesia dalam memberikan kebutuhan pengungsi akan perlindungan internasional. Saat ini, UNHCR memiliki hampir 60 orang staff yang bekerja di kantor utama di Jakarta dan di empat lokasi lainnya di Indonesia, yaitu Medan, Pekanbaru, Tanjung Pinang dan Makassar.²⁸

D. UNHCR di Indonesia

UNHCR menjelaskan bahwa “Pada akhir tahun 2016, Presiden Republik Indonesia menandatangani Peraturan Presiden Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Peraturan Presiden tersebut memuat definisi-definisi utama dan mengatur tentang deteksi, penampungan, serta perlindungan pencari suaka dan pengungsi. Berbagai ketentuan yang ada dalam Peraturan Presiden diperkirakan akan segera

²⁸ Sejarah UNHCR, lihat <https://www.unhcr.org/id/sejarah-unhcr> diakses pada Senin, 26 Oktober 2020

diterapkan. Hal ini akan membuat Pemerintah Indonesia dan UNHCR bekerja lebih erat, termasuk di bidang registrasi gabungan untuk pencari suaka. Berada diantara negara-negara penerima pencari suaka dan pengungsi dalam jumlah besar seperti Malaysia, Thailand dan Australia, secara berkelanjutan Indonesia terkena dampak dari pergerakan populasi tercampur (mixed population movements). Setelah penurunan jumlah di akhir tahun 1990-an, jumlah kedatangan pencari suaka 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. Di tahun 2015 dan seterusnya hingga tahun 2019, kedatangan per-tahun kembali menurun. Hingga akhir Desember 2019, jumlah pengungsi kumulatif di Indonesia tercatat sebesar 13,657 orang dari 45 negara dan lebih dari setengah populasi tersebut datang dari Afghanistan”.²⁹

UNHCR memiliki tugas utama untuk memberikan perlindungan internasional dan membantu mencari solusi permanen bagi para pengungsi dengan menghubungkan pemerintah untuk memfasilitasi para pengungsi ini. Berbicara mengenai perlindungan yang dilakukan bagi pengungsi tentu tidaklah lepas dari Hak Asasi Manusia (HAM) juga karena para pengungsi adalah orang-orang atau sekelompok manusia yang terpaksa meninggalkan kampung halamannya, teman-teman mereka

²⁹ UNHCR di Indonesia, lihat <https://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia> diakses pada Rabu, 30 September 2020

karena adanya rasa takut yang sangat mengancam keselamatan diri pribadi dan keluarga mereka.³⁰

UNHCR menjelaskan lebih lanjut bahwa “Perlindungan yang diberikan UNHCR, dimulai dengan memastikan bahwa pengungsi dan pencari suaka terlindung dari *refoulement* (yakni perlindungan dari pemulangan kembali secara paksa ke tempat asal mereka di mana hidup atau kebebasan mereka terancam bahaya atau penganiayaan). Perlindungan pengungsi lebih jauh mencakup proses verifikasi identitas pencari suaka dan pengungsi agar mereka dapat terdaftar dan dokumentasi individual dapat dikeluarkan. Pencari suaka yang telah terdaftar kemudian dapat mengajukan permohonan status pengungsi melalui prosedur penilaian yang mendalam oleh UNHCR, yang disebut sebagai Penentuan Status Pengungsi atau *Refugee Status Determination* (RSD). Prosedur ini memberikan kesempatan kepada para pencari suaka secara individual untuk diinterview dalam bahasa ibu mereka oleh seorang staf RSD dan dibantu oleh seorang penerjemah ahli, yang akan menilai keabsahan permintaan perlindungan yang diajukan. Selanjutnya pencari suaka akan diberikan keputusan, apakah status pengungsi diberikan atau tidak kepadanya, beserta dengan alasannya. Apabila permintaan untuk perlindungan ditolak, prosedur dalam RSD memberlakukan satu kesempatan untuk pengajuan ulang (*banding*)”.³¹

³⁰ Iin Karita Sakharina, Pengungsi dan HAM, *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 1 No. 2, 2013, hlm. 197-198

³¹ UNHCR di Indonesia, lihat <https://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia> diakses pada Rabu, 30 September 2020

Menurut UNHCR, “Bagi mereka yang mendapatkan status pengungsi, UNHCR akan mencarikan satu dari tiga solusi komprehensif. Secara tradisional, solusi yang memungkinkan terdiri dari penempatan di negara ketiga, pemulangan sukarela (apabila konflik di daerah asal sudah berakhir) atau integrasi lokal di negara pemberi suaka. Namun, dalam krisis pengungsi global saat ini, dengan lebih dari 70.8 juta orang di seluruh dunia melakukan perpindahan terpaksa, UNHCR bekerja untuk mencari serangkaian solusi lain, termasuk cara-cara sementara bagaimana pengungsi dapat memperoleh kesempatan untuk menjadi mandiri hingga solusi jangka panjang yang sesuai ditemukan; dan solusi pelengkap seperti beasiswa universitas dan kemungkinan penyatuan keluarga yang difasilitasi Negara. Pencarian sebuah solusi jangka panjang yang layak bagi setiap pengungsi merupakan sebuah proses yang melibatkan berbagai pertimbangan mengenai situasi dan kondisi individu serta keluarga. Solusi yang dicari adalah solusi yang sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing pengungsi”.³²

Terkini, perlu kiranya dapat memperhatikan tulisan dari lin Karita Sakharina yang menjelaskan bahwa:³³

“Refugees are people who leave their countries and go to other countries to ask for protection. During the Covid-19 pandemic, refugees also became one of the groups affected by the spread of the virus that has claimed many lives almost throughout the country and became a global disaster. Countries that are affected by the spread of this virus are very vulnerable, both susceptible to disease,

³² *Ibid.*

³³ lin Karita Sakharina, Situation and Condition of International Refugees in the Pandemic of Covid-19 (Law Review of International Refugees), *Awang Long Law Review*, Vol. 2 No. 2, 2020, hlm. 56

exposed to the virus are also vulnerable to eviction, especially for a number of countries that apply lockdown. Therefore there needs to be a study that examines the protection and efforts that can be made by countries that are currently accommodating refugees as well as UNHCR as a UN organization that deals with this refugee problem, so that refugees remain protected during this pandemic”.

E. Peraturan Presiden RI Nomor 125 Tahun 2016

Dalam Website Sekretaris Kabinet, dijelaskan bahwa “dengan pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Presiden Joko Widodo pada 31 Desember 2016 telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri. Menurut Perpres ini, penanganan Pengungsi dilakukan berdasarkan kerja sama antara pemerintah pusat dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia dan/atau organisasi internasional, yang merupakan organisasi internasional di bidang urusan migrasi atau di bidang kemanusiaan yang memiliki perjanjian dengan pemerintah pusat”.³⁴

Lebih lanjut dijelaskan bahwa “penanganan Pengungsi memperhatikan ketentuan internasional yang berlaku umum dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, bunyi Pasal 3 Perpres ini. Menurut Perpres ini, penanganan Pengungsi dikoordinasikan oleh Menteri (yang mengoordinasikan urusan pemerintahan di bidang politik,

³⁴ Presiden Jokowi Teken Perpres Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, lihat <https://setkab.go.id/presiden-jokowi-teken-perpres-penanganan-pengungsi-dari-luar-negeri/> diakses pada Rabu, 30 September 2020

hukum, dan keamanan). Koordinasi dimaksud dalam rangka perumusan kebijakan meliputi:

- a. Penemuan;
- b. Penampungan;
- c. Pengamanan; dan
- d. Pengawasan keimigrasian”.³⁵

Penemuan Pengungsi dalam keadaan darurat di perairan wilayah Indonesia, menurut Perpres ini, “dikoordinasikan dan dilaksanakan oleh lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan. Lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan melaksanakan operasi Pencarian dan Pertolongan terhadap kapal yang diduga berisi Pengungsi yang melakukan panggilan darurat, bunyi Pasal 6 Perpres ini. Operasi Pencarian dan Pertolongan sebagaimana dimaksud, menurut Perpres ini, dapat melibatkan instansi terkait, meliputi:

- a. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
- b. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri);
- 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

³⁵ *Ibid.*

e. kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait lainnya yang melaksanakan tugas di perairan wilayah Indonesia. Instansi terkait sebagaimana dimaksud dan masyarakat yang menemukan Pengungsi dalam keadaan darurat”.³⁶

Menurut Perpres ini, “berkoordinasi dengan lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan. Pengungsi yang ditemukan dalam keadaan darurat , menurut Perpres ini, 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. Dalam hal di pelabuhan atau daratan terdekat belum terdapat Rumah Detensi Imigrasi sebagaimana dimaksud, penyerahan Pengungsi dilakukan kepada Kantor Imigrasi di wilayah setempat. Dalam hal di pelabuhan atau daratan terdekat belum terdapat Rumah Detensi Imigrasi dan Kantor Imigrasi

³⁶ *Ibid.*

sebagaimana dimaksud, penyerahan Pengungsi dilakukan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia setempat, bunyi Pasal 10 dan 11 Perpres ini”.³⁷

Selanjutnya Petugas Rumah Detensi Imigrasi melakukan pendataan melalui pemeriksaan:

- a. dokumen perjalanan;
- b. status keimigrasian; dan
- c. Identitas.

Dalam hal hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud “terdapat orang asing yang menyatakan diri sebagai Pengungsi, petugas Rumah Detensi Imigrasi berkoordinasi dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui kantor Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia, bunyi Pasal 13 ayat (3) Perpres ini. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penemuan Pengungsi dalam keadaan darurat di perairan wilayah Indonesia diatur dengan Peraturan Kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan setelah berkoordinasi dengan Menteri, bunyi Pasal 17 Perpres ini. Perpres ini menegaskan, Rumah Detensi Imigrasi berkoordinasi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota setempat untuk membawa dan menempatkan Pengungsi dari tempat ditemukan ke tempat penampungan. Dalam hal tempat penampungan belum tersedia, Pengungsi dapat ditempatkan di tempat akomodasi

³⁷ *Ibid.*

sementara, yang ditetapkan oleh bupati/walikota. Pemerintah daerah kabupaten/kota”.³⁸

Menurut Perpres ini, menentukan tempat penampungan bagi Pengungsi, yang harus memenuhi kriteria:

- a. dekat dengan fasilitas pelayanan kesehatan dan ibadah;
- b. berada pada satu wilayah kabupaten/kota dengan Rumah Detensi Imigrasi; dan
- c. kondisi keamanan yang mendukung.

Menurut Perpres ini, “pencari suaka yang permohonan status pengungsinya ditolak dan ditolak final oleh PBB melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi untuk proses Pemulangan Sukarela atau deportasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengamanan Menurut Perpres ini, pengamanan terhadap Pengungsi pada saat ditemukan dilaksanakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Instansi pemerintah dan masyarakat setempat yang menemukan Pengungsi melakukan pengamanan yang diperlukan dan berkoordinasi dengan atau melaporkan kepada Polri. Adapun Petugas Rumah Detensi Imigrasi melakukan pengawasan keimigrasian terhadap Pengungsi. Pengawasan keimigrasian terhadap pengungsi sebagaimana dimaksud dilaksanakan pada saat ditemukan, di tempat penampungan dan di luar tempat penampungan, diberangkatkan ke negara tujuan, Pemulangan Sukarela, dan

³⁸ *Ibid.*

pendeportasian, bunyi Pasal 33 ayat (2) Perpres ini. Perpres ini juga menegaskan, bahwa pengungsi wajib lapor diri setiap bulan kepada kepala Rumah Detensi Imigrasi setempat untuk mendapat stempel pada kartu identitas khusus pada saat berada di tempat penampungan. Pengungsi yang tidak melaporkan diri selama 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang dapat diterima, ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi”.³⁹

Walaupun demikian, Menurut Novianti “Perpres Pengungsi dari Luar Negeri tidak membedakan pengaturan antara pencari suaka dan masalah pengungsi. Hal ini tidak sejalan dengan ketentuan hukum internasional. Selain itu, dalam hukum nasional, beberapa pasal dalam Perpres tersebut seperti pengaturan Rumah Detensi, pengaturan antara pencari suaka dan pengungsi tidak sejalan dengan UU Keimigrasian. Dengan demikian mekanisme masuknya pencari suaka dan pengungsi ke Indonesia tidak sejalan dengan ketentuan UU Keimigrasian. Kedua hal tersebut menunjukkan pengaturan penanganan pengungsi dari luar negeri tidak sesuai dengan ketentuan hukum internasional tentang pengungsi dan hukum nasional yaitu UU No. 6 Tahun 2011.”⁴⁰

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Novianti, Implementasi Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, *Negara Hukum*, Vol. 10, No. 2, November 2019, hlm. 298