

**TESIS**

**PENERAPAN PRINSIP *NON REFOULEMENT* OLEH INDONESIA  
SEBAGAI NEGARA TRANSIT PENGUNGSI INTERNASIONAL**

***(THE APPLICATION OF NON REFOULEMENT PRINCIPLE BY INDONESIA  
AS A TRANSIT COUNTRY OF THE INTERNATIONAL REFUGEE)***



**OLEH :**

**KADARUDIN**

**P0902210023**

**KONSENTRASI HUKUM PIDANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PASCASARJANA UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2012**

**HALAMAN JUDUL**

**PENERAPAN PRINSIP *NON REFOULEMENT* OLEH  
INDONESIA SEBAGAI NEGARA TRANSIT PENGUNGSI  
INTERNASIONAL**

***(THE APPLICATION OF NON REFOULEMENT PRINCIPLE BY  
INDONESIA AS A TRANSIT COUNTRY OF THE INTERNATIONAL  
REFUGEE)***

**OLEH :**

**KADARUDIN**

**P0902210023**

**KONSENTRASI HUKUM PIDANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PASCASARJANA UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2012**

**HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING**

**PENERAPAN PRINSIP *NON REFOULEMENT* OLEH INDONESIA  
SEBAGAI NEGARA TRANSIT PENGUNGSI INTERNASIONAL**

**(*THE APPLICATION OF NON REFOULEMENT PRINCIPLE BY INDONESIA  
AS A TRANSIT COUNTRY OF THE INTERNATIONAL REFUGEE*)**

Disusun dan diajukan oleh:

**KADARUDIN**

**P0902210023**

**MENYETUJUI  
KOMISI PENASIHAT**

**KETUA**

**ANGGOTA**

**Prof. Dr. M. Syukri Akub, S.H., M.H.**  
**NIP : 19531124 197912 1 001**

**Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.S., D.F.M.**  
**NIP : 19641231 198811 1 001**

**MENGETAHUI**

**KETUA PROGRAM STUDI  
ILMU HUKUM**

**Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.**  
**NIP : 19570430 198503 1 004**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**PENERAPAN PRINSIP *NON REFOULEMENT* TERHADAP INDONESIA  
SEBAGAI NEGARA TRANSIT PENGUNGSI INTERNASIONAL**

***(THE APPLICATION OF NON REFOULEMENT PRINCIPLE TO  
INDONESIA AS A TRANSIT COUNTRY OF THE INTERNATIONAL  
REFUGEE)***

Disusun dan diajukan oleh:

**KADARUDIN**

**P0902210023**

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian Tesis  
Pada Tanggal 07 Mei 2012  
dan dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

**MENYETUJUI  
KOMISI PENASIHAT**

**KETUA**

**ANGGOTA**

**Prof. Dr. M. Syukri Akub, S.H., M.H.**  
NIP : 19531124 197912 1 001

**Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.S., D.F.M.**  
NIP : 19641231 198811 1 001

**MENGETAHUI**

**KETUA PROGRAM STUDI  
MAGISTER (S2) ILMU HUKUM**

**DIREKTUR PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.**  
NIP : 19570430 198503 1 004

**Prof. Dr. Ir. Mursalim**  
NIP : 19610510 198702 1 001

## ABSTRAK

**KADARUDIN.** *Penerapan Prinsip Non Refoulement Oleh Indonesia Sebagai Negara Transit Pengungsi Internasional*” (dibimbing oleh **M. Syukri Akub** dan **Aswanto**).

Penelitian ini bertujuan 1) untuk mengetahui dasar hukum Indonesia terikat dengan prinsip *non refoulement*, dan 2) bagaimana Indonesia sebagai negara transit menangani pengungsi internasional.

Populasi dalam penelitian ini adalah keseluruhan pihak-pihak yang terkait, yakni Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Komisaris Tinggi PBB untuk Pengungsi, Organisasi Migrasi Internasional dan Komite Palang Merah Internasional. Dari populasi tersebut sampel dipilih secara acak. Teknik pengumpulan data dengan wawancara dan dokumentasi. Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) Indonesia terikat dengan prinsip *non refoulement* karena selain sebagai *peremptory norm* atau *jus cogens* dan hukum kebiasaan internasional, prinsip *non refoulement* telah menjadi norma *erga omnes*, demikian pula karena Indonesia telah meratifikasi Konvensi Anti Penyiksaan, Konvensi Jenewa IV, dan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, kesemuanya ini mengandung konsekuensi Indonesia menganut Prinsip *Non Refoulement*. 2) Indonesia sebagai negara transit dalam menangani pengungsi internasional telah melakukan penanganan dengan sebaik-baiknya menjunjung tinggi dan nilai-nilai kemanusiaan. Hal ini dibuktikan dengan penanganan yang maksimal (dalam memenuhi kebutuhan akan tempat tinggal, pangan, pakaian, kesehatan, tempat ibadah dan pendidikan) terhadap pengungsi Vietnam, Timor Leste, Sri Lanka, Afghanistan dan Rohingya yang pernah datang ke wilayahnya.

## ABSTRACT

**KADARUDIN.** *The Application of Non-Refoulement Principle by Indonesia as a Transit Country of the International Refugee.* (Supervised by **M. Syukri Akub** and **Aswanto**).

This study aims to: (1) determine legal basis for Indonesia to be bound to the principle of non refoulement and (2) describe the way Indonesia coping with the international refugee arriving in Indonesian territory.

The population of the study are Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, the UN High Commissioner for Refugees, the International Organization for Migration, and the International Committee for Red Cross. The sample was selected randomly out of those populations. The data were collected through interviews and documentary inspection and managed with quantitative analysis.

The study indicates that (1) Indonesia is restricted by the non-refoulement principle as a peremptory norm or jus cogens and international customary law. The principle of non refoulement has become erga omnes norm. Because Indonesia has ratified the Convention against Torture, Geneva Convention IV, and the International Covenant on Civil and Political Rights, this consequently affect Indonesia to hold the non refoulement principle, and. (2) Indonesia as a transit country that deals with international refugee has done its best to uphold human values. This is supported by the indications of the maximum treatment towards the refugees (i.e. meeting their for shelters, food, health, religion and education) of Vietnam, Timor Leste, Sri Lanka, Afghanistan and Rohingya who had come to its territory.

## PRAKATA

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT atas Rahmat, Taufik dan Hidayah-Nya sehingga tesis ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya, walaupun dalam wujud yang sangat sederhana.

Tesis yang berjudul “Penerapan Prinsip *Non Refoulement* Oleh Indonesia Sebagai Negara Transit Pengungsi Internasional” merupakan tugas akhir dalam menyelesaikan studi pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin. Penulis menyadari bahwa tulisan ini masih jauh dari kesempurnaan yang disebabkan oleh keterbatasan kemampuan penulis sendiri, sehingga tanpa bantuan para pihak mustahil tesis ini dapat selesai.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada orang tua penulis **Drs. Abdul Latif Nurdin (Alm.)** dan **Ny. Siti Nursiah Ali** yang telah mengasuh, membesarkan, dan mendidik penulis sehingga penulis bisa menjadi seperti sekarang ini. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada saudara(i) penulis yang penuh pengertian mendorong dan mendoakan kesuksesan penulis.

Tesis ini diselesaikan setelah melalui proses penelitian dan konsultasi dengan dosen pembimbing, karena itu seyogianya apabila penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada Bapak Prof. Dr. M. Syukri Akub, S.H., M.H., selaku pembimbing I, karena ditengah kesibukannya sebagai Guru Besar, beliau masih meluangkan

waktunya untuk membimbing penulis. Ucapan terima kasih yang sama penulis sampaikan kepada Bapak Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.S., D.F.M. selaku pembimbing II yang telah banyak meluangkan waktu di tengah kesibukan beliau sebagai Guru Besar dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, akan tetapi masih sempat memberikan perhatian dan bimbingan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Demikian pula ucapan terima kasih penulis ingin sampaikan kepada :

Prof. Dr. dr. Idrus Paturusi, Sp.B., Sp.BO, selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan para Pembantu Rektor.

Prof. Dr. Ir. Mursalim, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin beserta para Asisten Direktur.

Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi (KPS) S2 Ilmu Hukum.

Pimpinan *Bakrie Centre Foundation*, Bapak Anindya N. Bakrie yang telah memberikan beasiswa kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi tanpa terkendala biaya.

Bapak Prof. dr. Veni Hadju, M.Sc., Ph.D. dan Bapak H. Ote yang telah banyak membantu penulis untuk mendapatkan beasiswa *Bakrie Centre Foundation*.

Para dosen pengasuh dan penanggung jawab mata kuliah yang telah memberikan bekal ilmu dan menambah wawasan keilmuan penulis dan beberapa diantaranya juga bertindak sebagai penguji yaitu : Bapak Prof. Dr. Muhadar, S.H., M.Si., Ibu Prof. Dr. Ny. Alma Manuputty, S.H., M.H. dan Bapak Prof. Dr. H. M. Said Karim, S.H., M.H.

Pengelola Program Magister Pascasarjana Universitas Hasanuddin dan seluruh staf atas pelayanannya selama penulis mengikuti perkuliahan dan penyelesaian studi.

Kepala Kantor Perwakilan UNHCR Jakarta, khususnya Bapak Derwin A. Djamaris, Kepala Kantor Perwakilan IOM Jakarta, Khususnya Bapak Hironimus Bala, Kepala Kantor Perwakilan ICRC Jakarta, khususnya Ibu Dinihari Puspita, Ibu Rina Rusman, S.H., M.H. dan Bapak Kushartoyo BS, S.H., M.H. Kementerian Luar Negeri RI, terkhusus para diplomat / PDLN (Pejabat Dinas Luar Negeri) di Dinas III, Direktorat Hukum dan Perjanjian Internasional dan tak lupa pula kepada Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D. terima kasih telah membantu penulis mengadakan penelitian di instansi masing-masing dan telah memberikan pendapatnya guna penyempurnaan isi tesis penulis.

Terkhusus kekasihku tersayang Nilawati Adam, S.Kep., Ners. yang tak henti-hentinya mensupport penulis agar cepat meraih meraih gelar Magister Hukum (M.H.)

Teman-teman Mahasiswa Program Pascasarjana angkatan tahun 2010, kelas pidana, kelas perdata, kelas tata negara serta kelas notariat program studi kenotariatan. Terima kasih atas kerjasama, pengertian dan persahabatan yang indah. Serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu demi satu semoga mendapat imbalan pahala yang setimpal dari Allah SWT.

Akhirnya penulis berharap, tesis ini dapat bermanfaat betapapun kecilnya, baik untuk kepentingan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu hukum khususnya hukum pengungsi internasional, maupun untuk kepentingan praktisi. Amin.

**Motto Hidup :**

“Hanya Saya Yang Berbeda, Tetapi Akan Menjadi Yang Terbaik”

**Kata Mutiara :**

“ . . . . Dan Tolong-Menolonglah Kamu Dalam (Mengerjakan) Kebajikan dan Taqwa, dan Jangan Tolong-Menolong Dalam Berbuat Dosa dan Permusuhan . . . .” (Q.S. Almaidah : 2)

“Revolusi Kemanusiaan Akan Berhenti Pada Satu Titik, Dimana Peluru dan Bedil-Bedil Penghancur Akan Berubah Menjadi Pena-Pena Kearifan dan Pengetahuan” (Ayatullah Sayyid Rohullah Khomeini).

“Yang Penting Adalah Bukan Berapa Lama Kita Hidup, Tetapi Bagaimana Cara Kita Hidup” (Socrates)

Makassar, Mei 2012

Penulis

## DAFTAR ISI

<b>SAMPUL</b> .....	i
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	iii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iv
<b>ABSTRAK</b> .....	v
<b>ABSTRACT</b> .....	vi
<b>PRAKATA</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penulisan .....	10
D. Kegunaan Penulisan .....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	11
A. Tinjauan Umum.....	11
1. Perjanjian Internasional .....	11
2. Ratifikasi .....	16
3. Prinsip <i>Non Refoulement</i> .....	18
4. Pengungsi.....	21
5. Negara Asal dan Negara Tujuan Pengungsi.....	30
B. Teori Ketaatan Hukum .....	31
C. Peristilahan yang Berkaitan dengan Pengungsi.....	32

D. Indonesia Sebagai Negara Transit Para Pengungsi .....	40
E. Hubungan Antara Hukum Internasional dengan Hukum Nasional	42
F. Badan Serta Organisasi yang Terlibat dalam Menangani Pengungsi .....	47
1. Kementerian Luar Negeri RI .....	47
2. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat RI	48
3. UNHCR.....	51
4. IOM.....	53
5. ICRC.....	54
6. PMI .....	56
G. Bagan Kerangka Pikir.....	59
H. Definisi Operasional .....	60
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>62</b>
A. Lokasi Penelitian .....	62
B. Tipe Penelitian .....	62
C. Populasi dan Sampel .....	62
D. Teknik Pengumpulan Data.....	63
E. Jenis dan Sumber Data.....	64
F. Analisis Data .....	64
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>65</b>
A. Indonesia Terikat Dengan Prinsip <i>Non Refoulement</i> .....	65
1. Gambaran Umum Prinsip <i>Non Refoulement</i> .....	67
2. Pengecualian dalam Penerapan Prinsip <i>Non Refoulement</i> .	70

3. Mengikatnya Prinsip <i>Non Refoulement</i> dan Penerapannya Di Indonesia .....	74
B. Indonesia Sebagai Negara Transit Dalam Menangani Pengungsi Internasional Yang Pernah Datang Ke Wilayahnya .....	81
1. Penanganan Indonesia Terhadap Pengungsi Vietnam (1975- 1996).....	82
2. Penanganan Indonesia Terhadap Pengungsi Timor Leste (1999-2008) .....	88
3. Penanganan Indonesia Terhadap Pengungsi Sri Lanka (2009- 2010).....	96
4. Penanganan Indonesia Terhadap Pengungsi Afghanistan (2011) .....	101
5. Penanganan Indonesia Terhadap Pengungsi Rohingya (2009- 2011).....	109
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	128
A. Kesimpulan .....	128
B. Saran.....	129
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	130
<b>LAMPIRAN</b>	

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Hukum Pengungsi internasional adalah bagian dari hukum internasional. Hukum pengungsi internasional lahir demi menjamin keamanan dan keselamatan pengungsi internasional di negara tujuan mengungsi. Selain memberikan perlindungan di negara tujuan, pengungsi internasional juga dilindungi oleh negara-negara yang dilewatinya dalam perjalanan ke negara tujuan mengungsi.

Pengungsi internasional dapat terjadi disetiap negara yang diakibatkan oleh kondisi-kondisi yang membuat seseorang lebih memilih untuk berpindah (mengungsi) dari negara asalnya ke negara lain. Kondisi-kondisi yang dimaksud, adalah kondisi yang tidak aman bagi seseorang atau kelompok, apabila tetap berada pada wilayah negara asalnya, jadi demi keamanan dan keselamatan, orang atau kelompok tersebut memilih untuk berpindah dari wilayah negara asalnya kewilayah negara yang lebih aman bagi mereka.

Hukum pengungsi internasional mengatur bahwa tidak semua orang atau kelompok yang berpindah dari satu wilayah negara ke wilayah negara lainnya dengan serta merta dikategorikan sebagai pengungsi internasional. Banyak dari orang atau kelompok yang berpindah dari negaranya dengan cara *illegal*. *Illegal* disini maksudnya

dengan menjadi imigran gelap atau memasuki wilayah suatu Negara (bukan negaranya) dengan cara yang tidak sesuai dengan aturan hukum internasional.

Masalah pengungsi merupakan persoalan paling pelik yang dihadapi masyarakat dunia saat ini. Banyak diskusi telah dilakukan di Perserikatan Bangsa-Bangsa (yang dalam penulisan selanjutnya penulis singkat dengan kata PBB) untuk terus berusaha mencari cara-cara lebih efektif untuk melindungi dan membantu kelompok yang sangat rentan ini. Sejumlah orang menyerukan ditingkatkannya kerja sama dan koordinasi antar lembaga yang memberi bantuan, sebagian lain menunjuk pada celah-celah dalam peraturan internasional dan menghimbau disusunnya standar-standar dalam bidang ini lebih jauh lagi.

Bagaimanapun, setiap orang setuju bahwa persoalan ini merupakan masalah multi-dimensional dan global. Oleh karenanya setiap pendekatan dan jalan keluar harus dilakukan secara komprehensif dan menjelaskan semua aspek permasalahan, dari penyebab eksodus massal sampai penjabaran respon yang perlu untuk menanggulangi rentang permasalahan pengungsi, dari keadaan darurat sampai pemulangan mereka (repatriasi)<sup>1</sup>. Dalam perdebatan ini beberapa fakta tetap tidak dapat diingkari. Pertama, ketika sejumlah

---

<sup>1</sup>Hak Asasi Manusia dan Pengungsi. Lembar Fakta Nomor 20 ([http://lem\\_fakham\\_dan\\_pengungsi.pdf](http://lem_fakham_dan_pengungsi.pdf)). Diakses pada hari Selasa, 14 Juni 2011, Pukul 20:00 WITA. Hlm. 1-2

pemindahan massal masih mungkin untuk dicegah, tidak ada yang sukarela melakukannya. Tidak ada orang yang menyukai atau memilih menjadi pengungsi. Menjadi pengungsi berarti lebih buruk daripada menjadi orang asing. Pengungsi berarti hidup dalam pembuangan dan tergantung kepada orang lain untuk memperoleh kebutuhan pokok seperti makanan, pakaian dan perumahan. Informasi mengenai jumlah pengungsi di dunia, pembagian wilayah mereka, dan penyebab dari eksodus pada umumnya telah ada. Secara kronologis, informasi ini menyampaikan bahwa masalah pengungsi telah mengalami perubahan drastis dalam jumlah dan mutu selama lima dasawarsa terakhir.

Semenjak pembentukannya, PBB telah bekerja untuk melindungi para pengungsi di seluruh dunia. Pada 1951, saat Kantor Komisaris Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengungsi (yang dalam penulisan selanjutnya penulis singkat dengan kata UNHCR) didirikan, diperkirakan satu juta pengungsi berada dalam mandat UNHCR. Saat ini jumlah tersebut telah meningkat menjadi sekitar 17.5 (tujuh belas koma lima) juta pengungsi, di samping 2.5 (dua koma lima) juta pengungsi yang ditangani oleh bantuan PBB dan perwakilan pekerja untuk pengungsi Palestina di Timur Tengah (UNRWA), dan lebih dari 25 (dua puluh lima) juta orang mengalami pemindahan di dalam negeri<sup>2</sup>. Pada tahun 1951 hampir seluruh pengungsi adalah

---

<sup>2</sup>*Ibid.*

orang Eropa. Saat ini sebagian besar pengungsi berasal dari Asia dan Afrika. Tidak seperti dahulu, pergerakan pengungsi saat ini lebih banyak terjadi dalam bentuk eksodus massal daripada pelarian secara individual. 80% (delapan puluh persen) pengungsi saat ini adalah perempuan dan anak-anak.

Penyebab terjadinya eksodus juga telah berlipat ganda, berbeda dengan dahulu, sekarang dikarenakan bencana alam (ekologi) dan kemiskinan. Akibatnya, banyak pengungsi saat ini yang tidak sesuai dengan apa yang diatur dalam konvensi sehubungan dengan status pengungsi. Hal ini menyangkut korban-korban pengejaran (*persecution*) karena alasan ras, agama, kewarganegaraan, anggota dari kelompok sosial atau pandangan politik tertentu. Situasi pengungsi telah menjadi contoh klasik sifat saling ketergantungan masyarakat internasional, terbukti bagaimana persoalan pengungsi satu negara dapat membawa akibat langsung terhadap negara lainnya. Hal ini juga merupakan contoh saling ketergantungan antara masalah itu. Ada hubungan yang jelas antara persoalan pengungsi dan masalah hak asasi manusia (yang dalam penulisan selanjutnya penulis singkat dengan kata HAM).

Pelanggaran-pelanggaran terhadap hak asasi manusia bukan hanya sebagian diantara penyebab utama eksodus massal, tetapi juga menghilangkan adanya pilihan pemulangan secara sukarela selama hal tersebut terjadi. Pelanggaran terhadap hak kelompok minoritas dan

pertikaian antar suku makin banyak menjadi sumber eksodus massal dan pemindahan di dalam negeri<sup>3</sup>. Pengabaian hak minimum pada pengungsi dan orang-orang yang dipindahkan di dalam negeri merupakan dimensi lain dari hubungan antara kedua masalah tersebut. Selama dalam proses mencari suaka, jumlah orang-orang yang menghadapi upaya-upaya pembatasan, yang menyebabkan mereka tidak mempunyai akses pada wilayah yang aman, semakin bertambah.

Pada sejumlah contoh, pencari suaka dan pengungsi ditahan dan dikembalikan dengan paksa ke daerah di mana jiwa, kemerdekaan dan keamanan mereka terancam. Beberapa di antara mereka diserang oleh kelompok bersenjata, atau dimasukkan menjadi anggota angkatan bersenjata dan dipaksa berperang untuk salah satu pihak atau pihak lainnya dalam pertikaian sipil. Pencari suaka dan pengungsi juga menjadi korban serbuan berdasarkan ras. Para pengungsi mempunyai hak yang harus dihormati sebelum, selama dan setelah proses pencarian suaka. Penghormatan terhadap HAM merupakan syarat yang penting untuk mencegah dan menyelesaikan masalah arus pengungsi saat ini.

Oleh karena itu masalah pengungsi telah menjadi isu internasional yang harus segera ditangani. Komitmen masyarakat internasional untuk menentang segala bentuk tindakan pelanggaran

---

<sup>3</sup>*Ibid.*

HAM berat, baik itu kejahatan terhadap kemanusiaan, genosida, atau kejahatan lainnya, yang menjadikan cikal bakal lahirnya pengungsi<sup>4</sup>. Sepanjang sejarah manusia dibelahan bumi manapun selalu terpaksa melarikan diri dari tempat kelahirannya dan mencari tempat untuk berlindung dari penganiayaan, kekerasan, maupun konflik bersenjata, namun baru pada awal abad ke-20 negara-negara menyadari bahwa untuk melindungi pengungsi dibutuhkan kerjasama global<sup>5</sup>. Maka dalam bentuk penanganannya, masyarakat internasional berkomitmen untuk memberikan kontribusi terhadap penyelesaian permasalahan yang terkait dengan pengungsi, setiap negara dapat bertanggung jawab dan menjamin agar hak warganya dihormati, oleh karenanya perlindungan internasional hanya diperlukan jika perlindungan nasional tidak diberikan atau tidak ada. Pada saat itu, tanggung jawab utama untuk memberikan perlindungan internasional terletak pada negara dimana individu mencari suaka.

Setiap negara mempunyai tugas umum untuk memberikan perlindungan internasional sebagai kewajiban yang dilandasi hukum internasional, termasuk prinsip *non refoulement* sebagai norma yang harus dihormati dan wajib ditaati oleh semua negara. Akan tetapi

---

<sup>4</sup>Kadarudin, *Penanganan Pemerintah Indonesia Terhadap Pengungsi Rohingya Menurut Konvensi 1951*. Jurnal Hukum Internasional "Jurisdictionary" Vol. VI Nomor 1. Juni 2010. Makassar: Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, (2010). Hlm. 114

<sup>5</sup>UNHCR, *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional, Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR*. (Switzerland: Komisaris Tinggi PBB Untuk Urusan Pengungsi, 2005). Hlm. 5

dalam praktiknya, banyak negara-negara yang kemudian enggan menerima para pencari suaka dan pengungsi serta mengabaikan hak-hak asasi para pencari suaka dan pengungsi tersebut, bahkan melanggar prinsip mengenai larangan pengusiran atau pengembalian (*non refoulement*) yang sudah menjadi hukum kebiasaan internasional, sebut saja Negara Thailand, yang telah melanggar prinsip *non refoulement* yang ia lakukan kepada para pencari suaka Rohingya asal Myanmar dan Bangladesh yang datang ke negaranya.

Seharusnya Myanmar dan Bangladesh (yang menyebabkan terjadinya arus pengungsi Rohingya) juga dapat bercermin kepada Kanada ataupun Australia yang tetap mempertahankan politik multikulturalisme yaitu tetap membiarkan komunitas-komunitas budaya tetap hidup berdampingan tanpa kehilangan identitasnya, kehidupan yang saling menghargai keyakinan dan pandangan budaya masing-masing diutamakan dalam persatuan yang dibentuk<sup>6</sup>. Dapat kita bayangkan, jika banyak negara melakukan hal yang sama seperti yang dilakukan oleh Negara Thailand terhadap pengungsi yang datang ke wilayahnya, ini berbanding terbalik dengan apa yang dilakukan oleh Indonesia yang telah banyak membantu para pengungsi yang datang ke wilayahnya, bahkan menangani para pengungsi tersebut berdasarkan penanganan sesuai yang diatur dalam Konvensi 1951 walaupun hingga saat ini (Mei 2012) Indonesia belum meratifikasi

---

<sup>6</sup>Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2005). Hlm. 58

Konvensi 1951, beberapa penanganan yang dilakukan Indonesia yaitu non diskriminasi terhadap pengungsi yang berasal dari negara manapun (*Article 3* Konvensi 1951), penyatuan (*Article 20* Konvensi 1951), tempat tinggal (*Article 21* Konvensi 1951), pendidikan (*Article 22* Konvensi 1951), pertolongan publik (*Article 23* Konvensi 1951) serta larangan pengusiran atau pengembalian ke negara asal (*non refoulement / Article 33* Konvensi 1951), penanganan-penanganan seperti ini sudah dilakukan oleh Indonesia mulai dari tahun 1975 hingga saat ini, di dukung pula dengan salah satu pasal dalam konstitusi kita yang menyatakan bahwa :

“setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain”<sup>7</sup>.

Ketika terjadinya perang saudara antara Vietnam Selatan dan Vietnam Utara (Vietkong)<sup>8</sup>, tercatat sekitar 250 ribu pengungsi berlabuh / terdampar di Pulau Galang, Kepulauan Riau, Indonesia. Atas dasar kemanusiaan, pemerintah Indonesia memutuskan bekerjasama dengan UNHCR untuk membuat penampungan bagi para pengungsi Vietnam yang didanai oleh UNHCR. Selama 18 tahun para pengungsi tersebut bertempat tinggal di Indonesia hingga pada tahun 1996.

---

<sup>7</sup>Fandi Ahmad dan Tim Setia Kawan, *UUD 1945 Amandemen Pertama-Keempat “1999 – 2002”*. (Jakarta: Setia Kawan, 2004). Pasal 28G ayat 2. Hlm. 23

<sup>8</sup>Anonim. 2011. *Kisah Pilu Manusia Perahu Vietnam* ([Http://www.dewo.wordpress.com/2006/02/16/kisah-pilu-manusia-perahu-vietnam](http://www.dewo.wordpress.com/2006/02/16/kisah-pilu-manusia-perahu-vietnam)). Diakses pada hari Selasa, 14 Juni 2011, Pukul 20:30 WITA

Peristiwa tersebut tidak sampai di situ saja, setelah pemulangan pengungsi dari Vietnam tersebut, Indonesia saat ini telah menjadi negara transit bagi para migran, pencari suaka dan pengungsi dengan negara tujuan Australia. Data UNHCR menunjukkan terdapat 773 (tujuh ratus tujuh puluh tiga) pencari suaka dan pengungsi telah berada di wilayah Indonesia<sup>9</sup>. Selain pencari suaka dan pengungsi, terdapat 514 (lima ratus empat belas) imigran berada di Indonesia<sup>10</sup>. Para imigran, pencari suaka dan pengungsi yang datang dari Aljazair, Afghanistan, Iran, Cina, Sri Lanka hingga yang baru-baru ini yaitu Pengungsi Rohingya yang berasal dari Myanmar dan Bangladesh sempat singgah, bahkan tinggal untuk beberapa waktu di Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas serta melihat arti penting dari prinsip *non refoulement* bagi Indonesia sebagai negara transit para pengungsi, maka penulis dapat merumuskan masalahnya sebagai berikut :

1. Apa yang mendasari Indonesia terikat dengan prinsip *non refoulement* ?
2. Bagaimana Indonesia sebagai negara transit dalam menangani pengungsi internasional yang pernah datang ke wilayahnya ?

---

<sup>9</sup>UNHCR, Data Pengungsi dan Pencari Suaka Per-31 Desember 2010.

<sup>10</sup>Data Imigran Gelap di Indonesia yang Terdata dan Berada di bawah Pengawasan IOM hingga 30 April 2011.

### **C. Tujuan Penulisan**

1. Untuk mengetahui dasar hukum Indonesia terikat dengan prinsip *non refoulement*.
2. Untuk mengetahui penanganan Indonesia sebagai negara transit dalam menangani pengungsi internasional yang pernah datang ke wilayahnya.

### **D. Kegunaan Penulisan**

1. Menambah khasanah pengetahuan ilmu hukum pada umumnya dan hukum pengungsi internasional khususnya tentang penerapan prinsip *non refoulement* oleh Indonesia.
2. Memberikan gambaran secara garis besar tentang penanganan Indonesia sebagai negara transit dalam menangani pengungsi internasional yang pernah datang ke wilayahnya.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum

##### 1. Perjanjian Internasional.

Dewasa ini perjanjian internasional memainkan peranan yang sangat penting dalam mengatur kehidupan dan pergaulan antar negara. Melalui perjanjian internasional tiap negara menggariskan dasar kerjasama mereka dalam mengatur berbagai kegiatan serta menyelesaikan masalah, oleh karena itu adalah suatu kelaziman bila negara-negara berdaulat menghendaki suatu persoalan diselesaikan melalui perangkat norma yang disusun atas dasar kesepakatan bersama dengan tujuan dan akibat-akibat hukum tertentu, maka secara formal lahir dalam bentuk perjanjian internasional.

Perjanjian internasional merupakan instrumen yuridis oleh karenanya mengikat para pihak<sup>11</sup>. Mengikat disini adalah melahirkan hak dan kewajiban para pihak yang membuatnya. Seperti yang ditegaskan oleh Oppenheim-Lauterpacht<sup>12</sup>:

*“International treaties are agreements of contractual charter between states, creating legal rights and obligations between*

---

<sup>11</sup>Boer Mauna, *Hukum Internasional, Pengertian Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*. (Bandung: P.T. Alumni, 2005). Hlm. 82

<sup>12</sup>C.S.T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, *Modul Hukum Internasional*, (Jakarta: Djambatan, 2002). Hlm. 105

*the parties*". (perjanjian adalah suatu persetujuan antarnegara, yang menimbulkan hak dan kewajiban di antara para pihak).

Dari uraian yang dikemukakan di atas, perjanjian internasional dapat pula diuraikan sebagai<sup>13</sup>:

"Kata sepakat antara dua atau lebih subyek hukum internasional mengenai suatu obyek atau masalah tertentu dengan maksud untuk membentuk hubungan hukum atau melahirkan hak dan kewajiban yang diatur oleh hukum internasional".

Subyek-subyek hukum yang dimaksud disini adalah negara. Seperti halnya dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja<sup>14</sup>:

"Perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu".

Dalam konteks seperti yang dimaksud di atas, perjanjian internasional dibedakan ke dalam dua golongan, yaitu: *"law making*

---

<sup>13</sup>I Wayan Partiana, *Hukum Perjanjian Internasional, Bagian 1*. (Bandung: Mandar Maju, 2002). Hlm. 12

<sup>14</sup>Mochtar Kusumaatmadja dan Ety R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Alumni, 2003). Hlm. 117

*treaties*" dan "*treaty contracts*"<sup>15</sup>. Konvensi Wina tahun 1969 tentang hukum perjanjian internasional, Pasal 2 butir a menyebut pula bahwa perjanjian internasional adalah:

*"Treaty means an international agreement concluded between states in written form and governed by international law, wheather embodied in a single instrument or in two or more related instruments and its particular designation".* (Perjanjian adalah suatu persetujuan yang diadakan antara negara-negara dalam bentuk tertulis, dan diatur oleh hukum internasional, apakah dalam instrumen yang berkaitan dan apapun nama yang diberikan padanya).

Konvensi Wina tentang perjanjian Internasional ini dengan tegas menyatakan bahwa konvensi ini hanya mengatur perjanjian

---

<sup>15</sup>Baik *law making treaty* maupun *treaty contracts* kedua-duanya adalah suatu kontrak, yaitu suatu perjanjian atau persetujuan antara pihak-pihak yang mengadakannya dan yang mengakibatkan timbulnya hak-hak dan kewajiban bagi peserta-pesertanya. Oleh karena itu bukan saja *law making treaty*, namun *treaty contracts* juga secara tidak langsung, melalui proses hukum kebiasaan dapat juga merupakan *law making*. Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*. (Bandung: Bina Cipta, 1978). Hlm. 114-115; Bandingkan dengan J.G. Starke, *Introduction to International Law, "Ninth edition"*, (London: Butterworths, 1984). Hlm. 40-44

antar negara<sup>16</sup>. Maksud pernyataan ini adalah bahwa bukan hanya negara yang dapat menjadi peserta dalam perjanjian internasional, melainkan organisasi-organisasi atau badan internasional juga dapat menjadi peserta dalam perjanjian internasional. Oleh karenanya konferensi menganggap perlu mengatur perjanjian yang diadakan oleh organisasi-organisasi atau badan internasional secara tersendiri<sup>17</sup>.

Dalam perkembangan kehidupan bersama manusia yang cenderung semakin tidak mengenal batas negara ini, boleh jadi kesepakatan antar negara-negara dalam menyelesaikan berbagai persoalan yang dituangkan dalam bentuk perjanjian internasional merupakan sumber hukum yang semakin penting. Persoalannya, karena semakin banyak masalah transnasional yang memerlukan pengaturan yang jangkauannya hanya mungkin dilakukan dengan instrumen perjanjian internasional. Hal itu disebabkan perjanjian internasional sudah berhasil menciptakan norma-norma hukum baru yang diperlukan untuk mengatur hubungan antar negara dan

---

<sup>16</sup>Konferensi Wina tahun 1969 ini menghasilkan Konvensi Wina mengenai hukum perjanjian, yang hanya mengatur perjanjian antar negara. (*Vienna Convention on the Law of Treaties*, 1969).

<sup>17</sup>Konvensi Wina tahun 1986, tentang perjanjian antar negara dengan organisasi internasional dan perjanjian antara organisasi internasional dengan organisasi internasional.

antar masyarakat negara-negara yang volumenya semakin besar, intensitasnya semakin kuat, dan materinya semakin kompleks<sup>18</sup>.

Diantara sumber hukum internasional, perjanjian internasional dianggap sebagai sumber hukum yang terpenting. Hal ini didasarkan apabila kita melihat kenyataan dewasa ini, bahwa semakin banyak saja persoalan di dunia internasional yang diatur dengan perjanjian antar negara-negara termasuk pula masalah yang diatur oleh hukum kebiasaan internasional. Namun sering kita temui kesulitan dalam mempelajari masalah perjanjian internasional ini ialah karena banyaknya istilah yang digunakan untuk perjanjian internasional. Perjanjian internasional itu ada kalanya dinamakan traktat (*treaty*), pakta (*pact*), konvensi (*convention*), piagam (*statute*), *charter*, *declaration*, *protocol*, *arrangement*, *accord*, *modus vivendi*, *covenant*, dan sebagainya. Dilihat secara yuridis semua istilah ini tidak mempunyai arti tertentu, dengan perkataan lain semuanya adalah perjanjian internasional.

Dalam perkembangannya, perjanjian Internasional dibagi atas 2 (dua) golongan berdasarkan proses pembentukan dan pembuatannya. Pertama Perjanjian internasional yang diadakan dengan tiga tahap, yaitu: perundingan, penandatanganan dan

---

<sup>18</sup>M. Burhan Tsani, *Hukum dan Hubungan Internasional*. (Yogyakarta: Liberty, 1980). Hlm. 8-9

ratifikasi (pengesahan). Biasanya perjanjian semacam ini diadakan untuk hal-hal yang dianggap sangat penting (vital) sehingga memerlukan persetujuan badan-badan yang berwenang (*treaty-making power*). Kedua perjanjian internasional yang diadakan hanya melalui dua tahap, yaitu: perundingan dan penandatanganan tanpa ratifikasi. Biasanya perjanjian ini kurang begitu penting (vital), sederhana dan memerlukan penyelesaian yang cepat. Misalnya: perjanjian perdagangan yang berjangka pendek<sup>19</sup>. Selain itu terdapat pula pendapat lain yang mengemukakan bahwa "*Law making treaties*", adalah perjanjian internasional yang mengandung kaidah-kaidah hukum yang dapat berlaku secara universal bagi anggota masyarakat bangsa-bangsa, sehingga dengan demikian dikategorikan sebagai perjanjian-perjanjian internasional yang berfungsi sebagai sumber langsung hukum internasional<sup>20</sup>.

Sedangkan perjanjian internasional yang digolongkan sebagai "*treaty contracts*" mengandung ketentuan-ketentuan yang mengatur hubungan-hubungan atau persoalan-persoalan khusus antara pihak yang mengadakannya saja, sehingga hanya berlaku

---

<sup>19</sup>Alma Manuputty dkk, *Hukum Internasional*. (Depok: Rehta, 2008). Hlm. 110

<sup>20</sup>Mieke Komar dkk, *Suatu Catatan tentang Praktek Indonesia dalam hubungan dengan Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional*. (Banda Aceh: Simposium Pola Umum Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan, 1976). Hlm. 3

khusus bagi para peserta perjanjian. Oleh sebab itu perjanjian-perjanjian internasional yang tergolong *treaty contracts* tidak secara langsung menjadi sumber hukum internasional. Kecenderungan semakin pentingnya perjanjian internasional dalam mengatur berbagai persoalan, ternyata tidak hanya berlangsung dalam bidang hukum publik internasional, melainkan juga berlangsung dalam bidang hukum perdata internasional (HPI).

## 2. Ratifikasi.

Ratifikasi atau pengesahan suatu perjanjian internasional merupakan tahap yang paling penting dalam *treaty making process* (proses pembentukan perjanjian). Pada tahap itulah negara memberikan persetujuannya untuk diikat secara definitif, artinya ratifikasi juga berarti menyerahkan sedikit kedaulatan negara kepada suatu perjanjian internasional<sup>21</sup>. Oleh karena itu proses ratifikasi bukanlah suatu hal yang mudah karena menyangkut berbagai aspek kehidupan bangsa.

Kata ratifikasi berasal dari "*Ratificare*" dalam bahasa latin artinya "pengesahan" (*confirmation*) atau "persetujuan" (*approval*). Ratifikasi (pengesahan) adalah "tindakan pengesahan/penguatan yang dilakukan oleh badan yang berwenang (*treaty making power*) suatu negara, bagi persetujuan terhadap suatu perjanjian yang

---

<sup>21</sup>Boer Mauna, *Op.Cit.* Hlm.186

diberikan dengan penandatanganan yang bersifat sementara (*ad referendum*) atau dengan pembubuhan paraf atau *initials* oleh peserta dari negara yang bersangkutan<sup>22</sup>.

*Convention on the law of treaties* yang diadakan di kota Wina tahun 1969 memberi arti pada ratifikasi sebagai berikut:

*“Ratification means in each case the international act so named where by state establishes on the international plans its consent to be bound by treaty”*<sup>23</sup>.

Ratifikasi merupakan tindakan suatu negara yang dipertegas oleh pemberian persetujuannya untuk diikat dengan suatu perjanjian. Sehingga pada dasarnya Konvensi Wina menekankan pada persetujuan yang akan meningkatkan rencana perjanjian menjadi perjanjian yang berlaku mengikat bagi negara-negara peserta.

Selanjutnya Pasal 14 Konvensi Wina Menyatakan berlakunya suatu persetujuan suatu negara untuk diikat pada perjanjian dinyatakan dalam bentuk ratifikasi bila<sup>24</sup>:

1. Perjanjian itu sendiri mengharuskan supaya persetujuan diberikan dalam bentuk ratifikasi.

---

<sup>22</sup>Alma Manuputty, *Op.Cit.* Hlm. 118

<sup>23</sup>Konvensi Wina 1969 tentang hukum perjanjian, Pasal 2 ayat 1 huruf (b)

<sup>24</sup>Boer Mauna, *Op.Cit.* Hlm. 118

2. Bila terbukti bahwa negara-negara yang ikut berunding setuju untuk mengadakan ratifikasi
3. Bila utusan-utusan negara menandatangani perjanjian tersebut dengan syarat untuk meratifikasinya, atau
4. *Full powers* (surat kuasa) delegasi itu sendiri menyatakan bahwa ratifikasi diharuskan kemudian.

Dengan demikian tujuan dari adanya ratifikasi adalah memberikan kesempatan kepada badan-badan legislatif pada negara-negara dengan sistem representatif melakukan pengecekan kembali naskah perjanjian. Sebab sebelumnya peran parlemen dalam proses pembuatan perjanjian tidak ada karena mulai dari perundingan (*negotiation*) sampai pada tahap penandatanganan (*signature*) hanya dilakukan oleh utusan-utusan negara.

Sehingga ratifikasi dianggap perlu dan penting karena<sup>25</sup>:

1. Perjanjian-perjanjian itu umumnya menyangkut kepentingan dan mengikat masa depan negara dalam hal-hal tertentu, karena itu harus disahkan oleh kekuasaan tertinggi.
2. Untuk menghindari kontroversi antara utusan-utusan yang berunding dengan pemerintah yang mengutus mereka.
3. Perlu adanya waktu agar instansi-instansi yang bersangkutan dapat mempelajari naskah yang diterima.
4. Pengaruh rezim parlementer yang mempunyai wewenang untuk mengawasi kegiatan-kegiatan eksekutif.

### **3. Prinsip *Non Refoulement*.**

Berdasarkan Pasal 14 ayat (1) *Universal Declaration of Human Right* 1948 (Deklarasi Universal HAM), setiap orang

---

<sup>25</sup>*Ibid.*

memiliki hak untuk mencari dan menikmati suaka dari negara lain karena takut akan penyiksaan. Setiap pencari suaka-pun memiliki hak untuk tidak diusir atau dikembalikan secara paksa apabila mereka telah tiba di suatu negara dengan cara yang tidak lazim. Prinsip ini kemudian dikenal sebagai prinsip *non refoulement*.

Pasal 33 ayat (1) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi menyebutkan bahwa negara-negara peserta konvensi ini tidak diperbolehkan untuk mengusir ataupun mengembalikan pengungsi dalam bentuk apapun ke luar wilayahnya dimana keselamatan dan kebebasan mereka terancam karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial ataupun pandangan politiknya<sup>26</sup>. Selain itu definisi yang hampir sama dikemukakan oleh Michelle Foster :

*“The key protection in the refugee convention is non-refoulement, the obligation on states not to return a refugee to place in which he will face the risk of being persecuted”* (inti dari perlindungan terhadap pengungsi adalah negara berkewajiban untuk tidak memulangkan para pengungsi ke negara asal dimana keselamatan mereka terancam karena adanya penyiksaan)<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup>Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2002). Hlm. 96

<sup>27</sup>Michelle Foster, *Protection Elsewhere: the Legal Implications of Requiring Refugees to seek Protection in Another State*. Michigan Journal of International Law Volume 28:223 (2007). Hlm. 226

Prinsip *non refoulement* ini tidak hanya terdapat pada Konvensi 1951, namun juga tercantum secara implisit maupun eksplisit pada Pasal 3 Konvensi Anti Penyiksaan (*Convention Against Torture*), Pasal 45 paragraf 4 Konvensi Jenewa IV (*Fourth Geneva Convention*) tahun 1949, Pasal 13 pada Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) 1966, dan instrumen-instrumen HAM lainnya.

Prinsip inipun telah diakui sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional (*international customary law*). Dalam arti, negara yang belum menjadi pihak (*state parties*) dari Konvensi 1951 pun harus menghormati prinsip *non refoulement* ini. Prinsip utama yang melatar belakangi perlindungan internasional bagi pengungsi, perangkat-perangkat kuncinya adalah Konvensi 1951 dan Protokol 1967<sup>28</sup>. Ketentuan-ketentuan yang tercakup di dalamnya 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.

---

<sup>28</sup>UNHCR, *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional, Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR*. Op.Cit. Hlm. 39

- d. Kewajiban pengungsi kepada negara tempatnya suaka.
- e. Tugas negara untuk bekerja sama dengan UNHCR dalam melaksanakan fungsi-fungsinya.

Namun lebih spesifik lagi yang dimaksud dengan prinsip *non-refoulement* adalah :

- a. Melarang pengembalian pengungsi dengan cara apapun ke negara atau wilayah dimana hidup atau kebebasannya terancam dikarenakan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politiknya.
- b. Pengecualian hanya dapat dilakukan jika pengungsi yang bersangkutan merupakan ancaman bagi keamanan nasional atau yang bersangkutan telah dijatuhi hukuman atas kejahatan yang serius, berbahaya bagi masyarakat namun tidak berlaku jika individu tersebut menghadapi resiko penyiksaan atau perlakuan atau hukuman yang kejam, tidak manusiawi atau menghinakan.
- c. Sebagai bagian dari hukum kebiasaan dan traktat, prinsip dasar ini mengikat semua negara.

#### **4. Pengungsi**

Pengertian pengungsi dapat dibagi menjadi tiga, yakni pengertian pengungsi menurut instrumen internasional, regional dan pengertian dari para pakar, dalam perangkat internasional itu tertuang dalam Statuta UNHCR, Konvensi 1951, Protokol 1967 dan *UN Declaration on Territorial Asylum* 1967, sedangkan dalam instrumen regional yaitu *the 1928 Havana Convention on Asylum*,

*the 1933 Montevideo Convention on Territorial Asylum and Diplomatic Asylum, the 1951 Latin American Cartagena Declaration on Refugees*<sup>29</sup>.

Instrumen internasional yang dimaksudkan disini adalah ketentuan-ketentuan yang berlaku secara global, adapun instrumennya terdiri dari atas :

#### Menurut Statuta UNHCR

Instrumen ini disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, dalam Resolusi 428 (V), bulan Desember 1959. *United Nations High Commissioner for Refugees* (Komisi Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Urusan Pengungsi) di bentuk pada bulan Januari 1951. 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. Pengertian istilah tersebut adalah sebagai berikut<sup>30</sup> :

- 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

---

<sup>29</sup>UNHCR, *The 1951 Refugee Convention Questions & Answers*. (Switzerland: Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi, 2007). Hlm. 5

<sup>30</sup>Achmad Romsan dkk, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*. (Bandung: Sanic Offset, 2003). Hlm. 40

(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 dapat mendapat perlindungan UNHCR, sedangkan definisi pengungsi dalam Konvensi 1951<sup>31</sup> terdiri dari :

1. 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.

Didalam pasal penyertaan ini diatur bahwa untuk memperoleh status pengungsi, seseorang harus mempunyai ketakutan yang beralasan karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaannya didalam 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

---

<sup>31</sup>UNHCR, *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional, Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR*. Op.Cit. Hlm. 53

atau tidak berhak mendapatkan perlindungan internasional.

Didalam pasal pengecualian ini diatur bahwa walaupun kriteria pasal penyertaan seperti yang telah dijelaskan diatas 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.

Didalam 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.

Menurut Protokol 1967 :

Pengertian pengungsi terdapat dalam Pasal 1 ayat 2 Protokol 1967, 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”. (... dikarenakan ketakutan yang beralasan akan menerima penganiayaan karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaanya di dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politiknya, berada di luar negaranya dan tidak dapat, dikarenakan ketakutan tersebut, atau tidak ingin untuk memperoleh perlindungan dari negara tersebut; atau seseorang yang tidak mempunyai kewarganegaraan dan berada di luar negara tempatnya menetap sebagai akibat dari peristiwa tertentu, tidak dapat, atau dikarenakan ketakutannya tersebut, tidak ingin kembali ke negaranya)<sup>32</sup>.*

Jadi, pengertian pengungsi menurut Konvensi 1951 dengan Protokol 1967 itu berbeda. Perbedaan pengertian pengungsi di sini membedakan pengungsi antara pengungsi sebelum tahun 1951 dengan pengungsi sesudah 1951, disamping itu menurut Deklarasi PBB Tahun 1967 tentang Suaka Teritorial (*UN. Declaration on Territorial Asylum 1967*). Dalam Deklarasi Suaka Teritorial tahun 1967 ini memperluas efektivitas perlindungan internasional terhadap para pengungsi yang dimaksudkan untuk mengembangkan instrumen hukum internasional untuk para pengungsi dan juga untuk memastikan bahwa mereka diperlakukan

---

<sup>32</sup>Achmad Romsan dkk, *Op.Cit.* Hlm. 42-43

khusus yang berkaitan dengan hak untuk bekerja, jaminan sosial, serta akses terhadap dokumen perjalanan.

Pengertian pengungsi menurut Deklarasi Suaka Teritorial tahun 1967 adalah “setiap orang yang meninggalkan negaranya, termasuk mendapatkan perlakuan yang sewajarnya, dan pemulangan ke negaranya”, jadi dengan kata lain instrumen-instrumen tersebut sudah memberikan penjelasan yang mudah dipahami mengenai pengertian pengungsi. Menurut penulis pengertian menurut instrumen-instrumen di atas saling melengkapi dan menyesuaikan dengan kondisi yang ada. Seperti Protokol 1967 memperluas penerapan konvensi dengan menambahkan situasi “pengungsi baru,” yakni orang-orang yang walaupun memenuhi definisi konvensi status pengungsi, akan tetapi mereka menjadi pengungsi akibat peristiwa yang terjadi setelah 1 Januari 1951<sup>33</sup>.

Sedangkan instrumen regional yang dimaksudkan disini adalah ketentuan-ketentuan yang berlaku secara regional atau di wilayah tertentu saja, adapun instrumennya terdiri dari atas :

#### Menurut Konvensi Pengungsi OAU

Konvensi Pengungsi OAU ini muncul dari pengalaman perang kemerdekaan di afrika dan pada tahun 1965 dibentuklah

---

<sup>33</sup>UNHCR *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional, Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR*, Op.Cit. Hlm. 58

*Commission on Refugees* (komisi pengungsi) di Afrika<sup>34</sup>. Konvensi ini mewakili perluasan yang penting dari konsep pengungsi karena mengartikan pengungsi sebagai orang-orang yang lari dari dampak tanpa pandang bulu dari perang sipil, misalnya layak dianggap pengungsi dibawah Konvensi Pengungsi OAU walau salah satu unsur penganiayaan dari Konvensi 1951 tidak ada. Konvensi Pengungsi OAU, memberikan definisi pengungsi sebagai berikut :

“Seorang pengungsi adalah seseorang yang terpaksa meninggalkan negaranya karena agresi diluar, pendudukan, dominasi asing atau kejadian-kejadian yang mengganggu ketertiban umum secara serius di salah satu bagian atau di seluruh negara asal atau negara kebangsaan”<sup>35</sup>.

Ketentuan ini mengandung ke lima kriteria yang harus dipenuhi untuk menentukan status pengungsi seseorang, yakni :

- a. Ketakutan yang beralasan;
- b. Penganiayaan;
- c. Alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaannya di dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik yang dimilikinya;

---

<sup>34</sup>D. W. Bowett, *Hukum Organisasi Internasional*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2007). Hlm. 306

<sup>35</sup>UNHCR *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional, Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR, Op.Cit.* Hlm. 58

- d. Di luar negara kebangsaannya/bekas tempat menetapnya;
- e. Tidak dapat atau tidak ingin dikarenakan ketakutannya itu memperoleh perlindungan dari negaranya atau kembali ke negaranya<sup>36</sup>.

#### Menurut Negara-Negara Amerika Latin

Instrumen hukum yang pertama yang digunakan untuk memberikan perlindungan terhadap para pengungsi adalah *the 1928 Havana Convention on Asylum* (Konvensi Havana tahun 1928 tentang Suaka), *the 1933 Montevideo Convention on Political Asylum* (Konvensi Montevideo tahun 1933 tentang Suaka Politik) dan *the 1945 Caracas Conventions on Territorial Asylum and Diplomatic Asylum* (Konvensi Karakas tentang Suaka Teritorial dan Suaka Diplomatik tahun 1945), kesemua konvensi tersebut memberikan definisi yang hampir sama dengan definisi pengungsi dalam Konvensi Pengungsi *Organization of Africa Union* (yang dalam penulisan selanjutnya penulis singkat dengan kata OAU), yakni: "Pengungsi adalah orang-orang yang terpaksa meninggalkan negaranya karena agresi dari luar, pendudukan, dominasi asing atau adanya kejadian yang mengganggu ketertiban umum secara serius di salah satu bagian atau di seluruh negara kebangsaan<sup>37</sup>".

---

<sup>36</sup> *Ibid.*  
<sup>37</sup> *Ibid.*

Definisi lain mengenai pengungsi juga terdapat dalam Deklarasi Kartagena, walaupun bagian dari definisi ini jelas dipengaruhi Konvensi Pengungsi OAU<sup>38</sup> serta mencerminkan sejarah kepengungsian massal akibat perang sipil di negara-negara Amerika. Sementara deklarasi tersebut tidak mengikat secara hukum, prinsip-prinsip termasuk definisi pengungsi telah dimasukkan ke dalam hukum nasional dan pelaksanaan negara-negara Amerika Tengah dan Latin. Deklarasi Kartagena memberikan definisi pengungsi sebagai berikut :

“Pengungsi jika mereka meninggalkan negaranya karena hidup, keselamatan atau kebebasannya telah terancam oleh kekerasan umum, agresi asing, konflik dalam negeri, pelanggaran berat atas hak azasi manusia atau keadaan-keadaan lain yang mungkin mengganggu ketertiban umum secara serius”<sup>39</sup>.

Kelemahan konvensi-konvensi di atas, yaitu *the 1928 Havana Convention on Asylum* (Konvensi Havana tahun 1928 tentang Suaka), *the 1933 Montevideo Convention on Political Asylum* (Konvensi Montevideo tahun 1933 tentang Suaka Politik) dan *the 1945 Caracas Conventions on Territorial Asylum and*

---

<sup>38</sup>OAU adalah salah satu organisasi regional yang mempunyai keanggotaan terbatas, tetapi mempunyai kepentingan yang relative luas. Lihat Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Organisasi Internasional*, (Jakarta: UI Press, 1990). Hlm. 14 – 15

<sup>39</sup>UNHCR *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional, Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR*, *Op.Cit.* Hlm. 59

*Diplomatic Asylum* (Konvensi Karakas tentang Suaka Teritorial dan Suaka Diplomatik tahun 1945) adalah tidak mengatur tentang peristiwa yang terjadi di tahun 1970-an dan 1980-an. Karena itu dalam Deklarasi Kartagena, memuat definisi pengungsi sama dengan definisi yang ada dalam Konvensi OAU. Konvensi Havana tahun 1928 tentang Suaka, Konvensi Montevideo tahun 1933 tentang Suaka Politik dan Konvensi Karakas tentang Suaka Teritorial dan Suaka Diplomatik tahun 1945 serta Deklarasi Kartagena kesemuanya ini sama-sama memberikan pengertian tentang pengungsi meskipun tempat berlakunya berbeda. Meskipun ada beberapa kelemahan tertentu hal itu tidak menyebabkan berkurangnya pemahaman tentang pengertian pengungsi.

Sedangkan pengertian pengungsi menurut para ahli yaitu :

(1) Menurut Malcom Proudfoot

Malcom Proudfoot memberikan pengertian pengungsi dengan melihat keadaan para pengungsi akibat Perang Dunia II. Walaupun tidak secara jelas dalam memberikan pengertian tentang pengungsi, pengertiannya yaitu :

*“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 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 underv military dictation; and the deportation for forced labour to bolster the German war effort*'. (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)<sup>40</sup>.

## (2) Menurut Pietro Verri

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

---

<sup>40</sup>Achmad Romsan dkk, *Ibid.* Hlm. 35

adalah *“applies to many person who has fled the country of his nationality to avoid persecution or the threat of persecution”*<sup>41</sup>.

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.

Berdasarkan ketiga definisi tersebut (menurut instrument internasional, regional dan pengertian para pakar) di atas, menurut penulis pengertian pengungsi adalah sekelompok orang yang meninggalkan negaranya (melewati batas negara) karena terpaksa yang disebabkan adanya rasa takut akan penganiayaan, penyiksaan atau ancaman penyiksaan, pengusiran, adanya perlawanan politik atau pemberontak dengan alasan ras, agama, kebangsaan dan keanggotaannya dalam kelompok sosial tertentu.

## **5. Negara Asal dan Negara Tujuan Pengungsi.**

Negara asal pengungsi adalah negara yang menyebabkan terjadinya pengungsian, dimana warganegaranya terpaksa meninggalkan negara asalnya (melewati batas negara) karena disebabkan adanya rasa takut akan penganiayaan, penyiksaan atau ancaman penyiksaan, pengusiran, adanya perlawanan politik

---

<sup>41</sup> *Ibid.* Hlm. 36-37

atau pemberontak dengan alasan ras, agama, kebangsaan dan keanggotaannya dalam kelompok sosial tertentu yang terjadi di negara tersebut, negara asal pengungsi ini juga biasa disebut dengan negara pengirim atau negara yang menyebabkan arus pengungsian, contoh Negara Myanmar dan Bangladesh yang menjadi negara asal Pengungsi Rohingya<sup>42</sup>.

Sedangkan negara tujuan pengungsi adalah negara yang menjadi tujuan dari para pengungsi karena negara tersebut dirasa aman dan dapat memberikan kedamaian bagi para pengungsi sehingga pengungsi tersebut dapat memulai kehidupannya yang baru dan jauh dari penyiksaan yang mereka terima di negara asal, negara tujuan ini adalah merupakan negara yang baik dipilih sendiri oleh para pengungsi maupun dipilhkan oleh UNHCR karena adanya hal-hal tertentu, contoh Negara Australia yang menjadi negara tujuan bagi para pengungsi Rohingya<sup>43</sup>.

## **B. Teori Ketaatan Hukum**

Menurut Herbert C. Kelman maupun L. Pospisil, ketaatan terhadap hukum dibagi menjadi 3 (tiga) tingkatan, yaitu :

1. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena ia takut terkena sanksi. Kelemahan

---

<sup>42</sup>Kadarudin, *Penanganan Pemerintah Indonesia Terhadap Pengungsi Rohingya di Wilayah Indonesia sesuai Konvensi 1951 (Convention Relating to the Status of Refugees)*. Makassar: Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (Skripsi Tidak di Publikasikan, 2010). Hlm. 24

<sup>43</sup>*Ibid.* Hlm. 27

ketaatan jenis ini, karena ia membutuhkan pengawasan yang terus-menerus.

2. Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut hubungan baiknya dengan pihak lain menjadi rusak.
3. Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, benar-benar karena ia merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya<sup>44</sup>.

### C. Peristilahan yang Berkaitan dengan Pengungsi.

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

Pengertian *Economic Migrant* adalah :

*“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”.*

Migran Ekonomi adalah orang-orang yang mencari pekerjaan atau penghidupan yang layak (karena pertimbangan ekonomi) meninggalkan negaranya untuk bertempat tinggal dimanapun<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup>Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence), Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group (2009). Hlm. 348; Lihat Juga Avin Fadilla Helmi, *Teori Kepatuhan Hukum*. Jurnal Psikologi Volume IV Nomor 2 Tahun 1996. Hlm. 37 - 38

<sup>45</sup>Achmad Romsan dkk, *Op.Cit.* Hlm. 28

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

Pengertian *Refugees Sur Place* adalah :

*“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”<sup>46</sup>.*

Pengungsi *Sur Place* adalah seseorang yang tidak termasuk kategori pengungsi sewaktu dia tinggal di negaranya, tetapi kemudian menjadi pengungsi dikarenakan keadaan yang terjadi di negara asalnya selama dia tidak ada.

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

Pengertian *Statutory Refugees* adalah :

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

Pengungsi Statuta adalah orang-orang yang yang memenuhi kriteria sebagai pengungsi menurut instrumen-instrumen internasional sebelum tahun 1951. Istilah ini hanya dipakai untuk

---

<sup>46</sup> *Ibid.* Hlm. 29

membedakan antara “pengungsi sebelum Konvensi 1951” dengan “pengungsi menurut Konvensi 1951”<sup>47</sup>.

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

*War Refugees* adalah :

*“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”<sup>48</sup>.*

Pengungsi Perang 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.

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

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

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<sup>49</sup>. Pengertian lain pengungsi mandat adalah seseorang yang mengklaim dirinya pencari suaka yang diberi status dan diberi kartu

---

<sup>49</sup> *Ibid.* Hlm. 31

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<sup>50</sup>.

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

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<sup>51</sup>.

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

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

---

<sup>50</sup>Enny Soeprapto, *Hak Asasi Manusia dan Pengungsi*. (Jakarta: Rajawali Press, 2002). Hlm. 18

<sup>51</sup>Achmad Romsan dkk, *Op.Cit.* Hlm. 32

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 / IDPs*.

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*<sup>52</sup>.

*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 menghindari 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 IDP diungsikan atau kembali kelokasi geografis yang sama dengan para pengungsi (Internasional)<sup>53</sup>. Pengertian IDPs lainnya adalah orang-orang yang tersingkir dalam negeri yang disebabkan oleh manusia atau karena faktor alam.

---

<sup>52</sup>*Ibid.* Hlm. 32-33

<sup>53</sup>UNHCR, *Pengungsi Dalam Negeri Sendiri (IDP) Pertanyaan dan Jawaban*. (Switzerland: Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi, 2007). Hlm. 13

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

*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). Menurut Ian Bronwlie bahwa “*State succession arises when there is a definitive replacement of sovereignty over a given territory in conformity with international law*<sup>54</sup>”.

Untuk menghindari seseorang kehilangan kewarganegaraan dalam peristiwa suksesi negara, Resolusi Majelis Umum Nomor

---

<sup>54</sup>Kadarudin, *Keterkaitan Antara Stateless Persons, Pencari Suaka dan Pengungsi*, Jurnal Pengembangan Ilmu Hukum “*Gratia*” Volume VIII Nomor 1 April 2012. Makassar: Kopertis Wilayah IX Sulawesi. Hlm. 105

55/153 mengenai “*Nationally of natural persons in relation to the succession of states*” dalam Pasal 1 yaitu :

*“Every individual who, on the date of the succession of states, had the nationality of the predecessor State, irrespective of the mode of acquisition of that nationality, has the right to the nationality at least one of the state concerned.....”*

Berdasarkan resolusi ini, maka setiap orang yang pada saat terjadi suksesi negara, berkewarganegaraan dari negara lama (*predecessor state*) memiliki hak atas kewarganegaraan dari salah satu negara yang tersangkut. Maksudnya orang yang bersangkutan dapat memilih kewarganegaraannya baik dari negara lama atau negara pengganti (*successor state*). Pilihan ini, tentunya untuk menghindari agar seseorang tidak kehilangan kewarganegaraan dan akan menjadi seorang yang tidak memiliki kewarganegaraan (*stateless persons*).

Pengertian lain dari *stateless persons* adalah seseorang yang berada di luar negara kewarganegarannya atau apabila tidak memiliki kewarganegaraannya, yang disebabkan karena mempunyai atau pernah mempunyai rasa kecemasan yang berdasar atas persekusi karena alasan ras, agama, rumpun, bangsa atau opini politik yang dapat / tidak dapat, berdasarkan kecemasan tersebut tidak mau memanfaatkan perlindungan

pemerintah negara dimana kewarganegaraannya berada. Dengan adanya istilah-istilah yang berkaitan dengan hukum pengungsi maka dapat diketahui dan dapat dibedakan antara pengungsi itu sendiri dengan istilah-istilah yang berkaitan dengan hukum pengungsi, karena terkadang masyarakat awam berpandangan semuanya itu sama pengertiannya<sup>55</sup>.

#### **D. Indonesia Sebagai Negara Transit Para Pengungsi.**

Dalam studi kependudukan dikenal adanya konsep migrasi yang dapat dibedakan antara permanen dan non permanen, walaupun sulit untuk didefinisikan, fenomena migrasi permanen dibatasi pada migrasi “spontan” / migrasi tenaga kerja, migrasi spontan disini adalah mereka yang melakukan perpindahan melewati batas negara bukan dalam konteks kontrak kerja atau mereka yang bermigrasi secara illegal untuk bekerja di suatu Negara (bukan di negara asalnya)<sup>56</sup>.

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang di Asia Tenggara menjadi negara yang paling sering dikunjungi oleh para imigran, pencari suaka maupun pengungsi, baik itu untuk sekedar transit atau terdampar. Mulai dari pengungsi Vietnam, Aljazair, Afghanistan, Iran, Cina, Sri Lanka bahkan yang baru-baru ini Pengungsi Rohingya asal Myanmar dan Bangladesh.

---

<sup>55</sup>*Ibid.*

<sup>56</sup>M. Arif Nasution, *Globalisasi dan Migrasi Antar Negara*. (Bandung: Alumni, 1999). Hlm. 2

Kedatangan para imigran, pencari suaka dan pengungsi tersebut didorong oleh adanya beberapa faktor yang menyebabkan Indonesia menjadi negara transit yaitu secara geografis Indonesia memiliki letak strategis dengan wilayah berupa kepulauan yang memiliki sejumlah selat atau lintas perairan laut yang dapat dijadikan akses terdekat ke berbagai negara, khususnya Australia. Selain itu, Indonesia telah hidup rukun dengan berbagai macam agama dan budaya yang beranekaragam serta ekonomi yang sedang berkembang dan kondisi politik yang stabil dan tidak terjadi suatu kemelut. Faktor inilah yang membuat para pengungsi, migran bahkan pencari suaka memilih (baik terpaksa maupun sengaja) Indonesia sebagai negara transit<sup>57</sup>.

Peranan Indonesia dalam membantu mengatasi masalah pengungsi saat ini sangat dibutuhkan. Indonesia dinilai berhasil dalam membantu menyelesaikan berbagai konflik regional, terutama penyelesaian Kamboja. Perdamaian di Kamboja itu, setidaknya membuat masalah pengungsi Indocina untuk sementara bisa diatasi. Karena itu, sejak enam bulan lalu, status perwakilan UNHCR di Indonesia dinaikkan menjadi basis regional yang membawahi ASEAN dan wilayah Indocina.

---

<sup>57</sup>Arwan. 2011. *UNHCR dan Pengungsi di Indonesia* (<http://arwan.blogspot.com/2011/01/unhcr-dan-pengungsi-di-indonesia.html>). Diakses pada hari Rabu, 15 Juni 2011, Pukul 09:35 WITA

Indonesia dipilih menjadi basis regional UNHCR karena negeri ini dinilai relatif aman dibanding kawasan lain, setidaknya selama 20 tahun terakhir ini. UNHCR pun menilai, Indonesia siap menghadapi masalah seperti arus pengungsian. Selain itu, Indonesia banyak terlibat dalam kerja sama penyelesaian konflik regional. Karena itu, UNHCR bermaksud meningkatkan kerja sama tersebut, dengan bersedia membantu pemerintah dalam proses penyelesaian melalui perundingan secara damai. Selain itu juga, secara geografis, posisi Indonesia menguntungkan. Juga, Indonesia telah menunjukkan kemampuannya dalam membantu mengatasi berbagai masalah regional. Misalnya, keterlibatan Indonesia dalam menciptakan perdamaian di Kamboja, baik melalui Ketua Bersama dengan Perancis dalam *Paris International Conference on Cambodia*, atau keterlibatan Indonesia dalam UNTAC, dan melalui pasukan penjaga perdamaian internasional lain. Alasan lain, Sekretariat ASEAN juga berada di Jakarta<sup>58</sup>.

#### **E. Hubungan Antara Hukum Nasional dengan Hukum Internasional.**

Dewasa ini hukum internasional mengalami perkembangan yang sangat pesat. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari peranan negara-negara yang mengadakan konferensi-konferensi internasional yang kemudian melahirkan konvensi-konvensi internasional sebagai

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

perjanjian yang berlaku umum dan mengikat khususnya negara-negara peserta<sup>59</sup>.

Hubungan antara hukum nasional dan hukum internasional dalam sistem tata hukum merupakan hal yang sangat menarik baik dilihat dari sisi teori hukum atau ilmu hukum maupun dari sisi praktis. Kedudukan hukum internasional dalam tata hukum secara umum didasarkan atas anggapan bahwa hukum internasional sebagai suatu jenis atau bidang hukum merupakan bagian dari hukum pada umumnya. Anggapan ini didasarkan pada kenyataan bahwa hukum internasional sebagai suatu perangkat ketentuan dan asas yang efektif yang benar-benar hidup dalam kenyataan sehingga mempunyai hubungan yang efektif dengan ketentuan dan asas pada bidang hukum lainnya. Bidang hukum lainnya yang paling penting adalah bidang hukum nasional.

Hal ini dapat dilihat dari interaksi masyarakat internasional dimana peran negara sangat penting dan mendominasi hubungan internasional. Karena peran dari hukum nasional negara-negara dalam memberikan pengaruh dalam kancah hubungan internasional mengangkat pentingnya isu bagaimana hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional dari sudut pandang praktis. Demikian halnya dengan masalah hubungan antara hukum

---

<sup>59</sup>Melda Kamilariadno, *Hukum Internasional Hukum Yang Hidup*. (Jakarta: CV. Diadit Media, 2007). Hlm. 58

internasional dan hubungan nasional secara umum dan praktek beberapa negara termasuk Indonesia.

Bagaimanakah hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional itu menurut hukum positif Indonesia. Mengenai berlakunya hukum internasional terdapat 2 teori:

#### 1. Aliran Dualisme

Aliran dualisme bersumber pada teori bahwa daya ikat hukum internasional bersumber pada kemauan negara, hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem atau perangkat hukum yang terpisah<sup>60</sup>. Ada beberapa alasan yang dikemukakan oleh aliran dualisme untuk menjelaskan hal ini<sup>61</sup>:

1. Sumber hukum; paham ini beranggapan bahwa hukum nasional dan hukum internasional mempunyai sumber hukum yang berbeda. Hukum nasional bersumber pada kemauan negara, sedangkan hukum internasional bersumber pada kemauan bersama dari negara-negara sebagai masyarakat hukum internasional.

---

<sup>60</sup>A Shearer, *Starke's International Law*, 11th ed. Butterworths, USA, 1984, Hlm.64, Aliran ini pernah sangat berpengaruh di Jerman dan Italia. Para pemuka aliran ini adalah Triepel dan Anzilotti. Seperti dikutip Pan Mohamad Faiz, Proses Pengesahan Perjanjian Internasional menjadi Undang-Undang di Indonesia (<http://Jurnal.hukum/perjanjian.internasional.html>) Diakses pada hari Rabu, 15 Juni 2011, Pukul 14:30 WITA

<sup>61</sup>Alma Manuputty, *Op.Cit.* Hlm. 154

2. Subjek hukum internasional; subyek hukum internasional adalah negara sedangkan pada subjek hukum nasional adalah orang, baik dalam hukum perdata atau hukum publik.
3. Struktur hukum; lembaga yang diperlukan untuk melaksanakan hukum pada realitasnya ada mahkamah dan organ eksekutif yang hanya terdapat dalam hukum nasional. Hal yang sama tidak terdapat dalam hukum internasional.
4. Kenyataan; pada dasarnya keabsahan dan daya berlaku hukum nasional tidak dipengaruhi oleh kenyataan seperti hukum nasional bertentangan dengan hukum internasional. Dengan demikian hukum nasional tetap berlaku secara efektif walaupun bertentangan dengan hukum internasional.

Maka sebagai akibat dari teori dualisme ini adalah kaidah-kaidah dari perangkat hukum yang satu tidak mungkin bersumber atau berdasar pada perangkat hukum yang lain. Dengan demikian dalam teori dualisme tidak ada hirarki antara hukum nasional dan hukum internasional karena dua perangkat hukum ini tidak saja berbeda dan tidak bergantung satu dengan yang lain tetapi juga terlepas antara satu dengan yang lainnya.

Akibat lain adalah tidak mungkin adanya pertentangan antara kedua perangkat hukum tersebut, yang mungkin adalah renvoi. Karena itu dalam menerapkan hukum internasional dalam hukum nasional memerlukan transformasi menjadi hukum nasional.

## 2. Aliran Monisme

Teori monisme didasarkan pada pemikiran bahwa satu kesatuan dari seluruh hukum yang mengatur hidup manusia<sup>62</sup>. Menurut Kelsen :

“Hukum mempunyai kekhasan dalam mengatur produk-produknya; kaidah hukum menentukan bagaimana kaidah lain ditetapkan; dalam kaitan ini hukum yang disebut terakhir bergantung kepada yang disebut pertama; ikatan saling ketergantungan inilah yang bersama-sama menghubungkan unsur-unsur yang berbeda dari peraturan hukum yang merupakan prinsip yang menyatukan”<sup>63</sup>.

Dengan demikian hukum nasional dan hukum internasional merupakan dua bagian dalam satu kesatuan yang lebih besar yaitu hukum yang mengatur kehidupan manusia. Hal ini berakibat dua perangkat hukum ini mempunyai hubungan yang hirarkis. Mengenai hirarki dalam teori monisme ini melahirkan dua pendapat yang berbeda dalam menentukan hukum mana yang lebih utama antara hukum nasional dan hukum internasional.

---

<sup>62</sup>Aliran ini diperkenalkan oleh Scele, Verdess, Kelsen, Mirkirlen, Guetzevitch, Kunz dan lain-lain yang menyatakan bahwa hukum nasional dan hukum internasional merupakan dua aspek dari satu sistem hukum yang lebih besar yaitu hukum pada umumnya. Seperti dikutip. *Ibid.* Hlm. 151

<sup>63</sup>J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional I, Edisi Kesepuluh*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009). Hlm. 99

Ada pihak yang menganggap hukum nasional lebih utama dari hukum internasional. Paham ini dalam teori monisme disebut sebagai paham monisme dengan primat hukum nasional. Paham lain beranggapan hukum internasional lebih tinggi dari hukum nasional. Paham ini disebut dengan paham monisme dengan primat hukum internasional. Hal ini dimungkinkan dalam teori monisme.

Dalam pandangan monisme dengan primat hukum nasional, hukum internasional merupakan perpanjangan tangan atau lanjutan dari hukum nasional atau dapat dikatakan bahwa hukum internasional hanya sebagai hukum nasional untuk urusan luar negeri<sup>64</sup>. Paham ini melihat bahwa kesatuan hukum nasional dan hukum internasional pada hakikatnya adalah merupakan hukum internasional yang bersumber dari hukum nasional. Alasan yang dikemukakan adalah sebagai berikut<sup>65</sup>:

1. Tidak adanya suatu organisasi di atas negara-negara yang mengatur kehidupan negara-negara;
2. Dasar hukum internasional dapat mengatur hubungan antar negara terletak pada wewenang negara untuk mengadakan perjanjian internasional yang berasal dari kewenangan yang diberikan oleh konstitusi masing-masing negara.

---

<sup>64</sup> *Ibid. Hlm. 152*

<sup>65</sup> *Ibid.*

Monisme dengan primat hukum internasional, paham ini beranggapan bahwa hukum nasional bersumber dari hukum internasional<sup>66</sup>. Menurut paham ini hukum nasional tunduk pada hukum internasional yang pada hakikatnya berkekuatan mengikat berdasarkan pada pendelegasian wewenang dari hukum internasional. Pada kenyataannya kedua teori ini dipakai oleh negara-negara dalam menentukan berlakunya hukum internasional di setiap negara.

## **F. Badan serta Organisasi yang Terlibat dalam Menangani Pengungsi.**

### **1. Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.**

Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia (yang dalam penulisan selanjutnya penulis singkat dengan kata Kemlu RI) adalah salah satu badan yang mewakili Pemerintah Indonesia bersama Kementerian Negara Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia (yang dalam penulisan selanjutnya penulis singkat dengan kata Kesra RI) dalam menangani Pengungsi Rohingya yang ada di Aceh, Kementerian inilah yang mendiplomasikan permasalahan-permasalahan pengungsi yang ada di Indonesia dengan negara asal melalui para diplomatnya.

Tugas pokok diplomat merupakan tolak ukur penilaian kinerja. Terdapat lima tugas pokok diplomat, yaitu : mewakili,

---

<sup>66</sup>Paham ini dikembangkan oleh mazhab Wina (Kunz, Kelsen dan Verdross. seperti dikutip oleh *Mochtar Kusumaatmadja dan Eddy R. Agoes, Op.Cit. Hlm. 65*

melakukan negosiasi, melindungi, melakukan promosi dan pelaporan, yang kinerja dan pencapaiannya akan diukur setiap tahun melalui Sasaran Kerja Individual (SKI). Melalui pembenahan organisasi dan sumber daya manusia ini, pencapaian misi diplomasi Undang-Undang Nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri di atas dapat terpenuhi<sup>67</sup>.

Tugas utama Kemlu RI diarahkan untuk : (1) Memagari potensi disintegrasi bangsa, (2) Upaya membantu pemulihan ekonomi, (3) Upaya peningkatan citra Indonesia, (4) Meningkatkan kualitas pelayanan dan perlindungan WNI<sup>68</sup>.

## **2. Kementerian Negara Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.**

Kementerian Negara Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat adalah salah satu badan yang mewakili Pemerintah Indonesia bersama Kemlu RI dalam menangani Pengungsi Rohingya yang ada di Aceh, Kementerian inilah yang mengurus sebagian besar kebutuhan hidup para pengungsi di Aceh.

Sesuai Peraturan Presiden RI Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia, bahwa Kesra RI

---

<sup>67</sup>Kadarudin, (Skripsi, 2010). *Op.Cit.* Hlm. 30

<sup>68</sup>*Ibid.* Hlm. 31

mempunyai tugas membantu Presiden dalam mengkoordinasikan perencanaan dan penyusunan kebijakan, serta mensinkronkan pelaksanaan kebijakan di bidang kesejahteraan rakyat dan penanggulangan kemiskinan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Kesra RI menyelenggarakan fungsi :

1. Koordinasi perencanaan dan penyusunan kebijakan di bidang kesejahteraan rakyat dan penanggulangan kemiskinan;
2. Sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang kesejahteraan rakyat dan penanggulangan kemiskinan;
3. Pengendalian penyelenggaraan kebijakan, sebagaimana dimaksud pada butir 1 dan 2;
4. Pengelolaan barang milik / kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
5. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidang kesejahteraan rakyat dan penanggulangan kemiskinan;
6. Pelaksanaan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden;
7. Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsi tentang kesejahteraan rakyat dan penanggulangan kemiskinan kepada Presiden<sup>69</sup>.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang dimaksud, Kesra RI mengkoordinasikannya kepada :

1. Kementerian Kesehatan
2. Kementerian Pendidikan Nasional dan Kebudayaan
3. Kementerian Sosial
4. Kementerian Agama
5. Kementerian Pariwisata
6. Kementerian Negara Lingkungan Hidup
7. Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan
8. Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara

---

<sup>69</sup> *Ibid.* Hlm. 32

9. Kementerian Negara Perumahan Rakyat
10. Kementerian Negara Pemuda dan Olahraga
11. Instansi lain yang dianggap perlu<sup>70</sup>

Lembaga Pemerintah Non Departemen yang dikoordinasikan Menteri / Menteri Negara yang terkait dengan tugas dan fungsi Kesra adalah :

1. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN);
2. Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM);
3. Perpustakaan Nasional (PERPUSNAS);
4. Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI);
5. Lembaga Administrasi Negara (LAN);
6. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP);
7. Badan Kepegawaian Negara (BKN);
8. Instansi lain yang dianggap perlu<sup>71</sup>.

Kemudian dalam Peraturan Presiden RI Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kesra RI sebagian telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2005, bahwa Kesra terdiri dari :

1. Sekretariat Kementerian Koordinator;
2. Deputi Bidang Koordinasi Kesejahteraan Sosial;
3. Deputi Bidang Koordinasi Kesehatan dan Lingkungan Hidup;
4. Deputi Bidang Koordinasi Pemberdayaan Perempuan dan Kesejahteraan Anak;
5. Deputi Bidang Koordinasi Pendidikan dan Aparatur Negara;
6. Deputi Bidang Koordinasi Agama, Budaya, dan Pariwisata;
7. Deputi Bidang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan;
8. Staf Ahli Bidang Hubungan Antar Lembaga dan Hubungan Luar Negeri;
9. Staf Ahli Bidang Hukum dan HAM;
10. Staf Ahli Bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan;
11. Staf Ahli Bidang Ekonomi Kerakyatan dan Informasi Kesejahteraan Rakyat;
12. Staf Ahli Bidang Politik dan Keamanan;
13. Staf Ahli Bidang Teknologi, Air Bersih, dan Perumahan Rakyat;

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.* Hlm. 33

14. Staf Ahli Bidang Otonomi Daerah dan Pembangunan Daerah Tertinggal.
15. Inspektorat<sup>72</sup>

### 3. UNHCR

Komisaris Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi atau yang biasa disebut dengan UNHCR adalah suatu badan khusus dibawah dewan ekonomi sosial atau ECOSOC (*Economic and Social*) yang dibentuk oleh sidang umum PBB melalui Resolusi Nomor 319 (IV), komisi ini di dirikan karena IRO / *International Refugees Organisation* (organisasi internasional yang menangani pengungsi) pada waktu itu kehilangan peminat pada akhir 1940-an, namun jelas diakui perlunya suatu lembaga pengungsi, setidaknya dalam waktu dekat ini.

Setelah melalui perdebatan sengit di PBB tentang bentuk yang akan diambil oleh lembaga yang akan di dirikan, maka didirikanlah sebuah lembaga yang bernama UNHCR. Wewenang utama UNHCR telah dikukuhkan dalam peraturan yang terlampir pada Resolusi Nomor 428 (V) Sidang Umum PBB tahun 1950. Wewenang ini kemudian diperluas oleh resolusi-resolusi susulan dari Sidang Umum Dewan Ekonomi dan Sosial PBB, yaitu memberikan (berdasarkan alasan kemanusiaan dan non-politik)

---

<sup>72</sup>*Ibid.*

perlindungan internasional kepada pengungsi serta mencari solusi permanen bagi mereka<sup>73</sup>.

Semua lapisan dalam masyarakat, baik perempuan, anak-anak, maupun yang lanjut usia harus dikonsultasikan dan disertakan dalam semua aspek dan tahap kegiatan perlindungan dan bantuan, khususnya untuk menghilangkan trauma (perubahan yang menimbulkan krisis emosional dan stres mental)<sup>74</sup> yang mereka pernah alami dinegaranya, jika pengungsi laki-laki, perempuan dan anak-anak dilibatkan secara aktif, mereka akan merasa lebih percaya kepada pihak-pihak yang membantunya serta membangun rasa memiliki atas program-program yang dilaksanakan untuk mereka. UNHCR dapat memberikan yang terbaik berupa perlindungan hukum yang efektif jika kebutuhan dasar orang tersebut juga terpenuhi<sup>75</sup>.

Namun perlu diketahui bahwa UNHCR memberikan perlindungan dan bantuan tidak hanya kepada pengungsi, tetapi

---

<sup>73</sup>UNHCR, *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional, Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR*. *Op.Cit.* Hlm. 6

<sup>74</sup>Jalaluddin Rakhmat, *Rekayasa Sosial, Reformasi, Revolusi, atau Manusia Besar*. (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005). Hlm. 25

<sup>75</sup>UNHCR, *Melindungi Pengungsi dan Peran UNHCR*, (Switzerland: Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi, 2007). Hlm. 21

juga ada kategori lainnya yang kehilangan tempat tinggal atau orang-orang yang membutuhkan bantuan, yaitu termasuk pencari suaka<sup>76</sup>. Keadaan tersebut telah menimbulkan suatu perkembangan baru dalam hukum internasional yaitu timbulnya kebutuhan akan suatu pengaturan bagi masalah pengungsi. Tokoh-tokoh UNHCR merupakan pelopor yang menghendaki dibentuknya cabang hukum baru yaitu hukum pengungsi (*Refugee Law*)<sup>77</sup>.

#### 4. IOM

*International Organization for Migration* atau Organisasi Internasional Untuk Migrasi (yang dalam penulisan selanjutnya penulis singkat dengan kata IOM atau OIM) adalah Organisasi antar Pemerintah yang didirikan pada tahun 1951. IOM berkomitmen untuk membantu penanganan migrasi secara tertib & manusiawi, memajukan kerjasama internasional di bidang migrasi, membantu mencari solusi praktis dalam masalah migrasi, menyediakan bantuan kemanusiaan bagi migran yang membutuhkan<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup>UNHCR, *Pengungsi Dalam Angka*. (Switzerland: Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi, 2005). Hlm. 6

<sup>77</sup>Syahmin AK, *Hukum Internasional Humaniter 1, Bagian Umum*, (Bandung: Armico, 1985). Hlm. 3

<sup>78</sup>Materi Ajar (Hand Out) dari Yosefina Tanggau Bore' (Salah Satu Staf IOM di Indonesia), Makassar 25 November 2009. Hlm. 7 dan 8

IOM membantu pemerintah dalam menangani imigran yang tertangkap di wilayah Indonesia dengan 2 cara:

Ketika tertangkap, pihak yang berwenang memberitahu pihak IOM, lalu mengirimkan suatu tim untuk melakukan pemeriksaan kesehatan, mencarikan tempat tinggal dan mengatur makanan mereka.

IOM juga menjelaskan tentang keadaan mereka dan membantu mengarahkan mereka dalam hal pilihan, termasuk juga permohonan untuk status sebagai pengungsi. Jika mereka memilih status ini, maka dibuatkan referensi kepada UNHCR. Bila mereka memilih dipulangkan secara sukarela, IOM akan segera mengurus segala keperluan kepulangan, termasuk *travel document*, *ticket*, dan lainnya<sup>79</sup>.

## 5. ICRC

ICRC "*International Committee for Red Cross*" (yang dalam penulisan selanjutnya penulis singkat dengan kata ICRC) atau yang lebih dikenal dengan Palang Merah Internasional adalah sebuah organisasi kemanusiaan netral, tidak memihak, dan mandiri<sup>80</sup>. Mandat ICRC yaitu melindungi dan membantu korban konflik bersenjata (seperti kasus 7 pemuda timor-timur yang meminta

---

<sup>79</sup>*Ibid.* Hlm. 21

<sup>80</sup>ICRC, *Hukum Humaniter Internasional Menjawab Pertanyaan Anda*. (Geneva: ICRC, 2008). Hlm. 2

suaka di Kedutaan Besar Finlandia di Jakarta. Dengan bantuan ICRC mereka kemudian diberangkatkan ke Swiss pada tanggal 29 Desember 1993<sup>81</sup>), yang diperoleh dari negara-negara, melalui keempat Konvensi Geneva tahun 1949 (yang juga disebut konvensi-konvensi palang merah<sup>82</sup>) beserta protokol-protokol tambahannya tahun 1977 dan 2005 yang menggantikan Konvensi Geneva pertama tahun 1864, organisasi ini didirikan oleh Henry Dunant pada tanggal 24 Juni 1859 di Solferino (Kota kecil di Italia Utara)<sup>83</sup>.

ICRC pertama hadir di Indonesia pada tahun 1979. ICRC dan Palang Merah Indonesia (yang dalam penulisan selanjutnya penulis singkat dengan kata PMI) adalah organisasi-organisasi pertama untuk merespon darurat yang disebabkan oleh tsunami pada bulan Desember 2004, namun ICRC sekarang kembali ke kegiatan yang lebih tradisional yang berkaitan dengan situasi

---

<sup>81</sup>Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Diplomatik Teori dan Kasus*. (Bandung: Alumni, 2005). Hlm. 158; Lihat Juga Kompas, 24 November 1993.

<sup>82</sup>KGPH, Haryomataram. *Pengantar Hukum Humaniter*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2005). Hlm. 48

<sup>83</sup>ICRC, *Kenali ICRC*. (Geneva: Production Sector. International Committee for Red Cross, 2006). Hlm. 2

konflik dan paska-konflik, saat ini ICRC juga masih tetap bekerjasama dengan PMI untuk menangani para Pengungsi Rohingya, baik yang di Pulau Weh (Sabang) maupun yang ada di Idi Rayeuk (Aceh Timur)<sup>84</sup>.

## 6. PMI

Proses pembentukan PMI dimulai pada 3 September 1945 saat itu Presiden Soekarno memerintahkan Dr Boentaran (Menteri Kesehatan RI Kabinet I) agar membentuk suatu badan Palang Merah Nasional. Dibantu Panitia lima orang terdiri atas dr. R. Mochtar sebagai Ketua, dr. Bahder Djohan sebagai Penulis dan tiga anggota panitia yaitu dr. Djoehana Wiradikarta, dr. Marzuki dan dr. Sitanala, mempersiapkan terbentuknya Perhimpunan Palang Merah Indonesia. Tepat sebulan setelah kemerdekaan RI, 17 September 1945, PMI terbentuk. Peristiwa bersejarah tersebut hingga saat ini dikenal sebagai Hari PMI.

Peran PMI adalah membantu pemerintah di bidang sosial kemanusiaan, terutama tugas kepalangmerahan sebagaimana dipersyaratkan dalam ketentuan Konvensi-Konvensi Geneva 1949 yang telah diratifikasi oleh pemerintah Republik Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 59 Tahun 1958. Kecuali Protokol I yang

---

<sup>84</sup>Kadarudin, (Skripsi, 2010). *Op.Cit.* Hlm. 22

sampai sekarang Indonesia belum meratifikasinya, ini dikarenakan ada beberapa pasal yang dipandang dapat membahayakan Negara yaitu dapat mendorong disintegrasi<sup>85</sup>.

Sebagai perhimpunan nasional yang sah, PMI berdiri berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1925 dan dikukuhkan kegiatannya sebagai satu-satunya organisasi perhimpunan nasional yang menjalankan tugas kepalang merah melalui Keputusan Presiden Nomor 246 Tahun 1963<sup>86</sup>.

Dalam berbagai kegiatan, PMI berkomitmen terhadap kemanusiaan seperti strategi 2010 berisi tentang memperbaiki hajat hidup masyarakat rentan melalui promosi prinsip nilai kemanusiaan, penanggulangan bencana, kesiapsiagaan penanggulangan bencana, kesehatan dan perawatan di masyarakat, Deklarasi Hanoi (*United for Action*) berisi penanganan program pada isu-isu penanggulangan bencana, penanggulangan wabah penyakit, remaja dan manula, kemitraan dengan pemerintah, organisasi dan manajemen kapasitas sumber daya, serta humas dan promosi, maupun *Plan of Action* merupakan keputusan dari Konferensi Palang Merah dan Bulan Sabit Merah ke-27 di Geneva Swiss tahun 1999.

---

<sup>85</sup>KGPH Haryomataram, *Op.Cit.* Hlm. 196

<sup>86</sup>Kadarudin, (Skripsi, 2010). *Op.Cit.* Hlm. 39

Dalam konferensi tersebut Pemerintah Indonesia dan PMI sebagai peserta menyatakan ikrar di bidang kemanusiaan<sup>87</sup>. Hal ini sangat sejalan dengan tugas pokok PMI yaitu membantu pemerintah Indonesia di bidang sosial kemanusiaan terutama tugas-tugas kepalangmerahan yang meliputi: Kesiapsiagaan Bantuan dan Penanggulangan Bencana, Pelatihan Pertolongan Pertama untuk Sukarelawan, Pelayanan Kesehatan dan Kesejahteraan Masyarakat, Pelayanan Transfusi Darah.

Kinerja PMI dibidang kemanusiaan dan kerelawanan mulai dari tahun 1945 sampai dengan saat ini salah satunya sebagai berikut :

“Membantu saat terjadi peperangan / konflik. Tugas kemanusiaan yang dilakukan PMI pada masa perang kemerdekaan RI, saat pemberontakan RMS, peristiwa Aru, saat gerakan koreksi daerah melalui PRRI di Sumbar, saat Trikora di Irian Jaya, Timor-Timur dengan operasi kemanusiaan di Dilli dan pengungsi di Pulau Galang”<sup>88</sup>.  
7 (tujuh) Prinsip Dasar Gerakan Palang Merah Internasional

dan Bulan Sabit Merah Internasional :

1. Kemanusiaan (*humanity*)
2. Kesamaan (*impartiality*)
3. Kenetralan (*neutrality*)
4. Kemandirian (*independence*)
5. Kesukarelaan (*voluntary service*)
6. Kesatuan (*unity*)
7. Kesemestaan (*universality*)<sup>89</sup>

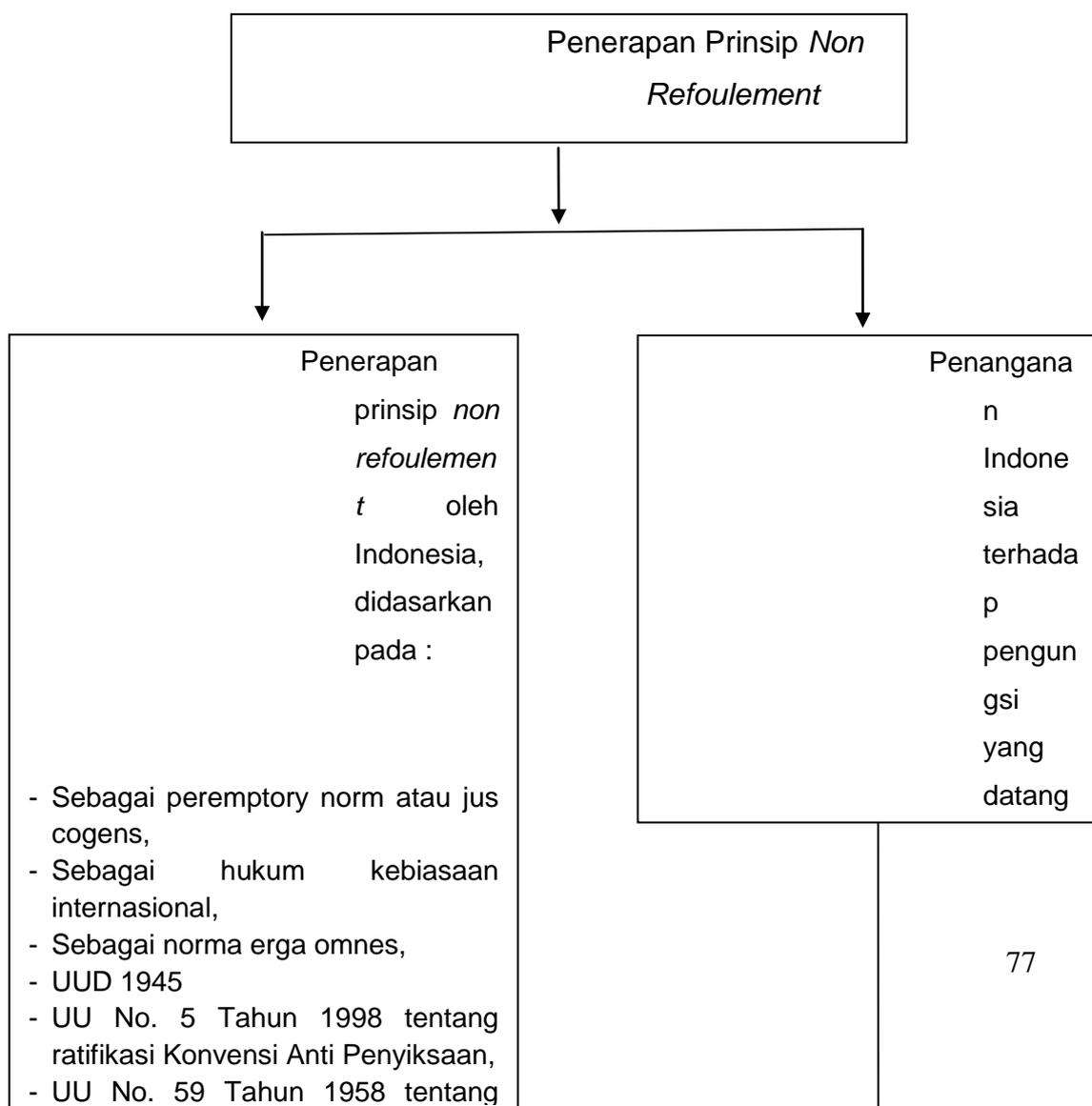
---

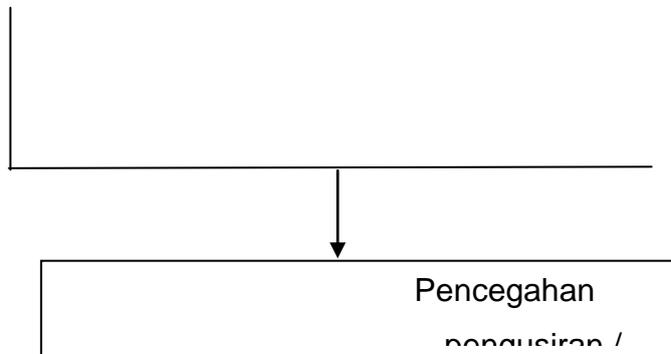
<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

### G. Bagan Kerangka Pikir.





#### H. Definisi Operasional.

1. Prinsip *Non Refoulement* adalah prinsip untuk tidak mengusir atau mengembalikan secara paksa apabila pengungsi atau pencari suaka telah tiba di suatu negara dengan cara yang tidak lazim.
2. Pengungsi adalah sekelompok orang yang meninggalkan negaranya (negara asal) hingga melewati batas negara ke negara lain yang lebih aman karena terpaksa yang disebabkan adanya rasa takut akan penganiayaan, penyiksaan atau ancaman penyiksaan, pengusiran, adanya perlawanan politik atau pemberontak dengan alasan ras, agama, kebangsaan dan keanggotaannya dalam kelompok sosial tertentu.
3. Perjanjian internasional adalah suatu persetujuan yang diadakan antara negara-negara dalam bentuk tertulis dan diatur oleh hukum internasional.

4. Kebiasaan internasional adalah praktek negara-negara yang tidak ada aturan tertulisnya namun menjadi sumber hukum yang mengikat negara-negara.
5. Negara asal pengungsi adalah negara yang menyebabkan terjadinya arus pengungsian, dimana warganegaranya terpaksa meninggalkan negaranya (negara asal) hingga melewati batas negara ke negara lain yang lebih aman karena terpaksa yang disebabkan adanya rasa takut akan penganiayaan, penyiksaan atau ancaman penyiksaan, pengusiran, adanya perlawanan politik atau pemberontak dengan alasan ras, agama, kebangsaan dan keanggotaannya dalam kelompok sosial tertentu.
6. Negara transit pengungsi adalah negara yang dilewati oleh para pengungsi (baik disengaja maupun karena terpaksa) sebelum sampai ke negara tujuan.
7. Negara tujuan pengungsi adalah negara yang menjadi tujuan dari para pengungsi karena negara tersebut dirasa aman dan dapat memberikan kedamaian bagi para pengungsi sehingga pengungsi tersebut dapat memulai kehidupannya yang baru dan jauh dari penyiksaan yang mereka terima di negara asal