

TESIS

PERANAN UNHCR DALAM MERELOKASI PENGUNGSI AFGANISTAN DI
INDONESIA KE NEGARA KETIGA BERDASARKAN
PRINSIP *NON-REFOULEMENT*

THE ROLE OF UNHCR IN RELOCATING AFGHANISTAN REFUGEES IN
INDONESIA TO THIRD COUNTRIES BASED ON THE NON-
REFOULEMENT PRINCIPLE

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum



oleh :

WAHIDIN ALAMNUARI RACHMAN

B012182008

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

TESIS

PERANAN UNHCR DALAM MERELOKASI PENGUNGSI
AFGANISTAN KE NEGARA KETIGA BERDASARKAN
PRINSIP NONREFOULMENT

Disusun dan diajukan oleh

WAHIDIN ALAMNUARI RACHMAN

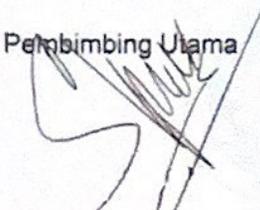
Nomor Pokok B012182008

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 5 Agustus 2021
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

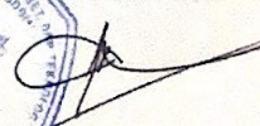

Prof. Dr. Syamsuddin Muhammad
Noor, SH., M.H.
NIP. 19640910 198903 1 004


Dr. Iin Karita Sakhriana, SH., MA.
NIP. 19781017 200501 1 001

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin


Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.
NIP. 19700708 199412 1 001


Prof. Dr. Fanda Patittingi, SH., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002



PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Wahidin Alamnuari Rachman
N I M : B012182008
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul “Peranan UNHCR dalam merelokasi pengungsi Afganistan di Indonesia ke negara ketiga berdasarkan prinsip *non-refoulement*” adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karyasaya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 05 Agustus 2021



Wahidin Alamnuari Rachman

Yang membuat pernyataan,

Wahidin Alamnuari Rachman
B012182008

UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji dan syukur kepada Allah SWT karena berkat dan rahmat-Nya sehingga penulis senantiasa diberikan kesehatan, kemudahan, kesabaran dan keikhlasan dalam menyelesaikan tesis yang berjudul **“Peranan UNHCR dalam menangani pengungsi Afganistan di Indonesia ke negara ketiga berdasarkan prinsip *non-refoulement*”**

Penyusunan tesis ini tidak terlepas dari dukungan, kasih sayang dan perhatian orang tua penulis, Ayah, Rachman Saa dan Ibu, Hari bulan S.Pdi yang tidak pernah lelah mendoakan penulis untuk menyelesaikan tesis ini.

Dalam penyusunan tesis ini, penulis banyak mendapat bantuan dan perhatian yang tak terhingga dari berbagai pihak. Maka dari itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. selaku rektor Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Prof. Dr. Syamsuddin Muhammad Noor.,SH.,MH., selaku Pembimbing I dan Ibu Dr. Iin Karita Sakhriana,SH.,MH. selaku Pembimbing II yang senantiasa dengan sabar membimbing dan memotivasi penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini;
4. Dewan Penguji, Prof. Dr.Maasba, S.H., M.H., Prof. Dr.Marthen, S.H., M.H., dan Laoder Syarif S.H., M.H.PhD atas segala saran dan masukannya yang sangat berharga dalam penyusunan tesis ini.

5. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak lelah membagi pengetahuan kepada penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
6. Seluruh Staf Akademik dan seluruh pegawai di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang senantiasa membantu penulis selama menjalani pendidikan;
7. Ardi Alam Jabir, I Wouldnt be able to finish this thesis without you
8. Sahabat sahabatku “Kaleng Kaleng” Regita Yusran, Putri Aminda, Ica Marsuki, Fitrah syah
9. Sahabatku “Moon Came” Gebra michael pasorong, Suci Nilasari, Hardiyanti Hendrik, Isnaeni saka.
10. Sahabatku “Lambe” Rosdiana, Husnul, Mey, Hani, Rosa, Abdul Rahmat.
11. Teman seperjuangan di Hukum Internasional : Tuti, Kak Fatia, Kak Eko, Kak Pita, Angel, Riska, Viyani, Kak Iqbal, Kak Yodi dan Kak Adi yang selalu membuat kelas lebih berwarna;
12. Semua pihak yang telah membantu penulis dalam penyusunan tesis ini yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Penulis menyadari bahwa tesis ini dibuat dengan upaya dan kemampuan penulis yang terbatas. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati, penulis mengharapkan masukan, kritikan dan saran dari pihak yang membaca tesis ini.

Akhir kata, penulis berharap semoga tesis ini dapat digunakan dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya.

Makassar, Mei 2021

Wahidin Alamnuari Rachman

ABSTRAK

Wahidin Alamnuari Rachman (B012182008) dengan judul “Peranan UNHCR dalam menangani pengungsi Afganistan di Indonesia ke negara ketiga berdasarkan prinsip *non-refoulement*” dibimbing oleh Syamsuddin Noor sebagai Pembimbing I dan Iin Karita Sakhriana sebagai Pembimbing II.

Peranan UNHCR dalam menangani pengungsi Afganistan di Indonesia ke negara ketiga berdasarkan prinsip *non-refoulement*, dengan tujuan Menganalisis kebijakan pemerintah Indonesia dan UNHCR terkait penanganan pengungsi atau pencari suaka berdasarkan prinsip *non-refoulement*. Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif kualitatif. Adapun Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan dan studi lapangan. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif, yaitu menganalisis data dari kepustakaan dengan cara menjelaskan dan memaparkan hasil atau kenyataan yang akan disusun secara logis. Data yang telah dikumpulkan kemudian diolah dan dikaji secara mendalam sehingga diperoleh gambaran yang utuh mengenai persoalan hukum yang diteliti. Hasil penelitian menunjukkan bahwa UNHCR – Indonesia dalam menangani pengungsi atau pencari suaka berdasarkan asas *non-refoulement* memiliki peranan yang sangat penting. Adapun kendala yang dihadapi oleh UNHCR – Indonesia adalah persoalan masa tunggu yang memakan waktu hingga berbulan-bulan untuk suatu prosesi wawancara bagi imigran guna mendapatkan status pengungsi atau pencari suaka di negara ketiga. Di sisi lain, hanya sedikit negara anggota UNHCR yang ingin menerima *resettlement* mengingat bahwa negara ketiga hanya menyediakan 1% *resettlement space* untuk setiap tahunnya. Dengan dasar kesimpulan tersebut, disarankan agar Pihak UNHCR meningkatkan jumlah staf RSD untuk menyikapi prosesi wawancara bagi imigran guna mendapatkan status pengungsi atau pencari suaka di negara ketiga. Lebih lanjut, dibutuhkan kordinasi yang baik antara UNHCR – IOM dalam memproses *resettlement* pengungsi atau pencari suaka di negara ketiga.

***Kata Kunci:*Non-Refoulement;Pencari Suaka;Pengungsi;UNHCR.**

ABSTRACT

Wahidin Alamnuari Rachman (B012182008) with the title "The role of UNHCR in handling Afghan refugees in Indonesia to third countries based on the principle of non-refoulement" was guided by Syamsuddin Noor as Supervisor I and Iin Karita Sakhriana as Supervisor II.

The role of UNHCR in handling Afghan refugees in Indonesia to third countries is based on the principle of non-refoulement, with the aim of analyzing the policies of the Indonesian government and UNHCR regarding the handling of refugees or asylum seekers based on the principle of non-refoulement. The type of research used is normative legal research which is descriptive qualitative. The approach used in this research is a statutory approach (statue approach) and a conceptual approach (conceptual approach). The data collection technique used in this study was carried out by means of library research and field studies. The data analysis method used in this research is descriptive analysis, namely analyzing data from the literature by explaining and explaining the results or facts that will be arranged logically. The data that has been collected is then processed and studied in depth in order to obtain a complete picture of the legal issues under study. The results show that UNHCR – Indonesia in dealing with refugees or asylum seekers based on the non-refoulement principle has a very important role. The obstacle faced by UNHCR – Indonesia is the issue of the waiting period which can take up to months for an interview procession for immigrants to obtain refugee status or asylum seekers in third countries. On the other hand, only a few UNHCR member countries are willing to accept resettlement considering that third countries only provide 1% resettlement space for each year. Based on this conclusion, it is suggested that UNHCR should increase the number of RSD staff to respond to the interview procession for immigrants to obtain refugee or asylum seeker status in third countries. Furthermore, good coordination between UNHCR and IOM is needed in processing the resettlement of refugees or asylum seekers in third countries.

***Keyword* :Non-Refoulement;Asylum seeker ; Refugee i;UNHCR.**

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
UCAPAN TERIMA KASIH.....	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian.....	9
E. Orisinalitas Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	12
A. UNHCR.....	12
1. Pengertian dan Sejarah UNHCR	12
2. Otonomi UNHCR	13
3. Statuta UNHCR	19
B. Pengungsi.....	20
2. Keberadaan Pengungsi di Indonesia.....	34
C. Prinsip <i>Non-refoulement</i>	35
1. Definisi <i>Non-refoulement</i>	35
2. Pengecualian Prinsip <i>Non-refoulement</i>	41
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	50
A. Tipe Penelitian	50
B. Pendekatan Penelitian	50
C. Sumber Bahan Hukum.....	51
D. Teknik Pengumpulan Data	51
E. Analisis Data.....	52

BAB IV HASIL PENELITIAN	53
A. Peranan UNHCR dalam Menangani Pengungsi Afganistan atau Pencari Suaka ke Negara ketiga	53
B. Kebijakan Pemerintah Indonesia terkait Penanganan Pengungsi Afganistan Berdasarkan Prinsip Non-Refoulement	75
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	90
A. Kesimpulan	90
B. Saran	91
DAFTAR PUSTAKA	93

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pencari suaka dan pengungsi di Indonesia mengalami waktu tunggu yang semakin lama untuk pengungsian permanen di negara lain. Mereka memiliki sedikit hak hukum, ditambah dengan sumber daya keuangan yang sangat terbatas dan tidak ada akses ke layanan yang disediakan pemerintah.¹

Masalah pengungsi dan perpindahan penduduk di Indonesia telah menjadi salah satu permasalahan yang dihadapi sejak dulu. Hal ini tidak terlepas dari suatu pertimbangan bahwa seseorang memilih mengungsi ke tempat lain karena terdapat masalah di negara asalnya. Kondisi-kondisi yang dimaksud tersebut meliputi kondisi yang tidak aman bagi seseorang atau kelompok manusia jika tetap berada pada wilayah asalnya, sehingga demi keamanan dan keselamatan orang atau kelompok tersebut, mereka memilih untuk berpindah dari wilayah negara asalnya ke wilayah negara yang lebih aman bagi mereka. Perpindahan penduduk pada skala besar ini awalnya hanya merupakan persoalan domestik suatu negara, sehingga tidak banyak menarik perhatian negara lain. Kemudian masalah pengungsi meluas menjadi persoalan negara-negara di kawasan tertentu saja dan pada akhirnya dianggap sebagai masalah bersama umat manusia. Pengungsi yang melintasi batas negara dan masuk dalam suatu wilayah yang memiliki kedaulatan memang pantas mendapat perhatian karena hal ini merupakan permasalahan global.²

¹ Siti Nurhalimah, *Polemik Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia*, Volume 1, No. 9, 2017.

² Dosdo Juan Matius Anderson Damanik, *Perlindungan Hukum Terhadap Pengungsi Warga Negara Suriah dan Irak di Indonesia*, USU, Volume 1, 2016.

Hukum pengungsi internasional merupakan bagian dari hukum internasional sebagai objek kajian baru. Meskipun demikian sebagian pakar juga menganggap bahwa hukum pengungsi internasional merupakan turunan dari subjek kajian Hukum Humaniter atau biasa disebut sebagai Hak Asasi Manusia Internasional.³ Hukum pengungsi internasional dibuat dalam rangka mengklaim keamanan dan keselamatan pengungsi internasional pada negara tujuan pengungsi. Selain adanya perlindungan pada negara tujuan, pengungsi internasional pula dilindungi oleh negara-negara yang dilewatinya selama perjalanan mereka ke negara tujuan mengungsi.

Berbagai problematika dalam peradaban manusia seperti perang dunia ke I dan ke II telah menimbulkan kesengsaraan. Problematika ini menimbulkan berbagai macam masalah, seperti masalah yang timbul pada orang-orang yang terlibat di dalamnya tentang bagaimana cara untuk bertahan dalam kondisi yang sulit dan bagaimana cara untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik untuk diri mereka dan keluarganya. Hal ini disebabkan karena pengungsi tersebut tidak memperoleh perlindungan dari negara asalnya sehingga mereka memilih untuk meninggalkan negaranya. Rawannya kondisi sosial, ekonomi, dan politik di negara-negara seperti Asia Tenggara, Amerika Latin , dan Afrika, khususnya di kawasan Indo-Cina telah menyebabkan terjadinya perselisihan bersenjata, khususnya yang bersifat non-internasional. “Manusia Perahu” telah menjadi istilah yang digunakan terhadap pengungsi abad 20 yang berasal dari Asia Tenggara.⁴

³ Iin Karita Sakharina & Kadaruddin, *Hukum Pengungsi internasional*, Edisi 1, Pustaka Pena Press, Makassar, 2016.

⁴ Richard W. Mansbach, Kirsten L. Rafferty, *Pengantar Politik Global*, Nusa Media, Bandung, 2012.

Kerjasama internasional dapat mengurangi beban yang ditanggung oleh negara-negara di perbatasan secara signifikan. Upaya-upaya tertentu yang dapat dilakukan seperti penyelesaian krisis politik, serta pemberian bantuan materi kepada negara-negara penerima suaka untuk membantu para pengungsi yang datang ke negaranya. Diadakannya suatu Konvensi Internasional pada tahun 1951 mengenai status pengungsi dan pada tahun 1967 diadakannya konferensi internasional juga mengenai status pengungsi merupakan salah satu perwujudan kepedulian masyarakat internasional terhadap para pengungsi.⁵

Setelah itu kemudian dibentuk organisasi internasional oleh Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Lembaga yang paling berpengaruh dalam menangani masalah pengungsi saat ini adalah lembaga yang dibentuk dengan nama *United Nations High Commissioner for Refugee* (selanjutnya disebut sebagai UNHCR) berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB No. 428 (V), dan keberadaannya diakui sejak bulan Januari 1951. Sebelum lembaga tersebut terbentuk, lembaga yang khusus yang menangani masalah pengungsi adalah IRO (*The International Refugees Organization*) dan telah beberapa kali mengalami dinamika sampai akhirnya menjadi UNHCR.⁶

Adapun kasus permohonan pengungsi yang pernah ditangani melalui peran lembaga UNHCR yakni kasus permohonan di Vietnam pada tahun 1975. Manusia pengungsi asal Vietnam tersebut kemudian lebih dikenal dengan sebutan “Manusia

⁵ Ahmad Naufal Dzulfaroh, *Laporan UNHCR: Jumlah Pengungsi di Dunia Mencapai 79,5 Juta*, Kompas.com [Online], Diakses dari: <https://www.kompas.com/tren/read/2020/06/20/202253165/laporan-unhcr-jumlah-pengungsi-di-dunia-mencapai-795-juta?page=all>, Diakses pada 06/09/2020.

⁶ Richard W. Mansbach, Kirsten L. Rafferty, *supra* catatan kaki nomor 4.

Perahu”, pengungsi asal Sri Lanka tahun 2009, dan pengungsi asal Papua ke Australia.⁷

Hingga penghujung Desember tahun 2020, menurut data dari UNHCR, sejumlah 13.743 pengungsi yang berasal dari Afganistan (40%), Somalia (7%), dan Myanmar (5%) terdata di UNHCR di Jakarta. UNHCR bersama dengan berbagai lembaga lainnya mengkampanyekan perlindungan dan pemberian bantuan untuk memastikan tersedianya kebutuhan dasar para pengungsi selama mereka menunggu solusi jangka panjang atas permasalahan yang mereka hadapi.⁸

Indonesia belum meratifikasi Konvensi Jenewa Tahun 1951 dan Protokol New York 1967 dengan alasan bahwa rumitnya mekanisme perpindahan manusia secara irreguler sekarang atau biasa disebut *irreguler migration*, dan aturan-aturan yang ada dalam konvensi 1951 tersebut dianggap sudah tidak cukup atau sudah tidak relevan lagi, sehingga banyak negara-negara lain beranggapan bahwa konvensi tersebut tidak perlu diratifikasi dan menggunakan suatu kerangka hukum yang sudah banyak ditinggalkan. Selain itu, banyak juga kasus para pengungsi yang meninggalkan negaranya semata-mata hanya karena masalah ekonomi, kemudian mereka berpindah ke negara lain secara ilegal dan mengaku sebagai pencari suaka dan menggunakan berbagai alasan agar mereka mendapatkan belas kasihan dari negara yang mereka tuju atau negara yang mereka lewati, sedangkan konvensi 1951 tidak mengatur hal tersebut.⁹

⁷ Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2012.

⁸ Anon, UNHCR Indonesia. [Online] Diakses dari: <https://www.unhcr.org/id/figures-at-a-glance>, Diakses pada 08/04/2021.

⁹ Yahya Sultoni, et al., *The Reason of Indonesia Not Ratified Refugee Convention 1951 and Legal Protection for Refugees in Indonesia*, Law Faculty of Brawijaya University.

Pemerintah telah mengeluarkan salah satu produk hukum yakni Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 125 Tahun 2016 untuk menangani sekitar 13.743 pengungsi dan pencari suaka yang sebelumnya tidak diatur dalam hukum di negara Indonesia.

Di Indonesia sendiri, ada beberapa daerah yang menerima kedatangan pencari suaka dan pengungsi internasional seperti Pemerintah Daerah Kepulauan Riau terhadap pengungsi Vietnam, Pemerintah Daerah Istimewa Aceh terhadap pengungsi Sri Lanka dan Rohingya/pengungsi Myanmar, dan yang terakhir adalah Pemerintah Aceh Khusus Region, Sumatera Utara, dan Sulawesi Selatan.¹⁰

Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan telah melakukan perlakuan yang baik terhadap pencari suaka dan pengungsi internasional yang bermukim di wilayahnya. Namun, perlakuan pemerintah daerah tersebut tidak lantas membuat pencari suaka internasional dan pengungsi mematuhi aturan lokal, karena dapat dijumpai berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh pencari suaka dan pengungsi internasional, yang bahkan dapat mengganggu kenyamanan aktivitas masyarakat setempat, seperti perkelahian. Dalam menanganinya pencari suaka dan pengungsi internasional, Pemerintah Sulawesi Selatan selalu berkoordinasi dengan baik dengan pemerintah kabupaten/kota, pemerintah pusat dan Komisaris Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengungsi (UNHCR). Baik di Jakarta maupun di Makassar, koordinasi tersebut dimaksudkan tidak hanya dalam hal mencari pencari suaka dan pengungsi internasional di Sulawesi Selatan, tetapi juga berkoordinasi dalam penyelesaian masalah apapun yang melibatkan pencari suaka

¹⁰ Iin Karita Sakharina, *The Involvement of Local Government in Handling the Asylum Seeker and International Refugees*, Andalas University, Bukittinggi, 2017.

dan pengungsi.¹¹

Keadaan pengungsi di Indonesia berdasarkan Pepres Nomor 125 Tahun 2016 tidak menyinggung tentang hak-hak mereka untuk bekerja dan menempuh pendidikan terhadap pengungsi yang ditemukan di perairan internasional yang jumlahnya cukup signifikan karena Indonesia adalah negara kepulauan. Tidak adanya kesempatan secara legal untuk bekerja atau bersekolah itu menimbulkan kebosanan bagi para pengungsi.

UNHCR mencatat sebanyak 2,7 juta warga Afghanistan terdaftar sebagai pengungsi, membuat negara itu sebagai penyumbang pengungsi terbanyak ketiga di dunia. Minimnya keamanan dan stabilitas ekonomi setelah invasi AS ke Afghanistan pada 2001 telah berkontribusi pada eksodus tersebut. Hampir 8.000 pengungsi dan pencari suaka Afghanistan terdaftar di UNHCR Indonesia pada Desember 2020, namun hingga kini belum menandatangani konvensi pengungsi PBB, dan melarang mereka bermukim secara permanen di Indonesia. Bekerja di Indonesia adalah hal yang terlarang bagi mereka, sehingga sulit mendapat akses layanan kesehatan dan pendidikan. Banyak dari mereka tinggal di kamp pengungsi. Beberapa telah menunggu lebih dari satu dekade sampai negara ketiga menerima mereka, sebuah proses yang difasilitasi oleh UNHCR. Contoh kasus yang dialami pengungsi dari Afganistas bernama Limbo, pria berusia 42 tahun. dengan tiga anak. Bersama keluarganya, ia bermigrasi ke Indonesia pada tahun 2015 untuk menghindari perang di Afghanistan dan mencari masa depan yang lebih baik.¹²

¹¹ Iin Karita Sakharina et al., *Local Government and Central Government Coordination with UNHCR in Order to Handle the Asylum Seeker and International Refugees in South Sulawesi*, *International Policy Review*, Volume 4, 2018, hal. 2.

¹² Kawoon Khamoosh, BBC World Service, Pengungsi Afganistan di Indonesia yang terlupakan,

Istrinya, Gulsum, melahirkan bayi perempuan dan laki-laki di Indonesia. Ia menuturkan penantian yang mereka jalani telah menyebabkan depresi parah.

"Kami mendaftarkan keluarga kami ke UNHCR pada 2015. Tapi kami tak pernah dihubungi sejak itu. Kami telah dilupakan"

Karena minimnya komunikasi, keluarga itu tak yakin apakah mereka masih dianggap sebagai pengungsi atau pencari suaka. Alasan utamanya adalah proses penempatan permukiman oleh UNHCR yang lama. Mereka harus menunggu minimum enam tahun.¹³

Aksi demonstrasi oleh para pengungsi dari Afganistan maupun Somalia sudah sering terjadi. Mereka meminta untuk dibawa ke negara ketiga. Sebagian besar pengungsi Afganistan di Indonesia adalah pengungsi transit yang tujuan negaranya adalah Australia¹⁴.

Adapun tindakan pengusiran yang dilakukan oleh suatu negara terhadap pengungsi adalah tindakan nyata akan pelanggaran hukum internasional yang melarang mengirim kembali pengungsi dan pencari suaka ke tempat dimana mereka dapat menghadapi bahaya dan penganiayaan. Prinsip ini umumnya disebut sebagai prinsip *non-refoulement* yang tersurat jelas dalam Pasal 32 dan Pasal 33 Konvensi 1951¹⁵.

Konsep *non-refoulement* melarang penolakan dan pengiriman pengungsi atau

[Online] Diakses dari: <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-56825864>, pada 18/05/2021

¹³ Ibid, Kawoon Khamoosh, diakses pada 18/05/2020

¹⁴ Abraham Utama, Kisah pengungsi di Indonesia: 'Kami ingin bertahan hidup, itulah kenapa kami di Indonesia', BBC Indonesia, [Online] Diakses dari: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-53109217>, Diakses pada 15/06/2020.

¹⁵ Sigit Riyanto, *Prinsip Non-refoulement dan Relevansinya dalam Sistem Hukum Internasional*, Mimbar Hukum, Volume 22, Nomor 3, 2010, hal 435.

pencari suaka ke wilayah tempat kebebasan dan hidup mereka terancam karena alasan-alasan tertentu seperti alasan ras, agama, atau kebangsaan. Sebagai prinsip yang telah diterima oleh masyarakat internasional dan diakui sebagai *jus cogens*, penyimpangan prinsip *non-refoulement* atas dasar apapun tidak dapat dibenarkan.¹⁶

Prinsip *non-refoulement* telah menjadi prinsip umum hukum internasional, sehingga baik negara peserta Konvensi 1951 maupun non-peserta wajib menerima siapa saja yang masuk ke dalam wilayah kedaulatannya. Kesimpulannya jelas bahwa negara tidak bisa melepaskan tanggung jawabnya begitu saja untuk memberi perlindungan kepada pengungsi dan pencari suaka. Prinsip tersebut dibangun atas dasar ketidakberpihakan serta tanpa diskriminasi. Bantuan kemanusiaan terhadap pengungsi tidak boleh dialihkan dengan alasan-alasan politis atau kemiliteran dan yang pertama memiliki kewenangan terkait dengan prinsip *non-refoulment* adalah negara penerima.¹⁷

Semua problematika tersebut di atas telah mendorong penulis untuk mengkaji tentang peranan UNHCR dalam menangani pengungsi Afganistan di Indonesia ke negara ketiga berdasarkan prinsip *non-refoulement* untuk menangani masalah-masalah yang dihadapi pengungsi tersebut selama perjalanannya menuju ke negara ketiga.

¹⁶ *Ibid*, Sigit Riyanto, 2010.

¹⁷ Titik Juniarti Ismaniar et al., *Penerapan prinsip "Non-refoulment" Terhadap Pengungsi dalam Negara yang Bukan Merupakan Peserta Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951*, hal. 4.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang masalah dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peranan UNHCR dalam menangani pengungsi dan pencari suaka Afganistan ke negara ketiga?
2. Bagaimana kebijakan pemerintah Indonesia terkait penanganan pengungsi dan Pencari suaka Afganistan berdasarkan prinsip *non-refoulement*?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis peranan UNHCR dalam menangani pengungsi atau pencari suaka ke negara ketiga.
2. Untuk menganalisis kebijakan pemerintah Indonesia terkait penanganan pengungsi atau pencari suaka berdasarkan prinsip *non-refoulement*.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menambah bahan literatur dalam kajian mengenai hukum internasional, terkhusus yang berkaitan dengan penegakan hukum internasional. Selain itu, penelitian ini dapat dijadikan dasar bagi penelitian selanjutnya dalam bidang yang sama.

2. Kegunaan Praktis:

- a. Memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah dalam pengambilan kebijakan maupun pembuatan regulasi yang memadai dan sejalan dengan regulasi UNHCR yang berkaitan dengan pengungsi.
- b. Memberikan informasi kepada pengungsi mengenai kebijakan pemerintah Indonesia terkait penanganan pengungsi atau pencari suaka berdasarkan prinsip *non-refoulement*.

E. Orisinalitas Penelitian

Chelsy Yurista “Upaya United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR) Dalam Pemberian Suaka Kepada Pengungsi Afganistan Di Indonesia” dalam tesisnya mengatakan bahwa UNHCR sangat berperan dalam menangani pengungsi Afganistan di Indonesia, hal ini dikarenakan Indonesia tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan tidak memiliki hukum nasional yang mengatur penanganan pengungsi. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Chelsy Yurista ada dua rumusan masalah yang di miliki yaitu :

1. Bagaimana upaya UNHCR dalam mempercepat penanganan pengungsi?
2. Apa hambatan yang dihadapi UNHCR dalam penanganan pengungsi di Indonesia?

Kadaruddin (P0902210023) “Penerapan Prinsip Non-refoulement Oleh Indonesia Sebagai Negara Transit Pengungsi Internasional” dalam tesisnya menyatakan Indonesia sebagai negara transit dalam menangani pengungsi internasional, telah melakukan penanganan dengan sebaik-baiknya dengan

menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Kadaruddin ada dua rumusan masalah yang di miliki yaitu :

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 ?

Tesis di atas sama-sama menjelaskan mengenai upaya UNHCR dalam pemberian suaka kepada pengungsi, tesis Chelsy berfokus pada upaya UNHCR dalam menangani *refugee* sedangkan pada tesis Kadaruddin berfokus pada penerapan prinsip Non-refoulement oleh Indonesia sebagai negara transit. Pada penelitian ini yang akan saya lakukan berfokus untuk menganalisa pelaksanaan, mekanisme dan upaya yang dilakukan pemerintah dalam menangani pengungsi Afganistan di Indonesia berdasarkan prinsip *non-refoulement*.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. UNHCR

1. Pengertian dan Sejarah UNHCR

UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) adalah badan pengungsi di bawah organisasi Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB). Badan tersebut dibentuk oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1950, tetapi sebenarnya mulai bekerja pada 1 Januari 1951. Negara-negara yang masih dalam proses pemulihan pasca Perang Dunia II ingin memastikan bahwa mereka memiliki organisasi yang kuat dan efektif untuk melindungi pengungsi di negara tempat mereka mencari suaka. UNHCR dulu juga bertugas membantu pemerintah setempat untuk menemukan "solusi permanen" bagi pengungsi¹⁸. Menurut statuta, UNHCR memiliki dua fungsi utama: untuk memberikan perlindungan internasional kepada pengungsi sesuai dengan kompetensinya dan untuk mencari solusi jangka panjang bagi mereka melalui kerjasama dengan pemerintah. Pasal 8 Statuta UNHCR menyerukan kepada Komisaris Tinggi untuk menyediakan perlindungan internasional bagi pengungsi, antara lain, dengan mempromosikan hasil dan ratifikasi konvensi internasional yang relevan, mempromosikan penerimaan pengungsi ke negara tertentu, memperoleh dari pemerintah setempat informasi mengenai jumlah dan kondisi pengungsi dan undang-undang tentang mereka dan memfasilitasi koordinasi upaya organisasi swasta yang peduli dengan kesejahteraan

¹⁸ UNHCR The UN Refugee Agency, *The Detention of Refugees and Asylum-Seekers by Reason of Their Unauthorised Entry or Presence*, Rome, 2007.

pengungsi.¹⁹

2. Otonomi UNHCR

UNHCR merupakan satu-satunya organisasi global dengan mandat khusus untuk memastikan perlindungan para pengungsi dan menemukan solusi untuk penderitaan mereka. Namun, ia tidak dapat menjalankan mandatnya sendiri. Selain hubungannya yang penting dengan negara-negara, UNHCR secara struktural dan operasional terkait dengan berbagai aktor lain dalam sistem internasional, termasuk badan-badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) lainnya, internasional, nasional dan lokal, serta organisasi non-pemerintah (LSM), dan sejumlah pelaku lainnya. Seiring waktu, pekerjaan UNHCR menjadi tumpang tindih dengan semakin banyak organisasi lain yang bekerja di bidang migrasi, hak asasi manusia, keamanan, dan pembangunan. Dengan cara ini, UNHCR secara bersamaan menjadi aktor independen dalam sistem internasional dengan mandat khusus dan organisasi yang tertanam kuat dalam rangkaian hubungan yang beragam dan berubah dengan semakin banyak aktor lain. Sementara masing-masing pelaku memiliki kepentingan dan prioritasnya sendiri, UNHCR semakin bergantung pada mereka untuk melaksanakan tanggung jawab mandat intinya. Pada saat yang sama, posisi UNHCR dalam jaringan organisasi dan rezim yang semakin kompleks dengan tanggung jawab terkait menghadirkan tantangan konseptual dan politik baru.²⁰

a. Independensi dari Organisasi PBB

Statuta UNHCR menetapkan hubungannya dengan organisasi pendirinya.

¹⁹ Alexander Betts et al., *UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection Second Edition*, New York, Routledge, 2012.

²⁰ UNHCR, *Protecting Refugees and The Role of UNHCR*, Geneva, 2009.

Statuta menyatakan bahwa UNHCR bertindak di bawah kewenangan Majelis Umum PBB²¹ dan bahwa harus mengikuti arahan kebijakan yang diberikan oleh badan tersebut atau Dewan Ekonomi dan Sosial²². Selanjutnya akan terlibat dalam kegiatan tambahan tersebut, termasuk repatriasi dan pemukiman kembali, seperti yang ditentukan oleh Majelis Umum.²³ Sementara prasyarat untuk pembentukan yang sah dari program operasional adalah antara lain bahwa organ induk, PBB, menjalankan beberapa kendali atas anak organisasinya,²⁴ kendali dari organ induk tidak mendahului otonomi program operasional seperti UNHCR. Dalam *Effect of Awards of Compensation Made* yang dibuat oleh pendapat penasihat *UN Administrative Tribunal*, ICJ juga menunjukkan bahwa Majelis Umum sebagai organ induk dapat membentuk badan pendukung yang begitu independen dalam pengambilan keputusannya sehingga bahkan dapat mengikat Majelis Umum itu sendiri.²⁵ Jadi, sementara UNHCR dalam teori berada di bawah Majelis Umum PBB, juga tampaknya seolah-olah bermaksud agar tindakan UNHCR relatif tanpa bantuan di bidang internasional. Otonomi UNHCR secara implisit dapat disimpulkan dari Statuta-nya. Misalnya, Majelis Umum bermaksud unher untuk memberikan "perlindungan internasional," tugas juga ditetapkan dalam Statuta UNHCR. Agar efektif, ini membutuhkan kapasitas untuk menegaskan klaim atas nama individu dan kelompok yang termasuk dalam kompetensinya. Kemandirian

²¹ *Statute of the United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR Statute]*, diadopsi oleh UN General Assembly pada Res. 428. Lihat UN Doc. no. A/RES/428 (14 Dec. 1950), paragraf 3.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Danesh Sarooshi, *The Legal Framework Governing United Nations Subsidiary Organs*, 1997, hal. 416.

²⁵ *Effect of Awards of Compensation Made by the UN Administrative Tribunal*, 1954, hal. 17–18.

unhcr dari Majelis Umum juga terbukti dari fakta bahwa UNHCR berpartisipasi secara formal dalam penyusunan dan penerapan pendekatan yang luas untuk masalah pengungsi.

Praktik kelembagaan UNHCR juga sangat mendukung gagasan bahwa organisasi tersebut bersifat otonom dan memiliki kepribadian hukumnya sendiri. UNHCR memiliki kendali penuh atas operasinya, terutama dalam kaitannya dengan perluasan cakupan aktivitasnya. Mengenai kontrol oleh Majelis Umum, UNHCR cenderung menjalankan fungsi kontrolnya atas program-program operasional.²⁶ Beberapa bahkan telah berargumen bahwa Majelis Umum pada umumnya hanya mengakhiri perubahan dalam praktik kelembagaan dan kompetensi yang telah terjadi.²⁷ Pengamatan seperti ini mendukung argumen yang meyakinkan bahwa UNHCR memiliki kepribadian hukum yang diturunkan dari PBB secara keseluruhan, tetapi juga memiliki kepribadian independen yang diturunkan dari statuta dan aktivitasnya di bidang internasional. Meskipun demikian, menganggap UNHCR sebagai organisasi internasional yang otonom dari organ PBB lainnya tidak selalu berarti bahwa PBB tidak bertanggung jawab jika terjadi tindakan yang salah.

B. Independensi dan Negara Anggota

Aspek penting dari badan hukum internasional tidak hanya otonomi organisasi internasional dari organisasi induknya, tetapi juga dari negara anggotanya. Dalam hal ini, otonomi telah dijelaskan oleh Brownlie sebagai "perbedaan, dalam hal

²⁶ Gulglielmo Verdirame, *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, hal. 19.

²⁷ Goodwin-Gill, McAdam, *The Refugee in International Law*, hal. 11, 15, 2007.

kekuasaan dan tujuan hukum, antara organisasi dan negara anggotanya,"²⁸ sementara Verdirame juga menggambarkan lembaga otonom sebagai lembaga yang "memiliki kemauan berbeda dari dari negara-negara anggotanya dan dapat bertindak sendiri-sendiri."²⁹ Konsekuensi dari badan hukum internasional ini adalah bahwa kepribadian tersebut membedakan organisasi dari anggota dan dengan demikian secara umum memisahkan hak dan kewajiban organisasi dari hak dan kewajiban anggotanya.³⁰ Sebagaimana Wilde mengatakan, "secara hukum, mereka (organisasi internasional) lebih dari sekadar jumlah bagian (negara) mereka."³¹

Namun, anggapan konvensional berpendapat bahwa organisasi internasional seperti UNHCR sebagian besar dikendalikan oleh negara-negara kuat. Brölmann, misalnya, berpendapat bahwa organisasi internasional "sedikit lebih dari alat di tangan negara-negara anggota, dan, dilihat dari perspektif ini, keinginan yang berbeda dari organisasi ini tidak lebih dari fiksi hukum."³² Memang benar bahwa UNHCR pada prinsipnya bergantung pada kontribusi sukarela, yang sebagian besar disediakan oleh beberapa negara donor.³³ Akibatnya, negara-negara bagian ini berada dalam posisi untuk menarik perhatian, yang digambarkan oleh fakta bahwa sekitar 80 persen dari total kontribusi untuk UNHCR dialokasikan untuk program

²⁸ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, hal. 677.

²⁹ Guglielmo Verdirame, *Op.Cit.* hal. 33.

³⁰ Elihu Lauterpacht, *The Development of the Law of International Decisions of International Tribunals*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1976, hal. 407.

³¹ Ralph Wilde, *Enhancing Accountability at the International Level: The Tension between International Organization and Member State Responsibility and the Underlying Issues at Stake*, ILSA Journal of International and Comparative Law, Volume 12, No. 2, 2005, hal. 401.

³² Catherine Brölmann, *The Institutional Veil in Public International Law: International Organisations and the Law of Treaties*, Hart Publishers, Oxford, 2007, hal. 21.

³³ UN Doc. no. A/58/410 (2003), paras. 58, 61; Doc. no. EC/59/SC/CRP.6 (2008).

atau wilayah khusus.³⁴ Namun demikian, yurisprudensi dan pendanaan baru-baru ini mulai menantang persepsi tersebut bahwa ketergantungan ini berarti bahwa organisasi internasional lebih rentan terhadap tekanan negara. Barnett dan Finnemore telah mengamati dengan jelas bahwa meskipun negara mungkin benar-benar membatasi institusi internasional, “gagasan bahwa mereka adalah mekanisme pasif tanpa agenda independen mereka sendiri tidak lahir dari studi empiris rinci apa pun dari organisasi internasional yang kami temukan.”³⁵ Pandangan ini sebagian didukung oleh yurisprudensi baru-baru ini dalam naungan Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa (ECTHR), di mana Pengadilan secara eksplisit menggambarkan unhr sebagai badan “Yang independensi, keandalan, dan objektivitasnya, dalam pandangan [pengadilan], tidak diragukan lagi.”³⁶ Dengan cara yang sama Verdirame mengemukakan argumen bahwa program operasional, seperti UNHCR, tidak selalu lebih mudah digerakkan oleh negara; sebaliknya, “sering kali lebih mudah bagi mereka untuk menghindari kendali politik negara” dan lebih jauh lagi bahwa “program operasional biasanya tidak tunduk pada bentuk-bentuk kendali langsung oleh negara anggota.”³⁷

Praktik puluhan tahun telah memperkuat otonomi *de facto* juga terhadap negara-negara anggota. Dan seperti yang dicatat Cuéllar, jika UNHCR tidak memiliki fleksibilitas, “sulit untuk melihat bagaimana mereka bisa berselisih seperti itu dengan beberapa donor utamanya di berbagai titik dalam sejarahnya,” misalnya

³⁴ Lihat UN doc. EC/58/SC/CRP.25 (2007), para. 3.; B. Wigley, *The State of unhr's Organizational Culture: What Now?*, EPAU Report, no. EPAU/2005/08 (2005), at 82, 103.

³⁵ Michael Barnett, Martha Finnemore, *The Politics, Power and Pathologies of International Organizations*, International Organization, Volume 53, No. 4 1999, hal. 699.

³⁶ *K.R.S. v. United Kingdom*, 16 ecthr 2 (Application no.32733/08), Dec. 2008.

³⁷ Gulglielmo Verdirame, *Op.Cit* hal. 19.

ketika mantan Komisaris Tinggi Lindt mengejar pemberian bantuan kepada pengungsi Aljazair meskipun ada tentangan awal dari Prancis, atau ketika mantan Komisaris Tinggi Aga Khan berdebat dengan Amerika Serikat tentang peran UNHCR dalam konflik di mana Amerika Serikat memiliki kepentingan strategis utama.³⁸ Contoh ini menggambarkan bahwa UNHCR menikmati tingkat kemerdekaan tertentu. Karena itu, menanggapi gagasan Brölmann tentang fiksi hukum, Verdirame berpendapat bahwa:

Setelah diterima bahwa organisasi internasional dapat, dan memang, beroperasi sebagai agen kelembagaan yang terpisah daripada sebagai perpanjangan tangan negara anggota mereka yang paling kuat; bahwa mereka adalah birokrasi dan bukan sekadar dewan pengawas untuk negara; bahwa sifat sosial dan politik mereka yang sebenarnya lebih dari sekadar jumlah keinginan negara anggotanya, akan menjadi jelas bahwa kepribadian hukum mereka bukanlah fiksi hukum belaka.³⁹

Dengan demikian dapat diperdebatkan bahwa UNHCR memegang kemerdekaan *de facto* yang signifikan dari baik PBB pada umumnya maupun negara-negara anggotanya.

C. Kepribadian dan Kewajiban Internasional untuk *Non-fulfillment of Obligations*

Hal yang penting, badan hukum internasional menyiratkan bahwa organisasi internasional bertanggung jawab atau berkewajiban atas tidak terpenuhinya kewajibannya. Kepemilikan badan hukum internasional tidak menentukan hak dan

³⁸ Mariano-Florentino Cuéllar, *Refugee Security and the Organizational Logic of Legal Mandates*, *Georgetown Journal of International Law*, Volume 37, No. 4, 2006, hal 695.

³⁹ *Ibid.* Hal. 60.

kewajiban tertentu yang UNHCR, atau organisasi internasional lainnya dalam hal ini.

3. Statuta UNHCR

Sementara kepribadian hukum UNHCR dalam dirinya sendiri serta subordinasi UNHCR pada Piagam PBB berfungsi sebagai dasar paling jelas untuk kewajiban hak asasi manusia, pertimbangan lebih lanjut tentang kewajiban dan tanggung jawab hukum internasional UNHCR membutuhkan pengawasan mandat UNHCR. Mandat ini terdapat dalam Statuta UNHCR,⁴⁰ dan meskipun UNHCR bukan merupakan pihak dari Statuta tersebut, saat ini terdapat penerimaan umum bahwa organisasi internasional terikat oleh kewajiban yang timbul berdasarkan instrumen konstituennya.⁴¹ Instrumen konstituen seperti statuta UNHCR umumnya dianggap memiliki sifat ganda; di satu sisi perjanjian atau kontrak internasional antar negara, diatur oleh hukum perjanjian, sementara, di sisi lain, mereka memiliki karakter konstitusional dan diatur dengan baik oleh hukum institusional.⁴² Elemen konstitusional ini mensyaratkan bahwa keinginan individu dari pihak-pihak yang mengadakan kontrak bergabung dalam aturan perusahaan organisasi, memberikannya keinginan yang berbeda.

⁴⁰ UN General Assembly, *supra* catatan kaki nomor 19.

⁴¹ Christine Chinkin, *Third Parties in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1993, hal. 94–96.

⁴² Christiane Ahlborn, *The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility*, ACIL Research Paper, Amsterdam Center for International Law, Amsterdam, No. 4, 2011.

B. Pengungsi

1. Pengertian Pengungsi Secara Harafiah

Sebagaimana yang dimuat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa akar kata dari istilah pengungsi adalah *Ungsi* dan kata kerjanya adalah *mengungsi*, yaitu pergi mengungsi (menyingkirkan) diri dari bahaya atau menyelamatkan diri (ke tempat yang memberikan rasa aman). Sedangkan *pengungsi* adalah kata benda yang berarti orang yang mengungsi.⁴³

Berdasarkan pendapat tersebut, terlihat bahwa pengungsi terjadi karena adanya bahaya. Misalnya bencana alam (*natural disaster*) seperti banjir, gempa, gunung meletus, kekeringan. Mengungsi juga terjadi bukan karena bencana alam (*non-natural disaster*) atau sering disebut bencana buatan manusia (*man-made disaster*), seperti konflik bersenjata, pergantian rejim politik, penindasan kebebasan fundamental, pelecehan hak asasi manusia, dan sebagainya.⁴⁴

2. Pengertian Pengungsi Menurut Pendapat Ahli

Beberapa ahli memberikan pengertian pengungsi, antara lain:

a. Malcom Proudfoot

Malcom Proudfoot memberikan pengertian pengungsi dengan melihat keadaan para pengungsi akibat Perang Dunia I. Walaupun tidak secara jelas memberikan pengertian tentang pengungsi, namun dari komentarnya dapat ditarik suatu gambaran sebagai berikut:

‘These Forced movements, were the result of the persecution, forcible

⁴³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi kedua, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Penerbit Balai Pustaka, 1995 hlm 2.

⁴⁴ Christiane Ahlborn, *The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility*, ACIL Research Paper, Amsterdam Center for International Law, Amsterdam, No. 4, 2011.

deportation, or flight of Jews and the political opponents of the authoritarians governments; the tranference of ethnic populations back to their homeland or to newly created provinces acquaried by war or treaty; the mess flight of civilians under the terror of bombarment from the air and under the threat or pressure of the advance or retreat of armies over immense areas of Europe; the forced removal of populations from coastel or defence areas under military dictation; and the deportations for forced labour to bolster the German war effort''

Jadi berdasarkan komentar diatas, bahwa pada Perang Dunia II, dapat disimpulkan bahwa pengungsi adalah orang-orang yang terpaksa pindah ke tempat lain akibat adanya penganiayaan, deportasi secara terpaksa, atau pengusiran orang-orang Yahudi dan perlawanan politik pemerintah yang berkuasa, pengembalian etnis 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 di Eropa; pindahan secara paksa penduduk dari wilayah pantai atau daerah pertahanan berdasarkan perintah militer, serta pemulangan tenaga kerja paksa untuk ikut dalam perang Jerman.⁴⁵

b. Pietro Verri

Pietro Verri memberikan definisi tentang *refugee* dengan mengutip bunyi pasal 1 *UN Convention on the Status of Refugees* tahun 1951 :

“it applies to any person who has fled the country of his nationality to avoid persecution or the threat of persecution”

⁴⁵ Christiane Ahlborn, *The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility*, ACIL Research Paper, Amsterdam Center for International Law, Amsterdam, No. 4, 2011.

Pengertian ini memperlihatkan bahwa pengungsi adalah orang-orang yang meninggalkan negaranya karena adanya rasa ketakutan akan penyiksaan. Jadi terhadap mereka yang mengungsi masih dalam lingkup wilayah negaranya belum dapat disebut sebagai pengungsi Konvensi Tahun 1951.⁴⁶

3. Menurut Konvensi Tahun 1951 tentang Statuta Pengungsi.

Konvensi ini dibedakan dua kategori pengungsi, yaitu pengungsi Mandat dan Pengungsi Statuta. Secara umum pengertian pengungsi dapat dilihat dalam pasal 1 A (2) sebagai berikut:

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

Jadi berdasarkan Konvensi Tahun 1951, bahwa pengungsi adalah orang-orang yang berada diluar negara dan terpaksa meninggalkan negara mereka karena adanya peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 yang disebabkan oleh kecemasan yang sungguh-sungguh berdasarkan persekusi karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu, tidak mau memanfaatkan perlindungan negara itu; atau seseorang yang tidak mempunyai kewarganegaraan dan berada di luar negara dimana ia sebelumnya bertempat tinggal, sebagai akibat peristiwa-peristiwa termaksud, tidak dapat atau, karena kecemasan tersebut, tidak mau kembali ke negara itu.

Dijumpai adanya rasa takut yang sangat takut akan persekusi

⁴⁶ *Ibid* Christiane Ahlborn, 2011 hlm. 35.

(penganiayaan) berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan, ada salah satu organisasi sosial ataupun karena pendapat politiknya dijadikan dasar bagi UNHCR untuk menentukan apakah seseorang itu termasuk dalam kategori pengungsi atau tidak.⁴⁷ Selanjutnya Konvensi tahun 1951 juga mengatur tentang '*the exclusions clauses*' dan '*the cessation clauses*'. suatu keadaan dimana seseorang tidak dapat diberikan status sebagai pengungsi yang termasuk dalam '*the exclusions clauses*' yaitu mereka-mereka yang telah memenuhi kriteria sebagai pengungsi namun mereka tidak membutuhkan atau berhak untuk mendapatkan perlindungan. Mereka yang termasuk dalam kategori ini adalah:

- a. Orang-orang yang telah menerima perlindungan atau bantuan dari badan-badan atau lembaga-lembaga lain Perserikatan Bangsa-Bangsa selain UNHCR.
- b. Orang-orang yang telah menikmati hak dan kewajiban yang sama seperti warga negara di negara dimana dia tinggal;
- c. Orang-orang yang telah melakukan kejahatan terhadap perdamaian, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan.
- d. Orang-orang yang telah melakukan pelanggaran yang serius terhadap hukum negara-negara common law sebelum mengajukan permohonan ke negara lain untuk mendapatkan suaka (*asylum*).
- e. Orang-orang yang telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan tujuan-tujuan dan prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa.

The cessation clauses adalah seseorang yang tidak lagi dianggap sebagai pengungsi apabila, misalnya telah terjadi perubahan politik yang sangat mendasar

⁴⁷ *Ibid.* Christiane Ahlborn hlm. 37-43.

di negara asalnya, dan memungkinkan mereka untuk membuat pemukiman baru di negara itu. Contoh penerapan cessation clauses ini adalah untuk pengungsi dari Polandia, Hongaria dan Afganistan.

Perbedaan prinsip antara dua klausul di atas adalah pada *'the exclusions clauses'* proses penentuan status pengungsi baru akan ditetapkan sedangkan pada klausul yang terakhir orang-orang itu telah mendapatkan statusnya sebagai pengungsi.⁴⁸

Dalam *Black's Law Dictionary* pengungsi diartikan sebagai *'A person taking refugee, esp. in a foreign country from war or persecution or natural disaster'*. Sedangkan dalam *Longman Dictionary of Contemporary English* pengertian dari pengungsi adalah *'A person who has been driven from his country for political reason or during war'*.⁴⁹

Kegiatan masyarakat internasional dalam menangani urusan pengungsi dimulai tahun 1921 ketika Liga Bangsa-Bangsa (LBB) mengangkat seorang yang bernama Fridtjof Nansen seorang warga Norwegia dan penjelajah benua Afrika sebagai komisaris tinggi untuk pengungsi Rusia di Eropa. Pengungsi-pengungsi tersebut tidak mempunyai identitas sebagai bukti diri, akibatnya mereka ini tidak bisa melakukan perbuatan hukum, termasuk perbuatan hukum yang sangat esensial, misalnya tidak dapat menikah, tidak dapat membuat perjanjian-perjanjian, dan dilarang melakukan perjalanan/bepergian. Untuk mengatasi itu maka dibuatlah perjanjian-perjanjian Internasional diantaranya: Perjanjian Internasional 1928,

⁴⁸ *Ibid*, Christiane Ahlborn, hlm 47

⁴⁹ Nabilla Jatyputri, Pengaturan Hukum Internasional Mengenai Pengungsi, hlm.5 <http://repository.unair.ac.id/13793/10/10.%20Bab%202.pdf> diakses 17 Oktober 2020.

1933, 1938, 1939, dan 1946. Perjanjian-perjanjian ini diteruskan oleh PBB dengan diadakan Konferensi mengenai status pengungsi tahun 1951, yang dilengkapi dengan Protokol 1967⁵⁰.

Konvensi 1951 pada mulanya diterapkan untuk mengatasi masalah pengungsi di Eropa sebelum tahun 1951, terutama pengungsi akibat Perang Dunia II. Sebagai upaya menangani masalah pengungsi yang meningkat drastis setelah terjadinya Perang Dunia II, tepatnya pada di akhir tahun 1946, membuat Majelis Umum PBB melihat bahwa upaya internasional sangat diperlukan yaitu membentuk peraturan internasional yang mengatur khusus mengenai pengungsi. Sesuai resolusi 429 (V), pada Desember 1950, Majelis Umum memutuskan untuk membuat Konvensi 1951 yang rancangannya dibuat sebagai hasil rekomendasi dari Komisi Hak Asasi Manusia PBB, menjadi petunjuk dalam menyusun standar perlakuan terhadap pengungsi.⁵¹

Dalam Pasal 1 A (2) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dinyatakan bahwa pengungsi adalah:

“sebagai akibat peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan yang disebabkan oleh kecemasan yang sungguh-sungguh berdasar akan persekusi karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu, atau opini publik, berada di luar kewarganegaraannya dan tidak dapat atau, karena kecemasan tersebut, tidak mau memanfaatkan perlindungan negara itu; atau seseorang yang tidak mempunyai kewarganegaraan dan berada di luar negara dimana ia sebelumnya biasanya bertempat tinggal sebagai akibat peristiwa- peristiwa termaksud, tidak dapat atau, karena kecemasan tersebut, tidak mau kembali ke negara itu”

⁵⁰ *Hak Asasi Manusia dan Pengungsi*, Lembar Fakta Nomor 20 (http://lem_fakham_dan_pengungsi.pdf), hal. 1-2.

⁵¹ *Ibid.*

Dari pengertian tersebut, beberapa unsur yang dapat diperhatikan adalah:⁵²

- a. *Well-founded fear*, rasa takut ini harus mempunyai landasan yang objektif dan benar-benar berdasarkan fakta yang realistis, bahwa kalau dia kembali maka dia akan diadili.
- b. *Persecution*, persekusi dalam hal ini bukan berarti penuntutan yang dilakukan oleh suatu negara berdasarkan yurisdiksinya, tapi dalam proses itu terkandung adanya ancaman terhadap nyawa dan terhadap kemerdekaan pribadinya. Jadi ini sangat berkaitan dengan pelanggaran hak asasi manusia.
- c. *Convention grounds*, dalam hal ini adalah alasan-alasan yang membuat dia takut dituntut tersebut, seperti alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan disuatu kelompok masyarakat atau karena perbedaan paham politik. Alasan-alasan ini pada umumnya terdapat dalam beberapa konvensi internasional.
- d. *Outside the country of nationality or habitual residence*. Dalam hal ini dia tidak berada dalam wilayah negaranya, tapi pergi melintasi batas negaranya kepada negara terdekat, atau bahkan lebih jauh lagi seperti yang dilakukan oleh pengungsi Vietnam (*boat people*).
- e. *Unable or unwilling to avail himself of state protection*. Ini berarti bahwa dia tidak mau meminta perlindungan kepada negaranya sendiri dengan alasan-alasan seperti yang terdapat dalam elemen sebelumnya. Dalam hal ini terlihat juga bahwa negaranya tidak akan memberikan perlindungan terhadap mereka. Pengertian ini berlaku bagi mereka yang menjadi pengungsi akibat peristiwa

⁵² Fita Erdina, *Perlindungan Internasional terhadap Pengungsi dalam Konflik Bersenjata di Republik Demokratik Kongo menurut Hukum Pengungsi Internasional*, Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2009.

sebelum tanggal 1 Januari 1951. Sementara berdasarkan Pasal 1 A (2) Konvensi 1951 tersebut, maka status sebagai pengungsi berlaku bagi setiap orang yang :⁵³

- a. Telah dianggap sebagai pengungsi menurut Perjanjian 12 Mei 1926 dan Perjanjian 30 Juni 1928, atau Konvensi 10 Februari 1938, Protokol 14 September 1939 atau Konstitusi Organisasi Pengungsi Internasional.
- b. Sebagai akibat peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 serta disebabkan rasa takut yang benar-benar berdasarkan akan persekusi karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pendapat politik, berada di luar negara asal kewarganegaraannya dan tidak dapat atau disebabkan rasa takut yang dialami yang bersangkutan tidak mau memanfaatkan perlindungan negara tersebut atau mereka yang tidak berkewarganegaraan dan sebagai akibat dari peristiwa tersebut berada di luar negara bekas tempat tinggalnya semula, disebabkan rasa ketakutan tidak bersedia kembali ke negara itu.
- c. Dalam hal seseorang yang memiliki lebih dari satu kewarganegaraan, istilah negara kewarganegaraannya akan berarti masing-masing negara, dimana dia menjadi warga negara, dan seseorang tidak akan dianggap tidak mendapatkan perlindungan negara kewarganegaraannya bila tanpa adanya alasan yang dapat diterima, didasarkan rasa takut yang benar-benar ia alami, tidak memanfaatkan perlindungan salah satu dari negara dimana dia adalah warga negaranya.

Konvensi 1951 menyusun standar minimum bagi perlakuan terhadap pengungsi, termasuk hak dasar mereka. Konvensi juga menetapkan status hukum

⁵³ Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 138.

pengungsi, dan mencantumkan ketentuan-ketentuan tentang hak mereka untuk mendapatkan pekerjaan dan kesejahteraan, mengenai surat keterangan jati diri dan dokumen perjalanan, mengenai penerapan biaya fiskal, dan mengenai hak mereka untuk memindahkan aset miliknya ke negara lain di mana mereka telah diterima dengan tujuan pemukiman kembali.⁵⁴

Konvensi 1951 melarang pengusiran dan pemulangan paksa terhadap orang-orang berstatus pengungsi. Pasal 33 Konvensi 1951 menetapkan bahwa “tidak satupun Negara Pihak dapat mengusir atau mengembalikan (memulangkan kembali) pengungsi dengan alasan apapun ke wilayah perbatasan di mana jiwa atau kemerdekaan mereka akan terancam karena pertimbangan ras, agama, kewarganegaraan, anggota dari kelompok sosial atau pendapat politik tertentu.” Pasal 34 Konvensi 1951 membahas persoalan naturalisasi dan asimilasi bagi pengungsi. Ketentuan-ketentuan lain berkenaan dengan masalah hak atas akses terhadap pengadilan, pendidikan, jaminan sosial, perumahan dan kebebasan untuk bergerak.

Kedudukan sebagai pengungsi tidak berlaku abadi artinya bisa berhenti. Persoalan yang timbul adalah jangan sampai pengungsi itu bisa dirugikan statusnya sebagai pengungsi secara sewenang-wenang. Oleh karena itu penghentian status pengungsi harus didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Konvensi.

Pengungsi memiliki hak dan kewajiban selama mereka berada di negara transit ataupun telah sampai kenegara ketiga, hak dan kewajiban pengungsi adalah sebagai

⁵⁴ *Ibid*, Sulaiman Hamid, hal. 138.

berikut ⁵⁵ :

- a. Hak non diskriminasi berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 4 Konvensi 1951. Negara-negara peserta Konvensi tidak boleh memperlakukan pengungsi berdasarkan politik diskriminasi baik yang berkenaan dengan ras, agama atau negara asal maupun warna kulit dan mereka mempunyai kebebasan untuk menjalankan agamanya serta kebebasan bagi pendidikan anak-anak mereka ditempat mana mereka ditampung.
- b. Hak kesempatan atas hak milik berdasarkan Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 30 Konvensi 1951. Seorang pengungsi mempunyai hak yang sama dalam hal untuk mempunyai atau memiliki hak milik baik bergerak maupun tidak bergerak dan menyimpannya seperti halnya orang lain dan juga dapat mentransfer asetnya ke negara dimana dia akan menetap.
- c. Hak berserikat berdasarkan Pasal 15 Konvensi 1951. Negara peserta Konvensi harus mengakui kebebasan pengungsi untuk berserikat dengan mendirikan perkumpulan termasuk perkumpulan dagang sepanjang perkumpulan itu bersifat non-profit dan non-politis.
- d. Hak berperkara di pengadilan berdasarkan Pasal 16 Konvensi 1951. Apabila ada suatu perkara yang dialami oleh para pengungsi dimana mereka ingin menyelesaikannya melalui badan peradilan, maka dalam hal ini mereka harus dianggap sama dengan warga negara lainnya. Jadi mereka mempunyai

⁵⁵*Perlindungan Pengungsi (Refugee) menurut Hukum Internasional*, dalam <http://si.uns.ac.id/profil/uploadpublikasi/Jurnal/196004161986011002PERLINDUNGAN%20PEN GUNGS I.doc>, diakses tanggal 28 September 2020.

kebebasan untuk mengajukan gugatannya di sidang pengadilan dimana mereka ditempatkan bahkan bila diperlukan mereka harus diberikan bantuan hukum.

- e. Hak atas pekerjaan yang menghasilkan berdasarkan Pasal 17, Pasal 18 dan Pasal 19 Konvensi 1951. Bagi para pengungsi yang telah ditempatkan secara tetap di suatu negara dan telah diakui menurut hukum, maka mereka mempunyai hak untuk mendapatkan pekerjaan serta mendirikan suatu perusahaan dagang dan pekerjaan bebas lainnya, dimana pekerjaan bebas ini harus sesuai dengan ketentuan yang telah diakui, seperti tanda sertifikat, gunanya adalah mengetahui keahlian untuk ditempatkan pada suatu pekerjaan yang cocok.
- f. Hak atas kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 20 dan Pasal 22 Konvensi 1951. Setiap pengungsi akan dapat menikmati hak-hak atas kesejahteraan sosial, seperti hak untuk bekerja, perumahan, mendapatkan upah dari pekerjaan yang mereka lakukan.
- g. Hak atas pendidikan dan pengajaran berdasarkan Pasal 22 Konvensi 1951. Setiap pengungsi akan mendapat perlakuan yang sama dengan warga negara lainnya atas hak memperoleh pendidikan sekolah dasar. Karenanya, setiap pengungsi berhak pula atas pembebasan biaya pendidikan tertentu termasuk juga hak untuk memperoleh beasiswa.
- h. Hak kebebasan bergerak berdasarkan Pasal 26 Konvensi 1951. Setiap pengungsi diberikan kebebasan yang seluas-luasnya untuk memilih di daerah atau provinsi mana mereka akan menetap sepanjang pilihan itu masih berada dalam teritorial negara dimana ia ditempatkan.

- i. Hak atas tanda pengenal dan dokumen perjalanan berdasarkan Pasal 27 dan Pasal 28 Konvensi 1951. Setiap pengungsi berhak atas surat-surat identitas dan dokumen perjalananan ke luar dari teritorial negara dimana dia ditempatkan kecuali karena alasan keamanan dan kepentingan umum. Dokumen perjalanan yang dikeluarkan atas perjanjian internasional akan diakui oleh negara peserta Konvensi.
- j. Hak *non-refoulement* berdasarkan Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 Konvensi 1951. Dalam hal ini pengungsi telah ditempatkan secara tetap di suatu negara, tidak akan ada dilakukan tindakan pengusiran ke wilayah dimana kehidupannya akan terancam serta tidak akan ada penghukuman terhadap pengungsi yang masuk secara tidak sah, kecuali jika keamanan nasional menghendaki lain, seperti mereka melakukan kekacauan dimana mereka tinggal.
- k. Hak status pribadi berdasarkan Pasal 12 Konvensi 1951. Mengenai status pribadi para pengungsi diatur sesuai dengan hukum dimana mereka berdomisili. Jika mereka tidak mempunyai domisili, status pribadi mereka diatur oleh hukum dimana mereka ditempatkan (*place of residence*). Hak yang berkaitan dengan perkawinan juga harus diakui oleh negara peserta Konvensi 1951.

Selain dari hak-hak pengungsi yang disebutkan di atas, Konvensi 1951 juga telah menggariskan kewajiban pengungsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Konvensi 1951.

“Every refugee has duties to the country in which he finds himself, which require in particular that he conform to its laws and regulations

as well as to measures taken for maintenance of public order.”

Berdasarkan Pasal 2 di atas setiap pengungsi berkewajiban untuk mematuhi semua hukum dan peraturan atau ketentuan-ketentuan untuk menciptakan ketertiban umum di negara dimana dia ditempatkan.

**1. Menurut Protokol Tanggal 31 Januari 1967 mengenai Status Pengungsi
(Protocol Relating to the Status of Refugees of 31 January 1967)**

Dalam Protokol 1967 ini pengertian pengungsi sudah diperluas, terlihat dalam pasal 1 ayat 2, pengungsi diartikan sebagai berikut:

“ For the purpose of the present Protocol, the term “Refugee” shall, expect 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 comitted.’”

Adanya perluasan mengenai definisi pengungsi seperti yang dimuat dalam Konvensi tahun 1951 sebagai akibat adanya kelompok pengungsi baru terjadi disepanjang tahun 1950-1960 an, khususnya di Afrika. Karena itu negara-negara yang ikut dalam protokol ini menerapkan definisi pengungsi menurut Konvensi 1951, namun tanpa adanya batasan waktu. Jika negara-negara hanya terikat kepada protokol saja, maka tidak mungkin untuk memasukan batasan geografis untuk masalah pengungsi.⁵⁶

Namun tahun-tahun setelah 1951 membuktikan bahwa pergerakan pengungsi tidak hanya merupakan dampak sementara dari Perang Dunia Kedua dan keadaan pasca perang. Sepanjang tahun 1950an dan 1960an muncul kelompok-kelompok pengungsi baru, terutama di Afrika. Para pengungsi ini membutuhkan perlindungan

⁵⁶ *Ibid.* hlm. 41.

yang tidak dapat diberikan pada mereka karena batas waktu yang ditetapkan oleh Konvensi 1951.

Akibat adanya pembatasan waktu tersebut, dalam perkembangannya Konvensi 1951 ini di anggap sudah tidak aktual atau sesuai dengan perkembangan zaman lagi. Oleh karena itu, pada tahun 1967, Majelis Umum PBB kembali mengadakan pertemuan tentang pengungsi dan mengeluarkan resolusi 2198 (XXI) 1966 yang mulai berlaku 4 oktober 1967 tentang Status Pengungsi yang dikenal dengan Protokol tentang Status Pengungsi 1967. Untuk menjadikan pengertian pengungsi dan memberikan perlindungan bagi pengungsi lebih luas, pengertian pengungsi dalam Protokol ini tidak lagi dibatasi kepada peristiwa sebelum 1951, hal ini terlihat dalam Pasal 1 ayat (2) protokol tersebut yang menghapuskan kata-kata “*As a result of events occurring before 1 Januari 1951*” dan kata-kata “*.... As a result of such events*”.

Konvensi 1951 dan Protokol 1967⁵⁷ pada prinsipnya hampir sama. Terdapat tiga hal pokok yang merupakan isi Konvensi dan Protokol tersebut, yaitu:

- a. Pengertian dasar pengungsidiartikan dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 penting diketahui sebab diperlukan untuk menetapkan status pengungsi seseorang (termasuk pengungsi atau bukan). Penetapan ini ditetapkan oleh negara tempat orang itu berada dan bekerja sama dengan UNHCR, badan PBB yang menangani masalah pengungsi.

⁵⁷ Rahayu et al., *Perlindungan Hak Asasi Manusia Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia*, Masalah-Masalah Hukum, Jilid 49 No. 2, 2020, hal. 207.

- b. Status hukum pengungsi, hak dan kewajiban pengungsi di negara tempat pengungsian (hak dan kewajiban berlaku di tempat pengungsian itu berada)
- c. Implementasi (pelaksanaan) perjanjian, terutama menyangkut administrasi dan hubungan diplomatik. Yaitu hal-hal yang menyangkut kerja sama dengan UNHCR. Dengan demikian, UNHCR dapat melakukan tugasnya sendiri dan melakukan tugas pengawasan, terutama terhadap negara-negara tempat pengungsi itu berada.

2. Keberadaan Pengungsi di Indonesia

Di Asia khususnya di Indonesia, pertumbuhan arus pengungsi dan pencari suaka, serta imigran justru terus menerus bertambah. Indonesia sendiri mulai menghadapi persoalan pengungsi yang serius pada tahun 1975. Ketika ratusan ribu pengungsi meninggalkan wilayah semenanjung Indocina dan kemudian ditempatkan di Pulau Galang, Kepulauan Riau.

Menurut data UNHCR⁵⁸, pengungsi yang berada di Indonesia kebanyakan berasal dari negara-negara Timur Tengah dan beberapa dari negara Asia dan Afrika, seperti Afganistan, Irak, Iran, Somalia, Srilanka, dan Myanmar. Hampir 8.000 pengungsi dan pencari suaka Afghanistan terdaftar di UNHCR Indonesia pada akhir Desember 2020.

⁵⁸ UNHCR, *Global Trends Force Displacement 2015, Global Leader on Statistic Refugees*, UNHCR, Geneva, 2016.

C. Prinsip *Non-refoulement*

1. Definisi *Non-refoulement*

Suatu unsur penting dari status pengungsi dan suaka adalah perlindungan agar tidak kembali ke negara dimana orang tersebut memiliki alasan untuk takut akan penganiayaan. Perlindungan ini dinyatakan dalam Prinsip *Non-refoulement*. Prinsip *non-refoulement* telah didefinisikan dalam beberapa instrumen internasional yang berkaitan dengan pengungsi⁵⁹

Sebagaimana disebutkan dalam Konvensi 1951 yang berkaitan dengan Status Pengungsi dalam Pasal 33, paragraf 1, mengatur bahwa:

"Tak satu pun negara peserta akan mengusir atau mengembalikan dengan cara apa pun pengungsi ke perbatasan wilayah di mana nyawa atau kebebasannya akan terancam oleh alasan ras, agama, kebangsaan, milik kelompok sosial tertentu atau pendapat politiknya. "

Ketentuan ini merupakan salah satu pasal dasar Konvensi 1951, dan dapat tunduk pada reservasi. Ini juga wajib berdasarkan Pasal 1 paragraf 1, Protokol 1967. Tidak seperti ketentuan lain dari Konvensi, penerapannya tidak bergantung pada tempat tinggal sah seorang pengungsi di wilayah suatu Negara Peserta. Kata-kata "di mana nyawa atau kebebasannya akan terancam" telah menjadi topik berbagai diskusi. Tampak dari pekerjaan persiapan bahwa tidak ada upaya yang dilakukan untuk memberi mereka makna yang lebih membatasi daripada kata-kata "dengan alasan takut akan penganiayaan" yang muncul dalam definisi istilah "pengungsi" dalam paragraf 2 dari bagian A Pasal 1. Kata-kata yang berbeda diadopsi untuk alasan lain, yaitu untuk memperjelas bahwa prinsip *non-refoulement* diterapkan

⁵⁹ UNHCR, *Note on Non-refoulement*, EC/SCP/2, 1997, diakses dari: <https://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a58ce/note-non-refoulement.html>, pada tanggal 28 September 2020.

tidak hanya untuk negara asal tetapi untuk negara manapun di mana seseorang memiliki alasan untuk takut akan penganiayaan.

Fakta bahwa 70 Negara telah menjadi pihak pada Konvensi Pengungsi 1951 dan/atau Protokol 1967 menunjukkan bahwa prinsip *non-refoulement* yang dinyatakan dalam Pasal 33, ayat 1, diterima secara luas. Masih pada tingkat universal, perlu disebutkan juga Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Suaka Teritorial, yang diadopsi dengan suara bulat oleh Sidang Umum pada tahun 1967. Dalam pasal 3, ayat 1, menyatakan bahwa:

"Tidak ada orang yang disebut dalam Pasal 1 ayat 1 akan dikenakan tindakan seperti penolakan masuk di perbatasan atau jika dia telah memasuki wilayah dimana dia mencari suaka, deportasi atau pemulangan ke Negara manapun di mana dia berada dalam bahaya menjadi korban penganiayaan."

Prinsip *non-refoulement* merupakan prinsip dan konsep fundamental dalam sistem perlindungan internasional bagi para pengungsi dan pencari suaka. Makna utama dari prinsip *non-refoulement* adalah tidak boleh ada negara yang mengembalikan atau mengirim pengungsi atau pencari suaka ke suatu wilayah tempat kehidupan dan keselamatan pengungsi atau pencari suaka tersebut terancam.

Non-refoulement harus dibedakan dengan pengusiran (*expulsion*) atau deportasi (*deportation*). Pengusiran atau deportasi terjadi ketika warga negara asing dinyatakan bersalah karena melakukan tindakan yang bertentangan dengan kepentingan negara setempat, atau merupakan tersangka perbuatan pidana di suatu negara dan melarikan diri dari proses peradilan.⁶⁰

⁶⁰ *Ibid*, UNHCR, diakses dari: <https://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a58ce/note-non-refoulement.html>, pada tanggal 28 September 2020.

Pada awal pertengahan abad ke-19, konsep suaka dan prinsip '*non-extradition*' hanya sebatas pelanggaran politik. Setidaknya tercatat setelah Perang Dunia Pertama, praktik internasional mulai menerima gagasan '*non-return*'. Baru tahun 1933, terdapat referensi pertama prinsip pengungsi (internasional) yang menyebutkan '*should not be retumed to their country of origin*' dalam instrumen internasional. Prinsip ini menjadi fundamental terlebih sejak dilembagakan pada Konvensi 1951. Pasal 32 dan 33 konvensi 1951 menjelaskan bahwa:

Pasal 32 dan Pasal 33

Pengusiran

1. Para Negara Peserta tidak dapat mengeluarkan seorang pengungsi yang secara sah berdiam di dalam wilayah mereka kecuali atas alasan-alasan keamanan nasional atau ketertiban umum.
2. Pengusiran seorang pengungsi tersebut hanya akan dilakukan menurut keputusan yang dicapai sesuai dengan proses hukum yang semestinya. Kecuali alasan-alasan keamanan nasional yang memaksa meminta sebaliknya, pengungsi itu harus diperkenankan menyampaikan bukti untuk menjelaskan dirinya dan permohonan naik banding serta diwakili untuk diajukan di hadapan penguasa yang berwenang, atau seorang atau orang-orang yang secara khusus ditunjuk oleh penguasa yang berwenang.
3. Para Negara Peserta akan memberikan kepada seorang pengungsi tersebut suatu jangka waktu yang layak yang selama itu untuk mencari izin masuk yang sah ke negara yang lain. Para Negara

Peserta akan menyediakan hak untuk memberlakukan selama jangka waktu tersebut, upaya-upaya internal seperti yang mereka mungkin anggap perlu.

Larangan pengusiran atau pengembalian (*refoulement*)

2. Tidak satu pun Negara Peserta dapat mengeluarkan atau mengembalikan seorang pengungsi dalam cara apa pun ke perbatasan wilayah apabila kehidupan atau kebebasannya terancam karena alasan rasnya, agamanya, kewarganegaraannya, keanggotaannya pada suatu kelompok sosial tertentu atau pendapat politik tertentu.
2. Kemanfaatan ketentuan ini, bagaimanapun juga, tidak dapat dituntut oleh seorang pengungsi di mana terdapat alasan-alasan yang pantas untuk menganggap sebagai bahaya keamanan dari negara di mana dia dihukum, atau sedang dihukum dengan putusan terakhir mengenai suatu kejahatan berat terutama sekali, yang merupakan bahaya terhadap masyarakat negara yang bersangkutan.

Prinsip *non-refoulement* berasal dari kata bahasa Perancis yaitu *refouler* yang berarti mengembalikan atau mengirim balik (*to drive back*). 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.⁶¹

Prinsip *non-refoulement* muncul dari pengalaman dan sejarah internasional ketika terjadinya kegagalan negara-negara selama Perang Dunia II untuk menyediakan tempat yang aman untuk pengungsi yang melarikan diri genosida tertentu yang pada saat itu dilaksanakan oleh *rezim* Nazi.

Dalam perkembangannya, prinsip *non-refoulement* tidak hanya bersifat mengikat bagi negara pihak Konvensi 1951 saja, namun telah menjadi *jus cogens*.⁶² Sebagai contohnya kewajiban negara untuk menghormati kedaulatan territorial sesama negara kewajiban setiap negara menghormati hak-hak asasi manusia, kewajiban negara untuk tidak melakukan tindakan agresi terhadap negar lain, dan lain sebagainya.⁶³ Hal ini berarti negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951 juga harus tunduk pada prinsip ini.

Masyarakat internasional mengenal dua macam karakter norma hukum yang berlaku, yakni *Jus Dispositivum* dan *Jus Cogens*. *Jus Cogens* diketegorikan sebagai norma hukum yang lebih tinggi kedudukannya dari norma *Jus Dispositivum*. Negara sebagai masyarakat internasional, dengan alasan apapun tidak dapat menyimpangi norma hukum internasional yang memiliki karakter sebagai *Jus Cogens*. *Jus Cogens* dianggap sebagai norma yang esensial bagi sistem hukum internasional, sehingga pelanggaran terhadap norma yang esensial sifatnya ini dapat mengancam kelangsungan sistem hukum internasional yang berlaku

⁶¹ Iin Karita Sakhriana, *Loc. Cit.*, hal. 201.

⁶² Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Pasal 53 Konvensi Wina 1969, Edisi kedua, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

⁶³ I Wayan Pathiana, *Hukum Perjanjian Internasional*, Bagian 2, Mandar Maju, Bandung, 2005, hal. 479.

dalam masyarakat internasional.⁶⁴

Dengan mempertimbangkan bahwa *non-refoulement* memiliki karakter sebagai *jus cogens*, membawa konsekuensi bahwa negara baik secara sendiri sendiri maupun kolektif tidak boleh melanggar prinsip *non-refoulement* merupakan ketentuan hukum internasional yang telah diakui dan diterima oleh masyarakat internasional.

Dukungan dan kepatuhan terhadap prinsip *non-refoulement* oleh negara-negara dan organisasi internasional yang relevan telah menegaskan arti penting prinsip ini dalam sistem hukum internasional pada umumnya. Sifat *non-derogable* larangan pengusiran yang juga ditegaskan kembali oleh Pasal VII ayat (1) Protokol 1967 bahkan lebih jauh ditetapkan bahwa prinsip *non-refoulement* merupakan kemajuan *peremptory norm* dalam hukum internasional.⁶⁵

Prinsip *non-refoulement* hanya berlaku bagi pengungsi dan pencari suaka. Suaka adalah penganugerahan perlindungan dalam wilayah suatu negara kepada orang-orang dari negara lain yang datang ke negara bersangkutan karena menghindari pengejaran atau bahaya besar. Pada draft yang dibuat UNHCR, suaka diartikan sebagai pengakuan secara resmi oleh negara bahwa seseorang adalah pengungsi dan memiliki hak dan kewajiban tertentu.⁶⁶

Dasar hukum permohonan suaka berdalih adanya rasa takut atau ancaman terhadap keselamatan diri dari penganiayaan/penyiksaan. Apabila membandingkan dengan batasan/definisi pengungsi, alasan tambahan dari permohonan suaka ialah

⁶⁴ Sigit Riyanto, *Op.Cit.* hal. 442.

⁶⁵ Kadaruddin, *Penerapan Prinsip Non-refoulement oleh Indonesia sebagai Negara Transit Pengungsi Internasional*, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2012.

⁶⁶ Wagiman, *Op.Cit.* hal. 92.

adanya cukup alasan/ bukti bahwa yang bersangkutan terancam keselamatannya karena suatu alasan yang telah ditentukan oleh hukum internasional. Alasan tersebut mencakup sebab-sebab yang bersifat rasial, agama, kebangsaan, keanggotaannya dalam suatu kelompok sosial atau kelompok politik. Disamping itu, yang bersangkutan tidak mendapat jaminan ataupun perlindungan yang seharusnya di negaranya.⁶⁷

Penetapan seseorang menjadi pengungsi sebenarnya merupakan proses yang terjadi dalam dua tahap, yaitu tahap penemuan atau penetapan yang menentukan bahwa dari fakta yang ada memang orang tersebut adalah pengungsi dan tahap dimana fakta dihubungkan dengan persyaratan-persyaratan dalam konvensi 1951 dan Protokol 1967 Setelah itu, dihubungkan apakah yang bersangkutan memang merupakan pengungsi atau tidak.⁶⁸

2. Pengecualian Prinsip Non-refoulement

Penerapan prinsip *non-refoulement* tidaklah bersifat mutlak atau *absolute* kepada pengungsi atau pencari suaka. Di dalam sistem hukum pengungsi dimungkinkan adanya tindakan pengecualian dimana seorang pengungsi dan pencari suaka tidak mendapatkan perlindungan internasional karena alasan-alasan tertentu Klausula pengecualian (*exclusion clause*) dalam hukum yang membatalkan pemberian perlindungan internasional kepada orang-orang yang pada kenyataannya dapat memenuhi kriteria tentang status pengungsi tetapi ternyata pengungsi atau pencari suaka tersebut mempunyai kualifikasi tertentu yang

⁶⁷ *Ibid*, hal. 93.

⁶⁸ Aryuni Yuliatiningsih, *Perlindungan Pengungsi dalam Perspektif hukum Internasional dan Hukum Islam (Studi Terhadap Kasus Manusia Perahu Rohingya)*, Jurnal Dinamika Hukum, Volume 13, No 1, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, 2013, hal. 163.

membuatnya tidak layak mendapatkan perlindungan internasional.⁶⁹

Pengaturan mengenai pengungsi internasional di Jerman pada tahun 1936 dan tahun 1938 memuat pembatasan pengaturan mengenai hal '*expulsion*' atau '*return*' (pengembalian/pemulangan). Aturan tersebut membolehkan atau mengizinkan para negara pihak dalam perjanjian untuk melakukan '*expulsion*' atau '*return*' hanya dengan pertimbangan atau alasan "*for reasons of national security* atau *public order*". Pada era ini, skala internasional lebih fokus pada pengembangan pengaturan administratif untuk memfasilitasi *resettlement* (perpindahan) dan *relieve* (bantuan) pada pemohon suaka. Kebutuhan terhadap prinsip-prinsip perlindungan bagi pengungsi mulai muncul. Namun demikian pengaturannya masih terbatas. Instrumen-instrumen yang mengaturnya masih mengaturnya secara samar atau kurang tegas.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (2) Konvensi 1951 mengatur bahwa penerapan prinsip *non-refoulement* tidak berlaku bila pengungsi tersebut keberadaannya mengancam keamanan nasional atau mengganggu ketertiban umum di negara tempat ia mencari perlindungan.⁷⁰ Menurut Pasal 33 ayat (2) Konvensi 1951, larangan memaksa pengungsi kembali ke negara dimana ia mungkin mengalami persekusi tidak diterapkan kepada pengungsi yang mengancam keamanan negara, atau ia telah mendapatkan putusan akhir dari hakim atas kejahatan serius yang telah ia perbuat, serta membahayakan masyarakat negara setempat. Namun, ketentuan ini hanya berlaku untuk pengecualian yang sangat mendesak.

Hal tersebut bermakna, apabila pengecualian tersebut akan diterapkan, maka

⁶⁹ Sigit Riyanto, *Op.Cit.* hal. 445.

⁷⁰ Convention-relating to the Status of Refugee 1951

harus dibuktikan bahwa terdapat hubungan langsung antara keberadaan pengungsi di suatu negara dengan keamanan nasional negara itu yang terancam.⁷¹

Pada dasarnya penafsiran tentang ancaman bagi keamanan nasional merupakan kewenangan otoritas negara setempat sebagai pemegang kedaulatan. Namun demikian, penilaian tentang adanya ancaman bagi keamanan nasional oleh negara setempat karena kehadiran pengungsi dilakukan secara kasus per-kasus dan harus didasari oleh itikad baik (*good faith*). Meskipun pada dasarnya penafsiran tentang ancaman bagi keamanan nasional merupakan otoritas negara setempat sebagai pemegang kedaulatan.⁷²

Pengusiran pengungsi hanya akan dilakukan sebagai pelaksanaan suatu keputusan yang dicapai sesuai dengan proses hukum yang semestinya. Kecuali apabila alasan-alasan keamanan nasional yang bersifat memaksa mengharuskan lain, pengungsi itu akan diizinkan menyampaikan bukti untuk membersihkan dirinya serta mengajukan banding kepada instansi yang berwenang. Pengecualian penerapan *non-refoulement* mensyaratkan adanya unsur ancaman terhadap keamanan negara dan gangguan terhadap ketertiban umum di negara setempat.⁷³

Dalam arti sempit, ancaman dapat bersifat terencana ataupun residual. Ancaman terencana dapat berupa subversi, yakni menggulingkan pemerintahan sah yang sedang berkuasa, maupun pemberontakan dalam negeri serta infiltrasi (penyusupan), subversi, sabotase (pengerusakan) dan invasi (penyerbuan ke wilayah Negara lain). Ancaman residual adalah berbagai keadaan dalam

⁷¹ Kadaruddin, *supra* catatan kaki nomor 66.

⁷² Sigit Riyanto. *Loc. Cit*, hal. 447.

⁷³ Kadaruddin, *supra* catatan kaki nomor 66.

masyarakat yang merupakan kerawanan ekonomi, sosial dan politik yang apabila tidak ditangani secara tuntas pada waktunya, akan memicu kerusuhan yang dapat dipergunakan oleh unsur-unsur subversi atau pemberontak untuk kepentingannya.

Secara umum, negara-negara di dunia menegecualikan prinsip *non-refoulement* dengan berasumsikan pada konvensi 1951. Selain pada Pasal 33 ayat (2), hal terkait pengecualian juga terdapat pada Pasal 1F . Konvensi 1951 bahwa pengungsi yang telah melakukan suatu kejahatan terhadap perdamaian, suatu kejahatan perang, atau suatu kejahatan kemanusiaan, seperti yang didefinisikan dalam instrumen-instrumen internasional yang disusun untuk membuat peraturan mengenai kejahatan-kejahatan tersebut, selain itu pengecualian dilakukan pada pengungsi yang telah melakukan suatu kejahatan non-politik yang berbahaya di luar negara pengungsian sebelum masuknya dia ke negara tersebut sebagai pengungsi, ataupun mereka telah bersalah karena melakukan perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa.⁷⁴

Disamping itu, terdapat pula kelompok yang tidak mendapat perlindungan internasional atau layak disangsikan jika mereka berstatus pengungsi. Menurut I Wayan Parthiana, mereka adalah⁷⁵

“In general, they are the people who belong to one or more of the groups below:

- 1. Military personnel from one or both parties who are at war*
- 2. Militia members who support one of the parties at war colife status of Refugees he is tradited?*

⁷⁴ Convention Relating to the Status of Refugee 1951, *supra* catatan kaki nomor 71.

⁷⁵ I Wayan Pathiana, *Refugee and Extradition: Could a Refugee be Extradited?*, Jurnal Hukum Internasional, *Basic Principles of Refugee Law*, Volume 7, No. 4 July 2010, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal. 679.

3. *People who are members of a terrorist group*
4. *People who have status as a prisoner of one or both countries at war and will be or are currently under his punishment in one of both parties at war or in a third country.*
5. *The persons suspected of committing one of four crimes that subject to the criminal jurisdiction of the Internasional Criminal Court, namely the crime of genocide, crimes against humanity, war crimes, and crimes agains aggression (article 5 paragraph 1 of the Rome Statue in 1998) “*

Namun berbeda dengan Konvensi 1951 yang memungkinkan adanya pengecualian terhadap prinsip *non-refoulement*, Konvensi Organisasi Persatuan Afrika 1969 (*Organization of African Unity Convention Governing the Spesific Aspects of Refugees*) sama sekali tidak ada pengecualian atau alasan apapun yang dapat digunakan untuk menyimpangi penerapan prinisip *non-refoulement* ini.

D. Sejarah Pengungsi Afganistan

Bangsa Afganistan dijuluki sebagai salah satu bangsa di dunia yang paling menderita akibat perang atau peperangan. Penderitaan terjadi karena banyak orang tidak tahu apa-apa, tapi nyawa hilang ditelan perang. Penderitaan berkepanjangan, sebab setelah peperangan dengan bangsa lain berakhir, muncul perang baru yaitu perang saudara. Selain penderitaan, perang Afganistan tercatat sebagai satu-satunya perang di dunia yang meliputi begitu banyak tentara asing.⁷⁶

Perang saudara, tercatat 36 negara yang mengirimkan tentaranya untuk mencegah berlanjutnya perang saudara. Sedangkan tentara asing yang tewas sudah hampir mencapai 10.000 orang. Total waktu yang digunakan bangsa Afganistan

⁷⁶ S aiful Bahri, *Perang di Afghanistan Telah Berlangsung selama 100 Tahun*, 2016, Dikutip 02 Desember 2020 dari Dakwatuna: <https://www.dakwatuna.com/2014/02/16/46363/perang-di-afghanistan-telah-berlangsung-selama-100-tahun/#axzz6hBXlkYCt>.

untuk berperang sudah lebih dari seratus tahun atau satu abad. Tapi karena ada jedanya, maka total waktu perang, dibulatkan menjadi hanya sekitar seratus tahun.

Dengan rincian, sekitar 70 tahun selama abad pertengahan (tahun 1800-an hingga 1900-an) dan sisanya selama 30 tahun diabad modern yang dimulai 1919. Perang di abad moden sangat berbeda, ada kekuatan internal Afganistan yang sengaja mengundang kekuatan asing untuk masuk. Kekuatan internal itu biasanya politisi, mereka yang haus kekuasaan tetapi berpura-pura menjual gagasan, dalam rangka membela kedaulatan bangsa, membela keadilan dan kebenaran.⁷⁷

Invansi Uni Soviet ke Afganistan pada tahun 1979 merupakan bagian dari perang Soviet-Afganistan yang merupakan usaha Soviet yang berusaha mempertahankan pemerintahan Marxis-Lenin di Afganistan, dan mendukung Partai Demokrasi Rakyat Afganistan, menghadapi mujahidin Afganistan yang ingin menggulingkan pemerintahan. Uni Soviet mendukung pemerintahan Afganistan, sementara para mujahidin mendapat dukungan dari banyak negara antara lain Amerika Serikat dan Pakistan. Pasukan Soviet pertama kali sampai di Afganistan pada tanggal 25 Desember 1979 dan penarikan pasukan terakhir terjadi pada tanggal 2 Februari 1989. Uni Soviet lalu mengumumkan bahwa semua pasukan mereka sudah ditarik dari Afganistan pada tanggal 15 Februari 1989.⁷⁸

Invansi Soviet di Afganistan yang dimulai pada akhir Desember 1979 merupakan langkah Soviet ikut campur dalam perpolitikan Afganistan untuk menumpas pemberontak dan berakhir dengan usaha menguasai Afganistan. Pada

⁷⁷ Susanne Schmeidl. *Security Dilemmas: Long-Term Implications of the Afghan Refugee Crisis*, Third World Quarterly, Volume 23, No.1, hal. 7-29, 2002, www.jstor.org/stable/3993574.

⁷⁸ Nuria Reny Hariyati dan Hespi Septiana, *Radikalisme dalam Perspektif Analisis Wacana Kritis*, Gresik, Graniti, 2019, hal. 40.

bulan April 1978 pemerintahan Mohammad Daud Khan dikudeta oleh militan sayap kiri pimpinan Nur Muhammad Taraki. Uni Soviet memiliki ide lain, pada tanggal 24 Desember 1979 dikirim sebanyak 30.000 tentara untuk menduduki Afganistan dan menjadikannya negara bawahannya. Amerika tidak tinggal diam, pihak Amerika ikut andil dalam menangkis usaha soviet dengan mempersenjatai besar-besaran pasukan Mujahidin Afganistan yang sangat antikomunis.⁷⁹

Perang di Afganistan semakin mengerikan antara pasukan Mujahidin dengan tentara Soviet. Penambahan 100.000 tentara dilakukan oleh Soviet sebagai upaya pendudukan Afganistan. Taktik gerilya mereka gunakan untuk menumpas pasukan Mujahidin. Akhirnya para Mujahid berhasil menggempur balik Soviet menggunakan senjata-senjata canggih dan misil anti pesawat tempur pemberian Amerika yang dikirim via Pakistan. Tercatat lebih dari 4 juta warga mengungsi menuju negara tetangga yakni Pakistan untuk menghindari perang.⁸⁰

Desember 1979 saat Uni Soviet masih menjadi salah satu kekuatan komunis di dunia, menginvasi Afganistan. Kini ketiga provinsi sudah menjadi negara merdeka, bersamaan dengan bubarnya Uni Soviet. Tapi invansi Soviet mendapat perlawanan rakyat yang tidak punya kekuatan persenjataan, khususnya dari kelompok Mujahidin. Invansi ini juga memancing ketidaksukaan Amerika Serikat yang ketika itu sedang bermusuhan dengan Uni Soviet dalam perang dingin.⁸¹

Amerika Serikat yang sudah menelan kekalahan di Vietnam Selatan tahun 1975

⁷⁹ Sulistyio Adi, *Mengenal Afghanistan, dalam al-Jami'ah*, Yogyakarta, IAIN Sunan Kalijaga, No. 36, 1988, hal. 56.

⁸⁰ Iwan Hadibroto et al., *Perang Afghanistan: di Balik Perseteruan AS vs. Taliban*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002, hal. 87.

⁸¹ Iwan Hadibroto et al., *Loc Cit.*, hal. 88.

segera mendekati Mujahidin dengan bantuan dana persenjataan. Amerika Serikat yang dipimpin Jimmy Carter khawatir, kalau Afganistan menjadi “Vietnam kedua” yaitu seluruh wilayah Vietnam menjadi komunis. Tapi saat yang sama, kekuatan Islam lainnya, ikut memerangi Soviet, diantaranya Taliban. Setelah sepuluh tahun (1989), Mujahidin berhasil mengusir Soviet dari Afganistan. Hanya saja keberhasilan ini, tidak membuat persatuan antara sesama bangsa Afganistan. Yang terjadi justru perang saudara, karena Mujahidin dan Taliban sama-sama ingin menjadi penguasa.⁸²

Pada tahun 1996, Taliban yang didukung Pakistan, tetangga Afganistan, akhirnya berhasil mengalahkan pemerintahan Mujahidin yang berpusat di Kabul. Namun baru dua tahun kemudian Taliban benar-benar menjadi penguasa di seluruh wilayah Afganistan. Komunistas dunia, khususnya negara-negara Barat berubah menjadi musuh pemerintahan Taliban. Sebab Islam Taliban tidak bersepeham dengan dunia barat. Kekuasaan Taliban hanya berlangsung selama lima tahun (1996-2001). Taliban dijatuhkan oleh Amerika Serikat bersamaan dengan perburuannya terhadap Osama bin Laden yang dituduh Washington sebagai otak penyerangan menara WTC 11 September 2001. Sejak itu yang berkuasa di Afganistan, pemerintahan boneka dibawah kontrol Amerika Serikat. Sebaliknya di luar Kobul, Ibukota Afganistan, bermunculan kelompok Islam yang melawan kehadiran Amerika Serikat dan sekutu Baratnya. Semua kelompok perlawanan itu menggunakan bendera Taliban. Sampai detik ini tidak ada yang bisa memprediksi apalagi memastikan, kapan perang Afganistan berakhir.

⁸² Iwan Hadibroto et al., *Loc Cit.* hal. 89.

E. Kerangka Berpikir

