

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

Perkembangan globalisasi memicu berbagai macam kemudahan untuk melakukan segala hal tanpa batas. Salah satunya, globalisasi memungkinkan seseorang untuk berpindah tempat dengan mudah, salah satunya berimigrasi. Fenomena imigrasi itu sendiri sebenarnya telah muncul dan berkembang seiring dengan perkembangan manusia di dunia. Namun, setelah berakhirnya Perang Dunia II, imigrasi baru mulai mendapat perhatian serius dari dunia internasional yang ditandai dengan dibentuknya *United Nations High Commissioner of Refugee* pada tanggal 14 Desember 1950.

Faktor – faktor yang menyebabkan imigrasi selama ini adalah disebabkan oleh faktor pendorong dari negara asal dan faktor penarik dari negara tujuan. Faktor pendorong atau *push factor* seperti adanya perang, diskriminasi, maupun bencana alam yang kemudian menyebabkan banyaknya warga negara tersebut secara terpaksa meninggalkan negara asalnya untuk mendapatkan kehidupan yang lebih aman dan stabil di negara lain. Demikian halnya dengan faktor penarik dari negara tujuan atau *pull factor* yang kemudian memunculkan keinginan warga negara untuk menuju negara tujuan yang relatif lebih maju dan berkembang demi mendapatkan jaminan keselamatan dan kesejahteraan hidup yang lebih baik.

Salah satu tipe imigran yang datang dari negara lain ke dalam suatu negara adalah *asylum seeker* atau pencari suaka. Pencari suaka adalah seseorang yang menyebut dirinya sebagai pengungsi, namun permintaan mereka akan perlindungan dari suatu negara belum selesai dipertimbangkan. Mereka rela melakukan perjalanan jauh dan berbahaya dari negara asal mereka ke negara tujuan karena faktor pendorong dari negara asalnya yang rawan akan konflik, perang, diskriminasi, ataupun bencana alam, sehingga para pencari suaka tersebut enggan untuk kembali ke negara asalnya. Namun, permohonan suaka ini dibatasi hanya untuk ketakutan yang timbul dari suatu kejahatan politik dan tidak untuk

selainnya. Apalagi, apabila permohonan tersebut berlawanan dengan tujuan – tujuan dan prinsip – prinsip PBB. Berbeda dengan imigran gelap. Imigran gelap adalah orang – orang yang melintasi batas – batas negara tanpa dokumen yang memadai, seperti pasport, visa, dsb. Imigran gelap tidak bisa disamakan dengan pencari suaka karena imigran gelap ini mungkin membutuhkan perlindungan internasional, tetapi seringkali mereka tidak mencari suaka. Sesuai dengan ketentuan Konvensi Jenewa tahun 1951, imigran tanpa dokumen tersebut tidak akan diakui sebagai pengungsi.

Sejak tahun 1999 Indonesia telah menjadi wilayah transit bagi para pencari suaka yang mengungsi dari berbagai negara. Setelah penurunan jumlah di akhir tahun 1990 – an, jumlah kedatangan pencari suaka ke Indonesia kembali meningkat di tahun 2000, 2001 dan 2002. Meskipun jumlah kedatangan kemudian menurun lagi pada tahun 2003 – 2008, tren kedatangan kembali meningkat di tahun 2009 dengan jumlah 3,230 orang meminta perlindungan melalui UNHCR.

**Grafik 1 Perkembangan Pencari Suaka yang Terdaftar di UNHCR Jakarta**

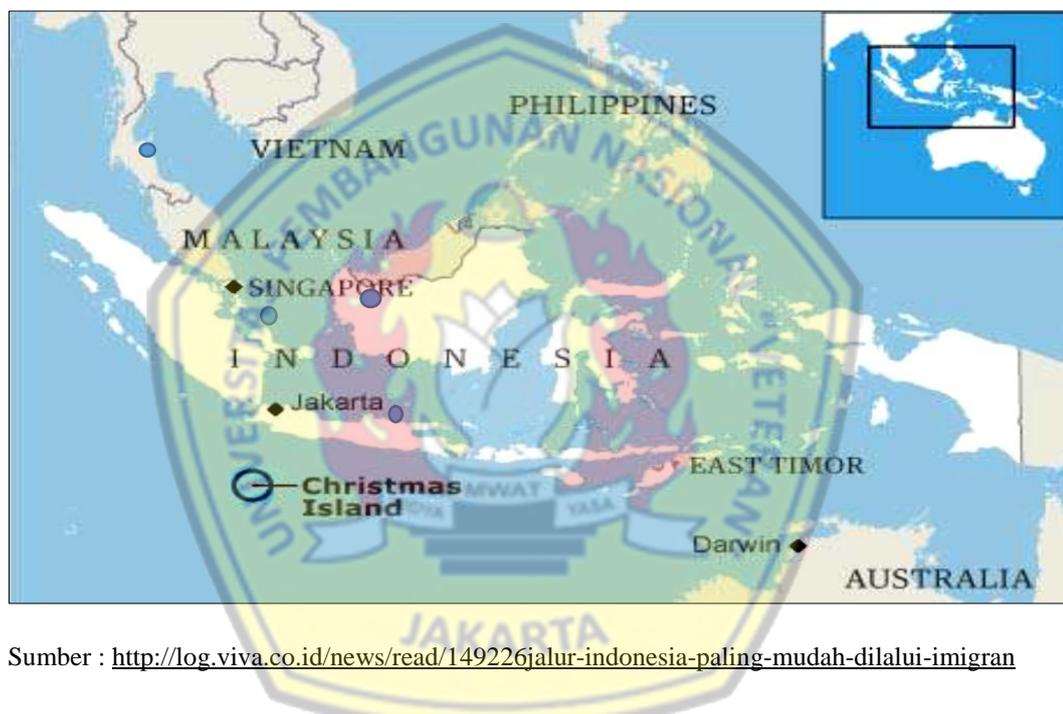


Sumber : diolah sendiri

Saat ini kedatangan pencari suaka yang mendaftarkan diri di UNHCR dari tahun ke tahun adalah 7.223 di tahun 2012; 8.587 di tahun 2013; 6.144 di tahun 2014 dan 4.658 di tahun 2015. Sampai dengan akhir Januari 2016, sebanyak 7,616

pencari suaka terdaftar di UNHCR Jakarta secara kumulatif dari Afghanistan (50%), Somalia (10%) dan Myanmar (5%). (unhcr, 2015) Sementara sejumlah 6,063 pengungsi terdaftar di UNHCR Jakarta dari Afghanistan (49%), Myanmar (11%), dan Somalia (8%).

Beberapa wilayah yang paling rawan sebagai pintu masuk para pencari suaka ke Indonesia, yaitu, Semenanjung Riau, Kalimantan, dan Aceh, beberapa daerah di Jawa Barat seperti Karawang dan Serang, serta beberapa jalur perairan di Jawa Timur seperti Trenggalek, Malang dan Banyuwangi.



Sumber : <http://log.viva.co.id/news/read/149226jalur-indonesia-paling-mudah-dilalui-imigran>

### **Gambar 1 Peta Jalur Masuknya Pencari Suaka ke Indonesia**

Umumnya, para pencari suaka yang transit di Indonesia ini memiliki tujuan untuk masuk ke negara Australia. Hal ini dikarenakan letak geografis Indonesia yang sangat strategis dan dekat dari letak geografis Australia. Australia adalah negara yang menjadi negara utama bagi tujuan para pencari suaka, karena Australia merupakan salah satu negara yang memiliki kehidupan yang lebih layak jika di lihat dari segi politik dan kesejahteraan ekonomi masyarakatnya dibanding dengan negara – negara asal para pencari suaka ini. Wilayah yang paling sering dimanfaatkan sebagai jalur penyeberangan ke Australia adalah di sepanjang pantai

selatan pulau Jawa khususnya pulau *Christmas*, yang memang memiliki letak geografis yang strategis antara Indonesia dan Australia.

Dikarenakan prinsip perlidungan internasional terhadap para pencari suaka (prinsip *Non Refoultment*) yaitu pelarangan kepada setiap negara yang menjadi tempat masuknya para pencari suaka untuk mengusir secara paksa para pencari suaka tersebut, maka Indonesia tidak bisa melarang mereka yang datang dan mengusir mereka secara paksa dari Indonesia. Oleh sebab itu, para pencari suaka tersebut singgah di Indonesia dan menjadi salah satu permasalahan yang krusial bagi Indonesia untuk menanganinya. Karena Indonesia bukanlah anggota yang meratifikasi Protokol 1967 dan Konvensi tentang Pengungsi 1951. Hukum Indonesia menganggap semua warga asing yang masuk ke wilayah Indonesia dan tidak memiliki dokumen yang sah adalah imigran ilegal dan harus ditangani dengan hukum yang berlaku, yaitu undang – undang tentang keimigrasian. Padahal bisa saja salah satu dari mereka adalah korban pelanggaran HAM di negara asalnya dan terpaksa untuk berpindah dan mencari suaka di negara lain.

Permasalahan para pencari suaka ini sudah seharusnya menjadi tanggung jawab PBB. Komisioner Tinggi PBB yang khusus menangani masalah pengungsi adalah UNHCR. UNHCR bermarkas di Jenewa, Swiss. Badan ini didirikan pada tanggal 14 Desember 1950, bertujuan untuk melindungi dan memberikan bantuan kepada pengungsi berdasarkan permintaan sebuah pemerintahan atau PBB, kemudian untuk mendampingi para korban pengungsi tersebut dalam proses pemindahan tempat mereka ke tempat yang baru yang lebih aman. UNHCR memberikan bantuan bagi jutaan orang di dunia yang meninggalkan negara asal mereka karena melarikan diri dari penganiayaan dan atau konflik oleh manusia yang membahayakan hidup dan kebebasan mereka. Orang – orang ini adalah mereka yang disebut sebagai pencari suaka, pengungsi atau pengungsi dalam negeri sendiri atau IDPs. Orang – orang yang menjadi perhatian UNHCR selanjutnya juga mencakup orang – orang yang tidak memiliki kewarganegaraan dan orang – orang yang pulang atau kembali ke negara asalnya, bekas pengungsi, pencari suaka, dan atau IDPs yang sudah merasa aman untuk kembali. Diantara orang – orang yang menjadi perhatian UNHCR, perhatian besar diberikan kepada individu – individu yang tergolong rentan, yaitu para wanita, ibu yang tidak

didampingi suaminya, anak – anak dibawah 18 tahun, orang tua atau manula dan orang cacat.

Negara – negara juga berkewajiban untuk bekerjasama dengan UNHCR dalam mengembani tugas – tugasnya. Menyangkut negara – negara yang belum menjadi peratifikasi instrumen – instrumen pengungsi, seperti halnya Indonesia yang belum meratifikasi Konvensi 1951 yang terkait dengan Keadaan Pengungsi atau Protokol 1967, tetap berkewajiban untuk bekerjasama dengan UNHCR, hal ini terceminkan dalam Resolusi 428 (V) dari Sidang Umum PBB yang menghimbau pemerintah – pemerintah untuk bekerjasama dengan UNHCR dalam pelaksanaan fungsinya menyangkut pengungsi yang berada di bawah kompetensi kantornya, terutama mengizinkan pengungsi masuk ke dalam wilayahnya. Kerjasama ini juga berpengaruh terhadap fungsi UNHCR untuk mengawasi dan memantau kepatuhan negara – negara terhadap standar – standar perlindungan pengungsi internasional, tetapi tidak memiliki kekuatan pemaksaan formal. Otoritas UNHCR lebih terletak pada dimensi operasionalnya dalam menjalankan kerja perlindungan pada tingkat lapangan. Alasan UNHCR mau membantu Indonesia adalah karena Indonesia bukan negara yang meratifikasi Konvensi Pengungsi, maka Indonesia tidak berwenang untuk menangani sendiri para pencari suaka dan pengungsi di negaranya. Kemudian karena di Indonesia belum ada undang – undang yang mengatur tentang permasalahan pencari suaka, maka itu UNHCR hadir untuk membantu Indonesia yang dijadikan sebagai negara transit oleh para pencari suaka dan pengungsi dari berbagai negara. (Stephane 2004, hlm. 17-21)

UNHCR telah berdiri di Indonesia sejak tahun 1979. Pada tahun 1979 Indonesia mulai menghadapi persoalan pengungsi yang serius dengan masuknya beratus – ratus orang meninggalkan wilayah semenanjung Indocina untuk mencari perlindungan di negara – negara lain sebagai akibat dari pergantian rejim. Saat itu di Indonesia tidak terdapat kantor UNHCR, untuk menjamin penerimaan terhadap mereka dan tempat tinggal mereka di Indonesia, UNHCR bertindak melalui misi permanen Indonesia di Jenewa dan kantor cabangnya di Bangkok. Saat ini UNHCR berkantor pusat di Jakarta dan memiliki perwakilan di Medan, Tanjung Pinang, Surabaya, Makassar, Kupang dan Pontianak. Kantor pusat UNHCR di

Indonesia terletak di Jakarta. Di samping itu, UNHCR juga memiliki 9 orang staff di Medan, Tanjung Pinang, Makassar, Kupang, Pontianak dan Surabaya.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Sudah seharusnya PBB yang bertindak dalam menangani permasalahan pengungsi dan pencari suaka tersebut. Komisioner Tinggi PBB yang menangani masalah pengungsi dan pencari suaka adalah UNHCR. Oleh sebab itu dibutuhkanannya peran PBB melalui UNHCR untuk menangani masalah pengungsi dan pencari suaka tersebut. Maka itu penulis ingin merumuskan masalah sebagai berikut: **Bagaimana peran UNHCR dalam menangani kasus para pencari suaka yang singgah di Indonesia tahun 2012 – 2015?**

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka yang menjadi tujuan utama penelitian ini adalah:

- a. Menggambarkan alasan mengapa Indonesia menjadi negara transit bagi para pencari suaka.
- b. Menggambarkan bagaimana UNHCR melaksanakan prosedurnya untuk mengatasi para pencari suaka dan pengungsi.
- c. Menggambarkan bagaimana peran UNHCR dalam penanganan kasus para pencari suaka yang singgah di Indonesia tahun 2012 – 2015.

## **I.4 Manfaat Penelitian**

### **I.4.1. Manfaat Akademis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk mengembangkan kemampuan berkarya ilmiah dan daya nalar dengan acuan yang disesuaikan dengan disiplin ilmu yang telah dipelajari yaitu ilmu Hubungan Internasional.

### **I.4.2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi penulis dalam memperluas pengetahuan di bidang ilmu Hubungan Internasional dan mengembangkan ilmu Hubungan Internasional, serta diharapkan berguna bagi para mahasiswa, dosen, dan masyarakat umum untuk menambah pengetahuan

mengenai peran UNHCR dalam penanganan para pencari suaka di Indonesia tahun 2012 – 2015.

### **I.5 Tinjauan Pustaka**

Isu pencari suaka telah menjadi permasalahan yang krusial sejak dahulu kala hingga saat ini. Menurut UNHCR pencari suaka adalah setiap orang yang status pengungsinya pencari suaka adalah setiap orang yang status pengungsinya belum ditetapkan oleh pihak yang berwenang tetapi permohonan suaknya membuat dia berhak mendapat status perlindungan tertentu yang akan ditentukan melalui proses menyeluruh dan *fair* sebelum orang tersebut ditetapkan sebagai pengungsi.

Menurut Heruriani dalam jurnal skripsinya yang berjudul ***“Kewenangan UNHCR (United Nation High Commissioner For Refugees) Dalam Penanganan Masalah Pengungsi Asing (Studi Kasus Pengungsi Afganistan Di Rumah Detensi Imigrasi Pekanbaru)”*** membahas tentang bagaimana UNHCR menangani masalah pengungsi asing asal Afghanistan pada tahun 2009-2010.

Dalam jurnal ini dijelaskan, meningkatnya pencari suaka yang berasal dari Afghanistan ini sangat mengkhawatirkan Negara Indonesia, karena Indonesia bukan termasuk salah satu negara peratifikasi Konvensi 1951 tentang Pengungsi, dan tidak mempunyai kewajiban untuk menerima para pencari suaka, apalagi para pencari suaka masuk secara ilegal ke Indonesia, dan dapat mengganggu stabilitas pertahanan dan keamanan Indonesia.

Pelaksanaan kewenangan UNHCR dalam penanganan Masalah Pengungsi Asing merupakan suatu bentuk tugas yang telah ditetapkan didalam anggaran dasar UNHCR untuk memberikan status dan hak pengungsi. Proses Pelaksanaan penanganan masalah pengungsi ini telah diatur didalam konvensi 1951 & protokol 1967 tentang pengungsi. Dalam memberikan izin dokumen status pengungsi dan hak-hak pengungsi UNHCR mengacu pada standar Konvensi 1951 & Protokol 1967. Setelah melalui tahapan proses administrasi yang ditentukan oleh UNHCR mulai dari registrasi dan wawancara sampai pemberian status diterimanya para pencari suaka akan ditempatkan di karantina Rumah Detensi Imigrasi Pekanbaru sampai para pencari suaka tersebut mendapat negara ketiga yang mau menerimanya. Atau para pengungsi kembali secara sukarela ke negara asalnya.

Faktor-faktor yang menyebabkan UNHCR lamban dalam menangani masalah pengungsi khususnya di Rumah Detensi Imigrasi Pekanbaru (pengungsi Afghanistan) adalah, jarak, proses administrasi yang membutuhkan waktu yang tidak bisa dipastikan oleh pihak UNHCR sendiri, Minimnya Jumlah Staf UNHCR, Proses ini semakin lambat karena Indonesia bukan peratifikasi Konvensi tahun 1951 maupun Protokol 1967 yang mengatur tentang perlindungan terhadap pengungsi. dengan demikian tidak ada kewajiban secara hukum bagi Indonesia untuk memberikan perlindungan di negaranya, namun Indonesia sebagai negara yang menjunjung hak asasi manusia tetap harus ikut terlibat untuk membantu UNHCR dalam melaksanakan tugasnya.

Dalam penelitian ini, kekurangan dan hambatan yang didapat oleh UNHCR dalam menangani pengungsi Afghanistan di rumah Detensi Pekanbaru, yaitu karena Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi yang menyebabkan pekerjaan UNHCR menjadi lamban, kemudian kurangnya staff UNHCR dan tidak sebandingnya dengan banyaknya pekerjaan yang harus diurus.

Persamaan diantara penelitian kami adalah sama – sama membahas peran UNHCR, tetapi perbedaannya adalah penelitian Heruriani berfokus pada penanganan terhadap pengungsi Afghanistan di Pekanbaru pada tahun 2009 – 2010, kemudian menurut saya kekurangan dari penelitian Heruriani adalah kurang diselami lebih dalam implementasi dari program UNHCR terutama hasil *ressetlement* ke negara ketiga. Sedangkan penelitian saya berfokus pada penanganan UNHCR terhadap kasus para pencari suaka (dari berbagai negara) yang singgah di Indonesia pada tahun 2012 – 2015 dan memberikan informasi lebih mengenai implementasi program UNHCR terutama terutama hasil *ressetlement* ke negara ketiga.

Kemudian, menurut Nani Januari, FISIP, Universitas Mulawarman, tahun 2013, dalam eJournal Ilmu Hubungan Internasional, Volume 1, Nomor 2, 2013 : 217 – 230 yang berjudul ***“Peran United Nation High of Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam Menangani Pengungsi Rohingya di Aceh Tahun 2009 – 2010”***, mendeskripsikan peran UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingya yang ada di Aceh. Penelitian ini menggambarkan peran UNHCR

sebagai organisasi internasional yang bernaung di bawah PBB dalam menangani permasalahan pengungsi Rohingya di Aceh pada tahun 2009 – 2010.

Dalam penelitian ini, kekerasan yang terjadi pada etnis Rohingya berawal dari kebijakan pemerintah Myanmar yang tidak mengakui keberadaan masyarakat Rohingya sebagai warga negara Myanmar. Hal tersebut kemudian yang membuat mereka mengungsi ke negara – negara tetangga termasuk Indonesia. Hal inilah yang dialami Indonesia pada bulan Januari 2009, sebanyak 193 pengungsi Rohingya sampai di Sabang, Aceh. Sementara pada Februari 2009 sebanyak 198 pengungsi Rohingya terdampar di Idi, Aceh Timur. Mereka yang terdampar di Sabang menempati kamp pengungsian TNI AL, sedangkan di Aceh Timur berada di Kantor Camat Idi Rayeuk dan sebagian juga ada yang sementara ditampung oleh para nelayan dan warga sekitar disana, sekedar untuk bertahan hidup sambil menanti investigasi yang jelas tentang motif kedatangan mereka.

Indonesia yang kedatangan pengungsi Rohingya dari Myanmar meminta kehadiran UNHCR untuk mengatasi pengungsi Rohingya pada tahun 2009 – 2010. Permohonan dari Indonesia kepada UNHCR untuk memberikan bantuan itu telah memberikan legitimasi bagi UNHCR untuk melakukan aktivitas – aktivitas di Indonesia karena tidak seluruh negara di dunia merupakan penandatangan dari perjanjian – perjanjian internasional mengenai pengungsi. Walaupun Indonesia bukan negara penandatangan Konvensi tahun 1951 Mengenai Status Pengungsi, UNHCR tetap menjawab panggilan tersebut dan turun tangan membawa bantuan – bantuan kemanusiaan sebagai bagian dari mandat yang diembannya. UNHCR terlibat karena UNHCR memiliki mandat untuk memberikan perlindungan terhadap pengungsi dan memfasilitasi mereka untuk menyelesaikan masalah pengungsi.

Peran UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh adalah sesuai dengan mandat yang diembannya. UNHCR memberikan perlindungan dan bantuan kepada para pengungsi yang ada di Aceh. Selain itu, UNHCR juga bekerjasama dengan Indonesia sebagai negara yang disinggahi para pengungsi dengan cara membantu memberikan tempat tinggal sementara untuk para pengungsi dan membantu UNHCR dalam mendata etnis Rohingya di Aceh. UNHCR juga berperan dalam memberikan status pengungsi terhadap pengungsi

Rohingya yang berada dinegara yang belum memiliki instrument hukum nasional untuk penentuan status pengungsi, selanjutnya UNHCR juga menjalankan perannya melalui fungsi inisiator, fasilitator, dan *determinan*.

UNHCR juga mencarikan solusi jangka panjang dengan mengusahakan merepatriasi para pengungsi tersebut bisa kembali ke Myanmar untuk mereka yang memiliki kartu penduduk Myanmar dan juga menjalankan *resettlement* atau mengirimkan mereka ke negara ketiga yang dimana ada pengungsi yang tidak bisa kembali atau tidak mau kembali ke Myanmar karena faktor keselamatan. UNHCR dan juga Indonesia melakukan pengawasan terhadap Myanmar soal para pengungsi yang dikembalikan ke negara asalnya agar tidak terjadi kembali tindak kekerasan terhadap etnis Rohingya di Myanmar.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran yang dilakukan oleh UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh melalui berbagai macam peran UNHCR sebagai inisiator fasilitator, dan *determinan*. UNHCR juga mencarikan solusi jangka panjang untuk para pengungsi yaitu dengan repatriasi sukarela, integrasi lokal, dan me.mukimkan para pengungsi di negara ketiga (*resettlement*).

Dalam penelitian ini, kekurangan dan hambatan yang didapat oleh UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh antara lain, yaitu kurangnya koordinasi dilapangan, kurangnya personil dan tidak sebandingnya dengan banyaknya pekerjaan. Hambatan lainnya adalah berbagai macam pertimbangan yang dipikirkan mengenai pemberian solusi jangka panjang terhadap para pengungsi.

Persamaan diantara penelitian kami adalah sama – sama membahas peran UNHCR, tetapi perbedaannya adalah penelitian Nani Januari berfokus pada penanganan terhadap pengungsi Rohingya di Aceh pada tahun 2009 – 2010, dan menurut saya penelitian Nani juga kurang diselami lebih dalam implementasi dari program UNHCR terutama hasil *resettlement* ke negara ketiga. Sedangkan penelitian saya berfokus pada penanganan UNHCR terhadap kasus para pencari suaka (dari berbagai negara) yang singgah di Indonesia pada tahun 2012 – 2015 dan penelitian saya memberikan informasi lebih mengenai implementasi program UNHCR terutama terutama hasil resettlement ke negara ketiga.

Kemudian, menurut Desy Kristine Pardede dalam penelitiannya yang berjudul *“Peran UNHCR dalam Melindungi Pengungsi di Indonesia dan kaitannya dengan Indonesia sebagai negara ketiga”* membahas mengenai keterkaitan Indonesia dalam melindungi pengungsi di Indonesia dan peran UNHCR untuk melindungi pengungsi di Indonesia.

Dalam penelitian ini, Peraturan mengenai perlindungan pengungsi berdasarkan hukum internasional mengacu pada Konvensi 1951 dan Protokol 1967 walaupun sebenarnya pengaturan mengenai perlindungan pengungsi tersebar di berbagai konvensi baik internasional maupun regional. Di dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 terdapat beberapa prinsip yang menjadi bagian dalam *customary international law* antara lain; *Non Refoulement* diatur dalam pasal yang diatur dalam pasal 33 yaitu prinsip yang mengantakan bahwa tidak ada negara yang boleh mengusir pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah dimana hidup atau kebebasannya akan terancam karena rasnya, agamanya, kebangsaannya, keanggotaannya dalam kelompok sosial tertentu atau pandangan politiknya. Dan *Non Discrimination*, prinsip bahwa umat manusia seharusnya dapat menikmati hak – hak dasarnya dan kebebasan tanpa diskriminasi. Prinsip ini diatur dalam pasal 3 Konvensi 1951 yang menyatakan bahwa negara peserta diharapkan melaksanakan isi dari konvensi mengenai pengungsi tanpa adanya diskriminasi ras, agama ataupun negara asalnya.

Indonesia sebagai salah satu masyarakat internasional terikat terhadap kedua prinsip tersebut yang menjadi bagian Konvensi 1951 dan Protokol 1967 dan berkewajiban melaksanakan prinsip tersebut sebagai hukum yang juga mengikat negara Indonesia. Karena *customary international law* adalah bagian dari sumber hukum internasional sesuai dengan pasal 38 Statuta ICJ.

Kemudian di Indonesia sendiri bila kita lihat dari Surat Direktur Jenderal Imigrasi No. F – IL.01.10 – 1297 tanggal 30 september 2002 tentang Penanganan Terhadap Orang Asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi yang ditujukan kepada kepala Kakanwil Departemen Hukum dan HAM serta Kepala Kantor Imigrasi di seluruh Indonesia dan dari sikap Indonesia selama ini semenjak pengungsi Vietnam yang ditempatkan di Pulau Gadang dapat disimpulkan bahwa Indonesia melaksanakan prinsip *non refoulement* dan dalam

Ketetapan MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang HAM dalam pemahaman HAM Bagi Bangsa Indonesia, bagian 2 dan Undang – Undang No.39 Tahun 1999 Tentang Hak asasi manusia pasal 1 ayat (3) dan pasal 3 ayat (3) dapat dipastikan bahwa negara Indonesia dalam sistem perundang – undangannya juga menghormati prinsip non diskriminasi.

Dengan alasan – alasan tersebut diatas maka Indonesia tidak bisa mengelak keterkaitannya dengan prinsip *non refoulement* sebagai negara yang menolak memberlakukan prinsip tersebut dari awal (*objecting state*). Selain itu dari praktek yang dilakukan oleh Indonesia dapat disimpulkan bahwa walaupun Indonesia bukanlah peserta Konvensi 1951 beserta Protokol 1967, Indonesia sebenarnya telah melaksanakan sebagian dari Konvensi tersebut yaitu dengan memberikan perlindungan sementara kepada mereka yang memerlukan perlindungan tersebut di Indonesia. Perlindungan tersebut berupa menampung mereka di Indonesia sampai mereka mendapat solusi yang berkelanjutan seperti repatriasi sukarela atau penempatan ke negara ketiga dan dengan tidak mendeportasi mereka ke negara asalnya.

Wewenang UNHCR dalam melaksanakan fungsi – fungsinya adalah membuat perjanjian dengan negara – negara dalam hal menangani masalah pengungsi. Dan lain sebagainya seperti yang diatur dalam statuta UNHCR. Oleh karena itu dalam melindungi pengungsi di Indonesia UNHCR membuat perjanjian dengan Indonesia agar UNHCR memiliki kantor perwakilan di Indonesia. Hal ini ditandai dengan ditandatanganinya perjanjian *Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the United Nation High Commissioner for Refugees Regarding the Establishment of the Office of the Representative for Indonesia*, 15 juni 1979. Perjanjian tersebut menjadi dasar hukum kantor perwakilan UNHCR di Indonesia melaksanakan fungsi – fungsinya di Indonesia, hal ini bisa dilihat dalam pasal 1 perjanjian tersebut yang mengatakan, '*UNHCR Branch office will exercise functions assigned to it by the high commissioner in relation to his activities in Indonesia*'. Dan dalam pasal V bagian ke 11 dikatakan '*this agreement shall be construed in the light of its primary purpose of enabling the UNHCR Branch office in indonesia fully efficiently to discharge its responsibilities and fulfill its purposes*'. Dengan berdasarkan kedua pasal tersebut

kantor perwakilan UNHCR di Indonesia dapat melaksanakan fungsi – fungsinya di Indonesia untuk melindungi pengungsi dari berbagai negara yang datang ke Indonesia.

Salah satu yang menjadi kewenangan kantor perwakilan UNHCR di Indonesia adalah menentukan status pengungsi, hal ini dikarenakan Indonesia tidak meratifikasi Konvensi 1951 beserta Protokol 1967 dan tidak memiliki peraturan perundang – undangan yang mengatur mengenai pengungsi yang menyebabkan Indonesia tidak mengenal pemberian suaka kepada pengungsi. Dari Surat Jenderal Imigrasi No. F – IL.01.10.1297 tertanggal 30 september 2002 tentang Penanganan Terhadap Orang Asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi yang ditunjukkan kepada kepala Kakanwil departemen hukum dan HAM serta Kepala Kantor Imigrasi di seluruh Indonesia. Pasal 3 bisa disimpulkan Indonesia menyerahkan pemberian status pengungsi kepada kantor perwakilan UNHCR di Indonesia, hal ini bisa dikatakan sebagai pemberian sebagian dari hak Indonesia kepada UNHCR. Sesuai dengan bab 1 ke 1 statuta UNHCR, kantor perwakilan UNHCR di Indonesia dalam menjalankan fungsi – fungsinya, kantor perwakilan UNHCR di Indonesia tetap harus menghormati pemerintah Indonesia.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian saya adalah kedua – duanya sama – sama membahas peran UNHCR di Indonesia, tetapi perbedaannya penelitian tersebut lebih memfokuskan penulisan dalam kerangka hukum internasional, sedangkan saya akan melihat bagaimana penyelesaian UNHCR dalam kerangka hak asasi manusia karena pada kenyataannya, masih banyak sekali pencari suaka yang belum mendapatkan perlakuan yang baik oleh masyarakat Indonesia maupun aparat penegak hukum Indonesia. Kemudian penelitian saya juga memberikan informasi lebih mengenai implementasi program UNHCR terutama terutama hasil resettlement ke negara ketiga karena Indonesia tidak bisa dijadikan negara ketiga secara permanen.

## I.6 Kerangka Pemikiran

### I.6.1 Teori Organisasi internasional

Organisasi-organisasi internasional tumbuh karena adanya kebutuhan dan kepentingan masyarakat antar-bangsa untuk adanya wadah serta alat untuk melaksanakan kerja sama internasional. Sarana untuk mengkoordinasikan kerjasama antar-negara dan antar-bangsa kearah pencapaian tujuan yang sama dan yang perlu diusahakan secara bersama-sama. Salah satu kajian utama dalam studi hubungan internasional adalah organisasi internasional yang juga merupakan salah satu aktor dalam hubungan internasional (Perwita & Yani 2005, hlm. 91).

Menurut Perwita & Yani (2005, hlm. 93) pengertian organisasi internasional memiliki dua pengertian yaitu:

Pertama, organisasi internasional sebagai suatu lembaga atau struktur yang mempunyai serangkaian aturan, anggota, jadwal, tempat dan waktu pertemuan. Kedua, organisasi internasional merupakan pengaturan bagian-bagian menjadi satu kesatuan yang utuh dimana tidak ada aspek non lembaga dalam istilah organisasi internasional ini.

Menurut Clive Archer dalam bukunya *International Organizations*, organisasi internasional berasal dari dua kata organisasi dan internasional yang berarti aktivitas-aktivitas antara individu-individu dan kelompok-kelompok di negara lain serta juga termasuk hubungan *intergovernmental* yang disebut dengan hubungan transnational. Menurut Clive Archer, peran organisasi internasional dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu: Sebagai instrumen, sebagai arena dan sebagai aktor independen.

Peran pertama dari organisasi internasional adalah sebagai instrumen digunakan oleh anggota-anggotanya untuk tujuan tertentu, biasanya terjadi pada IGO, dimana anggota-anggotanya merupakan negara berdaulat yang dapat membatasi tindakan-tindakan organisasi internasional. Peranan organisasi internasional sebagai instrumen dianggap mempunyai suatu kekuatan yang sangat mendukung bagi kepentingan nasional suatu negara. Gambaran dari organisasi internasional sebagai instrumen bagi anggotanya tidak berarti bahwa setiap keputusan yang diambil oleh organisasi internasional itu bertujuan untuk memenuhi setiap kepentingan anggotanya. Ketika suatu organisasi internasional dibuat, maka implikasinya adalah diantara negara-negara suatu kesepakatan terbatas telah disetujui dalam bentuk instrumental untuk pengaturan secara

multilateral aktivitas negara-negara dalam lingkup tertentu. Organisasi penting bagi kepentingan kebijakan nasional dimana koordinasi multilateral tetap menjadi sasaran jangka panjang pemerintah nasional (Archer 1983, hlm.130-131).

Peran kedua organisasi internasional sebagai arena atau forum, dimana didalamnya terjadi aksi-aksi. Dalam hal ini organisasi internasional menyediakan tepat-tempat pertemuan bagi anggotanya untuk berkumpul bersama-sama untuk berdiskusi dan bekerjasama. Sebagai suatu arena, organisasi internasional berguna bagi masing-masing kelompok yang bersaing untuk menjadi forum bagi pandangan mereka serta dapat pula menjadi kekuatan diplomatik bagi kebijakan – kebijakannya, baik di waktu perang dingin ataupun perang dekolonialisasi. (Archer 1983, hlm.136)

Peran ketiga dari organisasi internasional adalah sebagai aktor yang independen, dimana independen diartikan apabila organisasi internasional dapat bertindak tanpa dipengaruhi kekuatan dari luar. Dalam hal ini, organisasi internasional dapat memberikan masukan-masukan secara netral tanpa ada kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi dari luar.

Dari definisi diatas, selaras dengan teori peran organisasi internasional menurut Clive Archer, UNHCR memegang peran sebagai instrumen. UNHCR memenuhi peran tersebut dengan menjadi alat yang dipakai salah satunya oleh negara Indonesia untuk dapat melaksanakan kepentingannya dalam hal ini yaitu penanganan pencari suaka dan pengungsi.

Selanjutnya berdasarkan teori peran organisasi internasional menurut Clive Archer, Organisasi Internasional memiliki peran sebagai Arena. UNHCR telah memenuhi peran tersebut dengan menjalankan perannya sebagai wadah, arena atau forum untuk mendiskusikan, memberikan informasi mengenai pengungsi. Hal tersebut dimanfaatkan oleh Indonesia sebagai salah satu negara yang menjadi negara transit para pencari suaka dari berbagai negara untuk mendiskusikan masalah terkait dengan penanganan pencari suaka dan pengungsi.

## **1.6.2 Konsep Pencari Suaka**

Kata "asylon" dalam bahasa Yunani atau "asylum" dalam bahasa latin berarti sebuah tempat terhormat dimana seorang yang sedang dikejar berlindung.

Berdasarkan alasan baik itu agama dan sipil, hak memberikan perlindungan ini diberikan kepada tempat-tempat ibadah dan kepada negara terhadap seorang warga negara asing yang berada dalam status buronan tanpa mempertimbangkan jenis perbuatan kriminal atau pelanggaran yang telah dilakukannya. Sehingga, dalam waktu yang lama, kejahatan kejahatan umum (*ordinary crime*) tidak dapat diekstradisikan. Baru sejak abad ke tujuh belas beberapa ilmuwan termasuk ahli hukum dari Belanda, Hugo Grotius membedakan antara kejahatan bersifat politik dan kejahatan umum, selanjutnya status *Asylum* hanya dapat digunakan oleh mereka yang menghadapi penuntutan (*prosecution*) karena alasan politik dan keagamaan. Sampai dengan pertengahan abad ke sembilan belas hampir semua Perjanjian Ekstradisi mengakui prinsip non-Ekstradisi terhadap pelaku kejahatan politik, namun dengan pengecualian terhadap mereka yang melakukan kejahatan kejahatan terhadap kepala negara (Soeprpto 2004, hlm.38).

Dalam buku Sulaiman Hamid (2002, hlm. 25) mengungkapkan bahwa :

Suaka adalah suatu perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada individu yang memohonnya dan alasan mengapa individu-individu itu diberikan perlindungan adalah berdasarkan alasan prikemanusiaan, agama, diskriminasi ras, politik dan sebagainya.

Definisi tersebut mempunyai persamaan makna dari definisi pencari suaka menurut UNHCR, pencari suaka adalah :

Seseorang yang telah membuat klaim bahwa dia adalah seorang pengungsi, dan sedang menunggu proses penerimaan status atas klaim tersebut. Istilah ini menggambarkan bahwa seseorang telah mendapatkan tempat tinggal sementara selama proses klaim tersebut.

Dalam artikel 1 Draft Konvensi tentang teritorial *Asylum* yang disusun oleh United Nations Group of Experts ditegaskan, kriteria bagi seseorang yang bisa mendapatkan suaka, yaitu sebagai negara peserta, yang berperan dalam urusan internasional dan kemanusiaan, akan mengupayakan yang terbaik untuk memberikan suaka di wilayahnya kepada setiap orang yang didasari ketakutan atas:

- a. penganiayaan karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu, atau pendapat politik, atau untuk alasan berjuang melawan apartheid atau kolonialisme.
- b. penuntutan atau hukuman yang berat atas tindakan yang timbul dari salah satu keadaan yang terdaftar di bawah yang menyebabkan tidak mau kembali ke negara asalnya.

Dari beberapa definisi diatas, pencari suaka adalah seorang pengungsi yang sedang menunggu persetujuan mengenai permintaan yang telah dibuatnya dari negara tujuan, yang mana seseorang atau kelompok tersebut meninggalkan dari negara asalnya dikarenakan mereka merasa tidak nyaman atas kelangsungan hidup mereka di negara asalnya yang disebabkan dari ketidakstabilan politik, konflik yang berkepanjangan, pelanggaran HAM dan lain sebagainya.

Seorang pencari suaka yang meminta perlindungan akan dievaluasi melalui prosedur penentuan status pengungsi atau *Refugee Status Determination (RSD)*, yang dimulai sejak tahap pendaftaran atau registrasi pencari suaka. Selanjutnya setelah registrasi, UNHCR dibantu dengan penerjemah yang kompeten melakukan interview terhadap pencari suaka tersebut. Proses *interview* tersebut akan melahirkan alasan-alasan yang melatarbelakangi keputusan apakah status pengungsi meminta banding atas permintaannya akan perlindungan internasional yang sebelumnya ditolak.

### **I.6.3 Konsep Hak Asasi Manusia**

Hak asasi manusia merupakan kebebasan yang didapatkan oleh semua individu sebagai manusia. Hak asasi manusia dilindungi melalui sistem kesepakatan, konvensi, resolusi dan deklarasi di tingkat internasional dan juga melalui hukum kebiasaan internasional. Menurut *Universal Declaration of Human Rights* yang dikumandangkan pada tahun 1948 oleh PBB, saya akan merangkumnya secara tematik tentang isi dari deklarasi tersebut:

- a. Pasal 1 yaitu ketentuan tentang kesamaan martabat dan hak dari setiap manusia
- b. Pasal 2 yaitu hak untuk menerima segala ketentuan dalam Deklarasi Universal HAM
- c. Pasal 3 yaitu hak hidup, kebebasan, dan keselamatan
- d. Pasal 4 yaitu hak untuk terbebas dari perbudakan
- e. Pasal 5 yaitu hak untuk tidak diperlakukan secara kejam dan merendahkan martabat
- f. Pasal 6 – 11 yaitu hak mendapat pengakuan hukum dan kesamaan di depan hukum serta mendapat keadilan di depan hukum

- g. Pasal 12 yaitu hak privasi
- h. Pasal 13-14 yaitu hak kebebasan berpergian
- i. Pasal 15 yaitu hak mendapatkan status kewarganegaraan
- j. Pasal 16 yaitu hak untuk menikah dan berkeluarga
- k. Pasal 17 yaitu hak memiliki harta pribadi
- l. Pasal 18 yaitu kebebasan memeluk agama
- m. Pasal 19 yaitu kebebasan mengeluarkan pendapat
- n. Pasal 20 yaitu kebebasan berkumpul
- o. Pasal 21 yaitu hak politik dalam suatu negara
- p. Pasal 22-23 yaitu hak-hak ekonomi
- q. Pasal 24 yaitu hak mendapatkan liburan
- r. Pasal 25 yaitu hak mendapatkan kesehatan dan kesejahteraan yang baik
- s. Pasal 26 yaitu hak mendapatkan pendidikan
- t. Pasal 27 yaitu hak untuk berkarya seni
- u. Pasal 28 yaitu hak untuk mendapatkan tatanan sosial yg mampu mengakomodir semua pernyataan tersebut
- v. Pasal 29-30 yaitu hendaknya segala pernyataan tersebut tidak dilanggar dan patuh terhadap undang-undang yang berlaku dalam suatu negara.

Dari pasal-pasal diatas, pasal 15 menjelaskan tentang kebebasan dalam mendapatkan status kewarganegaraan, tidak seorang pun dengan semena-mena dapat mencabut kewarganegaraannya atau ditolak hanya untuk mengganti kewarganegaraannya. Dalam hal ini pencari suaka yang membutuhkan perlindungan memang berhak untuk mengubah status kewarganegaraannya apabila ia merasa terancam berada di negara asalnya.

Menurut Demos (2010, hlm. 52) atau Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam buku manualnya yang berjudul “Mengintegrasikan Pendekatan Berbasis Hak dalam Fungsi-fungsi Legislatif”, memberikan pemahaman bahwa :

Hak asasi manusia adalah hak dan kebebasan yang setiap orang punya dari sejak lahir. Hak asasi manusia bukan hak istimewa, yang perlu dimenangkan, dan hak asasi manusia berlaku sama untuk setiap orang, tanpa memperdulikan usia, jenis kelamin, ras, etnik, kekayaan atau kedudukan sosial. Karena hak asasi manusia adalah hak yang tidak dapat diambil dari siapapun.

Kemudian, menurut Flowers, N (2000, hlm.56) memberikan pandangan bahwa :

Hak Asasi manusia didasari pada pemahaman bahwa setiap orang berhak mendapat penghormatan atas harkat dan martabat mereka tanpa pembedaan berdasarkan usia, budaya, kepercayaan, latar belakang etnis, ras, gender, orientasi seksual, bahasa, kekurangan fisik, maupun strata sosial. Hak asasi manusia harus dipandang sebagai satu kesatuan yang tak terpisah, termasuk diantaranya hak sebagai warga negara, hak politik, sosial, ekonomi, serta hak kolektif.

Maka pendekatan HAM dalam urusan pengungsi, setidaknya berhubungan dengan tiga hal. Pertama, perlindungan terhadap penduduk sipil akibat konflik bersenjata. Kedua, perlindungan secara umum yang diberikan kepada penduduk sipil dalam keadaan biasa. Ketiga, perlindungan terhadap pengungsi baik IDP's maupun pengungsi lintas batas (Koesparmo 2007, hlm. 6-7). Dari beberapa definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa hak asasi manusia yang diakui secara universal dapat langsung diterapkan pada pengungsi. Hal ini termasuk hak untuk hidup, perlindungan dari penyiksaan dan perlakuan buruk, hak atas kewarganegaraan, hak untuk bebas bergerak, hak untuk meninggalkan setiap negara, dan hak untuk tidak dipulangkan secara paksa.

## I.7 Alur Pemikiran



## **I.8 Metode Penelitian**

### **I.8.1 Jenis Penelitian**

Metode yang penulis gunakan dalam penelitian skripsi ini adalah kualitatif, yaitu sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata – kata tertulis atau lisan yang telah dan dapat diamati.

### **I.8.2 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah telaah pustaka (*library research*). Library research dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari literatur yang berhubungan dengan objek penelitian dan kemudian menganalisisnya. Sumber literatur utamanya berasal dari buku, arsip serta dokumen – dokumen, artikel, jurnal, makalah, majalah, surat kabar, dan situs – situs internet ataupun laporan – laporan yang berkaitan langsung dengan objek penelitian.

### **I.8.3 Jenis Data**

Data yang dikumpulkan bersifat kualitatif yang selanjutnya akan dianalisis, dimana penulis akan menjawab permasalahan berdasarkan fenomena – fenomena dan data yang penulis peroleh. Selain itu jenis data juga dapat diidentifikasi berdasarkan sumber, yaitu data primer (langsung dari sumber / wawancara) dan data sekunder (tidak langsung / data yang diperoleh dari berbagai sumber dan literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti).

### **I.8.4 Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah teknik analisis data kualitatif, dimana permasalahan digambarkan berdasarkan fakta – fakta yang ada kemudian dihubungkan antara fakta yang satu dengan fakta yang lainnya, untuk kemudian ditarik sebuah kesimpulan.

## **I.9 Sistematika Penulisan**

BAB I adalah bab pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, alur pemikiran, dan metodologi penelitian.

BAB II adalah bab yang berisi mengenai pencari suaka yang singgah di Indonesia tahun 2012 – 2015.

BAB III merupakan bab yang berisi peran UNHCR dalam menangani kasus para pencari suaka yang singgah di Indonesia tahun 2012 – 2015.

BAB IV merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran.

