

DAFTAR PUSTAKA..... 183

BAB VII. PENGUNGSI DI INDONESIA

A. PENDAHULUAN..... 187

B. PENGUNGSI DI INDONESIA..... 188

1. Pengungsi Pulau Galang..... 188

2. Pengungsi Timor Timur..... 192

3. Pengungsi Internal di Indonesia..... 194

 a. Pengungsi Aceh..... 195

 b. Pengungsi Ambon dan Maluku Utara..... 198

 c. Pengungsi Kalimantan Barat..... 200

C. BEBERAPA PERMASALAHAN HUKUM BERKAITAN DENGAN PENGUNGSI DAN *IDPs* DI INDONESIA..... 202

D. PEDOMAN PERLAKUAN TERHADAP *INTERNAL DISPLACED PERSONS*..... 205

1. Secara Internasional..... 205

2. Secara nasional..... 214

DAFTAR PUSTAKA..... 221

BAB I
PENDAHULUAN

1

BAB I PENDAHULUAN

Pendahuluan

Kerawanan sosial, ekonomi dan politik dalam negeri di negara-negara di kawasan tertentu seperti Afrika, Amerika Latin, ataupun kawasan Asia bagian tenggara, terutama di kawasan Indo-Cina menjurus kepada perundingan bersenjata, terutama yang bersifat non-internasional. Manusia perahu merupakan bentuk pengungsi awal abad 20 yang lahir di kawasan Asia Tenggara. Juga pengungsi domestik pasca reformasi yang terjadi di Indonesia merupakan fenomena baru bahwa pengungsi itu tidak saja merujuk kepada mereka yang pergi melintasi batas negara

BAB I PENDAHULUAN

A. PENDAHULUAN

Pengungsi merupakan persoalan klasik yang timbul dalam peradaban umat manusia sebagai akibat adanya rasa takut yang sangat mengancam keselamatan mereka. Ancaman itu dapat ditimbulkan oleh bencana alam atau karena bencana buatan manusia. Perpindahan penduduk dalam skala besar ini pada awalnya hanya merupakan persoalan domestik suatu negara, sehingga tidak banyak menarik perhatian suatu negara. Kemudian masalah pengungsi meluas menjadi persoalan negara-negara di kawasan tertentu saja dan terakhir dianggap merupakan masalah bersama umat manusia.

Perang Dunia ke I dan Perang Dunia ke II merupakan contoh hasil dari sebuah peradaban umat manusia, yang telah menimbulkan kesengsaraan terhadap umat manusia, exodus besar-besaran penduduk yang melintasi wilayah suatu negara mengilhami betapa perlunya pengaturan secara internasional. Konvensi tahun 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol Tahun 1967 tentang Status Pengungsi merupakan salah satu bentuk keperdulian masyarakat internasional, terutama di Eropah pada waktu itu, terhadap penyelesaian masalah pengungsi.

Kerawanan sosial, ekonomi dan politik dalam negeri di negara-negara di kawasan tertentu seperti Afrika, Amerika Latin, ataupun kawasan Asia bagian tenggara, terutama di kawasan Indo-Cina menjurus kepada peruncingan bersenjata, terutama yang bersifat non-internasional. Manusia perahu merupakan bentuk pengungsi awal abad 20 yang lahir di kawasan Asia Tenggara. Juga pengungsi domestik pasca reformasi yang terjadi di Indonesia merupakan fenomena baru bahwa pengungsi itu tidak saja merujuk kepada mereka yang pergi melintasi batas negara

tetapi mereka-mereka yang masih dalam wilayah satu negara juga disebut pengungsi dan memerlukan pengaturan yang khusus. Keadaan yang terahir ini memerlukan adanya pedoman yang dapat dijadikan acuan dalam memberikan pertolongan dan perlindungan terhadap mereka yang terlantar di dalam negeri mereka sendiri. Sementara perlindungan dan pertolongan dari negara induk masih sangat kurang bahkan tidak ada sama sekali. Petunjuk itu kemudian apa yang disebut dengan *Guiding Principles on Internal Displacement* atau Prinsip-Prinsip Panduan Bagi Pengungsi Internal yang dikeluarkan oleh *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)* (Kantor Perserikatan Bangsa-Bangsa Untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan).

Kalau diperhatikan organisasi internasional yang bergerak di bidang kemanusiaan, seperti Liga Bangsa-Bangsa (1921-1946) telah memberikan banyak sumbangan untuk pembentukan instrumen internasional perlindungan para pengungsi. Kemudian dilanjutkan dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Pada masa Liga Bangsa-Bangsa ini dibentuk Komisaris Tinggi untuk Pengungsi (*The High Commissioner for Refugees*). Kemudian *The Nansen International Office for Refugees* (1931-1938), *The High Commissioner for Refugees Coming From Germany* (1933-1938), *The Office of the High Commissioner of the League of Nations for Refugees* (1939-1946), dan *Intergovernmental Committee for Refugees* (1938-1947).¹ Disamping itu juga ada komisi lain yang juga dibentuk dalam kerangka LBB ini, seperti *UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration)* (1943), *IRO (The International Refugee Organization)*. Akhirnya di tahun 1951 dibentuk sebuah komisi yang sebelumnya hanya untuk masa kerja beberapa tahun saja. Tetapi kemudian menjadi permanen, badan tersebut adalah *UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees)*. Tulisan ini mencoba untuk merangkum tulisan-tulisan yang terdapat dalam buku ini dengan sistematika sebagai berikut: Istilah dan Pengertian Pengungsi, Perlindungan Internasional Pengungsi, Hukum Pengungsi Internasional, Pengungsi dan Hak Asasi Manusia, Peran dan Tugas UNHCR, Pengungsi di Indonesia.

¹ Gilbert Jaeger., "On the History of the International Protection of Refugees", *IRCRC September 2002 Vo. 83 No. 843*, hal. 729 dalam: <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteengO.nsf/iwpList128/5BA471F787461F15C1256B6600608ACF>

B. ISTILAH DAN PENGERTIAN PENGUNGI

Refugee merupakan istilah dalam bahasa Inggris yang dalam Bahasa Indonesia disebut *pengungsi*. Dalam Bahasa Inggris istilah *refugee* tidak menimbulkan permasalahan, karena dasar hukum perlindungan mereka adalah dua instrumen internasional tentang pengungsi yaitu Konvensi Tahun 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol Tahun 1967 tentang Status Pengungsi ataupun instrumen regional lainnya.

Instrumen-instrumen internasional dan instrumen-instrumen regional di atas memberikan beberapa kriteria yang harus dipenuhi untuk dapat dikatakan seseorang itu memiliki haknya dengan status sebagai pengungsi. Kriteria-kriteria seperti adanya rasa takut akan persekusi yang berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan terhadap kelompok sosial, pendapat politik, dan orang-orang itu berada diluar wilayah negaranya, merupakan kriteria yang dipergunakan oleh *UNHCR* untuk mendapatkan statusnya sebagai pengungsi.

Dalam kasus pengungsi di Indonesia, khususnya dalam konteks pengungsi Aceh, Kalimantan Barat, pengungsi Maluku, belum seluruhnya memenuhi kriteria pengungsi menurut instrumen pengungsi. Unsur mereka masih berada dalam lingkup wilayah Indonesia merupakan kendala bagi mereka untuk diakui hak mereka dengan status sebagai pengungsi menurut Konvensi tahun 1951 dan Protokol tahun 1967 tentang Status Pengungsi. *Pengungsi internal* atau *internal displacement* merupakan istilah baru untuk pengungsi dalam negeri di Indonesia berdasarkan *Guiding Principles on Internal Displacement* atau Prinsip-Prinsip Panduan Bagi Pengungsi Internal juga disebut dengan *Internally Displaced Persons (IDPs)*. Dalam poin 2: Pengantar: Lingkup dan Tujuan pengertian pengungsi internal (*IDPs*) adalah sebagai berikut:

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

Akibatnya dalam kasus-kasus yang melibatkan *exodus* penduduk secara besar-besaran karena adanya kerusuhan (bukan karena konflik bersenjata internasional), keterlibatan lembaga-lembaga seperti Dinas Sosial, Departemen Dalam Negeri, Departemen Pertahanan dan Keamanan ataupun departemen pemerintah lainnya masih dipertanyakan. Persoalannya adalah sejauh mana perlakuan yang diberikan kepada orang-orang yang terlantar ini memenuhi standard yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan instrumen internasional atau regional di atas. Dalam Prinsip 25 (2) buku Panduan Bagi Pengungsi Internal memberikan hak kepada lembaga-lembaga kemanusiaan internasional untuk menawarkan jasa mereka dalam upaya membantu para pengungsi internal.² Namun karena persoalan domestik suatu negara lebih banyak bernuansa politis, negara nasional lebih suka mempekerjakan lembaga-lembaga nasional mereka. Tingkat profesionalisme mereka tentu saja masih dipertanyakan apabila menyangkut dengan perlakuan terhadap para pengungsi internal. Walaupun dalam Prinsip 25 poin 1 menerangkan bahwa yang pertama-tama memiliki kewajiban dan tanggungjawab untuk menyediakan bantuan kemanusiaan kepada para pengungsi internal adalah pihak-pihak berwenang di tingkat nasional.³ Namun Poin 1 ini tidak menjelaskan pihak-pihak yang berwenang itu siapa saja.

Kembali kepada istilah pengungsi di atas, dalam kurun waktu antara 1935-1939, diartikan sangat sempit terbatas pada etnis tertentu saja, misalnya dalam *the Arrangement relating to the Issue of Identity Certificate to Russian and Armenia* tanggal 12 Mei 1926⁴ yang berbunyi sebagai berikut: 'any person of Russian origin who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the USSR and who has not acquired another nationality'. Sedangkan definisi pengungsi Armenia dirumuskan sebagai berikut⁵ 'any person of Armenian origin formerly a subject of the Ottoman Empire who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Turkish republic and who has not acquired another nationality'. Demikian juga perumusan pengungsi untuk pengungsi Jerman, Kurdi, Turki dan sebagainya. Konsep perlindungan yang terdapat

² Lih. Principle 25 (2) Section IV Principles Relating to Humanitarian Assistance, dalam *Guiding Principles on Internal Displacement*, OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs).

³ Lih. Principle 25 (1) *Ibid.*

⁴ Antonio Fortin, "The Meaning of 'Protection' in the Refugee Definition", *International Journal of Refugee Law*, vol. 12 No. 1, Oxford University Press 2001.

⁵ *Ibid.*

dalam definisi-definisi pengungsi di atas, hanya menekankan pada usaha keamanan dan kemanusiaan para pengungsi.

Setelah tahun 1951 banyak sekali pergolakan-pergolakan yang berupa peruncingan senjata antar negara yang menyebabkan pengungsian penduduk secara besar-besaran. Secara yuridis para pengungsi yang terjadi pada pasca tahun 1951 tidak memenuhi kriteria pengungsi menurut Konvensi tahun 1951 yang hanya menekankan pada peristiwa yang terjadi sebelum tahun 1951 baik yang terjadi di Eropa ataupun di tempat lain. Demikian juga dalam Statuta *UNHCR* tahun 1951. Secara lengkap Konvensi tahun 1951 dan Statuta *UNHCR* berbunyi sebagai berikut:

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

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

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

B. (1) For the purposes of this Convention, the words "events occurring before 1 January 1951" in article 1, section A, shall be understood to mean either (a) "events occurring in Europe before 1 January 1951"; or (b) "events occurring in Europe or elsewhere before 1 January 1951"; and each Contracting State shall make a declaration at the time of signature, ratification or accession, specifying which of these meanings it applies for the purpose of its obligations under this Convention.

Demikian juga dalam Statuta UNHCR tahun 1951 (Pasal 1) pengungsi juga dirumuskan sangat umum dan hati-hati sekali dan masih merujuk kepada situasi yang terjadi sebelum tahun 1951 yaitu:

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

Bertitik tolak dari fakta itu maka dalam Protokol tentang Status Pengungsi tanggal 31 Januari 1967 kata-kata "*As a result of events occurring before 1 January 1951*" dihilangkan. Maksud daripada penghilangan kalimat "sebagai akibat dari peristiwa sebelum 1 Januari 1951" itu adalah agar semua kejadian yang menimbulkan arus pengungsi secara besar-besaran yang terjadi pasca tahun 1951 dapat dimasukkan dalam kategori pengungsi menurut Protokol.

Beberapa instrumen pengungsi yang diberlakukan secara regional di kawasan tertentu seperti Afrika dan Amerika Latin, memberikan definisi yang agak berbeda dengan definisi pengungsi yang diatur dalam instrumen-instrumen sebelumnya, seperti *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (1969)* ataupun the *Cartagena Declaration on Refugees (1984)*. Ciri-ciri khas dari dua instrumen regional terakhir ini disamping tetap merujuk kepada definisi pengungsi menurut Konvensi tahun 1951 atau Protokol tahun 1967 juga memasukkan tentang ciri-ciri khas yang ada di daerah itu yaitu adanya '*...owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origine or nationality, is compelled ...*'⁶ Juga dalam Deklarasi Kartagena telah memperluas pengertian atau definisi pengungsi yang terdapat dalam

⁶. Lih. Article 1(2): Definition of the term "Refugee" dalam Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (1969)

Konvensi tahun 1951 dan Protokol tahun 1967 tentang Status Pengungsi, yaitu '*... includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order*'.⁷

Sangat menarik dari dua instrumen regional tentang pengungsi di atas, kalau kita berbicara tentang pengungsi internal di Indonesia. Walaupun sudah ada buku panduan tentang pengungsi internal, namun prinsip-prinsip panduan itu belum memiliki landasan hukum yang kuat. Demikian juga kalau dilihat dalam Keputusan Presiden RI Momor 3 tahun 2001 yang tidak memberikan penjelasan mengenai pengertian pengungsi. Karena itu sudah selayaknya Pemerintah mengeluarkan peraturan berkaitan dengan pengungsi dalam negeri, dengan merujuk kepada ketentuan Konvensi tahun 1951 atau Protokol tahun 1967. Sehingga walaupun Indonesia belum meratifikasi kedua instrumen internasional di atas, perlakuan terhadap para pengungsi baik yang bersifat lintas batas atau pengungsi internal tetap memenuhi standard baku internasional.

C. PERLINDUNGAN PENGUNGS

Perlindungan terhadap para pengungsi telah dikenal dalam Perjanjian Lama bahwa memberikan perlindungan terhadap orang-orang pelarian yang membutuhkan perlindungan karena telah melakukan perbuatan kriminal, merupakan suatu keharusan.⁸ Praktek diatas kemudian berkembang dimana gereja dapat memberikan perlindungan terhadap orang-orang yang minta perlindungan gereja yang kemudian diperkuat melalui *Council of Sardis* di tahun 347 dan hukum *Theodosius* abad ke 4 dan hukum Justinian dalam abad ke 6. Sampai tahun 1983, *the Code of Canon Law* Gereja Katholik Romawi masih memasukan ketentuan di atas bahwa: "*A church enjoys the right of asylum, so that guilty persons who take refuge in it must not be taken from it,*

⁷. Lih. Part II (3) Cartagena Declaration on Refugees (1984).

⁸. Bill Frelick, Director of Policy: Entry for the *Human Rights Encyclopedia* dalam Worldwide Refugee Information: U.S. Committee for Refugee: Evolution of the Term 'Refugee'.

except in the case of necessity, without the consent of the ordinary, or at least of the rector of the church"⁹

Dalam agama Islam, prinsip pemberian perlindungan kepada orang asing yang kemudian dikenal dengan sebutan suaka (*asylum*) memiliki landasan hukum agama yang kuat yaitu diatur dalam Al-Qur'an dalam Surah Ibrahim (XIV) ayat 35. dan Surah Al-Barrah (IX) ayat 6. Bahwa Nabi Ibrahim memohon kepada Tuhan agar mesjid yang beliau dirikan bersama Nabi Ismail, yang kemudian bernama masjidil Haram di kota Mekkah, merupakan tempat yang aman (*asylum*) bagi orang-orang yang membutuhkan perlindungan. Mesjid merupakan tempat yang suci dan rumah Tuhan, sehingga tidak ada kekerasan terhadap mereka-mereka yang mencari perlindungan di dalam Masjidil Haram. Demikian juga dalam Surah Al-Barrah (Kebebasan) (IX) yang mengharuskan untuk memberikan perlindungan kepada orang-orang yang membutuhkan perlindungan.¹⁰

Perlindungan para pengungsi baru memiliki nuansa internasional dimulai pada saat Liga Bangsa-Bangsa yaitu setelah Perang Dunia Pertama berakhir.¹¹ Perlindungan para pengungsi pada masa ini dicerminkan dalam perumusan istilah pengungsi yang hanya difokuskan pada keetnis dan asal wilayah dari orang-orang yang terlantar (*displaced persons*), khususnya mereka-mereka yang tidak memiliki warga negara. Perumusan ini tentu saja menyimpang dari ketentuan hukum internasional yang berlaku umum pada waktu itu. Koreksi atas penyimpangan itu adalah dikeluarkannya "*Nansen Passport*" untuk kelompok-kelompok nasional yang telah kehilangan perlindungan dari negara asal mereka seperti dalam kasus di atas.

Selama periode Liga Bangsa-Bangsa (1921-1946) berbagai badan dibentuk untuk membantu Komisi Agung Pengungsi; *The Nansen International Office for Refugees* (1931-1938), *The Office*

⁹. *The Canon, No. 1179*, dikutip dari Bill Frelick, Director of Policy: Entry for the *Human Rights Encyclopedia* dalam... *Op cit.*

¹⁰. Dalam tradisi masyarakat Badui yaitu pada masa pra-Islam terdapat suatu tradisi untuk memberikan perlindungan (*asylum/igra*) terhadap orang asing selama tiga hari. Kemudian tradisi ini diperluas terhadap orang-orang yang meminta perlindungan pada waktu terjadi peperangan. Lih. Bab II. Perlindungan Internasional Pengungsi, *Supra*.

¹¹. Gilbert Jaeger., "On the History of the International..." hal. 727; Juga Lih. Waldo Chamberlin, "League of Nations", *Encyclopedia Americana*, vol. 17, Grolier Incorporated, 1984, hal. 111; juga: Danièle, Clive Nettleton and Hugh Poulton, *Refugee: Asylum in Europe?*, London: MRG, dalam anonim, *What is Refugee* (http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm)

of *The High Commissioner for Refugees Coming From Germany* (1933-1938), *The Office of The High Commissioner of The League of Nations for Refugees* (1939-1946) dan *Intergovernmental Committee for Refugees* (1938-1947).¹² Perlindungan internasional terhadap para pengungsi semakin memiliki landasan hukum yang kuat pada waktu dibentuk *The International Refugee Organization (IRO)* pada tanggal 15 Desember 1946 melalui Resolusi 62 (1) Majelis Umum PBB yang memberikan rincian secara jelas mengenai fungsi dan kewenangan *IRO*. Mulai dari registrasi, penentuan status pengungsi, repatriasi, sampai ke penempatan kembali pengungsi.¹³ Disamping itu, *IRO* juga diberi kewenangan untuk membantu "*displaced persons*" (orang-orang yang terlantar).¹⁴

Lembaga terakhir yang dibentuk dalam kerangka Persefrikatan Bangsa-Bangsa adalah *United Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR)* dibentuk berdasarkan Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No. 428 (V), dan keberadaannya diakui sejak bulan Januari 1951. Awal pembentukan *UNHCR* adalah untuk masa tiga tahun yaitu dari 1 Januari 1951 sampai dengan 31 Desember 1953, namun masa kerja itu diperpanjang untuk lima tahun berikutnya yaitu 1958, 1963, 1968 dan 1973. *UNHCR* menggantikan *IRO (1947-1952)* yang juga akhirnya mengambil alih kerja urusan pengungsi dari *UNRRA (1943-1947)*. Dalam melaksanakan tugasnya, *UNHCR* berpedoman kepada mandat yang diberikan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa dan *ECOSOC*. Dalam Statuta *UNHCR* tahun 1950 menyebutkan tentang fungsi utama *UNHCR* adalah:¹⁵

'providing international protection' and "seeking permanent solution to the problem of refugees by assiting Governments to facilitate the voluntary repatriation of such refugees, or their assimilation within the new national communities'

¹². *Ibid.*, hal. 729

¹³. Lih. Pasal 2 Konstitusi *IRO*. Pada masa *IRO*, dicatat terdapat pengungsi yang datang dari 30 negara, terutama Eropa bagian timur. Dari bulan Juli 1947 sampai dengan Januari 1952, *IRO* telah memukimkan kembali sebanyak satu juta pengungsi ke negara dunia ke tiga, merepatriasi pengungsi sebanyak 73.000 orang dan mengurus 410.000 orang yang terlantar di negara mereka sendiri (*Human Rights and Refugees*, Human rights Fact sheet No. 20, Printed at United Nations, Geneva, 1994, hal. 4.)

¹⁴. Training Module RLD 1 June 1992 UNHCR, An Introduction to the International Protection of Refugees, hal. 8-9.

¹⁵. Lih. Statuta *UNHCR* tahun 1950.

Untuk melaksanakan fungsi di atas UNHCR melakukan koordinasi, membuat *liasons* (penghubung) dengan pemerintah-pemerintah, badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa, LSM dan organisasi-organisasi antar pemerintah. UNHCR mencari penyelesaian yang permanen terhadap masalah pengungsi melalui *repatriasi* sukarela.¹⁶ Karena itu dalam melaksanakan mandat diatas, kriteria yang dijadikan ukuran untuk seseorang pengungsi harus memenuhi persyaratan yang dituangkan dalam Pasal 1 Konvensi tentang Status Pengungsi tahun 1951¹⁷ '... is a person who, because of fear of persecution arising from his race, creed, or political philosophy, is living outside his former home country and is unable or unwilling to avail himself of that country's protection.'

Kalau diperhatikan konsep perlindungan yang diberikan oleh UNHCR lebih menekankan pada usaha pengembangan instrumen hukum internasional untuk kepentingan para pengungsi dan memastikan agar mereka mendapat perlakuan sesuai dengan ketentuan instrumen hukum internasional.¹⁸

D. HUKUM PENGUNGI INTERNASIONAL

Bertitik tolak dari perlindungan internasional terhadap para pengungsi di atas, dirasakan betapa perlu adanya suatu bidang hukum yang baru dalam hukum internasional yang berkaitan dengan pengungsi. Ada yang mengatakan bahwa Hukum Pengungsi Internasional ini merupakan cabang dari Hukum Hak Asasi manusia. Pertanyaan yang mendasar adalah: "Apa itu Hukum Pengungsi", "Apa-apa saja yang diatur di dalam Hukum Pengungsi". Sebagai sebuah cabang dari ilmu hukum yang baru lahir dan masih berusia sangat muda, tentu saja definisi yang dikemukakan dibawah ini belum dapat memberikan kepuasan kepada setiap orang. Walaupun demikian, secara umum dapat dikatakan bahwa Hukum Pengungsi Internasional itu adalah sekumpulan peraturan yang diwujudkan dalam beberapa instru-

¹⁶ Anonim, "Protection and resettlement of refugees", dalam: [http:// www.irvl.net/constitution-IRO.htm](http://www.irvl.net/constitution-IRO.htm)

¹⁷ Lih. Pasal 1 Konvensi tentang Status Pengungsi Tahun 1951 dan bandingkan dengan Protokol tahun 1967, dan Deklarasi mengenai Teritorial Asylum tahun 1967.

¹⁸ Khusus yang berkaitan dengan hak untuk bekerja, jaminan sosial, serta hak untuk mendapatkan atau memanfaatkan fasilitas perjalanan.

men-instrumen internasional dan regional yang mengatur tentang standar baku perlakuan terhadap para pengungsi.¹⁹

Perlu diketahui bahwa Hukum Pengungsi Internasional masih sangat muda yang ditandai dengan disahkannya *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*. Setelah Perang Dunia Pertama. Perkembangan Hukum Pengungsi semakin eksis dengan ruang lingkup yang universal saat disahkannya *The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*. Ditambah lagi dengan adanya keinginan masyarakat internasional di beberapa belahan bumi tertentu untuk mengatur masalah pengungsi yang ada di dalam kawasan mereka, misalnya di Afrika,²⁰ Eropa²¹ dan Amerika Latin.²²

Sebagai cabang ilmu hukum internasional yang masih sangat muda belia kemampuan Hukum Pengungsi Internasional masih diperdebatkan terutama bila dihubungkan dengan daya ikat hukum internasional itu sendiri yang menekankan pada moral internasional.²³ Pertanyaan semakin serius dikemukakan apabila dihubungkan dengan semakin meningkatnya jumlah pengungsi dari tahun ke tahun.²⁴ Pertanyaan yang diajukan disini adalah mengapa instrumen pengungsi baik pada tingkat internasional ataupun pada tingkat regional tidak dapat mengatasi masalah pengungsi?. Argumentasi yang dikemukakan beraneka ragam antara lain: Hukum internasional tidak memiliki kewenangan untuk

¹⁹ Instrumen-instrumen internasional dan instrumen regional yang dimaksud dalam definisi di atas adalah: Konvensi Tentang Status Pengungsi Tahun 1951; Protokol Tahun 1967 Tentang Status Pengungsi; Instrumen lain yang memiliki daya laku internasional seperti *The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, *The 1961 Convention on the Reduction of Stateless Persons*, *The Geneva Convention of 1949 Relating to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, *The 1977 Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, *The 1967 United Nations Declaration on Territorial Asylum* dan Instrumen regional tentang Pengungsi seperti Afrika, Eropa, dan Amerika Latin (Dikutif dari: Training Module RLD 1 June 1992 UNHCR, *An Introduction to the International Protection of Refugees*, hal. 17).

²⁰ Misalnya *Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa* tahun 1969, lih. Bab IV Pengungsi dan hak Asasi Manusia, *Supra*.

²¹ Antara lain spt. *European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees* (ETS No. 031) entered into force April 9, 1960; *European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees* (Strasbourg, 16.X.1980).

²² Seperti antara lain *Cartagena Declaration on Refugees* tahun 1984.

²³ Lih. J.G. Starke, *Introduction to International Law*, Ninth Edition, London, Butterworths, 1984, hal. 17

²⁴ Misalnya saja di tahun 1951 dicatat jumlah pengungsi 1 juta orang dan di tahun 2001 telah berjumlah 21.126.010 orang. Lih. UNHCR, *Konvensi Pengungsi Tahun 1951: Pertanyaan dan Jawaban*, Diterbitkan oleh UNHCR Public Information Section, hal. 10 (t.t)

masuk kedalam yurisdiksi nasional suatu negara,²⁵ instrumen-instrumen pengungsi di atas tidak dirancang untuk mencegah terjadinya pengungsi, melainkan untuk menetapkan *standard baku* yang berlaku secara internasional dalam memperlakukan para pengungsi, faktor lainnya adalah beberapa negara yang telah meratifikasi konvensi masih mereservasi pasal-pasal Konvensi tahun 1951, Konvensi tahun 1951 itu sendiri menentukan beberapa pasal-pasal yang tidak dapat direservasi dan harus diterima secara utuh.²⁶ Terlepas dari argumentasi diatas, walaupun suatu negara yang belum atau bukan peserta Konvensi tahun 1951 atau Protokol tahun 1967 ataupun instrumen internasional pengungsi, tidak berarti bahwa negara itu dapat melepaskan diri dari tanggungjawabnya sebagai anggota masyarakat dunia dalam menyelesaikan masalah pengungsi. Ketentuan tentang prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku secara universal dan diakui oleh bangsa-bangsa yang beradab tetap mengikat negara-negara *per se*.²⁷ Terutama terhadap ketentuan Pasal 33 Konvensi tahun 1951 yang mengatur prinsip *non-refoulement*.

Berkaitan dengan instrumen-instrumen internasional dan regional tentang pengungsi paling tidak terdapat lima prinsip umum yang berkaitan dengan Hukum Pengungsi Internasional yang perlu diketahui, seperti prinsip suaka (*asylum*), non eks tradisi, *non refoulement*, hak dan kewajiban negara terhadap para pengungsi, kemudahan-kemudahan (*facilities*) yang diberikan oleh negara-negara yang bersangkutan terhadap pengungsi.²⁸

²⁵. Sebuah kejadian untuk dapat dikatakan telah mengancam perdamaian dan keamanan internasional harus memenuhi ketentuan Bab VII (Tindakan yang berkaitan dengan Ancaman terhadap Perdamaian, Pelanggaran terhadap Perdamaian, dan Tindakan-Tindakan Agresi) pasal 39-51 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (Lih. *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*, United Nations, New York, 1994).

²⁶ Seperti Pasal 1 tentang Definisi pengungsi, Pasal 3 tentang non-diskriminasi terhadap ras, agama atau negara asal, Pasal 4 tentang Kebebasan menjalankan agama; Pasal 16:1 tentang Kebebasan ke pengadilan; Pasal 33 tentang *non-refoulement* (tidak dipulangkan); dan Pasal 36-46 tentang informasi mengenai perundangan nasional dan klausula akhir. Perkembangan baru dalam Protokol tahun 1967 tentang Status Pengungsi bahwa Negara-negara dibolehkan melakukan reservasi terhadap pasal-pasal 36-46 Konvensi tahun 1951

²⁷. Lih. Pasal 38 Statuta Mahkamah Internasional, *OpCit*.

²⁸. Lih. Asylum dalam Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Third Edition, The English Language Book Society and Oxford University Press, 1979, Chapter XVI: Diplomatic and Consular Relations, hal. 344-361, juga lih. Enny Soeprapto, "Perlindungan Internasional Pengungsi dan Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Pengungsi, Suatu Pengantar", Makalah disampaikan pada Seminar Sehari mengenai Aspek Hukum *Refugees* dan *Displaced Persons*, Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, Padang, 30 Juli 1998.

E. PENGUNGI DAN HAK ASASI MANUSIA

Berbicara tentang pengungsi ini akan sangat menarik apabila dihubungkan dengan hak asasi manusia. Mengapa demikian, karena pengungsi adalah kelompok manusia yang sangat rentan terhadap perlakuan yang tidak manusiawi baik di negara asalnya maupun dinegara dimana mereka mengungsi. Mereka adalah orang-orang yang sangat miskin dan tidak memiliki dokumen perjalanan. Kepergian mereka ke tempat atau ke negara lain, bukan atas keinginan diri pribadi tetapi karena terpaksa karena tidak adanya jaminan keselamatan dari negara domisili dan mereka tidak ingin mendapatkan jaminan itu. Dengan demikian wajar saja kalau pelanggaran terhadap hak asasi pengungsi tidak dapat dihindari. Pengungsi adalah manusia, sehingga mereka juga memiliki hak yang sama untuk diperlakukan secara sama seperti warga negara lainnya. Oleh karena itu berkaitan dengan masalah pengungsi dan hak asasi manusia ini terdapat beberapa instrumen hak asasi manusia internasional dapat dijadikan dasar perlindungan terhadap para pengungsi tersebut. Instrumen hak asasi manusia internasional itu adalah: *Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)*.

Yang menjadi permasalahan adalah tidak semua negara-negara di dunia ini telah menjadi peserta pada Konvensi-konvensi Hak Asasi Manusia Internasional, karena diantara konvensi itu terdapat pasal-pasal yang sangat sensitif dengan permasalahan yang ada dalam negeri mereka. Salah satu contoh ketentuan yang terdapat dalam *ICCPR* dan *ICESCR* yang memberikan pengakuan terhadap kelompok bangsa atau masyarakat (*peoples*) dapat menuntut hak untuk menentukan nasib sendiri, hak berpolitik, dan hak dalam bidang ekonomi dan kebudayaan.²⁹ Dengan diratifikasinya instrumen hak asasi manusia ini menjadikan masalah hak asasi manusia tidak tunduk dalam yurisdiksi domestik suatu negara. Walaupun hukum perjanjian internasional telah memberikan beberapa solusi seperti penggunaan "reservasi" untuk tidak terikat kepada pasal-pasal tertentu, namun re-

²⁹. Lih. Pasal 1 *ICCPR* dan Pasal 1 *ICESCR*.

servasi³⁰ tidak dapat dilakukan, dengan alasan apapun terhadap pasal-pasal 6, 7, 8 (para 1 dan 2), 11, 15, 16, dan 18 dari *ICCPR*.

Kalau diperhatikan beberapa kawasan di dunia yang telah maju dalam pengaturan hak asasi manusia seperti Kawasan Afrika terdapat *The African Charter on Human and People's Rights (1981)*. Untuk kawasan Amerika terdapat konvensi hak asasi manusia yang bernama *American Convention on Human Rights (1969)*. Untuk kawasan Eropa terdapat *European Convention on Human Rights (1950)* atau disebut juga dengan nama *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950)* dengan 11 Protokolnya. Sayang sekali bahwa berkaitan dengan itu, untuk kawasan ASEAN sampai dengan hari ini masih belum ada suatu konvensi hak asasi manusia yang diberlakukan secara luas di kawasan ASEAN, juga konvensi yang mengatur masalah pengungsi. Adanya anggapan bahwa konsep hak asasi manusia yang dianut oleh negara-negara di kawasan ini berbeda dengan konsep hak asasi manusia yang ada di barat. Pandangan seperti ini mengakibatkan nilai-nilai universal hak asasi manusia tidak dapat diterapkan di negara-negara tersebut. Relativisme kebudayaan hak asasi manusia inilah yang sangat mempengaruhi pelaksanaan hak asasi manusia di negara-negara di dunia, terutama dikawasan timur.

Walaupun demikian, yang perlu diketahui bahwa dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tahun 1948 beberapa pasal yang berkaitan dengan pengungsi yaitu Pasal 9 yang mengatur tentang hak seseorang untuk tidak mendapat perlakuan sewenang-wenang, diasingkan atau penahanan,³¹ Pasal 13 mengenai hak seseorang untuk mencari perlindungan di negara lain³² dan Pasal 14:1 mengatur tentang hak untuk bepergian dan keluar masuk negaranya.³³

Selanjutnya dalam *ICCPR* terdapat beberapa pasal yang berkaitan dengan pengungsi seperti Pasal 12 (1-4) yang mengatur tentang hak seseorang untuk bepergian. Tidak semua hak-hak pengungsi itu diatur dalam instrumen hak asasi di atas. Tetapi unsur utama dari perlindungan internasional terhadap para pengungsi adalah hak mereka untuk tidak dipulangkan secara

³⁰. Untuk memahami tentang lembaga reservasi ini lih. Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional, Buku I - Bagian Umum*, Penerbit Binacipta, Bandung, Cet. Pertama, tahun 1976, hal.124-125

³¹. Lih. Pasal 9 DUHAM 1948

³². Lih. Pasal 13 DUHAM 1948

³³. Lih. Pasal 14 DUHAM 1948

paksa ke negara dimana kehidupan dan kebebasan mereka terancam. Dalam Konvensi tahun 1951 tentang Status Pengungsi prinsip untuk tidak dipulangkan secara paksa ini disebut prinsip *non-refoulement* yang diatur dalam Pasal 33 Konvensi tahun 1951. Prinsip *non-refoulement* ini juga diatur dalam Pasal 3 Konvensi tentang anti penyiksaan.

Namun kadang kala kendala yang dihadapi oleh para pengungsi adalah banyak negara-negara belum menjadi peserta dari Instrumen HAM di atas dan juga pada Konvensi tahun 1951 ataupun Protokol tahun 1967. Sehingga tidak jarang kehadiran pengungsi di negara persinggahan (transit), atau negara tujuan, dipulangkan secara paksa. Perlakuan seperti itu jelas bertentangan dengan dengan prinsip-prinsip hukum internasional yang telah diakui oleh bangsa-bangsa yang beradab. Kewajiban internasional yang melekat kepada setiap negara yang menganggap mereka adalah bagian masyarakat internasional, terlepas apakah negara itu menjadi anggota dari organisasi internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa, atau anggota organisasi internasional lainnya, ataupun peserta atau bukan dari sebuah konvensi internasional untuk memperlakukan secara manusiawi para pengungsi.

Dalam kampanye *Amnesty International* untuk hak asasi manusia pengungsi yang dicanangkan dalam bulan Maret 1997, ada tiga masalah utama yang dihadapi oleh para pengungsi yang selalu diabaikan oleh kebanyakan negara atau pemerintah di seluruh dunia yaitu:³⁴

1. Perlindungan hak asasi manusia di negara asal tindakan untuk mencegah pelanggaran HAM, sehingga orang-orang tidak dipaksa untuk meninggalkan negara mereka untuk mencari tempat yang aman;
2. Perlindungan hak asasi manusia di negara suaka tindakan untuk meyakinkan bahwa mereka yang melarikan diri karena dilanggar hak asasinya dibolehkan mencari tempat yang aman, bahwa mereka diberikan perlindungan yang efektif terhadap pemulangan kembali secara paksa (*refoulement*), dan hak asasi mereka dihormati di negara dimana mereka mencari perlindungan.

³⁴. *Refugees and Human Rights*, dalam hal. 1-2

3. Perlindungan hak asasi manusia pada tingkat internasional tindakan untuk menyakinkan bahwa pertimbangan hak asasi manusia merupakan segalanya dalam membuat keputusan untuk memberikan perlindungan terhadap para pengungsi, seperti kebutuhan untuk melindungi orang-orang yang terlanjar (pengungsi internal//IDP) di negara mereka sendiri, pengembangan dalam hukum pengungsi internasional dan praktek hukum pengungsi, serta program-program untuk memulangkan kembali pengungsi ke negara asal mereka.

F. PERAN DAN TUGAS UNHCR

*United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR)*³⁵ adalah lembaga internasional yang diberi mandat untuk memberikan perlindungan internasional dan solusi yang permanen terhadap para pengungsi dengan jalan membantu pemerintah-pemerintah, pelaku-pelaku lain ataupun organisasi-organisasi terkait untuk memberikan fasilitas pemulangan (*repatriation*) ataupun penempatan para pengungsi.³⁶ Kedua aspek mandat UNHCR diatas terkait satu sama lain dan tidak bisa dipisahkan. Seiring semakin meningkatnya skala operasi UNHCR, ruang lingkup kegiatan, dan permasalahan yang dihadapi oleh para pengungsi juga semakin rumit dan kompleks, meningkatnya jumlah para donator maka kewenangan yang dimiliki oleh UNHCR pun mengalami perubahan.³⁷ Dalam solusi permanen, paling tidak, terdapat tiga pemecahan yang diberikan oleh UNHCR yaitu³⁸ mengembalikan para pengungsi ke negara asal, memukimkan para pengungsi di negara pemberi suaka pertama, memukimkan para pengungsi ke negara ketiga.

Untuk melaksanakan fungsinya dengan baik berdasarkan Resolusi Majelis Umum PBB No. 428 (V), diminta kepada negara-negara di dunia untuk bekerjasama dengan UNHCR

³⁵ UNHCR berada di bawah Dewan Ekonomi dan Sosial (ECOSOC) yang merupakan badan utama Perserikatan Bangsa-Bangsa (Lih. Chapter 10 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa)

³⁶ Lih. Pasal 1 Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1951.

³⁷ Menilik kesejarahannya, UNHCR memiliki fungsi utama sebagai sebuah organisasi bagi perlindungan pengungsi (*refugee*). Kemudian fungsi utamanya ini berkembang ke program-program bantuan lainnya untuk beragam kategori bangsa (*people*), termasuk orang-orang yang terlanjar yang ada dipbatasan negaranya sendiri (*displaced*), *returnees*, *Asylum seekers* (pencari asilum), *stateless person*.

³⁸ Daniko Bautista, *Struktur Badan PBB Urusan Pengungsi (UNHCR) Beserta Mandatnya*, Jakarta, tanpa tahun.

dengan cara menjadi peserta konvensi, membuat perjanjian-perjanjian khusus dengan UNHCR dan membantu beberapa kegiatan UNHCR lainnya³⁹

Perkembangan baru dalam kegiatan UNHCR terhadap penanganan masalah pengungsi ini adalah berkaitan dengan Isu-isu *Internally Displaced Persons (IDPs)*. Awal tahun 1990-an dan periode berakhirnya perang dingin banyak terjadi konflik internal di negara-negara di dunia. Beberapa istilah yang dipergunakan untuk menunjuk kepada konflik internal seperti "*conflict based on identities*", "*ethnic conflict*", atau "*religious conflict*".⁴⁰ Dalam situasi seperti ini biasanya pihak yang bertikai selalu menghindari konfrontasi dengan pihak militer satu sama lain. Yang menjadi target adalah masyarakat sipil, harta benda dan infrastruktur masyarakat lainnya. Masyarakat sipil merupakan target utama untuk menjadi korban persekusi secara pribadi dibandingkan korban-korban insidental dari konflik internal.

Pasal 9 Statuta UNHCR memberikan landasan kerja tambahan yang berkaitan dengan pengungsi, dimana Komisi Tinggi akan "mengajak dalam beberapa kegiatan ... sebagaimana yang ditentukan oleh Majelis Umum dalam sumber-sumber yang terbatas pada hal-hal yang telah ditentukan". Inilah dasar yang dimiliki oleh UNHCR untuk memberikan bantuan kepada *Internally Displaced Persons*.

Pelaksanaan pertama kalinya dari otoritas ini adalah di tahun 1957, ketika UNHCR diminta untuk mempergunakan jasa-jasa baiknya untuk menekan transfer dana bantuan bagi orang China yang berasal dari Taiwan di Hongkong. Ditahun 1972, Majelis Umum meminta kembali Komisaris Tinggi untuk melanjutkan bantuannya untuk melindungi hal-hal yang berkaitan dengan kemanusiaan. UNHCR juga memberikan bantuannya untuk memukimkan kembali pengungsi dan *displaced persons* di Sudan. Selanjutnya tahun 1974, Sekeretariat Jenderal meminta UNHCR untuk mengkoordinasikan bantuan kemanusiaan terhadap orang Yunani dan *Turkish Cypriots* yang juga termasuk dalam kategori *Internally displaced*. Akhirnya Majelis Umum

³⁹ United Nations General Assembly Resolutin 428 (V), 14 Desember 1950, Psl.2.

⁴⁰ Marguerita Contat Hickel, *Protection of Internally Displaced Persons Adected by Armed Conflict: Concepts and Chalengge*, dalam <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/iwplist/128/5BA471F787461F15C1256B6600608ACF>. More Results from: www.Refugees.org

menggariskan otoritas *UNHCR* dalam pengertian yang lebih komprehensif, dimana diungkapkan bahwa:⁴¹

'Dukungan bagi usaha Komisi Tinggi, atas dasar permintaan khusus dari Sekertaris Jenderal atau kompetensi dari Badan-badan utama, dan atas kepedulian dari negara yang berkaitan, dan juga dicatatkan sebagai pelengkap dalam mandat dan keahlian dari organisasi-organisasi yang relevan, memberikan bantuan kemanusiaan dan perlindungan bagi orang-orang terlantar bersama dengan negaranya sendiri dalam situasi tertentu meminta keahlian tertentu dari Badan ini, khususnya dimana usaha-usaha tadi dapat memberikan kontribusi bagi perlindungan dan pemecahan masalah pengungsi.'

Dalam melaksanakan sejumlah kegiatan, *UNHCR* membutuhkan dana operasional sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* bahwa dana administrasi Kantor *UNHCR* ditanggung sepenuhnya oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan sumbangan sukarela dari berbagai donatur yang bersifat tidak mengikat. Di antara negara-negara donor terbesar bagi kegiatan *UNHCR* ini adalah Australia, Kanada, Amerika Serikat, Inggris dan Jepang.⁴²

G. PENGUNGGSI DI INDONESIA

Sampai dengan sekarang ini Indonesia masih belum meratifikasi Konvensi tahun 1951 ataupun Protokol tahun 1967 tentang Status Pengungsi. Hal ini perlu sebagai pertimbangan bagi Pemerintah Indonesia mengingat posisi geografis Indonesia yang menghubungkan dua benua dan dua samudra. Walaupun Indonesia bukan tujuan akhir para pengungsi, tapi wilayah yang luas ini dapat merupakan daerah persinggahan para pengungsi. Contoh Pulau Galang yang dijadikan tempat pemukiman sementara untuk para pengungsi dari Indo-Cina merupakan pengalaman yang sangat berharga bagi Indonesia dalam memberikan

⁴¹. Dennis McNamara, *UNHCR's Protection Mandate in Relation to Internally Displaced Persons*, <http://www.nrc.no/global-klp-survey/rights/have/no-borders/mcnamara.htm> more results from: www.nrc.no Hal. 2.

⁴². *UNHCR, Special Report, Comprehensive Plan of Action, The Indo-Chinese Exodus and The CPA*, Public Information Center UNHCR, Switzerland, 1996.

bantuan terhadap para pengungsi yang berasal dari negara lain. Disamping para pengungsi dari negara lain, masalah pengungsi dalam negeri seperti pengungsi Aceh, pengungsi Sambas, pengungsi Maluku dan mungkin akan masih banyak lagi pengungsi-pengungsi dari daerah lainnya di Indonesia.

Masalah yang dihadapi oleh Indonesia adalah sejauh mana keterikatan Indonesia dalam memberikan bantuan berupa perlindungan, perumahan dan fasilitas kesehatan, pendidikan dan lainnya kepada para pengungsi yang singgah di Indonesia, seperti dalam kasus Pulau Galang, mengingat sampai dengan saat ini Indonesia belum merupakan peserta pada Konvensi tahun 1951 tentang Status Pengungsi ataupun pada Protokol tahun 1967 tentang Status Pengungsi. Permasalahan yang pertama ini berkaitan erat dengan kewenangan lembaga-lembaga internasional seperti *UNHCR* dalam menangani masalah pengungsi mengingat batasan pengungsi seperti yang tertuang dalam Konvensi tahun 1951 dan Protokol 1967 sangat berlainan sekali. Permasalahan ke dua adalah setelah pasca kejatuhan rezim Suharto di tahun 1998, banyak sekali terjadi kerusuhan di dalam negeri dan tingginya tuntutan daerah untuk melepaskan diri dengan pemerintah pusat, telah menimbulkan kekhawatiran para penduduk dan menimbulkan gelombang perpindahan penduduk secara besar-besaran dari satu propinsi ke propinsi lainnya yang lebih aman. Arus perpindahan penduduk antar daerah yang terjadi karena kerusuhan dalam bahasa Indonesia disebut dengan pengungsi. Permasalahan yang timbul dengan kasus terahir ini adalah apakah pengertian pengungsi dalam bahasa Indonesia itu adalah identik dengan pengungsi seperti yang diatur dalam Konvensi tahun 1951 dan Protokol Tahun 1967 tentang Status Pengungsi. Juga sejauh mana dan lembaga-lembaga apa saja yang bertanggungjawab untuk menangani masalah tersebut. Pertanyaan-pertanyaan diatas relevan untuk diajukan mengingat pengalaman Indonesia dalam menangani masalah pengungsi dimulai sejak kedatangan manusia perahu asal Vietnam di sekitar tahun 1976, dan yang terakhir mengungsi dari wilayah Timor Timur pasca jajak pendapat tanggal 30 Agustus 1999⁴³ yang mengakibatkan mayoritas masyarakat Timor Timur memilih merdeka terlepas dari Indonesia.⁴⁴ Sedangkan secara internal sampai dewasa ini Indonesia masih

⁴³. East Timor Refugees., dalam <http://www.converge.org.nz/pma/etunh-htm>

⁴⁴. Timor Timur menjadi Negara Timor Leste yang dideklarasikan pada tanggal 20 Mei 2002.

dihadapkan pada masalah "pengungsi internal/domestik yang disebut dengan istilah *internally displaced persons/ IDPs*.

Menurut Konvensi Tahun 1951 Tentang Status Pengungsi pasal I A (2) memberikan definisi pengungsi yang terjadi sebelum tahun 1951 dan adanya rasa takut yang sangat akan persekusi baik terhadap ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dari salah satu organisasi sosial ataupun karena pendapatnya dan orang itu tidak mau menerima perlindungan dari negara dimana dia berada.⁴⁵ Sedangkan menurut Protokol tahun 1967 pengungsi diartikan secara lebih luas lagi. Sehingga termasuk semua pengungsi yang terjadi sebelum dan sesudah tahun 1951.⁴⁶

Seseorang baru dapat dikatakan sebagai pengungsi apabila adanya unsur 'rasa takut yang sangat akan persekusi (penganiayaan) berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada salah satu organisasi sosial ataupun karena pendapat politiknya' dan mereka telah berada diluar wilayah negara dimana mereka bertempat tinggal, karena mereka tidak ingin mendapatkan perlindungan dari negara tersebut. Ini adalah landasan *UNHCR* untuk menentukan apakah seseorang itu termasuk dalam kategori pengungsi atau tidak.

Melihat definisi yang ada didalam instrumen internasional itu, ternyata bahwa pengertian pengungsi seperti yang terjadi di Indonesia sulit untuk dimasukan dalam kategori pengungsi menurut dua instrumen internasional di atas. Persoalannya adalah karena para pengungsi-pengungsi seperti Aceh, Ambon, Sambas masih berada dalam wilayah Indonesia. Adanya keadaan seperti ini membuat lembaga internasional, seperti *UNHCR* yang selalu bekerja berdasarkan mandat Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa mendapat kesulitan untuk melaksanakan misi kemanusiaan. Misi itu baru dapat dilaksanakan dengan baik apabila ada permintaan dari Pemerintah Indonesia yang ditujukan kepada Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa. Kemudian Majelis Umum melalui mandatnya dapat memerintahkan *UNHCR* di Indonesia untuk melaksanakan tugas kemanusiaannya.

Sulitnya untuk menempatkan posisi pengungsi dalam negeri di Indonesia juga akan timbul kalau dikonfrontir kepada beberapa

⁴⁵. Lih. Pasal 1 Konvensi Tahun 1951 tentang Status Pengungsi

⁴⁶. Lih. Pasal 1 ayat 2 Protocol Relating to the Status of Refugees of 31 January 1967 (Sumber: <http://www.unhcr.ch/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/protebg.htm>)

pa instrumen regional yang ada seperti *Organization of African Unity (OAU) Convention* yang menekankan pada 'orang-orang yang pergi meninggalkan negara tempat asal mereka karena adanya bencana perang saudara, kekerasan, dan juga karena adanya perang berhak untuk mendapatkan status sebagai pengungsi di Negara-Negara yang menjadi peserta Konvensi tahun 1951 dengan tidak memperhatikan apakah adanya unsur rasa takut yang sangat akan persekusi sebagaimana diatur dalam Pasal I A Konvensi Tahun 1951'.⁴⁷

Usaha terakhir untuk menjustifikasi pengertian pengungsi yang ada di Indonesia adalah dengan *Deklarasi Kartagena*⁴⁸ yang diberlakukan di kawasan Amerika Latin. Bahwa definisi pengungsi yang dipergunakan di kawasan harus memasukkan orang-orang yang pergi meninggalkan negara mereka dengan alasan jiwanya terancam, keamanan, serta kebebasan karena adanya kekerasan, agresi pihak asing, konflik internal, pelanggaran HAM yang berat, ataupun karena adanya hal-hal lain sehingga ketertiban umum terganggu.⁴⁹ Berdasarkan analisa yuridis tersebut maka jelaslah bahwa definisi pengungsi untuk pengungsi dalam negeri di Indonesia bukanlah definisi yuridis yang memenuhi kriteria seperti yang ditetapkan dalam instrumen internasional dan regional di atas.

Sejauh ini ada pedoman yang dapat dijadikan acuan untuk memberikan bantuan terhadap para *Internal Displaced Person (IDP)* di Indonesia yaitu *Guiding Principles on Internal Displacement*. Sedangkan secara nasional instrumen hukum yang ada termuat dalam Undang-Undang No. 37 tahun 1999 dan Keputusan Presiden No.3 tahun 2001. Secara yuridis *Guiding principles on internal displacement* tidak memiliki kekuatan yuridis yang mengikat, karena bukan merupakan suatu perjanjian internasional. Namun demikian karena prinsip-prinsip yang termuat sangat manusiawi dan universal, dapat dikatakan bahwa prinsip-prinsip yang ada merupakan perwujudan dari kebiasaan-kebiasaan internasional. Disebutkan dalam prinsip panduan ini mengenai defi-

⁴⁷. Pasal 1 ayat (2): 'owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality'.

⁴⁸. Cartagena Declaration on Refugees disahkan dalam sebuah koloqium yang berjudul "Coloquio Sobre la Protection Internacional de los Refugiados en American Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios" yang dilaksanakan di Kartagena, Kolumbia dari tanggal 19-22 November 1994.

⁴⁹. Lih. Konvensi Kartagena, *Ibid*.

nisi pengungsi internal yang sesuai dengan kondisi Indonesia yaitu:

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

Berdasarkan pengertian ini, maka pengungsi domestik yang terjadi di Indonesia memenuhi kriteria seperti yang dimuat dalam "prinsip-prinsip panduan" ini, dengan demikian berarti penanganannya memiliki dasar internasional. Dengan kata lain, pengungsi domestik di Indonesia pada dasarnya harus dilindungi dan diberikan hak-hak yang melekat kepada mereka selama dalam pengungsian, seperti persamaan derajat, hak dan kebebasan yang sama menurut hukum internasional dan hukum nasional sama seperti masyarakat lainnya di negaranya. Mereka tidak boleh dibedakan dengan alasan bahwa mereka adalah pengungsi.⁵⁰ Akan tetapi tidak meniadakan pertanggungjawaban kriminal menurut hukum internasional, terutama berkenaan dengan genosida, kejahatan perang dan kemanusiaan (angka 2). Dengan demikian pemerintah suatu negara mempunyai tugas dan kewajiban untuk memberikan perlindungan dan bantuan kemanusiaan kepada pengungsi domestik dalam batas wilayah yuridiksi negara mereka.⁵¹

Palembang, Akhir Agustus 2002

Editor Utama

AR.

⁵⁰. Lih. Principle I ayat 1 Guiding principles on internal displacement.
⁵¹. Lih. Prinsip 3 angka 11 Guiding principles on internal displacement

BAB II
 PENGERTIAN
 PENGUNGGI
 MH., LL.M.

PENDAHULUAN

BAB 2

BAB II
 Istilah dan Pengertian
 Pengungsi

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

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

Berdasarkan definisi di atas, maka pengungsi domestik yang terjadi di Indonesia memenuhi kriteria seperti yang dimuat dalam "prinsip-prinsip" di atas ini, dengan demikian berarti penanganan mereka harus sama dengan penanganan mereka sebagai pengungsi internasional. Dengan kata lain, pengungsi domestik di Indonesia pada dasarnya harus diperlakukan dan diberikan hak-hak yang melekat kepada mereka selaku dalam pengungsian, yaitu persamaan derajat, hak dan kebebasan yang sama menurut hukum internasional dan hukum nasional sama seperti masyarakat lainnya di negaranya. Mereka tidak boleh dibedakan dengan masyarakat lainnya. Adalah pengungsi yang harus diperlakukan sebagai orang-orang yang tidak bersalah dan tidak bertanggung jawab secara kriminal atau administratif. Mereka harus diperlakukan dengan penuh rasa kemanusiaan (angka 2). Dengan demikian, mereka harus mempunyai tugas dan kewajiban yang sama dengan masyarakat lainnya dan bantuan kemanusiaan kepada pengungsi domestik dalam batas wilayah yurisdiksi negara mereka.

Istilah dan Pengertian

Pengungsi

Palembang, Akhir Agustus 2002

Editor Utama

AR.

1. H. Principle 1 ayat 1 Guiding principles on internal displacement.
2. H. Principle 3 angka 11 Guiding principles on internal displacement

BAB II ISTILAH DAN PENGERTIAN PENGUNGI

Achmad Romsan, SH., MH., LL.M.

A. PENDAHULUAN

Pokok bahasan dalam tulisan ini adalah Hukum Pengungsi yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *Refugee Law*. Pemakaian istilah Hukum Pengungsi (*Refugee Law*) masih terdapat perbedaan, yaitu tergantung dengan konteks apa istilah ini dipergunakan, apakah dalam kaitannya dengan hukum nasional (Indonesia), hukum internasional ataupun hukum humaniter internasional.

Dalam bahasa Indonesia kata *refugee* diartikan dengan pengungsi. Namun arti dari kata atau istilah pengungsi dalam bahasa Indonesia berlainan dengan apa yang dimaksudkan dalam Hukum Pengungsi (*Refugee Law*), walaupun memiliki beberapa persamaannya.¹ Selanjutnya pada tingkat internasional, terutama dalam beberapa instrumen atau konvensi internasional, pengertian pengungsi (*refugee*) telah mengalami perkembangan tergantung dengan situasi dan kondisi setempat. Keadaan ini terjadi sejalan dengan tanggungjawab dan peran dari *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dalam memberikan bantuan dan perlindungan terhadap mereka yang tergolong dalam status pengungsi.

¹. Dalam bahasa Indonesia pengertian pengungsi adalah orang-orang yang meninggalkan tempat asalnya, baik dalam suatu negara yang sama ataupun antar negara. Sedangkan dalam Hukum Pengungsi (*Refugee Law*), hanya menunjuk kepada orang-orang yang meninggalkan Negara asalnya pergi ke Negara lain. Lebih lanjut lihat pengertian pengungsi secara harfiah, Bagian C *supra*.

Istilah dan definisi pengungsi (*refugee*) pertama kali muncul pada waktu Perang Dunia Pertama, yang dianggap sebagai titik kulminasi dari proses pembangunan sebuah bangsa.² Pada saat itu diperkirakan terdapat tidak kurang dari 1,5 juta pengungsi.³ Dari jumlah tersebut terdapat setengah juta pengungsi Armenia yang terlantar setelah terjadinya pembunuhan secara besar-besaran dan pemulangan mereka secara paksa di Turki. Orang-orang yang terlantar ini mencari tempat pengungsian ke negara-negara di kawasan Timur Tengah, Uni Soviet dan ke negara-negara Barat lainnya.

Selanjutnya perang yang terjadi antara Yunani dan Turki juga memicu terjadinya pengungsian secara besar-besaran penduduk yang bermukim di wilayah kedua negara. Keadaan semakin tidak menentu setelah runtuhnya Tsar Russia, Imperium Otoman Turki, juga sewaktu terjadi perang antara Rusia dan Polandia yang dikenal dengan sebutan *the Russo-Polish War*⁴.

Para pengungsi adalah orang-orang yang sangat miskin dan tidak dapat mencari penghidupan serta memperbaiki taraf kehidupan mereka tanpa adanya bantuan perlindungan dari negara dimana mereka berada. Kepergian mereka juga karena terpaksa, akibatnya mereka tidak dapat mengurus dokumen-dokumen (surat-surat) perjalanan yang sangat dibutuhkan sewaktu mereka berjalan melintasi batas negara mereka untuk pergi mengungsi ke negara lain. Keadaan yang sangat sulit dan memprihatinkan ini yang mengilhami timbulnya definisi tentang pengungsi.⁵

Dalam rangka mendapatkan pengertian yang mendalam tentang pengungsi, dalam bagian ini akan dibicarakan pengertian-pengertian pengungsi baik secara harfiah maupun menurut pendapat para sarjana yang memiliki perhatian terhadap masalah pengungsi. Selain itu, juga akan dikemukakan pengertian pengungsi menurut beberapa konvensi atau instrumen internasional global dan regional yang berkenaan dengan pengungsi.

² Peter J. Taylor, *Political Geography World Economy, Nation State and Locality*, Essex: Longman, 3rd Ed. 1993 dalam http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm.

³ UNHCR, "The Foundation of Refugee Protection", Information Paper, dalam http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm.

⁴ Anonim, *What is a refugee*, dalam http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm.

⁵ Daniele Joly, *Haven or Hell: asylum policies and refugee in Europe*, London: MacMillan Press, 1996 dalam http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm

B. BEBERAPA ISTILAH YANG BERKAITAN DENGAN PENGUNGSIS.

Dalam hukum pengungsi internasional selain istilah pengungsi (*refugee*), juga dikenal istilah-istilah yang lain yang berkaitan dengan pengungsi, seperti *mandat refugees*, *refugees sur place*, *stateless persons*, *statutory refugees*, *war refugees*, dan *displaced persons* (orang-orang terlantar). Juga istilah lain yang berkaitan dengan pengungsi seperti *economic migrant*. Berikut ini akan dijelaskan pengertian dari istilah-istilah tersebut.

1. Migran Ekonomi (*Economic migrant*):

Persons who, in pursuit of employment or a better over all standard of living (that is, motivated by economic considerations), leave their country to take up residence elsewhere'.

2. Pengungsi *sur place* (*Refugees sur place*):

A person who was not a refugee when she left her country, but who became a refugee at a later date. A person becomes a refugee sur place due to circumstances arising in her country of origin during her absence.

3. Pengungsi Statuta (*Statutory refugees*):

Persons who meet the definitions of international instruments concerning refugees prior to the 1951 Convention are usually referred to as "statutory refugees".⁶

4. Pengungsi Perang (*War refugees*)⁷

Persons compelled to leave their country of origin as a result of international or national armed conflicts are not normally considered refugees under the 1951 Conventions of 1967 Protocol. They do, however, have the protection provided for in other international instruments, i.e. the Geneva Convention of 1949, et.al. In the case of forces invasion and subsequent occupation, occupying forces may begin to persecute

⁶ Stateless Persons, Statutory Refugees, Social Group, UNHCR, UNHCR Statute, War Refugees., dalam <http://www.unhcr.org/en/glossary/glossary/htm>

⁷ *Ibid.*

segments of the populations. In such cases, asylum seekers may meet the conditions of the Convention definition⁷.

Jadi berdasarkan pengertian di atas, yang dimaksud dengan *economic migrant*⁸ adalah orang-orang yang mencari pekerjaan atau penghidupan yang layak (karena pertimbangan ekonomi) meninggalkan negaranya untuk bertempat tinggal dimanapun. Sedangkan yang dimaksud dengan *refugees sur place* adalah seseorang yang tidak termasuk kategori pengungsi sewaktu dia tinggal di negaranya, tetapi kemudian menjadi pengungsi. Seorang menjadi *refugee sur place* akibat keadaan yang terjadi di negara asalnya selama dia tidak ada. Akhirnya yang dimaksud dengan *war refugees* adalah mereka yang terpaksa meninggalkan negara asalnya akibat pertikaian bersenjata yang bersifat internasional atau nasional yang tidak dianggap pengungsi biasa menurut Konvensi 1951 atau Protokol 1967. Pengungsi jenis ini mendapat perlindungan menurut instrumen internasional yang lain, yakni Konvensi-Konvensi Jenewa 1949.⁹

5. Pengungsi Mandat dan Pengungsi Statuta

Dalam pelaksanaan tugasnya, *UNHCR* sering kali memunculkan istilah Pengungsi Mandat dan Pengungsi Konvensi atau Pengungsi Statuta. Istilah-istilah yang dipergunakan itu bukan istilah yuridis. Melainkan sebutan yang dipergunakan untuk alasan praktis atau kemudahan saja. Maksud dari istilah itu adalah sebagai berikut:⁹

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

⁸ . Perlindungan yang diberikan sesuai dengan Konvensi IV tahun 1949 tentang Perlindungan Penduduk Sipil di Waktu Perang dan Protokol Tambahan I dan II tahun 1977.

⁹ . Enny Suprpto., *Perlindungan Internasional Pengungsi dan Prinsip-prinsip Dasar Hukum Pengungsi, Satu Pengantar*, Makalah disampaikan pada Seminar Sehari mengenai Aspek Hukum Refugees dan Displaced Persons, FH Universitas Bung Hatta, Padang, 30 Juli 1998, hal 15. Lihat juga ketentuan pasal 1 A (1 dan 2) Konvensi tahun 1951 tentang Status Pengungsi.

1. Orang-orang yang diakui sebagai pengungsi oleh *UNHCR*, dimanapun mereka berada, sebelum berlakunya Konvensi 1951 pada 22 April 1954 dan/atau sebelum berlakunya Protokol 1967 pada 4 Oktober 1967, dan;
2. Orang-orang yang diakui sebagai Pengungsi oleh *UNHCR* yang berada di luar Negara-negara Pihak pada Konvensi 1951 (sesudah mulai berlakunya Konvensi 1951 sejak 22 April 1954) dan/atau Protokol 1967 (sesudah mulai berlakunya Protokol ini sejak 4 Oktober 1967).

- b. Pengungsi Konvensi dipergunakan untuk menunjuk pada orang-orang yang berada di dalam wilayah Negara-negara Pihak pada Konvensi 1951 (setelah mulai berlakunya konvensi ini sejak tanggal 22 April 1954) dan/atau Protokol 1967 (sesudah mulai berlakunya protokol ini sejak 4 Oktober 1967), yang statusnya sebagai pengungsi diakui oleh Negara-negara Pihak Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967 berdasarkan ketentuan-ketentuan atau kriteria yang ditetapkan oleh instrumen-instrumen tersebut.

Dengan demikian, maka yang dimaksud dengan *Mandat Refugee* (pengungsi mandat) adalah seseorang yang memenuhi kriteria Statuta *UNHCR*, sebagai pengungsi dan oleh karenanya mendapat perlindungan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa, baik yang bersangkutan berada di dalam atau di luar Negara Peserta Konvensi 1951 atau Protokol 1967. Sedangkan yang dimaksud dengan *Statutory refugees* (*Pengungsi statuta*) adalah orang-orang yang memenuhi kriteria sebagai pengungsi menurut instrumen-instrumen internasional sebelum tahun 1951.

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

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

Istilah *displaced persons (DPs)* digunakan oleh Persekitan Bangsa-Bangsa dan *UNHCR* pertama kali pada tahun 1972 untuk menunjuk orang-orang di Sudan, yang karena terjadi konflik bersenjata internal di negara itu terpaksa meninggalkan kampung halamannya untuk pergi ke tempat-tempat lain yang lebih aman, tetapi masih di dalam wilayah negara mereka sendiri. Istilah di atas tetap dipakai sampai tahun 1974. *UNHCR* mengartikan istilah *displaced persons (DPs)* sebagai orang-orang yang karena konflik bersenjata internal terpaksa meninggalkan kampung halamannya untuk pergi ke tempat lain yang lebih aman tetapi masih di dalam wilayah negara mereka sendiri. Sejak tahun 1975 *UNHCR* dan Perserikatan Bangsa-Bangsa memakai istilah *displaced persons (DPs)* untuk menunjuk orang-orang yang meninggalkan kampung halamannya untuk pergi ke tempat lain yang dirasanya aman, sebagai akibat terjadinya konflik bersenjata di negara asalnya, tetapi yang (sudah) berada di luar perbatasan negara asalnya. Untuk *displaced persons* dalam pengertian semula (tetap masih berada dalam wilayah negara yang sama), dan untuk itu *UNHCR* memakai istilah *internally displaced persons (IDPs)*¹⁰

Istilah *displaced persons* dalam berbagai resolusi Majelis Umum tahun 1975 yang memberikan hak kepada *UNHCR* untuk memberikan bantuan dan perlindungan kepada orang-orang terlantar (*persons displaced*) di luar negara asal yang tidak dimasukkan dalam pengertian pengungsi, tetapi mereka ditemukan dalam "kondisi seperti pengungsi", akibat kejadian-kejadian (kadang-kadang sebagai "bencana buatan manusia) yang timbul dalam negara asal mereka.¹¹

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

...internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of

¹⁰. *Ibid.*, hal. 17-18

¹¹. Training Module RLD 1 Juni, 1992 UNHCR., *An Introduction to the International Protection of Refugees.*, hal. 35.

habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or humanmade disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border'.

Jadi berdasarkan pengertian di atas, yang dimaksud dengan *internally displaced persons (IDPs)* adalah orang-orang atau sekelompok orang yang dipaksa atau diharuskan meninggalkan rumah atau tempat tinggal mereka, terutama sebagai akibat atau disebabkan konflik bersenjata, dalam situasi terjadi pelanggaran, pelanggaran hak asasi manusia atau peristiwa alam atau karena perbuatan manusia, dan tidak menyeberang perbatasan negara yang diakui secara internasional.

Berdasarkan pendapat di atas, terlihat bahwa istilah *internally displaced persons (IDPs)* timbul karena adanya bahaya yang mengancam keselamatan penduduk. Misalnya karena adanya pertikaian bersenjata, atau karena banyaknya terjadi pelanggaran, pelanggaran hak asasi manusia atau karena terjadinya bencana alam (*natural disaster*) seperti banjir, gempa, gunung meletus, kekeringan. Juga karena bencana buatan manusia (*man-made disaster*).

Dalam pada itu, perlu dikemukakan bahwa telah terjadi perkembangan dalam penggunaan kata atau istilah "*persons*" dalam *displaced persons (DPs)* dan *internally displaced persons (IDPs)* menjadi "*people*", sehingga istilah-istilah yang kini dipakai oleh *UNHCR* adalah *displaced peoples (DPs)* dan *internally displaced people (IDP)*.¹²

7. Orang-Orang Tanpa Warga Negara (*Stateless Persons*)

Dimaksud dengan orang-orang tanpa warga negara atau *stateless persons* adalah 'persons who either from birth or as result of subsequent changes in their country of origin are without citizenship'.¹³ Jadi orang yang termasuk dalam ka-

¹². UNHCR, *The State of the World's Refugees, A Humanitarian Agenda*, Oxford University Press, 1997, hal. 6 dan 116-126 dalam: Enny Suprpto., *Op.Cit.*, hal. 19

¹³. *Stateless Persons, Statutory Refugees, Social Group, UNHCR ...Op.cit*

tegori *stateless persons* adalah setiap orang baik sejak kelahiran atau akibat perubahan di dalam negara asalnya menjadi tanpa kewarganegaraan. Berarti ada dua penyebab seseorang dapat menjadi tidak bernegara, yaitu sejak lahir atau akibat perubahan dalam negara asalnya. Upaya internasional dalam rangka mengurangi "*stateless persons*" sudah ada yaitu melalui '*The Convention on the Reduction of Statelessness* (1961)'.¹⁴ Salah satu bentuk perubahan yang terjadi dalam suatu negara yang dapat menyebabkan seseorang atau sekelompok orang kehilangan kewarganegaraan adalah peristiwa *succession of state* atau suksesi negara. Menurut Ian Brownlie bahwa '*State succession arises when there is a definitive replacement of one state by another in respect of sovereignty over a given territory in conformity with international law*'.¹⁵ Untuk menghindari seseorang kehilangan kewarganegaraan dalam peristiwa suksesi negara, Resolusi Majelis Umum 55/153 mengenai "*Nationality of natural persons in relation to the succession of States*" dalam pasal 1 lampirannya menentukan:

' Every individual who, on the date of the succession of States, had the nationality of the predecessor State, irrespective of the mode of acquisition of that nationality, has the right to the nationality of at least one of the State concerned...'

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

¹⁴. Lihat lebih lanjut uraian dalam Bab III

¹⁵. Suksesi negara dapat terjadi dalam bentuk: (1) Total dismemberment of an existing state; (2) Cession; (3) De-colonization of part of a state; (4) Merger of existing state; dan (5) Partial cession or annexation of state territory. Lih. Ian Brownlie., *Principles of Public International Law*, 3rd. Ed. Oxford University Press., 1979, hal 651

C. PENGERTIAN PENGUNGSU

1. Pengertian secara harfiah

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. *Pengungsi politik* adalah penduduk suatu negara yang pindah ke negara lain karena alasan politik, biasanya mereka menganut aliran politik yang bertentangan dengan politik penguasa negara asalnya.¹⁶

Berdasarkan pendapat di atas, 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 rezim politik, penindasan kebebasan fundamental, pelecehan hak asasi manusia, dan sebagainya.¹⁷ Mengungsi dapat dilakukan baik dalam lingkup satu wilayah negara ataupun ke negara lain karena adanya perbedaan haluan politik.

2. Menurut pendapat para ahli

Beberapa ahli memberikan pengertian pengungsi, antara lain:

a. Malcom Proudfoot¹⁸

Sarjana ini memberikan pengertian pengungsi dengan melihat keadaan para pengungsi akibat Perang

¹⁶. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Penerbit Balai Pustaka, 1995.

¹⁷. Enny Soeprpto, *Op cit.*,

¹⁸. Malcom J. Proudfoot, *European Refugees: 1939-52 A Study in Forced Migration Movement*, London: Faber & faber Ltd, 1957, hal. 32 dikutip dalam : [ht tp://migrasi.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee. htm](http://migrasi.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm)

Dunia II. Walaupun tidak secara jelas ia memberikan pengertian tentang pengungsi, namun dari komentarnya dapat ditarik suatu gambaran sebagai berikut:

'These forced movements, ...were the result of the persecution, forcible 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 acquired by war or treaty; the arbitrary rearrangement of prewar boundaries of sovereign states; the mass 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 coastal or defence areas under military dictation; and the deportations for forced labour to bolster the German war effort'

Jadi berdasarkan komentar di atas, bahwa pada Perang Dunia II, dapat disimpulkan bahwa pengungsi adalah orang-orang yang terpaksa pindah ke tempat lain akibat adanya penganiayaan, deportasi secara paksa, atau pengusiran orang-orang Yahudi dan perlawanan politik pemerintah yang berkuasa, pengembalian etnik tertentu ke negara asal mereka atau provinsi baru yang timbul akibat perang atau perjanjian, penentuan tapal batas secara sepihak sebelum perang terjadi; perpindahan penduduk sipil secara besar-besaran akibat adanya serangan udara dan adanya tekanan atau ancaman dari para militer di beberapa wilayah 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.

b. Pietro Verri

Sarjana ini memberikan definisi tentang *refugee* dengan mengutip bunyi pasal 1 UN Convention on the Status of Refugees tahun 1951 adalah '[it] applies to any

person who has fled the country of his nationality to avoid persecution or the threat of persecution'¹⁹

Pengertian ini memperlihatkan bahwa pengungsi adalah orang-orang yang meninggalkan negaranya karena adanya rasa ketakutan akan penyiksaan atau ancaman penyiksaan. Jadi terhadap mereka yang mengungsi masih dalam lingkup wilayah negaranya belum dapat disebut sebagai pengungsi menurut Konvensi Tahun 1951.

3. Pengertian Pengungsi Dalam Instrumen Internasional dan Regional

Yang dimaksud dengan instrumen internasional disini adalah *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, yang dikenal dengan sebutan Statuta UNHCR tanggal 14 Desember 1950; *Convention on the Status of Refugees*, tanggal 25 Juli 1951 dan mulai diberlakukan tanggal 22 April 1954,²⁰ dan *Protocol Relating to the Status of Refugees*, tanggal 31 Januari 1967, dan mulai berlaku tanggal 4 Oktober 1967.²¹ UN. *Protocol Relating to the Status of Refugees of 31 January 1967*, dan *UN Declaration on Territorial Asylum of 1967*.

Sedangkan instrumen regional yang berkaitan dengan pengungsi adalah *the 1928 Havana Convention on Asylum*, *the 1933 Montevideo Convention on Political Asylum*, dan *the 1954 Caracas Convention on Territorial Asylum and Diplomatic Asylum*, *the 1951 Cartagena Declaration on Refugees*.

Berikut ini akan dijelaskan pengertian *refugees* menurut konvensi atau instrumen-instrumen internasional di atas.

a. Instrument Internasional

Instrumen Internasional dimaksudkan di sini adalah ketentuan-ketentuan yang berlaku secara global. Adapun instrumen dimaksud terdiri dari:

¹⁹. Pietro Verri, *Dictionary of the International Law of Armed Conflict*, International Committee of the Red Cross, Geneva 1992, hal. 96.

²⁰. Selanjutnya *Convention on the Status of Refugees* tahun 1951 itu disingkat dengan sebutan Konvensi 1951.

²¹. *Protocol Relating to the Status of Refugees* tahun 1967 ini disingkat dengan sebutan Protokol 1967.

1. Menurut Statuta UNHCR.

Instrumen ini disahkan oleh Majelis Umum Persekutuan Bangsa-Bangsa, dalam Resolusi 428 (V), bulan Desember 1959. *United Nations High Commissioner for Refugees* (Komisi Tinggi Persekutuan Bangsa-Bangsa untuk Urusan Pengungsi) di bentuk pada bulan Januari 1951. Secara garis besar Statuta UNHCR ini terdiri dari tiga bab yaitu: 1. Ketentuan-Ketentuan Umum, 2. Fungsi UNHCR, 3. Organisasi dan Keuangan. Dalam Ketentuan-Ketentuan Umum disebutkan mengenai fungsi UNHCR yaitu:²²

'...of providing international protection, under the auspices of the United Nations, to refugees who fall within the scope of the present Statute and of seeking permanent solutions for the problem of refugees by assisting Governments concerned, private organizations to facilitate the voluntary repatriation of such refugees, or their assimilation within new national communities.'

Terlihat ada dua tugas umum yang diemban oleh UNHCR yaitu memberikan perlindungan secara internasional dan mencari penyelesaian yang permanen terhadap para pengungsi. Juga disebutkan dalam ketentuan itu bahwa misi UNHCR adalah "kemanusiaan dan sosial" dan "tidak bersifat politik". Dalam melaksanakan tugasnya UNHCR berpedoman kepada kebijakan yang telah diberikan oleh Majelis Umum Persekutuan Bangsa-Bangsa maupun Badan Ekonomi dan Sosial Persekutuan Bangsa-Bangsa (*Ecosoc*). UNHCR adalah lembaga yang bersifat sementara. Awalnya dibentuk untuk jangka waktu tiga tahun.²³ Kemudian diperpanjang untuk jangka waktu lima tahun sampai dengan sekarang ini.

²² Lih. Pasal 1 Statuta UNHCR

²³ Kemudian masa kerja UNHCR diperpanjang untuk jangka waktu 5 tahun yaitu 1958, 1963, 1973 sampai dengan sekarang ini (Lih. *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)-History of Organization*, dalam: http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm)

BAB II. Istilah dan Pengertian Pengungsi

Selanjutnya dalam fungsi UNHCR sebagaimana disebutkan dalam Statuta tercermin di definisi yang diberikan terhadap pengungsi dan juga tugas-tugas yang diemban oleh Badan ini. Yaitu memberikan bantuan serta perlindungan secara internasional terhadap orang-orang yang terpaksa pergi meninggalkan negara asalnya, karena adanya rasa ketakutan yang sangat akan persekusi. Ketakutan itu bisa didasarkan kepada ras, agama, kebangsaan, juga mungkin karena keanggotaan pada salah satu kelompok sosial ataupun karena pendapat politik. Juga mereka tidak dapat atau tidak bermaksud untuk melindungi diri dari perlindungan negara tersebut, atau untuk kembali, karena adanya rasa ketakutan akan persekusi.²⁴

Dalam Statuta menyebutkan paling tidak terdapat sembilan tugas yang diemban oleh UNHCR dalam memberikan perlindungan terhadap para pengungsi yang kalau disimpulkan berbunyi sebagai berikut:²⁵

1. to promote the conclusions and ratification of international conventions, supervising their application and proposing amendements;
2. to promote measures to improve the situation of refugees and reduce the number requiring protection;
3. to assist efforts to promote voluntary repatriation or local settlement;
4. to promote the admission of refugees to the territories of States;
5. to facilitate the transfer of refugee's assets;
6. to obtain from Governments information concerning refugee numbers and conditions, and relevant laws and regulations;
7. to keep in touch with Governments and intergovernmental organizations;

²⁴ Lih. Pasal 1 Konvensi Tahun 1951.

²⁵ Training Module...*Op cit.*, hal. 10..

BAB II. Istilah dan Pengertian Pengungsi

8. to establish contact with private organizations;
9. to facilitate the coordination of their efforts.

Aspek penting berkaitan dengan *UNHCR* ini sebagaimana diatur dalam bab tiga dan bab terakhir Statuta *UNHCR* adalah berkaitan dengan organisasi dan keuangan. Terdapat empat ketentuan yang berkaitan dengan pemilihan, pemilihan dan pengangkatan para staf, penunjukan wakil-wakil *UNHCR* dimana para pengurus itu ditempatkan serta pendanaan untuk kegiatan-kegiatan *UNHCR*.

2. Menurut Konvensi Tahun 1951 Tentang Status Pengungsi (*The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*)

Seperti telah disebutkan di atas, dalam Konvensi ini dibedakan dua kategori pengungsi, yaitu "Pengungsi Mandat" dan "Pengungsi Statuta". Secara umum pengertian "pengungsi" dapat dilihat dalam ketentuan pasal I A (2) sebagai berikut:²⁶

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

Jadi berdasarkan Konvensi tahun 1951, bahwa pengungsi adalah orang-orang yang berada diluar negaranya dan terpaksa meninggalkan negara mereka

²⁶. Pasal 1 Konvensi Tahun 1951.

karena adanya peristiwa yang terjadi sebelum tanggal 1 Januari 1951 dan adanya rasa takut yang sangat akan persekusi karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu ataupun karena pendapat politik yang dianut mereka. Bagi yang tidak memiliki warga negara, mereka berada diluar negara dimana mereka bertempat tinggal sebelumnya, sebagai akibat dari suatu peristiwa, dan tidak dapat, atau karena adanya rasa takut yang sedemikian rupa dan tidak bermaksud untuk kembali ke negara tersebut.

Dijumpai adanya rasa takut yang sangat akan persekusi (penganiayaan) berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada salah satu organisasi sosial ataupun karena pendapat politiknya dijadikan dasar bagi *UNHCR* untuk menentukan apakah seseorang itu termasuk dalam kategori pengungsi atau tidak.

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.²⁷ Mereka yang termasuk dalam kategori ini adalah:

- Orang-orang yang telah menerima perlindungan atau bantuan dari badan-badan atau lembaga-lembaga lain Perserikatan Bangsa-Bangsa selain dari *UNHCR*;

²⁷. Ketentuan 'the exclusions clauses' awalnya diberlakukan untuk para pengungsi Palestina dan UNRWA (United Nations Reliefs and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, yang dibentuk oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa di bulan Desember 1948 bertugas untuk mengurus para pengungsi yang berasal dari Palestina, Jordania, Libanon, Syria dan penduduk di wilayah yang diduduki Israel. Bantuan itu hanya diberikan kepada para pengungsi yang masih berada dalam kawasan UNRWA. Apabila para pengungsi di atas telah berada di luar kawasan UNRWA, mereka tunduk kepada ketentuan atau mandat yang telah diberikan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa kepada *UNHCR*.

- Orang-orang yang telah menikmati hak dan kewajiban yang sama seperti warga negara di negara dimana dia tinggal;
- Orang-orang yang telah melakukan kejahatan terhadap perdamaian, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan;
- Orang-orang yang telah melakukan pelanggaran yang serius terhadap hukum negara-negara *common law* sebelum mengajukan permohonan ke negara lain untuk mendapatkan suaka (*asylum*);
- Ataupun orang-orang yang telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa.

The cessation clauses adalah seseorang tidak lagi dianggap sebagai pengungsi apabila, misalnya telah terjadi perubahan politik yang sangat mendasar di negara asalnya, dan memungkinkan mereka untuk membuat pemukiman baru di negara itu. Contoh penerapan *cessation clauses* ini adalah untuk pengungsi dari Polandia, Cekoslovakia dan Hongaria.

Perbedaan prinsipil 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.

3. Menurut Protokol Tanggal 31 Januari 1967 Tentang 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:²⁸

' For the purpose of the present Protocol, the term "refugee" shall, except as regards the

²⁸. Lih. Pasal 1 ayat 2 Protocol relating to the Status of Refugees of 31 January 1967 dalam: <http://www.unhcr.ch/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/protebg.htm>

application of paragraph 3 of this Article, mean any person within the definition of Article 1 of the Convention as if the words "As a result of events occurring before 1 January 1951 and ..." and the words "... a result of such events: in Article 1 A (2) were omitted.'

Adanya perluasan mengenai definisi pengungsi seperti yang dimuat dalam Konvensi tahun 1951 sebagai akibat adanya kelompok pengungsi baru yang 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.²⁹

4. Menurut Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1967 Tentang Asilum Teritorial (*UN. Declaration on Territorial Asylum 1967*).

Dalam Deklarasi Suaka Territorial tahun 1967³⁰ ini memperluas efektifitas perlindungan internasional terhadap para pengungsi. Perlindungan itu dimaksudkan untuk mengembangkan instrumen hukum internasional untuk para pengungsi dan juga untuk memastikan bahwa mereka diperlakukan sesuai dengan instrumen-instrumen khususnya yang berkaitan dengan hak untuk bekerja, jaminan sosial, serta akses terhadap dokumen perjalanan. *UN Declaration on Territorial Asylum 1967* ini hanya terdiri dari 4 pasal. Deklarasi ini, di bagian Pembukaan, merujuk kepada Pasal 14 *Universal Declaration of Human Rights* yang menyatakan bahwa:

²⁹. Pada waktu Negara-negara menyatakan terikat (*acceding*) terhadap Konvensi 1951 dan atau Protokol 1967, Negara-negara dapat mengajukan reservasi terhadap beberapa pasal yang diperkirakan tidak mungkin dapat diberlakukan terhadap mereka kecuali pasal-pasal : Pasal 1 (definisi pengungsi); Pasal 3 (non-diskriminasi terhadap ras, agama atau asal negara); Pasal 4 (kebebasan untuk menjalankan agama dan kepercayaan); Pasal 33 (prinsip *non-refoulement*), dan Pasal 36-46 (informasi mengenai legislasi nasional; klausul akhir)(dikutip dari: Training Module.... *Op Cit.*, hal. 19.

³⁰. Disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa tanggal 14 Desember 1967 melalui Resolusi No. 2312 (XXII)

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

Deklarasi tahun 1967 juga merujuk kepada Pasal 13 ayat 2 dari *Universal Declaration of Human Rights* yang menyatakan: 'Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country'

b. Menurut Instrumen Regional

Ada beberapa instrumen regional yang secara khusus mengatur tentang pengungsi seperti:

1. Organization of African Unity (OAU) Convention

Pengesahan terhadap naskah Konvensi OAU³¹ dilakukan dalam tahun 1969 dengan merujuk kepada Konvensi Tahun 1951 tentang Status Pengungsi sebagai "the basic and universal instrument relating to the status of refugees". Jadi definisi pengungsi menurut OAU masih tetap berpegang kepada definisi yang diberikan oleh Konvensi tahun 1951. Selanjutnya yang merupakan tambahan sesuai dengan karakteristik di Afrika yaitu orang-orang yang terpaksa meninggalkan negara-negara mereka karena:³²

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

³¹. Terjadinya pengungsian secara besar-besaran penduduk di Afrika akibat berakhirnya era kolonisasi di kawasan tersebut. Untuk itu, di awal tahun 1963 OAU menganggap perlu adanya sebuah Konvensi Regional yang mengatur tentang Pengungsi yang sesuai dengan situasi khusus yang ada di kawasan itu. Konvensi pOAU hanya berlaku terhadap para pengungsi yang ada di kawasan Afrika saja.

³². Lihat pasal 1 ayat (2)

Dengan demikian, orang-orang yang pergi meninggalkan negara tempat asal mereka karena adanya bencana perang saudara, kekerasan, dan juga karena adanya perang berhak untuk mendapatkan status sebagai pengungsi di Negara-Negara yang menjadi peserta Konvensi tahun 1951 dengan tidak memperhatikan apakah adanya unsur rasa takut yang sangat akan persekusi sebagaimana diatur dalam Pasal I A Konvensi Tahun 1951.

2. Menurut Negara-negara Amerika Latin

Instrumen hukum pertama yang dipergunakan untuk memberikan perlindungan terhadap para pengungsi adalah *the 1928 Havana Convention on Asylum* (Konvensi Havana Tahun 1928 tentang Suaka), *the 1933 Montevideo Convention on Political Asylum* (Konvensi Montevideo Tahun 1933 tentang Suaka Politik) dan *the 1954 Caracas Conventions on Territorial Asylum and Diplomatic Asylum* (Konvensi Karakas Tentang Suaka Teritorial dan Suaka Diplomatik tahun 1954). Kelemahan konvensi konvensi adalah tidak mengatur tentang peristiwa yang terjadi di tahun 1970-an dan 1980-an. Karena itu dalam Deklarasi Kartagena, memuat definisi pengungsi sama dengan definisi yang ada dalam Konvensi OAU.³³

Deklarasi Kartagena³⁴ sangat penting, disamping Konvensi Tahun 1951 dan Konvensi OAU, karena telah memberikan rekomendasi, *inter alia*, bahwa definisi pengungsi yang dipergunakan di kawasan harus memasukkan orang-orang yang pergi meninggalkan negara mereka dengan alasan jiwanya ter-

³³. Anonim, *What is a refugee, Op Cit.*

³⁴. Deklarasi Kartagena atau disebut juga dengan *Cartagena Declaration on Refugees* disahkan dalam sebuah koloqium yang berjudul "*Coloquio Sobre la Protection International de los Refugiados en Américan Central, México y Panamá: problemas Juridicos y Humanitarios*" yang dilaksanakan di Kartagena, Kolumbia dari tanggal 19-22 November 1994. Deklarasi Kartagena ini telah dipraktekkan oleh sejumlah negara-negara di kawasan Amerika Latin dan telah diundangkan dalam perundangan nasional negara-negara di kawasan tersebut. Beberapa organisasi regional dikawasan tersebut telah menandatangani Deklarasi di atas, seperti, Executive Committee, Organization of American States (OAS) dan Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa.

ancam, keamanan, serta kebebasan karena adanya kekerasan, agresi pihak asing, konflik internal, pelanggaran HAM yang berat, ataupun karena adanya hal-hal lain sehingga ketertiban umum terganggu. Secara lengkap rekomendasi itu dituangkan dalam poin (3) sebagai berikut:³⁵

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

D. PERKEMBANGAN KONSEP "PERSONS OF CONCERN"

Dengan semakin meningkatnya jumlah dan jenis orang-orang yang terpaksa meninggalkan tempat kediaman atau negara mereka karena adanya peristiwa-peristiwa dalam negeri, menyebabkan jenis orang yang mendapat bantuan dan perlindungan dari UNHCR telah berkembang melebihi apa yang telah ditetapkan dalam Statuta UNHCR itu sendiri. Orang-orang yang dikategorikan dalam pengertian "*persons of concern*" telah berkembang se-

³⁵. Lih. Poin (3) kesimpulan yang dicapai dalam Cartagena Colloquium, dalam http://www.unhcr.ch/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/cart_eng.htm

demikian rupa sejalan dengan kejadian-kejadian yang ada di belahan bumi. Keadaan ini, tentu saja, berbeda dengan situasi pada waktu UNHCR pertama kali dibentuk pada 1 Januari 1951.³⁶

Tanggapan yang responsif dari masyarakat internasional tercermin dalam resolusi yang dikeluarkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Dewan Ekonomi dan Sosial (Ecosoc) Perserikatan Bangsa-Bangsa misalnya terhadap beberapa kasus pengungsi Afrika yang terjadi di tahun 1960-an. Membanjirnya pengungsi Afrika ini sebagai akibat timbulnya konflik bersenjata dalam negeri pada negara-negara di Afrika. Sehingga memerlukan suatu pendekatan yang sedikit pragmatis dalam menentukan status pengungsi.

Kejadian lainnya adalah kasus pengungsi Cina di Hong Kong, yaitu arus perpindahan penduduk dari dataran Cina ke Hong Kong. Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa memberikan wewenang kepada UNHCR untuk menggunakan "jasa-jasa baik" (*good offices*)nya untuk memindahkan dan mendistribusikan para pengungsi yang tidak termasuk dalam kompetensi Perserikatan Bangsa-Bangsa. Jasa-jasa baik itu diberikan kepada Pengungsi Cina di Hong Kong yang secara yuridis tidak dapat dianggap sebagai pengungsi.

Perkembangan lain lagi adalah apa yang disebut dengan istilah "*displaced persons*" atau dalam bahasa Indonesia disebut dengan orang-orang yang terlantar karena adanya huru-hara, ataupun kejadian lainnya sehingga terjadinya migrasi atau perpindahan penduduk secara besar-besaran. Tentu saja orang-orang yang dikategorikan dalam pengertian *displaced persons* tidak dijumpai dalam definisi pengungsi yang terdapat dalam Statuta UNHCR. Namun orang-orang ini tetap menjadi perhatian dari UNHCR, sehubungan dengan banyaknya istilah muncul dalam beberapa resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa yang disahkan sejak tahun 1975. Resolusi-resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa memberikan wewenang kepada UNHCR untuk memberikan bantuan dan memberikan perlindungan kepada orang-orang yang terlantar (*displaced persons*) yang berada di luar negara asalnya namun tidak secara ketat harus memenuhi kriteria pengungsi, tetapi cukup adanya "situasi yang seperti pengungsi" (*refugee-like situation*) dikarena-

³⁶. UNHCR dibentuk berdasarkan Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No. 319 A (IV) tanggal 3 Desember 1949 yang memutuskan untuk membentuk Kantor Perserikatan Bangsa-Bangsa yang mengurus masalah pengungsi.

kan adanya bencana yang timbul karena buatan manusia (*"man-made disaster"*) yang terjadi di negara tempat asal mereka. Istilah-istilah yang demikian ini umumnya dapat difahami karena sesuai dengan definisi pengungsi yang diatur dalam *OAU Refugee Convention* dan *Cartagena Declaration*.

Peristiwa lain yang dianggap sebagai *landmark* bagi perkembangan istilah pengungsi adalah kasus pengungsi Semenanjung Indo-Cina dan Cyprus setelah peristiwa tahun 1975. Secara yuridis mereka tidak termasuk dalam kategori pengungsi ataupun orang-orang yang terlantar (*displaced persons*). Di tahun 1972, *UNHCR* diminta oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, karena memiliki pengalaman dan keahlian di bidang kemanusiaan, untuk memberikan bantuan terhadap orang-orang yang terlantar (*persons displaced*) yang ada didalam wilayah negaranya. Beberapa bantuan kemanusiaan yang telah dilakukan oleh *UNHCR* di Bangladesh, Lebanon, Nicaragua, dan Uganda.³⁷

UNHCR berfungsi tidak saja memberikan perlindungan dan bantuan terhadap para pengungsi yang melintasi batas wilayah negara mereka, tetapi juga terhadap mereka yang ingin pulang secara suka rela (*returnees*) ke negaranya. Disini *UNHCR* telah diminta oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk tetap melanjutkan kerja kemanusiaan sebagai bagian dari operasi *repatriasi* sukarela.³⁸

Berdasarkan beberapa peristiwa di atas, akhirnya sudah tidak dapat dipungkiri bahwa definisi pengungsi sebagaimana yang diatur dalam Konvensi tahun 1951 ataupun Protokol tahun 1967 sudah tidak dapat lagi menampung arus pengungsi yang situasi dan sifatnya jauh berbeda dengan keadaan pada waktu Konvensi ataupun Protokol itu dibuat.

Perluasan definisi pengungsi dan orang-orang yang terlantar (*displaced persons*) terlihat pada beberapa instrumen di tingkat regional. Kriteria pengungsi dan orang-orang yang terlantar juga telah diperluas pengertiannya dalam beberapa resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa. Perluasan pengertian dari kedua istilah di atas juga terlihat dalam beberapa perundangan nasional yang memberikan hak tertentu berkaitan dengan hak untuk masuk ke suatu negara, hak untuk tinggal ataupun hak un-

³⁷ Training Module, ...*Op Cit.*, hal. 33-34

³⁸ *Ibid*, hal. 34.

tuk meninggalkan negara asal mereka dikarenakan adanya alasan yang sah seperti alasan keadaan politik dan keamanan yang tidak memungkinkan disana.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, Training Module RLD 1 June 1992 UNHCR, *An Introduction to the International Protection of Refugees*,
- Anonim, *What is a refugee*, dalam: http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm.
- Brownlie, Ian., *Principles of Public International Law.*, 3 rd.Ed., Oxford University Press, 1979
- Cartagena Declaration of 1994.
- Convention on the Status of Refugee 1951
- Joly, Daniele., *Haven or Hell: asylum policies and refugee in Europe*, London: MacMillan Press, 1996 dalam http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm.
- Enny Soeprapto, "Perlindungan Internasional Pengungsi dan Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Pengungsi, Suatu Pengantar", Makalah disampaikan pada Seminar Sehari mengenai Aspek Hukum *Refugees* dan *Displaced Persons*, Fakultas Hukum Universitas Bung Hattah, Padang, 30 Juli 1998.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan*, Penerbit Balai Pustaka, 1995
- Proudfoot, Malcom J., *European Refugees: 1939-52 A Study in Forced Migration Movement*, London: Faber & faber Ltd, 1957, dalam : http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm
- Verri, Pietro., *Dictionary of the International Law of Armed Conflict*, International Committee of the Red Cross, Geneva 1992.
- Taylor, Peter J., *Political Geography World Economy, Nation State and Locality*, Essex: Longman, 3rd. Ed. 1993 dalam http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm.
- Protocol Relating to the Status of Refugees tahun 1967
- Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Resolusi No. 2312 (XXII) tanggal 14 Desember 1967

- Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No. 319 A (IV) tanggal 3 Desember 1949
- Stateless Persons, Statutory Refugees, Social Group, UNHCR, UNHCR Statute, War Refugees., dalam <http://www.ujhrc.org/en/glossary/glossary/htm>
- Training Module RLD 1 June 1992 UNHCR, *An Introduction to the International Protection of Refugees*,
- UNHCR, "The Foundation of Refugee Protection", *Information Paper*, dalam http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm.
- UNHCR., *An Introduction to the International Protection of Refugees.*, Training Module RLD I Juni, 1992.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)-History of Organization*, dalam: http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm

BAB 3

Perlindungan Internasional Pengungsi

BAB III

PERLINDUNGAN INTERNASIONAL PENGUNGSI

Achmad Romsan, SH., MH., LL.M.

A. PENDAHULUAN

Masalah pengungsi adalah masalah klasik, karena keberadaannya dan terjadi dalam setiap peradaban umat manusia. Banyak contoh-contoh kasus yang berkaitan dengan pengungsi, baik yang diceritakan dalam ajaran-ajaran agama, seperti pengungsian umat Israel dari Mesir ke tanah yang dijanjikan Tuhan pada zaman nabi Musa. Pengungsian Nabi Muhammad SAW beserta para sahabat ke Madina. Bahkan contoh yang sangat ekstrim adalah terusirnya Nabi Adam dan Hawa dari surga ke dunia ini, juga dianggap pengungsi yang pertama di dunia.¹ Nabi Isa juga dianggap pengungsi. Dalam agama Hindu dikenal cerita tentang seorang tokoh bernama Ramayana yang juga dianggap sebagai pengungsi yang hidup dalam pengasingan (*exile*) yang ditinggalkan dalam hutan selama 14 tahun.

Pada abad ke 17, dalam sejarah Amerika, perpindahan penduduk dari Inggris ke Amerika dan menempati daerah yang dikenal dengan nama "New England", juga merupakan pengungsi. Perang Balkan (1912-1913) menimbulkan gelombang pengungsian ke bagian tenggara Eropa. Arus pengungsi ini terus berlanjut sampai Perang Dunia I. Pengungsi dari Rusia sebanyak 1,5 juta orang, sebagai akibat dari Revolusi Rusia pada tahun 1921. Mereka mengungsi ke negara-negara lain di Eropa. Pe-

¹. Anne Winslow, Former Editor-in-Chief Carnegie Endowment for International Peace dalam: *Encyclopedia Americana*, v. 23, Grolier Incorporated, 1984, hal. 334

ngungsi Yahudi Jerman di tahun 1933 sebagai akibat dari bangkitnya paham Nazi di Jerman.

Sedangkan pada abad ke 20 terjadi arus pengungsi yang berasal dari Indo Cina, seperti pengungsi Vietnam, Laos, Kamboja yang banyak mencari perlindungan ke Amerika pada waktu rezim komunis mengambil kekuasaan di negara-negara itu.² Juga penduduk Cuba yang mengungsi ke Amerika pada waktu Revolusi tahun 1959 yang membawa Fidel Castro memegang tampuk kekuasaan. Pengungsi Arab Palestina sebagai akibat diakuinya keberadaan negara Israel tahun 1948. Pengungsi Punjab, Orang India Delhi, dan orang Pakistan di tahun 1947. Tahun 1971 tidak kurang 10 juta pengungsi dari Bangladesh ke India yang terjadi setelah meningkatnya ketegangan antara Pakistan Barat dan Pakistan Timur (sekarang Bangladesh). Pengungsi Afrika pada pertengahan tahun 1960-an. Pada waktu terjadi perang saudara yang memisahkan El Salvador dan Guatemala tahun 1980-an, terdapat sebanyak 97 persen rakyat El Salvador dan Guatemala mengajukan permohonan suaka (*asylum*) ke Amerika Serikat. Pengungsi Bosnia dan Kroasia dari Eks Yugoslavia (1992-1995).³ Pengungsi etnis Cina Indonesia pada waktu kerusuhan bulan Mei 1998.

Pada awal abad ke 20, bantuan dan perlindungan yang diberikan oleh masyarakat internasional masih bersifat kemanusiaan.⁴ Langkah-langkah secara internasional baru diberikan atas nama pengungsi ditetapkan pada masa Liga Bangsa-Bangsa melalui pembentukan lembaga-lembaga internasional untuk urusan pengungsi. Misalnya *High Commissioner for Refugees* tahun 1921 untuk menangani pengungsi Rusia sebagai akibat Revolusi Rusia dan pengungsi Armenia; *United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA)* tahun 1943 untuk menangani tidak kurang 30 juta orang yang terlantar akibat Perang Dunia II. *International Refugee Organization (IRO)* tahun 1947 untuk menangani masalah pengungsi dan orang-orang yang terlantar pada tahun 1946. Tahun 1950 dibentuk Badan Khusus Perserikatan

² Special Report: Comprehensive Plan of Action: *The Indo-Chinese Exodus and the CPA*, UNHCR (t.t)

³ Sumber tentang pengungsi diambil dari: *Encyclopedia Americana*, Grolier Incorporated, 1984., vol 23-334; vol. 1: 578; vol. 2:596, 708, 773, 781; vol. 14; 807; vol. 15:540; vol. 16:168; vol. 21:310; vol. 27:469, 529

⁴ Michel Mousalli, Director of International Protection, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *UNHCR Handbook*, dalam: <http://www.unhcr.ch/refworld/legal/handbook/handeng/hbfore-wo.htm>.

Bangsa-Bangsa yang bernama *the UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA)*.

Sampai dengan tahun 1999 terdapat 3,5 juta orang Palestina yang berstatus sebagai pengungsi di West Bank, Jalur Gaza, Jordania, Libanon dan Syria. Tahun 1951 dibentuk *United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR)* sebagai badan tambahan (*subsidiary organ*) dari Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa.⁵

Secara internasional jumlah pengungsi senantiasa mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, namun sejak tahun 1951 hingga 2001, jumlah pengungsi terbanyak terjadi pada tahun 1995 sebanyak 27.437.000 dan tahun 1996 sebesar 26.103.200 orang. Sebagai gambaran jumlah pengungsi dari tahun 1951 hingga 1 Januari 2001 adalah sebagai berikut.⁶

No	Tahun	Jumlah
1	1951	1.000.000
2	1960	2.000.000
3	1961	2.460.207
4	1962	2.370.725
5	1977	2.277.000
6	1978	3.338.700
7	1997	4.627.035
8	1980	5.691.900
9	1981	8.229.300
10	1982	9.826.000
11	1983	10.375.600
12	1984	10.882.800
13	1985	10.506.300
14	1986	11.613.300
15	1987	12.393.300
16	1988	13.271.800
17	1989	14.778.224
18	1990	14.916.498
19	1991	17.209.722
20	1992	17.007.483
21	1993	18.998.777
22	1994	23.033.000

⁵ Dikutif dari: Training Module RLD 1 June 1992 UNHCR, *An Introduction to the International Protection of Refugees*, hal. 1-10

⁶ UNHCR., *Konvensi Pengungsi Tahun 1951 Pertanyaan dan Jawaban Jenewa*, hal. 10

23	1995	27.437.000
24	1996	26.103.200
25	1997	22.729.000
26	1998	22.376.300
27	1999	21.459.550
28	2000	22.257.340
29	2001	21.126.010

Sumber : UNHCR, Mei 2001

Kemudian dalam buku *Briefing Papers for Students, The role of the United Nations in the twenty-first century* dimuat 10 kelompok pengungsi terbesar. Kelompok-kelompok pengungsi dimaksud seperti terlihat sebagai berikut:⁷

No.	Negara Asal	Negara Tujuan	Jumlah
1.	Afghanistan	Iran/Pakistan/India	2.648.000
2.	Irak	Iran/Syria/Saudi Arabia/Eropah Barat	631.000
3.	Bosnia dan Herzegovina	Yugoslavia/Jerman/Croatia/Swedia/Switzerland	597.000
4.	Somalia	Ethiopia/Kenya/Yaman/Djibouti	525.000
5.	Burundi	Tanzania/Republik Congo/ Rwanda/Zambia	517.000
6.	Liberia	Guinea/Cote d'Ivoire/Ghana/Sierra Leone	487.000
7.	Sudan	Uganda/Republik Congo/ Athiopia/Kenya/ Republik Afrika Tengah	351.000
8.	Croatia	Yugoslavia/Bosnia dan Herzegovina	342.000
9.	Sierra Leone	Guinea/Liberia/Gambia	328.000
10.	Vietnam	Cina/Prancis/Swedia/Switzerland	317.000

Gambaran di atas, memperlihatkan bahwa negara asal pengungsi adalah negara-negara dimana sedang terjadi pertikaian bersenjata (*armed conflict*), yang mayoritas terjadi di kawasan benua Afrika, sedikit di Asia dan Eropah. Pada bagian ini akan

⁷. Diolah dari United Nation., *Briefing Papers for Students "We the Peoples" the Role of the United Nations in the Twenty- First Century.*, United Nations, New York, 2001, hal 225.

membahas secara panjang lebar masalah-masalah berkenaan dengan:

- Konsep perlindungan (*asylum*) dalam beberapa ajaran agama besar di dunia;
- Sejarah Perlindungan Pengungsi Internasional:
 - Dalam kerangka Liga Bangsa-Bangsa;
 - Dalam kerangka *UNRRA*;
 - Dalam rangka *IRO*;
 - Dalam kerangka *UNHCR*;
- Perkembangan konsep pengungsi.

B. KONSEP PERLINDUNGAN (ASYLUM) DALAM AJARAN BEBERAPA AGAMA DI DUNIA

Dalam kasus *exodus* umat Nabi Musa dari Mesir ke Palestina, hijrah Nabi Muhammad dan para sahabat dari Makkah ke Madina menjelaskan adanya kesamaan dengan kriteria unsur-unsur yang terdapat dalam definisi pengungsi pada masa kini yaitu adanya rasa takut yang sangat terhadap persekusi yang diberikan oleh penguasa di tempat asal mereka, dengan alasan ras, agama, dst.⁸ Dari contoh-contoh di atas adanya ide perlindungan (*asylum*) yang diberikan oleh penguasa setempat terhadap orang-orang asing yang membutuhkan perlindungan di negara mereka.

Kalau diperhatikan pada masa Perjanjian Lama, ada suatu tradisi yang berlaku dan diterapkan kepada seorang pembunuh yang disebut dengan istilah "*eye for an eye*"⁹ atau "darah dibalas dengan darah". Namun apabila orang yang dituduh membunuh itu dapat melarikan diri ke daerah yang aman yang dapat melindunginya, maka penduduk setempat dapat melindungi orang itu dari tuduhan pembunuhan.¹⁰

⁸. Lih. Pasal 1 A. Konvensi Tahun 1951 tentang Status Pengungsi.

⁹. Bill Frelick, Director of Policy: Entry for the *Human Rights Encyclopedia* dalam *Worldwide Refugee Information: U.S. Committee for Refugee: Evolution of the Term 'Refugee'*.

¹⁰. Dalam Perjanjian Baru disebutkan bahwa Yesus Kristus juga bersabda bahwa: "I was a stranger, and ye took me in," so that his followers would consider that feeding and clothing any stranger was akin to comforting Christ himself (Lih. Matt. 25: 35-45).

Praktek-praktek di atas kemudian berkembang dimana gereja dapat memberikan perlindungan terhadap orang-orang yang minta perlindungan gereja. Prinsip asylum gereja ini kemudian diperkuat melalui *Council of Sardis* di tahun 347 dan diperkuat lagi dengan ketentuan hukum *Theodosius* abad ke 4 dan hukum Justinian dalam abad ke 6. Bahkan sampai dengan tahun 1983, *the Code of Canon Law* Gereja Katholik Romawi masih memajukan ketentuan di atas bahwa:

'A church enjoys the right of asylum, so that guilty persons who take refuge in it must not be taken from it, except in the case of necessity, without the consent of the ordinary, or at least of the rector of the church' ¹¹

Dalam Al-Qur'an prinsip suaka (*asylum*) diatur secara jelas dalam Surah Ibrahim dan Surah Al Barrah. Disebutkan dalam Surah Ibrahim (14) ayat 35.

'Dan ketika Ibrahim berdoa: Tuhanku! Jadikanlah negeri ini aman sentosa, dan jauhkan aku dan anak-anakku dari menyembah berhala'. ¹²

Disini terlihat bahwa Nabi Ibrahim memohon kepada Tuhan agar mesjid yang beliau dirikan bersama Nabi Ismail, yang kemudian bernama masjidil Haram di kota Mekkah, merupakan tempat yang aman (*asylum*) bagi orang-orang yang membutuhkan perlindungan. Mesjid merupakan tempat yang suci dan rumah Tuhan, sehingga tidak ada kekerasan terhadap mereka-mereka yang mencari perlindungan di dalam Masjidil Haram.

Selanjutnya dalam Surah Al-Barrah (Kebebasan) (IX) ayat 6 Allah SWT berfirman:

'Dan jika salah seorang dari orang-orang musyrik itu meminta perlindungan kepada engkau, berilah dia perlindungan, sampai dia mendengar perkataan Allah, kemudian sampaikanlah dia ke tempat yang aman buat dia' ¹³

¹¹. *The Canon, No. 1179*, dikutip dari Bill Frelick, Director of Policy: Entry for the *Human Rights Encyclopedia* dalam *Worldwide Refugee Information: U.S. Committee for Refugee: Evolution of the Term 'Refugee'.*, *Op Cit.*

¹². Lih. Al-Qur'an (14: 35)

¹³. Lih. Al-Qur'am (9:6), penekanan oleh penulis

Sebetulnya ketentuan yang terdapat dalam Al-Quran itu (Surah 9:6) berasal dari adat kebiasaan suku Badui pada masa pra-Islam yang kemudian diresepsi kedalam ajaran Islam karena dianggap tidak bertentangan, yaitu untuk memberikan perlindungan (*asylum/igra*) terhadap orang asing selama tiga hari.¹⁴ Kemudian tradisi ini diperluas terhadap orang-orang yang meminta perlindungan pada waktu terjadi peperangan sebagaimana disebutkan dalam Surat 9 ayat 6 di atas.

Kalau diperhatikan hukum internasional yang mengatur tentang pengungsi ataupun orang-orang yang memerlukan suaka (*asylum*) ini masih sangat lemah, walaupun dalam *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948 menyebutkan dalam Pasal 14 ayat 1 bahwa 'Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution'.¹⁵ Kata-kata "enjoy" (menikmati) tidak jelas apa ukurannya. Namun kelihatannya dalam Pasal 14 ayat 2 membatasi kata "enjoy" sejauh yang bukan termasuk dalam kejahatan politik dan kejahatan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang dimuat dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, maka perlindungan dapat diminta. Secara jelas disebutkan dalam Pasal 14 ayat 2 UDHR. 1948 sebagai berikut:

'This right many not be invoked in the case of prosecution genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations'.¹⁶

¹⁴. Bill Frelick, Director of Policy: Entry for the *Human Rights Encyclopedia* dalam *Worldwide Refugee Information: U.S. Committee for Refugee: Evolution of the Term 'Refugee'.*, *Op Cit.*

¹⁵. Lih. Pasal 14 UNHR 1948. UDHR merupakan instrumen hukum internasional yang tidak memiliki ketentuan yang memaksa, karena bersifat Deklarasi. Namun memiliki daya laku berdasarkan hukum kebiasaan internasional.

¹⁶. Lih. Pasal 14:2 UDHR 1948.

C. SEJARAH PERLINDUNGAN PENGUNGSI INTERNASIONAL

1. Dalam Kerangka Liga Bangsa-Bangsa

Perang Dunia I (1914-1918), diawali dengan (perang Balkan, (1912-1913) dan akibatnya di Timur Dekat (*Near East*) (Perang di Kaukasus, 1918-1921 dan Perang Greco-Turkish, 1919-1922) menimbulkan pergolakan-pergolakan di negara-negara yang terlibat dalam perang tersebut, terutama Kekaisaran Russia. Sejumlah besar pengungsi (diperkirakan 1-2 juta orang) meninggalkan wilayah Russia menuju ke berbagai negara yang ada di Eropa atau Asia, Asia Tengah dan Asia Selatan antara tahun 1918 dan 1922 dan juga tahun-tahun selanjutnya.¹⁷

Walaupun Liga Bangsa-Bangsa tidak berusia lama (1920-1946)¹⁸ namun banyak melahirkan instrumen-instrumen hukum mengenai perlindungan para pengungsi. Pada masa Liga Bangsa-Bangsa ini justru banyak timbul masalah pengungsi¹⁹, seperti Pengungsi Rusia tahun 1922, pengungsi Armenia (tahun 1924), dan di tahun 1928 timbul lagi masalah pengungsi Assyria, Assyro-Chaldea, Syria, Kurdi dan Turki.²⁰ Rumusan pengungsi yang dibuat oleh Liga Bangsa-Bangsa merupakan penyimpangan terhadap sistem hukum internasional pada waktu itu yang hanya difokuskan pada keetnisan dan asal wilayah dari orang-orang yang terlantar (*displaced persons*), khususnya mereka-mereka yang tidak memiliki warga negara. Koreksi yang dilakukan atas penyimpangan itu adalah dikeluarkannya "*Nansen Passport*" untuk kelompok-kelompok nasional yang telah kehilangan

¹⁷. Gilbert Jaeger., "On the History of the International Protection of Refugees", IRCRC September 2001 Vol 83 No. 843., hal. 727 dalam <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteengO.nsf/iwpList128/5BA471F787461F15C1256B6600608ACF>

¹⁸. Lih. Waldo Chamberlin, "League of Nations", *Encyclopedia Americana*, vol. 17, Grolier Incorporated, 1984, hal. 111.

¹⁹. Salah satu kelemahan dari Kovenan Liga Bangsa-Bangsa, yang berbeda dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, adalah tidak memiliki ketentuan tentang cara untuk menyelesaikan sengketa sebagaimana diatur dalam Bab VI tentang "Penyelesaian Sengketa Secara Damai" diatur dalam Pasal 33-38. Lih: *Charter of the Nations and the Statute of International Court of Justice*, United Nations, New York, (t.t)

²⁰. Danièle, Clive Nettleton and Hugh Poulton, *Refugee: Asylum in Europe?*, London: MRG, dalam anonim, *What is Refugee* (http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm)

perlindungan dari negara asal mereka seperti dalam kasus di atas.²¹

Selama periode Liga Bangsa-Bangsa (1921-1946) berbagai badan dibentuk untuk membantu Komisi Agung Pengungsi; *The Nansen International Office for Refugees* (1931-1938), *The Office of The High Commissioner for Refugees Coming From Germany* (1933-1938), *The Office of The High Commissioner of The League of Nations for Refugees* (1939-1946) dan *Intergovernmental Committee for Refugees* (1938-1947).²²

Kesadaran masyarakat internasional untuk memberikan perlindungan dan bantuan dalam menyelesaikan masalah pengungsi dimulai sewaktu terjadi revolusi di Rusia dan runtuhnya Kekaisaran Ottoman yang mengakibatkan terjadinya pengungsian secara besar-besaran. Tidak kurang 1, 5 juta orang Rusia yang mengungsi ke negara lain di Eropa. Untuk merespon peristiwa itu, tahun 1921 Liga Bangsa-Bangsa menunjuk Dr. Frijtjof Nansen²³ sebagai orang pertama yang menjabat di Komisi Tinggi untuk Pengungsi (*High Commissioner for Refugees*) bertugas untuk mengidentifikasi status hukum para pengungsi Rusia, mengorganisir untuk merepatisasi mereka ke negara yang mau menerima para pengungsi Rusia dan juga memberikan pertolongan terhadap mereka melalui bantuan dari "*philanthropic agencies*".²⁴

Pengungsi Rusia tidak mendapat perlindungan dan pertolongan dari negara-negara dimana mereka mengungsi, karena tidak memiliki dokumen perjalanan. Agar mereka mendapat perlindungan dan pengakuan sebagai pengungsi, kepada mereka diberikan sebuah dokumen perjalanan yang diambil dari nama Dr. Frijtjof Nansen. Dokumen itu disebut dengan nama *Nansen Pass ports*.²⁵ Badan yang menangani pengungsi Rusia ini bernama *Office of the High Commissioner for Russian Refugees*.

²¹. Beberapa usaha Liga Bangsa-Bangsa untuk mengatasi masalah pengungsi ini di tahun 1938 dengan membentuk *Office of the High Commissioner for Russian Refugees*; *the International Nansen Office for Refugees*; *High Commissioner for Refugee Coming from Germany*; *High Commissioner for Refugees* di tahun 1938 yang bermarkas di London; *Intergovernmental Committee on Refugee*.

²². Gilbert Jaeger., *Op Cit.*, hal. 729

²³. Nansen(1861-1930) adalah seorang ilmuwan, diplomat dan humanitarian berkebangsaan Norwegia

²⁴. Lih. *Encyclopedia Americana*, vol. 19, hal. 723, Grolier Incorporated, 1984.

²⁵. Lih. *Encyclopedia Americana*, vol. 23, hal. 335, Grolier Incorporated, 1984.

Tidak lama setelah itu, pada tahun 1924 terjadi arus pengungsi yang besar di luar Rusia yaitu pengungsi Armenia yang melarikan diri karena takut akan persekusi di Turki.²⁶ Mandat Komisi Tinggi untuk Pengungsi LBB, yang seharusnya bekerja untuk tiga tahun, kemudian diperpanjang untuk kelompok pengungsi Armenia. Kepada para pengungsi Armenia itu diberikan dokumen *Nansen Passports*.²⁷ Komisi Tinggi juga memberikan bantuan terhadap ratusan ribu orang Yunani dan Turki yang terlantar sebagai pengungsi di tahun 1920-an.²⁸ Dengan kematian Nansen di tahun 1930, Kantor Komisi Tinggi untuk Pengungsi LBB ini juga menjadi tenggelam.

Pada tahun 1931 dibentuk sebuah badan yang mandiri dibawah kewenangan Liga Bangsa-Bangsa yang bernama *the International Nansen Office for Refugee*. Fokus utama perhatian badan ini adalah untuk memberikan bantuan yang bersifat kemanusiaan. Badan ini kemudian dihapuskan tahun 1938-an. Pada saat yang bersamaan badan yang menangani pengungsi dari Jerman, sebagai akibat bangkitnya rezim Nazi Hitler, *High Commissioner for Refugees Coming From Germany* juga dibubarkan. Dalam tahun 1938 itu juga Liga Bangsa-Bangsa membentuk *High Commissioner for Refugees* dengan kantor pusatnya di London yang merupakan gabungan dari *the International Nansen Office for Refugee* dan *High Commissioner for Refugees Coming From Germany*. Namun peran *High Commissioner for Refugees* sangat terbatas, sehingga tahun 1946 badan ini berakhir.

Seperti disebutkan di atas bahwa di tahun 1938 Liga Bangsa-Bangsa juga membentuk *Intergovernmental Com-*

²⁶. Beberapa peristiwa penting tentang pengungsi yang terjadi di dataran Eropa pada masa Liga Bangsa-Bangsa, misalnya arus pengungsi yang timbul karena Kemenangan Nazi di tahun 1933. Tidak kurang 10.000-20.000 para imigran yang mendarat dan dengan paksa dipindahkan ke Polandia. Diperkirakan sampai dengan tahun 1938 terdapat 150.000 pengungsi yang mengalami penderitaan dan diskriminasi. Di antaranya terdapat 126.000 yang mengungsi ke Austria. Hampir setengah juta orang pengungsi Spanyol terdiri dari penduduk sipil dan serdadu yang melarikan diri ke Perancis setelah runtuhnya rezim Republikan di Spanyol di tahun 1939. Dari jumlah terahir ini terdapat 150.000 sampai dengan 200.000 yang dipulangkan. (Lih. Zolberg, Astride. R., Suhrke, Astri & Aguayo, Sergio, *Escape From Violence Conflict and the refugee Crisis in the Developing World*, OxfordUniversity Press, 1989; James Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Toronto: Butterworks, 1991, dalam: anonim, *What is Refugee* (http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm)

²⁷. Kemudian mandat itu juga diperpanjang untuk para pengungsi.

²⁸. Lih. *Encyclopedia Americana*, vol. 23, hal. 335, *Op cit*.

mittee on Refugee. Komisi ini dibentuk setelah adanya kongres yang membicarakan masalah pengungsi dari Jerman dan Austria. Kerja Komisi ini diperpanjang untuk menangani masalah segala jenis pengungsi sebagai akibat Perang Dunia II. Namun tahun 1947 *Intergovernmental Committee on Refugee* diganti dengan *International Refugee Organization (IRO)*.

Berdasarkan penjelasan di atas, terlihat bahwa konsep perlindungan terhadap para pengungsi yang diberikan oleh Liga Bangsa-Bangsa tercermin dalam definisi pengungsi yang menekankan unsur keetnisan. Misalnya dalam *the Arrangement relating to the Issue of Identity Certificate to Russian and Armenia of 12 May 1926* yang merumuskan pengungsi Rusia adalah sebagai:²⁹

'any person of Russian origin who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the USSR and who has not acquired another nationality'.

Sedangkan definisi pengungsi Armenia dirumuskan sebagai berikut:³⁰

'any person of Armenian origin formerly a subject of the Ottoman Empire who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Turkish republic and who has not acquired another nationality'.

Konsep perlindungan yang terdapat dalam definisi-definisi pengungsi di atas, atau yang diadopsi oleh Liga Bangsa-Bangsa dalam kurun waktu 1935 dan 1939 hanya menekankan pada usaha keamanan dan kemanusiaan para pengungsi,³¹ tidak untuk memperbaiki penyimpangan terhadap hukum internasional pada waktu itu, seperti yang dikatakan oleh Hathaway:³²

²⁹. Antonio Fortin, "The Meaning of 'Protection' in the Refugee Definition", *International Journal of refugee Law*, vol. 12 No. 1, Oxford university Press 2001

³⁰. Antonio Fortin, "Ibid."

³¹. Terlihat pada rumusan pengungsi Rusia dan Armenia yang hanya menyebutkan etnis para pengungsi tersebut

³². James Hathaway, *The Law of Refugee Status*,... *Op cit*.

'The substantive scope of this era's definitions was defined by an en bloc reference to general, situation-specific categories of persons affected by the adverse social or political or phenomena'.

2. Dalam Kerangka UNRRA, IRO dan UNHCR

a. Dalam Kerangka UNRRA

United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) dibentuk tahun 1943 untuk memukimkan kembali (*resettlement*) para pengungsi ke negara asal mereka sebanyak tidak kurang dari 30 juta orang yang terlantar akibat Perang Dunia II. Memukimkan kembali para pengungsi yang terlantar itu merupakan tujuan utama dibentuknya *UNRRA*. Kerja *UNRRA* semakin sulit, karena terdapat 12 juta etnis Jerman dari Blok Timur yang tidak berkeinginan untuk dipulangkan. Mereka mengklaim bahwa mereka adalah orang-orang yang karena alasan ras, agama atau pendapat politik mereka, tidak dapat kembali ke negara asal mereka. Namun Uni Soviet menentang argumentasi itu dan semua orang-orang yang terlantar itu (*displaced persons*) harus di-repatriasi.³³ Kesepakatan dicapai kemudian, hanya mereka yang memiliki tujuan yang jelas untuk repatriasi yang tidak dikembalikan. Mandat *UNRRA* yang mulanya hanya dibatasi untuk jangka waktu 6 bulan kemudian diperpanjang kembali.

b. Dalam Kerangka IRO

The International Refugee Organization (IRO) didirikan tanggal 15 Desember 1946 dalam Resolusi 62 (1) dari Majelis Umum PBB, diawali dengan persiapan Komisi untuk *IRO* dari tanggal 14 Juli 1947 sampai dengan 20 Agustus 1948 dan kemudian sebagai suatu organisasi (*IRO*) yang lengkap pada bulan Agustus 1948 sampai

³³. Göran Melander, "The concept of the term refugee" dalam Anna C. Bramwell (ed) *Refugees in the Age of Total War*, London: Unwin Hyman, hal. 7-14 dalam anonim, *What is Refugee* di situs: http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm

dengan berakhirnya persiapan tersebut pada tanggal 28 Februari 1952.³⁴

Dibandingkan dengan lembaga-lembaga internasional sebelumnya, IRO merupakan lembaga internasional pertama yang menangani masalah pengungsi secara komprehensif, mulai dari registrasi, penentuan status pengungsi, repatriasi, sampai ke penempatan kembali pengungsi. Tugas itu dicerminkan dalam Pasal 2: *Functions and Powers*, yang berbunyi sebagai berikut:

1. The function of the Organization to be carried out in accordance with the purposes and the principles of the Charter of the United Nations, shall be: the repatriation, the identification, registration and classification; the care and assistance; the legal and political protection; the transport, and the resettlement and reestablishment, in countries able and willing to receive them, of persons who are the concern of the Organization under the provisions of Annex 1. Such function shall be exercised with a view:
 - a) to encouraging and assisting in every way possible the early return to their country of nationality, or former habitual residence, of those persons who are the concern of the Organization, having regard to the principles laid down in the resolution on refugees and displaced persons adopted by the General Assembly of the United Nations on 12 February 1946 (Annex III) and to the principles set forth in the Preamble, and to promoting this by all possible means, in particular by providing them with material assistance, adequate food for a period of three months from the time of their departure from their present places of residence provided

³⁴. Gilbert Jaeger., *Op. Cit.*, hal. 732

they are returning to a country suffering as a result of enemy occupation during the war, and provided such food shall be distributed under the auspices of the Organization; and the necessary clothing and means of transportation; and

- b) with respect to persons for whom repatriation does not take place under paragraph 1 (a) of this Article to facilitating:
- (i) their reestablishment in countries of temporary residence;
 - (ii) the emigration to, resettlement and reestablishment in other countries of individuals or family units; and
 - (iii) as may be necessary and practicable, within available resources and subject to the relevant financial regulations, the investigation, promotion or execution of projects of group resettlement or large-scale resettlement.
 - (iv) with respect to Spanish Republicans to assisting them to establish themselves temporarily until the time when a democratic regime in Spain is established.³⁵

Konsep perlindungan terhadap kelompok pengungsi yang memiliki tujuan yang sah untuk mencari negara pelindung dari negara asal mereka yang terdapat dalam definisi pengungsi dalam Konstitusi *IRO* berasal dari ketentuan-ketentuan beberapa instrument pengungsi sebelumnya.

Tujuan utama dibentuknya *IRO* adalah untuk merepatrisasi para pengungsi, namun sebagai akibat dari

³⁵. Lih. *IRO Constituion, Article 2: Functions and Powers.*

perkembangan politik pasca perang Eropah telah beralih ke usaha untuk menempatkan para pengungsi. *IRO* juga telah mengembangkan ukuran standard yang berkaitan dengan migrasi dalam jumlah besar, dan hanya akan dapat dicapai melalui usaha koordinatif dalam kerangka badan internasional.

Berkaitan dengan usaha itu, banyak negara-negara beranggapan bahwa repatriasi merupakan cara yang tepat untuk menyelesaikan masalah pengungsi dari pada memukimkan mereka kembali. Tentu saja cara terakhir ini banyak memerlukan dana, pada hal kegiatan *IRO* hanya didanai oleh 18 negara dari 54 negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Masalah pengungsi akan tetap ada walaupun mereka dimukimkan kembali, dan langkah-langkah internasional tetap akan diperlukan untuk membantu mereka. *IRO* melaksanakan kegiatannya sampai dengan tahun 1951, selanjutnya diganti oleh *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*. Pada masa *IRO*, dicatat terdapat pengungsi yang datang dari 30 negara, terutama Eropa bagian timur. Dari bulan Juli 1947 sampai dengan Januari 1952, *IRO* telah memukimkan kembali sebanyak satu juta pengungsi ke negara dunia ke tiga, merepatrisasi pengungsi sebanyak 73.000 orang dan mengurus 410.000 orang yang terlantar di negara mereka sendiri.³⁶

Suatu hal penting dalam pengembangan Hukum Pengungsi Internasional, *IRO* telah menetapkan beberapa kriteria pengungsi yang dapat diberikan bantuan dan perlindungan yang tidak didasarkan kelompok nasional, mereka adalah:³⁷

- a. victims of Nazi, Fascist or Quisling (traitor) regimes which had opposed the Allies;
- b. Saar and Sudetenland refugees;
- c. Persons considered as refugees before the outbreak of World War II for reasons

³⁶. *Human Rights and Refugees*, Human rights Fact sheet No. 20, Printed at United Nations, Geneva, 1994, hal. 4.

³⁷. Training Modul . . . *Op cit.*, hal. 8

- of race, religion, nationality or political opinion;
- d. Persons outside their country of nationality or former habitual residence who, as a result of events subsequent to the outbreak of the Second World War, were unable or unwilling to avail themselves of the protection of the Government of that country;
 - e. Unaccompanied children who were war orphans or whose parents had disappeared.

Disamping itu, IRO juga mempunyai kewenangan untuk membantu "displaced persons" (orang-orang yang terlantar) yaitu orang-orang yang diharuskan meninggalkan negara mereka, diantara mereka ada yang terpaksa melakukan kerja paksa, sedangkan yang lainnya dipulangkan karena alasan ras, agama ataupun alasan politik.³⁸

3. Dalam kerangka UNHCR

Disebutkan dimuka bahwa *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dibentuk berdasarkan Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No. 428 (V), dan keberadaannya diakui sejak bulan Januari 1951.³⁹ Dalam melaksanakan tugasnya, UNHCR berpedoman kepada mandat yang diberikan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa dan ECOSOC. Dalam Statuta UNHCR tahun 1950 menyebutkan tentang fungsi utama UNHCR adalah:⁴⁰

' providing international protection" and "seeking permanent solution to the problem of refugees by assisting Governments to facilitate the voluntary repatriation of such refugees, or their assimilation

³⁸. *Ibid*, hal. 8-9.

³⁹. Awal pembentukan UNHCR adalah untuk masa tiga tahun yaitu dari 1 Januari 1951 sampai dengan 31 Desember 1953, namun masa kerja itu diperpanjang untuk lima tahun berikutnya yaitu 1958, 1963, 1968 dan 1973. UNHCR menggantikan IRO (1947-1952) yang juga akhirnya mengambil alih kerja urusan pengungsi dari UNRRA (1943-1947).

⁴⁰. Lih. Statuta UNHCR tahun 1950.

lution within the new national communities'

Mandat di atas memperlihatkan adanya dua aspek yang berkaitan satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan mengenai tugas UNHCR yaitu:

1. providing international protection and
2. seeking permanent solution to the problem of refugees.

Untuk melaksanakan mandat itu, kriteria yang dijadikan ukuran untuk seseorang pengungsi harus dirumuskan secara hati-hati, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 Konvensi tentang Status Pengungsi tahun 1951:⁴¹

'... is a person who, because of fear of persecution arising from his race, creed, or political philosophy, is living outside his former home country and is unable or unwilling to avail himself of that country's protection.'

Konsep perlindungan yang diberikan oleh UNHCR adalah lebih menekankan pada usaha pengembangan instrumen hukum internasional untuk kepentingan para pengungsi dan memastikan agar mereka mendapat perlakuan sesuai dengan ketentuan instrumen hukum internasional, khusus yang berkaitan dengan hak untuk bekerja, jaminan sosial, serta hak untuk mendapatkan atau memanfaatkan fasilitas perjalanan.⁴²

Fungsi UNHCR dalam mengambil langkah-langkah internasional adalah melalui koordinasi, membuat *liaisons* (penghubung) dengan pemerintah-pemerintah, badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa, LSM dan organisasi-organisasi antar pemerintah. UNHCR mencari penyelesaian yang permanen terhadap masalah pengungsi

⁴¹. Lih. Pasal 1 Konvensi tentang Status Pengungsi Tahun 1951. Ketentuan tentang pengungsi ini kemudian diperluas lingkungannya sebagaimana diatur dalam Protokol tahun 1967, dan Deklarasi mengenai Teritorial Asylum tahun 1967.

⁴². UNHCR berkantor pusat di Jenewa dan memiliki tidak kurang 30 kantor cabang yang tersebar di beberapa wilayah setrategis. UNHCR bukan badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa, tetapi bagian integral dari Perserikatan Bangsa-Bangsa. Komisi Tinggi dicalonkan oleh Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa dan dipilih oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa.

melalui *repatriasi* sukarela. Secara umum perlindungan terhadap para pengungsi adalah:⁴³

'The core functions of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), headed by Mrs. Sadako Ogata, are those assigned by its 1950 statute: providing international protection to refugees and seeking permanent solutions to their problems. As part of its duty to ensure that voluntary repatriation schemes are sustainable, UNHCR has also become involved in assisting and protecting returnees in their home countries. In recent years, the General Assembly and the Secretary-General have called with increasing frequency on UNHCR to protect or assist particular groups of internally displaced people who have not crossed an international border but are in a refugee like situation inside their countries of origin, as well as other populations affected by conflict.'

UNHCR yang melaksanakan fungsi perlindungan internasional, yaitu mencoba untuk menjamin penghormatan terhadap hak-hak dasar pengungsi, termasuk tanggung jawab untuk mencari suaka, dan menjamin bahwa tidak seorangpun dikembalikan secara paksa ke negara dimana ia merasa ketakutan atas penyiksaan. Bentuk-bentuk lain dari bantuan yang diberikan *UNHCR* adalah:⁴⁴

1. help during major emergencies involving the movement of large numbers of refugees;
2. regular programmes in such fields as education, health and shelter;

⁴³. Anonim, "Protection and resettlement of refugees", dalam: <http://www.irvl.net/constitution-IRO.htm>

⁴⁴. United Nations., *Basic Facts About the United Nations.*, New York, 2000, hal. 254

3. assisting to promote the self sufficiency of refugees and their integration in host countries;
4. voluntary repatriation;
5. resettlement in third countries for refugees who cannot return to their homes and who face protection problems in the country where they first sought asylum'.

Dalam membiayai kegiatan kemanusiaan, *UNHCR* mendapat bantuan dana dari Perserikatan Bangsa-Bangsa, individu pemerintah dan juga sumber-sumber lain. Jumlah dana yang dibutuhkan untuk tahun kegiatan ditetapkan oleh Komisi Eksekutif atas rekomendasi Komisi Agung adalah berbeda-beda tergantung dengan tingkat kebutuhan saat itu. Namun beberapa program khusus yang mendapat bantuan misalnya dalam tahun 1950-an *UNHCR* menerima bantuan gran dari yayasan Ford (*Ford Foundation*) sebesar 3 juta US\$ untuk melaksanakan proyek dalam bidang ekonomi untuk para pengungsi di Austria, Jerman, Perancis dan Trieste. Bantuan perumahan untuk para pengungsi di Amerika Latin, Kanada, dan Australia.⁴⁵

D. PERKEMBANGAN KONSEP PENGUNGI

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa Liga Bangsa-Bangsa dalam usianya yang relatif singkat telah banyak memberikan kontribusi kemanusiaan terhadap para pengungsi yang terjadi di daratan Eropa. Beberapa rekomendasi dihasilkan melalui persetujuan-persetujuan internasional dan juga konvensi internasional telah dilaksanakan atas prakarsa Liga Bangsa-Bangsa. Sangat disayangkan persetujuan-persetujuan internasional dan konvensi internasional itu tidak dapat diterapkan secara penuh karena minimnya negara-negara yang meratifikasi. Disamping itu, negara-negara yang meratifikasi instrumen pengungsi itu juga melakukan reservasi.

⁴⁵. Anonim, "Protection and resettlement of refugees", dalam: <http://www.irvl.net/constitution-IRO.htm>

Perlu diketahui bahwa persetujuan-persetujuan (*Arrangements*) yang dibuat itu tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Disamping isinya hanya berupa pernyataan politik dalam bentuk rekomendasi-rekomendasi, juga karena Persetujuan (*Arrangement*) itu sendiri bukan bersifat *law making treaty* atau *traitélois*.⁴⁶

Gambaran umum yang diperoleh dari perkembangan pengaturan masalah pengungsi sebagaimana diuraikan pada bagian ini terlihat bahwa penanganan masalah pengungsi pada masa Liga Bangsa-Bangsa masih bersifat regional, walaupun ada aspek internasionalnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa aspek internasional pada Hukum Pengungsi Internasional pada masa itu masih bersifat hukum internasional regional. Walaupun demikian, persetujuan-persetujuan internasional dan konvensi internasional di atas telah memberikan sumbangan yang besar bagi perkembangan konsep perlindungan terhadap pengungsi.

1. *The Arrangement relating to the Issue of Identity Certificates to Russians and Armenian Refugees of 12 May 1926*

Perjanjian tahun 1926 mengatur tentang dokumen perjalanan untuk pengungsi-pengungsi Armenia setelah Kekaisaran Ottoman Turki jatuh. Didalam *the Arrangement relating to the Issue of Identity Certificates to Russians and Armenian Refugees of 12 May 1926*⁴⁷ pengungsi diformulasikan secara jelas.⁴⁸ Sebagai dokumen perjalanan mereka diberikan *Nansen Passport* yang diberikan kepada dua kelompok etnis pengungsi di atas dengan maksud agar mereka mendapat perlindungan dan perlakuan yang layak di negara dimana mereka berada. Dua tahun kemudian, melalui *Arrangement of 1928*, dokumen *Nansen Passport* itu, diperluas penggunaannya untuk para pengungsi Assyrians, AssyroChaldean dan Turki. Dengan demikian konsep atau pengertian

⁴⁶. Mengenai perjanjian internasional yang bersifat "treaty contract" ataupun "law-making treaty", lih. Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional: Bagian I Umum*, penerbit Binacipta, Bandung, Cet. Pertama 1976, hal 111

⁴⁷. Lih. the Arrangement relating to the Issue of Identity Certificates to Russians and Armenian Refugees of 12 May 1926. Perlindungan pengungsi dalam kerangka Liga Bangsa-Bangsa dilaksanakan melalui beberapa persetujuan internasional seperti *Arrangements of 5 July 1922, 31 May 1924, dan 12 May 1926*. Yang memberikan definisi terhadap pengungsi Rusia, dan Armenia, yang kesemuanya itu berkaitan dengan "identity certificate" pengungsi

⁴⁸. Lih. Definisi pengungsi Rusia dan pengungsi Armenia.

pengungsi itu telah berkembang sedemikian rupa. Yaitu dari definisi yang hanya mengatur tentang pengungsi Rusia, Armenia kemudian mengatur pengungsi Assyrian, Assyro-Chaldean dan Turki.

2. *Convention Relating to the International Status of Refugees (1933)*

Convention Relating to the International Status of Refugees (1933) sangat komprehensif, karena berisikan ketentuan yang berkaitan dengan status diri pengungsi, pekerjaan, hak-hak sosial dan pendidikan. Konvensi ini juga membatasi praktek negara untuk mengirimkan kembali para pengungsi. Sedemikian baiknya Konvensi tahun 1933 ini sehingga menjadi model untuk instrumen-instrumen pengungsi di kemudian hari, terutama Konvensi tahun 1951.

Sayang sekali Konvensi ini hanya diratifikasi oleh 9 negara saja termasuk dua negara yang sangat berkuasa pada waktu itu, yaitu Perancis dan Kerajaan Inggris. Namun Inggris tidak terikat dengan paragraf ke dua dari Pasal 3 yang berkaitan dengan prinsip *non-refoulement*. Dalam Pasal 3 Konvensi tahun 1933 di atas disebutkan secara jelas sebagai berikut:

"Each of the Contracting Parties undertakes not to remove or keep from its territory by application of police measures, such as expulsions or non-admittance at the frontier (refoulement), refugees who have been authorized to reside there regularly, unless the said measures are dictated by reasons of national security or public order.

It undertakes in any case not to refuse entry to refugees at the frontier of their countries of origin.

It reserves the right to apply such internal measures as it may deem necessary to refugees who, having been expelled for reasons of national security or public order, are unable to leave its territory because they have not received, at their request or through the intervention of institutions dealing with them, the

necessary authorizations and visas permitting them to proceed to other country.'

3. *Convention Concerning the Status of Refugees from Germany (1938).*

Sebetulnya sebelum tahun 1938 terdapat sebuah Konvensi yang menangani masalah pengungsi Jerman yaitu *The Provisional Arrangement concerning the Status of Refugees coming from Germany* yang ditanda tangani di Geneva tanggal 4 Juli 1936, kemudian *Convention Concerning the Status of Refugees from Germany* yang juga ditanda tangani di Geneva tanggal 10 Pebruari 1938. Untuk dua perjanjian internasional ini terdapat *Additional Protocol* (Protokol Tambahan) yang terbuka untuk tanda tangan di Geneva tanggal 14 September 1939 yang memperluas pengertian pengungsi termasuk pengungsi Austria.

Terhadap pengungsi dari Jerman dan Austria ini tidak menerima *Nansen Passport* sebagai dokumen perjalanan mereka, namun mereka diberi *identity certificate* (sertifikat diri) yang berbeda dengan dokumen Nansen. Baik dalam *Provisional Arrangement of 1936* ataupun Konvensi tahun 1938 tidak memuat prinsip *non-refoulement*

4. *The Intergovernmental Committee on Refugees (IGCR).*⁴⁹

Lebih lanjut sebuah instrumen hukum internasional pada periode di atas yaitu sebuah resolusi yang dikeluarkan oleh *The Intergovernmental Committee on Refugees (IGCR)* yang disahkan di Evian pada tanggal 14 Juli 1938. Resolusi ini telah memberikan perlindungan terhadap para pengungsi yang masih berada dalam wilayah negaranya dan juga yang telah berada diluar wilayah negaranya namun belum mendapat penempatan di negara lain. Disebutkan dalam IGCR:⁵⁰

'(1) persons who have not already left their country of origin (Germany, including Aus-

⁴⁹ Pada tanggal 30 Juni 1947 IGCR mengakhiri kegiatannya

⁵⁰ Dikutif dari Gilbert Jaeger, *On the history of the international protection of refugees*, dalam: <http://www.icrc.org/iceng-nsf/4dc394db>, Op Cit.

tria), but who must emigrate on account of their political opinions, religious beliefs or racial origin, and (2) persons as defined in (1) who have already left their country of origin and who have not yet established themselves permanently elsewhere...'

Dengan demikian konsep pengungsi yang sebelumnya menekankan pada kalimat "harus berada diluar wilayah nasional mereka" dalam rumusan IGCR telah dirubah dengan ditambah kalimat "tetapi belum mendapatkan penempatan".

5. *Konstitusi Organisasi Internasional Pengungsi (IRO)*

Dimuka disebutkan bahwa konstitusi *IRO* sangat progresif dalam memberikan definisi pengungsi. Secara jelas dikemukakan dalam Section A (2) Annex 1 Konstitusi *IRO* disebutkan sebagai berikut:

'the term 'refugee' shall apply to any person, who is outside of his country of nationality or former habitual residence, and who, as a result of events subsequent to the outbreak of the second world war, is unable or unwilling to avail himself of the protection of the Government of his country of nationality or former nationality.'

Para pengungsi yang termasuk dalam pengertian di atas adalah mereka korban dari Nazi, Fasis, keturunan Yahudi, orang asing atau mereka yang tidak memiliki warga negara atau mereka yang menjadi korban dari perang Dunia II atas alasan ras, agama, kebangsaan ataupun pendapat politik mereka merupakan lambang dari peralihan konsep perlindungan yang sebelumnya berbasis pada konsep *humanitarian* ke kriteria hukum yang berbasis pada *determinisme individu*.

6. *Statuta UNHCR*

Dalam pasal 1 Statuta *UNHCR* pengungsi dirumuskan secara umum sekali. Konsep ini sangat berbeda dengan pengungsi yang disahkan oleh Liga Bangsa-Bangsa. Istilah

pengungsi yang terdapat dalam Statuta *UNHCR* mencakupi mereka yang :

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

Dengan demikian, definisi pengungsi dalam Statuta *UNHCR* di atas mencakup para pengungsi yang terjadi sebelum tahun 1951 dan dijumpai adanya rasa takut yang sangat yang dianggap sebagai unsur penting untuk menentukan status seseorang sebagai pengungsi. Mengenai definisi ini banyak komentar para sarjana seperti Hathaway⁵¹ ataupun Melander⁵² yang menganggap bahwa konsep itu mengandung nuansa politik yang mencerminkan keadaan negara-negara di Eropa pada waktu itu.

⁵¹. James Hathaway, *The Law of refugee Status*, ... *Op cit.*, dalam: "What is a Refugee?" dikutip dari: http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm/

⁵². Göran Melander, "The Concept of the term refugee" dalam Bramwell, Anna. C. (ed) *Refugee in the Age of Total War*, London: Unwin Hyman, hal. 7-14, dikutip dari: "What is a Refugee?" dalam http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.html/, *Op Cit.*

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, "Protection and resettlement of refugees", dalam: <http://www.irvl.net/constitution-IRO.htm>
- Al-Qur'an (14: 35) dan (9:6)
- Chamberlin, Waldo., "League of Nations", *Encyclopedia Americana*, vol. 17, Grolier Incorporated, 1984
- Charter of the Nations and the Statute of International Court of Justice*, United Nations, New York, (t.t)
- Danièle, Clive Nettleton and Hugh Poulton, *Refugee: Asylum in Europe?*, London: MRG, dalam anonim, *What is Refugee* (http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm)
- Frelick, Bill., Director of Policy: Entry for the *Human Rights Encyclopedia* dalam Worldwide Refugee Information: U.S. Committee for Refugee: Evolution of the Term 'Refugee'.
- Handbook&UNHCR* dalam: http://www.unhcr.ch/refworld/legal/handbook_of_UNHCR/handeng/hbfore-wo.htm.
- Hathaway, James., *The Law of Refugee Status*, Toronto: Butterworks, 1991, dalam: anonim, *What is Refugee* (http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm)
- Encyclopedia Americana*, Grolier Incorporated, 1984., vol 23-334; vol. 1: 578; vol. 2:596, 708, 773, 781; vol. 14; 807; vol. 15:540: vol. 16:168; vol. 21:310; vol. 27:469, 529
- Encyclopedia Americana*, vol. 19 dan 23, hal. 723, Grolier Incorporated, 1984.
- Fortin, Antonio., "The Meaning of 'Protection' in the Refugee Definition", *International Journal of refugee Law*, vol. 12 No. 1, Oxford University Press 2001
- Human Rights and Refugees*, Human rights Fact sheet No. 20, Printed at United Nations, Geneva, 1994
- Jaeger, Gilbert., *On the history of the international protection of refugees*, dalam: <http://www.icrc.org/icreng-nsf/4dc394db>

Kovenan Liga Bangsa-Bangsa

Melander, Göran., "The concept of the term refugee" dalam Anna C. Bramwell (ed) *refugees in the Age of Total War*, London: Unwin Hyman, hal. 7-14 dalam anonim, *What is Refugee di situs*: http://migration.ucc.ie/immigration/what_is_a_refugee.htm

Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional: Bagian I Umum*, penerbit Binacipta, Bandung, Cet. Pertama 1976

Mousalli, Michel ., Director of International Protection, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *UNHCR*

Special Report: Comprehensive Plan of Action: *The Indo-Chinese exodus and the CPA*, UNHCR (t.t)

Statuta UNHCR tahun 1950.

Training Module RLD 1 June 1992 UNHCR, *An Introduction to the International Protection of Refugees*,

The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees

The Canon, No. 1179, dikutip dari Bill Frelick, Director of Policy: Entry for the *Human Rights Encyclopedia* dalam Worldwide Refugee Information: U.S. Committee for Refugee: Evolution of the Term 'Refugee'.

Training Module RLD 1 June 1992 UNHCR, *An Introduction to the International Protection of Refugees*, 1992

UNHCR., *Konvensi Pengungsi Tahun 1951 Pertanyaan dan Jawaban*.

Universal Declaration of Human Rights, 1948.

Winslow, Anne., Former Editor-in-Chief Carnegie Endowment for International Peace dalam: *Encyclopedia Americana*, v. 23, hal. 334, Grolier Incorporated, 1984

Zolberg, Astride. R., Suhrke, Astri & Aguayo, Sergio, *Escape From Violence Conflict and the refugee Crisis in the Developing World*, Oxford University Press, 1989.

BAB

4

Hukum Pengungsi Internasional

BAB IV HUKUM PENGUNGSI INTERNASIONAL

Achmad Romsan, SH., MH., LL.M.

A. PENDAHULUAN

Hukum Pengungsi Internasional (HPI) sering disingkat dengan sebutan Hukum Pengungsi merupakan cabang dari Hukum Hak Asasi Manusia (HukHAM) sama seperti Hukum Humaniter Internasional (HHI). Kedua bidang ilmu hukum yang terahir ini sama-sama menekankan kepada perlindungan manusia dalam situasi-situasi yang khusus, seperti pertikaian bersenjata baik yang bersifat internasional ataupun noninternasional, kerusuhan, ataupun adanya rasa ketakutan yang sangat di negara asal mereka. Dengan demikian antara perlindungan internasional pengungsi dan hukum pengungsi internasional memiliki keterkaitan yang erat dengan hak asasi manusia.

Hukum Pengungsi Internasional berusia masih sangat muda, baru berusia 50 tahunan yang ditandai dengan disahkannya *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* adalah awal dari penanganan masalah pengungsi secara internasional oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa.¹ Walaupun keberadaan para pengungsi itu mencuat dalam agenda Liga Bangsa-Bangsa setelah Perang Dunia Pertama. Perkembangan Hukum Pengungsi semakin eksis dengan ruang lingkup yang universal setelah diterima-

¹ Penanganan secara internasional itu juga terlihat dalam rumusan pengungsi dalam Konvensi 1951 dan juga dalam Statuta UNHCR yang sangat umum dan tidak lagi didasarkan kepada etnisitas, seperti dalam konvensi-konvensi internasional sebelumnya (lih. Pengertian Pengungsi dalam Instrumen Internasional, Bab I poin (3), dan Bab II poin C tentang Sejarah Perlindungan Pengungsi Internasional, *Inpra*).

nya *The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*. Ditambah lagi dengan adanya keinginan masyarakat internasional di beberapa belahan bumi tertentu untuk mengatur masalah pengungsi yang ada di dalam kawasan mereka, misalnya di Afrika,² Eropa³ dan Amerika Latin.⁴

Seperti halnya dengan hukum internasional, hukum pengungsi internasional sebagai sebuah cabang ilmu hukum yang masih sangat belia keampuannya masih diperdebatkan.⁵ Terutama jika dihubungkan dengan semakin meningkatnya jumlah pengungsi dari tahun ke tahun.⁶ Pertanyaan yang diajukan disini adalah mengapa instrumen pengungsi baik pada tingkat internasional ataupun pada tingkat regional tidak dapat mengatasi masalah pengungsi ?. Terdapat beberapa argumentasi yang dapat dikemukakan disini antara lain:

- a. Bahwa persoalan-persoalan yang terjadi dalam suatu negara, seperti *coup d'etat*, perang saudara, kerusuhan, dan sebagainya merupakan urusan domestik negara itu. Hukum internasional tidak memiliki kewenangan untuk dapat masuk kedalam yurisdiksi nasional suatu negara, sejauh persoalan itu belum membahayakan kepentingan masyarakat internasional.⁷
- b. Disamping itu, instrumen-instrumen pengungsi di atas tidak dirancang untuk mencegah terjadinya pengungsi, melainkan untuk menetapkan *standard baku* yang berlaku secara inter-

² Antara lain Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa tahun 1969, lih. Bab IV Pengungsi dan hak Asasi Manusia, *Supra*.

³ Antara lain spt. European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees (ETS No. 031) entered into force April 9, 1960; European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees (Strasbourg, 16.X.1980).

⁴ Seperti Cartagena Declaration on Refugees tahun 1994.

⁵ Salah satu kelemahan daripada hukum pengungsi internasional, sama halnya dengan hukum internasional pada umumnya terletak pada daya ikat hukum internasional itu sendiri yang menekankan pada moral internasional (lih. J. G. Starke, *Introduction to International Law*, Ninth Edition, London, Butterwrths, 1984, hal. 17)

⁶ Misalnya pada tahun 1951 dicatat jumlah pengungsi 1 juta orang dan di tahun 2001 telah berjumlah 21.126.010 orang. Lih. UNHCR, *Konvensi Pengungsi Tahun 1951: Pertanyaan dan Jawaban*, Diterbitkan oleh UNHCR Public Information Section, hal. 10 (t.t)

⁷ Sebuah kejadian untuk dapat dikatakan telah mengancam perdamaian dan keamanan internasional harus memenuhi ketentuan Bab VII (Tindakan yang berkaitan dengan Ancaman terhadap Perdamaian, Pelanggaran terhadap Perdamaian, dan Tindakan-Tindakan Agresi) pasal 39-51 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (Lih. *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*, United Nations, New York, 1994).

nasional dalam memperlakukan pengungsi yang ada, atau yang singgah atau yang tinggal di negara mereka.

- c. Faktor lainnya adalah beberapa negara yang telah meratifikasi konvensi masih mereservasi pasal-pasal Konvensi tahun 1951.
- d. Konvensi itu sendiri menentukan beberapa pasal-pasal yang tidak dapat direservasi dan harus diterima secara utuh, seperti Pasal 1 tentang Definisi pengungsi, Pasal 3 tentang non diskriminasi terhadap ras, agama atau negara asal, Pasal 4 tentang Kebebasan menjalankan agama; Pasal 16:1 tentang Kebebasan ke pengadilan; Pasal 33 tentang *non-refoulement* (tidak dipulangkan); dan Pasal 36-46 tentang informasi mengenai perundangan nasional dan klausula akhir.⁸

Perlu diingat, walaupun suatu negara yang belum atau bukan peserta Konvensi tahun 1951 atau Protokol tahun 1967 ataupun instrumen internasional pengungsi, tidak berarti bahwa negara itu dapat melepaskan diri dari tanggung jawabnya sebagai anggota masyarakat dunia dalam menyelesaikan masalah pengungsi. Ketentuan tentang prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku secara universal dan diakui oleh bangsa-bangsa yang beradab tetap mengikat negara-negara *per se*.⁹ Kalau diperhatikan, beberapa negara penghasil pengungsi terbesar seperti Pakistan, Thailand, ataupun Vietnam, walaupun belum menjadi peserta Konvensi tahun 1951 bahkan Protokol tahun 1967 tetap menghormati Konvensi tahun 1951 terutama terhadap ketentuan Pasal 33 Konvensi yang mengatur prinsip *non-refoulement*.

B. PENGERTIAN DAN PRINSIP-PRINSIP UMUM HUKUM PENGUNGI INTERNASIONAL

Pertanyaan yang sangat mendasar yang diajukan oleh mereka yang ingin mengetahui secara mendalam mengenai hukum pengungsi adalah: "Apa itu Hukum Pengungsi", "Apa-apa saja yang diatur di dalam Hukum Pengungsi". Sebagai sebuah cabang dari ilmu hukum yang baru lahir dan masih berusia sangat muda, tentu saja definisi yang dikemukakan dibawah ini belum

⁸ Perkembangan baru dalam Protokol tahun 1967 tentang Status Pengungsi bahwa Negara-negara dibolehkan melakukan reservasi terhadap pasal-pasal 36-46 Konvensi tahun 1951

⁹ Lih. Pasal 38 Statuta Mahkamah Internasional

dapat memberikan kepuasan kepada setiap orang. Walaupun demikian, secara umum dapat dikatakan bahwa Hukum Pengungsi Internasional itu adalah sekumpulan peraturan yang diwujudkan dalam beberapa instrumen-instrumen internasional dan regional yang mengatur tentang standar baku perlakuan terhadap para pengungsi.¹⁰ Instrumen-instrumen internasional dan instrumen regional yang dimaksud dalam definisi di atas adalah:

- a. Konvensi Tentang Status Pengungsi Tahun 1951;
- b. Protokol Tahun 1967 Tentang Status Pengungsi;
- c. Instrumen lain yang memiliki daya laku internasional seperti:
 - The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons;
 - The 1961 Convention on the Reduction of Stateless Persons;
 - The Geneva Convention of 1949 Relating to the Protection of Civilian Persons in Time of War;
 - The 1977 Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949;
 - The 1967 United Nations Declaration on Territorial Asylum dan
 - Instrumen regional tentang Pengungsi seperti Afrika, Eropa, dan Amerika Latin.

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa dari instrumen-instrumen di atas paling tidak terdapat lima prinsip umum yang berkaitan dengan Hukum Pengungsi Internasional yang perlu diketahui, seperti prinsip suaka (*asylum*), non ekstradisi, *non-refoulement*, hak dan kewajiban negara terhadap para pengungsi, kemudahan-kemudahan (*facilities*) yang diberikan oleh negara-negara yang bersangkutan terhadap pengungsi.¹¹

¹⁰. Dikutip dari: Training Module RLD 1 June 1992 UNHCR, *An Introduction to the International Protection of Refugees*, hal. 17.

¹¹. Lih. *Asylum* dalam Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Third Edition, The English Language Book Society and Oxford University Press, 1979, Chapter XVI: Diplomatic and Consular Relations, hal. 344-361, juga lih. Enny Soepranto, "Perlindungan Internasional Pengungsi dan Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Pengungsi, Suatu Pengantar", Makalah disampaikan pada Seminar Sehari mengenai Aspek Hukum

1. *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees dan The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*

Sebelum dijelaskan mengenai masing-masing instrumen di atas, secara garis besar antara Konvensi tahun 1951 dan Protokol tahun 1967 mengandung tiga ketentuan dasar yaitu:

- a. Ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan definisi siapa saja yang tidak termasuk dalam pengertian pengungsi.
- b. Ketentuan yang mengatur tentang status hukum pengungsi termasuk hak-hak dan kewajiban-kewajiban pengungsi di negara dimana mereka menetap.
- c. Ketentuan lain yang berkaitan dengan penerapan instrumen pengungsi baik dari sudut prosedur administratif maupun diplomatik.

1.1 Konvensi tentang Status Pengungsi tahun 1951 (The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees)

Konvensi tahun 1951 tentang Status Pengungsi disahkan tanggal 28 Juli 1951 oleh *United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons* yang dikuatkan dengan Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No. 429 (V) tanggal 14 Desember 1950. Konvensi tahun 1951 ini mulai berlaku pada tanggal 22 April 1954 sesuai dengan ketentuan Pasal 43 Konvensi.

Secara garis besar Konvensi tahun 1951, terdiri dari 46 pasal dan 7 Bab, merupakan perjanjian internasional bersifat multilateral yang memuat tentang prinsip-prinsip hukum internasional penting. Misalnya Pasal 33 tentang prinsip *non-refoulement*.¹² Konvensi juga menjelaskan mengenai beberapa kelompok orang atau golongan yang

Refugees dan Displaced Persons, Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, Padang, 30 Juli 1998.

¹². Prinsip *non-refoulement* merupakan inti dari Konvensi Tahun 1951 bahwa pengungsi tidak boleh dikembalikan atau diperlakukan secara tidak benar dan dikirim ke suatu negara dimana keselamatan mereka tidak dijamin.

tidak berhak memperoleh perlindungan Konvensi. Beberapa hak dasar yang harus dimiliki oleh seorang pengungsi dirinci secara jelas.¹³ Ditekankan disini bahwa seorang pengungsi berkewajiban untuk patuh dan taat kepada peraturan di negara mana ia ditempatkan.¹⁴

Konvensi tahun 1951 ini lebih maju dibandingkan dengan instrumen-instrumen pengungsi lainnya, misalnya :

- a. Pasal 1 yang memuat tentang definisi pengungsi. Definisi ini dirumuskan sangat umum sekali.
- b. Konvensi ini memuat prinsip *non-refoulement* yang diatur dalam Pasal 33.
- c. Konvensi ini menetapkan standard minimum tentang perlakuan terhadap pengungsi, termasuk hak-hak dasar yang harus dimiliki oleh pengungsi serta kewajiban-kewajiban yang harus dipatuhi oleh seorang pengungsi.
- d. Konvensi mengatur tentang status yuridis pengungsi, hak untuk mendapat pekerjaan dan kesejahteraan lainnya
- e. Konvensi ini mengatur tentang Kartu Tanda Pengenal (KTP), dokumen perjalanan, tentang naturalisasi serta hal-hal yang berkaitan dengan masalah administrasi lainnya,
- f. Konvensi menghendaki agar Negara bekerja sama dengan UNHCR dalam melaksanakan fungsinya, serta memfasilitasi tugas supervisi dalam penerapan Konvensi.

¹³. Misalnya hak untuk menetap hak-hak lainnya seperti diatur dalam : (Pasal 4 tentang kebebasan untuk menjalankan agama mereka masing-masing; Pasal 3 hak untuk mendapat perlakuan yang sama; Pasal 10 hak tentang kelangsungan tempat tinggal; Pasal 13 Hak untuk memiliki benda bergerak dan tidak bergerak; Pasal 14 hak atas Karya Seni dan hak Industri; Pasal 15 hak untuk berserikat, hak untuk mendapatkan keadilan (Pasal 16), dst.

¹⁴. Lih. Pasal 2: Kewajiban-kewajiban Umum, Konvensi Tahun 1951 tentang Status Pengungsi

1.2. The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees

Protokol tentang Status Pengungsi tahun 1967 ini dimaksudkan untuk mengatasi persoalan pengungsi yang terjadi setelah Perang Dunia II, terutama pengungsi yang timbul karena konflik politik di Afrika di tahun 1950-an dan tahun 1960-an. Kelompok pengungsi baru ini jelas tidak termasuk dalam pengertian pengungsi menurut Konvensi tahun 1951 yang lebih menekankan pada kejadian sebelum 1 Januari 1951. Karena itu, dirasakan perlu untuk membuat Konvensi tahun 1951 dapat diterapkan untuk semua situasi pengungsi. Untuk itulah maka Konvensi tahun 1951 yang memberikan batasan waktu (*deadline*) dan wilayah (*geographical limitation*) untuk pengungsi yang terjadi di Eropa sebelum 1 Januari 1951 atau kejadian yang terjadi di Eropa atau dimana saja sebelum 1 Januari 1951 diganti. Protokol tahun 1967 lebih memiliki karakter universal.

Protokol tahun 1967 merupakan *independent instrument*. Artinya Negara boleh ikut serta pada Protokol tanpa harus menjadi Peserta pada Konvensi tahun 1951. Walaupun demikian bagi negara-negara yang telah menjadi Peserta pada Konvensi atau Protokol tidak dapat mereservasi beberapa pasal yang terdapat dalam:

- a. Pasal 1 (definisi pengungsi).
- b. Pasal 3 (non-diskriminasi terhadap ras, agama ataupun negara asal).
- c. Pasal 4 (kebebasan untuk menjalankan ajaran agama).
- d. Pasal 33 (*non-refoulement*).
- e. Pasal 36-46 (tentang informasi perundangan nasional; ketentuan penutup).¹⁵

Dengan adanya Protokol tahun 1967 jumlah negara yang ikut serta pada Protokol menjadi meningkat lebih dari 100 negara¹⁶ dibandingkan dengan Konvensi tahun 1951 yang hanya enam negara saja yang ikut serta meratifikasi sampai dengan tahun 1954. Situasi ini dilihat

¹⁵. Reservasi terhadap Pasal-pasal 36-46 diperbolehkan menurut Protokol tahun 1967.

¹⁶. Training Module ... *Op cit*, hal. 20.

pada tugas yang disebabkan oleh Statuta UNHCR yaitu mengajak negara-negara untuk ikut serta pada instrumen internasional perlindungan pengungsi dan juga mengawasi jalannya Konvensi.

2. Instrumen Internasional Lainnya

Yang dimaksud dengan instrumen internasional disini adalah instrumen internasional tentang pengungsi yang memiliki lingkup internasional, seperti:

- 2.1. *The Convention Relating to the Status of Stateless Persons (1954)*;
- 2.2. *The Convention on the Reduction of Statelessness (1961)*;
- 2.3. *The Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949)*;
- 2.4. *The United Nations Declaration on Territorial Asylum (1967)*.

2.1. *The Convention Relating to the Status of Stateless Persons (1954)*¹⁷

Konvensi yang mengatur tentang orang-orang yang tidak memiliki warga negara ini disahkan melalui sebuah konferensi yang dihadiri oleh wakil berkuasa penuh negara-negara pada tanggal 28 September 1954 melalui sebuah Resolusi Dewan Sosial dan Ekonomi Nomor 526 (XVII) tanggal 26 April 1954 dan diberlakukan pada tanggal 6 Juni 1960, sesuai dengan ketentuan pasal 39 Konvensi. Secara lengkap Konvensi tahun 1954 ini bernama *Convention Relating to the Status of Stateless Persons*.

Konvensi tahun 1954 ini merumuskan mengenai standar perlakuan yang harus dilakukan oleh negara terhadap orang-orang yang tidak memiliki warga negara.

¹⁷. Sumber: <http://www.law-enforcement-forum.dk>.

Perlakuan yang diberikan adalah sama dengan mereka yang termasuk dalam kelompok pengungsi.

Dasar pertimbangan disahkannya Konvensi tahun 1954 ini adalah orang-orang yang tidak memiliki warga negara itu adalah manusia yang memiliki dan harus menikmati hak-haknya sebagai manusia. Kebanyakan dalam kasus ini yang banyak menjadi orang-orang yang tidak memiliki warga negara adalah para pengungsi. Berdasarkan hal itulah maka perlu untuk mengaturnya dalam sebuah persetujuan internasional sehingga status orang-orang yang tidak berkewarganegaraan ini dapat diperbaiki¹⁸ dan setidaknya memiliki hak yang sama dengan pengungsi.

Konvensi tahun 1954 ini terdiri dari 42 pasal yang termuat dalam enam Bab. Beberapa pasal yang perlu diketahui seperti pasal 1 yang memberikan rumusan tentang "*stateless person*";¹⁹ kewajiban umum yang harus dipatuhi oleh mereka,²⁰ hak asasi yang melekat kepada dirinya sebagai manusia, seperti hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif,²¹ hak untuk menjalankan agama dan pendidikan agama kepada anak-anak mereka,²² hak kelangsungan tempat tinggal,²³ hak untuk memiliki benda-benda bergerak dan tidak bergerak,²⁴ termasuk juga hak atas karya seni dan hak milik industri,²⁵ hak untuk berserikat,²⁶ hak untuk mendapatkan peker-

¹⁸. Lih. Pembukaan Konvensi Tentang Status Orang-Orang yang Tidak Memiliki Warga Negara (*Convention Relating to the Status of Stateless Persons*.) tahun 1954.

¹⁹. Article 1 berbunyi: 'For the purpose of this Convention, the term "stateless person" means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law'.

²⁰. Pasal 2 Konvensi tahun 1954 mengatur tentang Kewajiban-Kewajiban Umum bahwa: 'Every stateless persons 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 the maintenance of public order.'

²¹. Pasal 3 Konvensi tahun 1954 menyebutkan: 'The Contracting States shall apply the provisions of this Convention to stateless persons without discrimination as to race, religion or country of origin.'

²². Pasal 4 Konvensi tahun 1954 mengatakan bahwa: 'The Contracting States shall accord to stateless persons within their territories treatment at least as favourable as that accorded to their nationals with respect to freedom to practise their religion and freedom as regards the religious education of their children.'

²³. Lih. Pasal 10 Konvensi Tahun 1954

²⁴. Pasal 13 Konvensi Tahun 1954

²⁵. Pasal 14 Konvensi Tahun 1954

²⁶. Pasal 15 Konvensi Tahun 1954

jaan dan hidup yang layak.²⁷ Hak dibidang kesejahteraan,²⁸ misalnya perumahan, pendidikan umum, kebebasan untuk bergerak. Negara peserta Konvensi tahun 1954 juga diharuskan menerbitkan kartu identitas terhadap orang-orang yang tidak memiliki warga negara yang ada di negaranya, juga termasuk dokumen perjalanan. Konvensi ini juga mengatur tentang para pelaut (*seamen*) yang tidak memiliki warga negara.

Konvensi tahun 1954 ini hanya berlaku terhadap orang-orang yang pada saat itu belum menerima bantuan perlindungan dari lembaga-lembaga atau badan-badan PBB lainnya.²⁹ Juga Konvensi ini tidak berlaku terhadap orang-orang yang telah diakui sebagai warga oleh sebuah badan yang berwenang dalam negara itu, sehingga orang itu memiliki hak-hak dan kewajiban yang sama dengan warga negara di negara itu.³⁰

2.2. The Convention on the Reduction of Statelessness (1961)³¹

Konvensi ini disahkan pada tanggal 30 Agustus 1961 melalui Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No. 896 (IX) tanggal 4 Desember 1954. Konvensi tahun 1961 terdiri dari 21 pasal. Secara garis besar mengatur tentang pengurangan terhadap jumlah orang-orang yang tidak memiliki warga negara di dalam wilayah Negara Pihak dengan memberikan status kewarganegaraan terhadap anak-anak mereka yang lahir di negara itu. Pemberian status kewarganegaraan itu merupakan suatu kewajiban yang diberikan oleh Konvensi tahun 1961 dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku di negara itu.

Suatu hal yang patut diketahui adalah terhadap anak-anak yang lahir dari orang-orang yang tidak memiliki status warga negara di atas sebuah kapal laut, pesawat udara dianggap lahir di dalam wilayah Negara

²⁷ Pasal 17-19 Konvensi Tahun 1954

²⁸ Pasal 20-24 Konvensi Tahun 1954

²⁹ Pasal 1 ayat 2 (i,ii) Tahun 1954

³⁰ Lih. Pasal 1 ayat 2 (i, ii), Konvensi tahun 1954.

³¹ Sumber: UN Document Series Symbol: ST/HR/, Secretariat Center for Human Rights

bendera di negara mana pesawat atau kapal itu di daftarkan.³² Konvensi ini juga mengatur tentang hilangnya status kewarganegaraan dari orang-orang yang tidak memiliki warga negara melalui perkawinan, berahirnya perkawinan atau karena mendapatkan status kewarganegaraan lain.³³

2.3. The Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949).

Konvensi Jenewa tanggal 12 Agustus 1949 mengatur tentang perlindungan terhadap penduduk sipil pada waktu terjadi perang. Konvensi ini merupakan Konvensi keempat dari tiga Konvensi Jenewa lainnya yang mengatur tentang perlindungan terhadap korban perang.³⁴ Indonesia telah meratifikasi keempat Konvensi Jenewa tahun 1949 melalui Undang-Undang Nomor 59 tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 No.109).

Berkaitan dengan pengungsi diatur dalam Bagian II berjudul '*Aliens in the Territory of a Party to the Conflict*'. Pasal 44 disebutkan bahwa negara yang bertikai itu tidak boleh memperlakukan para pengungsi yang tidak mendapatkan perlindungan dari satu negara seperti musuh dari negara mana ia bermusuhan. Secara jelas disebutkan dalam Pasal 44 sebagai berikut:

'In applying the measures of control mentioned in the present Convention, the Detaining Power shall not treat as enemy aliens exclusively on the basis of their nationality de jure of an enemy State, refugees who do not, in fact, enjoy the protection of any government.'

Perlindungan terhadap para pengungsi dan orang-orang yang tidak memiliki warga negara yang tidak mendapat perlindungan dari salah satu negara pada waktu terjadi pertikaian bersenjata juga diatur dalam *Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (protokol Tambahan terhadap Konvensi Jenewa tahun

³² Pasal 3 Konvensi tahun 1961.

³³ Pasal 5 Konvensi tahun 1961.

³⁴ Lih. *The Geneva Conventions of August 12, 1949*, International Committee of the Red Cross, ICRC Publication.

1949). Protokol ini kadang disebut juga dengan *The Protocol Additional of 1977* (Protokol Tambahan tahun 1977) tepatnya dalam pasal 73.

Article 73- Refugees and stateless persons.

'Persons who, before the beginning of hostilities, were considered as stateless persons or refugees under the relevant international instruments accepted by the Parties concerned or under the national legislation of the State of refugee or State of residence shall be protected persons within the meaning of Parts I and III of the Fourth Convention, in all circumstances and without any adverse distinction.'

Terhadap para pengungsi dan orang-orang yang tidak memiliki warga negara termasuk orang-orang yang dilindungi (*protected persons*) menurut ketentuan bagian I dan bagian III Konvensi Jenewa IV, sejauh orang-orang itu memenuhi kriteria instrumen internasional dimana Negara itu menjadi Peserta ataupun sesuai kriteria hukum negara tersebut.

2.4. The United Nations Declaration on Territorial Asylum (1967)

Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Suaka Teritorial disahkan dengan suara bulat oleh Majelis Umum perserikatan Bangsa-Bangsa tanggal 14 Desember 1967 melalui Resolusi 2312 (XXII) dan hanya terdiri dari empat pasal saja.

Tujuan dari pada Deklarasi ini adalah untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional, mengembangkan hubungan persahabatan antar bangsa-bangsa dan untuk menyelesaikan masalah-masalah internasional dalam bidang ekonomi, sosial, budaya ataupun yang bersifat kemanusiaan dan didalam mengembangkan dan menghormati hak asasi manusia dan kebebasan fundamental untuk semua orang tanpa didasarkan pada perbedaan ras, seks, bahasa ataupun agama. Oleh karena itu, berkaitan dengan Deklarasi Universal Hak Asasi

Manusia, dimana dalam pasal 14³⁵ dan pasal 13³⁶ disebutkan bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan perlindungan di negara lain karena adanya persekusi dan juga merupakan hak setiap orang untuk kembali dan pergi meninggalkan negaranya, maka disahkanlah Deklarasi Suaka Teritorial ini. Deklarasi Suaka Teritorial ini sangat penting mengingat di antara para pengungsi itu mungkin saja terdapat orang-orang yang mencari suaka (*asylum seekers*).

Pemberian asylum oleh suatu Negara, dalam rangka pelaksanaan kedaulatannya sebagai sebuah negara yang berdaulat. Namun hak untuk mendapatkan asylum itu tidak dapat diberikan apabila sipemohon (*asylee*) melakukan tindak pidana kejahatan terhadap perdamaian, kejahatan perang atau kejahatan terhadap kemanusiaan³⁷

Bila Negara mengalami kesulitan untuk memberikan suaka kepada pemohon, maka Negara baik secara individu ataupun secara bersama-sama ataupun melalui Perserikatan Bangsa-Bangsa akan mempertimbangkan, dalam semangat solidaritas internasional, langkah-langkah untuk meringankan beban negara tersebut.³⁸

Selanjutnya Deklarasi tahun 1967 di atas menentukan bahwa para pemohon suaka itu tidak boleh ditolak di perbatasan, ataupun apabila ia telah memasuki wilayah suatu negara untuk memohon suaka dipulangkan secara paksa ke Negara dimana ia mungkin akan mengalami persekusi, kecuali dengan alasan keamanan nasional ataupun untuk menyelamatkan bangsa, seperti dalam hal *a mass influx of persons*.³⁹

Selanjutnya terhadap orang-orang yang telah mendapat suaka tidak boleh melakukan kegiatan yang ber-

³⁵. Article 14 UDHR 1948: (1) Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution; (2) This right may not be invoked in the case of persecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

³⁶. Article 13 (2) UDHR 1948: 'Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country'

³⁷. Pasal 1 Deklarasi Suaka Teritorial tahun 1967.

³⁸. Pasal 2 (2) Deklarasi Suaka Teritorial tahun 1967

³⁹. Pasal 3 (1) Deklarasi Suaka Teritorial tahun 1967

tentangan dengan tujuan dan prinsip-prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa.⁴⁰

3. Instrumen Regional Tentang Pengungsi

Pada tingkat regional khususnya untuk kawasan Afrika, Eropa dan Amerika Latin terdapat beberapa instrumen pengungsi yang diberlakukan di kawasan tersebut. Misalnya untuk kawasan Afrika terdapat sebuah instrumen yang bernama Konvensi Organisasi Uni Afrika yang mengatur tentang aspek khusus masalah pengungsi di Afrika yang diberi nama *The OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa* yang disahkan di dalam tahun 1969. Deklarasi ini sangat penting untuk kawasan itu, karena memberikan perumusan yang sangat luas tentang pengungsi⁴¹ yang sesuai dengan karakteristik yang ada di kawasan itu.

Sedangkan untuk kawasan lainnya seperti Eropa terdapat beberapa instrumen yang kesemuanya itu ditujukan untuk perlindungan para pengungsi. Misalnya pada Dewan Eropa (*Council of Europe*) instrumen penting antara lain: *Agreement on the Abolition of Visas for Refugees (1959)*; *Agreement on the Transfer of Responsibility for Refugees (1980)*; *Resolution on Asylum to Persons in danger of Persecution (1967)*; *Recommendation on the Harmonization of National Procedures Relating to Asylum (1981)*; *Recommendation on the Protection of Persons not Formally Recognized as Refugees under the 1951 Convention (1984)*. Masih di kawasan Eropa terdapat beberapa ketentuan atau instrumen pada tingkat Masyarakat Eropa (*European Community*) seperti: *Regulation No. 1408/71 on Social Security of Migrant Workers*; *Dublin Convention (1990)*; *Schengen Agreement (1990)*.

Selanjutnya untuk kawasan Amerika Latin, ketentuan yang sangat populer mengatur tentang *asylum* adalah *Cartagena Declaration (1984)* serta beberapa instrumen lain yang mengatur tentang *asylum* diplomatik dan *asy-*

⁴⁰. Pasal 4 Deklarasi Suaka Teritorial tahun 1967

⁴¹. Pasal II

lum teritorial.⁴² Berikut ini akan dijelaskan secara satu persatu mengenai instrumen-instrumen pengungsi seperti yang telah disebutkan di atas.

3.1 Kawasan Afrika

Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa disahkan di Addis Ababa tanggal 10 September 1969 dalam Sidang Luar Biasa Keenam Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Lahirnya Konvensi ini karena banyaknya pengungsi yang timbul di kawasan itu setelah tahun 1951 sebagai akibat gejolak politik dalam negeri negara-negara di Afrika. Karena itu, sidang luar biasa kepala negara dan kepala pemerintahan yang bertemu di Addis Ababa berusaha mencari solusi terbaik untuk mengurangi penderitaan dan kesedihan yang dialami oleh para pengungsi Afrika.

Pendekatan yang dilakukan berdasarkan pendekatan kemanusiaan dengan memperhatikan beberapa ketentuan yang umum atau yang khusus telah diberlakukan di kawasan itu seperti Konvensi tahun 1951 tentang Status Pengungsi, Deklarasi tentang *Asylum Teritorial* tahun 1967.

Beberapa ketentuan yang sangat penting dalam Konvensi Organisasi Uni Afrika yang mengatur tentang aspek khusus masalah pengungsi di Afrika adalah ketentuan Pasal 1 yang memperluas pengertian pengungsi sebagaimana diatur dalam Konvensi tahun 1951 dan Protokol tahun 1967. Tambahan pengertian pengungsi itu terlihat dalam pasal 1 ayat 2. Yang menekankan pada pengungsi yang terjadi akibat adanya agresi, pendudukan, dominasi asing atau peristiwa-peristiwa yang menyebabkan terganggunya ketertiban umum baik di sebagian atau di seluruh wilayah negara.⁴³ Pasal 1 ini juga mengatur tentang

⁴². Dikutip dari: Training Module RLD 1 June 1992 UNHCR, ... *Op Cit.* hal. 22

⁴³. Bunyi lengkap pasal 1(2) Protokol tahun 1967: 'The term "refugee" shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality'.

pengungsi yang memiliki beberapa kewarganegaraan.⁴⁴

Pasal lain yang dianggap penting yaitu Pasal 2 yang mengatur tentang asylum yang didasarkan pada unsur perdamaian dan kemanusiaan dan bukan sebagai tindakan permusuhan oleh negara lain. Selanjutnya apabila para pengungsi itu tidak mendapatkan hak untuk tinggal, maka terhadap yang bersangkutan itu harus diberi tempat tinggal sementara di negara pemberi asylum mana dia pertama kali memperlihatkan dirinya sebagai pengungsi.⁴⁵

Disamping pasal-pasal di atas, pasal 3 mengatur tentang larangan untuk melakukan kegiatan subversif, kegiatan yang bertentangan dengan hukum negara dimana dia mengungsi dan juga perbuatan lain yang bertentangan dengan ketertiban umum masyarakat. Para pengungsi juga diwajibkan untuk tidak melakukan perbuatan yang dapat menimbulkan pe-

⁴⁴. Secara lengkap berbunyi sebagai berikut: 'In the case of a person who has several nationalities, the term " a country of which he is a national" shall mean each of the countries of which he is a national, and a person shall not to be deemed to be lacking the protection of the country of which he is a national if, without any valid reason based on well-founded fear, he has not availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national'.

⁴⁵. Article 2 Asylum: (1) Member State of the OAU shall use their best endeavours consistent with their respective legislations to receive refugees and to secure the settlement of those refugees who, for well-founded reasons, are unable or unwilling to return to their country of origin or nationality. (2) The grant of asylum to refugees is a peaceful and humanitarian act and shall not be regarded as an unfriendly act by any Member State. (3) No person shall be subjected by a Member State to measures such as rejection at the frontier, return or expulsion, which would compel him to return to or remain in a territory where his life, physical integrity or liberty would be threatened for the reasons set out in Article 1, paragraphs 1 and 2; (4) Where a Member State finds difficult in continuing to grant asylum to refugees, such Member State may appeal directly to other Member States and through the OAU, and such other Member State shall in the spirit of African solidarity and international co-operation take appropriate measures to lighten the burden of the Member State granting asylum; (5) Where a refugee has not received the right to reside in any country of asylum, he may be granted temporary residence in any country of asylum in which he first presented himself as a refugee pending arrangement for his resettlement in accordance with the preceding paragraph; (6) For reasons of security, countries of asylum shall, as far as possible, settle refugees at a reasonable distance from the frontier of their country of origin.'

runcingan permusuhan antara dua Negara Anggota, baik melalui pers ataupun radio.⁴⁶

Pasal 4 mengatur tentang prinsip nondiskriminasi⁴⁷ yang harus diperhatikan oleh Negara Anggota OAU terhadap para pengungsi yang ada di wilayah negara mereka. Ketentuan ini sama dengan ketentuan dalam instrumen pengungsi lainnya.

Tak kalah pentingnya adalah pasal 5 yang mengatur tentang repatriasi sukarela. Ditentukan bahwa pemulangan para pengungsi ke negara asal mereka tidak boleh dilakukan dengan paksa. Negara asal pengungsi harus menerima para pengungsi yang pulang dengan sukarela itu dengan menyediakan fasilitas pemukiman dan memberikan hak dan kewajiban yang sama seperti warga lainnya. Para pengungsi yang pulang itu tidak boleh dihukum. Lengkapnya pasal 5 itu adalah sebagai berikut:

Article 5
Voluntary Repatriation

1. The essentially voluntary character of repatriation shall be respected in all cases and no refugee shall be repatriated against his will.
2. The country of asylum, in collaboration with the country of origin, shall make adequate arrangements for the safe return of refugees who request repatriation.
3. The country of origin, on receiving back refugees, shall facilitate their resettlement and grant them the full rights and privileges of nationals of the country, and subject them to the same obligations.
4. Refugees who voluntarily return to their country shall in no way be penalized for having left it for any of the reasons giving rise to refugee situations. Whenever

⁴⁶. Article 3 (Prohibition of Subversive Activities): (1) Every refugee has duties to the country in which he finds himself, which require in particular that he conforms with its laws and regulations as well as with measures taken for the maintenance of public order. He shall also abstain from any subversive activities against any Member State of the OAU; (2) Signatory States undertake to prohibit refugees residing in their respective territories from attacking any State Member of the OAU, by any activity likely to cause tension between Member States, and in particular by use of arms, through the press, or radio.

⁴⁷. Lih. Pasal 4 Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa (1969)

necessary, an appeal shall be made through national information media and through the Administrative Secretary-General of the OAU, inviting refugees to return home and giving assurance that the new circumstances prevailing in their country of origin will enable them to return without risk and to take up a normal and peaceful life without fear of being disturbed or punished, and that the text of such appeal should be given to refugees and clearly explained to them by their country of asylum.

5. Refugees who freely decide to return to their homeland, as a result of such assurance or on their own initiative, shall be given every possible assistance by the country of asylum, the country of origin, voluntary agencies and international and intergovernmental organizations, to facilitate their return.

Juga perlu diketahui dalam Konvensi tahun 1969 ini adalah ketentuan tentang dokumen perjalanan yang harus dikeluarkan oleh Negara Anggota terhadap para pengungsi. Ketentuan ini sesuai dengan apa yang dikehendaki dalam Konvensi tahun 1951.⁴⁸ Disamping itu Konvensi tahun 1969 ini juga merupakan konvensi regional yang sangat efektif dan merupakan tambahan terhadap Konvensi tahun 1951 tentang Status Pengungsi.⁴⁹

3.2. Kawasan Eropa

Untuk kawasan Eropa terdapat banyak sekali instrumen pengungsi yang dapat dijadikan landasan dalam memberikan perlindungan terhadap para pengungsi. Instrumen itu dapat dikelompokkan dalam dua bagian yaitu instrumen pengungsi yang dikeluarkan oleh Dewan Eropa dan Masyarakat Eropa.

1. Dewan Eropa (Council of Europe)

Paling tidak ada lima buah instrumen yang dapat dijadikan pegangan terhadap pengaturan masalah pengungsi. Instrumen itu adalah:

⁴⁸. Lih. Pasal 6: Travel Documents, Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa

⁴⁹. Lih. Pasal 8: Cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

a). Agreement on the Abolition of Visas for Refugees (1959)

Perjanjian ini diberlakukan pada tanggal 9 April 1960. Secara garis besar mengatur tentang kemudahan-kemudahan yang diberikan oleh Negara Anggota Perjanjian terhadap para pengungsi yang berada di dalam wilayah negara mereka sejauh pengungsi itu memiliki dokumen perjalanan yang dikeluarkan sesuai dengan ketentuan Konvensi tentang Status Pengungsi tanggal 28 Juli 1951 ataupun Perjanjian tentang dikeluarkannya Dokumen Perjalanan untuk Pengungsi tanggal 15 Oktober 1946. Kemudahan yang diberikan antara lain mereka tidak diharuskan memiliki visa untuk memasuki Negara Anggota Persetujuan. Ketentuan tentang visa ini hanya berlaku selama masa tiga bulan kunjungan. Sehingga untuk mereka yang menginginkan kunjungan melebihi ketentuan yang ditetapkan mereka harus mengajukan permohonan visa masuk.⁵⁰

b). European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees (1980)

Persetujuan Eropa tentang Pengalihan Tanggungjawab terhadap Pengungsi ini di sahkan di Strasbourg pada tanggal 16 Oktober 1980. Persetujuan ini bertujuan di samping untuk mengalihkan tanggung jawab terhadap para pengungsi yang telah tinggal selama dua tahun di dalam wilayah Negara Anggota Persetujuan untuk dipindahkan ke negara lain,⁵¹ juga untuk meningkatkan persatuan dan kesatuan negara-negara Eropa.⁵²

Untuk sampai pada pengalihan ke negara lain itu, dokumen perjalanan yang dimiliki oleh para pengungsi harus diperpanjang atau di perbaharui oleh Negara pertama dimana pengungsi bertempat tinggal. Para pengungsi itu tidak dapat disuruh

⁵⁰. Lih. Pasal 1 ayat 1-2 European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees (1959) entered into force April 9, 1960.

⁵¹. Lihat Pasal 2 ayat 1 European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees (1980)

⁵². Lih. Dasar Pertimbangan Persetujuan.

untuk meninggalkan negara ke dua sekedar untuk mendapatkan izin perpanjangan ataupun pembaharuan terhadap dokumen perjalanan yang mereka miliki.

c). Resolution (14) 1967 Asylum to Persons in danger of Persecution

Resolusi ini disahkan oleh Deputi para Menteri pada tanggal 29 Juni 1967. Dasar pertimbangan yang dirujuk dalam resolusi ini adalah:

- Recommendation 293 (1961) of the Assembly on the right of asylum;
- Recommendation 434 (1965) of the Assembly on the granting of the right of asylum to Europe refugees;
- Article 3 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Terdapat empat rekomendasi yang dituangkan dalam Resolusi No. 14 tahun 1967 di atas, yaitu:

1. They should act in a particular liberal and humanitarian spirit in relation to persons who seek asylum on their territory;
2. They should, in the same spirit, ensure that no one shall be subjected to refusal of admission at the frontier, rejection, expulsion or any other measure which would have the result of compelling him to return to, or remain in, a territory where he would be in danger of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion;
3. If, in order to safeguard national security or protect the community from serious danger, a member Government contemplates taking measures which might entail such consequences, it should, as far as possible and under such conditions as it may consider appropriate, accord to the individual concerned the opportunity of going to a country other than that where he would be in danger of persecution;

4. Where difficulties arise for a member State in consequence of its action in accordance with the above recommendations, Government of other member States should, in a spirit of European solidarity and of common responsibility in this field, consider individually, or in-cooperation, particularly in the framework of the Council of Europe, appropriate measures in order to overcome such difficulties.

d). Recommendation No. R (1981) 16 on the Harmonization of National Procedures Relating to Asylum.

Rekomendasi ini disahkan oleh Kepanitiaan para Menteri tanggal 5 November 1981 dalam Sidang Deputi para Menteri yang ke 339, dengan maksud untuk mengharmoniskan ketentuan perundang-undangan nasional dari negara-negara anggota Dewan Eropa dalam menetapkan prosedur dalam pemberian suaka kepada para pencari suaka.

Rekomendasi ini berisikan sepuluh prinsip yang harus dipatuhi oleh negara anggota Dewan Eropa, misalnya dalam prinsip 1 'The decision on an asylum request shall be taken only by a central authority'. Jadi yang menentukan untuk memberikan suaka terhadap para pemohon suaka adalah kewenangan pusat.⁵³

Beberapa dasar pertimbangan Rekomendasi di atas yang dijadikan rujukan seperti Pasal 15 Statuta Dewan Eropa. Juga memperhatikan tujuan dibentuknya Dewan Eropa adalah untuk meningkatkan persatuan antara negara-negara Eropa. Juga Konvensi tentang Status Pengungsi tahun 1951 beserta Protokol tahun 1967 tentang Penentuan Status Pengungsi.

Memperhatikan sikap kemanusiaan dari negara anggota Dewan Eropa terhadap para pencari

⁵³ Lih: Recommendation No. R (1981) 16 on the harmonization of national procedures relating to asylum.

suaka serta komitmen mereka terhadap prinsip *non-refoulement* seperti tertuang dalam Resolusi (67) 14 mengenai pemberian suaka terhadap orang-orang yang dalam bahaya persekusi.

- e). Recommendation on the Protection of Persons not Formally Recognized as Refugees under the 1951 Convention (1984).

Direkomendasikan kepada seluruh negara anggota Dewan Eropa bahwa tidak seorangpun yang boleh ditolak permohonannya di perbatasan wilayah, dipulangkan ataupun dengan cara lain yang dapat membuat para pemohon itu di kembalikan atau tetap berada dalam wilayah di mana dia merasa terancam akan perkusi karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam salah satu kelompok sosial ataupun karena pendapat politik mereka. Terhadap mereka ini harus mengajukan permohonan apakah orang itu diakui atau tidak sebagai pengungsi menurut Konvensi tahun 1951 atau Protokol 1967. Secara lengkap rekomendasi itu berbunyi adalah sebagai berikut:⁵⁴

'Recommends that governments of member states, without prejudice to the exceptions provided for in Article 33, paragraph 2, of the Geneva Convention, ensure that the principle according to which no person should be subjected to refusal of admission at the frontier, rejection, expulsion or any other measure which would have the result of compelling him to return to, or remain in, a territory where he has a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, shall be applied regardless of whether this person has been recognized as a refugee under the Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967'.

2. Masyarakat Eropa (European Community)

Disamping beberapa instrumen yang dikeluarkan oleh Dewan Eropa di atas, masih terdapat beberapa

⁵⁴ Lih. Recommendation No. R (1984) 1 on the Protection of Persons Satisfying the Criteria in the Geneva Convention who are not Formally Recognized as Refugees.

ketentuan atau instrumen pada tingkat Masyarakat Eropa (*European Community*) yang berkaitan dengan masalah pengungsi seperti:

- a). Regulation No. 1408/71 on Social Security of Migrant Workers;
- b). Dublin Convention (1990) dan
- c). Schengen Agreement (1985).

Secara garis besar instrumen di atas mengatur tentang tanggungjawab negara anggota dalam menentukan kriteria tentang permohonan suaka apabila si pemohon telah memasuki satu atau beberapa Negara Anggota Masyarakat Eropa. Ketentuan ini secara tegas di atur dalam Dublin Convention tahun 1990. Demikian halnya dengan Schengen Agreement yang ditandatangani oleh negara-negara Benelux tahun 1990 isinya hampir sama dengan Dublin Convention tahun 1990. Berikut ini akan dijelaskan ketentuan di atas.

- a). Regulation No. 1408/71 on Social Security of Migrant Workers

Council Regulation (EEC) No. 3811/86 tanggal 11 Desember 1986 tentang jaminan sosial terhadap para pekerja, orang-orang yang bekerja sendiri termasuk anggota keluarga mereka yang pindah ke wilayah negara Masyarakat Eropa telah mengamendemen *Regulation No. 1408/71 on Social Security of Migrant Workers* dan Regulation (EEC) No. 574/72 yang menggariskan tentang prosedur untuk menerapkan *Regulation (EEC) No. 1408/71*.

- b). Dublin Convention (1990)

Lengkapnya Konvensi Dublin ini berjudul *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities* ditandatangani di Dublin pada tanggal 15 Juni 1990. Konvensi ini menetapkan beberapa kriteria yang harus diterapkan dalam memeriksa permo-

honan suaka. Kriteria itu sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat 2, lengkapnya sebagai berikut:

- If the applicant for asylum has a family member who has been recognized as having refugee status within the meaning of the Geneva Convention in a Member State, and is legally resident there, that state will be responsible, provided the person concerned so desires (Article 4);
- If the applicant is in possession of a valid residence permit, the Member State which issued it will be responsible for examining the application for asylum (Article 5(1));
- If the applicant is in possession of one or more valid visas or visas that have expired, the Member State that issued it/them will be responsible for examining the asylum application (Article 5(2) to (4));
- If it can be proved that the applicant for asylum irregularly crossed the border into a Member State by land, sea or air, having come from a non-member state, the Member State thus entered will be responsible, unless the applicant has been living in the Member State where the application for asylum was presented for at least six months before making the application (Article 6);
- The Member State responsible for controlling the entry of the alien into the territory of the Member States will be responsible for examining the application for asylum unless the alien first entered a Member State where the visa obligation is waived, before presenting an application for asylum in another Member State where the visa obligation is also waived (Article 7);
- If none of these criteria applies, the first Member State in which the application for asylum is lodged is responsible for examining it (Article 8);
- However, any Member State, even if it is not responsible under the criteria laid down in the Convention, may, for humanitarian reasons, examine an application for asylum at the request of another Member State, provided that the applicant so desires (Article 9).

Selanjutnya dalam Bagian 3 paragraf 4 (*Contents*) mengatur tentang tanggung-jawab Negara Anggota Masyarakat Eropa dalam memeriksa per-

mohonan suaka. Ketentuan itu dijelaskan berikut ini.

The Member State responsible is required to:

- complete the examination of the application for asylum and take charge of the applicant throughout this period (Articles 10 and 11);
- take back the applicant for asylum whose application is being examined, who has withdrawn his/her application or whose application has been rejected and who is illegally in another Member State (Articles 12 and 13).

c). Schengen Agreement (1985).

Seperti disebutkan di muka bahwa Persetujuan Schengen ini dilaksanakan pada tanggal 14 Juni 1985 antara Pemerintah dari negara-negara Uni Ekonomi Benelux Republik Federasi Jerman dan Republik Perancis mengenai penghapusan secara pelan-pelan terhadap pemeriksaan di perbatasan. Persetujuan ini hampir sama dengan Konvensi Dublin, terdiri dari 142 pasal, yang terbagi dalam 8 judul. Masing-masing judul itu terdiri dari beberapa bab.

3. Kawasan Amerika Latin.

Kawasan Amerika Latin merupakan kawasan yang masih bergejolak secara sosial, politik dan budaya. Di kawasan Amerika Latin ini,⁵⁵ lembaga asylum⁵⁶ tumbuh, berkembang dan dipraktekkan sehingga menjadi hukum kebiasaan internasional regional.⁵⁷ Hukum internasional

⁵⁵. Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional: Buku I-Bagian Umum*, Cetakan Pertama Maret 1976, Penerbit Binacipta Bandung, hal. 7-8.

⁵⁶. Lembaga asilum ini telah berusia 300 tahun lih. Nasima E-Yamchi, *A Brief Look at Asylum in European History*, dalam: <http://www.fh.fulda.de/iceus/ipw/2-asylum.htm>.

⁵⁷. Dalam kasus asylum antara Columbia dan Peru, Pemerintah Kolumbia mengklaim bahwa Negara itu berhak untuk memberikan asylum terhadap Haya de la Torre warganegara Peru yang meminta suaka politik di Kedutaan Besar Kolumbia di Peru bahwa hak itu tidak saja timbul dari perjanjian yang diadakan oleh negara itu melainkan juga bersumber pada kebiasaan setempat yang khusus di Amerika Latin. Lih. [1950] I.C.J. Rep. 266, at 276-78 dalam: Hugh M. Kindred, Jean-Gabriel Castel,

regional atau hukum internasional spesial memiliki peranan yang sangat penting bagi pertumbuhan dan perkembangan hukum internasional. Sekarang ini asylum sudah menjadi hukum internasional yang sudah tidak perlu diragukan lagi.

Berkaitan dengan masalah di atas, konvensi yang mengatur tentang pengungsi yang sangat mutakhir adalah Deklarasi Kartagena tahun 1984. Deklarasi ini disahkan berdasarkan hasil dari Kolokium yang berjudul "Perlindungan terhadap Pengungsi di Amerika Tengah, Meksiko dan Panama: Problem yuridis humaniter" yang diselenggarakan di Kartagena, Kolumbia dari tanggal 19-22 November 1984.

Deklarasi Kartagena ini tetap memperhatikan komitmen Negara-Negara di Amerika Latin mengenai masalah pengungsi yang tertuang dalam *Contadora Act on Peace and Co-operation in Central America*. Hasil dari Kolokium tahun 1984 di atas menganjurkan kepada negara-negara di Amerika Latin untuk menerapkan prosedur konstitusi ikut serta kepada Konvensi tahun 1951 dan Protokol 1967 mengenai Status Pengungsi bagi negara yang belum ikut serta pada dua instrumen internasional pengungsi itu.⁵⁸ Juga istilah pengungsi dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 di tuangkan dalam Deklarasi Kartagena dan membedakannya dengan kategori migran. Tetapi definisi pengungsi yang terdapat dalam dua instrumen internasional itu dan juga defisini pengungsi yang dimuat dalam Konvensi OAU diperluas pengertiannya yaitu:

'persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order'.⁵⁹

Melalui Deklarasi ini juga Negara-negara di kawasan Amerika Latin sepakat untuk membantu tugas yang diemban oleh UNHCR di Amerika Latin dan menciptakan koordinasi langsung untuk memfasilitasi agenda yang telah mereka buat.⁶⁰

William C. Graham, et al., *Internasional Law: Chieflly as Interpreted and Applied in Canada*, Fourth Edition, 1987 Emond Montgomery Publications Limited, hal. 191.

⁵⁸. Poin (a) Deklarasi Kartagena 1984.

⁵⁹. Lih. Bagian III (3) Deklarasi Kartagena, 1984.

⁶⁰. Poin (e) Deklarasi Kartagena 1984

Satu prinsip yang selalu diperhatikan dalam hal pengungsi adalah prinsip *voluntarily repatriation* bahwa terhadap para pengungsi itu tidak boleh dipulangkan ke negara asal atau ke negara lain dengan cara paksa. Pemulangan atau pengiriman itu hanya dapat dilakukan atas keinginan suka rela dari para pengungsi itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Brownlie, Ian., *Principles of Public International Law*, Third Edition, The English Language Book Society and Oxford University Press, 1979.
- Cartagena Declaration on Refugees., 1984.
- Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*, United Nations, New York, 1994.
- Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa (1969)
- Enny Soeprapto, "Perlindungan Internasional Pengungsi dan Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Pengungsi, Suatu Pengantar", Makalah disampaikan pada Seminar Sehari mengenai Aspek Hukum *Refugees* dan *Displaced Persons*, Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, Padang, 30 Juli 1998.
- European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees (ETS No. 031) entered into force April 9, 1960;
- European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees (Strasbourg, 16.X.1980).
- European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees (1980)
- Kindred, Hugh M., Castel, Jean-Gabriel., Graham, William C., *Internasional Law: Chielfly as Interpreted and Applied in Canada*, Fourth Edition, 1987 Emond Montgomery Publications Limited.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional: Buku I-Bagian Umum*, Cetakan Pertama Maret 1976, Penerbit Binacipta Bandung.
- Recommendation No. R (1981) 16 on the harmonization of national procedures relating to asylum.
- Starke, J. G., *Introduction to International Law*, Ninth Edition, London, Butterwrths, 1984, hal. 17

- The 1969 Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa .
- Training Module RLD 1 June 1992 UNHCR, *An Introduction to the International Protection of Refugees*.
- The Geneva Conventions of August 12, 1949*, International Committee of the Red Cross, ICRC Publication.
- Travel Documents, Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa
- UNHCR, *Konvensi Pengungsi Tahun 1951: Pertanyaan dan Jawaban*, Diterbitkan oleh UNHCR Public Information Section, hal. 10 (t.t)
- UN Document Series Symbol: ST/HR/, Secretariat Center for Human Rights
- United Nations Declaration on Territorial Asylum
- Yamchi, Nasima E-, *A Brief Look at Asylum in European History*, dalam: <http://www.fh.fulda.de/iceus/ipw/2-asylum.htm>.

BAB

5

Pengungsi dan Hak Asasi Manusia

A. PENDAHULUAN

Pada tingkat internasional, terdapat 25 buah konvensi internasional yang berkaitan dengan hak asasi manusia dan hampir seluruh konvensi itu telah ditanda tangani, diratifikasi atau

BAB V PENGUNGSIS DAN HAK ASASI MANUSIA

Usmawadi, SH., MH.

A. PENDAHULUAN

Pengungsi adalah sekelompok manusia yang terpaksa meninggalkan kampung halaman, teman dan kerabat mereka, karena adanya rasa takut yang sangat mengancam keselamatan kehidupan diri pribadi, dan keluarga mereka. Keputusan untuk pergi mengungsi merupakan sebuah keputusan yang sulit diambil setelah sekian lama berada dalam situasi yang tidak menentu karena segala usaha dan upaya yang dilakukan tidak berhasil. Para pengungsi umumnya tidak dibekali dengan dokumen perjalanan. Sehingga banyak di antara mereka mengalami perlakuan yang sewenang-wenang di negara asal ataupun di negara persinggahan maupun di negara tujuan mereka. Perlakuan yang umum terjadi terhadap para pengungsi seperti penyiksaan, perkosaan, diskriminasi, dan dipulangkan secara paksa (*refoulement*). Kesemuanya itu menjurus kepada pelanggaran hak-hak individu manusia. Karena itu didalam membicarakan pengungsi pembahasan juga dikaitkan dengan hak asasi manusia yang berlaku secara universal.

B. PERLINDUNGAN INTERNASIONAL HAK ASASI MANUSIA

Pada tingkat internasional terdapat 25 buah konvensi internasional yang berkaitan dengan hak asasi manusia dan hampir seluruh konvensi itu telah ditanda tangani, diratifikasi atau

diaksesi oleh negara-negara di dunia. Untuk lebih jelas konvensi-konvensi hak asasi manusia dimaksud adalah sebagai berikut.

Nama Konvensi-Konvensi Internasional Hak Asasi Manusia	
(1)	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)
(2)	International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)
(3)	Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights
(4)	Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights aiming at the abolition of the death penalty
(5)	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
(6)	International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid.
(7)	International Convention against Apartheid in Sports
(8)	Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide
(9)	Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity
(10)	Convention on the Rights of the Child.
(11)	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
(12)	Convention on the Political Rights of Women
(13)	Convention on the Nationality of Married Women
(14)	Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages.
(15)	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
(16)	Slavery Convention of 1926
(17)	1953 Protocol amending the 1926 Convention
(18)	Slavery Convention of 1926 as amended
(19)	Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others
(20)	Convention on the Reduction of Statelessness
(21)	Convention relating to the Status of Stateless Persons
(22)	Convention relating to the Status of Refugees
(23)	Protocol Relating to the Status of Refugees
(24)	Convention on the rights of migrant workers and the members of their families.

Sumber: United Nations, *Human Rights, International Instruments: Chart of Ratification as at 31 December 1996*, United Nations, New York and Geneva, 1997, ST/HR/4/Rev.15.

Disamping 25 buah Konvensi Internasional tentang hak asasi manusia di atas, Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa banyak memuat tentang ketentuan hak asasi manusia. Dapat dikatakan bahwa Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa merupakan ketentuan payung daripada hak asasi manusia. Dimana semua konvensi-konvensi internasional tentang hak asasi manusia selalu

merujuk Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai salah satu dasar pertimbangan.

Disamping itu juga dikenal dengan apa yang disebut *Bill of Human Rights* yang terdiri dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM/ UDHR) 1948, Kovenan International tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*ICESCR/International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) dan Kovenan International tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*ICCPR/ International Covenant on Civil and Political Rights* dan *Optional Protocol ICCPR*) tahun 1967.

1. Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa

Dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, masalah hak asasi manusia mendapat perhatian utama, yaitu ditempatkan pada alinea ke dua Pembukaan Piagam yang berbunyi:¹

'to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small.'

Hak asasi manusia adalah hak mendasar, dalam harga diri dan nilai-nilai individu manusia, kesederajatan antara laki-laki dan perempuan dan kesederajatan antara bangsa-bangsa yang besar dan yang kecil. Penghormatan terhadap hak asasi manusia dalam Pembukaan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai akibat dari kejahatan perang yang telah dua kali terjadi dalam peradaban umat manusia.² Hak asasi manusia itu juga diterapkan dengan tidak membedakan ras, jenis kelamin, bahasa atau agama.³

2. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948

Hak-hak lain yang melekat pada diri pengungsi sebagai individu manusia diatur secara lengkap dalam DUHAM 1948.

¹. Kelahiran Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai akibat dari kejahatan Perang Dunia II yang banyak menimbulkan korban, kesengsaraan terhadap umat manusia (lih. Pembukaan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

² Lih. Preambul Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1945, Alinea Pertama

³ Lih. Pasal 55 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1945, poin c.

Tidak kurang terdapat 29 pasal DUHAM 1948 yang merinci jenis-jenis hak dan kebebasan yang dimiliki oleh manusia yang pelaksanaannya tidak boleh didasarkan kepada ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik, asal kebangsaan, hak milik, kelahiran dan status lainnya. Misalnya Pasal 2 menyebutkan bahwa

'Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status'.⁴

Yang sangat mengesankan berkaitan dengan pengungsi adalah pasal 13 ayat 2 yang mengatur tentang hak seseorang untuk bepergian ataupun meninggalkan negara asal mereka. Secara jelas disebutkan dalam Pasal 13 ayat 2 adalah sebagai berikut:

'Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country'.

DUHAM 1948 karena sifatnya yang universal sehingga menjadi model ideal untuk acuan dasar dari dokumen-dokumen hak asasi manusia ataupun konstitusi-konstitusi yang terdapat dalam beberapa negara⁵ dan dianggap sebagai *The New Magna Charta of Human Rights*. Akibatnya walaupun instrumen HAM ini hanya berbentuk "deklarasi", namun telah memiliki daya laku dan mengikat terhadap negara-negara berdasarkan hukum kebiasaan internasional. Berbeda dengan instrumen HAM yang berbentuk *treaty*.⁶

⁴ ____ *Human Rights, The International Bill of Human Rights*. Fact Sheet No. 2. United Nations Geneva 1992. Hlm. 21.

⁵ Dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (1950-1959) sangat lengkap mengatur tentang hak asasi manusia. Ini sebagai akibat dari DUHAM 1948. Kembalinya Indonesia ke Undang-Undang Dasar 1945 sejak tahun 1959 dan terus berlangsung sampai dengan kejatuhan rezim Suharto di tahun 1998 yang memelopori lahirnya rezim Orde Baru merupakan masa kegelapan HAM di Indonesia (lih. A. Romsan, "Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia", Makalah disampaikan pada Penataran Hak Asasi Manusia yang diselenggarakan oleh Polda Palembang, tanggal 6 Juni 2000).

⁶ Mochtar Kusumaatmadja telah menginventarisir tidak kurang terdapat 11 jenis perjanjian internasional yang sering dilakukan oleh negara-negara. Jenis perjanjian seperti ini tidak memiliki arti yang spesifik, selain daripada dimaksudkan untuk melahirkan beberapa hak dan kewajiban tertentu bagi negara-negara yang membuatnya. Nama-nama perjanjian internasional itu antara lain adalah Treaty, Pact, Convention, Charter, Statute, Declaration, Protocol, Arrangement, Accord, Modus Vivendi, Covenant, dsb. Lih. Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Inter-*

3. ICCPR dan ICESCR

Oleh karena DUHAM 1948 hanya berupa deklarasi maka agar masalah hak asasi manusia memiliki daya ikat berdasarkan hukum internasional, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa mengesahkan dua instrumen HAM yaitu: *Internasional Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)*⁷ dan *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*.⁸

Tidak semua negara-negara di dunia, terutama negara-negara berkembang dimana HAM masih merupakan isu yang sensitif dan problematik telah meratifikasi *ICCPR* dan *ICESCR* ke dalam perundangan nasional mereka. Salah satu kendalanya adalah ketentuan Pasal 1 dari kedua instrumen HAM ini yang memberikan pengakuan terhadap kelompok bangsa atau masyarakat (*peoples*) dapat menuntun hak untuk menentukan nasib sendiri, hak berpolitik, dan hak dalam bidang ekonomi dan kebudayaan. Secara jelas disebutkan dalam Pasal 1 *ICCPR* dan *ICESCR* bahwa:

'All peoples have the right of self determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development'.⁹

Kekhawatiran bagi negara berkembang untuk segera meratifikasi instrumen HAM di atas adalah akibat hukum dari ratifikasi, yaitu bahwa setiap isu tentang penghormatan dan pelanggaran HAM bukan lagi urusan dalam negeri suatu negara. Sebetulnya kekhawatiran seperti ini tidak beralasan sama sekali, karena dalam hukum perjanjian internasional telah memberikan beberapa kemudahan terhadap negara untuk terikat, ikut serta dalam suatu perjanjian internasional dengan menggunakan fasilitas lembaga reservasi (pensyaratan). Melalui lembaga ini suatu negara dapat saja terikat dengan se-

nasional, Buku I – Bagian Umum, Penerbit Binacipta, Bandung, Cet. Pertama, tahun 1976, hal. 110.

⁷ Disahkan dan terbuka untuk penandatanganan, ratifikasi dan ikut serta (aksesi) oleh Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 2200 A (XXI) dan diberlakukan tanggal 3 Januari 1976 sesuai dengan ketentuan Pasal 27.

⁸ Disahkan dan terbuka untuk penandatanganan, ratifikasi dan ikut serta (aksesi) oleh Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 2200 A (XXI) tanggal 16 Desember 1966 dan diberlakukan tanggal 123 Maret 1976 sesuai dengan ketentuan Pasal 27.

⁹ Lih. Pasal 1 *ICCPR* dan *ICESCR*.

buah perjanjian internasional, tetapi dengan mengajukan beberapa persyaratan terhadap pasal-pasal yang dianggap sensitif dengan situasi dan kondisi dalam negeri negara yang bersangkutan.¹⁰

Walaupun demikian, terdapat beberapa pasal dalam ICCPR yang tidak tunduk kepada ketentuan ratifikasi. Artinya Negara Peserta Konvensi ICCPR tidak dapat melakukan persyaratan (reservasi) terhadap ketentuan pasal-pasal tersebut dengan alasan apapun juga. Pasal-pasal itu adalah : pasal 6, 7, 8 (para 1 dan 2), 11, 15, 16, dan 18. Secara lengkap bunyi pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut:

Article 6

1. Every human being has the inherent right to life. This right shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life.
2. In countries which have not abolished the death penalty, sentence of death may be imposed only for the most serious crimes in accordance with the law in force at the time of the commission of the crime and not contrary to the provision of the present Covenant and to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. This penalty can only be carried out pursuant to a final judgement rendered by a competent court.
3. When deprivation of life constitutes the crime of genocide, it is understood that nothing in this Article shall authorize any State Party to the present Covenant to derogate in any way from any obligation assumed under the provisions of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.
4. Anyone sentenced to death shall have the right to seek pardon or commutation of the sentence. Amnesty, pardon or commutation of the sentence of death may be granted in all cases.
5. Sentence of death shall not be imposed for crimes committed by persons below eighteen years of

¹⁰ Untuk memahami tentang lembaga reservasi ini lih. Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional, Buku I – Bagian Umum*, Penerbit Binacipta, Bandung, Cet. Pertama, tahun 1976, hal.124-125

age and shall not be carried out on pregnant women.

6. Nothing in this Article shall be invoked to delay or to prevent the abolition of capital punishment by any State Party to the present Covenant.

Article 7

No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his free consent to medical or scientific experimentation.

Article 8

1. No one shall be held in slavery, slavery and the slave in all their forms shall be prohibited.
2. No one shall be held in servitude.
3.
 - a. No one shall be required to perform forced or compulsory labour;
 - b. Paragraph 3.a shall not be held to preclude, in countries where imprisonment with hard labour may be imposed as a punishment for a crime, the performance of hard labour in pursuance of a sentence to such punishment by a competent court.
 - c. For the purpose of this paragraph the term 'forced or compulsory labour' shall not include:
 - i. Any work or service, not referred to in subparagraph *b*, normally required of a person who is under detention in consequence of a lawful order of a court, or of a person during conditional release from such detention;
 - ii. Any service of a military character and, in countries where conscientious objection is recognized, any national service required by law of conscientious objection;
 - iii. Any service exacted in cases of emergency or calamity threatening the life or well-being of the community;

- iv. Any work or service which forms of normal civil obligations.

Article 11

No one shall be imprisoned merely on the ground of inability to fulfil a contractual obligation.

Article 15

1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence, under national or international law, at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time when the criminal offence was committed. If, subsequent to the commission of the offence, provision is made by law for the imposition of the lighter penalty, the offender shall benefit thereby.
2. Nothing in this Article shall prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed was criminal according to the general principles of law recognized by the community of nations.

Article 16

Everyone shall have the right to recognition everywhere as a person before the law.

Article 18

1. Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. This right shall include freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice, and freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching.
2. No one shall be subject to coercion which would impair his freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice.
3. Freedom to manifest one's religion or belief may be subject only to such limitation as are prescribed by law and are necessary to protect public

safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others.

4. The State Party to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pasal-pasal yang tidak dapat direservasi oleh negara-negara adalah berkaitan dengan hak untuk hidup, larangan untuk melakukan penyiksaan dan perbuatan yang tidak manusiawi, perbudakan, larangan yang berkaitan dengan ketidak sanggupannya seseorang untuk memenuhi suatu perjanjian dalam hukum privat, juga termasuk perbuatan yang tidak dapat dianggap sebagai kesalahan atau pelanggaran apabila perbuatan tidak termasuk dalam kesalahan atau pelanggaran baik menurut hukum nasional ataupun hukum internasional. Disamping itu, pasal-pasal di atas juga memberikan pengakuan terhadap keberadaan diri seseorang sebagai manusia dan juga kebebasan seseorang untuk mengeluarkan pendapat, fikiran dan agama.

C. INSTRUMEN REGIONAL HAK ASASI MANUSIA

Pada lingkup regional telah diterima empat instrumen mengenai hak asasi manusia yang semuanya sudah berlaku di beberapa kawasan tertentu, seperti kawasan Eropa, Amerika dan Afrika.¹¹ Misalnya di:

1. Kawasan Eropa

Di kawasan Eropa terdapat beberapa konvensi yang mengatur masalah hak asasi manusia, yaitu *The European Convention on Human Rights* (Rome, 4. XI. 1950) atau *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950*,¹² dan *The European Charter on Social* (1961).

Konvensi Eropa mengenai Hak Asasi Manusia (1950) ditandatangani di Roma tanggal 4 Nopember 1950, terdiri

¹¹. D.J. Hariss., *Cases and Materials on International Law*, Swett & Maxwell, London, 1998., hal.624-625

¹².Council of Europe., *The European Convention on Human Rights*., 1996, hal.2

dari 66 pasal, sampai dengan tahun 1994 telah diikuti oleh pembuatan 11 Protokol. Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia beserta protokolnya merupakan *bill of rights* yang komprehensif mengenai hak asasi manusia model liberal Barat, yang dilahirkan Dewan Eropa.¹³

Dalam Pembukaan Konvensi di atas jelas-jelas merujuk DUHAM 1948 sebagai pertimbangannya yang menyebutkan:

'Considering the Universal Declaration of Human Rights proclaimed by the General Assembly of the United Nations on 10th December 1948.'

Tidak mengherankan kalau isi Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia hampir sama dengan DUHAM 1948. Misalnya hak untuk hidup,¹⁴ hak atas pengadilan yang jujur,¹⁵ hak berkenaan kehidupan pribadi dan keluarga,¹⁶ hak untuk menikah,¹⁷ hak untuk mendapatkan upaya hukum di tingkat nasional.¹⁸

Sedangkan kebebasan-kebebasan yang diatur dalam konvensi ini adalah: kebebasan untuk berpikir, keyakinan dan agama,¹⁹ kebebasan berekspresi,²⁰ kebebasan berkumpul dan berserikat.²¹ Kemudian larangan melakukan tindak penyalahgunaan hak,²² perbudakan dan kerja paksa,²³ diskriminasi,²⁴ dan penyalahgunaan hak.²⁵

Perlu untuk diketahui bahwa Konvensi Eropa di atas walaupun tidak secara jelas mengatur hak dan kewajiban para pengungsi, namun Konvensi itu dapat diperlakukan kepada pengungsi karena hak asasi yang dimiliki oleh warga negara adalah juga sama dengan hak asasi pengungsi. Pengaturan hak yang secara khusus berkaitan dengan "pengungsi", baru

¹³. Ian Brownlie., *Principles of Public International Law*, 3 rd. Ed. Oxford University Press, 1979, hal.574

¹⁴. Psl. 2

¹⁵. Psl. 6

¹⁶. Psl. 8

¹⁷. Psl.12

¹⁸. Psl.13

¹⁹. Psl.9

²⁰. Psl.10

²¹. Psl.11

²². Psl. 3

²³. Psl.4

²⁴. Psl.14

²⁵. Psl.17

dimuat dalam Protokol No.4 Securing Certain Rights and Freedoms Other Than Those Included In the Convention and in the First Protocol thereto".²⁶

Protokol No. 4 secara umum memberikan hak-hak kepada setiap orang untuk secara bebas bergerak dan menentukan tempat tinggal mereka, juga hak untuk meninggalkan negaranya. Hak itu secara jelas diatur dalam Pasal 2 sebagai berikut:

1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence;
2. Everyone shall be free to leave any country, including his own".

Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat 3 disebutkan bahwa tidak ada batasan terhadap penggunaan hak tersebut sepanjang sesuai dengan hukum dan diperlukan dalam masyarakat demokratis untuk kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, untuk memelihara ketertiban umum, mencegah kejahatan, melindungi kesehatan dan moral, atau untuk melindungi hak-hak dan kebebasan-kebebasan lain.

Dalam Pasal 19 Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia tahun 1950 bahwa dalam pelaksanaan Hak Asasi Manusia di tiap Negara Peserta dibentuk European Commission of Human Rights atau Komisi Eropa mengenai Hak Asasi Manusia, European Court of Human Rights atau Mahkamah Eropa tentang Hak Asasi Manusia.²⁷

2. Kawasan Amerika

Di kawasan Amerika berlaku Konvensi Amerika mengenai Hak Asasi atau *American Convention on Human Rights* yang ditandatangani 22 Nopember 1969, dan mulai berlaku 18 Juli 1978 serta diratifikasi oleh 25 negara anggota Orga-

²⁶. Protokol ini dibuat di Strasbourg tanggal 16 September 1963 dan terbuka untuk ditandatangani oleh negara anggota Dewan Eropa (Psl.7:1).

²⁷. Lihat pasal 38. Tentang Mahkamah ini lebih rinci diatur dalam Protokol No.11: *Restructing the Control Machinery Established Thereby*, yang dibuat di Strasbourg, 11 Nopember 1994.

nisasi Negara-negara Amerika (OAS).²⁸ Konvensi ini terdiri dari 82 pasal dan 11 Bab.

Sama seperti konvensi-konvensi tentang hak asasi manusia lainnya, Konvensi ini juga memuat prinsip-prinsip yang sama mengenai hak asasi manusia. Misalnya antara lain dalam Bab I memuat hak-hak sipil dan politik, terdiri dari: hak sebagai pribadi hukum (Pasal.3); hak untuk hidup (Psl.4); hak untuk diperlakukan secara manusiawi (Psl.5); hak atas kebebasan pribadi (Psl.7); hak atas peradilan yang jujur (Psl. 8); hak atas upah/compensation (Psl.10); hak atas kepribadian/privacy (Psl.11); hak untuk koreksi/menjawab (Psl.14); hak untuk berkumpul (Psl.15); hak untuk berkeluarga (Psl. 17); hak atas nama (Psl.18); hak anak-anak (Psl.19); hak atas kebangsaan (Psl.20); hak memiliki kekayaan (Psl.21); hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan (Psl.23); hak atas persamaan perlindungan (Psl.24); dan hak atas perlindungan pengadilan (Psl.25).

Sedangkan kebebasan yang diatur adalah kebebasan dari perbudakan (Psl.6), kebebasan dari *Ex Post Facto Law* (Psl.9), kebebasan berkeyakinan dan beragama (Psl.112), kebebasan berpikir dan berekspresi (Psl. 13), kebebasan berpindah dan bertempat tinggal (Psl.22).

Konvensi ini juga berlaku terhadap pengungsi yang ada di negara-negara tersebut. Berdasarkan sifat kekhususan dari para pengungsi itu, maka ada hak-hak dan kebebasan yang secara langsung berkaitan dengan mereka, seperti hak sebagai pribadi hukum, hak untuk hidup, hak untuk diperlakukan secara manusiawi, hak atas upah (*compensation*), hak untuk berkeluarga, hak atas nama, hak anak-anak, hak atas kebangsaan, dan hak atas persamaan perlindungan.

Sedangkan kebebasan yang langsung terkena dengan pengungsi adalah kebebasan untuk berpindah dan bertempat tinggal. Dalam konvensi disebutkan bahwa seseorang yang berada secara sah, memasuki wilayah suatu negara memiliki kebebasan untuk berpindah dan memilih tempat tinggal. Ke-

²⁸ Negara anggota Organisasi Negara-negara Amerika adalah: Argentina, Barbados, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, The Dominican Republic Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Suriname, Trinidad dan Tobago, Uruguay dan Venezuela. Lihat Thomas Buergenthal- Dinah Shelton., *Protecting Human Rights in the Americas Cases and Material.*, 4th. Ed., N.P. Engel, Publisher- Kehl, 1982, hal. 617

mudian setiap orang memiliki hak untuk tinggal dalam suatu negara secara bebas, termasuk negaranya sendiri.

Pembatasan terhadap hak kebebasan berpindah dan bertempat tinggal ini hanya dimungkinkan jika berdasarkan keperluan untuk mencegah kejahatan, melindungi keamanan nasional, keselamatan umum, ketertiban umum, moral umum, kesehatan umum atau hak dan kebebasan lainnya. Hal ini sebagaimana ditentukan oleh pasal 22 ayat 1-3 sebagai berikut:

1. Every person lawfully in the territory of a State Party has the right to move about in it, and to resident in it subject to the provisions of the law;
2. Every person has the right to leave any country freely, including his own;
3. The exercise of the foregoing rights may be restricted only pursuant to a law to the extent necessary in democratic society to prevent crime or to protect national security, public safety, public order, public morals, public health, or the rights or freedoms of others;

Pembatasan terhadap perpindahan dan bertempat tinggal ini, juga dapat dilakukan secara hukum di kawasan-kawasan yang diperuntukan bagi kepentingan umum (ayat 4).

Sementara itu, berkenaan dengan hak perlindungan atau suaka (*asylum*). Ditentukan bahwa setiap orang memiliki hak mencari dan diberikan perlindungan (*asylum*) di wilayah negara asing, sesuai dengan undang-undang negara dan konvensi internasional, dalam hal yang bersangkutan dikejar karena tersangkut kejahatan politik atau kejahatan umum. Selanjutnya, orang asing tidak dapat dideportasi atau dipulangkan, ke negara lain atau ke negara asalnya, jika di negara-negara itu hak untuk hidup dan kebebasan pribadinya terancam akibat pelanggaran berdasarkan ras, kebangsaan, agama, status sosial dan pandangan politiknya. Kemudian dilarang pengusiran massal terhadap orang asing.

Hak suaka dan larangan pemulangan, deportasi dan pengusiran orang asing ini secara tegas ditentukan dalam pasal 22 ayat 7-9 yang berbunyi sebagai berikut:

7. Every person has the rights to seek and be granted asylum in a foreign territory, in accordance with the legislation of the state and international conventions, in the event he is being pursued for political offences or related common crimes;
8. In no case may an alien be deported or returned to a country, regardless of whether or not it is his country of origin, if in that country his right to life or personal freedom is in danger of being violated because of his race, nationality, religion, social status, or political opinions;
9. The collective expulsion of aliens is prohibited.

Memperhatikan ketentuan pasal 22 ayat (8) di atas, sebenarnya pemulangan dan deportasi terhadap orang asing tidak dilarang, sepanjang tidak membahayakan keselamatan hidup dan kebebasan pribadinya. Deportasi harus bersifat sukarela dan berdasarkan alasan yang benar-benar masuk akal. Berbeda dengan ketentuan ayat 9 yang melarang pengusiran massal (*collective expulsion*). Masuknya orang-orang secara massal ke negara lain, tentu diakibatkan adanya hal-hal luar biasa yang terjadi di dalam negara asal mereka. Keadaan yang luar biasa inilah yang sering menyebabkan terjadinya pengungsi.

3. Kawasan Afrika

Di kawasan Afrika terdapat beberapa instrumen regional berkenaan dengan hak asasi manusia dan pengungsi, yaitu Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Afrika (1969) dan The African Charter on Human and People's Rights (1981).

a. *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (1969).*

Konvensi 1969 ini berlaku di kawasan Afrika sejak 20 Juni 1970.²⁹ Pengertian pengungsi dalam konvensi ini sama dengan pengertian pengungsi dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dengan penambahan sesuai dengan karakteristik di kawasan Afrika.³⁰ Konvensi

²⁹. Konvensi ini telah diratifikasi oleh 41 negara, yang terakhir adalah Kenya 23 Juni 1992, dalam http://www.unhcr.org/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/ref_afre.htm, hal. 7

³⁰. Lih. Uraian tentang "pengertian pengungsi" menurut instrumen regional dalam Bab.I

ini terdiri dari 15 pasal, namun demikian yang perlu dikemukakan adalah ketentuan yang berkenaan dengan *asylum, non discrimination, dan travel documents*. Konvensi ini tidak dapat diterapkan terhadap pengungsi apabila:³¹

- a. he has voluntarily reavailed himself of the protection of the country of his nationality, or;
- b. having lost his nationality, he has voluntarily reacquired it, or,
- c. he has acquired a new nationality, and enjoys the protection of the country of new nationality, or,
- d. he has voluntary reestablished himself in the country which he left or outside which he remained owing to fear of persecution, or,
- e. he can no longer, because the circumstances in connection with which he was recognized as a refugee have caused to exit, continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality, or,
- f. he has committed a serious non-political crime outside his country of refuge after his admission to that country as a refugee, or,
- g. e has seriously infringed the purpose and objectives of this Convention'.

Kemudian konvensi juga tidak akan di berlakukan kepada seseorang yang mendapat suaka, jika:³²

- a. he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity;
- b. he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee;
- c. he has been guilty of acts contrary to the purpose and principles of the Organization of African Unity;

³¹. Lih. Pasal 1 ayat (4)

³². Lih. Pasal 1 ayat (5)

- d. he has been guilty of acts contrary to the purpose and principles of the United Nations.

Berkaitan dengan suaka (*asylum*), ditentukan dalam pasal 2 bahwa negara-negara anggota *OAU* sesuai dengan perundang-undangan menerima pengungsi dan menjamin penempatan pengungsi yang tidak mampu atau tidak ingin kembali ke negara asal atau kebangsaan mereka (ayat 1). Pemberian suaka kepada pengungsi adalah tindakan perdamaian dan kemanusiaan (ayat 2). Tidak seorangpun dapat diperlakukan oleh suatu negara, berupa penolakan masuk, pengembalian atau pengusiran, yang dapat memaksanya untuk kembali atau tetap di wilayah dimana hidup, integritas fisik atau kemerdekaannya terancam (ayat 3). Jika suatu negara menemui kesulitan untuk meneruskan pemberian suaka kepada pengungsi, negara itu dapat secara langsung meminta kepada negara lain dan melalui *OAU*, dan negara lain itu dalam spirit solidaritas Afrika dan kerjasama internasional mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk meringankan beban negara yang memberikan suaka (ayat 4). Dalam hal pengungsi tidak diterima bertempat tinggal di negara pemberi suaka, ia dapat diberikan tempat tinggal sementara di negara itu (ayat 5), dan untuk tujuan keamanan, negara pemberi suaka sedapat mungkin menempatkan pengungsi pada tempat yang layak dari perbatasan negara asal mereka (ayat 6).

Negara-negara dalam menerapkan ketentuan Konvensi ini harus tanpa ada diskriminasi seperti ditentukan pasal 4, yaitu:

'Member States undertake to apply the provision of this Convention to all refugees without discrimination as to race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinions'.

Kemudian berkenaan dengan repatriasi, ditentukan bahwa repatriasi terhadap pengungsi hanya dapat dilakukan berdasarkan keinginan mereka. Negara pemberi suaka dan negara asal dapat membuat persetujuan untuk menjamin kepulangan pengungsi yang meminta dipulangkan. Negara asal yang menerima kepulangan pengungsi, harus memfasilitasi penempatan dan memberikan hak dan keistimewaan penuh serta membebani me-

reka dengan kewajiban yang sama dengan warganegara yang lainnya.³³

Dalam rangka memperlancar lalu lintas pengungsi ditentukan bahwa negara anggota akan mengeluarkan dokumen perjalanan untuk pengungsi yang berada di wilayahnya yang bermaksud pergi ke luar wilayahnya.³⁴

b. *The African Charter on Human dan People' Rights (1981)*

Piagam Hak Asasi Manusia ini diterima dalam Konferensi ke 18 Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan Organisasi Afrika Bersatu bulan Juni 1981 di Nairobi, Kenya. Piagam berlaku 21 Oktober 1986 setelah diratifikasi oleh sebagian besar negara anggota *Organization of African Unity (OAU)*.³⁵

Piagam ini terdiri dari 68 pasal, dan berbeda dengan instrumen-instrumen hak asasi seperti yang telah diuraikan diatas. Dalam Piagam ini dibedakan antara hak-hak dan kebebasan individu (*individual*), warga-negara (*citizen*) dan rakyat (*peoples*). Sesuatu yang perlu dicatat bahwa perancang Piagam ini sangat menyadari akan kenyataan dan kondisi yang terjadi di belahan benua Afrika, seperti ditulis dalam Pembukaan Piagam yang menyatakan:

'... to achieve the total liberation of Africa, the peoples of which are still struggling for their dignity and genuine independence, and undertaking to eliminate colonialism, neo-colonialism, apartheid, zionism, and to dismantle aggressive foreign military bases and all forms of discrimination, particularly those based on race, ethnic group, colour, sex, language, religion or political opinion'.

Menyadari kenyataan dan kondisi inilah, maka secara tegas disebutkan bahwa setiap individu dapat menik-

³³ Lih. Pasal 5

³⁴ Lih. Pasal 6

³⁵ United Nations., *The African Charter on Human and Peoples' Rights.*, New York., 1990., hal. 1. Sampai 31 Januari 1990 sudah ada 50 negara yang menandatangani, meratifikasi dan mengaksesi Piagam ini.

mati hak-hak dan kebebasan yang diberikan oleh Piagam ini tanpa diskriminasi dalam setiap bentuk, seperti ras, kelompok etnis, warna kulit, bahasa, agama, pandangan politik, asal kebangsaan dan sosial, kekayaan, kelahiran atau status lainnya.³⁶ Ketentuan serupa ini merupakan prinsip dasar hak asasi manusia, yang memandang bahwa semasa manusia tidak ada perbedaan (nondiskriminasi), tetapi sederajat.

Hak-hak individu yang diatur dalam Piagam ini, terdiri dari: hak terhadap harga diri,³⁷ hak untuk kemerdekaan dan keamanan pribadi,³⁸ hak untuk didengar,³⁹ hak untuk mendapatkan informasi,⁴⁰ hak atas kebebasan berasosiasi,⁴¹ hak atas kebebasan berkumpul,⁴² hak atas kebebasan berpindah dan bertempat tinggal,⁴³ hak untuk akses kepada pelayanan dan milik umum,⁴⁴ hak atas pekerjaan yang layak,⁴⁵ hak untuk menikmati pelayanan fisik dan mental,⁴⁶ dan hak atas pendidikan.⁴⁷

Kemudian hak-hak warganegara adalah hak untuk berpartisipasi secara bebas dalam pemerintahan, akses pelayanan umum.⁴⁸ Sedangkan berkenaan dengan rakyat (*peoples*) ditentukan bahwa semua rakyat adalah sederajat, dan menikmati kehormatan dan hak yang sama. Tidak ada yang lebih tinggi dari yang lain. Hal ini secara tegas ditentukan dalam pasal 19 sebagai berikut bahwa

'All peoples shall be equal; they shall enjoy the same respect and shall have the same rights. Nothing shall justify the domination of a peoples by another.'

Hak-hak rakyat terdiri dari: hak atas keberadaan (Psl. 20); hak atas pembangunan ekonomi, sosial dan budaya

³⁶ Psl.2

³⁷ Psl.5

³⁸ Psl.6

³⁹ Psl.7

⁴⁰ Psl.9

⁴¹ Psl. 10

⁴² Psl.11

⁴³ Psl.12

⁴⁴ Psl.14:3

⁴⁵ Psl.15

⁴⁶ Psl.16

⁴⁷ Psl.17

⁴⁸ Psl.13 ayat 11 dan 12

(Psl.22); hak atas perdamaian dan keamanan nasional dan internasional (Psl.23); dan hak atas lingkungan yang baik dalam pembangunan (Psl.24).

Sedangkan kebebasan yang diberikan jaminan adalah kebebasan berkeyakinan (*conscience*), melaksanakan profesi dan keagamaan (Psl. 8), kebebasan berpindah dan bertempat tinggal (Psl.12), kebebasan berpartisipasi dalam pemerintahan (psl 13) kebebasan mengambil bagian dalam kehidupan budaya dalam masyarakatnya (Psl.17), kebebasan semua rakyat untuk menentukan kekayaan dan sumber alamnya (Psl.21).

Disamping mengatur hak individu, warganegara dan rakyat, diatur juga bahwa setiap individu memiliki kewajiban terhadap keluarga dan masyarakat, negara dan komunitas lain yang diakui hukum serta komunitas internasional. Sebab itu, hak-hak dan kebebasan-kebebasan individu harus dilaksanakan dengan menghargai hak-hak orang lain, keamanan umum, kepentingan moral dan umum (Psl.27). Selanjutnya individu juga berkewajiban.⁴⁹

1. To preserve the harmonious development of the family and to work for the cohesion and respect of the family; to respect his parents at all times, to maintain them in case of need ;
2. To serve his national community by placing his physical and intellectual abilities at its service;
3. Not to compromise the security of the State whose national or resident he is;
4. To serve and strengthen social and national solidarity, particularly when the latter is threatened;
5. To preserve and strengthen the national independence and the territorial integrity of his country and to contribute to its defence in accordance with the law;
6. To work to the best of his abilities and competence, and to pay taxes imposed by law in the interest of the society;

⁴⁹ Lihat pasal 29

7. To preserve and strengthen positive African cultural values in his relations with other members of the society, in the spirit of tolerance, dialogue and consultation and, in general, to contribute to the promotion of the moral well-being of society;
8. To contribute to the best of his abilities, at all times and at all levels, to the promotion and achievement of African unity".

Semua hak dan kebebasan dalam Piagam ini, seperti instrumen hak asasi manusia yang lain pada dasarnya berlaku terhadap semua orang yang berasal dari negara-negara di kawasan benua Afrika, sehingga berlaku juga bagi pengungsi yang ada di negara-negara tersebut. Namun karena kekhususan dari para pengungsi berdasarkan kondisi mereka yang berada di negara lain (negara penampung), maka ada hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang secara langsung berkaitan dengan mereka antara lain: hak memiliki martabat, hak yang sama di muka hukum, hak untuk diperlakukan secara manusiawi, hak atas pendidikan, hak atas pekerjaan yang layak, hak atas kemerdekaan dan keselamatan pribadi.

Sedangkan kebebasan yang langsung berkenaan dengan pengungsi adalah kebebasan untuk berpindah dan bertempat tinggal. Dalam Piagam disebutkan bahwa seseorang memiliki kebebasan untuk berpindah dan bertempat tinggal dalam wilayah suatu negara asalkan mematuhi hukum setempat. Kemudian setiap orang memiliki hak untuk tinggal (bermukim) dalam suatu negara secara bebas, termasuk negaranya sendiri, dan kembali ke negaranya. Pembatasan terhadap hak berpindah, bertempat tinggal dan bermukim ini hanya dimungkinkan jika untuk melindungi keamanan nasional, hukum dan ketertiban, keselamatan dan moral umum. Hal ini sebagaimana ditentukan oleh pasal 12 ayat 1-2 sebagai berikut:

1. Every individual shall have the rights to freedom of movement and residence within the borders of a State provided he abides by the law;
2. Every individual shall have the right to leave any country including his own, and to return to

his country. This rights may only be subject to restrictions, provided for by law for the protection of national security, law and order, public helath or morality".

Sementara itu, berkenaan dengan hak perlindungan atau suaka (*asylum*). Ditentukan bahwa setiap orang memiliki hak, sewaktu mendapat tuntutan untuk mencari dan mendapatkan perlindungan di negara lain sesuai dengan hukum negara itu dan konvensi-konvensi internasional. Seorang warga-negara yang diterima secara sah dalam wilayah suatu negara yang menjadi peserta Piagam, hanya dapat dikeluarkan (diusir) dari negara itu berdasarkan keputusan yang diambil sesuai dengan hukum. Selanjutnya, dilarang pengusiran massal terhadap orang asing berdasarkan kebangsaan, rasial, etnik atau kelompok agama.

Hak suaka, pengeluaran (pengusiran) orang asing dan pengusiran massal ditentukan dalam pasal 12 ayat 3-5 sebagai berikut:

3. Every individual shall have the right, when persecuted, to seek and obtained asylum in other countries in accordance with the laws of those countries and international conventions;
4. A non-national legally admitted in a territory of a State party to the present Charter, may only be expelled from it by virtue of a decision taken in accordance with the law;
5. The mass expulsion of non-nationals shall be prohibited. Mass expulsion shall be that which is aimed at national, racial, ethnic or religion group.

Memperhatikan ketentuan ini, maka seseorang yang merasa jiwanya terancam oleh penyiksaan di negaranya dapat meminta dan mendapatkan perlindungan. Kondisi seperti inilah sebenarnya salah satu penyebab terjadinya pengungsian dari satu ke negara lainnya. Pengungsi yang jumlahnya sudah tentu dalam jumlah besar. Sebab

women and girl and to punishing perpetrators, through both criminal and civil measures'.

Dalam resolusi ini juga diminta kepada pemerintah masing-masing negara untuk merencanakan, menerapkan dan meningkatkan upaya efektif untuk menghilangkan dan memberantas segala bentuk perdagangan wanita dan anak gadis melalui strategi anti perdagangan, meliputi upaya perundang-undangan, kampanye pencegahan, pertukaran informasi, bantuan dan perlindungan serta penyatuan kembali dan penuntutan semua pelaku yang terlibat.⁷³ Upaya-upaya yang dikehendaki ini merupakan upaya dalam lingkup nasional suatu negara. Sedangkan secara internasional negara-negara anggota PBB didorong untuk :⁷⁴

' ... concluded bilateral, subregional, regional and international agreements, as well as undertake initiatives, including regional initiatives, to address the problem of trafficking in women and girls, ...'

Jadi negara-negara anggota PBB dalam rangka memberantas dan menghilangkan perdagangan wanita dan anak gadis dianjurkan untuk membuat perjanjian baik bersifat bilateral maupun regional, subregional dan internasional.

4. Konvensi tentang Hak Anak

Konvensi Hak-Hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*) diterima Majelis Umum PBB pada tanggal 20 Nopember 1989. Kemudian pada tanggal 2 September 1990 Konvensi ini mulai berlaku.⁷⁵ Perhatian dan perlindungan yang serius terhadap anak-anak secara internasional dilatar belakangi oleh kenyataan bahwa anak-anak merupakan kelompok yang rawan akan tindak kejahatan, eksploitasi dan pelecehan seksual. Fakta-fakta yang berhasil dikumpulkan oleh Perserikatan Bangsa Bangsa bahwa tidak kurang terdapat⁷⁶

' Abandoned by their families, some 1000 million children subsist only back-breaking work, or turn to

⁷³. Angka 4

⁷⁴. Angka 5

⁷⁵. United Nations., *The Rights of the Child.*, Geneva, 1994., Fact Sheet No. 10., hal. 4

⁷⁶. *Ibid.*, hal. 2

petty crime, prostitution or begging; Over 50 million children work under unsafe or unhealthy conditions;

Some 3.5 million children die each year of diseases which could be prevented or cured; Some 155 million children under five in the developing countries live in absolute poverty; Millions including many in the richer societies are maltreated or neglected, are sexually exploited or become victims of drug abuse'.

Konvensi ini terdiri dari 54 pasal, sampai Desember 2000 telah tercatat 191 negara sebagai peserta,⁷⁷ dan Indonesia sudah menjadi peserta sejak tahun 1990.⁷⁸ Konvensi ini memuat kewajiban negara-negara peserta untuk memberikan perlindungan terhadap anak. Sebab itu, dimuat prinsip "*non-diskriminasi*" anak, dimana anak-anak menikmati hak-hak mereka dalam setiap bentuk, tanpa memandang ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lainnya, kewarganegaraan, asal usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kecacatan, kelahiran atau status lain.⁷⁹

Dimuatnya prinsip "*non-diskriminasi*" ini, selain meletakkan standar-standar yang sama, juga memperhatikan realita adanya perbedaan budaya, sosial, ekonomi dan politik dari setiap negara, sehingga setiap negara dapat menentukan caranya masing-masing untuk menerapkan hak yang sama pada semua orang.

Dalam Konvensi ini terdapat empat prinsip umum yang harus ditaati dan dihormati, termasuk prinsip "*nondiskriminasi*". Keempat prinsip tersebut dirumuskan dalam Pasal 2, 3, 6 dan 12.

Pertama, prinsip "*non-diskriminasi*" dimuat dalam pasal 2, yang intinya menyatakan bahwa:

"Negara-negara Peserta harus memastikan bahwa semua anak dalam wilayahnya menikmati hak mereka. Tidak seorang anak pun akan menderita mengalami diskriminasi. Hal ini berlaku untuk semua anak, tanpa memandang ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lainnya, kewar-

⁷⁷. Basic Facts,.... *Op.cit.*, hal. 221

⁷⁸. Indonesia meratifikasi Konvensi tentang Hak Anak dengan Keputusan Presiden No.36 tahun 1990.

⁷⁹. Lihat pasal 2 ayat (1)

Dalam pertimbangan disebutkan bahwa:

'...among refugees, returnees and internally displaced persons, women and children are the majority of the population affected by conflict and bear the brunt of atrocities and other consequences of conflict'.

Jadi disadari bahwa di antara para pengungsi yang paling menderita akibat konflik dan kekejaman yang amat sangat (*brunt of atrocities*) serta menderita akibat konflik yang lainnya adalah wanita dan anak-anak. Sebab itulah diharapkan (*call upon*) kepada:⁵³

'States and other parties to armed conflict to observe scrupulously the letter and the spirit of international humanitarian law, bearing in mind that armed conflict is one of the principal causes of forced displacement in Africa'.

Selanjutnya kepada negara-negara dalam kerja sama internasional, mereka harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin penghormatan atas prinsip-prinsip perlindungan pengungsi, khususnya untuk menjamin bahwa penduduk sipil dan martabat kemanusiaan dari kamp pengungsi tidak dalam bahaya oleh kehadiran atau kegiatan elemen militer.⁵⁴

Oleh karena itu, dimintakan kepada negara-negara dan Kantor Komisi Angung⁵⁵ 'to make renewed effort to ensure that the rights, needs and dignity of elderly refugees are fully respected and addressed through appropriate programme activities'

D. ASPEK HAK ASASI MANUSIA DALAM PENGUNGS

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa pengungsi adalah golongan manusia yang sangat rentan terhadap perlakuan sewenang-wenang oleh para penguasa baik di negara mereka sendiri ataupun di negara dimana mereka mengungsi. Sebagai individu, kelompok masyarakat dan sebagai "manusia" me-

⁵³ . Angka 6

⁵⁴ . Lihat angka 17

⁵⁵ . Lihat angka 32

reka berhak mendapat perlakuan yang manusiawi, karena mereka adalah manusia. Setiap pengungsi berhak mendapatkan perlindungan baik dalam hukum nasional maupun hukum internasional. Hak-hak yang dimiliki oleh para pengungsi sama dengan hak-hak yang dimiliki oleh warga negara di tempat mereka mencari perlindungan, seperti hak untuk hidup, hak untuk tidak mendapatkan penyiksaan, hak untuk mendapatkan status kewarganegaraan, hak untuk bergerak, hak mendapatkan pendidikan, hak mendapatkan pekerjaan, mendapatkan pengupahan yang wajar, hak dalam bidang kesehatan, hak untuk menjalankan perintah agama dan pendidikan agama untuk anak-anak mereka, hak untuk tidak dipulangkan secara paksa. Masih banyak hak-hak lain yang tidak dapat disebutkan secara satu persatu, sejauh hak itu melekat kepada diri mereka sebagai individu manusia, maka berlaku juga bagi pengungsi.

Secara garis besar hak-hak yang melekat kepada diri seorang pengungsi adalah hak-hak yang menyangkut hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya, yang berlaku untuk semua orang, warganegara, dan juga yang bukan warganegara. Hak-hak yang disebutkan di atas dirangkum dalam *the International Bill of Human Rights* yang terdiri dari *the Universal Declaration of Human Rights*, *the International Covenant on Civil and Political Rights*, dan *the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*. Dari ketiga instrumen HAM internasional di atas, pasal-pasal yang berkaitan dengan pengungsi adalah:

1. UDHRs (DUHAM) 1948 :

- a. Article 9: No one shall be subjected to arbitrary arrest, detention or exile;
- b. Article 14:1: Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from prosecution;
- c. Article 13:
 - (1) Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each State,
 - (2) Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country;
- d. Article 15(1) Everyone has the right to a nationality.

2. ICCPR:

- a. Article 12:

7. Every person has the rights to seek and be granted asylum in a foreign territory, in accordance with the legislation of the state and international conventions, in the event he is being pursued for political offences or related common crimes;
8. In no case may an alien be deported or returned to a country, regardless of whether or not it is his country of origin, if in that country his right to life or personal freedom is in danger of being violated because of his race, nationality, religion, social status, or political opinions;
9. The collective expulsion of aliens is prohibited.

Memperhatikan ketentuan pasal 22 ayat (8) di atas, sebenarnya pemulangan dan deportasi terhadap orang asing tidak dilarang, sepanjang tidak membahayakan keselamatan hidup dan kebebasan pribadinya. Deportasi harus bersifat sukarela dan berdasarkan alasan yang benar-benar masuk akal. Berbeda dengan ketentuan ayat 9 yang melarang pengusiran massal (*collective expulsion*). Masuknya orang-orang secara massal ke negara lain, tentu diakibatkan adanya hal-hal luar biasa yang terjadi di dalam negara asal mereka. Keadaan yang luar biasa inilah yang sering menyebabkan terjadinya pengungsi.

3. Kawasan Afrika

Di kawasan Afrika terdapat beberapa instrumen regional berkenaan dengan hak asasi manusia dan pengungsi, yaitu Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Afrika (1969) dan The African Charter on Human and People's Rights (1981).

a. *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Afrika (1969).*

Konvensi 1969 ini berlaku di kawasan Afrika sejak 20 Juni 1970.²⁹ Pengertian pengungsi dalam konvensi ini sama dengan pengertian pengungsi dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dengan penambahan sesuai dengan karakteristik di kawasan Afrika.³⁰ Konvensi

²⁹ . Konvensi ini telah diratifikasi oleh 41 negara, yang terakhir adalah Kenya 23 Juni 1992, dalam http://www.unhcr.org/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/ref_afre.htm, hal. 7

³⁰ . Lih. Uraian tentang "pengertian pengungsi" menurut instrumen regional dalam Bab.I

ini terdiri dari 15 pasal, namun demikian yang perlu dikemukakan adalah ketentuan yang berkenaan dengan *asylum, non discrimination, dan travel documents*. Konvensi ini tidak dapat diterapkan terhadap pengungsi apabila:³¹

- a. he has voluntarily reavailed himself of the protection of the country of his nationality, or;
- b. having lost his nationality, he has voluntarily reacquired it, or,
- c. he has acquired a new nationality, and enjoys the protection of the country of new nationality, or,
- d. he has voluntary reestablished himself in the country which he left or outside which he remained owing to fear of persecution, or,
- e. he can no longer, because the circumstances in connection with which he was recognized as a refugee have caused to exit, continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality, or,
- f. he has committed a serious non-political crime outside his country of refugee after his admission to that country as a refugee, or,
- g. e has seriously infringed the purpose and objectives of this Convention'.

Kemudian konvensi juga tidak akan di berlakukan kepada seseorang yang mendapat suaka, jika:³²

- a. he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity;
- b. he has committed a serious non-political crime outside the country of refugee prior to his admission to that country as a refugee;
- c. he has been guilty of acts contrary to the purpose and principles of the Organization of African Unity;

³¹ . Lih. Pasal 1 ayat (4)

³² .Lih. Pasal 1 ayat (5)

lalu diabaikan oleh kebanyakan negara atau pemerintah di seluruh dunia yaitu:⁵⁹

1. Perlindungan hak asasi manusia di negara asal - tindakan untuk mencegah pelanggaran HAM, sehingga orang-orang tidak dipaksa untuk meninggalkan negara mereka untuk mencari tempat yang aman;
1. Perlindungan hak asasi manusia di negara suaka - tindakan untuk meyakinkan bahwa mereka yang melarikan diri karena dilanggar hak asasinya dibolehkan mencari tempat yang aman, bahwa mereka diberikan perlindungan yang efektif terhadap pemulangan kembali secara paksa (*refoulement*), dan hak asasi mereka dihormati di negara dimana mereka mencari perlindungan.
2. Perlindungan hak asasi manusia pada tingkat internasional tindakan untuk meyakinkan bahwa pertimbangan hak asasi manusia merupakan segalanya dalam membuat keputusan untuk memberikan perlindungan terhadap para pengungsi, seperti kebutuhan untuk melindungi orang-orang yang terlantar (pengungsi internal/*IDP*) di negara mereka sendiri, pengembangan dalam hukum pengungsi internasional dan praktek hukum pengungsi, serta program-program untuk memulangkan kembali pengungsi ke negara asal mereka.

E. KONVENSI INTERNASIONAL TENTANG HAK ASASI MANUSIA LAINNYA YANG BERKAITAN DENGAN PENGUNGI

1. Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial

Konvensi ini disetujui berdasarkan resolusi Majelis Umum 2106 A (XX) 21 Desember 1965. Mulai berlaku 4 Januari 1969.⁶⁰ Hingga tahun 2000 ada 157 negara yang menjadi peserta.⁶¹

Dalam konvensi ini istilah "diskriminasi ras" diartikan sebagai segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pengutamaan berdasarkan ras, warna kulit, keturunan atau kebangsaan atau suku bangsa, yang mempunyai maksud atau dampak meniadakan atau merusak pengakuan,

⁵⁹ Refugees and Human Rights, dalam ... hal. 1-2

⁶⁰ United Nations., *Committee on Elimination of Racial Discrimination*, Fact Sheet No. 12.

⁶¹ Basic Facts., *Op.cit.*, hal. 219

pencapaian atau pelaksanaan, atas dasar persamaan, hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau bidang kehidupan masyarakat lainnya.⁶² Perlindungan terhadap pengungsi dalam Konvensi ini berkenaan dengan hak sipil dan hak ekonomi, sosial dan budaya. Hak tersebut tercantum dalam pasal 5, yaitu:⁶³

1. the right to freedom of movement and residence within the border of the State;
2. the right to leave any country, including one's own, and to return to one's country;
3. the right to nationality;
4. the right to marriage and choice of spouse;
5. the right to own property alone as well as in association with others;
6. the right to inherit; the right to freedom of thought, conscience and religion;
7. the right to freedom of opinion and expression; dan;
8. the right to freedom of peaceful assembly and association.

Sedangkan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya adalah:⁶⁴

1. the rights to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work, to protection against unemployment, to equal pay for equal work, to just and favourable remuneration;
2. the right to form and join trade unions;
3. the right to housing;
4. the right to public health, medical care, social security and social services;
5. the right to education and training;
6. the right to equal participation in cultural activities.

Pada dasarnya semua hak politik, ekonomi sosial dan budaya yang diatur dalam Konvensi ini berlaku juga bagi pengungsi, akan tetapi hak yang relevan dengan kondisi pengungsi, menurut hemat penulis adalah: hak untuk bebas berpindah dan bertempat tinggal dalam wilayah negara yang bersangkutan, hak untuk meninggalkan suatu negara, termasuk negaranya sendiri, serta kembali ke negaranya sendiri, dan hak untuk memiliki kewarganegaraan. Sedangkan hak

⁶² Pasal 1

⁶³ Pasal 5 d.

⁶⁴ Pasal 5 e

ekonomi, sosial dan budaya adalah hak untuk bekerja, memilih pekerjaan secara bebas, mendapatkan kondisi kerja yang adil dan nyaman, memperoleh perlindungan dari pengangguran, mendapat upah yang layak sesuai pekerjaannya, memperoleh gaji yang adil dan menguntungkan. Namun demikian, hak kebebasan berpindah dan bertempat tinggal dalam wilayah negara dan hak untuk menetap di setiap negara, termasuk negaranya dan kembali ke negara asal lebih dominan lagi. Apalagi jika dikaitkan dengan ketentuan pasal 5b tentang hak atas keamanan dan perlindungan pribadi, yang menentukan:

'The right to security of person and protection by the State against violence or bodily harm, whether inflicted by government officials or by any individual, group or institution.'

Dengan demikian, setiap orang (termasuk pengungsi) tanpa diskriminasi menikmati hak keamanan dan perlindungan pribadi dari negara terhadap pelanggaran atau membahayakan tubuh, baik yang disebabkan oleh pejabat pemerintah atau individu, kelompok atau lembaga. Sebab itu, konvensi juga mewajibkan negara-negara peserta untuk menjamin setiap orang di dalam wilayahnya memperoleh perlindungan dan upaya penyelesaian yang efektif terhadap tindakan diskriminasi ras yang melanggar hak asasi manusia dan kebebasan dasar maupun hak untuk memperoleh perbaikan dan penggantian yang adil dan layak (Psl.6). Istilah "setiap orang" dalam pasal ini mencakup warganegara dan orang asing (termasuk pengungsi) yang terdapat di negara-negara peserta konvensi.

2. Konvensi Anti Penyiksaan

Konvensi ini secara lengkap berjudul "*The Convention Against Torture and Other Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984*"⁶⁵ dan telah diratifikasi oleh 123 negara.⁶⁶ Indonesia sudah meratifikasi Konvensi ini sejak tahun 1998 melalui Undang-Undang No. 5 tahun 1998

Elemen inti dari perlindungan internasional dalam Konvensi tentang anti kekerasan ini adalah hak untuk tidak

⁶⁵. Resolusi No.39/46 disetujui oleh Majelis Umum pada 10 Desember 1984

⁶⁶. Basic Facts, *Op.cit.*, hal. 221

dipulangkan secara paksa ketempat yang dapat mengancam jiwa atau kemerdekaan seseorang yang dalam pasal 33 Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi disebut dengan prinsip *non-refoulement*. Dalam pasal 3 Konvensi tentang Anti Penyiksaan menyatakan bahwa:

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

3. Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 1979 (CEDAW)*).

Konvensi ini diratifikasi dan aksesinya sesuai dengan resolusi Majelis Umum 34/180 tanggal 18 Desember 1979, konvensi mulai berlaku 3 September 1981. Sampai bulan Desember 2000 terdapat 166 negara sebagai Peserta Konvensi ini,⁶⁷ dan Indonesia sudah menjadi pihak sejak tahun 1984.⁶⁸

Konvensi ini terdiri dari 30 pasal. Dalam pembukaannya disebutkan: "...that the State Parties in the International Covenants on Human Rights have the obligation to ensure the equal rights of men and women to enjoy all economic, social, cultural, civil and political rights". Jadi ada persamaan derajat antara laki-laki dan wanita dalam menikmati hak ekonomi, sosial, budaya, sipil dan politik. Kemudian yang dimaksud dengan istilah "diskriminasi terhadap wanita" adalah:⁶⁹

⁶⁷. Basic Facts..., *Op.cit.*, hal.220

⁶⁸. Berdasarkan Undang-Undang No.7 tahun 1984

⁶⁹. Pasal 1

'...any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on the basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field'.

Konvensi ini secara garis besar memberikan jaminan adanya persamaan hak antara laki-laki dan wanita dalam semua lingkup kehidupan, termasuk pendidikan, pekerjaan, kesehatan, hak suara, kebangsaan dan dalam perkawinan. Persamaan antara laki-laki dan wanita yang diatur adalah dalam:

- a. kehidupan politik dan kemasyarakatan pada tingkat nasional (Psl.7);
- b. kehidupan politik dan kemasyarakatan pada tingkat internasional (Psl.8);
- c. hukum nasional (Psl.9);
- d. pendidikan (Psl.19);
- e. hak bekerja dan buruh (Psl.11);
- f. kesempatan atas pelayan fasilitas kesehatan (Psl. 12).

Ada beberapa ketentuan dalam konvensi ini yang mengatur kewajiban negara peserta, yang kiranya sangat penting dalam melindungi dan menghormati hak asasi manusia "wanita pengungsi/wanita yang sedang dalam pengungsian". Sebab "wanita pengungsi" sangat rentan dalam kedua hal ini, yaitu "perdagangan wanita dan eksploitasi pelacuran". Kewajiban negara peserta dalam kedua masalah ini diatur dalam Pasal 6 yang menentukan:⁷⁰

'States Parties shall take all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of trafic in women and exploitation of prostitution of women.'

Dengan demikian negara-negara peserta harus mengambil semua langkah yang tepat, termasuk dibidang undang-undangan untuk memberantas dan memerangi semua bentuk perdagangan wanita dan eksploitasi terhadap pelacuran wanita. Oleh sebab itu negara-negara yang mem-

⁷⁰. Pasal ini merupakan salinan dari pasal 8 *Declaration on the Elimination of Discrimination against Women* yang diprolakmasikan oleh Majelis Umum dengan resolusi 2263 (XXII) tanggal 7 November 1967. Pasal 8 menentukan: "All appropriate measures, including legislation, shall be taken to combat all forms of trafic in women and exploitation of prostitution of women".

beri toleransi atas keberlangsungan segala bentuk pelacuran yang eksploitatif dan praktek-praktek yang berbau perbudakan lainnya jelas merupakan pelanggaran terhadap ketentuan pasal ini.

Kemudian yang berkaitan dengan persamaan hak antara wanita dan laki-laki dalam pengungsian adalah ketentuan pasal 15 ayat (4):

'States Parties shall accord to men and women the same rights with regard to the law relating to the movement of persons and the freedom to choose their residence and domicile'.

Berdasarkan ketentuan ini, maka ada persamaan dalam hukum berkenaan dengan kepindahan dan kebebasan untuk menentukan domisilinya sendiri. Dalam masalah pengungsi istilah "kepindahan dan domisili" tidak terbatas dalam wilayah satu negara, tetapi dapat diinterpretasikan antar negara. Artinya wanita memiliki hak yang sama dengan laki-laki untuk menentukan negara mana ia akan pindah (mengungsi) dan kota mana ia akan bertempat tinggal. Hal ini seperti telah disebutkan sesuai dengan pasal 13 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia.⁷¹

Akan tetapi bukan saja berkaitan dengan hak asasi "pengungsi wanita", dalam keadaan biasapun, hak wanita, termasuk anak gadis hingga dewasa ini, masih sering dilecehkan dan dilanggar. Misalnya masih terjadi "perdagangan wanita dan anak gadis (*traffic in women and girlds*). Sehingga mendapat perhatian Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai mana dimuat dalam Resolusi Majelis Umum 55/67. *Traffic in women and girlds*. Dalam resolusi ini dinyatakan sebagai berikut:⁷²

'Urges Governments to take appropriate measures to address the root factors, including external factors, that encourage trafficking in women and girl for prostitution and other forms of commercialized sex, forced marriages and forced labour, in order to eliminate trafficking in women, including by strengthening existing legislation with a view to providing better protection of the rights of

⁷¹. Pasal 13 ayat (1) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menentukan: "Everyone has the rights to freedom of movement and residence within the borders of each state"

⁷². Angka 3

women and girl and to punishing perpetrators, through both criminal and civil measures'.

Dalam resolusi ini juga diminta kepada pemerintah masing-masing negara untuk merencanakan, menerapkan dan meningkatkan upaya efektif untuk menghilangkan dan memberantas segala bentuk perdagangan wanita dan anak gadis melalui strategi anti perdagangan, meliputi upaya perundang-undangan, kampanye pencegahan, pertukaran informasi, bantuan dan perlindungan serta penyatuan kembali dan penuntutan semua pelaku yang terlibat.⁷³ Upaya-upaya yang dikehendaki ini merupakan upaya dalam lingkup nasional suatu negara. Sedangkan secara internasional negara-negara anggota PBB didorong untuk :⁷⁴

'... concluded bilateral, subregional, regional and international agreements, as well as undertake initiatives, including regional initiatives, to address the problem of trafficking in women and girls,...

Jadi negara-negara anggota PBB dalam rangka memberantas dan menghilangkan perdagangan wanita dan anak gadis dianjurkan untuk membuat perjanjian baik bersifat bilateral maupun regional, subregional dan internasional.

4. Konvensi tentang Hak Anak

Konvensi Hak-Hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*) diterima Majelis Umum PBB pada tanggal 20 Nopember 1989. Kemudian pada tanggal 2 September 1990 Konvensi ini mulai berlaku.⁷⁵ Perhatian dan perlindungan yang serius terhadap anak-anak secara internasional dilatar belakangi oleh kenyataan bahwa anak-anak merupakan kelompok yang rawan akan tindak kejahatan, eksploitasi dan pelecehan seksual. Fakta-fakta yang berhasil dikumpulkan oleh Perserikatan Bangsa Bangsa bahwa tidak kurang terdapat⁷⁶

' Abandoned by their families, some 1000 million children subsist only back-breaking work, or turn to

⁷³. Angka 4

⁷⁴. Angka 5

⁷⁵. United Nations., *The Rights of the Child.*, Geneva, 1994., Fact Sheet No. 10., hal. 4

⁷⁶. *Ibid.*, hal. 2

petty crime, prostitution or begging; Over 50 million children work under unsafe or unhealthy conditions;

Some 3.5 million children die each year of diseases which could be prevented or cured; Some 155 million children under five in the developing countries live in absolute poverty; Millions including many in the richer societies are maltreated or neglected, are sexually exploited or become victims of drug abuse'.

Konvensi ini terdiri dari 54 pasal, sampai Desember 2000 telah tercatat 191 negara sebagai peserta,⁷⁷ dan Indonesia sudah menjadi peserta sejak tahun 1990.⁷⁸ Konvensi ini memuat kewajiban negara-negara peserta untuk memberikan perlindungan terhadap anak. Sebab itu, dimuat prinsip "*non-diskriminasi*" anak, dimana anak-anak menikmati hak-hak mereka dalam setiap bentuk, tanpa memandang ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lainnya, kewarganegaraan, asal usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kecacatan, kelahiran atau status lain.⁷⁹

Dimuatnya prinsip "*non-diskriminasi*" ini, selain meletakkan standar-standar yang sama, juga memperhatikan realita adanya perbedaan budaya, sosial, ekonomi dan politik dari setiap negara, sehingga setiap negara dapat menentukan caranya masing-masing untuk menerapkan hak yang sama pada semua orang.

Dalam Konvensi ini terdapat empat prinsip umum yang harus ditaati dan dihormati, termasuk prinsip "*nondiskriminasi*". Keempat prinsip tersebut dirumuskan dalam Pasal 2, 3, 6 dan 12.

Pertama, prinsip "non-diskriminasi" dimuat dalam pasal 2, yang intinya menyatakan bahwa:

"Negara-negara Peserta harus memastikan bahwa semua anak dalam wilayahnya menikmati hak mereka. Tidak seorang anak pun akan menderita mengalami diskriminasi. Hal ini berlaku untuk semua anak, tanpa memandang ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lainnya, kewar-

⁷⁷. Basic Facts,.... *Op.cit.*, hal. 221

⁷⁸. Indonesia meratifikasi Konvensi tentang Hak Anak dengan Keputusan Presiden No.36 tahun 1990.

⁷⁹. Lihat pasal 2 ayat (1)

ganegaraam dan, asal-usul kebangsaan, sosial, keka-
yaan, kecacatan, kelahiran atau status lain dari orang
tua atau wali yang sah dari anak tersebut. "

Pesan penting pasal ini adalah persamaan kesempatan antara semua anak. Anak-anak perempuan harus diberikan kesempatan yang sama seperti halnya anak laki-laki. Pengungsi anak, anak-anak yang berasal dari negara lain, anak-anak kelompok penduduk asli atau kelompok minoritas harus mempunyai hak yang sama dengan yang lain. Anak-anak cacat harus memperoleh kesempatan yang sama untuk menikmati standar kehidupan yang memadai.

Kedua, "kepentingan terbaik bagi anak" dirumuskan dalam pasal 3, yaitu jika penguasa suatu negara mengambil keputusan yang mempengaruhi anak-anak, pertimbangan pertama haruslah didasarkan pada kepentingan yang terbaik bagi anak. Prinsip ini berkenaan dengan keputusan pengadilan, pejabat administratif, badan-badan legislatif dan juga lembaga-lembaga kesejahteraan sosial pemerintah maupun swasta. Hal ini tentu merupakan pesan mendasar dari Konvensi ini, dan penerapan prinsip ini merupakan suatu tantangan yang besar.

Ketiga, "hak untuk hidup, kelangsungan hidup dan mengembangkan diri" diatur dalam pasal 6. Pasal mengenai hak untuk hidup ini mencakup rumusan mengenai hak untuk bertahan dan hak untuk mengembangkan diri, yang harus dijamin "semaksimal mungkin". Istilah "mengembangkan diri" dalam konteks ini harus ditafsirkan dalam arti luas, dengan menambahkan tidak hanya dimaksudkan untuk jasmani, akan tetapi juga perkembangan mental, emosional kognitif, sosial dan budaya

Keempat, mengenai "pandangan anak" dirumuskan dalam pasal 12. Menekankan bahwa terhadap anak-anak yang mampu untuk mengeluarkan dan mampu untuk menyampaikan pendapat tersebut secara bebas, dan pendapat yang diberikan harus sesuai dengan umur, kemampuan dan tingkat kedewasaan anak tersebut. Termasuk juga dalam hak itu adalah hak untuk didengar dalam prosedur hukum dan administratif.

Dalam pada itu, jika diperhatikan hak-hak asasi anak yang ditentukan dalam Konvensi ini, meliputi semua hak asasi manusia secara umum antara lain:

- a. Setiap anak memiliki hak yang melekat pada dirinya untuk hidup, dan semua negara harus menjamin sebesar-besarnya perkembangan diri dan kelangsungan hidup anak.⁸⁰
- b. Setiap anak memiliki hak atas sebuah nama dan kewarganegaraan sejak kelahirannya.⁸¹
- c. Anak-anak tidak boleh dipisahkan dari orang tua mereka, kecuali oleh pejabat yang berwenang bagi kebaikan anak-anak tersebut.⁸²
- d. Negara-negara harus membantu pertemuan atau penyatuan kembali keluarga-keluarga dengan memperhatikan keluar masuknya orang-orang dari atau ke wilayah mereka.⁸³
- e. Para orang-tua mempunyai tanggungjawab utama untuk membesarkan anak mereka, akan tetapi negara harus memberikan bantuan yang layak dan mengembangkan lembaga-lembaga perawatan anak.⁸⁴
- f. Negara-negara harus melindungi anak-anak dari penelantaran dan bahaya fisik atau pun mental, termasuk siksaan dan eksploitasi seksual.⁸⁵
- g. Negara-negara harus memberikan perawatan alternatif kepada anak-anak yatim piatu. Proses pengangkatan anak harus diatur secara seksama dan perjanjian internasional harus diupayakan untuk memberikan rambu-rambu dan memastikan keabsahan yuridis, apabila atau ketika orangtua angkat berkehendak untuk memindahkan si anak dari negara kelahirannya.⁸⁶

⁸⁰. Psl 6

⁸¹. Psl.7

⁸². Psl.9

⁸³. Psl.10

⁸⁴. Psl.18

⁸⁵. Psl.19

⁸⁶. Psl.21

- h. Anak-anak cacat harus memiliki hak atas pemeliharaan, pendidikan dan perawatan khusus.⁸⁷
- i. Anak-anak berhak atas standar kesehatan tertinggi yang dapat dicapai. Negara-negara harus menjamin agar perawatan kesehatan diberikan kepada semua anak, dengan menitikberatkan pada upaya-upaya preventif, pendidikan kesehatan dan penurunan tingkat kematian anak.⁸⁸
- j. Pendidikan dasar haruslah disediakan secara cumacuma dan wajib. Disiplin dalam sekolah harus menghormati harkat dan martabat anak. Pendidikan harus mempersiapkan anak untuk kehidupan dalam semangat pengertian, perdamaian dan toleransi.⁸⁹
- k. Anak-anak harus mempunyai waktu untuk beristirahat dan bermain, dan mempunyai kesempatan yang sama atas kegiatan-kegiatan budaya dan seni.⁹⁰
- l. Negara-negara harus melindungi anak-anak dari eksploitasi ekonomi dan pekerjaan yang dapat merugikan pendidikan mereka, atau membahayakan kesehatan atau kesejahteraan mereka.⁹¹
- m. Negara-negara harus melindungi anak-anak dari penyalahgunaan obat-obatan terlarang dan keterlibatan dalam produksi atau peredaran obat-obatan ini.⁹²
- n. Semua upaya harus dilakukan untuk menghapuskan penculikan dan perdagangan anak-anak.⁹³
- o. Hukuman mati atau hukuman seumur hidup tidak boleh dijatuhkan bagi kejahatan yang dilakukan oleh seseorang sebelum ia berusia 18 tahun.⁹⁴

⁸⁷. Psl.23
⁸⁸. Psl.24
⁸⁹. Psl.28
⁹⁰. Psl.31
⁹¹. Psl.32
⁹². Psl.33
⁹³. Psl.35
⁹⁴. Psl.37:1

- p. Anak-anak dalam penahanan harus dipisahkan dari orang dewasa; mereka tidak boleh disiksa atau mengalami perlakuan yang kejam atau merendahkan martabat.⁹⁵
- q. Anak di bawah usia 15 tahun tidak boleh mengambil bagian dalam pertikaian; anak-anak yang berada dalam situasi konflik bersenjata harus memperoleh perlindungan khusus.⁹⁶
- r. Anak-anak penduduk minoritas dan penduduk asli harus secara bebas menikmati budaya, agama dan bahasa mereka sendiri.⁹⁷
- s. Anak-anak yang menderita perlakuan buruk, penelantaran atau eksploitasi harus memperoleh perawatan atau pelatihan khusus untuk menyembuhkan dan merehabilitasi mereka dan⁹⁸
- t. Anak-anak yang terlibat dalam pelanggaran hukum pidana harus diperlakukan sedemikian rupa sehingga memajukan rasa harkat dan martabat mereka dan ditujukan untuk mengintegrasikan mereka ke dalam masyarakat (Psl.40);

Dalam kaitan dengan hak-hak "pengungsi anak" (dalam tulisan ini terdiri dari anak yang ikut orang tuanya mengungsi atau anak yang lahir dari orang tua yang mengungsi), ada beberapa kewajiban negara yang perlu mendapat perhatian sungguh-sungguh. Ditentukan bahwa anak harus didaftarkan segera setelah kelahirannya, dan sejak kelahirannya berhak untuk memperoleh sebuah nama, untuk memperoleh kewarganegaraan, dan sedapat mungkin, untuk mengetahui orang tuanya dan dibesarkan oleh orang tuanya. Selain itu, negara-negara peserta harus menjamin penerapan hak ini, sesuai dengan hukum nasional dan kewajiban mereka menurut instrumen internasional yang relevan dalam bidang ini, khususnya apabila anak menjadi tanpa kewarganegaraan.⁹⁹

⁹⁵. Psl.37:3
⁹⁶. Psl.38:2
⁹⁷. Psl.30
⁹⁸. Psl. 39
⁹⁹. Lih. Psl 6 Konvensi

Kemudian, ditentukan bahwa permohonan yang diajukan oleh seorang anak atau orang tuanya untuk memasuki atau meninggalkan suatu negara peserta dengan tujuan untuk menyatukan kembali suatu keluarga, ditangani oleh negara-negara Peserta dengan cara yang positif, manusiawi dan segera. Pemenuhan permintaan seperti itu tidak akan membawa akibat yang merugikan bagi pemohon dan anggota keluarga mereka.¹⁰⁰

Selain itu, seorang anak yang orangtuanya bertempat tinggal di negara yang berbeda, berhak untuk memelihara hubungan pribadi dan kontak langsung dengan kedua orangtuanya secara teratur. Negara-negara peserta harus menghormati hak anak dan orang tuanya untuk meninggalkan suatu negara, termasuk negara mereka sendiri, dan hak mereka untuk memasuki negaranya. Hak untuk meninggalkan suatu Negara hanya dapat dibatasi oleh pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh hukum dan yang diperlukan untuk melindungi keamanan nasional, ketertiban umum, kesehatan atau moral umum, atau hak dan kebebasan orang lain dan yang sesuai dengan hak lainnya yang diakui dalam Konvensi ini.¹⁰¹

Akhirnya ketentuan lain yang perlu diperhatikan adalah bahwa negara-negara peserta harus mengambil langkah-langkah yang layak untuk menjamin bahwa anak yang tengah mengusahakan status pengungsi, atau yang dianggap sebagai pengungsi sesuai dengan hukum dan prosedur internasional atau nasional yang berlaku, baik didampingi maupun tidak didampingi oleh orangtuanya, atau oleh orang lain, akan memperoleh perlindungan atau bantuan kemanusiaan yang layak untuk menikmati hak yang berlaku yang dinyatakan dalam Konvensi ini, dalam instrumen-instrumen Hak Asasi Manusia atau humaniter lainnya di mana Negara tersebut menjadi peserta.¹⁰² Untuk tujuan ini, Negara-negara Peserta, bila mereka menganggapnya layak, harus bekerjasama dalam setiap upaya yang dilakukan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan lembaga-lembaga antar pemerintah yang berwenang atau organisasi-organisasi non pemerintah yang bekerjasama dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa, untuk melindungi dan membantu anak seperti itu dan melacak

¹⁰⁰ Lih. Psl.10 ayat 1 Konvensi

¹⁰¹ Lih. Psl.110 Konvensi

¹⁰² Lih. Psl.22 ayat 11

orang tuanya atau anggota keluarga lain dari pengungsi anak tersebut, untuk memperoleh informasi yang diperlukan bagi menyatukannya kembali dengan keluarganya. Apabila orang tua atau anggota keluarga lainnya tidak dapat diketemukan, anak yang bersangkutan harus diberi perlindungan yang sama, seperti halnya anak-anak lain yang untuk sementara atau selama-lamanya kehilangan lingkungan keluarganya karena alasan apa pun, sebagaimana dinyatakan dalam Konvensi ini (ayat 2).

Permasalahan anak-anak pengungsi senantiasa mendapat perhatian dunia internasional, seperti tercermin dalam resolusi Majelis Umum PBB 55/79. *The rights of the child*.¹⁰³ Dalam Bab III, dinyatakan bahwa meminta pemerintah-pemerintah untuk meningkatkan implementasi kebijaksanaan dan program perlindungan, perawatan dan kesejahteraan pengungsi anak dan anak terlantar (*internally displace children*) serta ketentuan-ketentuan pelayanan dasar sosial, termasuk akses ke pendidikan dalam kerjasama yang diperlukan, khususnya dengan Kantor Komisi Agung Pengungsi, Dana Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Anak-Anak dan Perwakilan Sekretaris Jenderal tentang orang terlantar sesuai dengan kewajiban negara-negara berdasarkan Konvensi tentang Hak-Hak Anak.¹⁰⁴ Sebab itu diminta kepada semua negara dan pihak-pihak lain yang terlibat dalam sengketa bersenjata, seperti organisasi dan badan-badan Perserikatan Bangsa-Bangsa.¹⁰⁵

' to give urgent attention, in terms of protection and assistance, to the fact that refugee and internally displaced children are particularly exposed to risks in connection with armed conflict, such as being forcibly recruited or subjected to sexual violence, abuse or exploitation.'

Resolusi ini juga, menyatakan perhatian yang sungguh-sungguh tentang jumlah pertumbuhan pemisahan dan/atau menyingkiran (*unaccompanied*) pengungsi dan anak terlantar, dan meminta kepada semua negara serta badan dan perwakilan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan organisasi lain yang relevan untuk memprioritaskan program penyatuan dan

¹⁰³ Diterima pada sidang paripurna ke 81, 4 Desember 2000.

¹⁰⁴ Angka 6 bagian III: Promotion and protection of the rights of children in particularly vulnerable situations and non-discrimination against children.

¹⁰⁵ Lihat angka 7

menelusuran kerluarga (*family tracing*) serta untuk meneruskan rencana perawatan bagi pengungsi dan anak terlantar tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Boer Mauna., *HUKUM INTERNASIONAL Pengertian Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global.*, Alumnus, Bandung, 2000
- Brownlie, Ian., *Principles of Public International Law*, 3 rd. Ed. Oxford University Press, 1979
- Buergenthal, Thomas -Dinah Shelton., *Protecting Human Rights in the Americas Cases and Material.*, 4th. Ed., N.P. Engel, Publisher- Kehl, 1982
- Council of Europe. *The European Convention on Human Rights.*, 1996
- Declaration on the Elimination of Discrimination against Women* yang diprolakmasikan oleh Majelis Umum dengan resolusi 2263 (XXII)
- Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia, 1948
- Department of Public Information, *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*, United Nations New York, 1994.
- Fourth Geneva Convention on Protection of Civilian in War, 1949
- United Nations., *Refugees and Human Rights.*, Fact Sheet No. 20., Geneva, 1993
- Hariss, D.J., *Cases and Materials on International Law.*, Swett & Maxwell, London, 1998.
- ICRC., *Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement.*, 13 th. Ed. 1994
- Keputusan Presiden No.36 tahun 1990 tentang ratifikasi Konvensi Tentang Hak - Hak Anak
- Konvensi dan Protokol Mengenai Status Pengungsi*, Jakarta, Indonesia, 1999,
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional, Buku I – Bagian Umum*, Penerbit Binacipta, Bandung, Cet. Pertama, tahun 1976

Protokol No.11: *Restructing the Control Machinery Established Thereby*, yang dibuat di Strasbourg, 11 Nopember 1994.

Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 2200 A (XXI) tanggal 16 Desember 1966

Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 39/46 tanggal 10 Desember 1984 tentang pengesahan The 1984 Convention Against Torture and Other Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

Resolusi No.39/46 disetujui oleh Majelis Umum pada 10 Desember 1984

Resolusi Majelis Umum dengan resolusi 2263 (XXII) tanggal 7 November 1967. Tentang pengesahan The 1975 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)

Undang-Undang Dasar Sementara (1950-1959)

Undang-Undang Dasar 1945

UNCHR., *An Introduction to The International Protection of Refugees*, Training Modul RLD I Juni 1992

UNHCR., *Konvensi Pengungsi Tahun 1951 Pertanyaan dan Jawaban*, 2001

United Nations., *Committee on Elimination of Racial Discrimination* Fact Sheet No. 12., 1994

United Nations., *Human Rights and Refugees*, Genewa, 1993., Fact Sheet No. 20, 1994

United Nations Charter and Statute of International Court of Justice.
United Nations., *Basic Facts About the United Nations*, New York 2000

United Nations., *The Rights of the Child*, Geneva, 1994., Fact Sheet No. 10.

United Nations., *Committee on Elimination of Racial Discrimination*, Fact Sheet No. 12.,

United Nations., *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, New York., 1990.

United Nations, *Human Rights, International Instruments: Chart of Ratification as at 31 December 1996*, United Nations, New York and Geneva, 1997, ST/HR/4/Rev.15.

UN., *Human Rights, The International Bill of Human Rights*. Fact Sheet No. 2. United Nations Geneva 1992.

United Nations., *The Rights of the Child*, Geneva, 1994., Fact Sheet No. 10.,

United Nations., *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, New York., 1990.

BAB

6

Peranan UNHCR dalam
Urusan Pengungsi
Internasional

BAB VI PERANAN UNHCR DALAM URUSAN PENGUNGSI INTERNASIONAL

Usmawadi, SH., MH.
Mada Apriandi Zuhir, SH.

A. PENDAHULUAN

Meningkatnya intensitas konflik bersenjata di awal abad ke 20 di beberapa negara dunia menimbulkan arus pengungsi besar-besaran. Masalah pengungsi dari Bosnia dan Herzegovina, Cheknya, Iraq, Kosovo dan Rwanda merupakan contoh dari akibat konflik bersenjata yang terjadi di negara-negara tersebut yang menghendaki upaya pemecahan secara internasional baik terhadap para pengungsi (*refugees*) itu sendiri maupun bagi pengungsi internal (*Internally Displaced Person/IDPs*).

Penanggulangan masalah pengungsi sebetulnya telah lama menjadi perhatian Perserikatan Bangsa-Bangsa. Pada tahun 1946 Perserikatan Bangsa-Bangsa telah mengesahkan pembentukan sebuah badan khusus (*specialized agency*) yaitu *International Refugee Organization (IRO)* yang mengambil alih peran "*The United Nations Relief and Rehabilitation Agency (UNRRA)*". Sejak Juli 1947 sampai dengan Januari 1952, *IRO* telah berhasil membantu memukimkan lebih dari 1 juta orang pengungsi ke negara ketiga, mempatriasikan 73.000 orang dan membuat persetujuan untuk 410.000 orang-orang yang terlantar di negaranya sendiri.¹

¹. UNS, *Human Rights dan Refugees*, Fact Sheet No. 21, Centre for Human Rights United Nations Office at Geneva, 1993, hal. 4

Ada sedikit perbedaan antara *IRO* dan *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, dimana *IRO* hanya memberikan perlindungan terhadap pengungsi dan orang-orang terlanjar (*displaced person*) yang menjadi korban Perang Dunia II, sedangkan *UNHCR* ruang lingkup kewenangannya mencakup baik terhadap pengungsi yang ada sebelumnya (akibat Perang Dunia II), maupun terhadap pengungsi yang baru muncul setelah terbentuknya Komisi Agung itu.

Persoalan pengungsi selain ditangani oleh *UNHCR* juga oleh *International Committee of the Red Cross (ICRC)* sebagai salah satu lembaga kemanusiaan yang berkedudukan di Jenewa, Swiss. Akan tetapi berbeda dengan *UNHCR* yang menangani masalah pengungsi secara keseluruhan, *ICRC* hanya menangani "pengungsi dan orang-orang terlanjar" yang terjadi akibat konflik bersenjata ataupun kerusuhan. Walaupun masalah pengungsi tidak hanya ditangani oleh *UNHCR*, tetapi juga *ICRC*, dalam bagian ini pembahasan hanya dibatasi pada peranan *UNHCR* dalam menangani masalah perlindungan pengungsi dan aktivitas-aktivitas *UNHCR* lainnya dalam kaitannya dengan persoalan-persoalan pengungsi.

B. TUGAS DAN KEWENANGAN UNHCR

Kantor Komisi Agung Untuk Pengungsi didirikan berdasarkan Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No. 319 A (IV) tanggal 3 Desember 1949. Kemudian melalui Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa tanggal 14 Desember 1950 No. 428 (V), Komisi Agung untuk Urusan Pengungsi secara resmi beroperasi bulan Januari 1951.

Seperti disebutkan di atas, berbeda dengan *IRO* yang pernah ada sebelumnya, *UNHCR* memiliki kewenangan yang lebih luas, yaitu mencakup pengungsi yang ada sebelumnya sebagai akibat dari Perang Dunia II, dan juga pengungsi yang baru muncul kemudian setelah pendirian *UNHCR*.

*United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR)*² adalah lembaga internasional yang diberi mandat untuk memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi dan memberikan solusi yang permanen terhadap para pengungsi dengan jalan membantu pemerintah-pemerintah, pelaku-pelaku lainnya ataupun organisasi-organisasi kemanusiaan yang terkait untuk memberikan fasilitas pemulangan (*repatriation*) bagi para pengungsi.³

Sampai dengan tahun 1950, kewenangan utama *UNHCR* tidak pernah berubah, namun demikian kewenangan ini telah mengalami perubahan secara signifikan selama dekade terakhir, yaitu:⁴

1. Peningkatan skala operasi *UNHCR*.⁵
2. Semakin luasnya ruang lingkup aktifitas *UNHCR*⁶; Jumlah persoalan-persoalan yang ada sebelum keberadaan organisasi inipun terus-menerus meningkat.⁷

². *UNHCR* berada di bawah Dewan Ekonomi dan Sosial (*ECOSOC*) yang merupakan badan utama Perserikatan Bangsa-Bangsa (Lih. Chapter 10 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa)

³. Lih. Pasal 1 Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1950.

⁴. The State of The World's Refugee dalam <http://www.unhcr.ch/pubs/sowr2000/intro.pdf>, hal. 3-4.

⁵. Fokus utamanya adalah menemukan solusi bagi sekitar 400.000 pengungsi yang masih belum mendapatkan tempat tinggal akibat Perang Dunia II. Pada tahun 1996, *UNHCR* telah membantu sekitar 26 juta orang. Jumlah dana dan staff yang dibutuhkanpun mengalami peningkatan yang signifikan. Dana yang dibutuhkan *UNHCR* pada tahun 1951 sekitar 300.000 US\$ dan dengan jumlah staff sebanyak 33 orang. Pada tahun 1999, jumlah dana yang dibutuhkan itu meningkat mencapai lebih 1 Milyar US\$ dan telah mempekerjakan lebih dari 5.000 orang staff. Ruang lingkup wilayah kegiatannya pun mengalami perluasan, pada awalnya hanya terfokus di Eropa. Namun di tahun 1999 *UNHCR* telah memiliki kantor di 120 negara di dunia;

⁶. Pada awalnya, fokus utama *UNHCR* adalah untuk memfasilitasi pemukiman bagi para pengungsi. Namun kemudian ruang lingkup aktifitas ini pun meluas ke aktivitas-aktivitas lainnya, termasuklah dalam hal ini, memberikan bantuan secara materi seperti pangan dan papan. Sebagaimana juga halnya dengan bantuan kesehatan, pendidikan dan bantuan-bantuan sosial lainnya. Selain itu, *UNHCR* juga mengembangkan program-program khusus untuk membantu kelompok-kelompok khusus pula dari para pengungsi seperti misalnya kelompok wanita dan anak-anak, kelompok remaja, orang tua, yang mengalami penderitaan akibat trauma serta orang-orang cacat. Untuk lebih jelas lih: *UNHCR Global Report 2001, Global Programmes*, dalam <http://www.unhcr....2001/globops.pdf>.

⁷. Menilik kesejarahannya, *UNHCR* memiliki fungsi utama sebagai sebuah organisasi bagi perlindungan pengungsi (*refugee*). Kemudian fungsi utamanya ini berkembang ke program-program bantuan lainnya bagi beragam kategori dari bangsa (*people*). Termasuk juga dalam hal ini orang-orang yang terlanjar yang ada diperbatasan negaranya sendiri (*displaced*), *returnees* (refugees atau internally displaced people

3. Peningkatan jumlah pelaku-pelaku internasional yang memberikan bantuan bagi perlindungan dan bantuan bagi pengungsi dan orang-orang terlantar.⁸
4. Di daerah-daerah yang tidak stabil dan di daerah-daerah yang situasinya mudah berubah, misalnya daerah-daerah yang mengalami situasi konflik bersenjata secara terus menerus juga mendapatkan perhatian dari *UNHCR*.⁹

Berdasarkan mandat yang diberikan kepada *UNHCR* diketahui bahwa tugas yang diemban oleh Organisasi ini merupakan tugas kemanusiaan yang mulia, yaitu memberikan perlindungan internasional dan mencari solusi terhadap masalah-masalah yang dihadapi oleh pengungsi.¹⁰ Dalam melaksanakan fungsi kedua ini *UNHCR* berupaya memudahkan pemulangan (*repatriasi*) secara sukarela para pengungsi dan reintegrasi ke dalam negara asal mereka atau jika hal itu tidak memungkinkan, membantu mempermudah integrasi mereka di negara pemberi suaka atau di negara tempat mereka dimukimkan kembali (*resettlement*). Sementara berupaya menemukan solusi, *UNHCR*, bila perlu juga memberikan bantuan material untuk jangka pendek. Kecuali dalam situasi khusus, kegiatan pemberian bantuan material *UNHCR*

yang telah kembali ke tanah airnya), *Asylum seekers* (orang-orang yang status formalnya belum diakui), *stateless person* (orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan, perang yang mempengaruhi populasi, dll). Perluasan peranan *UNHCR* yang melingkupi kategori-kategori lainnya dari *people* ini, selain dari *refugee*, adalah merupakan konsistensi atas Statuta pendiriannya. Di dalam Pasal 1 Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees menegaskan agar *UNHCR* "mencari solusi jangka panjang bagi persoalan-persoalan pengungsi", sedangkan Pasal 9 Statuta ini merumuskan bahwa "*UNHCR* akan diberikan juga aktifitas tambahan ... sebagaimana yang di tentukan oleh Majelis Umum". Hal ini diperjelas jika kita lihat dari awalnyaapun, serangkaian Resolusi Majelis Umum PBB telah memberikan dasar hukum bagi *UNHCR* dalam menjalankan aktifitasnya yang berkaitan dengan kelompok orang yang tidak terkategori sebagai *refugee*;

⁸. Pada awal tahun 1950, rekanan kerja *UNHCR* hanya sedikit sekali jumlahnya. Di tahun 1999 telah meningkat menjadi lebih dari 500 Lembaga Swadaya Masyarakat/NGOs. Permintaan dari Sekretaris Jenderal PBB ke *UNHCR* pun meningkat jumlahnya guna melaksanakan fungsi sebagai Badan Kemanusiaan PBB dalam situasi darurat. Sebagai tambahan *UNHCR* sendiripun telah bahu membahu dengan badan-badan lain PBB misalnya, Pasukan Perdamaian PBB, Pasukan Militer Multinasional lainnya, Organisasi-organisasi Regional, Organisasi Hak Asasi Manusia dan sejumlah pelaku-pelaku lokal dan internasional lainnya;

⁹. Hal ini tentu saja merupakan peningkatan peranan dari organisasi ini. Pada awalnya *UNHCR* hanya bekerja di negara-negara suaka yang aman dan tidak terpengaruh oleh konflik bersenjata, namun sekarang, staf-staf *UNHCR* seringkali bertugas di tengah-tengah kancah pertempuran. Hal ini tentunya membawa sebuah konsekuensi; ancaman bahaya baru dan tantangan baru bagi *UNHCR*.

¹⁰. Lih. Pasal 1 Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1950.

dilaksanakan melalui otoritas lokal atau nasional negara yang bersangkutan, badan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang lain, Lembaga Swadaya Masyarakat (NGO), atau badan teknis swasta lainnya.

Kedua aspek mandat *UNHCR* diatas terkait satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan. Upaya mendapatkan pemecahan masalah yang permanen menjadi tujuan pokok perlindungan internasional. Dalam solusi permanen, paling tidak, terdapat tiga pemecahan yang diberikan yaitu:¹¹

1. Dikembalikan ke negara asal.

Misalnya pengungsi dari El Salvador, Mozambique, Kamboja, Afghanistan dan Eritria dikembalikan ke negara asal mereka. Bantuan dalam repatriasi sukarela tergantung pada fungsi perlindungan dan bantuan materiil *UNHCR*. Materi perlindungan ini berisi keyakinan bahwa repatriasi adalah bersifat sukarela. Materi bantuan berisi pertolongan bagi pengungsi, kapan saja, untuk mengatasi kesulitan-kesulitan yang praktis dialami pada saat kembali dan pada saat kedatanganannya di negara asal;

2. Dimukimkan di negara pemberi suaka pertama.

Misalnya pengungsi Burundi di Tanzania, pengungsi Runda di Uganda dan pengungsi Filipina di propivinsi Sabah, Malaysia. Tujuan integrasi di negara pemberi suaka adalah untuk membantu pengungsi agar mereka menjadi mandiri di negara suaka pertama. Hal ini dilakukan dengan berbagai cara, misalnya dengan memberikan mereka kemahiran dan atau membantu mereka mendapatkan keterampilan melalui sekolah-sekolah keterampilan atau pekerjaan berdagang. Kebanyakan di negara-negara Afrika, tanah disediakan bagi para pengungsi agar mereka bisa bercocok tanam dan bisa mandiri.

3. Dimukimkan di negara ketiga

Misalnya, orang-orang yang datang dari negara negara di Asia Tenggara dimukimkan di negara lain terutama di Australia, Eropa dan Amerika Utara. Bantuan *UNHCR* di lapangan adalah mengupayakan pemukiman ke negara ke tiga melalui kerjasama dengan pemerintah negara-negara pemu-

¹¹. Daniiko Bautista, *Struktur Badan PBB urusan Pengungsi (UNHCR) Beserta Mandatnya*, Jakarta, tanpa tahun.

kim dengan Organisasi Migrasi Internasional (*IOM*) dan badan-badan sukarela yang menaruh perhatian pada pemukiman pengungsi ke negara ketiga. Tugas utama *UNHCR* adalah mengadakan perjanjian dengan pemerintah negara penerima untuk menyediakan pemukiman yang cocok dan layak bagi para pengungsi. *UNHCR* juga mendorong pemerintahan negara-negara tersebut untuk melonggarkan kriteria penerimaan pengungsi dan menetapkan prosedur keimigrasian khusus bagi para pengungsi.

Negara-negara anggota mengakui bahwa tugas badan ini bersifat non politis. Tugas yang berupa tanggung jawab sosial dan bersifat kemanusiaan itu dibebankan kepada *UNHCR* agar dapat dilaksanakan dalam kerangka hukum yang disetujui oleh semua negara, yaitu hukum internasional untuk pengungsi, dan pedoman (atau perundang-undangan nasional) yang dirancang oleh negara-negara itu untuk membantu *UNHCR* mengidentifikasi apa yang harus mereka lakukan untuk melindungi dan membantu pengungsi.

Untuk melaksanakan fungsinya dengan baik sesuai dengan Resolusi Majelis Umum PBB No. 428 (V), diminta kepada negara-negara di dunia untuk bekerjasama dengan *UNHCR* dengan cara sebagai berikut:¹²

1. Menjadi peserta setiap konvensi internasional untuk melindungi pengungsi serta mengimplementasikan Konvensi tersebut;
2. Membuat perjanjian-perjanjian khusus dengan *UNHCR* untuk melaksanakan langkah-langkah yang dapat memperbaiki keadaan pengungsi dan mengurangi jumlah pengungsi yang membutuhkan perlindungan;
3. Tidak mengenyampingkan pengungsi yang dalam kategori paling papa (miskin);
4. Membantu *UNHCR* dalam upaya mempromosikan repatriasi sukarela;
5. Mempromosikan pembauran, terutama dengan memberikan fasilitas naturalisasi;

¹². United Nations General Assembly Resolution 428 (V), 14 Desember 1950, Article 2.

6. Memberikan dokumen perjalanan dan dokumen lainnya yang memungkinkan pemukiman kembali para pengungsi;
7. Mengizinkan pengungsi untuk mentransfer asset mereka terutama untuk keperluan permukiman kembali; dan
8. Memberi informasi kepada *UNHCR* berkaitan dengan jumlah dan kondisi pengungsi dan hukum serta aturan yang berkaitan dengan pengungsi.

Kewenangan *UNHCR* untuk memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi sebagaimana tersebut di atas segera berhenti jika:¹³

1. yang bersangkutan secara sukarela telah memanfaatkan kembali perlindungan yang diberikan oleh negara asalnya; atau
2. yang bersangkutan telah kehilangan kewarganegaraannya, dan dia secara sukarela telah memperolehnya kembali; atau
3. dia menikmati perlindungan dari negara barunya itu; atau
4. dia telah kembali ke negara asalnya; atau
5. dia tidak lagi dapat dianggap sebagai pengungsi karena keadaan yang membuatnya diterima sebagai pengungsi telah berakhir. Jadi alasan yang bersifat ekonomi belaka untuk menjadi pengungsi tidak dapat diterima sebagai Kompetensi *UNHCR*; atau
6. dia tidak punya kewarganegaraan tetapi keadaan yang membuat dia kehilangan kewarganegaraannya telah berakhir.

Selain perlindungan internasional, *UNHCR* juga diberikan kewenangan untuk:¹⁴

1. mempromosikan pembuatan dan peratifikasian konvensi-konvensi internasional tentang perlindungan dan mengawasi aplikasinya serta mengusulkan amandemennya;

¹³. *Ibid.*

¹⁴. *Ibid.*, Artikel 8.

2. mempromosikan melalui perjanjian-perjanjian khusus dengan pemerintah setiap ketentuan yang diperkirakan dapat memperbaiki keadaan pengungsi dan mengurangi jumlah pengungsi yang membutuhkan perlindungan;
3. membantu usaha-usaha pemerintah dan swasta untuk mempromosikan repatriasi sukarela atau pengasimilasian di komunitas di negara baru;
4. mempromosikan penerimaan pengungsi, dengan tidak mengenyampingkan orang-orang yang benar-benar dalam keadaan yang sangat miskin;
5. mempercepat memperoleh izin bagi pengungsi untuk men-transfer aset mereka terutama untuk kebutuhan pemukiman kembali (*resettlement*);
6. memperoleh informasi dari pemerintah-pemerintah tentang jumlah dan keadaan pengungsi di wilayah mereka dan hukum serta peraturan-peraturan yang mengatur tentang pengungsi;
7. menjalin hubungan dengan pemerintah-pemerintah dan organisasi-organisasi swasta untuk mengatasi pengungsi;
8. mengadakan hubungan baik dengan organisasi-organisasi swasta untuk mengatasi pengungsi;
9. memberikan fasilitas koordinasi terhadap usaha-usaha koordinasi swasta yang terkait dalam meningkatkan kesejahteraan pengungsi.

Untuk itu berbagai aktivitas perlindungan yang diberikan baik di lapangan maupun di markas besar *UNHCR*, seperti disebutkan dalam *UNHCR's Protection Mandate* adalah:¹⁵ menjamin pemberian suaka, menaksir kebutuhan dan memonitor perlakuan terhadap pengungsi dan pencari suaka, bersama dengan negara tuan rumah menjamin keamanan fisik pengungsi, mengidentifikasi kelompok-kelompok pengungsi yang rentan dengan cara memastikan kebutuhan-kebutuhan mereka terhadap perlindungan-perindungan tertentu dan memprioritaskan bantuan dengan jalan memastikan kesejahteraannya, menyokong sejumlah

¹⁵ Lih. *UNHCR's Protection Mandate* dalam [http://www.unhcr...2001/mandate . pdf](http://www.unhcr...2001/mandate.pdf). hal. 51

negara untuk memantapkan sistem registrasi dan dokumentasi, mempromosikan pengurangan orang yang tidak bernegara, berusaha aktif merevitalisasi rezim perlindungan dengan jalan menjalin kerjasama dengan NGOs dan organisasi internasional untuk meyakinkan dukungan yang luas bagi rezim ini, mempromosikan hukum pengungsi termasuk advokasi bagi penerimaan Konvensi dan Protokol-Protokol pengungsi dan mengembangkan institusi nasional dan legislasinya, melindungi orang-orang terlan-tar (*IDPs*), mengembangkan kapasitas perlindungan *UNHCR* itu sendiri, mempromosikan dan mengimplementasikan solusi jangka panjang bagi pemulangan sukarela, reintegrasi dan pemukiman serta mengidentifikasi kebutuhan untuk pemukiman dan memproses kepatuhan untuk melaksanakan kewajiban untuk dimukimkan di negara ketiga.

Dalam melaksanakan sejumlah kegiatan sebagaimana tersebut di atas, *UNHCR* membutuhkan dana operasional yang tidak sedikit jumlahnya. Berkaitan dengan pendanaan ini Pasal 20 *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* menyebutkan bahwa dana administrasi Kantor *UNHCR* ditanggung sepenuhnya oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan sumbangan sukarela dari berbagai donatur yang bersifat tidak mengikat. Di antara negara-negara donor terbesar bagi kegiatan *UNHCR* ini adalah Australia, Kanada, Amerika Serikat, Inggris dan Jepang.¹⁶

C. MANDAT *UNHCR* TERHADAP PENGUNGI INTERNASIONAL (*INTERNALLY DISPLACED PERSONS / IDPs*)¹⁷

Isu-isu yang berkaitan dengan *Internally Displaced Persons-IDPs*, dewasa ini dianggap sebagai sebuah fenomena dan telah menjadi salah satu bagian mendasar dari persoalan kemanusiaan dalam lingkup politik internasional.¹⁸

¹⁶ *UNHCR*, Special Report, *Comprehensive Plan of Action, The Indo-Chinese Exodus and The CPA*, Public Information Center *UNHCR*, Switzerland, 1996.

¹⁷ Sumber utama bagian ini diambil dari Dennis McNamara, *UNHCR's Protection Mandate in Relation to Internally Displaced Persons*, [http://www.nrc.no/global-klp-survey/rights/have/no-borders/mcnamara. htm](http://www.nrc.no/global-klp-survey/rights/have/no-borders/mcnamara.htm) more results from: www.nrc.no

¹⁸ Marguerita Contat Hickel, *Protection of Internally Displaced Persons Adected by Armed Conflict: Concepts and Chalengge*, dalam <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/iwplst128/5BA471F787461F15C1256B6600608ACF>. More Results from: www.Refugees.org

Selama dekade terakhir, tantangan yang dihadapi oleh *internal displacement* telah menjadi suatu persoalan yang kompleks, dan hal ini disebabkan oleh perubahan alamiah dari konflik yang ada. Dalam konflik-konflik yang lebih besar, selalu menimbulkan perpindahan penduduk secara besar-besaran. Pihak yang terlibat dalam pertikaian tidak pernah memberikan perhatian terhadap penduduk yang menjadi korban dari pertikaian tersebut, terutama pertikaian yang bersifat non-internasional.

Awal tahun 1990-an dan periode berakhirnya perang dingin banyak terjadi konflik internal di negara-negara di dunia. Bersamaan dengan itu terjadi pula peningkatan jumlah yang tajam dari orang-orang yang terlantar di negaranya sendiri. Istilah-istilah konflik internal itu misalnya "conflict based on identities", "ethnic conflict", atau "religious conflict".¹⁹

Pada umumnya dalam konflik-konflik internal ini, para pihak yang bertikai menghindari konfrontasi dengan pihak militer. Sehingga yang menjadi target adalah masyarakat sipil, dan harta benda mereka termasuk juga infrastruktur masyarakat lainnya. Masyarakat sipil merupakan target utama untuk menjadi korban persekusi secara pribadi dibandingkan korban-korban insidental dari konflik internal.

Di bawah ini akan dijelaskan mengenai beberapa persoalan yang berkaitan dengan mandat, kriteria dan prinsip-prinsip yang mendasari kerja UNHCR terhadap Pengungsi Internal (*Internally Displaced People*). Statuta UNHCR memberikan mandat kepada Komisaris Tinggi untuk mengambil fungsi penyediaan perlindungan pengungsi internasional. Tidak memberikan kewenangan hukum yang khusus terhadap pengungsi Internal (*internally displaced persons*). Meskipun demikian, pasal 9 Statuta memberikan tugas tambahan yang berkaitan dengan pengungsi, dimana Komisaris Tinggi akan dilibatkan dalam kegiatan yang ditentukan oleh Majelis Umum. Hal inilah yang menjadi dasar bagi Majelis Umum, di dalam kesempatan tertentu dan di dalam berbagai bentuk kegiatannya, memberikan otorisasi bagi Komisaris Tinggi untuk bertindak di dalam kewajibannya atas pengungsi internal (*internally displaced persons*), ataupun mendukung kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh UNHCR dalam kaitannya dengan kategori-kategori khusus ini.

¹⁹. *Ibid.*,

Otoritas ini dilaksanakan pertama kalinya pada tahun 1957, ketika UNHCR diminta untuk menggunakan "jasa baiknya" dalam menekan transfer dana bantuan yang diperuntukan bagi pengungsi China yang berasal dari Taiwan yang ada di Hongkong. Dalam tahun 1972, Majelis Umum meminta Komisaris Tinggi atas permintaan dari Sekretaris Jenderal untuk melanjutkan bantuan seoptimal mungkin untuk memberikan perlindungan terhadap persoalan yang berkaitan dengan kemanusiaan, dalam hal ini masing-masing Kantor Komisaris Tinggi memiliki keahlian dan pengalaman tertentu. Selanjutnya UNHCR ditugasi untuk mengambil peranan mengkoordinasikan bantuan dan operasi pemukiman kembali bagi pengungsi dan *displaced persons* lainnya yang ada di Sudan. Tahun 1974, Sekretariat Jenderal meminta kembali UNHCR untuk mengkoordinasikan bantuan kemanusiaan bagi orang-orang Yunani dan *Turkish Cypriots* yang dikategorikan sebagai *internally displaced*. Otoritas ini dimuat dalam Resolusi Dewan Keamanan. Selain itu Resolusi ini juga memuat peranan *extraordinary* dari UNHCR. Dimuatnya peranan *extraordinary* ini di dalam resolusi adalah untuk membedakannya dari fungsi mandatnya atas kewajiban pengungsi. Tahun 1981, Majelis Umum menegaskan "Komisaris Tinggi untuk mengambil tanggung jawab dalam situasi darurat yang berkaitan dengan pengungsi dan *displaced person* yang ada di bawah naungan UNHCR, sebagaimana juga tanggung jawabnya dalam mengkoordinasikan bantuan dalam situasi-situasi yang berkaitan dengan hal ini..." selanjutnya, Majelis Umum menggariskan otoritas UNHCR dalam pengertian yang lebih komprehensif, dimana diungkapkan bahwa:²⁰

' Dukungan bagi usaha Komisaris Tinggi, atas dasar permintaan khusus dari Sekretaris Jenderal atau kompetensi dari Badan-badan utama, dan atas kepedulian dari negara yang berkaitan, dan juga dicatatkan sebagai pelengkap dalam mandat dan keahlian dari organisasi-organisasi yang relevan, memberikan bantuan kemanusiaan dan perlindungan bagi orang-orang terlantar bersama dengan negaranya sendiri dalam situasi tertentu meminta keahlian tertentu dari Badan ini, khususnya dimana usaha-usaha tadi dapat memberikan kontribusi bagi perlindungan dan pemecahan masalah pengungsi.'

Eksekutif Komite dari program Komisaris Tinggi (*the Executive Committee of the High Commissioner/Excom*) juga menguasai aktivitas-aktivitas UNHCR yang berkaitan dengan kemanusiaan terhadap pengungsi internal (*internally displaced*

²⁰. Dennis McNamara, *Op Cit.*, hal. 2.

person). Dalam kesimpulannya No. 75 tahun 1994, Eksekutif Komite menyatakan penyusunan kompetensi *UNHCR* dalam bidang kemanusiaan, dan merujuk ke resolusi 48/116 sebagai sebuah penghargaan atas kerangka kerja bagi Komisaris Tinggi dalam persoalan *internal displacement*. Juga dibahas aspek-aspek dari resolusi ini, termasuk juga penggabungan antara *internal displacement* dan fenomena pengungsian, keahlian-keahlian khusus *UNHCR* dalam bidang ini dan kebutuhan untuk memadukan antara *UNHCR* dan organisasi-organisasi yang peduli lainnya.

Otorisasi yang beraneka ragam dari *UNHCR* yang diberikan oleh Majelis Umum dan *Excom* bukanlah termasuk sebagai *carte blanche* bagi keterlibatan *UNHCR* dalam persoalan-persoalan *internal displacement*. Pendekatan yang dilakukan Majelis Umum menggariskan kebutuhan untuk memberikan tanggung jawab yang lebih *flexibel* tanpa menambahkan kewajiban atau tanggung jawab langsung bagi *UNHCR* atas pengungsi Internal (*internally displaced persons*).

Keterlibatan *UNHCR* dengan *IDP* dibatasi oleh kombinasi antara kebijakan, hukum dan pelaksanaan dari pertimbangan-pertimbangan lainnya, dimana dalam hal ini telah diberikan batasan bagi peranan *UNHCR* dalam persoalan orang-orang terlantar dalam negaranya (*IDP*).

D. KRITERIA-KRITERIA KETERLIBATAN *UNHCR*

Kriteria yang digariskan oleh Resolusi Majelis Umum 48/116 dan *Konklusi Komisi Eksekutif No. 75*, merupakan kriteria bagi keterlibatan *UNHCR* dalam suatu persoalan baik masalah pengungsi, pengungsi internal (*internally displaced persons*) ataupun peristiwa kemanusiaan lainnya. Kriteria dimaksud adalah:²¹

1. permintaan khusus bagi keterlibatan *UNHCR* berasal dari Majelis Umum, Sekertaris Jenderal atau Badan Utama lainnya yang berkompeten dari Perserikatan Bangsa-Bangsa, (misalnya Dewan Ekonomi dan Sosial), dan/atau perhatian

²¹. *Ibid.*,

dari negara-negara yang peduli atau entitas lain yang relevan bagi keterlibatan *UNHCR*;

2. berkaitan dengan bidang keahlian dan pengalaman yang diberikan bagi perlindungan dan jalan keluar bagi *IDPs* dalam situasi tertentu;
3. kebutuhan atas aktifitas *UNHCR* untuk meninggalkan bersama-sama batasan atas tempat sumber daya (*resources placed*) yang telah diberikan bagi permasalahan-permasalahan aktifitas-aktifitas yang ada.

Kaitan penting dari masing-masing batasan yang ada bisa saja berubah. Sebagai contoh, *UNHCR* akan ada di tempat (lokasi) dimana pengungsi internal (*Internally Displaced People*) bersama-sama dengan pengungsi atau *returnee population* berada, atau dimana *UNHCR* telah memainkan peranan bersama dengan negara-negara lainnya. Namun ditentukan juga untuk memikirkan perluasan dari kegiatan-kegiatan yang ada guna menanggapi secara lebih baik kebutuhan dari pengungsi internal (*internally displaced people*), permintaan khusus dari Majelis Umum atau Sekertaris Jenderal, atau menggambarkan otoritas dari negara yang mungkin tidak menjadi *precondition* bagi keterlibatan *UNHCR*. Dalam kaitan ini, kegiatan *UNHCR* dalam masalah pengungsi internal (*internally displaced people*) diikuti pula oleh fungsi mandatnya. Contohnya program *UNHCR* di Srilangka (1988), Nikaragua (1987) dan Chad (1981). Dalam masing-masing peristiwa ini, keterlibatan *UNHCR* merupakan permintaan dari PBB atau negara-negara yang berkepentingan. Kebalikannya, otorisasi sebelumnya dari PBB atau sebuah negara akan menjadi prasyarat dimana hubungan antara pertimbangan operasi dan fungsi mandat *UNHCR* adalah lemah. Kerja *UNHCR* di Irak (1991), sebagai contoh, mendapatkan tanggapan dari Resolusi Dewan Keamanan No. 688.

Dari kesemua hal ini premis dari keterlibatan *UNHCR* haruslah memiliki prospek yang masuk akal bagi peningkatan perlindungan dan promosi atas jalan keluar bagi persoalan *displaced populations*.

E. AKTIVITAS *UNHCR*

UNHCR dimandatkan oleh PBB untuk membawahi dan mengkoordinir kegiatan-kegiatan perlindungan para pengungsi di

seluruh dunia dan memecahkan persoalan-persoalan pengungsian. Ketika pertama kali di bentuk oleh Majelis Umum PBB tahun 1951, *UNHCR* diberikan tanggung jawab untuk memukimkan 1.2 juta pengungsi Eropa yang harus meninggalkan tanah airnya setelah Perang Dunia II.²² Dalam menangani masalah pengungsi ini, bentuk-bentuk bantuan yang diberikan oleh *UNHCR* antara lain:²³

1. help during major emergencies involving the movement of large number of refugees;
2. regular programmes in such field as education, health and shelter;
3. assistance to promote the self-sufficiency of refugees and their integration in host countries;
4. voluntary repatriation;
5. resettlement in third countries for refugees who cannot return to their homes and who face protection problems in the country where they first sought asylum.

Sebagai gambaran lainnya, berikut ini adalah penanganan "pengungsi dan *displaced person*" di Asia Tenggara.²⁴ Di pertengahan tahun 1997, sekitar 55.000 pendatang baru membanjiri Hongkong. Jumlah yang ada di kamp pengungsi setempat sekitar 350.000 orang, tidak termasuk setengah juta atau lebih orang-orang Kamboja yang ada di perbatasan Thailand. Pada akhir Juni, sejumlah negara-negara ASEAN mengumumkan bahwa mereka tidak menerima pendatang-pendatang tersebut. Pada tanggal 20-21 Juli di Jenewa 65 pemerintah merespon ajakan dari Sekertaris Jenderal PBB untuk menghadiri Konferensi yang berkaitan dengan pengungsi Indo-China. Secara umum terjadi peningkatan bagi *resettlement* dari 125.000 menjadi 260.000 orang. Di dalam komitmen yang dibuat secara non formal; catatan kesimpulan pertemuan memuat: "prinsip-prinsip umum dari suaka dan *non-refoulement* diterima", namun penerimaan ini bukanlah prasyarat.

²². United Nations, *Briefing Paper for Students "We the Peoples" the role of the united nations in the twenty-first century*, United Nations, New York, 2001., hal. 222. Lihat juga UNHCR, *Helping Refugees an Introduction to UNHCR*, UNHCR. Tanpa tahun

²³. United Nations, *Basic Facts About the United Nations.*, New York, 2000. hal. 254.

²⁴. UNHCR, *Special Report, comprehensive...Op. Cit.*, hal.4-5

Bulan Oktober 1979, Thailand mengumumkan bahwa pengungsi Kamboja akan dijamin suakanya untuk sementara waktu. *UNHCR* diminta membantu pelaksanaan dan pengadaan "*holding centers*" untuk lebih dari 150.000 orang-orang Kamboja yang masuk ke Thailand tiga bulan berikutnya. Walaupun Thailand sendiri menutup *centers* tersebut bagi pendatang baru pada awal tahun 1980, *UNHCR* terus melanjutkan bantuan bagi sejumlah besar dan juga bagi *holding centers* yang paling terkenal yaitu, Khao I Dang, sampai bulan Maret 1993 ketika pengungsi terakhir di repatriasikan ke Kamboja.²⁵

Berikut, gambaran pengungsi Indo-China di kawasan Asia Tenggara, berdasarkan statistik yang dikeluarkan UNHCR pada bulan Juni 1996 terlihat bahwa:²⁶

Statistik Bulan Juni 1996

- 1.545 pengungsi Vietnam yang ada di Hong Kong, Indonesia, Jepang, Makau, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand.
- 27.881 orang-orang Vietnam yang terkategori non-refugee yang ada
- sejak tahun 1975, 839,228 orang-orang Vietnam pencari suaka yang ada dibawah naungan Comprehensive Plan of Action (CPA).
- 6.021 pengungsi Laos yang ada di Thailand
- 163 orang-orang Laos pencari suaka yang di screening di Thailand.
- Sejak tahun 1975, 359.930 pencari suaka Laos yang tiba di Thailand. 320.860 diberangkatkan untuk diresettlement; 32.865 dikembalikan ke Laos secara sukarela

Negara yang dilaporkan (Country breakdown):

- Hongkong 17,861 orang Vietnam ... termasuk 1,347 pengungsi
- Indonesia..... 4,037 orang Vietnam termasuk 19 pengungsi
- Jepang 137 orang Vietnam termasuk 15 pengungsi
- Makau 8 orang Vietnamsemuanya pengungsi
- Malaysia 553 orang Vietnam termasuk 57 pengungsi
- Singapore 102 orang Vietnam termasuk 2 pengungsi
- Filipina 2.431 orang Vietnam termasuk 74 pengungsi
- Thailand 4.458 orang Vietnam termasuk 23 pengungsi
- 6.184 orang Laos termasuk 6.021 pengungsi

Kemudian, pada tanggal 14 Juni 1989, Konferensi internasional tentang Pengungsi Indo-China diadakan dan dihadiri oleh

²⁵ *ibid.*, hal. 4

²⁶ *ibid.*, hal. 6.

lebih dari 70 negara. Konferensi tersebut mengadopsi *The Comprehensive Plan of Action/CPA*.²⁷ CPA diadakan sebagai suatu komitmen bersama dan saling keterkaitan antar negara-negara pemberi suaka pertama di Asia Tenggara, Negara Pemukim (*The Resettlement Countries*) dan Pemerintah Vietnam serta Laos, juga memberikan kepada UNHCR, tanggung jawab tertentu termasuk juga sebuah pengecualian atas peranannya dalam memoritor pemulangan *non-refugee* ke Vietnam. *Comprehensive Plan of Action (CPA)* memiliki 5 tujuan pokok, yaitu:²⁸

1. Mengurangi jumlah Orang-orang yang berangkat secara tersembunyi (*Clandestine Departures*), melalui suatu ukuran resmi yang berkaitan dengan pengorganisasian *clandestine departures* dan melalui media massa untuk mengkampanyekan informasi; bagi peningkatan kesempatan para *clandestine departure* dan untuk mendapatkan migrasi yang resmi di bawah naungan *Departure Program*. Untuk mengurangi jumlah pengungsi secara diam-diam (*clandestine departure*) dan untuk mempromosikan migrasi secara legal, UNHCR meluncurkan secara giat kampanye melalui media massa di Vietnam, dikamp-kamp pengungsian, dan diantara kelompok orang-orang vietnam di luar negeri, menyerukan bahaya dan tidaklah perlunya menggunakan perahu sebagai alat untuk mengungsi dan memberikan penerangan atas mekanisme yang baru bagi pengscreening di tempat mereka.²⁹ Melalui berbagai media massa, penyiaran radio dan televisi, surat kabar dan artikel-artikel majalah dan media-media lainnya, UNHCR telah berhasil mengurangi penggunaan perahu sebagai alat mengungsi dari 60.000 di tahun 1989 menjadi 32.000 di tahun 1990. Dan pengungsi yang mencapai Hongkong sekitar 87 persen.
2. Memberikan suaka pertama bagi semua pencari suaka sampai mereka mendapatkan status permanen dan mencari solusi jangka panjang dalam persoalan ini.
3. Menentukan status pengungsi bagi semua pencari suaka yang didasarkan pada standar-standar dan kriteria-kriteria internasional.

²⁷. *Ibid.*, hal. 7

²⁸. *Ibid.*, hal. 7-13

²⁹. *Ibid.*, hal. 7

Kriteria pengungsi yang ada di dalam CPA di dasarkan pada Konvensi 1951 yang berkaitan dengan status pengungsi.³⁰ Dalam hal ini UNHCR turut ambil peranan secara aktif dalam membantu pemerintah-pemerintah untuk mengimplementasikan prosedur-prosedur dan pelatihan-pelatihan resmi yang diadakan secara lokal dalam masalah hukum pengungsi (*refugee law*), dan menyebarkan dan memberikan pengalaman-pengalamannya kepada para ahli hukum internasional, termasuk juga konsultan hukum lokal. Tugas UNHCR menyangkut juga perubahan proses pen-screening untuk disesuaikan dengan prosedur nasional. Namun tidak semua negara, dimana UNHCR tidak hanya memantau semua ataupun proporsi-proporsi yang berkaitan dalam wawancara yang dilaksanakan pemerintah, namun juga melakukan wawancara sendiri, atau paling tidak bagi mereka yang telah ditolak oleh instansi pertama. Pandangan-pandangan UNHCR umumnya dipergunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan secara final. Jika tidak terdapat kesepakatan, UNHCR dapat menggunakan mandatnya. Dengan kata lain jika menurut UNHCR adalah layak, namun jika pemerintah akhirnya menolak, UNHCR dapat memberikan pengakuan bahwa orang tersebut adalah pengungsi (*refugee*) dan keputusan itu haruslah diterima oleh pemerintah itu.

Otoritas UNHCR untuk memberikan pengakuan pengungsi didasarkan pada mandat yang dimilikinya yang diberikan sebagai sebuah jaring pengaman yang penting untuk meyakinkan bahwa tak ada seorang pun dapat dinyatakan keluar dari screening dan dikembalikan ke Vietnam.

4. Memukimkan mereka sebagai pengungsi yang sebenarnya ke negara ke-3 sebagaimana juga semua orang-orang Vietnam yang ada di kamp-kamp suaka pertama sebelumnya sampai batas waktu yang ditentukan untuk suaka pertamanya.

Pada tahun 1979 kurang dari 2.000 orang meninggalkan Vietnam melalui *Orderly Departure Program/ODP*, namun paling tidak 200.00 yang lainnya masuk dengan menggunakan perahu dan melalui daratan.³¹ Di tahun 1989, Amerika Serikat dan Vietnam mengumumkan bahwa orang-orang

³⁰. *Ibid.*, hal. 8-9

³¹. *Ibid.*, hal.8.,

yang telah mendapatkan dan lulus pada *reeducation centers* dan asosiasi-asosiasi lainnya yang berkaitan dengan Amerika Serikat dan sekutunya, dapat bermigrasi ke Amerika. Lebih dari 152.000 bekas tahanan dan keluarga-keluarganya turut serta. Sementara itu, ODP melanjutkan program-programnya untuk memberikan kesempatan bagi mereka yang bermigrasi, untuk berkumpul dengan keluarganya. Negara lainnya, yakni Australia dan Kanada, juga terus melanjutkan program migrasi langsung (*direct migration*) melalui sarana ODP. Secara keseluruhan, dalam tahun 1990-1996, lebih dari 400.000 orang telah dimigrasikan dengan aman, resmi dan langsung dari Vietnam.

5. Mempatriasikan mereka yang bukan termasuk *refugee* dan mengintegrasikan mereka kembali ke negara asalnya.

Orang-orang Vietnam yang discreening di bawah prosedur CPA dibolehkan untuk dimukimkan di negara lain. Sedangkan yang termasuk dalam non-refugee dikembalikan ke negara asalnya.³² UNHCR bersama-sama dengan negara peserta lainnya berusaha untuk mempromosikan pemulangan secara sukarela. Namun CPA juga menyebutkan bahwa; "jika telah melewati jangka waktu yang telah ditentukan, dan ternyata bahwa pemulangan sukarela tidak menghasilkan kemajuan yang berarti..., alternatif yang ada dan diterima dalam praktek-praktek internasional akan dilakukan". Termasuk dalam hal ini adalah pendeportasian bagi mereka yang dapat dengan sendirinya pulang ke negara asalnya.

Persetujuan pertama dalam hal ini, "orderly return program/ORP" ditandatangani secara bilateral antara Pemerintah Hongkong dan Vietnam pada tahun 1989. Sekitar 1.800 orang telah dipulangkan atas dasar perjanjian ini, dimana UNHCR tidak mendanai dan ikut campur dalam persoalan ini. Awal tahun 1995, Indonesia, Malaysia, Filipina dan Thailand telah menandatangani persetujuan *orderly departure* bersama-sama dengan Vietnam. Persetujuan ini sendiri merujuk pada persetujuan Hongkong yang telah dibuat sebelumnya.

Sedangkan gambaran lain dari orang-orang terlantar (*displaced persons*) yang dapat dan mau kembali ke negara-negara asalnya adalah sebagai berikut.³³

³² *Ibid.*, hal.12

³³ United Nations, Millenium Report, *Briefing Papers... Op.Cit.*, hal. 229

1. Sejak tahun 1989, sekitar 2.6 juta pengungsi Afganistan dibantu kepulangannya ke Afganistan dari Negara Pakistan dan Iran.
2. Pengungsi "Great Lakes" Afrika, diawal tahun 1994, PBB telah memberikan bantuan kemanusiaan untuk lebih dari 1.7 juta pengungsi Rwanda selama krisis di wilayah Great Lakes. Di tahun 1996 dan 1997, banyak dari pengungsi Rwanda ini kembali ke tanah airnya, Rwanda.³⁴
3. Bosnia dan Herzegovina; pengangkutan ke Sarajevo merupakan bantuan kemanusiaan terlama sepanjang sejarah, pengangkutan pengungsi ini di mulai bulan Juli 1992 dan berakhir pada bulan Januari 1996. Lebih dari 2.7 juta laki-laki, perempuan dan anak-anak dibantu.
4. Dalam tahun 1999 tercatat bahwa UNHCR telah membantu pencari suaka (*asylum seeker*) sebanyak 1,2 juta orang yang kebanyakan menetap di negara-negara industri, 2,6 juta *returnees*, repatriasi pengungsi Mozambique, diatas 1,7 juta akibat perang saudara tahun 1993. Dalam tahun 1999 ini juga membantu repatriasi di Kosovo (751.000), Afganistan (257.700), Timor-Timur (127. 500) dan Liberia (94.900).³⁵

Sebagai gambaran jumlah pengungsi dari setiap kawasan yang ditangani oleh UNHCR per 1 Januari 2000 sebagai berikut.³⁶

Asal Kawasan	Jumlah Pengungsi (juta)
Afrika	6.2
Asia	7.3 (Afganistan 2.6)
Eropa	7.3 (Eks. Yugoslavia 2.9)
Amerika Latin dan Karibia	0.1
Amerika Utara	1.2
Oceania	0.08
Total	22.2

Sekitar 3.7 juta orang Palestina, yang dibantu UNRWA tidak termasuk di dalam data diatas. Walaupun orang-orang Palestina

³⁴ Lih. UNHCR, *Great lakes*, dalam <http://www.unhcr...001/over llake . pdf>

³⁵ *Ibid.*,

³⁶ *Ibid.*, hal. 255. Jumlah orang-orang yang ditangani oleh UNHCR dalam bagan di atas termasuk pencari suaka, *returnees*, *displaced persons*, dll.

di luar wilayah operasi UNRWA, seperti orang-orang Irak atau Libya, tetap berada dibawah naungan UNHCR.

Di tahun 2001, UNHCR terus melanjutkan dukungannya terhadap UN interagency untuk usaha yang lebih baik untuk merespon kebutuhan dari *internally displaced persons*. UNHCR berpartisipasi di dalam misi-misi bantuan yang diorganisasikan oleh Jaringan Kerja IDPs ke Angola, Burundi, Afganistan, Kolombia, Ethiopia dan Eritrea.

Jelas bahwa walaupun persoalan IDPs bukanlah mandat utama UNHCR, tapi UNHCR telah memberikan bantuan materi dan perlindungan terhadap IDPs di berbagai lokasi termasuk, Angola, Kolombia, Negara Federasi Rusia, Georgia dan Sri Lanka, dalam hal ini ada keterkaitan erat antara situasi orang-orang terlantar dalam negaranya dan orang-orang yang mendapatkan perhatian UNHCR didasarkan atas mandat UNHCR.

DAFTAR PUSTAKA

Bautista, Danilo, *Struktur Badan PBB Urusan Pengungsi (UNHCR) beserta Mandatnya*, Jakarta, tanpa tahun.

Hickel, Marguerita Contat, *Protection of Internally Displaced Persons Adected by Armed Conflict: Concepts and Chalengge*, dalam <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/iwplist128/5BA471F787461F15C1256B6600608ACF>. MoreResults from: www.Refugees.org

McNamara, Dennis, *UNHCR's Protection Mandate in Relation to Internally Displaced Persons*, <http://www.nrc.no/global-klp-survey/rights/have/no-borders/mcnamara.htm> more results from: www.nrc.no

Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1950.

The State of The World's Refugee dalam <http://www.unhcr.ch/pubs/sowr2000/intro.pdf>.

UNS, *Human Rights dan Refugees*, Fact Sheet No. 21, Centre for Human Rights United Nations Office at Geneva, 1993

UNHCR Global Report 2001, *Global Programmes*,

UNHCR, Special Report, *comprehensive plan of action, The Indo-Chinese Exodus and The CPA*, Public Information Center UNHCR, Switzerland, 1996.

UNHCR's Protection Mandate dalam <http://www.unhcr....2001/mandate.pdf>.

UNHCR, *Great lakes*, dalam <http://www.unhcr...001/overlake.pdf>

United Nations., *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice.*, New York.,

UNHCR, *Helping Refugees an Introduction to UNHCR*, UNHCR. Tanpa tahun

United Nations General Assembly Resolutin 428 (V), 14 Desember 1950,

United Nations, *Basic Facts About the United Nations.*, New York, 2000.

United Nations, Millenium Report, *Briefing Papers for Students, "We the Peoples" the role of the united nations In twentyfirst century*, United Nations, New York 2001

United Nations General Assembly Resolutin 428 (V), 14 Desember 1950, Artikel UNHCR's Protection Mandate dalam [http://www.unhcr....2001/mandate . pdf](http://www.unhcr....2001/mandate.pdf).

BAB

7 Pengungsi di Indonesia

BAB VII
INDONESIA

amy, SH., MH

terupakan kawasan
an yang mengh
mendika juga meng
Hindia dan Pasifik
sa dan benua Asia
terjadi kawasan
berasal dari darat
pindahan ke nega

Asia adalah sejan
an bantuan berupa
tan, pendidikan dan
an di Indonesia se
smpai dengan saat
Konvensi tahun
Protokol tahun
an yang pertama ini
lembaga internasio
angani masalah
an pasca kejatuhan
terjadi ketrusuhan di
untuk melepaskan
bukan keawatiran
perpindahan por

BAB VII PENGUNGSI DI INDONESIA

M. Djamil Usamy, SH., MH.

A. PENDAHULUAN

Indonesia, walaupun secara geografis merupakan kawasan yang strategis bagi jalur lalu lintas pelayaran yang menghubungkan benua Asia, Australia ataupun, Amerika juga menghubungkan dua samudra yaitu Samudera Hindia dan Pasifik bukan merupakan tujuan utama para pengungsi dari benua Asia. Namun karena letak geografisnya itu Indonesia menjadi kawasan persinggahan terutama para pengungsi yang berasal dari daratan Indo-Cina sebelum mereka meneruskan perjalanan ke negara-negara tujuan.

Permasalahan yang dihadapi oleh Indonesia adalah sejauh mana keterikatan Indonesia dalam memberikan bantuan berupa perlindungan, perumahan dan fasilitas kesehatan, pendidikan dan lainnya kepada para pengungsi yang singgah di Indonesia, seperti dalam kasus Pulau Galang, mengingat sampai dengan saat ini Indonesia belum merupakan peserta pada Konvensi tahun 1951 tentang Status Pengungsi ataupun pada Protokol tahun 1967 tentang Status Pengungsi. Permasalahan yang pertama ini berkaitan erat dengan kewenangan lembaga-lembaga internasional seperti UNHCR ataupun ICRC dalam menangani masalah pengungsi. Permasalahan ke dua adalah setelah pasca kejatuhan rezim Suharto di tahun 1998, banyak sekali terjadi kerusuhan di dalam negeri dan tingginya tuntutan daerah untuk melepaskan diri dengan pemerintah pusat, telah menimbulkan kekhawatiran para penduduk dan menimbulkan gelombang perpindahan pen-

duduk secara besar-besaran dari satu propinsi ke propinsi lainnya. Arus perpindahan penduduk antar daerah yang terjadi karena kerusuhan dalam bahasa Indonesia disebut dengan istilah pengungsi. Permasalahan yang timbul dengan kasus terakhir ini adalah apakah pengertian pengungsi dalam bahasa Indonesia itu adalah identik dengan pengungsi seperti yang diatur dalam Konvensi tahun 1951 dan Protokol Tahun 1967 tentang Status Pengungsi. Juga sejauh mana dan lembaga-lembaga apa saja yang bertanggung jawab untuk menangani masalah tersebut.

Pertanyaan-pertanyaan diatas relevan untuk diajukan mengingat pengalaman Indonesia dalam menangani masalah pengungsi dimulai sejak kedatangan manusia perahu asal Vietnam pada sekitar tahun 1976, dan yang terakhir mengungsi dari wilayah Timor Timur pasca jajak pendapat tanggal 30 Agustus 1999¹ yang mengakibatkan Timor Timur terlepas dari Indonesia.² Sedangkan secara internal sampai dewasa ini Indonesia masih dihadapkan pada masalah "pengungsi internal/domestik yang disebut dengan istilah *internally displaced persons/IDPs*. Masalah *IDPs* yang ditangani oleh Indonesia adalah pengungsi asal Aceh dan asal Kalimantan Barat serta pengungsi Ambon dan Maluku Utara.

Tulisan ini mencoba untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut dengan terlebih dahulu menjelaskan :

- a. Pengungsi Indo-Cina di Pulau Galang.
- b. Pengungsi Timor Timur,
- c. Kasus pengungsi internal lainnya

B. PENGUNGI DI INDONESIA

1. Pengungsi Pulau Galang

Arus pengungsi Vietnam dimulai sejak jatuhnya ibukota Saigon (Vietnam Selatan) ke tangan Vietnam Utara, pada tanggal 10 Mei 1975, yang setahun kemudian membentuk Republik Sosialis Vietnam (RSV) yang resmi berdiri sejak

¹ East Timor Refugees., dalam <http://www.converge.org.nz/pma/etunh-htm>

² Timor Timur menjadi Negara Timor Leste yang dideklarasikan pada tanggal 20 Mei 2002.

2 Juli 1976. Pengungsi Vietnam ini meninggalkan negaranya karena mendapat perlakuan kasar serta perlakuan intimidasi di negara asalnya. Pengungsi ini meninggalkan Vietnam dengan menggunakan perahu, sehingga mereka disebut manusia perahu.³

Arus pengungsi Vietnam ini terjadi beberapa gelombang dan dalam perjalanannya banyak terdampar di beberapa negara seperti Thailand, Singapura, Malaysia, Philipina, Indonesia dan Hong Kong. Diperkirakan melebihi 500.000 orang tersebar di beberapa negara ASEAN dan Hongkong.

Para pengungsi Vietnam ini ditempatkan di sebuah pulau bernama Pulau Galang, sebuah pulau kecil terletak di Kabupaten Kepulauan Riau, sebelah tenggara pulau Batam. Bekas desa penampungan manusia perahu asal Vietnam berjarak sekitar 50 km dari pusat bisnis Nagoya (Batam) yang dapat dijangkau selama satu jam perjalanan dengan mobil.⁴ Pulau ini memang telah diperuntukan oleh pemerintah Indonesia sejak tahun 1979 sebagai tempat penampungan pengungsi asal Indo-Cina.

Pembangunan pusat pemrosesan pengungsi di Pulau Galang, telah dimulai sejak tahun 1979. Pada bulan Agustus 1979, penghuni pertama telah datang sebanyak 46 orang dan menempati pulau tersebut. Kemudian sejalan dengan dibangunnya fasilitas tambahan seperti rumah ibadah, vihara, gereja katolik dan protestan pada bulan September 1979 telah berdiri 140 barak untuk menampung pengungsi Vietnam sejumlah 5.320 orang.

Pada akhir tahun 1979, sebagai tempat penampungan dan tempat pemrosesan para manusia perahu, maka jumlah mereka yang pernah memanfaatkan dan tinggal di Pulau Galang mencapai lebih kurang 121.000 orang. Pada saat itu keseluruhan manusia perahu asal Vietnam tersebut adalah berstatus *refugee* dan merupakan titipan dari negara tetangga untuk diproses sebelum dikirim ke negara ketiga. Jelasnya dikemukakan berikut ini.⁵

³ Sekarang ini baru diketahui tidak kurang satu juta orang Vietnam yang menemui ajal di laut. Jesse Raglmar-Subolmar., November 30, 1998, dalam <http://www...>

⁴ Galang Island, Vietnamese Refugees Camp.dalam...<http://www...>

⁵ Arie J. Kumaat, *Vietnamese Boat People on Galang Island*. Paper, pada, 30 Juli 1989. hal.5

1. Titipan dari Thailand : 30.000 orang
2. Titipan dari Singapura : 6.000 orang
3. Titipan dari Malaysia : 2.700 orang
4. Masuk perairan Indonesia : 83.000 orang

Titipan manusia perahu yang masuk ke Indonesia secara berangsur-angsur menjalani proses pemukiman kembali ke negara ketiga/suaka, atau dikembalikan ke negara asal mereka. Seiring dengan perjalanan waktu dan perubahan-perubahan kebijaksanaan setelah lebih kurang 20 tahun, pada bulan Maret 1989 jumlah manusia perahu yang ada di Pulau Galang tinggal 19.646 orang, dimana hampir 11.000 orang sudah mengalami *screening* dengan status pengungsi dan siap untuk dikirimkan ke negara ketiga.

Tahun 1996 manusia perahu asal Vietnam di Indonesia tercatat 4.254 orang⁶. Namun demikian, ada juga diantara manusia perahu terutama dari kelompok garis keras, seperti yang berasal dari eks militer, polisi dan pelaku kriminal menolak untuk dipulangkan. Bila hal ini tidak diantisipasi, diperkirakan akan menjadi beban pemerintah Indonesia.

Untuk mengatasi persoalan manusia perahu di Pulau Galang, pemerintah telah melakukan beberapa kebijakan antara lain: Operasi Kemanusiaan Galang 1996. Tujuan operasi ini adalah untuk mempercepat pengembalian manusia perahu dari Pulau Galang dan Tanjung Pinang ke Vietnam, dan Kamboja. Dalam melaksanakan kegiatan ini pemerintah Indonesia bekerja sama dengan *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*.

Perkembangan berikutnya adalah kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Indonesia dalam usaha untuk memulangkan kembali manusia perahu ini ke negara asal mereka. Kendala-kendala tersebut antara lain bersumber kepada diri pengungsi itu sendiri, negara asal mereka yaitu Vietnam dan UNHCR. Ada kesan bahwa Negara asal mereka enggan untuk menerima kembali manusia perahu yang mungkin sudah terlanjur dicap sebagai penghianat misalnya mereka dari golongan keras militer dan polisi dan keterbatasan dana dari UNHCR untuk biaya pemulangan manusia perahu. Disam-

⁶ *Ibid*

ping masalah administrasi penyelesaiannya yang panjang dan rumit.

Sikap keras manusia perahu menolak untuk dipulangkan pada umumnya disebabkan karena antara lain bagi eks-militer dan polisi takut ditangkap dan diperlakukan negatif di negara asal mereka. Ada juga diantara mereka yang khawatir terhadap masa depan mereka mengingat tidak ada lagi harta benda di kampung negara asal sehingga mereka ingin mencari penghidupan lebih baik di luar negeri, adanya isu kesediaan negara ketiga masih mau menampung mereka. Tak kala menarik adalah karena para pengungsi Vietnam ini telah terbiasa dan cukup lama (tujuh tahun) menikmati bantuan dari *UNHCR* dan ada kelompok pengungsi yang telah berhasil di negara ketiga.

Untuk mengatasi hal-hal tersebut di atas dan sekaligus membujuk mereka supaya bersedia dipulangkan, telah dilakukan beberapa upaya agar mereka cinta tanah air yaitu:

1. menimbulkan rasa cinta tanah air dan rindu kampung halaman dengan cara pemasangan *bill board* dan spanduk-spanduk dalam bahasa vietnam yang ditempatkan di kam pengungsi;
2. pembelian majalah atau brosur-brosur dalam bahasa Vietnam yang didatangkan langsung dari Vietnam;
3. tayangan film dan wawancara eks pengungsi dari Pulau Galang yang telah berhasil dan bekerja di Vietnam sekaligus memuat himbauan bagi mereka-mereka untuk pulang.
4. Ternyata, upaya-upaya yang dilakukan, sebagaimana tersebut di atas, membuahkan hasil yang memuaskan yaitu meningkatkan kesediaan para manusia perahu untuk dipulangkan ke negara asalnya. Terakhir masih sekitar 4.000 orang manusia perahu asal Vietnam yang tinggal di Pulau Galang. *UNHCR* telah memberikan batas akhir pemulangan (repatriasi) mereka pada tanggal 30 Juni 1996, setelah menghentikan pemberian bantuannya. *UNHCR* membantu perawatan dan pemeliharaan manusia perahu serta menutupi pengeluaran lainnya berkenaan dengan pemulangan mereka seperti uang paket

dan biaya penerbangan.⁷ Kelompok terakhir manusia perahu Vietnam meninggalkan Pulau Galang pada 2 September 1996.⁸

Pemulangan manusia perahu asal Vietnam ke negara asalnya di bawah sponsor *UNHCR* berjumlah 109.000 jiwa.⁹ Berdasarkan laporan khusus *Comprehensive Plan of Action (CPA)*, secara garis besar sejak tahun 1975 sekitar 122.000 orang Vietnam datang ke Indonesia, ditambah 55.000 pengungsi yang datang melalui "the regional processing centre". Lebih dari 111.000 telah dimukimkan dan 8.000 orang dikembalikan ke Vietnam.¹⁰

2. Pengungsi Timor Timur

Arus pengungsi dari keluarga non-Timor Timur bermula sebelum diadakan jajak pendapat akhir 1998 sebagai antisipasi dari kekerasan yang terjadi. Kemudian semakin bertambah setelah hasil jajak pendapat tanggal 30 Agustus 1999 diumumkan pada 4 September 1999 oleh pimpinan *United Nations Assistance Mission to East Timor (UNA-MET)*, Ian Martin, yang sebelumnya telah diumumkan oleh Sekretaris Jenderal Kofi Annan di New York. Hasil jajak pendapat tersebut: 21,5% pemilih memilih otonomi luas, dan 78,5% menolak dan menginginkan kemerdekaan bagi Timor Timur.¹¹

Setelah pengumuman ini, milisi pro-integrasi melakukan kekerasan, merampas harta benda dan membakar rumah-rumah penduduk, serta menyerang staf dan tempat kerja *UNAMET*, serta petugas-petugas atau pekerja kemanusiaan di seluruh Timor Timur. Dalam peristiwa ini banyak penduduk yang terbunuh dan sebanyak 500.000 orang diungsikan dari rumahnya, dan sekitar separuh dari jumlah penduduk Timor Timur meninggalkan daerah itu dengan paksa.¹² Data lain menyebutkan lebih dari 200.000 penduduk baik karena melarikan diri maupun dipaksa untuk keluar wilayah Timor Timur

⁷. The Issue of Boat People Repatriation, dalam <http://www.culturalbridge.com/bp4.htm>

⁸. Galang Island, Vietnamese Refugee Camp.,

⁹. United Nations., *Briefing Papers for Students "We the Peoples" The Role of the United Nations in the twenty-first century.*, New York, 2001, hal. 231

¹⁰. UNHCR., *Special Report Comprehensive Plan of Action, The Indo-Chinese exodus and the CPA.*, ..., hal. 15

¹¹. <http://www.org/peace/etimor99/etimor.htm>

¹². *Ibid*

dan menjadi pengungsi di Timor Barat dan di bagian wilayah Indonesia yang lain.¹³

Situasi pengungsi dari Timor Timur adalah suatu hal yang unik. Sebab, para pengungsi bagaimanapun tidak kehilangan perlindungan nasional baik dari Indonesia maupun Timor Timur karena masing-masing menghormati mereka sebagai warganegara dan oleh sebab itu memberikan perlindungan nasional. Sejak bulan Oktober 1999, proses *repatriasi* (pemulangan) pengungsi di Timor Barat dan bagian wilayah Indonesia yang lain berada dibawah sponsor UNHCR dan *International Organisation for Migration (IOM)*. Tanggal 14 Oktober 1999 pemerintah Indonesia dan UNHCR menanda-tangani suatu *Memorandum of Understanding (MOU)* mengenai proses pemulangan.¹⁴ Dalam pada itu, sesuai dengan *UNHCR NGO Unit* tanggal 5 Oktober 1999 terdapat 136.000 orang Timor Timur yang terlantar tinggal di lebih 2 lusin kamp penampungan dan di kota Atambua. Selain itu diperkirakan terdapat 40.000 orang Timor Timur yang terlantar tinggal di ibukota (Dili).¹⁵

Komisaris Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Urusan Pengungsi (*UNHCR*) bersama-sama dengan pemerintah Indonesia, memberikan bantuan dan perlindungan secara langsung kepada pengungsi Timor Timur pada saat-saat awal. Akan tetapi, setelah pembunuhan terhadap tiga staff *UNHCR* di Atambua tanggal 6 September 2000, *UNHCR* dan lembaga bantuan kemanusiaan lainnya menarik diri dari Timor Timur. Bantuan masih tetap diberikan kepada pengungsi melalui pemerintah Indonesia sampai tahun terakhir pemerintah menetapkan penghentian bantuan, sambil menunggu pengungsi memutuskan akan kembali ke Timor Timur atau menetap di Indonesia.¹⁶

Seperti dikemukakan oleh Mrs.Sadako Ogata, ketua Komisi Agung, pengungsi Timor Timur memiliki dua opsi, yaitu dipulangkan ke Timor Timur atau dimukimkan di Indonesia. UNHCR memulai program pemulangan sukarela, dan hasilnya lebih dari 190.000 pengungsi dipulangkan ke Timor Ti-

¹³. East Timor Refugees., *Op. Cit*,

¹⁴. *Ibid*

¹⁵. East Timor-emergency update., 5 October 1999., dalam [http:// www.converge.org.nz/pma/etunh.htm](http://www.converge.org.nz/pma/etunh.htm)

¹⁶ UNHCR Protection of Refugees in Indonesia., hal. 3

mur, dan diperkirakan masih sekitar 60.000 sampai 100.000 orang menetap di Timor Barat.¹⁷

Kemudian pada tanggal 12 Juni 2001 *Media Center* telah mendata warga eks Timor Timur di berbagai daerah di Nusa Tenggara Timur (NTT), untuk menentukan pilihan mereka untuk tetap tinggal di Indonesia atau kembali ke Timor Timur. Terdapat data registrasi sebanyak 113.794 orang yang berhak memilih dari seluruh pengungsi sebanyak 295.751 orang. Hasilnya 111.540 orang (98,02%) memilih tinggal di Indonesia, dan 1.250 (1,1%) memilih pulang ke Timor Timur, 713 (0,63%) abstain, dan 296 (0,26%) surat registrasi rusak.¹⁸ UNHCR membantu pemulangan (repatriasi) mengungsi Timor Timur sebanyak 127.500 orang dalam tahun 1999.¹⁹

Bantuan pangan dan obat-obatan dari pemerintah Republik Indonesia kepada pengungsi Timor Timur akan dihentikan mulai tanggal 31 Agustus 2002, pemerintah akan memberikan bantuan uang pesangon kepada para pengungsi. Sementara UNHCR telah menetapkan 31 Desember 2002 sebagai batas akhir, dan selama batas waktu UNHCR belum berakhir, para pengungsi masih dapat memilih untuk pulang kampung (repatriasi) dan menjadi WNI. Jumlah pengungsi tidak diketahui secara pasti karena setiap hari sekitar 1.000 pengungsi pulang ke Timor Timur.²⁰

3. Pengungsi Internal di Indonesia

Kondisi politik yang tidak menentu yang kemudian terjadinya konflik vertikal dan horizontal di Indonesia pasca kejatuhan rezim Suharto di tahun 1998 telah ikut memicu lahirnya pengungsi-pengungsi internal dalam jumlah yang besar dan terus berlanjut tanpa ada penyelesaian yang tuntas dari Pemerintah Indonesia. Para pengungsi internal seperti dari Aceh, Maluku dan Kalimantan Barat merupakan contoh yang tepat untuk kasus ini, demikian juga dengan Pengungsi Ambon dan Maluku.

¹⁷ . *Ibid.*

¹⁸ . *Kompas.*, "Indonesia Lebih Menjanjikan bagi Pengungsi Timtim", Kamis, 14 Juni 2001

¹⁹ . United Nations., *BASIC FACTS About the United Nations*, New- York, 2000., hal. 254

²⁰ . *Harian Ekonomi Neraca*, 27 Juli 2002., hal. 12 .

a. *Pengungsi Aceh*

Sebagaimana yang telah kita ketahui bersama konflik berkepanjangan yang sedang terjadi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) selain mengakibatkan jatuhnya korban jiwa dan harta benda, telah pula memunculkan akses berupa terjadinya gelombang pengungsian penduduk ke berbagai lokasi pengungsi.

Sebenarnya persoalan pengungsi domestik di Aceh telah terjadi sejak tahun 1989, sekalipun data statistik tentang hal itu sulit didapatkan. Dengan pertimbangan keselamatan pribadi banyak penduduk Aceh yang mencari keselamatan diri ke daerah lain di luar provinsi NAD. Eskalasi pengungsian penduduk secara besar-besaran yang dipicu oleh konflik berkepanjangan di Aceh dimulai tahun 1999 dan mencapai puncak pada tahun 2000. Sementara itu, tahun 2001 dan 2002 ini tampaknya fenomena pengungsian penduduk Aceh masih terus terjadi, sekalipun dengan *eskalasi* yang tidak seperti tahun-tahun sebelumnya.²¹

Pengungsi penduduk Aceh yang bermotifkan untuk menyelamatkan diri ke berbagai tempat itu telah menjadi persoalan tersendiri disamping konflik Aceh yang belum jelas penyelesaiannya. Satu hal yang perlu dicatat sehubungan dengan terjadinya pengungsi Aceh ke daerah lainnya adalah timbulnya berbagai persoalan baru dibidang sosial, ekonomi, politik, hukum dan keamanan. Terhadap berbagai persoalan ini sepertinya belum mendapat penanganan secara maksimal dari pihak-pihak terkait.

Hal yang paling menyedihkan dalam kasus pengungsi Aceh ini adalah tidak adanya penghargaan dan penghormatan terhadap hak-hak yang dimiliki oleh pengungsi. Selama ini, penanggulangan persoalan pengungsi lebih difokuskan pada sebab terjadinya pengungsian, bukan pada akibat atau derita yang dialami pengungsi. Disinilah perbedaannya dengan organisasi internasional yang memang memiliki kewenangan untuk

²¹ . Dahlan, *Pengungsi Domestik di Aceh (Peta Permasalahan dan Alternative Penyelesaian Secara Simultan*, makalah disampaikan di Hotel Bumikarsa Jakarta, 6-7 Februari 2001).

menangani masalah pengungsi seperti *UNHCR* ataupun *ICRC* (yang memberikan bantuan kepada para pengungsi dalam situasi pertikaian bersenjata). Lembaga-lembaga internasional ini lebih menekankan kepada pemberian bantuan kepada para pengungsi, bukan menyelesaikan penyebab terjadinya pengungsi. Dengan demikian, penekanan pada diri manusia pengungsi itu lebih diutamakan.

Pengungsi domestik (*IDPs*) di Aceh adalah orang yang dipaksa meninggalkan tempat tinggalnya menuju ke tempat lain yang dirasa lebih aman, tetapi masih tetap dalam wilayah Republik Indonesia. Dari makalah yang disampaikan oleh Samsidar²² dapat diidentifikasi beberapa faktor penyebab terjadinya exodus secara besar-besaran warga Aceh yang kemudian dikenal dengan istilah pengungsi internal antara lain : penyisiran oleh aparat TNI/Polri, perintah yang berisi ancaman, pembakaran rumah-rumah dan penjarahan harta penduduk oleh GAM dan sipil bersenjata serta oleh TNI/Polri, intimidasi, teror dan penindasan, pembunuhan dan penculikan; dan kontak senjata antara TNI/Polri dan GAM. Faktor terakhir ketiga berupa pembakaran rumah-rumah penduduk menjadi faktor yang sangat kompleks dampaknya dibandingkan dengan faktor-faktor lainnya yang bersifat temporal. Faktor-faktor yang dikemukakan di atas merupakan faktor eksternal, sedangkan faktor internal yaitu berdasarkan perspektif pengungsi. Terakhir ini, ternyata alasan yang mereka kemukakan sangat beraneka ragam. Namun yang sangat dominan adalah alasan tentang adanya rasa takut yang sedemikian rupa, seperti tidak aman tinggal di desa, takut terkena sasaran baku tembak, takut ditangkap atau diculik bila tinggal di desa, menghidari *sweeping* aparat, diusir provokator dari desa, diancam/diteror (umumnya di lokasi transmigrasi), rumah dibakar, takut diperkosa, yang menyebabkan mereka meninggalkan kampung halaman mereka. Keputusan itu diambil karena para pengungsi itu sudah tidak percaya dan yakin bahwa aparat pemerintah seperti Kepolisian dan TNI dapat memberikan perlindungan kepada mereka. Disamping alasan lain seperti terpengaruh oleh orang

²² Samsidar, *Pengungsi dan Dimensi Kemanusiaan (Fakta Lapangan Pengungsi Aceh Akibat Konflik Bersenjata)*, makalah disampaikan di Hotel Bumikarsa Jakarta, 6-7 Februari 2001.

lain dan keinginan untuk untuk mendapatkan santunan atau bantuan dari Pemerintah.²³

Selanjutnya menurut M. Djamil Usamy²⁴ bahwa disamping faktor eksternal dan internal seperti dikemukakan di atas, bahwa dari argumentasi yang mereka kemukakan terlihat bahwa memang betul-betul ada pengungsi yang murni yang dilandasi oleh adanya rasa takut yang sangat (*well-founded fear*). Namun ada juga para pengungsi yang disebabkan karena adanya unsur rekayasa. Umumnya dari klasifikasi ini terlihat dari diri pengungsi itu ada pengungsi yang permanen tinggal di satu tempat namun ada yang sementara saja. Cara penyebaran merekapun ada yang terkonsentrasi dan ada yang menyebar. Dilihat dari keetnisan mereka bahwa yang menjadi pengungsi itu kebanyakan adalah warga non-etnis Aceh. Bukan berarti bahwa etnis Aceh tidak ada. Namun jumlah etnis non-Aceh yang menjadi pengungsi jauh lebih besar, misalnya para transmigran.

Sebagaimana halnya dengan para pengungsi pada umumnya, kepergian mereka untuk mengungsi ada yang bersama-sama keluarga namun ada yang sendiri-sendiri. Wilayah pengungsian pun mencakupi didalam dan diluar wilayah propinsi Aceh.

Mengingat tidak jelasnya lembaga yang bertanggung jawab untuk urusan pengungsi di Indonesia mengakibatkan penanganan masalah pengungsi menjadi rancuh. Akibatnya banyaknya permasalahan yang dihadapi oleh pengungsi domestik, khususnya pengungsi Aceh ditempat pengungsian. Beberapa permasalahan yang berhasil diidentifikasi antara lain:

1. Minimnya sarana dan prasarana terbatas atau kurang layak nya tempat pemukiman di lokasi pengungsian,
2. Kurang terjaminnya kesehatan lingkungan, terbatasnya persediaan sandang dan pangan, pendidikan anak-anak usia sekolah,

²³ M. Djamil Usamy, *Indonesia dan Persoalan Pengungsi; Meninjau Permasalahan Pengungsi Domestik di Propinsi NAD*, Makalah, disampaikan pada Seminar Hukum Pengungsi Kerjasama antara FH USU dan UNHCR di Medan, 7-8 Maret 2002.

²⁴ *Ibid*

3. Tidak ada jaminan terhadap harta benda yang ditinggalkan.
4. Mata pencaharian pokok menjadi hilang,
5. Kondisi psikologis pengungsi menjadi terganggu dan;
6. Beberapa permasalahan sosial, budaya dan hukum lainnya yang belum mendapat penanganan yang serius dari Pemerintah.

b. Pengungsi Ambon dan Maluku Utara

Kasus pengungsi di propinsi Maluku dan Maluku Utara disebabkan oleh konflik yang terjadi antara penduduk beragama Islam dan Kristen, yang dipicu dengan kerusuhan yang terjadi secara meluas di kota Ambon bulan Januari 1999.²⁵

Pada mulanya kasus Ambon disebabkan oleh gesekan antara suku Bugis, Buton dan Makasar (BBM) yang beragama Islam. Demikian pula kasus di Maluku Utara yang diawali dengan Konflik di Malifut (Halmahera Utara) adalah berdalih pada ulah etnis Makian (salah satu etnis besar di Maluku Utara, dengan monoagama: Islam yang ulet dan bermigrasi/ transmigrasi ke Halmahera). Setelah etnis Makian tergusur dari Halmahera Utara, maka tinggalah Halmahera Utara Islam dan Halmahera Utara Kristen yang saling membantai seperti yang terjadi dan dikenal dengan peristiwa Popilo, dan Duma. Konflik yang terjadi di Maluku Utara seperti disebutkan telah menimbulkan pengungsi dalam jumlah yang relatif besar yang tersebar di berbagai daerah yaitu 17.863 KK atau 76.844 jiwa di Kabupaten Maluku Utara, 4.819 KK atau 21.352 jiwa di Kabupaten Halmahera

²⁵. Berdasarkan pengumuman resmi pemerintah Indonesia, sejak bulan Februari, konflik tersebut telah menimbulkan sebanyak 440.000 pengungsi di propinsi Maluku dan memaksa lebih dari 120.000 pengungsi pindah ke propinsi lain, *Bantuan Darurat Untuk Pengungsi di Maluku*, dalam http://www.id.emb-japan.go.jp/news_91.html, 28 Maret 2001

Tengah, dan 20.126 KK atau 99.131 jiwa di Kota Ternate.²⁶

Upaya yang dilakukan dalam rangka menanggulangi pengungsi tersebut yaitu mengembalikan mereka ke tempat asal sesuai KTP mereka masing-masing, dengan dikawal dan dijaga oleh pihak keamanan (POLRI/ TNI). Hampir seluruh pengungsi yang berada di sentra-sentra pengungsian tidak keberatan untuk dipulangkan ke tempat asal mereka. Tetapi pemerintah harus melakukan rehabilitasi dan memperbaiki rumah-rumah atau tempat kediaman mereka yang telah rusak.

Dalam usaha mengembalikan para pengungsi ke alamatnya masing-masing, pemerintah mengalami beberapa kendala:²⁷

1. Tidak netralnya aparat pengaman (POLRI/TNI) sehingga timbul rasa antipati dari masyarakat dan rasa dendam ini terbawa ke tempat pengungsian;
2. Akibat trauma yang mendalam, sehingga telah terjadi pembauran ketika dikembalikan ke kampung asal mereka, namun rasa dendam tetap masih tertanam dalam dada mereka;
3. Problema pendidikan di lokasi pengungsian. Pembelajaran sistem siswa/mahasiswa titipan tetap menimbulkan problema bagi sekolah penampung.
4. Problematika moral pengungsi, sebagai akibat penampungan yang tidak layak menurut aturan etika dan moral;
5. Karena "keterpaksaan", para pengungsi tidak segan-segan melakukan pencurian harta benda milik masyarakat setempat;
6. Karena tempat hunian yang tidak nyaman, menyebabkan sering timbulnya keributan, kegaduhan dan

²⁶. H.M.Jusuf Abdulrahman, Laporan MUI Maluku Utara, Kasus Ambon dan Maluku Utara, Upaya Penanggulangan Pengungsian dan Problematikanya, 2001.

²⁷. *Ibid.*

gangguan ketenangan dan sangat mengganggu masyarakat setempat.

Secara internasional, masalah pengungsi domestik di Maluku dan Ambon telah menarik perhatian pemerintah Jepang untuk memberikan bantuan. Pada tanggal 23 Maret 2001, pemerintah Jepang telah memutuskan untuk memberikan bantuan hibah darurat sebesar 1 juta dolar AS (105 juta yen) kepada *UNICEF* dan organisasi internasional lainnya untuk meringankan beban pengungsi di daerah Maluku. Jumlah bantuan kepada masing-masing organisasi internasional adalah:²⁸

- Dana Anak-anak PBB (*UNICEF*): 600.000 dolar AS (63 juta yen);
- Komite Palang Merah Internasional (*ICRC*): 180.000 dolar AS (18.900.000 yen);
- Program Pembangunan PBB (*UNDP*): 110.000 dolar AS (11.550.000 yen); dan
- Organisasi Kesehatan Dunia (*WHO*): 110.000 dolar AS (11.550.000 yen).

Pada tahun sebelumnya yaitu tahun 2000 pemerintah Jepang telah memberikan sebesar 1 juta dolar AS kepada Badan Pangan Dunia (*WFP*) dan sekitar 67 juta yen kepada pemerintah daerah dan pihak-pihak berwenang lainnya di provinsi Maluku dan Maluku Utara untuk dipergunakan sebagai biaya transportasi laut dan keperluan lain untuk mengirim bahan-bahan bantuan kepada para pengungsi.²⁹

c. Pengungsi Kalimantan Barat

Penyebab pengungsian di Kalimantan Barat diawali dengan kerusuhan yang terjadi pada tahun 1977 di Sanggau Ledo. Peristiwa itu dipicu oleh sekelompok kecil pemuda yang sedang nonton orkes, karena berdesakan-desakan sehingga terjadi perang mulut yang berakhir

²⁸. Bantuan darurat...Op.cit,

²⁹. *Ibid*

dengan pembacokan. Tersebar kabar bahwa seseorang meninggal karena tertusuk pisau. Berita itu menyulut emosi massa yang kemudian terjadilah kerusuhan etnis di semua Kabupaten di Kalimantan Barat.

Belum tuntas kerusuhan etnis tahun 1977, tiba-tiba terjadi lagi kerusuhan etnis di Kabupaten Sambas yang juga dipicu oleh persoalan kecil yaitu seorang pemuda dituduh mencuri sepeda motor. Kemudian dua hari kemudian, tepatnya pada tanggal 19 Januari 1999 sekelompok pemuda yang berasal dari desa asal pemuda yang tuduh mencuri tersebut datang menyerang Desa Parit Setia dan jatuh korban tiga orang meninggal. Kejadian ini memicu timbulnya kerusuhan di berbagai tempat, yang kemudian merebak menjadi kerusuhan sosial di seluruh Kabupaten Sambas.

Dalam kerusakan tersebut tercatat 187 meninggal dan ribuan rumah terbakar dan seiring dengan itu terjadilah arus pengungsian ke bagai ke kota yang mereka anggap aman di luar kota Sambas. Selain banyak yang langsung ke luar kota Kalimantan Barat (tidak terpantau), mereka juga mengungsi atau diungsikan ke kota Pontianak, Pinggiran Kota Singkawang (Kabupaten Bengkayang dan Kabupaten Pontianak). Para pengungsi tersebar di berbagai tempat tergantung keberadaan keluarga/teman masing-masing, sedangkan sebagian di tampung pada beberapa tempat penampungan yang disediakan oleh pemerintah daerah.

Bencana kemanusiaan yang dipicu awal Januari 1999 mengakibatkan etnis Madura harus mengungsi dari seluruh wilayah Kabupaten Sambas. Total pengungsian hingga berjumlah 58.544 jiwa. Saat ini pengungsian telah berlangsung tiga tahun, dengan kondisi yang sangat memprihatinkan.³⁰

Untuk mengatasi persoalan tersebut, Pemerintah bersama-sama dengan tokoh masyarakat setempat telah melakukan berbagai upaya. Namun belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Oleh karena itu, dapat dipastikan

³⁰. Hakim Barus, *Upaya Penanggulangan Pengungsi dan Problematikannya "Kasus Kalimantan Barat"*, Makalah disampaikan pada Lokakarya Pengungsian Domestik Peta Permasalahan Sosial, ekonomi Politik, Keamanan dan Alternatif Penyelesaiannya Secara Simutan, Jakarta 6-7 Februari 2001.

bahwa kehidupan mereka di kamp pengungsian masih akan berlangsung lama. Upaya penyelesaian yang telah dilakukan adalah sebagai berikut:³¹

1. melakukan evakuasi para pengungsi ke daerah lain yang berjauhan dengan jangkauan kerusakan;
2. melakukan relokasi sementara;
3. melakukan relokasi tetap.

Upaya-upaya penyelesaian sebagaimana tersebut diatas tidak efektif dan pemerintah sedang mengupayakan terjalannya rekonsiliasi antara pihak-pihak yang bertikai. Upaya rekonsiliasi harus dilihat sebagai sarana menuju kembali ke tempat asal.

C. BEBERAPA PERMASALAHAN HUKUM BERKAITAN DENGAN PENGUNGSAN DAN IDPs DI INDONESIA.

Seperti sudah disebutkan dimuka bahwa terdapat dua instrumen internasional yang berkaitan dengan pengungsi, seperti Konvensi tahun 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol Tahun 1967 tentang Status Pengungsi. Disamping itu terdapat lembaga internasional yang berwenang untuk urusan pengungsi ini adalah *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* yang bekerja berdasarkan mandat yang diberikan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa.

Menurut Konvensi Tahun 1951 Tentang Status Pengungsi atau dalam bahasa aslinya berbunyi *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* pasal I A (2) memberikan definisi pengungsi yang terjadi sebelum tahun 1951 dan adanya rasa takut yang sangat akan persekusi baik terhadap ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dari salah satu organisasi sosial ataupun karena pendapatnya dan orang itu tidak mau menerima perlindungan dari negara dimana dia berada.³² Sedangkan me-

³¹ Ibid

³² Secara lengkap Pasal 1 Konvensi Tahun 1951 berbunyi sebagai berikut: 'As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual

nurut Protokol tahun 1967 pengungsi diartikan secara lebih luas lagi. Sehingga termasuk semua pengungsi yang terjadi sebelum dan sesudah tahun 1951. Perluasan definisi pengungsi seperti yang diatur dalam Konvensi tahun 1951 karena banyaknya terjadi pergolakan di beberapa negara terutama di kawasan Afrika, Amerika Latin, dan juga di Asia (Indo-Cina).³³

Dengan demikian pengertian pengungsi menurut dua instrumen internasional di atas adalah bahwa seseorang baru dapat dikatakan sebagai pengungsi apabila ia telah memenuhi unsur-unsurnya sebagai pengungsi dan tak kalah pentingnya adanya unsur bahwa mereka harus sudah berada diluar wilayah negara dimana mereka bertempat tinggal.

Adanya unsur 'rasa takut yang sangat akan persekusi (penganiayaan) berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada salah satu organisasi sosial ataupun karena pendapat politiknya' merupakan landasan bagi *UNHCR* untuk menentukan apakah seseorang itu termasuk dalam kategori pengungsi atau tidak.

Dengan melihat kepada definisi yang terdapat dalam instrumen internasional itu, ternyata bahwa apa yang dimaksud dengan pengungsi seperti yang terjadi di Indonesia, sulit untuk dimasukkan dalam kategori pengungsi menurut dua instrumen internasional di atas. Persoalannya adalah karena para pengungsi-pengungsi seperti Aceh, Ambon, Sambas masih berada dalam wilayah Indonesia. Adanya keadaan seperti ini membuat lembaga internasional, seperti *UNHCR* yang selalu bekerja berdasarkan mandat yang ditetapkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa mendapat kesulitan untuk melaksanakan misi kemanusiaan. Misi itu baru dapat dilaksanakan dengan baik apabila ada permintaan dari Pemerintah Indonesia yang ditujukan kepada Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa. Kemudian Majelis Umum melalui mandatnya dapat memerintahkan *UNHCR* di Indonesia untuk melaksanakan misi kemanusiaannya.

residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it'.

³³ Secara lengkap Pasal 1 ayat 2 Protocol relating to the Status of Refugees of 31 January 1967 berbunyi sebagai berikut: 'For the purpose of the present Protocol, the term "refugee" shall, except as regards the application of paragraph 3 of this Article, mean any person within the definition of Article 1 of the Convention as if the words "As a result of events occurring before 1 January 1951 and ..." and the words "... a result of such events; in Article 1 A (2) were committed.' (Sumber: <http://www.unhcr.org/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/protebg.htm>)

Situasi yang sama juga apabila kita konfrontasikan kepada beberapa instrumen regional yang ada seperti *Organization of African Unity (OAU) Convention* yang menekankan pada 'orang-orang yang pergi meninggalkan negara tempat asal mereka karena adanya bencana perang saudara, kekerasan, dan juga karena adanya perang berhak untuk mendapatkan status sebagai pengungsi di Negara-Negara yang menjadi peserta Konvensi tahun 1951 dengan tidak memperhatikan apakah adanya unsur rasa takut yang sangat akan persekusi sebagaimana diatur dalam Pasal I A Konvensi Tahun 1951'.³⁴

Usaha terakhir untuk menjustifikasi pengertian pengungsi yang ada di Indonesia adalah dengan Deklarasi Kartagena³⁵ yang diberlakukan di kawasan Amerika Latin. Bahwa definisi pengungsi yang dipergunakan di kawasan harus memasukkan orang-orang yang pergi meninggalkan negara mereka dengan alasan jiwanya terancam, keamanan, serta kebebasan karena adanya kekerasan, agresi pihak asing, konflik internal, pelanggaran HAM yang berat, ataupun karena adanya hal-hal lain sehingga ketertiban umum terganggu. Secara lengkap rekomendasi itu dituangkan dalam poin (3) sebagai berikut.³⁶

Berdasarkan analisa yuridis tersebut maka jelaslah bahwa pengungsi yang ada di Indonesia, dilihat dari defisininya itu bu-

³⁴. Pasal 1 ayat (2): 'owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality'.

³⁵. Deklarasi Kartagena atau disebut juga dengan *Cartagena Declaration on Refugees* disahkan dalam sebuah koloqium yang berjudul "*Coloquio Sobre la Protection Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: problemas Jurídicos y Humanitarios*" yang dilaksanakan di Kartagena, Kolumbia dari tanggal 19-22 November 1994. Deklarasi Kartagena ini telah dipraktekkan oleh sejumlah nagara-negara di kawasan Amerika Latin dan telah diundangkan dalam perundangan nasional negara-negara di kawasan tersebut. Beberapa organisasi regional dikawasan tersebut telah menanda tangani Deklarasi di atas, seperti, Executive Committee, Organization of American States (OAS) dan Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa.

³⁶. Secara lengkap disebutkan: 'To reiterate that, in view of the experience gained from the massive flows of refugees in the Central American area, it is necessary to consider enlarging the concept of a refugee, bearing in mind, as far as appropriate and in the light of the situation prevailing in the region, the precedent of the OAU Convention (article 1, paragraph 2) and the doctrine employed in the reports of the Inter-American Commission on Human Rights. Hence the definition or concept of a refugee to be recommended for use in the region is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order'. (Sumber: http://www.unhcr.ch/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/cart_eng.htm)

kanlah definisi yuridis yang memenuhi kriteria seperti yang ditetapkan dalam instrumen-instrumen internasional dan regional di atas.

Menyangkut pelibatan organisasi-organisasi internasional haruslah dikedepankan pertimbangan kemanusiaan tanpa adanya kepentingan politik. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia harus mengacu kepada Konvensi mengenai Status Pengungsi dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi dan Prinsip-prinsip Pemindahan secara Internal. Disamping itu, dalam rangka memaksimalkan upaya penanggulangan pengungsi domestik perlu kiranya melibatkan organisasi internasional dalam hal ini *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* atau Komisi Tinggi PBB untuk pengungsi. Hal ini dapat dilakukan dengan meminta secara resmi kepada Majelis Umum PBB dan Sekjen PBB agar *UNHCR* dilibatkan dalam penanganan pengungsi domestik di Propinsi NAD.

Untuk kasus pengungsi domestik di Aceh sepertinya keterlibatan organisasi-organisasi internasional dan *NGO* internasional dapat dibuat lebih efektif. Hal ini disebabkan antara lain persoalan kepercayaan pengungsi dan keamanan pelaksanaan program pengamanan pengungsi lebih efektif, sehingga program penanganan pengungsi domestik Aceh diperkirakan akan dapat mencapai sasaran yang dikehendaki.

D. PEDOMAN PERLAKUAN TERHADAP INTERNAL DISPLACED PERSONS

Sejauh ini ada sejumlah instrumen hukum yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam penanganan *Internal Displaced Persons (IDPs)* di Indonesia antara lain; (1) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi; dan (2) Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, dan Tuntunan Prinsip-prinsip Pemindahan Secara Internal (*Guiding Principles on Internal Displacement*). Sedangkan secara nasional instrumen hukum yang ada termuat dalam Undang-Undang No. 37 tahun 1999 dan Keputusan Presiden No.3 tahun 2001.

1: Secara internasional

Instrumen internasional yang akan diuraikan secara rinci mengenai *internally displaced persons* adalah ketentuan

yang termuat dalam *Guiding Principles on Internal Displacement* (Prinsip panduan mengenai pemindahan secara internal). Masalah pengungsi domestik tidak diatur dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi.

Secara hukum memang "*Guiding principles on internal displacement*" tidak memiliki kekuatan mengikat, sebab bukan merupakan suatu perjanjian internasional. Namun demikian karena prinsip-prinsip yang termuat sangat manusiawi dan universal, dapat dikatakan bahwa prinsip-prinsip yang ada merupakan perwujudan dari kebiasaan-kebiasaan internasional.

Perhatian pada persoalan peningkatan jumlah *internally displaced persons* di seluruh dunia mulai tumbuh dikalangan masyarakat internasional pada awal tahun 1990-an. Komisi HAM PBB memutuskan pada tahun 1992 untuk mempelajari persoalan-persoalan *internal displacement* ini, dan memberikan sebuah mandat kepada Dr. Francis Deng, Wakil Sekretaris Jenderal untuk persoalan *internally displaced persons*. Salah satu kegiatan yang dilakukan oleh Dr. Deng adalah membuat sebuah Kompilasi lengkap dan analisa atas norma hukum yang berkaitan dengan *internally displaced persons* yang diserahkan ke Komisi HAM PBB tahun 1996. Hasil yang dicapai dalam studi ini adalah bahwa hanya ada sedikit perbedaan antara hukum humaniter internasional dan hukum HAM yang berkaitan dengan *internally displaced persons*.³⁷ Juga dikatakan bahwa pelaksanaan dari aturan-aturan ini didalam situasi dan ketelantaran yang actual adalah sangat Komplek dan membingungkan. Komisi HAM PBB menyambut baik kompilasi ini dan meminta Perwakilan Sekjen untuk mengembangkan kerangka kerja normatif bagi perlindungan *internally displaced persons*. Sebagai tanggapan atas permintaan ini, dibentuklah sebuah kelompok ahli yang independen untuk menyiapkan *the Guiding Principles on Internal Displacement* dengan suatu pandangan menemukan hukum yang relevan dalam waktu singkat dengan menggunakan suatu format yang lebih mudah (*user-friendly*).

³⁷. Walter Kalin, Flight In Times of War, RICR September 2001 Vol.83 No.843 dalam <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/iwplList128/5BA471F787461F15C1256B6600608ACF> More result From: www.icrc.org

Disebutkan bahwa prinsip panduan ini ditujukan untuk keperluan khusus "*internally displaced persons/ IDPs*" di seluruh dunia. Angka 2 pengantar, memuat pengertian dari pengungsi domestik, yaitu:

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

Berdasarkan pengertian ini, maka pengungsi domestik yang terjadi di Indonesia memenuhi kriteria seperti yang dimuat dalam "prinsip-prinsip panduan" ini, dengan demikian berarti penanganannya memiliki dasar internasional. Dengan kata lain, pengungsi domestik di Indonesia pada dasarnya harus dilindungi dan diberikan hak-hak yang melekat kepada mereka selama dalam pemindahan. Hak-hak pengungsi domestik, dimuat dalam prinsip 1 angka 1 yang menegaskan bahwa pengungsi domestik (*internally displaced persons*) akan menikmati, dengan persamaan penuh, hak dan kebebasan yang sama menurut hukum internasional dan hukum nasional sebagaimana orang-orang lain di negaranya. Mereka tidak boleh dibedakan dengan alasan bahwa mereka adalah pengungsi domestik (*internally displaced*).³⁸ Akan tetapi tidak meniadakan pertanggungjawaban kriminal menurut hukum internasional, terutama berkenaan dengan genosida, kejahatan perang dan kemanusiaan (angka 2).

Dengan demikian pemerintah suatu negara mempunyai tugas dan kewajiban untuk memberikan perlindungan dan bantuan kemanusiaan kepada orang-orang yang dipindahkan secara internal (pengungsi domestik) dalam batas yuridis mereka.³⁹ Orang-orang yang dipindahkan secara internal mempunyai hak untuk meminta dan menerima perlindungan serta bantuan kemanusiaan dari pemerintah mereka (*these authorities*).⁴⁰ Setiap pengungsi domestik menikmati hak yang sama, tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun. Hal ini dipertegas dalam prinsip 4 angka 1 sebagai berikut:

³⁸. Lih. Principle I ayat 1

³⁹. Lih. Prinsip 3 angka 11

⁴⁰. Lih. Principle 3 ayat (1 dan 2)

'...shall be applied without discrimination of any kind, such as race, colour, sex, language, religion or belief, political or other opinion, national, ethnic or social origin, legal or social status, age, disability, property, birth, or any other similar criteria'.

Kemudian bagian II : *Principles relating to protection from displacement* (prinsip 5 – 9). Disebutkan bahwa semua pejabat (*all authorities*) dan pelaku internasional harus menghormati dan menjamin penghormatan terhadap kewajiban mereka menurut hukum internasional, termasuk hukum humaniter dan hukum hak asasi manusia, dalam keadaan apapun, untuk mencegah dan menghindari keadaan-keadaan yang dapat merugikan orang-orang yang dipindahkan (*displacement of persons*).⁴¹

Setiap manusia berhak mendapat perlindungan dari pemindahan sepihak dari tempat tinggal tetap atau rumah mereka.⁴² Larangan pemindahan sepihak termasuk pemindahan:⁴³

- a. When it is based on policies of apartheid, "ethnic cleansing" or similar practices aimed at/or resulting in altering the ethnic, religious or racial composition of the affected population;
- b. In situation of armed conflict, unless the security of the civilian involved or imperative military reasons so demand;
- c. In cases of large-scale development projects, which are not justified by compelling and overriding public interests;
- d. In cases of disasters, unless the safety and health of those affected requires their evacuation; and
- e. When it is used as a collective punishment.'

Dalam situasi konflik bersenjata seperti banyak terjadi di Indonesia, otoritas nasional yang melaksanakan pemindahan tersebut harus menjamin sampai ke taraf seperaktis mungkin

⁴¹ Lih. Principle 5

⁴² Lih. Prinsip 6 angka 1

⁴³ Ibid angka 2

yang dapat dilakukan. Hal ini ditentukan dalam prinsip 7 angka 2, yaitu:

'The authorities undertaking such displacement shall ensure, to the greatest practicable extent, that proper accommodation is provided to the displaced persons, that such displacements are effected in satisfactory conditions of safety, nutrition, health and hygiene, and that members of the same family are not separated'.

Jadi pejabat suatu negara harus menjamin penampungan yang memadai dengan kondisi yang memuaskan tentang keselamatannya, gizi, kesehatan dan kebersihan; dan anggota keluarga yang sama tidak boleh dipisahkan. Kemudian, pemindahan tidak boleh dilakukan dengan cara melanggar hak untuk hidup, kehormatan, kebebasan dan keamanan atas orang-orang yang terkena akibatnya (Prinsip 8). Negara-negara juga memiliki kewajiban untuk melindungi kelompok tertentu seperti disebutkan dalam prinsip 9, yaitu:

'States are under a particular obligation to protect against the displacement of indigenous peoples, minorities, peasants, pastoralists and other groups with a special dependency on and attachment to their lands.'

Bagian II : *Principles relating to protection during displacement* (Prinsip 10-23). Dalam bagian ini dimuat hak-hak setiap manusia dan "pengungsi domestik/IDPs". Hak yang dimiliki setiap manusia adalah:

1. hak yang melekat untuk hidup (10:1);
2. hak untuk fisik dan martabat, integritas mental dan moral (11:1);
3. hak atas kemerdekaan dan keamanan pribadi (12:1);
4. hak atas kehormatan keluarga (17:1);
5. hak untuk diakui dimanapun berada sebagai individu dimuka hukum (20:1); dan
6. hak atas pendidikan (23:1).

Berkaitan dengan hak yang melekat untuk hidup terhadap pengungsi domestik, disebutkan bahwa mereka akan dilindungi terhadap:⁴⁴ 'genocide, murder, summary or arbitrary executions, dan enforced disappearances, including

⁴⁴ Lih prinsip 10 angka 1

abduction or unacknowledged detention, threatening or resulting in death. Perlindungan yang lain, berkaitan dengan hidup, dimuat dalam prinsip 10 ayat 2 sebagai berikut:

'Attacks or other acts of violence against internally displaced persons who do not or no longer participate in hostilities are prohibited in all circumstances. Internally displaced persons shall be protected, in particular, against :

- a. direct or indiscriminate attacks or other acts of violence, including the creation of areas wherein attacks on civilians are permitted;
- b. starvation as a method of combat;
- c. their use to shield military objectives from attack or to shield, favour or impede military operations;
- d. attacks against their camps or settlements; and
- e. the use of anti personnel landmines'

Pengungsi domestik juga dilindungi dari tiga bentuk perbuatan, yaitu:⁴⁵

- a. Rape, mutilation, torture, cruel inhuman or degrading treatment or punishment, and other outrages upon personal dignity, such as acts of gender specific violence, forced prostitution and any form of indecent assault;
- b. Slavery or any contemporary form of slavery, such as sale into marriage, sexual exploitation, or forced labour of children; and
- c. Acts of violence intended to spread terror among internally displaced persons.'

Pengungsi domestik akan dilindungi dari diskriminasi penahanan dan penangkapan sebagai akibat pemindahan mereka.⁴⁶

Dalam pada itu, hak-hak khusus bagi "pengungsi domestik/IDP" adalah hak kebebasan bergerak dan memilih tempat

⁴⁵ Lih. Prinsip 11 angka 2

⁴⁶ Lih prinsip 12 angka 3

tinggal (14:1). Disebutkan bahwa setiap pengungsi domestik memiliki hak kebebasan bergerak dan kemerdekaan menentukan tempat tinggal. Secara khusus memiliki hak untuk bebas bergerak dalam dan di luar kamp atau penampungan lainnya.⁴⁷

Prinsip 15 memuat hak-hak pengungsi domestik (*internally displaced persons*), yaitu: hak meminta keselamatan, hak meninggalkan negaranya, hak meminta suaka di negara lain, dan hak meminta perlindungan dari pemulangan atau penempatan secara paksa ke tempat yang membahayakan hidup, keselamatan, kebebasan atau kesehatan mereka. Pengungsi berhak untuk mengetahui nasib dan keadaan anggota keluarganya yang hilang (16:1), mereka juga berhak atas standar hidup yang memadai (18:1)). Berkenaan dengan standar hidup yang memadai ini, pejabat yang berwenang dapat menjamin akses mereka dalam:⁴⁸

1. Essential food and potable water;
2. Basic shelter and housing;
3. Appropriate clothing; dan
4. Essential medical services and sanitation.

Perlindungan terhadap harta kekayaan dan hak milik para pengungsi domestik (yang ditinggalkan), disebutkan dalam prinsip 21 angka 2, sebagai berikut:

'The property and possessions of internally displaced persons shall in all circumstances be protected, in particular, against the following acts:

- a. Pillage;
- b. Direct or indiscriminate attacks or other acts of violence;
- c. Being used to shield military operations or objectives;
- d. Being made the object of reprisal; and
- e. Being destroyed or appropriated as a form of collective punishment'.

Hak milik dan kekayaan yang dibawa oleh pengungsi domestik akan dilindungi terhadap pengerusakan dan tindak sewenang-wenang serta pengambil alihan, pemakaian atau pe-

⁴⁷ Lih prinsip 14 angka 1 dan 2

⁴⁸ Lih prinsip 18 angka 2

nguasaan tidak sah.⁴⁹ Pengungsi domestik, baik yang tinggal dalam ataupun diluar kamp (penampungan), menikmati:⁵⁰

- a. The rights to freedom of thought, conscience, religion or belief, opinion and expression;
- b. The right to seek freely opportunities for employment and to participate in economic activities;
- c. The right to associate freely and participate equally in community affairs;
- d. The right to vote and to participate in governmental and public affairs, including the right to have access to the means necessary to exercise this right; and
- e. The right to communicate in a language they understand'.

Hak atas pendidikan sebagaimana disebutkan di atas, yang merupakan hak setiap manusia, juga adalah hak bagi pengungsi domestik. Hal ini disebutkan dalam prinsip 23 angka 2, 3 dan 4 sebagai berikut:

2. the authorities concerned shall ensure that such persons, in particular displaced children, receive education which shall be free and compulsory at the primary level. Education should respect their cultural identity, language and religion,
3. Special effort should be made to ensure the full and equal participation of women and girls in education programmes.
4. Education and training facilities shall be made available to internally displaced persons, in particular adolescent and women, whether or not living in camps, as soon as conditions permit'.

Bagian IV: *Principles relating to humanitarian assistance* (Prinsip 24-27). Disebutkan bahwa semua bantuan kemanusiaan dilaksanakan sesuai dengan prinsip kemanusiaan dan secara jujur serta tanpa diskriminasi. Bantuan kepada pe-

⁴⁹ . Lih prinsip 21 angka 3

⁵⁰ .Lih prinsip 22

ngungsi domestik tidak boleh dialihkan, terutama untuk kepentingan politik dan militer.⁵¹

Bantuan kemanusiaan terhadap pengungsi domestik merupakan kewajiban dan tanggung jawab utama dari pejabat nasional. Organisasi kemanusiaan internasional dan pelaku yang lain berhak menawarkan bantuannya kepada pengungsi domestik. Oleh sebab itu, semua pejabat yang terkait harus membantu dan memfasilitasi kebebasan lalu lintas (*passage*) bantuan kemanusiaan serta membantu orang-orang yang terlibat untuk kelancaran dan ketepatan bantuan kepada pengungsi domestik.⁵² Transportasi dan penyaluran orang-orang yang terlibat dalam bantuan kemanusiaan harus dihormati dan dilindungi serta tidak boleh dijadikan sasaran penyerangan atau pelanggaran lainnya.⁵³

Akhirnya bagian V: *Principles relating to return, resettlement and reintegration* (prinsip. 28-30). Disebutkan bahwa pejabat berwenang memiliki kewajiban dan tanggung jawab utama untuk menentukan persyaratan, yang mengizinkan pengungsi domestik untuk kembali secara sukarela ke rumah, tempat atau tempat tinggal asal, atau dimukimkan secara sukarela di wilayah lain. Pejabat tersebut harus berupaya memfasilitasi penyatuan, pemulangan atau pemukiman kembali pengungsi domestik. Upaya khusus dapat dilakukan untuk menjamin keikutsertaan penuh dari pengungsi domestik dalam perencanaan dan pengelolaan dari pemulangan atau pemukiman dan penyatuan mereka.⁵⁴

Para pengungsi domestik yang di pulangkan atau dimukimkan tersebut memiliki hak untuk berperan serta secara penuh dan sederajat dalam hubungan dan pelayanan pada semua tingkatan. Pejabat berwenang berkewajiban dan bertanggungjawab untuk membantu pengungsi yang dikembalikan atau dimukimkan memperbaiki, sedapat mungkin properti dan hak milik mereka. Jika perbaikan properti dan hak milik tidak memungkinkan, pejabat berwenang tersebut harus menyediakan atau membantu para pengungsi untuk mendapatkan kompensasi atau perbaikan bentuk lainnya.⁵⁵

⁵¹ . Lih prinsip 24 angka 1 dan 2

⁵² . Lih prinsip 25 angka 1, 2 dan 3

⁵³ . Lih prinsip 26

⁵⁴ . Lih. Prinsip 28

⁵⁵ . Lih prinsip 29

Terakhir, disebutkan bahwa semua pejabat yang terkait harus memberikan dan memfasilitasi organisasi kemanusiaan internasional dan pelaku terkait lainnya dalam melaksanakan tugas mereka kepada pengungsi domestik yang dipulangkan atau dimukimkan dan yang disatukan.⁵⁶

2. Secara nasional

Masalah pengungsi disinggung secara singkat dalam Undang-Undang No.37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Pasal 27 ayat (1) menentukan bahwa: 'Presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan Menteri'. Dalam penjelasan pasal ini disebutkan:

'Pada dasarnya masalah yang dihadapi oleh pengungsi adalah masalah kemanusiaan, sehingga penanganannya dilakukan dengan sejauh mungkin menghindarkan terganggunya hubungan baik antara Indonesia dan negara asal pengungsi itu. Indonesia memberikan kerja samanya kepada badan yang berwenang dalam upaya mencari penyelesaian masalah pengungsi itu.'

Dengan demikian berarti pemerintah Indonesia akan melakukan kerjasama dalam penanganan masalah pengungsi di Indonesia. Kerjasama baik dengan negara asal pengungsi maupun dengan lembaga-lembaga kemanusiaan yang berkaitan dengan masalah pengungsi.

Kemudian pasal 27 ayat (2) menentukan: 'Pokok-pokok kebijakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden'. Keputusan Presiden tentang kebijakan berkaitan dengan masalah pengungsi sebagaimana dimaksud ayat (2) ini tampaknya hingga dewasa ini belum dikeluarkan. Memang telah dikeluarkan Keputusan Presiden No. 3 tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi. Akan tetapi yang dimaksud dengan "pengungsi" dalam Keputusan Presiden ini adalah "pengungsi domestik (*Internally displaced persons*)". Cerminan hal ini dari ketentuan pasal 1 ayat (3) sebagai berikut:

⁵⁶. Lih prinsip 30

'Penanganan pengungsi ... meliputi upaya pelayanan dan perlindungan kemanusiaan terhadap pengungsi yang timbul akibat konflik. Baik sosial maupun politik yang terjadi pada suatu Daerah, yang meliputi kegiatan pencegahan, tanggap darurat, penampungan, pemindahan dan pengembalian/relokasi pengungsi.'

Jadi pedoman dalam penyelesaian *Internal Displaced Persons (IDPs)* secara nasional tertuang dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 3 tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi. Sebab itu, apapun alasan dan latar belakang terjadinya pengungsian, pemerintah perlu segera mengupayakan dan penanganannya secara cepat, tepat, terpadu, dan terkoordinasi melalui kegiatan pencegahan, penyelamatan, rehabilitasi, dan rekonstruksi. Untuk kebutuhan tersebut, di daerah konflik yang menyebabkan timbulnya pengungsian domestik harus segera dibentuk Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi selanjutnya di sebut BAKORNAS PBP.⁵⁷ Badan ini merupakan wadah koordinasi yang bersifat non struktural bagi penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Adapun tugas yang diemban BAKORNAS PBP meliputi:⁵⁸

- (1) merumuskan dan menetapkan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi yang cepat, efisien dan efektif;

⁵⁷. Susunan BAKORNAS PBP menurut Keppres No.3 tahun 2001 diubah oleh Keppres 111 tahun 2001. Dalam Keppres No.3 tahun 2001 susunan keanggotaan BAKORNAS PBP terdiri: *Ketua merangkap anggota*: Wakil Presiden RI. *Anggota*: Menteri Dalam Negeri, Menteri Kesehatan dan Kesejahteraan, Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah, Menteri Perhubungan dan Komunikasi, Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Menteri Keuangan, Menteri Kehutanan, Menteri Negara Lingkungan Hidup, Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI, Gubernur yang diwilayahnya terkena bencana/terjadi pengungsian. *Sekretaris merangkap anggota*: Sekretaris Wakil Presiden.

Sedangkan dalam Keppres No.111 tahun 2001 susunan keanggotaan BAKORNAS PBP terdiri: *Ketua merangkap anggota*: Wakil Presiden RI. *Wakil Ketua merangkap anggota*: Menteri Negara Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. *Anggota*: Menteri Dalam Negeri, Menteri Kesehatan, Menteri Sosial, Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah, Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan, Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI, Gubernur yang diwilayahnya terkena bencana/terjadi pengungsian. *Sekretaris merangkap anggota*: Sekretaris Wakil Presiden RI.

⁵⁸. Lih. Pasal 2 Keputusan Presiden No. 3 Tahun 2001

- (2) mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi secara terpadu; dan
- (3) memberikan pedoman dan pengarahan terhadap upaya penanggulangan bencana dan pengungsi yang meliputi pencegahan, penyelamatan, rehabilitasi, dan rekonstruksi.

Dalam hal terjadi pengungsian domestik di suatu daerah tertentu, tentunya harus segera dibentuk SATKORLAK sebagaimana dinyatakan dalam pasal 9 bahwa "Penanggulangan bencana di provinsi, di selenggarakan oleh Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang disingkat SATKORLAK PBP yang diketahui oleh Gubernur". SATKORLAK PBP bertugas mengkoordinasikan upaya penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi di wilayah sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh BAKORNAS PBP, baik meliputi kegiatan pencegahan, penyelamatan, rehabilitasi dan rekonstruksi. Organisasi dan tata kerja badan ini ditetapkan oleh Gubernur/ Ketua SATKORLAK PBP.⁵⁹

Pada tingkat Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Satuan Pelaksanaan Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang disingkat SATLAK PBP yang diketuai oleh Bupati/Walikota, yang organisasinya dan tata kerjanya ditetapkan oleh Bupati/Walikota. SATLAK PBP ini bertugas melaksanakan kegiatan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi yang terjadi di daerahnya dengan memperhatikan kebijakan dan arahan yang diberikan BAKORNAS PBP.⁶⁰

Apabila terjadi bencana alam atau pengungsi, maka BAKORNAS PBP harus melakukan kerja secara efisien yaitu dengan cara mengadakan rapat koordinasi secara berkala sekurang-kurangnya 1 kali dalam setahun atau sewaktu-waktu sesuai dengan keperluan. Rapat tersebut sangat penting dalam rangka.⁶¹

⁵⁹. Lih. Pasal 9 ayat 2 dan 3

⁶⁰. Lih pasal 10 dan 11

⁶¹. Lih. Pasal 12

- a. merumuskan dan menetapkan kebijakan nasional penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi termasuk petunjuk pelaksanaannya, yang antara lain meliputi tata cara penyaluran/ penggunaan bantuan beserta pengawasan dan pertanggung jawabannya;
- b. menetapkan kebijakan dan langkah-langkah bagi penyelesaian masalah yang timbul dalam rangka pelaksanaan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi;
- c. menyelesaikan permasalahan yang timbul sehubungan dengan dampak penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi; dan
- d. mengambil keputusan-keputusan yang berhubungan dengan hal-hal tersebut pada huruf a, b, dan c dalam rangka memperlancar pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi.

Hal yang sangat penting dalam rangka penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi adalah menyangkut masalah pembiayaan dan bantuan. Menurut ketentuan pasal 13 segala pembiayaan dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sehubungan dengan teknis pembiayaan, pasal 14 dan 15 Kepres No. 3 tahun 2001 menegaskan sebagai berikut :

1. Pembiayaan kegiatan teknis operasional Departemen/ Instansi terkait dalam rangka pelaksanaan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dibebankan kepada anggaran departemen dan instansi masing-masing;
2. Pembiayaan administrasi pembinaan dan operasional SATKORLAK PBP dan SATLAK PBP dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi/ Kabupaten/Kota masing-masing;
3. Segala bantuan yang diberikan oleh masyarakat bagi penanggulangan bencana atau penanganan pengungsi dapat diberikan langsung kepada korban bencana atau pengungsi melalui Gubernur, Bupati/ Walikota selaku ketua SATKORLAK PBP atau Ketua SATLAK PBP;

4. Segala bantuan luar negeri yang diberikan bagi penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dikordinasikan oleh Ketua BAKORNAS PBP dan dapat langsung diserahkan kepada :
 - a. Gubernur atau Bupati/Walikota selaku Ketua SATKORLAK PBP atau Ketua SATLAK PBP yang wilayahnya terkena bencana/terdapat pengungsi, atau
 - b. dalam keadaan tertentu yang sangat mendesak; langsung kepada korban bencana atau pengungsi.

Dalam menanggulangi permasalahan yang timbul sehubungan dengan kasus pengungsi domestik di Indonesia, khususnya di Provinsi NAD, *berdasarkan pengamatan*, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah belum sepenuhnya melakukan apa yang telah diatur dalam Kepres No. 3 tahun 2001 itu. Malah pemerintah daerah berusaha lari dari tanggungjawabnya untuk memecahkan masalah pengungsi domestik di daerah NAD. Lebih ironis lagi pemerintah daerah masih sering menyalahkan kenapa pengungsian itu terjadi daripada menyelesaikan dan mengurangi beban para pengungsi yang hidup di kamp-kamp pengungsian.

Dari perspektif hukum, Kepres No. 3 tahun 2001 telah meletakkan pedoman yang relatif memadai untuk menangani persoalan pengungsi domestik di Indonesia tinggal lagi keinginan politik (*political will*) dari pemerintah untuk berbuat guna menyelesaikan persoalan pengungsi domestik tersebut. Begitu juga secara internasional, prinsip-prinsip penuntun pemindahan secara internal, walaupun tidak memiliki kekuatan hukum sebagai suatu perjanjian internasional dapat dikatakan sudah cukup memadai. Sebab itu sebagai anggota masyarakat internasional, apalagi prinsip-prinsip yang termuat di dalamnya sangat manusiawi dan universal sudah selayaknya dalam menangani masalah pengungsi domestik di Indonesia, pemerintah Indonesia mempedomaninya. Apalagi pemindahan penduduk dalam suatu negara adalah suatu problem kemanusiaan, baik bagi negara yang bersangkutan maupun masyarakat internasional secara keseluruhan.⁶²

⁶². ICRC., *ICRC Activities Relating to Internal Displacement Economic and Social Council-Humanitarian Affairs Segment.*, dalam <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/iwpList128/5BA471F787461F15C1256B6600608ACF>

Kemudian menyangkut keterlibatan organisasi-organisasi internasional haruslah dikedepankan pertimbangan kemanusiaan tanpa adanya kepentingan politik. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia harus mengacu kepada Konvensi mengenai status pengungsi dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi dan Prinsip-prinsip Pemindahan secara internal. Disamping itu, dalam rangka memaksimalkan upaya penanggulangan pengungsi domestik perlu kiranya melibatkan organisasi internasional dalam hal ini atau Komisi Tinggi PBB untuk Pengungsi. Hal ini dapat dilakukan dengan meminta secara resmi kepada Majelis Umum PBB dan Sekjen PBB agar UNHCR dilibatkan dalam penanganan pengungsi domestik di Indonesia.

Organisasi kemanusiaan lain yang dapat dilihat adalah ICRC. Hal ini menurut Instrumen utama hukum humaniter internasional, berupa 4 buah Konvensi Jenewa tanggal 12 Agustus 1949⁶³ dan dua protokol tambahannya tanggal 8 Juni 1977.⁶⁴ Konvensi-konvensi Jenewa 1949 melindungi orang: yang luka, sakit dan anggota angkatan bersenjata (Konvensi I dan II), tawanan perang (Konvensi III), dan orang-orang sipil, terutama sewaktu mereka berada di wilayah sengketa dan wilayah-wilayah yang diduduki (Konvensi IV). Sedangkan protokolnya berkenaan orang-orang sipil terlantar dalam sengketa bersenjata Internasional dan sengketa bersenjata Non Internasional (Protokol I dan II).

Perlindungan terhadap pengungsi (Konvensi IV) dan orang-orang terlantar di dalam negaranya akibat konflik bersenjata baik bersifat internasional maupun internal dilindungi ICRC sebagai lembaga kemanusiaan. Oleh karena *internally displaced persons* di Indonesia mayoritas terjadi akibat konflik bersenjata internal, maka sudah selayaknya jika belum, meminta bantuan dari ICRC. Namun perlu diingat dalam pandangan ICRC yang paling bertanggung jawab terhadap

⁶³. Empat buah Konvensi Jenewa 1949 dimaksudkan adalah:

- Konvensi I : Konvensi Jenewa untuk Perbaikan Keadaan yang Luka dan Sakit dalam Angkatan Perang di Medan Pertempuran Darat;
- Konvensi II : Konvensi Jenewa untuk Perbaikan Keadaan Anggota Angkatan Perang di Laut yang Luka, Sakit dan Korban Perang;
- Konvensi III: Konvensi Jenewa mengenai Perlakuan Tawanan Perang; dan
- Konvensi IV: Konvensi Jenewa mengenai Perlindungan Orang Sipil di Waktu Perang.

⁶⁴. Protokol dimaksud adalah : Protokol Tambahan I 1977 mengenai Sengketa Bersenjata Internasional, dan Protokol Tambahan II 1977 mengenai Sengketa Bersenjata Non-Internasional.

internally displaced persons adalah pejabat nasional yang bersangkutan seperti dinyatakan sendiri oleh ICRC.⁶⁵

' The ICRC believes that the responsibility for meeting the assistance and protection needs of people displaced within a country lies in the first instance with the national authorities'

Untuk kasus pengungsi domestik di Aceh sepertinya keterlibatan organisasi-organisasi internasional dan NGO internasional dapat lebih diefektifkan lagi. Hal ini disebabkan antara lain persoalan kepercayaan pengungsi dan keamanan pelaksanaan program pengamanan pengungsi lebih efektif, sehingga program penanganan pengungsi domestik Aceh diperkirakan akan dapat mencapai sasaran yang dikehendaki.

⁶⁵. ICRC, ICRC activities... *Op.cit.*,

DAFTAR PUSTAKA

- Arie J. Kumaat, *Vietnamase Boat People on Galang Island*. Paper, pada, 30 Juli 1989.
East Timor Refugees., dalam <http://www.converge.org.nz/pma/etunh-htm>
- The Issue of Boat People Repatriation, dalam <http://www.cultural-bridge.com/bp4.htm>
- United Nations., *Briefing Papers for Students "We the Peoples" The Role of the United Nations in the twenty-first century.*, New York, 2001 <http://www.org/peace/etimor99/etimor.htm>
- East Timor-emergeny update., 5 October 1999., dalam <http://www.converge.org.nz/pma/etunh-htm>
- Kompas.*, "Indonesia Lebih Menjanjikan bagi Pengungsi Timtim", Kamis, 14 Juni 2001
- Dahlan, *Pengungsi Domestik di Aceh (Peta Permasalahan dan Alternative Penyelesaian Secara Simultan*, makalah disampaikan di Hotel Bumikarsa Jakarta, 6-7 Februari 2001).
- Samsidar, *Pengungsi dan Dimensi Kemanusiaan (Fakta Larangan Pengungsi Aceh Akibat Konflik Bersenjata)*, makalah, disampaikan di hotel Bumikarsa Jakarta, 6-7 Februari 2001.
- M. Djamil Usamy, *Indonesia dan persoalan Pengungsi; Meninjau Permasalahan Pengungsi Domestik di Propinsi NAD*, Makalah, disampaikan pada Seminar Hukum Pengungsi kerjasama antara FH USU dan UNHCR DI Medan, 7-8 Maret 2002.
- Bantuan Darurat Untuk Pengungsi di Maluku*, dalam <http://www.id.emb-japan.go.jp/news91.html>, 28 Maret 2001
- H.M.Jusuf Abdulrahman, Laporan MUI Maluku Utara, *Kasus Ambon dan Maluku Utara, Upaya Penanggulangan Pengungsian dan Problematikanya*, 2001.
- Hakim Barus, *Upaya Penanggulangan Pengungsi dan Problematikannya "Kasus Kalimantan Barat"*, Makalah disampaikan pada Lokakarya Pengungsian Domestik Peta Permasalahan Sosial, ekonomi Politik, Keamanan dan Alternatif Penyelesaiannya Secara Simutan, Jakarta 6-7 Februari 2001.

Guiding Principles on Internal Displacement.

Keppres No.3 tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi.

Kepres 111 tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi.

Undang-Undang No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.