

## **URGENSI INDONESIA MERATIFIKASI *THE CONVENTION RELATING TO THE STATUS OF THE REFUGEES* 1967 DAN *PROTOCOL NEW YORK* 1967 MENGENAI PENGUNGI INTERNASIONAL**

**Agastya Fatchur Royyan, Sri Lestari Rahayu, dan Ayub Torry Satriyo Kusumo**  
Email: af.royyan.afr@gmail.com, r.srilestari@yahoo.co.id, ayub.kusumo@gmail.com

### **Abstract**

*This legal research examines the urgency of Indonesia to ratify the 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and the 1967 New York Protocol on international refugees. Because in Indonesia there is no regulation that can be submitted reference or reference to be able to handle the refugee problem properly and optimally. Given Indonesia's strategic geographic location for refugees, Indonesia has not ratified the 1951 Protocol to the Status of the Refugees and the 1967 New York Protocol on international refugees, which are modern international refugee law instruments. Both Conventions are also a form of global human rights concern for international refugees. The research used is descriptive normative research through approach of legislation (statue approach). Techniques of collecting legal materials used are literature studies related through print media or internet media. The technique of legal material analysis uses a method of deduction which departs from a general proportion whose truth has been recognized and ends at a more specific conclusion. Based on research and discussion, it can be seen that Indonesia needs a legal instrument that can be used as a reference in overcoming the problem of international refugees optimally. The legal instrument in question is the 1951 Protocol to the Status of the Refugees and the 1967 New York Protocol on international refugees. By ratifying the two instruments of international law, Indonesia will have a legal instrument that can be used as a reference in optimizing the international refugee problem and play a role in international human rights concerns, especially for international refugees.*

**Keywords:** *Ratification, Refugees International, Human Rights.*

### **A. Pendahuluan**

Pengungsi internasional merupakan salah satu hal yang masih menimbulkan permasalahan dunia internasional, terlebih bagi negara tuan rumah. Negara tuan rumah akan dituntut untuk memberikan perlindungan serta bantuan kepada pengungsi internasional atas nama kemanusiaan. Salah satu bentuk perlindungan serta bantuan bagi para pengungsi adalah menetapkan status mereka sebagai pengungsi internasional. Dalam menetapkan status pengungsi tersebut, negara tuan rumah perlu menjalani suatu proses tertentu.

Salah satu contoh negara yang sering menjadi tuan rumah bagi pengungsi dan pencari suaka adalah Indonesia. Berdasarkan letak geografisnya, Indonesia terletak di antara Benua Asia dan Benua Australia, serta di antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Dengan demikian Indonesia berada pada posisi silang yang menjadikan Indonesia berada pada posisi yang strategis bagi pergerakan serta tempat transit pengungsi internasional yang berasal dari benua Asia yang sebagian besar menuju benua Australia. Data kedatangan pencari suaka yang mendaftarkan diri di UNHCR (*United Nations High*

*Commissioner for Refugees*) adalah 385 pada tahun 2008; 3,230 pada tahun 2009; 3,905 pada tahun 2010; 4,052 pada tahun 2011, 7,223 pada tahun 2012; 8,332 pada tahun 2013; 5,659 pada tahun 2014; dan 4,426 pada tahun 2015. (<http://www.unhcr.or.id/id/tentang-unhcr>)

Dengan letak yang strategis dan meningkatnya jumlah pengungsi yang masuk, Indonesia diharuskan untuk memberikan perlindungan serta bantuan kepada pengungsi tersebut ketika sudah memasuki wilayah hukum Indonesia. Perlindungan tersebut dapat berupa penetapan status ataupun memindahkan pengungsi ke negara ketiga.

Perlindungan terhadap pengungsi pada dasarnya merupakan tanggung jawab setiap negara. Masalah perlindungan kepada pengungsi dan atau pencari suaka merupakan masalah klasik yang telah menjadi isu internasional sejak lama. Sudah berabad-abad negara menerima dan menyediakan perlindungan bagi warga asing yang menjadi korban penindasan atau kekerasan di wilayah tempat tinggalnya (Atik Krustiyati, 2012 : 183)

Upaya perlindungan terhadap pengungsi dapat menemui permasalahan ketika negara tuan

rumah memiliki keterbatasan kewenangan dalam menetapkan status pengungsi, seperti yang dialami oleh Indonesia. Indonesia merupakan negara yang belum meratifikasi *the Convention Relating To The Status Of The Refugees 1951* dan *Protocol New York 1967* tentang pengungsi internasional, sehingga pemerintah Indonesia belum mempunyai kewenangan dalam menetapkan pengungsi internasional atau biasa disebut dengan *RSD (Refugee Status Determination)*. Dalam hal negara tuan rumah belum memiliki kewenangan dalam menetapkan status pengungsi, kewenangan tersebut terletak pada UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) sesuai dengan mandat yang diterimanya berdasarkan Statuta UNHCR Tahun 1950.

Pemerintah Indonesia dalam menangani permasalahan mengenai pengungsi internasional mengacu pada Perpres Nomor 125 Tahun 2016 tentang Pengungsi dari Luar Negeri. Namun dalam Perpres tersebut hanya mengatur mengenai teknis penanganannya saja, dalam hal penetapan status bagi pengungsi internasional wewenangnya masih berada pada UNHCR selaku Komisariat Tinggi PBB dalam hal pengungsi internasional. Sedangkan untuk memiliki kewenangan menetapkan status pengungsi internasional merupakan hal yang penting bagi Indonesia, dikarenakan sering kali apabila terjadi arus pengungsi internasional terdapat beberapa oknum pengungsi internasional yang ditunggangi oleh kepentingan lain ataupun memiliki catatan kejahatan di negara asalnya. Sehingga hal tersebut akan berdampak pada stabilitas serta keamanan Indonesia. Selain itu, dengan memiliki kewenangan untuk menetapkan status pengungsi, maka Pemerintah Indonesia akan memiliki beberapa opsi dalam menangani permasalahan pengungsi internasional dan dapat bekerja sama dengan negara lain yang telah meratifikasi kedua instrumen hukum tersebut ataupun dengan komunitas pemerhati pengungsi internasional.

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah mengenai urgensi Indonesia meratifikasi *the Convention Relating to the Status of the Refugees 1951* dan *Protocol New York 1967* mengenai pengungsi internasional.

## B. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian normatif, Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder

yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier (Peter Mahmud Marzuki, 2013: 55-56).

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang terdiri dari instrumen hukum ataupun peraturan perundang-undangan, pada penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis adalah sebagai berikut :

1. *The Convention Relating to the Status of the Refugees 1951* (Konvensi Pengungsi 1951)
2. *Protocol New York 1967* (Protokol New York 1967)
3. Perpres Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

Bahan hukum sekunder merupakan penelitian-penelitian terdahulu yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini, beberapa penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan mengenai urgensi Indonesia meratifikasi *the Convention Relating to the Status of the Refugees 1951* dan *Protocol New York 1967* mengenai pengungsi internasional adalah sebagai berikut :

1. Kebijakan Penanganan Pengungsi di Indonesia: Kajian dari Konvensi Pengungsi Tahun 1951 dan *Protocol New York 1967* oleh Atik Krustiyati yang diterbitkan Jurnal *Law Review* Volume XII No 2 November 2012.
2. Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia oleh Sigit Riyanto yang diterbitkan oleh Jurnal Hukum Internasional (*Indonesian Journal of International Law*) pada Volume 2 Nomor 1 Oktober 2004.
3. Kepentingan Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Mengenai Pengungsi Internasional dan Pencari Suaka oleh Afriandi Fadli dan Yurnarinda Eka Nizmi yang diterbitkan pada Jurnal *Online Mahasiswa Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Volume 1 Nomor 1 2014.
4. *South African Refugee Protection System: An Analysis of Refugee Status, Rights and Duties* oleh Obeng Mirek yang diterbitkan pada Jurnal *Verfassung Und Recht in Ubersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America* Volume 35 No 3 (2002).
5. *India Needs a Refugee Law* oleh Saurabh Bhattacharjee yang diterbitkan oleh Jurnal *Economic and Political Weekly* Volume 43 No 9 Tahun 2008.

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan oleh penulis adalah metode deduksi. Metode deduksi adalah prosedur penyimpulan logika ilmu pengetahuan, yaitu bertolak dari suatu

proporsi umum yang kebenarannya telah diakui dan berakhir pada kesimpulan yang bersifat lebih khusus. Metode deduksi akan membuktikan suatu kebenaran baru yang berasal dari kebenaran-kebenaran yang sudah ada dan diketahui sebelumnya.

### C. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

#### 1. Deskripsi Umum *Convention Relating To The Status Of The Refugees 1951* (Konvensi mengenai Status Pengungsi 1951) dan Protokol 1967 mengenai Status Pengungsi.

##### a. *The Convention Relating to the Status of the Refugees 1951* (Konvensi mengenai Status Pengungsi 1951)

Ketika Perang Dunia ke II berakhir, dunia internasional yang terkait dengan pemulangan pengungsi Eropa mengatur mengenai pemukiman kembali (*resettlement*) di luar negeri yang diakibatkan oleh perang dunia ke II.

Berdasarkan hal tersebut, usulan dari PBB mengenai adanya penyesuaian atas semua orang yang tanpa kewarganegaraan termasuk pengungsi untuk diatur dibawah rezim hukum internasional yang baru. Namun terdapat kendala yang menghalangi usulan PBB tersebut. Yaitu adanya kepentingan politik dari negara/pihak lain. Sehingga PBB melakukan tindakan untuk menangani hal tersebut. Dimulai dengan adanya dorongan untuk dibentuknya *United Nations Commissioner for Refugees* (UNHCR). Bersamaan dengan hal tersebut mulai digagas persiapan untuk pembuatan Konvensi 1951. Konvensi tersebut merupakan dasar bagi Hukum Pengungsi Internasional yang mengikat secara hukum mengenai hak-hak dan kewajiban pengungsi (Prakash Shah, 2000: 2-3). Konvensi tersebut disahkan pada tanggal 28 Juli 1951 oleh *United Nations Conference of Plenipotiararies on the Status of Refugees and Stateless Persons* yang dikuatkan dengan Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 429 (V) pada tanggal 14 Desember 1950. Konvensi 1951 ini mulai berlaku pada tanggal 22 April 1954 sesuai dengan Pasal 43 Konvensi (Achmad Romsan, 2003: 87)

Pada prinsipnya Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 hampir sama. Dalam Konvensi Pengungsi 1951 terdapat tiga hal pokok, yaitu (Prasetyo Hadi P, 1998: 3) :

##### 1) Pengertian dasar pengungsi.

Pengertian dasar diartikan dalam Konvensi tahun 1951 dan Protokol 1967 penting diketahui sebab diperlukan untuk menetapkan status pengungsi seseorang (termasuk pengungsi atau bukan). Penetapan ini ditetapkan oleh negara tempat orang itu berada dan bekerja sama dengan UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*), yang menangani masalah pengungsi dari PBB;

##### 2) Status hukum pengungsi, hak dan kewajiban pengungsi di negara tempat pengungsian (hak dan kewajiban berlaku di tempat pengungsian itu berada);

##### 3) Implementasi (pelaksanaan) perjanjian, terutama menyangkut administrasi dan hubungan diplomatik. Di sini titik beratnya ialah pada hal-hal yang menyangkut kerja sama dengan UNHCR. Dengan demikian, UNHCR dapat melakukan tugasnya sendiri dan melakukan tugas pengawasan, terutama terhadap negara-negara tempat pengungsi itu berada.

Pada *the Convention Relating to the Status of the Refugees 1951* terdapat 46 pasal dan 7 Bab. Konvensi tersebut bersifat multilateral. Konvensi Pengungsi 1951 lebih maju dibandingkan dengan instrument hukum lain yang berkaitan dengan pengungsi internasional., misalnya (Achmad Romsan, 2003: 88) :

##### 1) Pasal 1 yang memuat definisi pengungsi. Namun definisi mengenai pengungsi tersebut dirumuskan sangat umum;

##### 2) Konvensi ini memuat prinsi *non-refoulement* yang diatur pada Pasal 33;

##### 3) Konvensi ini menetapkan standar umum minimum tentang perlakuan terhadap pengungsi; termasuk hak-hak dasar yang harus dimiliki oleh pengungsi serta kewajiban-

- kewajibannya yang harus dipatuhi oleh seorang pengungsi;
- 4) Konvensi ini mengatur tentang status yuridis pengungsi, hak untuk mendapat pekerjaan dan kesejahteraan lainnya;
  - 5) Konvensi ini mengatur tentang Kartu Tanda Pengenal (KTP), dokumen perjalanan, naturalisasi serta hal-hal yang berkaitan dengan masalah administrasi lainnya;
  - 6) Konvensi ini menghendaki agar negara bekerjasama dengan UNHCR dalam melaksanakan fungsinya, serta memfasilitasi tugas supervise dalam penetapan Konvensi.

Dalam konvensi ini juga diatur mengenai solusi permanen yang berguna untuk mengakhiri status pengungsi sehingga pengungsi internasional dapat kembali menjalankan kehidupan mereka secara normal.

Solusi permanen yang biasa digunakan adalah (UNHCR, 2005: 147) :

- 1) Repatriasi sukarela; yaitu dimana pengungsi dapat pulang secara aman dan bermartabat ke negara asalnya. Prasyarat yang diperlukan untuk solusi ini adalah telah terjaminnya keamanan dan pulihnya perlindungan nasional dari negara asal. Mengenai indikator apakah perlindungan tersebut telah pulih, dibuat berdasarkan standar hukum hak asasi internasional;
- 2) Integrasi lokal; yaitu jika negara suaka menawarkan pengungsi untuk menetap. Selain digunakan sebagai solusi permanen bagi banyak pengungsi, integrasi lokal juga dapat memberi keuntungan bagi negara penerimanya;
- 3) Resettlement (pemukiman kembali); yaitu pengungsi dipindahkan dari negara suaka ke negara ketiga yang mau menerima mereka secara permanen. *Resettlement* dan tanggung jawab dimana beban yang ditanggung oleh negara suaka diringankan oleh negara-negara lain yang menawarkan wilayahnya.

b. **The Protocol New York 1967 (Protokol New York 1967)**

Protokol New York 1967 merupakan *independent instrument*. Artinya negara peratifikasi dapat meratifikasi protokol tersebut tanpa harus menjadi anggota peratifikasi dari Konvensi Pengungsi 1951. Namun akan lebih baik apabila meratifikasi kedua instrumen tersebut, karena kedua instrumen tersebut saling melengkapi. Pada Protokol New York 1967 terdapat perluasan definisi pengungsi. Perluasan yang dimaksud adalah tidak mengkhususkan pengertian pengungsi bagi pengungsi yang terjadi sebelum 1 Januari 1951.

Protokol tersebut membawa pengaruh positif dalam dunia internasional, hal tersebut terlihat dari negara yang meratifikasi protokol tersebut. Tercatat hingga 1 April 2011, terdapat 147 negara peserta meratifikasi satu atau kedua instrumen tersebut (UNHCR Global Report, 2005: 1).

Setiap negara memiliki hak dan kewajiban dalam menangani masalah pengungsi yang merupakan masalah kemanusiaan dengan tetap mempertimbangkan penghormatan atas kedaulatan negara tersebut. Namun demikian, Konvensi 1951 telah memberikan pedoman yang ditujukan kepada negara mengenai perlakuan yang harus diberikan kepada pengungsi, antara lain (Atik Krustiyati, 2012: 184):

- 1) Perlakuan nasional (*national treatment*). Dalam hal ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan mengenai perlakuan yang sama antara pengungsi dengan warga negara asli.
- 2) *Most favoured nation treatment*. Dalam hal ini berkaitan dengan perlakuan yang sama terhadap kepentingan-kepentingan para pengungsi.
- 3) *Absolute minimum level*. Dalam hal ini berkaitan dengan standar perlakuan minimum terhadap pengungsi (hak dasar yang harus dimiliki dan kewajiban yang harus dipatuhi).

Pasca tahun 1951, Konvensi Pengungsi 1951 tidak dapat memberikan andil yang cukup untuk menangani permasalahan pengungsi yang etrjadi pada saat itu. Yakni ketika ribuan orang dari Hungaria meninggalkan negara mereka pada tahun 1956 sebagai akibat perlawanan rakyat terhadap “pendudukan” Uni Soviet dan penindasan brutal oleh Pasukan Uni Soviet terhadap perlawanan itu, masuk ke berbagai negara di Eropa Barat untuk mencari keselamatan, orang-orang tersebut tidak dapat ditangani berdasarkan Konvensi Pengungsi. Hal yang sama terjadi dengan kasus-kasus pengungsian individu lainnya.

Maka disepakatilah untuk mengubah ketentuan Konvensi Pengungsi ke dalam sebuah Protokol mengenai Status Pengungsi Tahun 1967 (*Protocol Relating to the Status of Refugees*) (Majda El Muhtaj, 2008: 293). Protokol New York 1967 yang hanya terdiri dari 11 Pasal, hanya mengubah dua ketentuan pokok Konvensi Pengungsi 1951. Yang pertama mengenai perluasan definisi istilah pengungsi yang di ubah pada Pasal 1 Protokol New York 1967. Yang kedua ialah kemungkinan direservasinya ketentuan yang menentukan bahwa perselisihan mengenai penafsiran dan pelaksanaan Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol New York 1967 yang tidak dapat diselesaikan dengan cara lain, dapat diajukan ke Mahkamah Internasional atas permintaan salah satu pihak yang berselisih (Pasal 38 Konvensi Pengungsi; Pasal IV dan Pasal VII Protokol 1967). Bagian substantif Konvensi Pengungsi (Pasal 2-Pasal 34) sama sekali tidak diubah dan pelaksanaan PAsal 2-Pasal 34 Konvensi Pengungsi tersebut merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh negara-negara pihak pada Protokol 1967 (Pasal 1 ayat (1) Protokol 1967).

## **2. Deskripsi Umum Urgensi Indonesia Meratifikasi *the Convention Relating to the Status of the Refugees 1951* dan *Protocol New York 1967* mengenai Pengungsi Internasional.**

Terbentuknya Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol New York 1967 tentang

Pengungsi Internasional merupakan sebuah permulaan untuk menemukan titik terang dalam mengatasi permasalahan mengenai pengungsi internasional. Karena instrumen-instrumen hukum sebelumnya belum mengatur mengenai definisi umum pengungsi. Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol New York 1967 tentang Pengungsi Internasional memberikan solusi permanen bagi pengungsi serta pada Protokol New York 1967 penegasan status pengungsi yang dibuat. Konvensi Pengungsi 1951 memberikan ketetapan yang cukup lengkap dengan adanya ketetapan yang memuat definisi dasar siapa saja yang termasuk dalam definisi pengungsi dan siapa saja yang tidak termasuk dalam definisi pengungsi. Selain itu dalam konvensi tersebut juga memuat hal-hal yang menjadi hak dan kewajiban dari para pihak yang terkait dengan permasalahan mengenai pengungsi.

Dengan adanya the *Convention Relating to the Status of the Refugees 1951* dan *Protocol New York 1967* mengenai Pengungsi Internasional merupakan salah satu titik tolak dalam memajukan HAM. Hal tersebut sejalan dengan dua instrumen hukum yang menjadi sumber utama dari Konvensi Pengungsi 1951 yaitu *the 1933 Refugee Convention* (Konvensi Pengungsi tahun 1933) dan *the 1948 Universal Declaration of Human Rights* (UDHR). Sehingga peran negara untuk menjadi penegak HAM dapat terealisasi dengan Konvensi Pengungsi 1951 serta Protokol New York 1967 tentang Pengungsi Internasional. Namun dalam prakteknya, suatu negara diharuskan meratifikasi terlebih dahulu kedua instrumen hukum tersebut, agar instrumen hukum tersebut dapat diimplementasikan pada perundang-undangan nasional.

Menurut Pasal 2 Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional, ratifikasi didefinisikan sebagai tindakan internasional di mana suatu negara menyatakan kesediannya atau melahirkan persetujuan untuk diikat oleh suatu perjanjian internasional. Karena itu ratifikasi tidak berlaku surut, melainkan mulai mengikat sejak penandatanganan ratifikasi.

Dalam mengikatkan diri pada perjanjian internasional, Indonesia menganut Teori Dualisme. Artinya, Indonesia menganggap hukum internasional dan hukum nasional bukanlah satu kesatuan. Sehingga dalam pengimplementasian terhadap hukum nasional dibutuhkan suatu perundang-

undangan agar hukum tersebut dapat berlaku. Sesuai dengan tujuan Konvensi tersebut yaitu memberikan perlindungan HAM khususnya bagi pengungsi internasional. Hal tersebut dibutuhkan ketika tidak ada perlindungan nasional kepada parapengungsi internasional, sehingga hukum internasional dapat di implementasikan terhadap hukum nasional melalui proses ratifikasi tersebut.

Negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi para pengungsi ketika mereka memasuki wilayahnya. Negara tuan rumah wajib memberikan perlindungan agar tidak terjadi pelanggaran HAM terhadap pengungsi. Meratifikasi *the Convention Relating to the Status of the Refugees 1951* dan *Protocol New York 1967* tentang Pengungsi Internasional dilakukan sebagai jaminan bagi para pengungsi untuk diberikan perlindungan, penghormatan, serta pemenuhan HAM bagi mereka. Selain hal tersebut meratifikasi instrumen tersebut dapat menjadi dan memberikan solusi bagi negara untuk menyelesaikan permasalahan dalam menangani masalah yang terkait dengan pengungsi. Setelah meratifikasi konvensi tersebut, negara diberikan hak untuk menentukan status pengungsi. Sehingga negara dapat menentukan status pengungsi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya. Serta hal lain yang tidak kalah penting ialah negara dapat memperoleh bantuan serta kerjasama internasional dalam mengatasi permasalahan pengungsi. Dengan demikian maka beban untuk mengatasi permasalahan pengungsi tidak ditanggung oleh negara sendiri.

Permasalahan pengungsi sebenarnya mulai muncul ketika umat manusia mengenal konflik dan peperangan. Pada umumnya yang menjadi pengungsi ialah korban dari aksi kekerasan atau mereka yang melarikan diri dari kekerasan ataupun peperangan yang mengancam hidupnya. Pengungsi menjadi salah satu isu global yang banyak diperbincangkan oleh masyarakat internasional. Permasalahan mengenai pengungsi selalu menjadi perhatian khusus dikarenakan jumlahnya terus meningkat. Timbulnya pengungsi disebabkan oleh keadaan yang memburuk pada bidang politik, ekonomi, dan sosial pada suatu negara tersebut sehingga memaksa sebagian masyarakatnya untuk meninggalkan negaranya dan mencari tempat perlindungan yang lebih aman di luar negaranya.

Pengungsi merupakan persoalan yang selalu timbul dalam setiap perkembangan manusia. Pengungsi dapat berawal dari rasa takut yang sangat mengancam keselamatan mereka ( Achmad Romsan, 2003 : 3). Rasa takut tersebut dapat ditimbulkan oleh bencana alam atau karena bencana buatan manusia yang dalam hal ini adalah konflik. Pada mulanya permasalahan pengungsi merupakan masalah domestik suatu negara, namun pada saat ini dengan dengan perkembangan konsep Hak Asasi Manusia (HAM) isu pengungsi sudah menjadi permasalahan internasional ( Erika Feller, 2001 : 130).

Dalam proses mencari perlindungan di negara lain tersebut, pengungsi berhak mendapatkan perlindungan dari negara tuan rumah. Indonesia merupakan salah satu negara yang harus berhadapan dengan permasalahan orang asing pencari suaka dan pengungsi yang masuk dan tinggal di wilayah Indonesia. Meski bukan negara tujuan, dengan konsekuensi letak geografis, negara Indonesia merupakan tempat persinggahan terakhir dari gelombang pencari suaka dan pengungsi untuk ke negara tujuan, yaitu Australia. Untuk pertama kalinya, pada tahun 1979 Indonesia berurusan dengan masalah yang menyangkut pada pengungsi dan pencari dalam jumlah besar. Pada saat itu, pengungsi dan pencari suaka dari Vietnam tiba di Indonesia sebagai akibat dari Indo-China perang antara Republik Rakyat Cina dan Vietnam. Sekitar 170.000 pengungsi dan pencari suaka datang ke Indonesia untuk mencari perlindungan (<http://www.unhcr.or.id/id/relasi-pemerintah-dan-peningkatan-kapasitas>). Mereka mencari perlindungan tersebut melalui jalur darat dan juga yang melalui jalur laut sehingga mereka dikenal dengan manusia perahu (Afriandi Fadli dan Yusnarida Eka Nizmi, 2014 : 3)

Namun kadang kala kendala yang dihadapi oleh para pengungsi adalah banyak negara-negara belum menjadi peserta dari Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol New York 1967. Sehingga tidak jarang kehadiran pengungsi di negara persinggahan (transit), atau negara tujuan, dipulangkan secara paksa. Perlakuan seperti itu jelas bertentangan 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. Contoh yang sangat jelas dalam kasus di atas adalah Negara Thailand, Kamboja, dan Vietnam yang belum terikat dengan instrumen internasional tentang pengungsi, negara-negara itu tetap menghormati prinsip-prinsip hukum internasional dalam menerima dan membantu para pengungsi yang berada dalam wilayah negara mereka (UNHCR, 2003: 141).

Menurut Pasal 2 ayat (1a) Konvensi Wina 1969 tentang perjanjian internasional, istilah ratifikasi dapat diartikan sebagai suatu bentuk persetujuan yang ditingkatkan dalam perjanjian yang kemudian mengikat para pihak peserta perjanjian. Sedangkan pada hukum nasional Indonesia, ratifikasi merupakan salah satu bentuk pengesahan. Hal tersebut diatur pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang perjanjian internasional. Pengesahan yang dimaksud dalam undang-undang tersebut adalah suatu perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional. Ketika suatu negara meratifikasi instrumen hukum internasional, maka artinya negara tersebut telah terikat dengan instrumen yang diratifikasi. Sehingga instrumen hukum tersebut dapat diterapkan pada hukum nasional negara tersebut. Indonesia merupakan negara yang menganut teori dualisme dalam penerapan hukum internasional ke dalam hukum nasional.

Teori Dualisme didasarkan pada pemikiran bahwa hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem atau perangkat hukum yang terpisah (I.A Shearer, 1984 : 64). Sehingga untuk menerapkan hukum internasional yang melindungi pengungsi internasional, ratifikasi saja tidak cukup, diperlukan adanya suatu transformasi hukum internasional ke dalam hukum nasional, yang biasanya dilakukan melalui undang-undang yang dibuat oleh parlemen.

Di Indonesia praktik pengesahan atau pemberlakuan hukum internasional ke dalam hukum nasional didasarkan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Indonesia adalah penganut paham Teori Dualisme, hal tersebut terlihat dalam Pasal 9 ayat 2

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, dinyatakan bahwa "Pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden."

Dengan demikian pemberlakuan perjanjian internasional ke dalam hukum nasional Indonesia tidak serta merta. Hal ini juga memperlihatkan bahwa Indonesia memandang hukum nasional dan hukum internasional sebagai dua system hukum yang berbeda dan terpisah satu sama lain. Perjanjian internasional harus ditransformasikan menjadi hukum nasional dalam bentuk peraturan perundang-undangan melalui undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau dengan keputusan presiden.

Sebagai negara yang sering menjadi tempat tujuan ataupun tempat transit bagi para pengungsi maka Indonesia memerlukan suatu instrumen hukum yang dapat menjadi acuan serta rujukan dalam menangani permasalahan pengungsi yang muncul secara optimal. Meskipun pada hukum nasional Indonesia terdapat Perpres Nomor 125 Tahun 2016 tentang Pengungsi dari Luar Negeri, namun faktanya dalam Perpres tersebut tidak dapat mengakomodir dalam penyelesaian permasalahan pengungsi yang ada di Indonesia. Karena dalam Perpres tersebut hanya mengatur mengenai penanganan pengungsi. Namun dalam penetapannya masih dalam wewenang UNHCR. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 29, secara implisit pada pasal tersebut menyatakan bahwa pemerintah Indonesia tidak mempunyai wewenang dalam menentukan status pengungsi. Sedangkan untuk dapat menentukan status pengungsi merupakan hal yang penting karena bisa saja para pengungsi yang memasuki wilayah Indonesia mempunyai catatan kriminal ataupun penjahat internasional.

Sehingga agar dapat menentukan sendiri status bagi pengungsi, pemerintah Indonesia diharuskan untuk meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol New York 1967 tentang pengungsi internasional. Selain untuk dapat menentukan status pengungsi, dengan meratifikasi kedua konvensi tersebut maka Indonesia akan mempunyai opsi alternatif untuk menangani permasalahan pengungsian. Opsi tersebut dibutuhkan ketika terdapat status pengungsi yang ditolak. Indonesia dapat bekerja sama dengan negara lain yang telah meratifikasi kedua konvensi

tersebut dan membuat kesepakatan ataupun kebijakan mengenai penempatan pada negara ketiga bagi para pengungsi.

Apabila pemerintah Indonesia meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Pengungsi Internasional maka hak menetapkan pengungsi dan suaka akan beralih ke Pemerintah tanpa tergantung pada UNHCR. Penentuan status pengungsi serta pencari suaka terhadap para imigran merupakan hal yang penting untuk mencegah para pembonceng kepentingan yang memiliki motif yang berbeda. Pembonceng tersebut biasanya terlibat dalam kasus *human trafficking*, narkoba, kejahatan perang, ataupun kejahatan yang lain. Sehingga pemerintah dapat mencegah para pembonceng kepentingan tersebut untuk memasuki bahkan mendapatkan status pengungsi ataupun suaka di Indonesia. Karena pemerintah sendiri lah yang mempunyai data akurat mengenai individu yang terlibat kasus-kasus kejahatan di luar negeri. Sehingga pemerintah sendiri dapat berkontribusi dalam penanganan masalah ini sesuai dengan kepentingan nasional. Di sisi lain mengenai hak menetapkan status pengungsi serta pencari suaka di Indonesia, lamanya masa tunggu bagi para pengungsi dan pencari suaka di Indonesia atas kejelasan statusnya yang dikarenakan keterbatasan UNHCR, berpotensi besar menimbulkan pelanggaran HAM. Pasalnya, lamanya proses tersebut dapat menimbulkan tekanan psikologis bagi para pengungsi dan pencari suaka.

Konvensi Pengungsi 1951 dapat dianggap sebagai impetus perkembangan hukum hak asasi manusia karena Konvensi Pengungsi merupakan instrumen yuridis internasional pertama yang mentransformasikan ketentuan-ketentuan tertentu dalam DUHAM untuk kategori orang tertentu. Tindak ini dilanjutkan oleh komunitas internasional dengan membuat instrumen-instrumen yuridis internasional lain untuk menuangkan keseluruhan prinsip atau prinsip-prinsip tertentu dalam DUHAM yang berlaku bagi semua orang atau kategori orang tertentu ke dalam instrumen-instrumen internasional yang mengikat secara hukum, yang bersifat komprehensif, atau yang bersasaran kategori orang tertentu (Majda El Muhtaj: 292)

Ratifikasi *the Convention Relating to the Status of the Refugees 1951* dan *Protocol New York 1967* dilakukan sebagai penjamin diberikannya perlindungan, penghormatan,

serta pemenuhan HAM apabila para pengungsi memasuki wilayah Indonesia. Disamping itu, meratifikasi *the Convention Relating to the Status of the Refugees 1951* dan *Protocol New York 1967* dapat menjadi solusi atas penanganan pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia. Karena dalam Konvensi Pengungsi 1951 terdapat standar perlakuan yang diberlakukan bagi para pengungsi, yaitu :

- 1) Perlakuan nasional (*national treatment*). Dalam hal ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan mengenai perlakuan yang sama antara pengungsi dengan warga negara asli.
- 2) *Most favoured nation treatment*. Dalam hal ini berkaitan dengan perlakuan yang sama terhadap kepentingan-kepentingan para pengungsi.
- 3) *Absolute minimum level*. Dalam hal ini berkaitan dengan standar perlakuan minimum terhadap pengungsi (hak dasar yang harus dimiliki dan kewajiban yang harus dipatuhi).

Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol New York 1967 merupakan dasar-dasar bagi hukum pengungsi modern. Kedua instrument ini dirancang untuk memberikan perlindungan bagi orang-orang yang harus pergi meninggalkan wilayah negaranya karena menghindari penganiayaan (persekusi) dan atau konflik yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak asasi yang paling mendasar. Dengan demikian kedua instrument internasional ini dirancang semata-mata untuk kepentingan kemanusiaan, karena untuk melindungi hak-hak dasar manusia yang teraniaya. Prinsip-prinsip hukum yang dilembagakan di dalam kedua instrumen internasional tersebut (terutama prinsip *Non-Refoulement*) merupakan prinsip-prinsip yang diakui oleh masyarakat internasional karena mencerminkan hukum kebiasaan internasional (*International Customary Law*) yang telah dipraktikkan oleh bangsa-bangsa beradab di dunia (Sigit Riyanto, 2004: 82). Kewajiban internasional untuk melindungi pengungsi termasuk prinsip *non-refoulement*, *non-expulsion* atau *non-extradition* dan standar perlakuan minimum merupakan hukum kebiasaan internasional yang terdapat dalam *the Convention Relating to the Status of the Refugees 1951* dan *Protocol New York 1967* (Saurabh Bhattacharjee, 2008: 71). Beberapa negara telah mendapatkan kecaman dunia internasional karena tindakan



pengusiran maupun pemulangan pengungsi secara paksa ke negara asalnya. Hal tersebut bertolak belakang dengan prinsip umum *non-refoulement* yang tertuang pada Pasal 33 Konvensi Pengungsi 1951. Karena sesuai dengan prinsip hukum internasional yang mengikat tersebut, tidak diperbolehkan apabila terdapat pengungsi yang dikembalikan ke negara yang dalam keadaan dimana dia kemungkinan menghadapi penganiayaan (Obeng Mireku, 2002: 405).

Pada pembukaan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dituliskan bahwa deklarasi tersebut merupakan suatu standar umum bagi semua negara. Dalam hukum internasional suatu standar umum dapat dikatakan merupakan suatu kebiasaan internasional yang dapat dirujuk menjadi sebuah sumber hukum. Dalam deklarasi tersebut juga menyinggung mengenai pengungsi internasional. Dalam Pasal 14 ayat 1 yang berbunyi : *"Everyone has the right to seek and to enjoy in the other countries asylum from persecution"*. Didefinisikan bahwa setiap orang berhak mencari dan mendapatkan suaka di negeri lain untuk melindungi diri dari pengejaran. Apalagi Indonesia merupakan suatu negara hukum. Negara hukum mempunyai ciri sebagai berikut (Miriam Budiharjo, 1989 : 57) :

- 1) Pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM).
- 2) Peradilan yang bebas dan tidak memihak.
- 3) Didasarkan pada *rule of law*.

Dengan demikian, dalam negara hukum harus ada jaminan dan perlindungan HAM termasuk bagi para pencari suaka serta pengungsi internasional yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum dan bukan berdasarkan kemauan pribadi atau kelompok.

Maka sudah seharusnya Indonesia melaksanakan amanat dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang merupakan suatu standar ataupun kebiasaan umum internasional (*customary international law*) bagi semua negara yang menjadi anggota PBB dalam memelihara serta menjaga Hak Asasi Manusia.

Sehingga deklarasi tersebut mengikat bagi setiap negara yang termasuk dalam keanggotaan PBB termasuk Indonesia. Hal tersebut selaras dengan kebijakan politik luar negeri Indonesia yang menganut politik luar negeri bebas aktif. Politik bebas

berarti Indonesia tidak berada dalam kedua blok dan memilih jalan sendiri untuk mengatasi persoalan internasional. Istilah aktif berarti upaya untuk bekerja lebih giat guna menjaga perdamaian dan meredakan ketegangan kedua blok (Mohammad Hatta, 1976 : 17). Artinya Negara Indonesia aktif dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan internasional terlepas dari kekuatan blok apapun yang ada didunia. Politik luar negeri bebas aktif merupakan amanat dari Pancasila serta Undang-Undang Dasar 1945. Hal tersebut tercantum pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada Alinea Pertama dan Keempat serta pada Pasal 11 dan Pasal 13. Sehingga ikut andil dalam menciptakan perdamaian serta menyelesaikan permasalahan internasional merupakan suatu amanat dari sumber hukum teratas dari negara kita. Sehingga menyelesaikan permasalahan pengungsi internasional di Indonesia merupakan suatu amanat dari landasan idiil dari negara Indonesia.

Selain itu, ratifikasi dapat membantu negara peserta untuk memperoleh bantuan dan kerjasama internasional terkait dengan penguatan kapasitas nasional dalam penanganan pengungsi. Kerjasama internasional tersebut mendorong penyelesaian permasalahan pengungsi secara komprehensif. Dengan demikian, maka beban tidak hanya ditanggung oleh negara peratifikasi, namun juga didukung oleh komunitas internasional yang bergerak pada permasalahan pengungsi. Kerjasama internasional dengan anggota peratifikasi konvensi merupakan suatu kebijakan opsional yang dapat ditempuh Indonesia disaat Indonesia diharuskan untuk menolak status pengungsi. Hal tersebut pernah dilakukan oleh Pemerintah Australia dengan Pemerintah Amerika Serikat. Setelah Pemerintah Australia mendapat kritikan dunia internasional karena telah mengirimkan pencari suaka yang datang ke negaranya dengan perahu ke pusat penahanan di Nauru dan Pulau Manus di Papua Nugini, akhirnya Australia dan Amerika Serikat mencapai suatu kesepakatan untuk menampung pencari suaka tersebut. Dalam kesepakatan tersebut otoritas Amerika Serikat akan melakukan penilaian tersendiri terhadap para pengungsi dan memutuskan yang akan ditempatkan di Amerika Serikat. Pengungsi perempuan, anak-anak dan keluarga akan diprioritaskan. Kesepakatan tersebut akan

dilaksanakan dengan bantuan UNHCR. Bagi pengungsi yang ditolak akan ditawarkan visa Nauru yang berlaku selama 20 tahun.

Dari kasus tersebut dapat terlihat bahwa dengan meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol New York 1967 tentang pengungsi internasional akan memberikan keleluasaan negara dalam menentukan status bagi pengungsi. Meskipun status pengungsi ditolak, maka akan terdapat opsi lain dalam menangani pengungsi yang sesuai dengan HAM.

## D. Simpulan Dan Saran

### 1. Simpulan

Urgensi Indonesia meratifikasi *the Convention relating to the Status of the Refugees 1951* dan *Protocol New York 1967* mengenai pengungsi internasional adalah : **Pertama**, Indonesia belum memiliki instrumen hukum yang dapat dijadikan acuan dan rujukan untuk menyelesaikan masalah pengungsi internasional secara optimal, saat ini terdapat Perpres Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Namun dalam Perpres tersebut hanya mengatur mengenai teknis penanganan saja. Berdasarkan perpres tersebut kewenangan penetapan status pengungsi masih berada pada UNHCR selaku Komisariat Tinggi PBB dalam hal pengungsi internasional. **Kedua**, dengan meratifikasi kedua instrumen hukum internasional tersebut maka pemerintah Indonesia akan memiliki kewenangan untuk menetapkan sendiri status bagi pengungsi internasional. Hal tersebut menjadi penting dikarenakan seringkali para pengungsi mempunyai motif lain dalam melarikan diri ke negara lain ataupun mereka pernah terlibat dalam suatu kejahatan. Maka dengan menetapkan sendiri

status bagi pengungsi, pemerintah Indonesia akan dapat menghasilkan kebijakan sesuai dengan kemampuan serta menjaga stabilitas ekonomi dan keamanan nasional. **Ketiga**, dengan meratifikasi kedua instrumen hukum internasional tersebut maka Indonesia akan berperan dalam penegakan serta kepedulian HAM khususnya bagi pengungsi internasional. Karena sejatinya Konvensi Pengungsi 1951 dibentuk berdasarkan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948. **Keempat**, dengan meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol New York 1967 tentang pengungsi internasional maka pemerintah Indonesia akan memiliki kebijakan opsional ketika harus menolak status pengungsi. Pemerintah Indonesia dapat melakukan kerja sama dengan negara lain anggota ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol New York 1967 untuk menempatkan pengungsi kepadanegara ketiga yang telah bekerja sama.

### 2. Saran

#### a. Bagi Pemerintah Indonesia

Segera meratifikasi *the Convention Relating to the Status of the Refugees 1951* dan *Protocol New York 1967* tentang Pengungsi Internasional agar terdapat legislasi hukum yang dapat menjadi dasar dan acuan untuk menangani permasalahan pengungsi internasional dengan baik dan optimal.

#### b. Bagi Masyarakat Indonesia

Khususnya bagi komunitas-komunitas pemerhati HAM dan pengungsi internasional untuk memberikan dukungan kepada Pemerintah Indonesia agar dengan segera meratifikasi *the Convention Relating to the Status of the Refugees 1951* dan *Protocol New York 1967* tentang pengungsi internasional.

### Daftar Pustaka

- Achmad Romsan, dkk. 2003. *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*. Bandung: Sanic Offset.
- Afriandi, Fadli, and Yusnarida Eka Nizmi. 2014. "Kepentingan Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi 1951 Dan Protokol 1967 Mengenai Pengungsi Internasional Dan Pencari Suaka" *Jurnal Online Mahasiswa Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Volume 1 Nomor 1 2014.
- Atik krustiyati. 2012. "Kebijakan Penanganan Pengungsi di Indonesia: Kajian dari Konvensi Pengungsi Tahun 1951 dan *Protocol New York 1967*" *Jurnal Law Review*. Volume XII No 2 November 2012
- Erika Feller. 2001. *The Evolution of the International Refugee Protection Regime*. Journal Law and Policy. Geneve : UNHCR.
- I A Shearer, *Starke's International Law*, 11<sup>th</sup> ed., Butterworths, USA,
- Majda El Muhtaj. 2008. *Dimensi-Dimensi HAM: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Rajawali Pers.
- Miriam Budiardjo. 1989. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta :PT Gramedia.
- Mochtar Kusumaatmadja. 2003. *Pengantar Hukum Internasional*. Alumi: Bandung.
- Obeng Mirek. 2002. "South African Refugee Protection System: An Analysis of Refugee Status, Rights and Duties." *Verfassung Und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America* 35, no. 3 (2002): 399-413. <http://www.jstor.org/stable/43239048>.
- Peter Mahmud Marzuki. 2013. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Saurabh Bhattacharjee. 2008. "India Needs a Refugee Law." *Economic and Political Weekly*, vol. 43, no. 9, JSTOR, [www.jstor.org/stable/40277209](http://www.jstor.org/stable/40277209)
- Sigit Riyanto. 2004. "Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia". *Jurnal Hukum Internasional (Indonesian Journal of International Law)*. Volume 2 Nomor 1 Oktober 2004.
- UNHCR. 2003. *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional : Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*. Bandung: Sanic Offset.
- UNHCR, 2005. *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional melindungi orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR*.