

KEPENTINGAN INDONESIA BELUM MERATIFIKASI KONVENSI 1951 DAN PROTOKOL 1967 MENGENAI PENGUNGSI INTERNASIONAL DAN PENCARI SUKA

Fadli Afriandi¹

fadli_afriandi@yahoo.com
Yusnarida Eka Nizmi, S.IP, M.Si

Abstract

This research discusses about the Indonesia's Interest Unratified Yet The Convention 1951 and Protocol 1967 about International Refugees and asylum seekers. Indonesia is a strategic place to visit by international refugees and asylum seekers with the geographic condition of Indonesia. Indonesian is not partner from Convention 1951 and Protocol 1967. So Indonesian doesn't have in handling international refugees and asylum seekers. But Indonesian's gets active role in this case handling. For example, the case handling of refugee from Vietnam and Timor Leste. Indonesian experiences obstacle in handling of this case like case like deciding refugee status that is still decided by UNHCR. If Indonesian ratifies it, so there are some usefulness like refugee problem resolving and more comprehensive asylum seekers. Until now Indonesian still faces by international refugees and asylum seekers. The author analyzes this case by finding data and facts through some literatures. The literature were collected from books, journals, media and website. Theory that is used in analyzing unratified yet Convention 1951 and Protocol 1967 about Refugees International and asylum seekers is the theory of foreign policy with the rational actor models by Graham T. Allison. From this research can be seen as for the Indonesia's Interest unratified yet Convention 1951 and Protocol 1967 about International Refugees and asylum seekers is Indonesia has not been able to handle properly internally displaced persons. Other supporting factors such as the ability of the state, the phenomenon of refugees and asylum seekers to the effects of economic, social and security.

Keywords: *convention, protocol, internally displaced persons, refugee, asylum seeker*

Pendahuluan

Masalah pengungsi sesungguhnya sudah timbul sejak umat manusia mengenal adanya konflik dan peperangan. Pada umumnya yang menjadi pengungsi adalah korban dari aksi kekerasan atau mereka yang melarikan diri dari ganasnya perang yang terjadi di wilayah atau di negaranya. Selama berabad-abad masalah pengungsi ini hanya menimbulkan keprihatinan dan belas kasihan tanpa adanya upaya untuk melindungi secara hukum baik status maupun hak-hak para pengungsi yang merupakan korban tindak kekerasan yang harus dilindungi hak-haknya sebagai manusia yang tertindas.

¹ Mahasiswa Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Universitas Riau, NIM 1001112093

Masalah pengungsi internasional dan pencari suaka sudah menjadi bahasan bersama bagi komunitas internasional. Hal tersebut karena masalah ini telah melampaui batas teritorial sebuah negara dan masuk ke wilayah negara lain dalam jumlah yang besar. Kehadiran mereka sebetulnya bukan fenomena yang sama sekali baru. Selain isu tentang perubahan iklim dan terorisme, isu pengungsi dan pencari suaka telah menjadi masalah global.

Persoalan pengungsi telah ada sejak lebih kurang abad ke-20. Persoalan tersebut pertama kali timbul ketika terjadi Perang Rusia (ketika revolusi di Rusia), yaitu ketika para pengungsi dari Rusia berbondong-bondong menuju ke Eropa Barat. Pada umumnya, pengungsian dilakukan karena terjadinya penindasan hak azasi pengungsi di negara mereka. Pada umumnya mereka juga mencari tanah atau negara lain sebagai tempat kediaman barunya yang tentunya jauh dari penindasan hak azasi manusia.² Istilah dan definisi pengungsi (*refugee*) pertamakali muncul pada waktu Perang Dunia Pertama, yang dianggap sebagai titik kulminasi dari proses pembangunan sebuah bangsa.³ Pada saat itu diperkirakan terdapat tidak kurang dari 1,5 juta pengungsi. 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 mencari tempat pengungsian ke negara-negara di kawasan Timur Tengah, Uni Soviet dan ke negara-negara barat lainnya.

Selain itu, 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 Ottoman Turki, juga sewaktu terjadi perang antara Rusia dan Polandia yang dikenal dengan sebutan *The Russo-Polish War*.

Kegiatan masyarakat internasional dalam menangani urusan pengungsi dimulai tahun 1921 ketika Liga Bangsa-Bangsa (LBB) mengangkat seorang yang bernama Fridtjof Nansen seorang warga Norwegia dan penjelajah benua Afrika sebagai komisararis tinggi untuk pengungsi Rusia di Eropa. Pengungsi-pengungsi tersebut tidak mempunyai identitas sebagai bukti diri, akibatnya mereka ini tidak bisa melakukan perbuatan hukum, termasuk perbuatan hukum yang sangat esensial, misalnya tidak dapat menikah, tidak dapat membuat perjanjian-perjanjian dan dilarang melakukan perjalanan atau bepergian. Masalah ini akhirnya menimbulkan kerepotan. Untuk mengatasi itu maka dibuatlah perjanjian-perjanjian Internasional di antaranya, Perjanjian Internasional 1928, 1933, 1938, 1939 dan 1946. Perjanjian-perjanjian ini diteruskan oleh PBB dengan diadakan Konferensi mengenai status pengungsi tahun 1951, yang dilengkapi dengan Protokol di tahun 1967.

Pasca bubarnya LBB dan dibentuknya PBB, PBB membentuk *International Refugee Organization* (IRO) dengan mandat melindungi kelompok-kelompok pengungsi yang telah diakui LBB. Pada awalnya tujuan utama IRO

² Sukanda Husin. UNHCR dan Perlindungan Hak Azasi Manusia. (Padang : Fakultas Hukum Universitas Andalas. 1998) dikutip dari Jurnal Hukum No 7 Th. V/ 1998. Padang : FH Univ. Andalas, hlm 27

³ Peter J.Taylor, *Political Geography World Economy, Nation State and Locality*, Es Sex :Longman, ed. 1993. dalam Achmad Romsan, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional : Hukum Internasional dan Prinsip-prinsip Perlindungan Internasional*, (Jakarta : UNHCR, 2003), hal.28

adalah repatriasi, tetapi ketegangan politik yang akhirnya mencetuskan perang dingin telah mengubah arah kebijakan menjadi pemukiman kembali (resettlement). IRO kemudian digantikan oleh *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).⁴

Langkah awal yang dilakukan UNHCR adalah mengadakan konvensi, yaitu Konvensi di tahun 1951. Konvensi 1951 merupakan titik awal dari setiap pembahasan mengenai persoalan pengungsi. Konvensi ini merupakan salah satu dari dua perangkat konvensi pengungsi yang lain, yakni Protokol 1967. Dalam beberapa hal konvensi ini dipandang sebagai pembuka jalan karena pertama kalinya dalam sejarah dimana sebuah konvensi telah memberikan definisi umum tentang seorang pengungsi.

Konvensi 1951 tentang status pengungsi dirancang pada akhir Perang Dunia II dan definisi tentang pengungsi yang dirumuskan di dalamnya difokuskan kepada orang-orang yang berada di luar wilayah negara asalnya dan menjadi pengungsi sebagai akibat dari peristiwa yang terjadi di Eropa sebelum tanggal 1 Januari 1951. Sehubungan persoalan pengungsi semakin meningkat pada akhir tahun 1950 dan awal tahun 1960an, maka dipandang perlu untuk memperluas cakupan waktu dan geografis dari Konvensi 1951. Oleh karena itu dalam perkembangannya dirancang dan disepakati suatu protokol tambahan terhadap konvensi tentang status pengungsi tersebut, yakni Protokol 1967.⁵

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 suaka 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 perlindungan⁶. Mereka mencari perlindungan tersebut melalui jalur darat dan ada melalui jalur laut sehingga mereka dikenal dengan manusia perahu (boat people).

Pada tahun 1999, 250.000 pengungsi dari Timor Timur juga menghampiri Indonesia yang masuk ke wilayah Nusa Tenggara Timur. Masuknya pengungsi ini akibat adanya kekerasan, merampas harta benda dan membakar rumah penduduk yang dilakukan oleh milisi pro-integrasi di wilayah Timor Timur ini. Selain itu negara-negara dari Timur Tengah, Asia Tengah dan Asia Selatan (Afghanistan, Sri Lanka, Irak, Iran, Myanmar, Pakistan)⁷ juga pernah mendatangi Indonesia. Sedangkan untuk pencari suaka sampai dengan akhir

⁴ M. Husni Syam. *Perlindungan Internasional Terhadap Pengungsi Dalam Konflik Bersenjata*. Jurnal Vol XI No. 1 Maret 2009 diakses dari <http://hukum.unisba.ac.id/syiarhukum/index.php/jurnal/jurnal-vol-xii-no2-juli/item/98-perlindungan-internasional-terhadap-pengungsi-dalam-konflik-bersenjata>

⁵ Sigit Riyanto, "Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia", *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 2, No.1 – Oktober 2004

⁶ <http://www.unhcr.or.id/id/relasi-pemerintah-dan-peningkatan-kapasitas> diakses pada tanggal 10 Maret 2013

⁷ Diakses melalui <http://bagansiapiapi.imigrasi.go.id/index.php/berita/309-permasalahan-pencari-suaka-dan-pengungsi> diakses pada tanggal 03 Maret 2013

Februari 2013, sebanyak 7.288 pencari suaka terdaftar di UNHCR Jakarta secara kumulatif dari Afghanistan (49%), Iran (12%), Pakistan (8%), dan Iraq (7%).⁸

Indonesia belum menjadi pihak pada Konvensi Tahun 1951 dan Protokol 1967. Dari hal tersebut Indonesia tidak mempunyai wewenang dalam memberikan RSD atau status pengungsi. Sehingga pengaturan permasalahan mengenai pengungsi ditetapkan oleh UNHCR (Komisi Tinggi PBB bidang Pengungsi) sesuai dengan mandat yang diterimanya berdasarkan statuta UNHCR Tahun 1950. Semua negara termasuk yang belum meratifikasi konvensi pengungsi wajib menjunjung tinggi standar perlindungan pengungsi yang telah menjadi bagian dari hukum internasional umum, karena konvensi tersebut sudah menjadi *jus cogens* dan tidak seorang pengungsipun dapat dikembalikan ke wilayah di mana hidup atau kebebasannya terancam.⁹

Dengan Indonesia belum meratifikasi perjanjian internasional mengenai pengungsi dan pencari suaka yaitu Konvensi Internasional 1951 dan Protokol 1967, persoalan muncul ketika pemerintah tidak tanggap dalam menangani para pengungsi ataupun pencari suaka itu. Penentuan status dilakukan oleh UNHCR yang memakan waktu yang lama. Sehingga dalam waktu menunggu itu terjadi indikasi pelanggaran hak asasi manusia (HAM) seperti perlakuan buruk termasuk serangan fisik, penahanan terhadap pencari suaka dalam waktu yang panjang dan tanpa alasan yang sah dan prosedur interogasi yang kasar. Pemerintah dapat pula gagal untuk memberikan perlindungan yang layak bagi pencari suaka dan pengungsi, sehingga dengan demikian mengekspos mereka pada bahaya serangan rasis dan *xenophobia*.

Menurut Komnas HAM jika Indonesia meratifikasinya setidaknya Indonesia mendapat beberapa keuntungan. Keuntungan tersebut seperti pertama, pemerintah dapat menentukan sendiri status para pengungsi dan pencari suaka. Kedua, pemerintah dapat mendapat bantuan dan kerjasama internasional terkait penguatan kapasitas nasional dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka. Ketiga, mencegah para pembonceng yang memiliki motif yang berbeda. Pembonceng itu biasanya terkait dengan kegiatan pidana seperti *human trafficking*.¹⁰

Ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 oleh pemerintah Indonesia sangat penting bagi jaminan penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan HAM para pengungsi dan pencari suaka. Di samping itu, upaya meratifikasi instrumen HAM internasional tersebut dapat menjadi solusi atas jalan buntu yang dihadapi pemerintah dalam menangani pengungsi dan pencari suaka yang jumlahnya terus bertambah. Langkah meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 memberikan kesempatan lebih besar bagi Pemerintah Indonesia untuk terlibat langsung dan berkontribusi sesuai dengan kepentingan nasional dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka.

⁸ Diakses melalui <http://www.unhcr.or.id/id/siapa-yang-kami-bantu/pencari-suaka> pada tanggal 14 April 2013 pukul 10.30

⁹ Atik Krustiyati. Kebijakan Penanganan Pengungsi Di Indonesia: Kajian Dari Konvensi Pengungsi Tahun 1951 Dan Protokol 1967. (Universitas Surabaya. Surabaya) dikutip dari jurnal Law Review Volume XII No. 2 - November 2012

¹⁰ Ady. Indonesia Perlu Ratifikasi Konvensi Tentang Pengungsi dikases melalui <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f351aacc4a70/indonesia-perlu-ratifikasi-konvensi-tentang-pengungsi> pada hari Rabu, 06 Maret 2013, pukul 19.35 WIB

Menolak meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 akan merugikan karena Pemerintah Indonesia tidak dapat menentukan sendiri status pengungsi dan pencari suaka. Keputusan tentang status pengungsi menjadi sangat tergantung pada keputusan UNHCR. Penentuan status oleh pemerintah dapat memastikan bahwa pencarian suaka tidak dijadikan selubung bagi pelarian orang yang terlibat dalam tindak pidana dan kejahatan menurut hukum internasional. Di samping itu, ratifikasi juga meluaskan kesempatan bagi Pemerintah Indonesia untuk memperoleh bantuan dan kerjasama internasional terkait dengan penguatan kapasitas nasional dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka.

Kerjasama internasional akan mendorong penyelesaian masalah pengungsi dan pencari suaka dengan cara yang lebih komprehensif. Dengan demikian, beban penanganan pengungsi dan pencari suaka tidak ditanggung semata-mata oleh pemerintah kita, tetapi juga dukungan komunitas internasional yang bergerak pada isu pengungsi dan pencari suaka.

Pembahasan

Konvensi 1951 Dan Protokol 1967

Konvensi 1951 dan Protokol 1967 menyusun standar minimum bagi perlakuan terhadap pengungsi, termasuk hak dasar mereka. Konvensi juga menetapkan status hukum dari pengungsi tersebut dan mencantumkan ketentuan-ketentuan tentang hak-hak mereka. Adapun diantaranya yaitu :

1. Untuk mendapatkan pekerjaan dan kesejahteraan,
2. Mendapatkan surat keterangan jati diri dan dokumen perjalanan serta mengenai penerapan biaya fiskal,
3. Hak untuk memindahkan aset miliknya ke negara lain dimana mereka telah diterima dengan tujuan permukiman kembali.

Konvensi melarang pengusiran dan pemulangan paksa terhadap orang-orang berstatus pengungsi. Hal ini tercantum dalam Pasal 33 Konvensi 1951. Dalam pasal 33 Konvensi menetapkan bahwa tidak satupun negara pihak dapat mengusir atau mengembalikan (memulangkan kembali) pengungsi dengan alasan apapun ke wilayah perbatasan dimana jiwa atau kemerdekaan mereka akan terancam karena pertimbangan ras, agama, kewarganegaraan, anggota dari kelompok sosial atau pendapat politik tertentu. Dalam Pasal 34 Konvensi 1951 membahas persoalan naturalisasi dan asimilasi bagi pengungsi.

Dalam Pasal 34 ini adanya ketentuan-ketentuan lain berkenaan dengan masalah hak atas akses terhadap pengadilan, pendidikan, jaminan sosial, perumahan dan kebebasan untuk bergerak. Ketentuan-ketetapan utama konvensi 1951 dapat dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu

1. Ketentuan-ketetapan yang memuat definisi dasar mengenai siapa itu pengungsi, siapa saja yang sudah tidak menjadi pengungsi lagi dan siapa saja yang pengungsi dari status pengungsi.
2. Ketentuan-ketetapan yang mendefinisikan status bukan pengungsi, hak dan kewajiban mereka.¹¹

Aturan-aturan dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967, yaitu :

1. *Defend* pengungsi

¹¹ www.unhcr.org Basic Facts-1951 Refugees Convention Questions and Answers-diakses tanggal 26 Juli 2011

Tujuan pokok konvensi ini adalah menyediakan aturan hukum yang menjamin perlindungan terhadap sekelompok orang yang berada dalam keadaan yang sangat rawan. Pasal 1 konvensi mendefinisikan pengungsi sebagai seseorang, yang karena rasa takut yang beralasan akan adanya persekusi oleh karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada suatu kelompok sosial atau pandangan politik tertentu, berada diluar negara dimana ia menjadi warganegara dan tidak bisa mendapatkan atau tidak mau mendapatkan kesempatan perlindungan negara tersebut karena alasan rasa takut tadi; atau seseorang yang, karena tidak mempunyai kewarganegaraan dan berada diluar negara yang biasa ia tinggali sebelum kejadian tersebut, tidak atau tidak mau kembali ke negara tersebut karena rasa takut.

Jadi seorang pengungsi adalah seseorang yang berada diluar negara asalnya atau tempat tinggal yang biasa dan karena rasa takut yang beralasan akan adanya persekusi yang disebabkan oleh karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial atau pandangan politik tertentu, maka tidak bisa atau tidak mau mendapatkan perlindungan dari negara tersebut yang dalam keadaan normal merupakan haknya.¹² Keputusan atas apakah seorang berhak atas status pengungsi diambil oleh tiap negara bersangkutan sesuai dengan prosedur yang ditetapkannya sendiri, dari konsisten dengan standar internasional, dengan dasar kriteria yang terdapat dalam pasal 1 konvensi UNHCR memainkan peranan dalam prosedur ini bila sebagaimana diminta oleh negara-negara bersangkutan, dengan demikian bisa menyumbangkan pengalamannya yang bertahun-tahun kepada pemerintah bersangkutan mengenai penentuan status pengungsi dan penanganan umum masalah pengungsi.

2. Penghentian Status Pengungsi

Dalam Pasal 1 C Konvensi 1951 tersebut memberikan persyaratan kepada seseorang untuk dihentikan statusnya sebagai pengungsi apabila:

- a. Telah dengan sukarela mendapatkan kembali kesempatan perlindungan dari negara dimana dia menjadi warganegara.
- b. Setelah kehilangan kewarganegaraannya, dengan sukarela mendapatkannya.
- c. Mendapatkan kewarganegeraan baru dan menikmati perlindungan dari negara dimana ia menjadi warganegara baru.
- d. Dengan sukarela telah bermukim kembali di negara yang sebelumnya telah ditinggalkannya atau ia dengan sukarela bermukim kembali di luar negara yang ia tinggalkan karena alasan persekusi.
- e. Keadaan yang berhubungan dengan diakuinya sebagai pengungsi telah tidak ada lagi, dan dia tidak bisa menolak lagi perlindungan bagi negara dimana ia menjadi warganegara, atau,
- f. Tidak berkewarganegaraan, tetapi oleh karena keadaan yang membuat diakui sebagai pengungsi telah tidak ada lagi, membuatnya bisa kembali ke negara yang sebelumnya menjadi tempat tinggalnya.¹³

3. Pengecualian dari Status Pengungsi

Dalam Konvensi 1951 juga dibahas mengenai kasus-kasus tentang orang-orang yang meskipun mempunyai ciri-ciri pengungsi, dikecualikan dan status pengungsi. Orang-orang tersebut dikelompokkan menjadi tiga bagian. Kelompok ini terdiri dari orang-orang yang telah menerima perlindungan atau

¹² UNHCR : 2011, www.unhcr.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011

¹³ [www.uncr.org/Statlis/Related to Refugees-](http://www.uncr.org/Statlis/Related%20to%20Refugees/)diakses pada tanggal 23 Juli 2011

bantuan dari badan-badan atau organ Perserikatan Bangsa-Bangsa selain UNHCR. Misalnya kaum Palestina yang di beberapa bagian Timur Tengah menerima bantuan dari *United Nations Relief and Works Agency* atau UNRWA bagi pengungsi Palestina.

4. Terdiri dari orang-orang yang tidak dianggap memerlukan perlindungan internasional. Ketentuan ini mengacu pada orang-orang yang telah diterima oleh suatu negara dimana mereka telah diberi sebagian besar hak yang normalnya hanya dinikmati oleh warganegara yang bersangkutan, dalam hal ini dengan pengecualian kewarganegaraan resmi. Orang-orang keturunan Jerman dari Eropa Tengah dan bekas Uni Soviet tanpa memandang kewarganegaraan mereka, semua dilindungi oleh konstitusi Jerman, dan oleh sebab itu mereka bukan pengungsi menurut Konvensi 1951.
5. Kelompok yang terdiri dari kategori orang-orang yang telah dianggap berhak mendapatkan perlindungan internasional, karena mereka telah melakukan tindakan kejahatan namun terhadap perdamaian, kejahatan perang atau kejahatan terhadap kemanusiaan, atau kejahatan non politik yang serius di luar negara tempat mengungsi sebelum mereka diterima masuk di negara tersebut sebagai pengungsi, atau mereka telah bersalah karena melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip-prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa.
6. Hak-Hak Pengungsi

Untuk menjamin status hukum pengungsi di negara pemberi suaka, konvensi mengandung ketentuan-ketentuan komprehensif mengenai hak-hak pengungsi. Kecuali bila hak-hak yang lebih menguntungkan dinyatakan secara jelas dalam konvensi, para pengungsi diberi standar minimum hak yang sama sebagaimana diberikan kepada orang asing pada umumnya. Seorang pengungsi juga diberi hak-hak khusus yang normalnya tidak dinikmati oleh orang asing karena adanya kenyataan bahwa dia tidak mendapat perlindungan dari negara dimana dia adalah warganegaranya.¹⁴

Hak-hak pengungsi adalah sebagai berikut:

- a. Hak untuk tidak dipulangkan ke suatu negara dimana mereka mempunyai alasan untuk takut terhadap suatu persekusi.
- b. Hak untuk tidak diusir, kecuali dalam keadaan-keadaan tertentu, seperti keamanan nasional dan ketertiban umum.
- c. Pengecualian dari hukuman karena masuk secara tidak sah ke wilayah negara yang menjadi pihak pada Konvensi karena keadaan dimana para pengungsi terpaksa meninggalkan tanah air mereka, maka boleh jadi tidak mungkin bagi mereka untuk masuk ke negara yang berpotensi memberi suaka kepada mereka dengan cara yang biasa, misalnya dengan paspor atau visa masuk yang sah. Biasanya, masuk atau keberadaan secara tidak sah seperti itu, bagaimanapun juga, tidak boleh diatuhkan terhadap pengungsi.
- d. Hak bergerak dengan bebas, negara-negara peserta secara hukum wajib memberikan kepada pengungsi di wilayah mereka hak untuk memilih tempat tinggal dan bergerak secara bebas didalam wilayah mereka,

¹⁴ UNHCR : 2011, www.unhcr.org, diakses pada tanggal 30 Juli 2011

sesuai dengan peraturan yang berlaku bagi orang asing pada umumnya pada kondisi yang sama.

- e. Kebebasan beragama dan akses yang bebas ke pengadilan.
 - f. Identitas dan dokumen perjalanan.
 - g. Hak untuk mendapatkan pekerjaan dan perumahan.
 - h. Akses untuk mendapatkan pendidikan formal.
 - i. Bantuan pemerintah dan peraturan perburuhan serta jaminan sosial
7. Kewajiban Para Pengungsi

Para pengungsi adalah orang-orang asing yang berada dalam keadaan yang sangat rawan. Hal ini tidak membuat mereka lepas dari kewajiban mereka sebagai orang yang tinggal di negara lain. Para pengungsi inernpunyal kewajiban kepada negara tempat mereka mendapat suaka, dan harus, mematuhi undangan-undangan dan peraturan yang ada, dan juga berwenang tindakan-tindakan yang diambil oleh yang berwenang demi pemeliharaan ketertiban umum¹⁵.

Pengungsi Internal Indonesia (Internally Displaced Persons)

Sejak kemerdekaan di tahun 1945, Indonesia berkali-kali mengalami permasalahan pengungsi internal. Ini berawal dari perang kemerdekaan (1945-1949) dan kemudian akibat konflik horizontal dan vertikal yang terjadi di sejumlah daerah di Indonesia. Sampai sekarang pun masalah pengungsi internal masih terus ditangani sebagai masalah sosial-humaniter.

Semenjak bergulirnya reformasi pemerintahan pada tahun 1997 dan dengan tumbanganya pemerintah orde baru, Indonesia seperti mendapat kebebasan baru dan setiap orang merasa berhak untuk mendapat kebebasan tersebut. Tetapi ternyata reformasi ini tidak berjalan mulus dan di beberapa daerah timbul konflik yang berakhir dengan tindak kekerasan.

Sampai Desember 2012 tercatat ada sekitar 170.000 pengungsi internal di Indonesia.¹⁶ Sebagian besar adalah pengungsi akibat konflik dan mereka yang belum mendapat solusi berdaya tahan pasca pengungsian akibat konflik beberapa tahun lalu. Di Aceh dan Sumatera Utara masih terdapat 146.000 pengungsi yang meninggalkan rumahnya akibat konflik bersenjata. Sampai saat ini mereka harus berjuang tanpa bantuan pemerintah untuk mendapatkan solusi yang berdaya tahan.

Situasi yang tidak kondusif di Papua menyebabkan ratusan ribu orang terpaksa mengungsi. Jumlah pengungsi di Papua belum bisa teridentifikasi sampai saat ini. Sebagian pengungsi berasal dari pegunungan tengah di mana konstelasi konflik antara aparat keamanan dan Organisasi Papua Merdeka (OPM) sering terjadi. Diperkirakan 30.000 pengungsi konflik Maluku (1999-2004) sampai saat ini belum mendapatkan solusi berdaya tahan dari pemerintah. Di Ambon dan Seram sendiri terdapat 2.500 kepala keluarga yang tinggal di tempat-tempat penampungan sementara. Di Timor Barat para pengungsi yang meninggalkan Timor Leste pasca jajak pendapat tahun 1999 belum mendapatkan bantuan dari pemerintah demi terpenuhinya hak-hak mereka. Jumlah pengungsi di Timor Barat berkisar antara 2.500-20.000 jiwa. Sebagian besar dari mereka tinggal di tempat-tempat penampungan sementara, barak atau lahan relokasi. Sekitar 29.000 jiwa pengungsi akibat konflik di Sulawesi Tengah sampai saat ini belum bisa kembali

¹⁵ UNHCR : 2011, www.unhcr.org, diakses pada tanggal 30 Juli 2011

¹⁶ Jesuit Refugee Service Indonesia. Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia. (Jesuit Refugee Service Indonesia. 2013) hlm 23

ke tempat asal mereka. Di Kalimantan Barat, sebagian kecil dari 180.000 pengungsi etnis Madura belum bisa pulang ke rumah pasca konflik.¹⁷

Penanganan pengungsi internal Indonesia belum diatasi dengan baik oleh Indonesia. Ini dapat dilihat dalam penanganan pengungsi yang terjadi di masa pasca bencana Tsunami di Aceh dan Nias pada tahun 2004. Pada saat krisis tersebut, UNHCR diminta oleh pemerintah Indonesia untuk membantu lebih dari 200.000 orang Indonesia yang harus mengungsi ke daerah lain yang lebih aman namun tetap di dalam Indonesia.¹⁸

Pengungsi Internasional dan Pencari Suaka Di Indonesia

Masalah pengungsi yang melanda Indonesia juga berdatangan dari pengungsi masyarakat internasional. Terletak di tempat strategis, membuat Indonesia harus terlibat dalam kuat arus pengungsi. Arus pengungsi ini menjadikan Indonesia tempat transit. Dimana daerah tujuan mereka adalah Australia yang telah meratifikasi perjanjian mengenai pengungsi dan pencari suaka. Namun dari beberapa kasus di Indonesia, ada yang menjadikan Indonesia sebagai tempat tujuan. Diantaranya pengungsi manusia perahu dari Vietnam dan juga pengungsi dari Timor Leste pasca referendum untuk mendapatkan kemerdekaan bagi Timor Timur.

Pencari suaka adalah seseorang yang menyebut dirinya sebagai pengungsi, namun permintaan mereka akan perlindungan belum selesai dipertimbangkan. Seorang pencari suaka yang meminta perlindungan akan dievaluasi melalui prosedur penentuan status pengungsi (RSD), yang dimulai sejak tahap pendaftaran atau registrasi pencari suaka, *interview* setelah itu adanya kesempatan untuk meminta banding atas permintaannya akan perlindungan internasional yang sebelumnya ditolak. Sampai dengan akhir Oktober 2013, sebanyak 8.364 pencari suaka terdaftar di UNHCR Jakarta secara kumulatif dari Afghanistan (41%), Iran (15%) dan Myanmar (10%).¹⁹

Para pengungsi dan pencari suaka ini menjadikan Indonesia dalam sebuah alur. Dimana alur ini dikenal dengan *normal flow of immigrant*.²⁰ Alur *normal flow of imigrant* merupakan rangkaian bagaimana mereka sampai di Indonesia, bagaimana mereka di Indonesia dan bagaimana mereka diberangkatkan ke negara ketiga. Sehingga mereka bermotivasi menjadikan Indonesia sebagai *stepping stone*.

Ketidaksiapan Indonesia Dalam Menangani Pengungsi Internal

Hambatan yang ditemui dalam penanganan pengungsi dalam negeri di Indonesia antara lain:

1. Masing-masing daerah memiliki karakteristik berbeda sehingga penyelesaian masalahnya tidak bisa diseragamkan. Misalnya saja disebabkan oleh bencana alam, konflik horisontal, konflik vertikal. Kendala tersebut membutuhkan strategi khusus yang harus dipikirkan oleh pemerintah Indonesia

¹⁷ Jesuit Refugee Service Indonesia. Ibid. Hlm 24-25

¹⁸ Diakses melalui <http://www.unhcr.or.id/id/siapa-yang-kami-bantu/pengungsi-internal> pada tanggal 18 Desember 2013

¹⁹ Diakses melalui <http://www.unhcr.or.id/id/siapa-yang-kami-bantu/pencari-suaka> pada tanggal 18 Desember 2013

²⁰ Mahandis Yoanata. Mencari Harapan ke Tanah Seberang. Diakses melalui <http://nationalgeographic.co.id/berita/2013/10/permasalahan-pencari-suaka-di-indonesia> pada tanggal 18 Desember 2013

2. Masalah pengungsi terkait dengan berbagai aspek sehingga solusinya memerlukan waktu lama, masih ada pemahaman keliru bahwa pengungsi adalah penerima bantuan saja sehingga menjadikan pengungsi tergantung bantuan.
3. Masalah penanganan pengungsi sering dimanfaatkan oleh pihak tertentu sehingga mengganggu kinerja penanganan pengungsi. Diperlukan waktu lama bagi pengungsi untuk menyesuaikan diri ke tempat asal.

Dari penjelasan di atas, penyebab paling mendasar yang menjadi kendala penanganan pengungsi internal tersebut adalah sebagai berikut²¹

1. Pemerintah Indonesia tidak mempunyai aturan khusus yang mengatur mengenai perlindungan hak-hak pengungsi internal. Aturan yang dapat diterapkan bagi perlindungan pengungsi dalam negeri adalah aturan mengenai hak asasi manusia yang ada dalam UUD 1945, UU No. 39 Tahun 1999 mengenai Hak Asasi Manusia, serta UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
2. Manajemen bantuan bagi pengungsi dinilai masih kurang transparan, kurang adil, kurang menyentuh akar persoalan, dan juga tidak menjadi pendorong proses penuntasannya (kadang membuat ketergantungan).
3. Penanganan bantuan bagi pengungsi masih bersifat sentralistik (bisa membuat ketergantungan daerah dan kurang mendorong peningkatan kemampuan daerah) dan lebih bersifat kuratif yang mahal dinilai dari aspek apapun.
4. Kurangnya koordinasi dan pengawasan, kurangnya komunikasi, kurangnya alokasi dana, serta adanya anggapan dari pengungsi sendiri untuk selalu tergantung akan bantuan yang diberikan.
5. Masih kurangnya prakarsa mitigasi dan kesiapan daerah.
6. Pemberdayaan ekonomi belum optimal dan berpotensi menimbulkan konflik baru.
7. Kendala-kendala pemulangan pengungsi antara lain, persoalan jaminan keamanan, masalah tanah/aset, sumber penghidupan, demikian juga dengan masalah infrastruktur dan pelayanan dasar di wilayah asal (kesehatan, pendidikan anak, air bersih) masih belum bisa diatasi oleh pemerintah Indonesia.
8. Kendala-kendala integrasi lokal dimana belum ada pola yang jelas sehingga dapat menimbulkan ketegangan dan potensi konflik
9. Kendala-kendala pemukiman kembali (resettlement) yaitu ketersediaan lahan, kapasitas sumberdaya lokal, kemauan pengungsi untuk di mukimkan kembali, status tanah (kepemilikan, kompensasi).
10. Kendala-kendala transmigrasi lokal seperti dibutuhkan lahan yang luas, biaya pembangunan infrastruktur yang cukup besar dan keinginan pengungsi untuk di pindahkan.

²¹ Kusuma Adinugroho. Sekilas Pengungsi di Indonesia dalam Seminar Perdamaian Berkelanjutan dan Pembangunan di Indonesia diakses melalui <http://pda-undp.tripod.com/panel36.pdf> pada tanggal 10 Desember 2013

Dilihat dari uraian dari ini kesiapan Indonesia dalam penanganan pengungsi internal belum bisa dijalankan dengan baik. Sehingga warga negara Indonesia yang menjadi korban yang diungsikan ini hak nya masih jauh dari kondisi layak.

Ketidaksiapan Indonesia Dalam Menangani Pengungsi Internasional dan Pencari Suaka

Ketentuan ratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 ini memang membutuhkan banyak syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh negara yang ingin menjadi pihak ini, yang telah dikemukakan di bagian penjelasan hak dan kewajiban negara pihak. Selain persyaratan tersebut, Indonesia juga harus mempertimbangkan masalah domestiknya juga. Ada beberapa alasan domestik yang menyebabkan Indonesia harus menunda terlebih dahulu untuk meratifikasi perjanjian ini. Hal-hal yang mesti diperhatikan oleh Indonesia seperti kemampuan Indonesia dalam penanganan mekanisme pengungsi dan pencari suaka, potensi masalah jaminan sosial ekonomi dan atribut nasional Indonesia sebagai negara demokratis yang menghormati nilai-nilai hak asasi manusia

Selain tiga aspek yang dikemukakan, aspek dari peraturan hukum perlu di pertimbangkan juga. Adanya kekosongan hukum karena belum ada aturan yang komprehensif dalam mengatur para pengungsi dan pencari suaka dalam hukum positif di Indonesia telah melemahkan koordinasi antar instansi di lapangan. Misalnya banyak kasus Pemerintah Daerah merasa keberatan menerima tambahan beban dengan masuknya orang asing (pengungsi) di wilayah mereka pimpin.²² Perbedaan tajam antara budaya daerah dengan pengungsi sangat potensial menimbulkan konflik sosial. Selain itu seandainya terjadi proses asimilasi antara pengungsi dengan warga setempat justru menimbulkan beban baru karena anak-anak yang ada akibat asimilasi tersebut tidak dibawa serta saat repatriasi atau *resettlement*.

Penutup

Dari penjelasan di atas maka kita telah mengetahui penyebab Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tersebut. Secara rasional kedatangan para pengungsi internasional ini hanya akan menimbulkan gangguan di dalam negeri Indonesia sendiri. Gangguan yang ditimbulkan seperti menimbulkan efek kepada ekonomi, sosial dan keamanan potensial. Dari efek ekonomi, kedatangan pengungsi berimbas kepada meningkatkan anggaran Indonesia. Apabila dilihat dari aspek sosial akan menimbulkan masalah ketika proses asimilasi antara penduduk lokal dengan pengungsi internasional tidak berjalan dengan baik. Sedangkan dari segi keamanan, kedatangan pengungsi dianggap sebagai ancaman keamanan bagi Indonesia. Negara akan memikirkan terlebih dahulu keadaan dalam negerinya sebelum menerima warga asing yang menetap di Indonesia. Sehingga Indonesia dapat menjaga kestabilan kehidupan masyarakatnya demi terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

²² Atik Krustiyati. Kebijakan Penanganan Pengungsi Di Indonesia: Kajian Dari Konvensi Pengungsi Tahun 1951 Dan Protokol 1967. (Surabaya. Fakultas Hukum Universitas Surabaya) hlm 189 dalam Jurnal Law Review Volume XII No. 2 - November 2012.

Daftar Pustaka

Buku

Jesuit Refugee Service Indonesia. 2013. *Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia*. Jesuit Refugee Service Indonesia

Peter J.Taylor. 1993. *Political Geography World Economy, Nation State and Locality*. Es Sex. Longman. Dalam Achmad Romsan. 2003. *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional : Hukum Internasional dan Prinsip-prinsip Perlindungan Internasional*. Jakarta. UNHCR

Jurnal

Husin, Sukanda, 1998, "UNHCR dan Perlindungan Hak Azasi Manusia". *Hukum* No 7 Th. V. Padang : FH Univ. Andalas

Krustiyati, Atik. 2012. "Kebijakan Penanganan Pengungsi Di Indonesia: Kajian Dari onvensi Pengungsi Tahun 1951 Dan Protokol 1967". *Law Review*, Volume XII No. 2. Surabaya: Universitas Surabaya

Riyanto, Sigit. 2004. "Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia". *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 2, No.1

Syam, M. Husni. 2009. "Perlindungan Internasional Terhadap Pengungsi Dalam Konflik Bersenjata". *Jurnal Vol XI No. 1*

Websites

Adinugroho, Kusuma. *Sekilas Pengungsi di Indonesia dalam Seminar Perdamaian Berkelanjutan dan Pembangunan di Indonesia*. Diakses melalui <http://pda-undp.tripod.com/panel36.pdf>. 10 Desember 2013

Ady. *Indonesia Perlu Ratifikasi Konvensi Tentang Pengungsi* dikases melalui <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f351aacc4a70/indonesia-perlu-ratifikasi-konvensi-tentang-pengungsi>. 06 Maret 2013

Basic Facts 1951 Refugees Convention Questions and Answers. www.unhcr.org . 06 Juli 2011

<http://bagansiapiapi.imigrasi.go.id/index.php/berita/309-permasalahan-pencari-suaka-dan-pengungsi> diakses pada tanggal 03 Maret 2013

<http://www.unhcr.or.id/id/relasi-pemerintah-dan-peningkatan-kapasitas> diakses pada tanggal 10 Maret 2013

<http://www.unhcr.or.id/id/siapa-yang-kami-bantu/pencari-suaka> pada tanggal 18 Desember 2013

<http://www.unhcr.or.id/id/siapa-yang-kami-bantu/pengungsi-internal> pada tanggal 18 Desember 2013

Statlis Related to Refugees. www.unhcr.org. 23 Juli 2011

UNHCR. 2011, www.unhcr.org diakses pada tanggal 26 Juli 2011

UNHCR. Diakses melalui www.unhcr.org. 30 Juli 2011

Yoanata, Mahandis. Mencari Harapan ke Tanah Seberang. Diakses melalui <http://nationalgeographic.co.id/berita/2013/10/permasalahan-pencari-suaka-di-indonesia> pada tanggal 18 Desember 2013