

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pada saat sekarang ini pengungsi merupakan permasalahan yang sudah lama ada dan sudah menjadi isu global dalam dunia Internasional. Pengungsi yang jumlahnya selalu meningkat dan melintasi batas negara, serta masuk kedalam suatu wilayah negara yang memiliki kedaulatan sudah sepantasnya mendapatkan perhatian khusus dari masyarakat Internasional.

Penyebab timbulnya pengungsi dikarenakan ada keadaan yang sangat buruk pada negara si pengungsi tersebut, bisa saja dari segi politik, ekonomi dan sosial yang mengharuskan masyarakatnya tersebut untuk pindah dari negaranya, apabila pengungsi tersebut tetap tinggal pada negara asalnya akan ada ancaman fisik yang diterima bisa saja berupa kehilangan nyawa. Beberapa faktor yang bisa mengakibatkan hal tersebut seperti adanya perang, penganiayaan yang semena-mena. Oleh karena itu mereka mengungsi dikarenakan tidak mendapatkan perlindungan dari negaranya sendiri. Sangat miris bagi pengungsi yang hidup dalam bayangan tanpa adanya sarana hidup dan tanpa adanya hak bagi mereka, seandainya negara lain tidak mau menerima mereka, dan tidak menolong mereka setelah masuk ke negaranya.¹

Tingginya angka pengungsian yang masuk ke negara lain secara ilegal akan menimbulkan kerugian bagi keamanan dan pertahanan suatu negara tujuan para pengungsi tersebut. Pengungsi yang dianggap sudah meresahkan dan perlunya ada

¹ UNHCR, 2007, *Melindungi Pengungsi dan Peran UNHCR*, Media Relation and Public UNHCR, Switzerland, hlm. 7.

aturan secara universal dalam pengaturan pengungsi tersebut. Masyarakat internasional yang terdiri dari berbagai negara di muka bumi ini merasa punya tanggung jawab dalam memberikan perlindungan untuk pengungsi. Dunia pada saat itu masih merasakan dampak buruk Perang Dunia I, Revolusi Rusia, dan runtuhnya Kekaisaran Turki yang mengakibatkan perpindahan manusia secara besar-besaran di Eropa dan Asia. Tidak dapat dipungkiri perang merupakan alasan kenapa terjadinya pengungsian.²

Pengungsi tersebut tidak mempunyai identitas bukti diri, akibatnya mereka tidak bisa melakukan perbuatan hukum, seperti tidak dapat menikah, tidak dapat bekerja dan masih banyak lagi perbuatan hukum yang esensial tidak bisa dilakukan. Karena sudah menimbulkan keresahan dibuatlah perjanjian internasional 1928, 1933, 1938, 1939, dan 1946. Perjanjian tersebut diteruskan dan diperbaharui oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan diadakan Konferensi mengenai status pengungsi tahun 1951 di Jenewa dari tanggal 2 sampai 25 Juli 1951, konvensi tersebut kita kenal dengan *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* (CRSR) mulai berlaku 22 April 1954 konvensi mengenai status pengungsi. Dan dilengkapi dengan protokol *The 1967 Protokol Relating to the Status Of Refugees*.³ Disamping itu terdapat juga organisasi Internasional yang sekaligus menangani masalah pengungsi, yaitu *United Nations High Commissioner for refugees* (UNHCR) dan *International Organization of Migration* (IOM).

² <http://www.republika.co.id/berita/koran/internasional-koran/16/09/21/odu5s71-krisis-pengungsi-terbesar-sejak-perang-dunia-ii> diakses 01 April 2018 Jam 10:57 WIB.

³ Komisariat Tinggi Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa Urusan Pengungsi, *Konvensi dan Protokol mengenai status pengungsi*, Regional Representation Jakarta, I

Dengan adanya peraturan dan lembaga yang mengatur para pengungsi tersebut, pada dasarnya setiap pengungsi yang mencari suaka⁴ ke negara lain berhak mendapatkan perlindungan hukum serta keselamatan dan keamanan dari bahaya yang mengancam yang dijamin oleh negara tujuan. Dan pada dasarnya, setiap negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi orang-orang yang berada di wilayahnya, baik warga negaranya maupun orang asing yang sedang berada di wilayah kedaulatannya. Bentuk perlindungan tersebut salah satunya adalah perlindungan hukum dimana negara tersebut berkewajiban untuk memenuhi hak-hak hukum yang melekat pada subyek hukum individu tersebut.⁵

Perlindungan terhadap pengungsi internasional berdasarkan dari pemahaman Hak Asasi Manusia (HAM) dimana pada dasarnya setiap manusia mempunyai hak dan kewajiban yang sama dan tidak dapat dibeda-bedakan, Oleh karena itu tidak dapat dipisahkan dari pembahasan mengenai HAM. HAM dari setiap individu ini telah diatur dan dijamin dalam hukum internasional. Pada prinsipnya, negara harus menghormati HAM sesuai dengan norma-norma hukum internasional yang berlaku.⁶ Pembentukan norma-norma HAM Internasional yang telah dibuat dan diadopsi ke berbagai bentuk perjanjian internasional baik bilateral juga multilateral yang mengikat para pihak.

⁴ Suaka merupakan penganugerahan perlindungan dalam wilayah suatu negara kepada orang-orang dari negara lain yang datang ke negara bersangkutan karena menghindari pengejaran atau bahaya besar, Ajat Sudrajat Havid, 2000, *Pengungsi dalam Rangka Kebijakan Keimigrasian Indonesia Kini dan yang Akan Datang, Protectiong Refugee, A field Guide for NGO's*, hlm. 125.

⁵ Yanuarda Yudo Persian, *Pengaturan Dalam Hukum Internasional Mengenai Pengungsi Akibat Perubahan Iklim yang Melintasi Batas Internasional (Enviromental Refugees)*, hlm. 10.

⁶ Andrey Sujatmoko, 2015, *Hukum HAM dan Hukum Humaniter, PT RajaGrafindo, Jakarta*, hlm. 39.

Salah satu kasus tentang status perlindungan pengungsi berasal dari Afghanistan. Dimana pada saat itu penduduk sipil asal Afghanistan kabur dari negaranya dikarenakan ada konflik yang berkecamuk didalam negaranya yang terkait dengan masalah ras, agama, perang, perang sipil dan politik, dikenal dengan istilah *Human Right Refugees*.⁷ Permasalahan yang terjadi di Afghanistan yang berlarut berdampak kepada aspek kehidupan sipil dan ekonomi yang menjadi sumber kenapa banyak para pengungsi asal Afghanistan keluar dari negaranya tersebut.

Penyebab terjadinya pengungsi di Afghanistan dengan adanya Perang didalam pemerintahan, dan konflik antar etnis yang terjadi di Afghanistan telah berlangsung selama hampir tiga dekade. Beberapa kali terjadi pergantian kekuasaan akibat kudeta militer. Dilanjutkan dengan terjadinya invasi Uni Soviet ke Afghanistan pada akhir tahun 1979 yang mengakibatkan rakyat Afghanistan yang dikenal taat agama mengangkat senjata melawan pendudukan Uni Soviet. Ketika perang berakhir, muncul konflik dalam pemerintahan Afghanistan yang mengakibatkan keadaan Afghanistan lebih hancur dari sebelumnya.⁸

Perdamaian yang tidak kunjung jelas di Afghanistan memicu lahirnya gerakan Taliban pada tahun 1994 yang digerakkan melalui pelajar yang sangat muda disekolah-sekolah agama di Pakistan dan Afghanistan Selatan. Pada tahun 1996 dimana Taliban naik ke tampuk kekuasaan, etnis minoritas dan penentang Taliban mengalami penganiayaan dan melarikan diri ke Pakistan. Penganiayaan

⁷ Haryo Mataram, dkk, 2005, *Hukum Humaniter, HAM dan Hukum Pengungsi*, Pusat Studi Hukum Humaniter dan HAM, Fakultas Hukum, Universitas Trisakti, Hlm. 20.

⁸ Musthafa Abd. Rahman, 2002, *Afghanistan di Tengah Arus Perubahan*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm. 111.

berlanjut di Pakistan dimana mereka diancam dan dalam beberapa kasus dibunuh.⁹

Taliban yang mengambil alih pemerintahan Afghanistan selama lima tahun hingga terjadi tragedi 11 september 2001 di New York dan Washington. Pemerintah Amerika Serikat (AS) menuduh Osama Bin Laden dan Tanzim Al Qaeda yang dipimpinnya berada dibalik tragedi tersebut. Pemerintah Taliban yang melindungi Osama Bin Laden di Afghanistan, tidak mau menyerahkan pemimpin Tanzim Al Qaeda itu pada pemerintah AS untuk diadili. Hal itu membuat AS menggempur Afghanistan kemudian mengalahkan Taliban yang membuat masa pemerintahan Taliban berakhir.¹⁰

Perang terpanjang dalam sejarah AS yang terjadi di Afghanistan selama kurun waktu lebih 12 tahun yang berakhir pertengahan tahun 2014, dimana Presiden Barack Obama menyatakan akan mengakhiri kehadiran militer AS di Afghanistan. Berakhirnya kekuasaan Taliban yang ada di Afghanistan bukan berarti menandakan berakhirnya perang di negeri itu.¹¹ Perang dan konflik antar etnis masih ada di Afghanistan.

Konflik di Afghanistan juga merusak industri-industri berskala besar dan kecil, infrastruktur, rumah, dan infrastruktur medis. Masyarakat sipil yang sering menjadi target langsung dan tidak memiliki pilihan lain. Banyak dari mereka kehilangan tempat tinggal mereka dan hanya dapat bergantung pada bantuan internasional dan sesama orang-orang Afghanistan untuk kelangsungan hidup

⁹ <http://wawasansejarah.com/sejarah-afghanistan/> diakses 28 Februari 2018 Jam 17:00

¹⁰ *ibid*

¹¹ <http://www.dw.com/id/obama-perang-afghan-tuntas-akhir-2014/a-17661991> diakses 20 Februari 2018 Jam 17:21

mereka. Tidak hanya konflik dan perang saja yang merusak Afghanistan, tetapi juga kekeringan yang melanda beberapa bagian selatan Afghanistan. Migrasi orang-orang dari daerah yang terkena kekeringan ke daerah perkotaan memperburuk masalah ketenagakerjaan disana. Permasalahan ini terjadi ketika situasi ekonomi disana secara menyeluruh memburuk. Biaya taraf kehidupan yang semakin meningkat dan nilai tukar berfluktuasi sangat cepat.¹²

Permasalahan yang terjadi diberbagai aspek di Afghanistan menyebabkan para penduduk Afghanistan mencari tempat yang layak dan berharap kehidupannya akan membaik. Pengungsi Afghanistan yang melarikan diri ke berbagai negara karena ketakutan akan menjadi korban. Kebanyakan dari mereka memilih negara yang dekat secara geografis seperti Pakistan dan Iran, dan lewat jalur laut dengan menggunakan kapal untuk melarikan diri ke negara Australia dan termasuk Indonesia sendiri.¹³

Ancaman yang akan diterima dalam bentuk fisik dan rasa ketakutan sangat luar biasa pada saat itu, ditambah lagi dengan ketakutan masalah ekonomi yang melanda negara tersebut, merupakan permasalahan yang terjadi pada pengungsi Afghanistan dan sudah sangat erat kaitannya dengan HAM. Karena, setiap individu yang memilih jalan menjadi seorang pencari suaka bahkan menjadi pengungsi merupakan mereka-mereka yang dengan jelas tidak mendapatkan perlindungan yang layak dalam persoalan HAM di negara asalnya. Pemerintah memiliki tanggung jawab dalam memberikan perlindungan kepada rakyatnya,

¹² <https://www.cnsnews.com/news/article/penny-starr/afghan-president-arab-spring-gave-way-darker-cloud> diakses 01 Maret 2018 Jam 11:06

¹³ <https://www.voaindonesia.com/a/lebih-dari-1-juta-pengungsi-afghanistan-kembali-ke-negaranya/3599602.html> diakses 01 Maret 2018 Jam 11:09

akan tetapi dapat dimungkinkan pemerintahan atau negara tidak mau atau tidak mampu dalam memberikan perlindungan kepada warga negaranya, sehingga warga negaranya terpaksa harus mencari perlindungan di negara lain, mereka itulah disebut sebagai pencari suaka.¹⁴

Pengungsi yang berada di luar negara Afghanistan yang bertujuan mencari suaka sangat membutuhkan perlindungan. Perlindungan terhadap pengungsi tidak hanya mengenai pemberian suaka saja, namun dalam bentuk perlindungan hukum atas hak-hak mereka dan juga perlindungan terhadap kekerasan serta ancaman untuk dipulangkan ke negara asal mereka. Organisasi yang berhak atas kewenangan tersebut ada pada UNHCR dan IOM sebagai komisi tinggi di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai lembaga yang menangani masalah pengungsi.¹⁵

Terkait dengan wewenang UNHCR, orang asing yang menyatakan diri sebagai pengungsi atau pencari suaka, tidak dapat dikenakan sanksi seperti imigran ilegal.¹⁶ Namun, mereka akan diserahkan kepada pihak UNHCR dan IOM dalam penanganannya hingga penempatan ke negara ketiga. Bagi mereka yang belum diidentifikasi statusnya akan ditempatkan di ruang detensi, sedang bagi

¹⁴ Farah Ramafitri, 2011, *Perlindungan Pengungsi Asal Srilanka Di Indonesia Berdasarkan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Dan Urgensi ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951*, Fakultas UGM, hlm. 44.

¹⁵ Eny Suprpto, *Permasalahan Seputar Pengungsi dan IDP's*, <http://sekitarkita.com/2002/08/permasalahan-seputar-pengungsi-dan-idps-2009-komunitassekitarkita>, diakses pada 10 Februari 2018 Jam 5:38 WIB.

¹⁶ Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-0352.GR.02.07 tentang penanganan terhadap Orang Asing.

mereka yang dinyatakan bukan sebagai kategori pencari suaka ataupun pengungsi oleh UNHCR akan segera di deportasi.¹⁷

Pengungsi ini juga memerlukan pedoman yang jelas dan dapat dijadikan acuan dalam memberikan pertolongan dan acuan terhadap mereka yang terlantar dalam negeri mereka sendiri. Petunjuk itu yang kemudian disebut sebagai *Guiding Principles on International Displacement* atau prinsip-prinsip panduan bagi pengungsi internal yang dikeluarkan oleh *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) atau Kantor Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan.¹⁸

Berangkat dari adanya fakta bahwa sampai hari ini banyak pengungsi internasional yang menjadi perhatian dunia internasional, mengamati isu faktual khususnya korban HAM yang terjadi pada pengungsi Afghanistan. Berdasarkan adanya landasan yuridis yang jelas mengenai peranan UNHCR sebagai sebuah organisasi kemanusiaan, maka penulis mengangkat suatu penelitian yang berjudul **“PERAN UNITED NATION HIGH COMMISSIONER REFUGEES (UNHCR) DALAM PEMBERIAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENGUNGI AFGHANISTAN (2014) DITINJAU MENURUT HUKUM PENGUNGI INTERNASIONAL”**

B. PERUMUSAN MASALAH

¹⁷ Tamia Ayu Dian Faniati, 2012, *Tinjauan Hukum Internasional Terhadap Etnis Yang Tidak Memiliki Kewarganegaraan*, Fakultas Hukum UI, hlm. 79.

¹⁸ Michael Elmquist, 2011, *Prinsip Prinsip Panduan Bagi Pengungsian Internal*, Kantor PBB, Jakarta, hlm. 4.

Berdasarkan latar belakang yang telah ada diatas maka rumusan masalah diuraikan sebagai berikut:

1. Bagaimana peran *United Nations High Commissioner For Refugees* (UNHCR) dalam memberikan perlindungan hukum terhadap pengungsi berdasarkan Hukum Pengungsi Internasional ?
2. Bagaimana bentuk peran UNHCR dalam memberikan perlindungan hukum terhadap pengungsi Afghanistan tahun 2014 berdasarkan Hukum Pengungsi Internasional ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peran UNHCR terhadap pengungsi berdasarkan Hukum Pengungsi Internasional.
2. Untuk mengetahui apa saja bentuk penegakan perlindungan hukum terhadap korban pengungsi asal Afghanistan menurut Hukum Pengungsi Internasional.

D. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk memahami serta mengetahui bagaimana peran UNHCR dan bentuk perlindungan hukum terhadap para pengungsi.
2. Memberikan manfaat secara teoritis berupa konsep tentang suatu aturan pengungsian dan juga dapat digunakan sebagai bahan acuan atau bahan

informasi untuk penelitian lain dalam mengembangkan dan menelaah secara mendalam tentang pengungsi menurut aturan hukumnya.

E. METODE PENELITIAN

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan secara yuridis normatif, dengan jenis penelitian berupa inventarisasi perundang-undangan yang berlaku, berupaya mencari asas-asas atau dasar falsafah dari perundang-undangan tersebut, atau penelitian yang berupa usaha penemuan hukum yang sesuai dengan suatu kasus tertentu.¹⁹

Dalam kaitannya dengan penelitian normatif disini akan digunakan beberapa sumber data atau bahan dalam menyelesaikan dan sekaligus memberikan preskripsi kepada penulis, peneliti memerlukan sumber-sumber penelitian yang disebut bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun sekunder.²⁰ yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat seperti:

- 1) Konvensi Tentang Status Pengungsi (*Convention Relating to the Status Of Refugees*) Tahun 1951
- 2) Protokol Tentang Status Pengungsi (*Protocol Relating to the Status Of Refugees*) Tahun 1967

¹⁹ Soemitro, 1982, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 10.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, *ibid*, hlm. 41.

3) Statuta UNHCR (*Statue United Nations Commissioner for Refugees*)

4) Hak Asasi Manusia Universal (*Universal Declaration of Human Right*) Tahun 1948

b. Bahan Hukum Sekunder

Semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi.

Biasanya terdiri dari:

- 1) Buku Teks seperti skripsi, tesis dan disertasi hukum
- 2) Jurnal-Jurnal Hukum
- 3) Kamus-Kamus Hukum

Pendekatan atas taraf sinkronisasi peraturan perundangan digunakan sebagai salah satu cara untuk mengetahui sinkronisasi sebuah peraturan perundangan baik dalam taraf vertikal maupun horizontal.

2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif yaitu data yang berbentuk uraian-uraian kalimat secara sistematis yang menggambarkan hasil penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

Library Research yaitu penelitian kepustakaan dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder melalui studi dokumen, yaitu dengan cara mengumpulkan, mempelajari dan menganalisa teori-teori dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas.

Penelitian Kepustakaan dilakukan di:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang
- b. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas Padang

4. Pengolahan Data dan Analisis Data

Dari pengolahan data yang penulis lakukan, maka diperlukan analisis data, untuk itu digunakan analisis kualitatif, artinya data yang diperoleh tidak dianalisis dengan uji statistik. Oleh sebab itu analisis ini berbentuk kalimat-kalimat atau uraian-uraian yang menyeluruh, dengan gejala dan fakta yang terdapat di lapangan sehubungan dengan permasalahan yang diangkat. Semua hasil penelitian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan terkait. Setelah itu dirumuskan dalam bentuk uraian dan akhirnya ditarik kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan-permasalahan dalam penelitian.

