

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara umum dapat dikatakan bahwa hukum pengungsi internasional adalah sekumpulan peraturan yang diwujudkan dalam beberapa instrumen internasional dan regional yang mengatur tentang perlakuan terhadap para pengungsi.¹ Pengungsi merupakan persoalan klasik yang timbul dalam peradaban umat manusia sebagai akibat dari adanya rasa takut yang sangat mengancam keselamatan.² Ancaman itu dapat ditimbulkan oleh bencana alam atau bencana buatan manusia. Perang Dunia ke-I dan Perang Dunia ke-II merupakan contoh hasil dari sebuah peradaban umat manusia, telah menimbulkan kesengsaraan terhadap umat manusia, eksodus besar-besaran penduduk yang melintasi wilayah suatu negara mengilhami betapa perlunya peraturan secara internasional.

Dalam perkembangannya, kedatangan dan keberadaan orang asing sebagai imigran ilegal yang kemudian menyatakan dirinya sebagai pencari suaka (*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*) di wilayah Indonesia yang semakin meningkat telah menimbulkan dampak di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, keamanan nasional, dan kerawanan migrasi. Untuk meminimalisir dampak keberadaan orang asing sebagai imigran ilegal yang kemudian menyatakan dirinya sebagai pencari suaka dan

¹ Achmad Romsan, *Pegantar Hukum Pengungsi Internasional, Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, Penerbit UNHCR Regional Representation, Jakarta, 2003, hlm.86.

² *Ibid*, hlm.3.

pengungsi, perlu adanya pengaturan yang memberikan kesamaan dan keseragaman arah dalam penanganan dan perlakuan secara keimigrasian.

Pengungsi Konvensi dipergunakan untuk menunjuk pada orang-orang yang berada dalam wilayah Negara-negara pihak pada Konvensi 1951 (setelah mulai berlakunya Konvensi ini pada 22 April 1954) dan/atau Protokol 1967 (sesudah berlakunya Protokol ini pada 4 Oktober 1967), yang statusnya sebagai pengungsi diakui oleh Negara-negara pihak Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967 berdasarkan ketentuan-ketentuan atau kriteria yang ditetapkan oleh instrumen-instrumen tersebut.³

Sejumlah instrumen internasional menetapkan dan menjelaskan standar-standar pokok tentang perlakuan terhadap pengungsi. Instrumen yang paling penting bagi perlindungan pengungsi adalah Konvensi PBB tentang Kedudukan Pengungsi (1951) dan Protokol tentang Kedudukan Pengungsi (1967). Adapun konvensi 1951 merupakan hasil rekomendasi dari Komisi Hak Asasi Manusia PBB yang baru saja dibentuk, konvensi tersebut adalah petunjuk dalam menyusun standar perlakuan terhadap pengungsi.

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

³. Stateless Person, *Statutory Refugees, Social Group, UNHCR, UNHCR Statute, War Refugees*, dalam [Http://www.unhcr.org/en/glossary/htm](http://www.unhcr.org/en/glossary/htm). (diakses 15 Nopember 2017).

Protokol 1967 merupakan *independent instrument*. Artinya negara boleh ikut serta pada Protokol tanpa harus menjadi peserta pada Konvensi 1951.⁴

Instrumen ini disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, dalam Resolusi 428 (V), bulan Desember 1959. *United Nations High Commissioner for Refugees* (Komisi Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Urusan Pengungsi) di bentuk pada bulan Januari 1951. *UNHCR* memberikan pengertian pengungsi dengan menggunakan 2 (dua) istilah, yaitu pengungsi mandat dan pengungsi statuta.

Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa urusan Pengungsi *United Nations High Commissioner for Refugees* dibentuk pada 14 Desember 1950.⁵ Keberadaan UNHCR baru di akui satu tahun setelah pembentukannya tepatnya pada tahun 1951 yaitu setelah diadopsinya Konvensi 1951 tentang pengungsi dan Protokol 1967 tentang pengungsi. Mulanya UNHCR hanya diberi mandat selama tiga tahun, namun berdasarkan kondisi masyarakat internasional di mana jumlah pengungsi semakin bertambah pasca pembentukan UNHCR. Untuk menyelesaikan masalah pengungsi yang datang ke negara ketiga dan PBB meminta agar negara-negara mengusahakan pemberangkatan mereka ke negara ketiga secepatnya serta mencegah terjadinya pemberangkatan secara gelap dari negara asal. Dalam hal ini UNHCR melakukan penentuan status pengungsi dan pemberian solusi, maka hingga saat ini UNHCR masih terbentuk dan diakui sebagai Organisasi Internasional yang menangani Pengungsi.

⁴. Achmad Romsan, *Op.Cit*, hlm.87.

⁵. Anomin, *Mandat dan Peran UNHCR dalam perlindungan Pengungsi di Indonesia*, dalam [Http://www.unhcr.org/en/glossary/htm](http://www.unhcr.org/en/glossary/htm). (diakses 15 September 2017).

Dalam melaksanakan tugasnya, *UNHCR* berpedoman kepada mandat yang diberikan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa dan *Economic and Social Council (ECOSOC)*. Dalam Statuta *UNHCR* tahun 1951 menyebutkan tentang fungsi utama *UNHCR* adalah “*Providing international protection and seeking permanent solution to the problem of refugees by assisting governments to facilitate the voluntary repatriation of such refugees, or their assimilation within the new national communities*”. Untuk melaksanakan fungsi-fungsi tersebut *UNHCR* kemudian melakukan koordinasi, membuat penghubung dengan pemerintah-pemerintah, Badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa, LSM dan organisasi-organisasi antar pemerintah untuk *UNHCR* mencari solusi permanen terhadap beragam masalah yang dihadapi oleh para pengungsi.

Pada awalnya, *UNHCR* mencoba menampung pengungsi di negara-negara baru tetapi, pada beberapa tahun terakhir ini, ketika beban pengungsi makin berat, negara-negara kurang bersedia menerima pengungsi secara tetap, di sebagian negara ada penentangan terhadap imigran, kadang-kadang bernada rasial.⁶ Hal ini disebabkan arus pengungsi yang berdatangan semakin besar sehingga lama kelamaan penduduk asli negara tersebut merasa kehidupannya terganggu. Sementara disatu sisi Negara yang menerima pengungsi harus menjamin perlindungan pengungsi tersebut, tentunya biaya yang dianggarkan tidak sedikit sehingga dapat mengganggu stabilitas ekonomi negara.

⁶ Richard W. Mansbach dan Kirsten L. Raftery, *Pengantar Politik Global*, Nusa Media, Bandung, 2012, hlm. 748.

Hal ini sesuai dengan pendapat J.G Starke terdapat 4 (empat) persoalan pengungsi terkait dengan izin masuk orang asing ke negara-negara yang bukan negara mereka, yaitu:

1. Suatu negara berkewajiban memberi izin kepada semua orang asing;
2. Suatu negara berkewajiban untuk memberi izin kepada semua orang asing, dengan syarat bahwa negara tersebut berhak menolak golongan-golongan tertentu, misalnya pecandu obat bius, orang-orang berpenyakit tertentu, dan orang-orang yang tidak dikehendaki lainnya;
3. Suatu negara terikat untuk mengizinkan orang-orang asing untuk masuk tetapi dapat mengenakan syarat-syarat yang berkenaan dengan izin masuk;
4. Suatu negara sepenuhnya berhak melarang semua orang asing untuk masuk ke negaranya menurut kehendaknya.⁷

Berdasarkan temuan di lapangan bahwa dari data UNHCR menyebutkan di Indonesia pada tahun 2015 terdapat 5.277 orang pengungsi, diberbagai wilayah yang ada di seluruh Indonesia. Khusus di wilayah Sumatera Barat, yang berhasil diungkap oleh pihak Imigrasi Kelas 1 Padang dari bulan Juni 2015 terdapat 220 warga negara Bangladesh.

Imigran ilegal menurut Protokol 1967 penyelundupan migran menyebut bahwa imigran ilegal adalah imigran yang masuk secara ilegal atau melintasi batas-batas negara dengan tidak mematuhi persyaratan-persyaratan yang di perlukan untuk masuk secara sah ke dalam suatu negara.⁸ Yang dimaksud dengan tidak mematuhi persyaratan-persyaratan yang di perlukan untuk masuk adalah masuknya imigran ke suatu negara tertentu dengan tidak di lengkapi dokumen perjalanan atau menggunakan dokumen perjalanan resmi namun memakai identitas palsu.

⁷ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm.11.

⁸ *UNHCR-Imigran Ilegal*, dalam [Http://www.unhcr. or.id/id/tentangunhcr/pencarisuaka](http://www.unhcr.or.id/id/tentangunhcr/pencarisuaka). (diakses 10 Oktober 2017).

Kewenangan UNHCR dalam upaya perlindungan pengungsi merupakan hal penting untuk dikaji mengingat arus kedatangan pengungsi ke Indonesia, khusus ke Sumatera Barat dari tahun ke tahun semakin meningkat. Baik yang menjadikan Indonesia sebagai negara persinggahan maupun yang menjadikan Indonesia sebagai negara tujuan. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk Skripsi yang berjudul **“ANALISIS YURIDIS MENGENAI KEWENANGAN UNITED NATION HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) DALAM MENETAPKAN STATUS PENGUNGI TERHADAP IMIGRAN ILEGAL DAN PELAKSANAANNYA DI INDONESIA”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang tersebut di atas, maka perumusan masalah yang diajukan sebagai pokok kajian penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pengaturan tentang kewenangan UNHCR menurut hukum Internasional dalam menetapkan status pengungsi terhadap Imigran ilegal?
2. Bagaimanakah pelaksanaan kewenangan UNHCR tersebut di Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan kewenangan UNHCR menurut hukum Internasional dalam menetapkan status pengungsi terhadap Imigran ilegal.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan kewenangan UNHCR di Indonesia dalam menetapkan status pengungsi Imigran ilegal.

D. Manfaat Penelitian

Pada dasarnya manfaat dari penelitian ini dapat diklasifikasikan dalam 2 (dua) hal yaitu:

1. Secara Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran yang dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum Internasional pada umumnya dan khususnya dalam menetapkan status pengungsi warga negara asing. Sehubungan dengan menerapkan ilmu secara teoritis yang penulis peroleh selama perkuliahan terkait permasalahan penetapan status pengungsi.

2. Secara Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk memberikan masukan secara optimal pada instansi terkait umumnya, khususnya pihak pemerintah dalam mengambil suatu kebijakan yang mengutamakan prinsip-prinsip hukum Internasional yang fundamental,

sehingga didapatkan kesatuan pandangan tentang kewenangan UNHCR dalam menetapkan status pengungsi terhadap imigran ilegal dan pelaksanaannya di Indonesia.

E. Metode Penelitian

1. Sifat Penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang ada, spesifikasi penelitian yang akan penulis gunakan adalah deskriptif yaitu untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala hal yang berhubungan dengan kewenangan UNHCR dalam menetapkan status pengungsi Bangladesh di Indonesia. Penelitian deskriptif juga bertujuan untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.⁹ Terkait dengan hal tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan UNHCR menurut hukum Internasional dalam menetapkan status pengungsi terhadap Imigran ilegal dan pelaksanaannya di Indonesia, serta untuk mengetahui kendala-kendala yang ditemui oleh UNHCR dalam menetapkan status pengungsi terhadap Imigran ilegal di Indonesia dan upaya untuk mengatasi kendala tersebut.

2. Metode Pendekatan

⁹Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. RadjaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.25.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif sebagai pendekatan utama. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan dengan mengkaji identifikasi hukum dengan cara meneliti bahan pustaka serta menekankan pada aspek hukum (peraturan perundang-undangan) berkenaan dengan pokok masalah yang dibahas.¹⁰

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, berupa bahan kepustakaan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier:¹¹

- a. Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, yang mencakup peraturan perundang-undangan, terkait dengan topik masalah yang dibahas, yaitu:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Konvensi PBB tentang Kedudukan Pengungsi 1951;
 - 3) Protokol tentang Kedudukan Pengungsi 1967;
 - 4) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
 - 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

¹⁰Soerdjono Soekanto & Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. RadjaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm.23.

¹¹Amiruddin & Zainal Asikin, *Op.Cit*, hlm.118-119.

- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti RUU (Rancangan Undang-Undang), hasil-hasil penelitian atau pendapat pakar hukum.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum dan artikel-artikel maupun dari *browsing* internet yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dalam penulisan ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini difokuskan pada data sekunder yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan studi dokumen dan di dukung dg wawancara dengan pihak keimigrasian kota padang. Untuk studi kepustakaan penulis mengambil data di perpustakaan Daerah Kota Padang dan perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang. Di dalam pengumpulan data, sebanyak mungkin data yang diperoleh diusahakan mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan penelitian ini. Data sekunder berupa sumber-sumber hukum dan mengenai hukum internasional dan mengenai hukum pengungsi, hasil penelitian dan kegiatan ilmiah lainnya.¹²

5. Analisis Data

Setelah data terkumpul dari lapangan, maka tahap berikutnya adalah menganalisis data dalam tahapan:

¹²Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang-Jawa Timur, 2006, hlm.392.

a. *Editing*

Pada tahap ini penulis akan memeriksa semua data yang diperoleh, baik dari hasil wawancara dan pengamatan yang telah dilakukan maupun dari hasil pengumpulan dokumentasi, apakah ada kekurangan dan kesalahan, sehingga dapat dilakukan pemeriksaan silang terhadap referensi kepustakaan, sehingga data yang diperoleh merupakan data yang telah benar dan akurat sumbernya.

b. *Coding*

Pada tahap ini data yang telah di *edit* tersebut di atas, dikelompokkan dalam bagian-bagian yang telah ditentukan klasifikasi sesuai masalah yang dirumuskan sebelumnya, lalu diberi kode. Dengan mengelompokkan data akan memudahkan dalam menganalisis data.

Data yang diperoleh dari hasil *editing*, *coding* akan dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis dengan menggunakan uraian-uraian kalimat (tidak menggunakan angka-angka), kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, pendapat para pakar. Akhirnya ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan yang disajikan secara deskriptif analitis.