

## BAB II

### PEMBAHASAN

#### A. Tinjauan Umum tentang Perlindungan Pengungsi

##### 1. Pengertian Pengungsi dan Bentuk Perlindungannya

Pengungsi merupakan istilah yang pertama kali muncul pada saat Perang Dunia Pertama, yang dimana dianggap sebagai kulminasi dari proses pembangunan sebuah bangsa.<sup>10</sup> Menurut *Black's Law Dictionary* pengungsi dapat diartikan sebagai “ *A Person who arrives in a country to settle ther permanently; a person who immigrates* ”.<sup>11</sup> Beberapa ahli juga memberikan pandangan mengenai pengertian atau batasan dari istilah pengungsi. Pertama, menurut Pietro Verri dalam buku pengantar hukum pengungsi internasional karangan Achmad Romsan yang memberikan pendapat mengenai pengertian pengungsi dalam buku pengantar hukum pengungsi internasional berdasarkan Pasal 1 UNHCR tahun 1951, memperlihatkan bahwa pengungsi merupakan orang-orang yang meninggalkan negaranya karena adanya rasa ketakutan akan penyiksaan atau ancaman penyiksaan, sehingga terhadap para pengungsi yang mengungsi masih dalam lingkup wilayah negaranya belum dapat disebut sebagai pengungsi menurut Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi.<sup>12</sup> Kedua, menurut Malcom Proudfoot dalam

---

<sup>10</sup> UNHCR, 2007, *Handbook for Emergencies*, The Emergency Preparedness and Response Section UNHCR Headquarters, Switzerland, hlm. 16

<sup>11</sup> *Black's Law Dictionary*, hlm.1378

<sup>12</sup> Achmad Romsan, dkk. *Op.Cit.*, hlm.36

buku hukum pengungsi internasional, pengungsi merupakan suatu kelompok orang yang terpaksa pindah ke tempat lain akibat adanya penganiayaan, deportasi secara paksa, atau pengusiran orang-orang dan perlawanan politik pemerintah yang berkuasa. Hal tersebut dapat dalam bentuk pengambilan etnik tertentu ke negara asal mereka atau provinsi baru yang timbul akibat perang atau perjanjian atau penentuan tapal batas secara sepihak sebelum terjadi perang, perpindahan penduduk sipil secara besar-besaran akibat adanya tekanan atau ancaman, perpindahan secara paksa penduduk dari wilayah pantai atau daerah pertahanan berdasarkan perintah militer serta pemulangan tenaga kerja untuk ikut dalam perang.<sup>13</sup>

Jika ditinjau dari instrumen hukum internasional pengertian pengungsi dapat ditemukan dalam beberapa konvensi atau instrumen-instrumen internasional, diantaranya yaitu:

a. Menurut Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi

Berdasarkan Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi, ditegaskan bahwa pengungsi merupakan orang-orang yang berada diluar negara dan terpaksa meninggalkan negara mereka karena adanya peristiwa yang terjadi sebelum tanggal 1 Januari 1951 dan adanya rasa takut yang sangat akan persekusi karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu ataupun karena pendapat politik yang dianut mereka. Bagi yang tidak memiliki warga negara, mereka berada di luar negara dimana

---

<sup>13</sup> Wagiman, 2012, *Hukum Pengungsi Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 96

mereka bertempat tinggal sebelumnya, sebagai akibat dari suatu peristiwa, dan tidak dapat atau karena adanya rasa takut yang sedemikian rupa dan tidak bermaksud untuk kembali ke negara tersebut.<sup>14</sup>

b. Menurut Protokol Tambahan Tanggal 31 Januari 1967 tentang Status Pengungsi

Dalam Protokol 1967 ini ditegaskan bahwa pengertian pengungsi telah diperluas yang dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat 2 Protokol 1967. Adanya perluasan mengenai pengungsi seperti yang dimuat dalam Konvensi tahun 1951 sebagai akibat adanya kelompok pengungsi baru yang terjadi disepanjang tahun 1950-1960an, khususnya di Afrika. Karena itu negara-negara yang ikut dalam protokol ini menerapkan definisi pengungsi menurut Konvensi Jenewa Tahun 1951, namun tanpa adanya pembatasan waktu. Jika negara-negara hanya terikat kepada protokol saja, maka tidak mungkin untuk memasukkan batasan geografis untuk masalah pengungsi.<sup>15</sup>

UNHCR memiliki mandat yang berisi bahwa pengungsi dapat diartikan sebagai seorang yang berada diluar negara asalnya atau tempatnya menetap dan tidak bisa atau tidak mau kembali ke negara asal yang dikarenakan oleh:

---

<sup>14</sup> Achmad Romsan, dkk. *Op.Cit.*, hlm. 37.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm.41.

- a. Ketakutan yang beralasan akan persekusi terhadap salah satu dari alasan yang tercantum dalam konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi;
- b. Ancaman yang serius dan tanpa pandang bulu terhadap hidupnya, keselamatan fisik atau kebebasannya yang diakibatkan kekerasan yang meluas atau kejadian-kejadian yang sangat mengganggu ketertiban umum.<sup>16</sup>

Pengungsi berbeda dengan pencari suaka, perbedaannya antara lain adalah :

- a. Pengungsi merupakan status yang diakui oleh instrumen internasional dan atau regional yang berkaitan dengan persoalan pengungsi. Seorang pengungsi sekaligus adalah pencari suaka. Sebelum seseorang diakui statusnya sebagai pengungsi, pada awalnya dia adalah pencari suaka atau pesuaka. Sebaliknya, pesuaka belum tentu pengungsi, karena status pesuaka akan berubah menjadi pengungsi apabila persyaratan yang diatur dalam pasal 1 (A) dari Konvensi Jenewa Tahun 1951 terpenuhi.
- b. Pencari suaka bukanlah status yang diberikan oleh instrument internasional yang mengikat secara hukum, karena instrumentnya belum ada. Suaka merupakan dimana seorang pengungsi/pelarian politik mencari perlindungan baik di wilayah sesuatu negara maupun di dalam lingkungan gedung perwakilan diplomatik dari suatu

---

<sup>16</sup> UNHCR, 2005, *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional*, UNHCR, Jakarta, hlm.14.

negara. Jika perlindungan yang dicari itu diberikan, pencari suaka itu dapat kebal dari proses hukum dari negara dimana ia berasal.<sup>17</sup> Akibatnya, negara suaka tidak mempunyai kewajiban hukum untuk menjamin hak-hak asasi pesuaka sebagaimana halnya dengan pengungsi. Sekiranya hak-hak tertentu diberikan oleh negara suaka kepada pesuaka, maka pemberian hak tersebut dilakukan berdasarkan diskresi dari pemerintah negara yang bersangkutan. Secara umum, menurut hukum internasional hak negara untuk memberikan suaka dalam perwakilan asing tidak diakui.<sup>18</sup> Konsepsi suaka dalam hukum internasional mencakup dua unsur yaitu pernaungan yang lebih daripada pelarian sementara sifatnya dan pemberian perlindungan dari pembesar-pembesar yang menguasai daerah suaka secara aktif.<sup>19</sup>

Seseorang dapat dikatakan sebagai pengungsi yaitu ketika ia memenuhi persyaratan yang tertulis dalam Konvensi Jenewa Tahun 1951 dan Protokol Tambahan Tahun 1967. Dalam penentuan status pengungsi terdapat beberapa prosedur yang harus diperhatikan, yaitu :

- a. Memungkinkan negara untuk mengenali pencari suaka yang merupakan pengungsi dan karenanya membutuhkan perlindungan internasional

---

<sup>17</sup> Sumaryo Suryokusumo, 1995, *Hukum Diplomatik Teori dan Kasus*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm.163.

<sup>18</sup> Dr. Atik Krustiyati, S.H., M.S, 2010, *Penanganan Pengungsi Di Indonesia*, Brillan Internasional, Surabaya, hlm.14.

<sup>19</sup> JG. Starke, 2010, *Pengantar Hukum Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.156.

- b. Dapat sangat berbeda disetiap negara karena tidak ada metoda khusus yang disarankan menurut Konvensi Jenewa Tahun 1951 atau Protokol Tambahan Tahun 1967
- c. Dilakukan secara individu maupun grup/kelompok<sup>20</sup>

Berdasarkan hukum pengungsi internasional, pengungsi dapat juga dibedakan menjadi dua jenis, yaitu Pertama, pengungsi lintas batas (*Refugees*) adalah orang yang terpaksa memutuskan hubungan dengan negara asalnya karena rasa takut yang mendasar mengalami persekusi dan tak mungkin kembali lagi. Kedua, pengungsi domestik (*Internally Displaced Person's*) adalah orang-orang atau kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah mereka atau tempat mereka dahulu, terutama akibat dari atau dalam rangka menghindarkan diri dari dampak-dampak konflik senjata, situasi rawan yang ditandai banyaknya tindakan kekerasan secara umum, pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia, bencana alam, atau bencana-bencana akibat ulah manusia, dan mereka tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional.<sup>21</sup>

Jika ditinjau dari latar belakang terjadinya, pengungsi dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu pertama, pengungsi karena bencana alam (*Natural Disaster*) yang dimana pengungsi ini mendapat perlindungan dari negaranya untuk menyelamatkan jiwanya, serta para

---

<sup>20</sup> UNHCR, 2005, *Op. Cit.*, Hlm.125.

<sup>21</sup> Aryuni Yuliantiningsih, 2008, *Perlindungan Terhadap Pengungsi Domestik Menurut Hukum Humaniter dan Hak Asasi Manusia*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 8 No. 3 September 2008, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto, hlm. 192

pengungsi bencana alam ini dapat meminta pertolongan dari negara ia berasal. Kedua, pengungsi karena bencana yang dibuat manusia (*Man Made Disaster*) merupakan pengungsi yang dikarenakan mereka keluar dari negara asalnya dengan alasan menghindari tuntutan (persekusi) dari negaranya. Pengungsi karena bencana yang dibuat manusia ini biasanya tidak lagi dapat perlindungan dari negara asalnya. Berdasarkan dua jenis pengungsi tersebut, hukum pengungsi internasional hanyalah mengatur pengungsi karena bencana yang dibuat manusia (*Man Made Disaster*).<sup>22</sup>

Dalam pelaksanaan tugas, UNHCR sering menggunakan istilah pengungsi mandat dan pengungsi konvensi atau pengungsi statuta. Pengungsi mandat dipergunakan untuk menunjuk orang-orang yang diakui statusnya sebagai pengungsi oleh UNHCR sesuai dengan fungsi, wewenang atau mandat yang ditetapkan oleh statuta UNHCR. Sedangkan pengungsi konvensi dipergunakan untuk menunjuk pada orang-orang yang berada di dalam wilayah negara-negara pihak Konvensi Jenewa tahun 1951 tentang Status Pengungsi dan/atau Protokol New York Tahun 1967, yang statusnya sebagai pengungsi diakui oleh negara-negara pihak Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi dan/atau Protokol New York Tahun 1967 berdasarkan ketentuan-ketentuan atau kriteria yang telah ditetapkan oleh instrumen-instrumen tersebut.<sup>23</sup>

Setiap pengungsi juga memiliki hak untuk mencari dan menikmati suaka ke negara lain yang dianggap dapat menjamin

<sup>22</sup><http://si.uns.ac.id/profil/uploadpublikasi/Jurnal/196004161986011002PERLINDUNGAN%20PENGGUNGS.doc>, diakses 31 Januari 2018

<sup>23</sup> Achmad Romsan dkk, *Op. Cit.*, hlm. 31

keselamatan dan kelangsungan hidup mereka. Hal tersebut diatur secara jelas dalam Konvensi Jenewa tahun 1951 tentang Status Pengungsi Pasal 33 ayat (1) yang menegaskan bahwa tidak ada negara pihak yang akan mengusir atau mengembalikan (*refouler*) pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana hidup dan kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya. Namun, Pasal 33 Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi juga mengandung prinsip *non refoulement* yaitu jaminan suatu negara untuk tidak akan mengusir atau mengembalikan seorang pengungsi dengan cara apapun ke negara asalnya dimana kehidupannya dan kebebasannya akan terancam. Maka dari itu, pengungsi yang datang ke suatu negara atau memasuki wilayah teritorial suatu negara tidak diperbolehkan untuk mengusir bahkan menolak mereka melainkan negara diwajibkan untuk melindungi dan memenuhi hak-hak dari pengungsi tersebut sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh negara tersebut tanpa adanya diskriminasi terhadap mereka.<sup>24</sup>

Hak para pengungsi juga diatur atau tercantum dalam Deklarasi

Hak Asasi Manusia Tahun 1948 yaitu :

- a. Hak untuk hidup, kebebasan, dan keamanan pribadi
- b. Hak untuk mencari dan menikmati suaka

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 118

- c. Kebebasan dari penganiayaan, atau kekejaman, perlakuan tidak manusiawi atau merendahkan atau perlakuan kasar
- d. Kebebasan dari perbudakan atau kerja paksa
- e. Pengakuan sebagai manusia/pribadi di hadapan hukum
- f. Kebebasan berpikir, berpendapat dan beragama
- g. Kebebasan dari penangkapan dan penahanan sewenang-wenang
- h. Kebebasan dari campur tangan yang sewenang-wenang terhadap rahasia pribadi, keluarga maupun rumpun/bangsa
- i. Kebebasan berpendapat dan berekspresi
- j. Hak untuk mendapatkan pendidikan
- k. Hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan budaya masyarakat<sup>25</sup>

Pengungsi juga memiliki beberapa kewajiban yang harus dilakukan atau dipatuhi selama mereka berada di wilayah negara penerima. Pasal 2 Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi mengatur kewajiban pengungsi yaitu tiap pengungsi mempunyai kewajiban-kewajiban pada negara, di mana ia berada, yang mengharuskannya terutama untuk menaati undang-undang serta peraturan-peraturan negara itu dan juga tindakan-tindakan yang diambil untuk memelihara ketertiban umum.

Dalam Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi dan protokol New York Tahun 1967 terdapat beberapa hak dan

---

<sup>25</sup> Kate Jastram and Marilyn Achiron, 2001, *Refugee Protection: A Guide To International Refugee Law*, UNHCR, hlm.16

kewajiban seorang pengungsi. Adapun yang menjadi hak dan kewajiban pengungsi adalah sebagai berikut :

- a. Hak non diskriminasi
- b. Hak status pribadi
- c. Hak kesempatan atas hak milik
- d. Hak berserikat
- e. Hak berperkara di pengadilan
- f. Hak atas pekerjaan yang menghasilkan
- g. Hak atas pendidikan dan pengajaran
- h. Hak kebebasan bergerak<sup>26</sup>

Perlindungan adalah usaha penyelamatan terhadap bahaya yang terjadi kepada pengungsi.<sup>27</sup> Dalam menyikapi permasalahan pengungsi, terdapat empat prinsip dasar yang harus dijalankan negara terhadap pengungsi. Pertama, larangan untuk memulangkan pengungsi ke negara asalnya (*prohibition against expulsion or return*). Kedua, negara tujuan atau negara transit harus dapat memberikan perlindungan keamanan (*security of refugees*). Ketiga, Negara tujuan atau negara transit tidak boleh menangkap pengungsi (*prohibition against detention of refugees*).<sup>28</sup>

Berdasarkan Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi terdapat tiga pasal yang mengatur mengenai perlindungan

<sup>26</sup> Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967, Pasal 3-26.

<sup>27</sup> Sugeng Istanto, 1992, *Perlindungan Penduduk Sipil Dalam Perlawanan Rakyat Semesta dan Hukum Internasional*, Andi Offset, Yogyakarta, hlm. 6.

<sup>28</sup> Wagiman, *Op. Cit*, hlm. 126

pengungsi yaitu Pasal 31 yang menegaskan bahwa pengungsi yang berada secara tidak sah di negara pengungsian, Pasal 32 yang mengatur mengenai pengusiran, dan Pasal 33 yang mengatur tentang larangan pengusiran atau pengembalian atau yang biasa dikenal dengan *non refoulment*.<sup>29</sup> Prinsip tersebut melarang negara yang didatangi oleh pengungsi melakukan pengusiran atau pengembalian pengungsi ke negara asalnya yang menyebabkan kelangsungan hidup dan kebebasan mereka terancam karena adanya perbedaan ras, agama, kebangsaan, keanggotaannya dalam suatu kelompok sosial tertentu. Dalam melakukan perlindungan terhadap pengungsi, dilakukan dengan beberapa metode perlindungan. Hal tersebut dilakukan untuk memastikan bahwa kegiatan perlindungan dilaksanakan secara sistematis dan bertanggung jawab, mengutamakan jender dan usia, mendorong pendekatan pembangunan masyarakat, serta memastikan pendekatan berdasarkan hak.

Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi sudah diatur mengenai prinsip perlindungan pengungsi serta metode perlindungan terhadap pengungsi, namun sampai saat ini masih terdapat beberapa kesulitan dalam melaksanakan penanganan pengungsi. Kesulitan dalam penanganan pengungsi dapat digambarkan melalui dua buah model penanganan yaitu :

---

<sup>29</sup> Dr. Atik Krustiyati, S.H., M.S, *Op.Cit.*, hlm.87.

- a. Model keamanan yaitu menekankan pada hak-hak penguasa (negara), karena pengungsi seringkali dipandang sebagai ancaman yang mengganggu negara, sehingga harus selalu dikontrol.
- b. Model hak-hak individu yaitu menekankan pada hak-hak individu, karena pengungsi dipandang sebagai individu yang harus dilindungi menurut Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol Tahun 1967 tentang Status Pengungsi.<sup>30</sup>

## 2. UNHCR Sebagai Badan Perlindungan Pengungsi

Peran merupakan perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat.<sup>31</sup> Soekanto mengatakan peran mencakup tiga hal yaitu meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi, serta peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.<sup>32</sup> Dalam menangani pengungsi, organisasi internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memiliki peran untuk melindungi pengungsi. PBB telah membentuk badan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) guna memenuhi hak-hak para pengungsi sebagaimana tertuang dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM),

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 89.

<sup>31</sup> Departemen pendidikan nasional, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa Edisi Keempat*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm.1398.

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto, 2009, *Sosiologi Suatu Pengantar Edisi Baru*, Rajawali Pers Jakarta, Jakarta, hlm. 213.

sehingga lembaga internasional yang berkompeten dengan urusan pengungsi adalah *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).<sup>33</sup>

Pada butir kedua DUHAM yang menegaskan bahwa hak-hak para pengungsi mencakup hak untuk hidup, hak untuk mendapat kebebasan dan keamanan pribadi, dimana kondisi ini tidak mereka dapat di negaranya dan juga tidak mampu diberikan oleh pemerintah, PBB membentuk UNHCR sebagai salah satu bentuk implementasi DUHAM.<sup>34</sup> UNHCR adalah suatu organisasi kemanusiaan dan semata-mata hanya bersifat non-politik yang bergerak untuk memberikan perlindungan dan pertolongan terhadap pengungsi.<sup>35</sup> Oleh karena itu, UNHCR memiliki fungsi utama yaitu untuk memberikan perlindungan internasional, memberikan solusi jangka panjang bagi persoalan pengungsi serta mempromosikan hukum pengungsi internasional. Hal tersebut ditegaskan oleh Goodwin Gill dalam buku hukum pengungsi internasional karangan Wagiman yang mengatakan “*UNHCR has a unique statutory responsibility to provide international protection to refugee and, together with government, to seek permanent solution to their problem*”.<sup>36</sup> Maka berdasarkan fungsi tersebut UNHCR memiliki peran penting dalam menangani kasus pengungsi untuk melindungi HAM pengungsi. Hal tersebut dikarenakan perlindungan HAM

<sup>33</sup> Wagiman, 2012, *Hukum Pengungsi Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 188.

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm.189.

<sup>35</sup> UNHCR, 2003, *Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners*, UNHCR, Geneva, hlm.3.

<sup>36</sup> Wagiman, *Op.Cit.* hlm.189.

merupakan sesuatu yang bersifat wajib dilakukan (*conditio sine qua non*) bagi negara modern yang telah menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi.<sup>37</sup>

Pada awalnya, kewenangan utama UNHCR adalah untuk memfasilitasi pemukiman bagi para pengungsi. Namun, seiring perkembangan jaman, ruang lingkup aktifitas UNHCR semakin meluas ke aktivitas-aktivitas lainnya seperti :

- a. Mempromosikan pembuatan dan peratifikasian konvensi-konvensi internasional tentang perlindungan dan mengawasi aplikasinya serta mengusulkan amandemennya;
- b. Mempromosikan melalui perjanjian-perjanjian khusus dengan pemerintah setiap ketentuan yang diperkirakan dapat memperbaiki keadaan pengungsi dan mengurangi jumlah pengungsi yang membutuhkan perlindungan;
- c. Membantu usaha-usaha pemerintah dan swasta untuk mempromosikan repatriasi sukarela atau pengasimilasian dikomunitas di negara baru;
- d. Mempromosikan penerimaan pengungsi, dengan tidak mengenyampingkan orang-orang yang benar-benar dalam keadaan yang sangat miskin;

---

<sup>37</sup> Andrey Sujatmoko, S.H., M.H., 2015, *Hukum HAM dan Hukum Humaniter*, Rajagrafindo Persada, Depok, hlm.177.

- e. Mempercepat memperoleh izin bagi pengungsi untuk mentransfer aset mereka terutama untuk kebutuhan pemukiman kembali (*resettlement*);
- f. Memperoleh informasi dari pemerintah-pemerintah tentang jumlah dan keadaan pengungsi di wilayah mereka dan hukum serta peraturan-peraturan yang mengatur tentang pengungsi;
- g. Mengadakan hubungan baik dengan organisasi-organisasi swasta untuk mengatasi pengungsi;
- h. Mengadakan hubungan baik dengan organisasi-organisasi swasta untuk mengatasi pengungsi;
- i. Memberikan fasilitas koordinasi terhadap usaha-usaha koordinasi swasta yang terkait dalam meningkatkan kesejahteraan pengungsi.<sup>38</sup>

Selain itu, UNHCR juga mengembangkan program-program khusus untuk membantu kelompok-kelompok khusus.<sup>39</sup>

Secara umum UNHCR memiliki konsep yang berisikan pencegahan pemulangan kembali, bantuan dalam proses pemberian suaka, bantuan dan nasihat hukum, pemajuan penyelenggaraan keamanan fisik bagi pengungsi, pemajuan dan membantu pemulangan kembali secara sukarela dan membantu para pengungsi untuk bermukim kembali.<sup>40</sup> Selain itu, UNHCR bekerjasama dengan pemerintah negara untuk memperkuat proses registrasi dan bersama-sama menerbitkan

---

<sup>38</sup> Achmad Romsan.dkk, *Op.Cit.*, hlm.169-170.

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm.165.

<sup>40</sup> Wagiman,*Op. Cit.*,hlm.189-190.

dokumen identitas dari pengungsi. UNHCR juga memberikan surat yang menyatakan bahwa individu yang bersangkutan merupakan tanggung jawab sebuah organisasi, hal ini dapat mengurangi kerawanan pengungsi terhadap deportasi dan penahanan semena-mena serta melindungi mereka dari penolakan atas hak-hak nya.<sup>41</sup> Pasal 35 Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi dan Pasal II Protokol Tambahan Tahun 1967 mengatur bahwa negara peserta perjanjian harus bekerjasama dengan UNHCR.<sup>42</sup> Negara pihak Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi juga diharuskan memberikan informasi yang relevan mengenai data statistik, sehingga UNHCR memiliki peran untuk mendukung negara dan berkontribusi dalam memberikan perlindungan pengungsi dengan cara :

- a. Mempromosikan akses dan implementasi dari konvensi dan hukum pengungsi
- b. Memastikan bahwa pengungsi diberikan hak suaka dan tidak dipaksa pulang ke negara asalnya
- c. Mendorong adanya prosedur yang layak untuk menentukan apakah seseorang dianggap sebagai pengungsi sesuai dengan ketentuan dalam konvensi 1951
- d. Mencarikan solusi permanen bagi pengungsi.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> UNHCR, 2005, *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional*, UNHCR, Switzerland, hlm.135.

<sup>42</sup> Lihat Pasal 35 Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi

<sup>43</sup> Melindungi Pengungsi & Peran UNHCR, *UNHCR Media Relations and Public Information Service, Geneva*

Selain bekerjasama dengan negara pihak konvensi 1951, UNHCR juga bekerjasama dengan badan PBB lainnya seperti

- a. *OCHA (United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)* yang bertugas mengkoordinir bantuan PBB dalam krisis kemanusiaan yang melampaui kemampuan dan mandat satu lembaga terutama pada keadaan pemulangan pengungsi dan IDP
- b. *WFP (World Food Programme)* yang bertugas memberikan bantuan kebutuhan pangan hingga ke kamp-kamp pengungsi
- c. *UNICEF (United Nation Children's Fund)* yang memiliki tugas mempromosikan hak anak melalui program-program yang terfokus pada kesehatan, gizi, pendidikan, pelatihan dan pelayanan sosial untuk anak secara sukarela serta kegiatan *UNICEF* atas nama pengungsi anak
- d. *WHO (World Health Organization)* yang mengarahkan dan mengkoordinir tugas kesehatan internasional dan aktif berkampanye tentang imunisasi dan kesehatan reproduksi
- e. *UNDP (United Nation Development Programme)* yang mengkoordinir semua kegiatan pembangunan PBB termasuk mengawasi kegiatan pembangunan jangka panjang menyusul terjadinya darurat pengungsi serta membantu proses integrasi pengungsi ke negara-negara suaka atau reintegrasi ke negara asal
- f. *UNAIDS (Office of the United Nation High Commissioner for Human Rights)* yang mengkoordinir gerakan PBB untuk hak asasi

manusia serta memberikan tanggapan terhadap pelanggaran berat hak asasi manusia.<sup>44</sup>

## **B. Tinjauan Umum Perlindungan Pengungsi di Indonesia**

### **1. Keberadaan Pengungsi di Indonesia**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Keempat Pasal 27 ayat (1) menentukan bahwa warga negara sama kedudukannya dalam hukum dan pemerintah.<sup>45</sup> Dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mengatur bahwa setiap orang berhak untuk mencari suaka untuk memperoleh perlindungan dari negara lain.<sup>46</sup> Dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga diatur bahwa setiap orang berhak untuk bertempat tinggal dan berkehidupan yang layak.<sup>47</sup> Oleh karena itu, pengungsi yang berada di Indonesia sebelum mendapatkan perlindungan dari negara pihak ketiga dimasukkan kedalam Rudenim.

*Immigration Detention Center* atau dalam bahasa Indonesia disebut Rumah Detensi Imigrasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian mengatur bahwa rumah detensi imigrasi adalah unit pelaksana teknis yang menjalankan fungsi Keimigrasian sebagai tempat penampungan sementara bagi orang asing

---

<sup>44</sup> Pengenalan tentang Perlindungan Internasional, Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Urusan Pengungsi, hlm.16

<sup>45</sup> Lihat ketentuan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>46</sup> Lihat ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999.

<sup>47</sup> *Ibid*, Pasal 40.

yang dikenai tindakan administratif keimigrasian.<sup>48</sup> Menurut Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor M.05.II.02.01 Tahun 2006 tentang Rumah Detensi Imigrasi, bahwa penempatan orang asing di Rudenim dikarenakan :

- a. Berada di wilayah Republik Indonesia tanpa memiliki izin keimigrasian yang sah;
- b. Menunggu proses pemulangan atau pengusiran/deportasi;
- c. Menunggu keputusan Menteri Hukum dan HAM mengenai permohonan keberatan yang diajukan;
- d. Terkena tindakan keimigrasian; dan
- e. Telah selesai menjalani hukuman dan belum dapat dipulangkan atau pengusiran/pendeportasian.<sup>49</sup>

Rudenim mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas pokok Kementrian Hukum dan HAM Republik Indonesia dibidang Pendetensian orang asing. Oleh karena itu, untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Rudenim mempunyai beberapa fungsi yang harus dilaksanakan dengan baik terhadap pengungsi yang tercantum dalam Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM Republik Indonesia Nomor M.01-PR.07.04 Tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Cara Kerja Rumah Detensi Imigrasi, diantaranya yaitu :

- 1) Melaksanakan tugas penindakan;
- 2) Melaksanakan tugas pengisolasian;

---

<sup>48</sup> Lihat ketentuan pasal 1 angka 33 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

<sup>49</sup> Lihat Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor M.05.II.02.01 Tahun 2006 tentang Rumah Detensi Imigrasi.

3) Melaksanakan tugas pemulangan dan pengusiran/deportasi.<sup>50</sup>

## 2. Kewajiban Indonesia Sebagai Negara Bukan Pihak Konvensi

Adanya instrumen internasional yang telah disepakati oleh negara-negara tentang pengungsi memberikan makna bahwa masalah perlindungan yang diberikan terhadap pengungsi dulunya merupakan perlindungan yang diberikan berdasarkan hukum kebiasaan internasional, dan telah memperoleh penegasan dalam hukum internasional, khususnya hukum pengungsi. Hukum pengungsi internasional mengandung prinsip-prinsip hukum internasional yang bersifat universal, sehingga pada dasarnya hukum pengungsi internasional merupakan penegasan dari hukum kebiasaan internasional atau *International Customary Law*. Prinsip-prinsip hukum internasional universal yang terkandung dalam hukum pengungsi internasional tersebut berarti mengikat negara mana saja, tanpa mempertimbangkan negara peserta konvensi maupun negara bukan peserta konvensi tersebut.

Terdapat lima prinsip umum yang berkaitan dengan hukum pengungsi internasional yang mengikat negara mana saja. Lima prinsip umum itu diantaranya prinsip suaka, prinsip *non-extradisi*, prinsip *non-refoulement*, hak dan kewajiban negara terhadap pengungsi, kemudahan-kemudahan dan fasilitas yang diberikan negara kepada pengungsi.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Lihat Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM Republik Indonesia Nomor M.01-PR.07.04 Tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Cara Kerja Rumah Detensi Imigrasi, Pasal 3.

<sup>51</sup> Dr. Atik Krustiyati, S.H., M.S., *Op.Cit.*, hlm.85

Indonesia merupakan salah satu negara bukan pihak konvensi. Walaupun negara bukan pihak konvensi, Indonesia tetap memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap pengungsi. Hal tersebut dikarenakan adanya prinsip kebiasaan internasional yang telah ditegaskan dalam hukum pengungsi internasional yakni diantaranya prinsip *non refoulment* yang melarang untuk dilakukan pengembalian pengungsi dengan cara apapun ke negara atau wilayah dimana hidup dan kebebasannya terancam dikarenakan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politiknya.

### **3. Peran UNHCR Dalam Pelaksanaan Perlindungan Pengungsi di Indonesia**

Berdasarkan mandat UNHCR, dalam menyelesaikan kasus pengungsi UNHCR selalu berupaya untuk mencari penyelesaian masalah yang permanen. Dalam solusi permanen, terdapat 3 pemecahan yang diberikan, yaitu :

- 1) Dikembalikan ke negara asal.
- 2) Dimukimkan di negara pemberi suaka pertama.
- 3) Dimukimkan di negara ketiga.<sup>52</sup>

UNHCR juga mencari upaya penyelesaian persoalan pengungsi yang biasa dikenal dengan *durable solution*. Salah satu solusi yang paling baik adalah Repratiasi sukarela ke negara asalnya yang dinilai merupakan

---

<sup>52</sup> Achmad Romsan.dkk, *Op.Cit.*, hlm.167.

solusi yang diinginkan bagi sebagian besar pengungsi dunia. Namun demikian, hal ini tidak selalu dapat dilakukan, dalam kasus ini UNHCR membantu orang-orang untuk membangun kehidupan mereka di tempat lain, apakah dinegara pemberi suaka atautakah di negara ketiga yang mau menerima para pengungsi.<sup>53</sup> Jika hal itu tidak tercapai maka ada salah satu alternatif lain dalam menangani pengungsi yaitu integrasi dalam komunitas tuan rumah. Integrasi dalam komunitas tuan rumah merupakan proses yang kompleks karena menempatkan banyaknya tuntutan baik kepada individu maupun negara penerima. Namun, hal ini juga memberikan manfaat kepada pengungsi dalam hal berkontribusi secara sosial dan ekonomi.<sup>54</sup>

UNHCR menerapkan 2 prinsip penting yaitu prinsip *Non Refoulment* serta prinsip *Non Discrimination*. Prinsip *Non Refoulment* merupakan prinsip melarang untuk dilakukan pengembalian pengungsi dengan cara apapun ke negara atau wilayah dimana hidup dan kebebasannya terancam dikarenakan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politiknya. Pengecualian terhadap asas *non refoulment* ini hanya dapat dilakukan jika pengungsi tersebut merupakan ancaman bagi keamanan nasional atau telah dijatuhi hukuman atas kejahatan yang serius,berbahaya bagi masyarakat. Namun, tidak berlaku jika individu tersebut menghadapi

---

<sup>53</sup> Dr.Atik Krustiyati, S.H., M.S, *Op.Cit.*,hlm.82.

<sup>54</sup> <http://www.unhcr.org/solutions.html>, diakses pada tanggal 16 November 2017 pukul 19.57.

resiko penyiksaan atau perlakuan hukum yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat.<sup>55</sup>

Prinsip *Non-Discrimination* adalah prinsip yang harus diterapkan kepada negara-negara agar negara melindungi pengungsi tanpa melihat dari segi ras, agama, atau negara asal. Selain dari 2 prinsip utama tersebut UNHCR juga menerapkan aturan mengenai pengungsi juga mempunyai hak untuk mendapatkan pekerjaan yang layak untuk memenuhi kebutuhannya serta mendirikan suatu perusahaan dagang dan pekerjaan bebas lainnya yang harus sesuai dengan ketentuan yang telah diakui.<sup>56</sup> Hal tersebut tertuang dalam Pasal 17 Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi yang mengatur pekerjaan yang menghasilkan upah serta Pasal 19 Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi yang mengatur mengenai hak pengungsi untuk mendapatkan profesi bebas. Kewajiban suatu negara singgah maupun negara pihak ketiga yang menerima pengungsi untuk memberikan hak pekerjaan kepada para pengungsi ini merupakan pekerjaan yang sesuai dengan ketentuan umum dan tidak melanggar ketentuan, baik ketentuan nasional tempat pengungsi tersebut maupun ketentuan internasional.

---

<sup>55</sup> UNHCR, *Op. Cit.*, hlm.47.

<sup>56</sup> <http://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2014/10/Perlindungan-Pengungsi-Refugee-Menurut-Hukum-Internasional.pdf>, diakses pada 16 November 2017 pukul 11.38.

### **C. Peranan UNHCR Dalam Pelaksanaan Perlindungan Pengungsi di Indonesia Sebagai Negara Bukan Peserta Konvensi Status Pengungsi 1951 (Studi Kasus Pada Rumah Detensi Imigran Riau)**

Secara geografis letak Provinsi Riau dan Kota Pekanbaru yang berbatasan langsung dengan negara tetangga yakni Singapura, Malaysia, dan Vietnam merupakan posisi yang sangat strategis baik dalam perlintasan perdagangan maupun lalu lintas keluar masuknya warga Indonesia maupun warga asing. Letak geografis yang strategis tersebut menyebabkan kegiatan keimigrasian yang ada di Pekanbaru sangat penting. Hal tersebut dikarenakan jumlah pengungsi yang ada di Kota Pekanbaru semakin bertambah. Tujuan utama para imigran gelap dan pengungsi yang ada di Indonesia khususnya di kota Pekanbaru awalnya bukanlah negara Indonesia, melainkan tujuan utama mereka ialah Negara Australia, namun dikarenakan letak geografis Kota Pekanbaru yang sangat strategis dan Indonesia sangat menjunjung tinggi penegakan HAM, maka imigran gelap dan pengungsi tersebut di tangkap. Berdasarkan data yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan oleh penulis total jumlah pengungsi yang ada di Rudenim Pekanbaru hingga bulan Oktober 2017 sebanyak 270 orang.<sup>57</sup>

Sejak dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, maka segala urusan orang asing illegal yang masuk ke wilayah Indonesia dilimpahkan langsung kepada Rudenim. Berdasarkan Pasal 9 huruf D Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun

---

<sup>57</sup> Data diperoleh dari hasil penelitian di Rudenim Pekanbaru pada tanggal 11 Desember 2017, pukul 14.00

2016 ditegaskan bahwa pengungsi yang ditemukan harus segera diserahkan kepada Rudenim di pelabuhan atau daratan terdekat.<sup>58</sup> Namun Pasal 10 dan 11 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri menegaskan bahwa apabila di pelabuhan atau daratan terdekat belum terdapat Rudenim sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 9 huruf D, maka pengungsi diserahkan kepada kantor imigrasi di wilayah setempat, apabila di wilayah setempat pun tidak memiliki kantor imigrasi maka penyerahan pengungsi dilakukan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia setempat.<sup>59</sup>

Jumlah pengungsi yang ada di Rudenim Kota Pekanbaru semakin hari semakin bertambah, hal ini dapat dilihat dari Rudenim Kota Pekanbaru yang sudah melebihi kapasitas penampungan yang sesungguhnya. Sehingga pemerintah daerah bekerjasama dengan kantor Imigrasi kelas I kota Pekanbaru dan pihak lainnya untuk menempatkan para pengungsi tersebut di beberapa tempat seperti beberapa wisma yang ada di Kota Pekanbaru yang disebut dengan *Community House* yang merupakan tempat penampungan sementara para pengungsi yang sedang menunggu untuk penempatan kenegara ketiga.

Dalam Rudenim, pengungsi juga harus mematuhi beberapa aturan yang telah dibuat oleh petugas Rudenim Pekanbaru berdasarkan beberapa ketentuan umum mandat UNHCR. Rudenim Pekanbaru telah mengeluarkan aturan tata tertib bagi pengungsi (*Refugee*) pada akomodasi (*Community*

---

<sup>58</sup> Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Pasal 9

<sup>59</sup> Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Pasal 10, Pasal 11

*Housing*) dibawah pengawasan Rudenim Pekanbaru. Tata tertib tersebut bertujuan agar pengungsi yang berada di Rudenim tertib serta untuk keamanan dan kenyamanan antar pengungsi serta masyarakat sekitar. Tata tertib tersebut berisi tiga bagian yaitu bagian pertama yang berisi kewajiban para pengungsi, bagian kedua yang berisi larangan terhadap pengungsi dan bagian ketiga merupakan sanksi yang diberikan terhadap pelanggaran tata tertib yang dilakukan oleh pengungsi. Adanya tata tertib yang dibuat oleh Rudenim Riau tersebut yaitu :

1. Setiap pengungsi wajib :
  - a. Mematuhi segala peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia dan peraturan yang berlaku di Rudenim Pekanbaru;
  - b. Patuh, taat, dan menghormati petugas;
  - c. Menjaga kebersihan diri dan lingkungan hunian serta wajib mengikuti kegiatan yang dilaksanakan untuk kebersihan lingkungan;
  - d. Turut menjaga dan memelihara seluruh fasilitas yang berada di tempat akomodasi/*community housing*;
  - e. Menggunakan pakaian rapi dan sopan di lingkungan tempat akomodasi/*community housing*;
  - f. Berada di kamar/hunian masing-masing pada saat pengecekan kamar oleh petugas;
  - g. Berperilaku sopan santun dan menghargai budaya Indonesia;

h. Menyerahkan kartu izin keluar sementara/kartu pengawasan serta wajib menggunakan kartu identitas diri saat berpergian keluar akomodasi/*community housing*.<sup>60</sup>

2. Setiap pengungsi dilarang :

- a. Melakukan kegiatan asusila dan/atau penyimpangan seksual di dalam maupun di luar tempat akomodasi/*community housing*;
- b. Menyimpan, membuat, membawa, mengedarkan dan/atau mengkonsumsi narkoba dan minuman keras;
- c. Melakukan tindakan kekerasan baik kekerasan fisik maupun psikis secara verbal terhadap sesama pengungsi dan petugas imigrasi;
- d. Mengeluarkan perkataan kasar dan bersifat provokatif yang dapat menimbulkan terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban;
- e. Melakukan aktivitas yang dapat menimbulkan gangguan keamanan dan ketertiban;
- f. Meninggalkan tempat akomodasi/*community housing* tanpa izin kepada petugas;
- g. Melakukan perusakan terhadap fasilitas tempat akomodasi/*community housing*;
- h. Melakukan pencurian, pemerasan, perjudian atau penipuan;
- i. Mengadakan pertemuan di tempat-tempat umum diluar tempat akomodasi/*community housing*;

---

<sup>60</sup> Data diperoleh dari hasil wawancara dengan kepala Rudenim Pekanbaru Junior M Sigalingging, pada tanggal 11 Desember 2017 pukul 15.00

- j. Membentuk, menyebarkan dan mengikuti organisasi yang bertentangan dengan nilai agama dan peraturan pemerintah Republik Indonesia;
  - k. Mengendari sepeda motor dan/atau mobil di seluruh wilayah Republik Indonesia;
  - l. Dilarang merokok di dalam kamar dan dapur;
  - m. Izin keluar diberikan setiap hari dimulai pada pukul 07.00 WIB dan harus kembali paling lambat jam 20.00 WIB serta dilarang keras keluar dari area Pekanbaru;
  - n. Pengungsi yang ingin berobat ke rumah sakit wajib melapor kepada petugas penjagaan untuk mendapatkan izin keluar sementara;
  - o. Setiap pengungsi yang mendapatkan rekomendasi lanjutan ke rumah sakit dan membutuhkan penerjemah yang berasal dari pengungsi lainnya tidak dibenarkan menambah waktu izin keluar.
  - p. Saling hormat-menghormati terhadap sesama pengungsi dan mampu menahan serta mengontrol diri;<sup>61</sup>
3. Sanksi terhadap pelanggaran :
- Apabila pengungsi melanggar segala peraturan yang berlaku dan tata tertib di tempat akomodasi/*community housing* akan dikenakan sanksi sebagai berikut :
- a. Tidak mendapatkan izin keluar;
  - b. Pengisolasian di Rudenim Pekanbaru;

---

<sup>61</sup> *Ibid*

- c. Pemandahan ke Rudenim lain di Indonesia;
- d. Untuk pengungsi keluarga, pelanggaran yang dilakukan oleh anak yang berumur dibawah 15 tahun maka sanksi dikenakan kepada orang tua.<sup>62</sup>

Selain sanksi yang ada dalam tata tertib yang telah dibuat dalam Rudenim tersebut, pengungsi yang melakukan pelanggaran juga dapat diberikan sanksi sesuai dengan hukum yang berlaku di Indonesia. Hal ini dikarenakan adanya prinsip yurisdiksi teritorial suatu negara yang berlaku bagi siapapun yang melakukan pelanggaran menurut hukum suatu negara dan dapat diadili menggunakan hukum negara tempat pelanggaran terjadi. Dalam menangani dan memeriksa para pengungsi, petugas Rudenim harus selalu bekerjasama/berkoordinasi dengan pihak UNHCR. UNHCR memiliki peran untuk melengkapi peran negara dan berkontribusi dalam perlindungan pengungsi yaitu dengan cara :

1. Mendukung penyertaan dalam, dan pelaksanaan dari, konvensi dan hukum pengungsi.
2. Menjamin agar pengungsi diperlakukan sesuai standard dan hukum internasional yang diakui.
3. Menjamin agar pengungsi diberikan suaka dan tidak dipaksa untuk kembali ke negara asal.

---

<sup>62</sup> *Ibid*

4. Mendukung diterapkannya prosedur yang sesuai untuk menentukan seorang pengungsi sesuai dengan ketentuan dalam konvensi 1951 dan protokol New York 1967.
5. Mencari solusi berkelanjutan/jangka panjang terhadap permasalahan pengungsi.<sup>63</sup>

Dalam menangani kasus pengungsi yang ada di Indonesia, UNHCR memberikan beberapa status kepada orang asing yang masuk ke Indonesia secara ilegal, yaitu :

1. Imigran tanpa status (*Unregistered*) merupakan imigran yang dimana setelah datanya diselidiki oleh pihak UNHCR ternyata dinegaranya tidak terjadi perang dan yang lainnya bahkan tidak terdaftar dalam data UNHCR sebagai imigran yang akan dilindungi oleh PBB.
2. Imigran pencari suaka (*Asylum Seeker*) merupakan imigran yang setelah datanya diselidiki oleh pihak UNHCR bahwa dinegara asalnya terjadi perang dan imigran tersebut tertindas baik dari segi sosial, politik dan ekonomi. Imigran ini mendapat perlindungan dari PBB dan akan diupayakan untuk mencarikan negara ketiga yang akan menerima mereka sehingga status mereka berubah menjadi pengungsi.
3. Pengungsi (*Refugee*) adalah imigran yang statusnya akan dikirim ke negara ketiga dalam memenuhi kehidupan layak dari negara asalnya dan akan mendapat perlindungan dari PBB.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Hasil wawancara dengan Staff UNHCR Riau yang berada di Rudenim Pekanbaru, pada tanggal 11 Desember 2017, pukul 11.00

<sup>64</sup> Hasil wawancara dengan Staff UNHCR Riau yang berada di Rudenim Pekanbaru, pada tanggal 11 Desember 2017, pukul 11.00

Pemberian status tersebut dilakukan oleh UNHCR melalui data permohonan pengungsi yang masuk ke UNHCR. Setelah data tersebut masuk, pihak UNHCR akan melakukan pengecekan data dan wawancara dengan imigran untuk dapat menentukan status imigran tersebut apakah dapat ditingkatkan menjadi pengungsi atau tidak. Dalam penentuan status tersebut calon pengungsi yang permohonannya ditolak dapat mengajukan banding.<sup>65</sup> Penentuan status ini merupakan salah satu kesulitan dalam hal penanganan imigran ilegal. Hal tersebut dikarenakan Indonesia belum meratifikasi Konvensi Jenewa tahun 1951 tentang pengungsi, sehingga penentuan status pengungsi hanya dapat dilakukan oleh pihak UNHCR. Jika hal tersebut dibiarkan terus menerus, maka jumlah pengungsi di Indonesia akan semakin bertambah karena pengungsi yang ada di Indonesia akan menunggu penentuan negara pihak ketiga dari UNHCR.

Dalam upaya menangani pengungsi, UNHCR dan pemerintah memiliki beberapa hambatan diantaranya yaitu :

1. Berapa lama waktu yang dapat diberikan aparat yang membantu untuk menjamin penampungan sementara.
2. Koordinasi yang kurang dari informan yang berada dilapangan kepada pihak pemerintah, serta sulitnya mendapat data yang valid mengenai informasi yang ada (data yang berubah-ubah)

---

<sup>65</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Registrasi, Administrasi & Pelaporan Rudenim Riau Adrianus Tonny, pada tanggal 11 Desember 2017, pukul 14.00

3. Kapasitas yang tidak sebanding dengan pekerjaan yang harus diselesaikan, jumlah personil yang sedikit dan harus menyelesaikan pekerjaan berat dan banyak
4. Banyaknya pengungsi yang tidak sabar untuk menunggu penempatan ke negara tujuan maupun negara pihak ketiga
5. Respon yang terkadang kurang baik dialami oleh pengungsi dari penduduk lokal yang mengakibatkan pemerintah sulit untuk melakukan penanganan dengan cepat dan tepat.<sup>66</sup>

Adanya hambatan yang dihadapi UNHCR dalam menangani pengungsi, UNHCR juga telah menempuh beberapa upaya dalam menangani pengungsi yang ada di Indonesia khususnya dalam Rudenim Kota Pekanbaru, yaitu :

1. Terlibatnya UNHCR dengan pengungsi di Indonesia yang merupakan suatu negara yang belum menjadi anggota Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol 1967, selain itu Indonesia juga belum memiliki peraturan khusus yang mengatur mengenai mekanisme penentuan status pengungsi, sehingga UNHCR merupakan sebuah organisasi internasional yang mengurus pengungsi, memproses dan mengolah data permohonan status para pengungsi itu secara mandiri. Setiap pencari suaka yang mengajukan kenaikan status menjadi pengungsi akan diwawancarai didampingi dengan seorang penerjemah yang berkompeten. UNHCR juga memiliki kewenangan untuk memberi sebuah keputusan atas hasil

---

<sup>66</sup> Princen Simatupang, Peran UNHCR dalam Perlindungan Warga negara Asing di Indonesia, Fakultas hukum, Volume 2 Nomor 2, Oktober 2015

wawancara yang telah dilakukan kepada pencari suaka yang mengajukan permohonan status pengungsi. Keputusan yang diberikan oleh UNHCR haruslah disertai dengan alasan yang jelas sebagai landasan dasar keputusan tersebut. Pencari suaka yang permohonan status pengungsinya ditolak dapat mengajukan banding. Bagi para pencari suaka yang permohonan status pengungsinya diterima, UNHCR akan terus berupaya untuk mencari solusi yang berkelanjutan bagi para pengungsi. Solusi yang diberikan UNHCR kepada para pengungsi biasanya dengan mencari pemukiman kembali ke negara lain yang mana UNHCR bekerja sama erat dengan negara-negara lain.

2. UNHCR juga melakukan upaya mempromosikan penerapan hukum pengungsi. UNHCR mendorong agar dikembangkannya suatu peraturan nasional untuk membantu pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi. UNHCR juga telah mengadakan diskusi dengan pemerintah Indonesia agar menerapkan 10 point rencana aksi untuk menangani pengungsi yang memerlukan perlindungan dalam suatu pergerakan penduduk secara besar-besaran.
3. UNHCR melakukan kegiatan untuk membantu Indonesia dan negara-negara di kawasan Asia Tenggara untuk menginstitutionalisasikan kesiapan darurat bencana, sehingga UNHCR semakin fokus terhadap

kegiatannya untuk mendukung terciptanya kerjasama antar negara di kawasan Asia Tenggara.<sup>67</sup>

Selain UNHCR, pemerintah Indonesia juga bekerjasama dengan *International Organization for Migrants* (IOM) yang telah dilakukan sejak tahun 1999. IOM bekerjasama dengan pemerintah untuk menangani permasalahan pengungsi. IOM bertugas untuk memberikan bantuan materiil terhadap pengungsi yang ada, namun IOM juga bertugas memberitahukan kepada para pengungsi mengenai hak-hak mereka sebagai pengungsi. IOM bertugas memberikan layanan perawatan dan pemeliharaan kepada para pengungsi pada saat para pengungsi dievaluasi oleh UNHCR.

Upaya yang telah dilakukan oleh UNHCR dalam memecahkan permasalahan pengungsi telah dilakukan dengan beberapa konsep. Salah satu konsep yang telah dilakukan UNHCR untuk menangani permasalahan pengungsi yaitu pemulangan pengungsi ke negara asal pengungsi masing-masing serta penciptaan kondisi-kondisi di negara-negara tersebut sehingga orang-orang yang telah kembali tidak melarikan diri lagi dan pengungsi baru tidak terjadi lagi.<sup>68</sup> Selain itu, UNCHR juga telah melakukan beberapa pendekatan dalam mengatasi permasalahan pengungsi di Indonesia yaitu :

1. Mengadakan perundingan dengan negara-negara yang dapat diajak untuk menampung para pengungsi, *final destination* , sehingga mempercepat proses penempatan pengungsi ke negara ketiga;

---

<sup>67</sup> Hasil wawancara dengan Staff UNHCR Riau yang berada di Rudenim Pekanbaru, pada tanggal 11 Desember 2017, pukul 11.00

<sup>68</sup> Dr. Atik Krustiyati, S.H., M.S, *Op.Cit.*, hlm.78

2. Membangun *Processing Centre* dan bekerjasama dengan negara-negara lain khususnya PBB dan UNHCR. Tujuannya untuk menarik opini dunia terhadap penyelesaian masalah pengungsi yang tidak hanya merupakan masalah regional semata, tetapi merupakan masalah dunia karena menyangkut kemanusiaan dan peradilan, sehingga dengan melibatkan dunia, diharapkan penyelesaian permasalahan pengungsi dapat ditanggung secara bersama-sama;
3. Pemerintah Indonesia mengadakan pendekatan dengan pihak negara asal pengungsi, agar mereka melakukan kebijaksanaan konstruktif untuk membatasi mengalirnya pengungsi ke Indonesia.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> *Ibid*