

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG.

Pemenuhan hak-hak setiap orang merupakan suatu tanggung jawab yang harus dijamin oleh negara darimana orang itu berasal. Namun jika negara belum mampu memberikan/menciptakan rasa aman dan nyaman serta memenuhi hak-hak warganya, maka perlindungan internasional hadir untuk memenuhi tanggung jawab negara tersebut. Selama belum terjaminnya keamanan dan kenyamanan kepada setiap orang dalam hidupnya, maka secara naluri manusia orang-orang tersebut akan melakukan perpindahan ke tempat lain yang dapat memberikan keamanan dan kenyamanan bagi mereka.

Proses perpindahan tersebut dinamakan dengan migrasi. Migrasi merupakan perpindahan penduduk dengan tujuan untuk menetap dari suatu tempat ke tempat lain. Jenis Migrasi berdasarkan perpindahannya dibagi 2 yaitu Pertama, migrasi internal yaitu perpindahan yang terjadi dalam suatu negara. Kedua, migrasi internasional yaitu perpindahan penduduk dari suatu negara ke negara lain. Untuk migrasi internasional ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya migrasi ini diantaranya, faktor alam seperti bencana alam, faktor kemiskinan dan faktor perbuatan manusia. Faktor perbuatan manusia umumnya menjadi faktor umum terjadinya migrasi internasional. Beberapa contoh diantaranya, perang yang terjadi di dalam suatu negara sehingga terjadinya perpindahan warga ke negara lain untuk mendapatkan rasa aman, diskriminasi ras atau agama yang terjadi di suatu negara.

Seperti yang diungkapkan penulis diawal penulisan, tanggung jawab terhadap pemenuhan hak-hak warga negara merupakan tanggung jawab negara. Namun jika negara tidak mampu memenuhi hak tersebut maka perlindungan internasional hadir untuk memberikan perlindungan dan pemenuhan hak. Orang – orang yang memerlukan perlindungan ini biasa disebut sebagai Pencari Suaka dan Pengungsi. Pencari suaka merupakan orang-orang yang sedang mencari perlindungan untuk mendapatkan status sebagai pengungsi sedangkan menurut Konvensi 1951 tentang status Pengungsi, pengungsi adalah “Seseorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu dan keanggotaan politik tertentu, berada diluar negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari negara tersebut”. Mereka yang tidak memiliki kewarganegaraan atau mereka berada di luar negara dimana mereka bertempat tinggal sebelumnya, sebagai akibat dari suatu peristiwa, dan karena adanya rasa takut yang sedemikian rupa maka tidak bermaksud untuk kembali ke negara tersebut.¹

Sesuai Konvensi 1951 tentang Pengungsi dan Protokol New York 1967 yang merupakan traktat internasional yang menjabarkan hukum khusus yang mengatur pemberian perlindungan internasional. Pemberian perlindungan internasional diberikan oleh negara dimana individu mencari suaka. Setiap negara memiliki tugas untuk memberikan perlindungan serta pemenuhan hak-

¹ Achmad Romsan, dkk. 2003, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, Sanic Offser, Bandung, hlm 41.

hak pengungsi sesuai dalam konvensi. Negara-negara pihak yang menjadi peserta/penandatanganan dalam Konvensi 1951 dan Protokol New York 1967 mempunyai tanggung jawab seperti yang tertera dalam Bab 2 diantaranya hak status pribadi, hak milik bergerak dan tidak bergerak, hak karya seni perindustrian, hak serikat, hak akses ke pengadilan dan sebagainya. Namun, bagi negara-negara yang belum menjadi pihak di kedua instrument hukum pengungsi internasional, tanggung jawab terhadap pengungsi tidak dibebankan secara wajib sesuai dengan isi kedua instrument hukum pengungsi sedangkan bagi negara pihak dalam Konvensi 1951 dan/ atau Protokol 1967 perlindungan serta pemenuhan hak-hak terhadap pengungsi merupakan suatu kewajiban sesuai dengan ketentuan instrument tersebut.²

Agar negara dapat memberikan perlindungan terhadap pengungsi maka terlebih dahulu perlu adanya status pengungsi yang melekat pada individu-individu tersebut. Status Pengungsi lahir dari beberapa cara melalui Pengungsi Konvensi yaitu individu atau kelompok ditentukan sebagai pengungsi oleh aparat dari Negara yang menjadi penandatanganan Konvensi 1951/Protokol 1967. Cara lain adalah melalui Pengungsi Mandat/pengungsi yang menjadi perhatian kantor *United Nations High Commissioner for Refugee* (UNHCR), yaitu orang-orang yang menurut UNHCR digolongkan sebagai pengungsi menurut definisi Statuta atau Konvensi 1951.³

UNHCR memegang fungsi pemberian perlindungan internasional, di bawah naungan PBB kepada para pengungsi yang diatur lebih lanjut dalam

² Sakharina, Iin Karita ; Kadarudin, 2016 , *Hukum Pengungsi Internasional*, Pustaka Pena Press, Makassar, hlm 40.

³ UNHCR, 2005, *Pengenalan Tentang Perlindungan Internasional*, Switzerland, hal 69.

Statuta UNHCR. Kepada para pengungsi yang termasuk dalam ruang lingkup statuta UNHCR, UNHCR bertugas mencari solusi permanen masalah pengungsi dengan membantu pemerintah-pemerintah dan tergantung persetujuan dari pemerintah yang bersangkutan, organisasi, instansi swasta untuk memudahkan pemulangan sukarela para pengungsi termaksud pembauran mereka dalam komunitas-komunitas nasional baru.⁴

Namun di dalam faktanya sering terjadi perbedaan fakta sosial yang terjadi dengan hukum positif yang ada salah satunya ada di Indonesia. Indonesia sampai saat ini bukan negara pihak dan belum mengaksesi kedua instrument hukum pengungsi internasional yaitu Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Namun, fakta yang terjadi banyak pengungsi internasional yang menjadikan Indonesia sebagai negara transit sebelum pergi ke negara ketiga. Berdasarkan data hingga saat ini ada sekitar 14.000 pengungsi terdaftar di kantor UNHCR di Indonesia, 29% dari jumlah total yang terdaftar adalah anak-anak dan kebanyakan pengungsi di Indonesia datang dari Afghanistan(55%), Somalia(11%) dan Myanmar(6%).⁵ Salah satu wilayah yang menjadi tempat penampungan pengungsi ada di Kalideres, Jakarta Barat. Meski bukan menjadi negara pihak dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967, Indonesia dalam hal ini Pemprov DKI dengan alasan kemanusiaan secara sukarela bersedia menampung sementara para pengungsi. Total ada sekitar 1300an pengungsi yang ditampung di eks Gedung komando

⁴ Statuta Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa Urusan Pengungsi, BAB I Ketentuan Umum, pasal 1.

⁵ *Unhcr Indonesia*, Pengungsi di Indonesia 2018, <https://www.unhcr.org/id/> diakses pada 13 September 2019.

militer (Kodim) Kalideres Jakarta Barat. Tempat ini disediakan oleh Pemprov DKI untuk menampung sementara para pengungsi. Kebutuhan pangan para pengungsi disediakan Pemprov DKI melalui dinas sosial DKI. Namun karena adanya keterbatasan Indonesia dalam hal ini Pemprov DKI dalam menampung dan memenuhi kebutuhan pangan para pengungsi. Maka, Pemprov DKI menyerahkan kembali para pengungsi kepada UNHCR.

Penyerahan tersebut menandakan bahwa harusnya UNHCR memiliki kewajiban penuh untuk memenuhi hak-hak pengungsi. Pemenuhan hak-hak serta usaha UNHCR untuk melakukan kerja kerjsama guna mengatasi masalah pengungsi seperti yang terdapat dalam Statuta UNHCR dan Konvensi 1951 harusnya menjadi fakta yang terjadi. Namun, dalam kenyataannya hak-hak pengungsi yang terdapat dalam Bab 2 Konvensi 1951 tidak didapatkan oleh pengungsi di Kalideres. Minimnya solusi yang ditawarkan UNHCR untuk tempat penampungan pengungsi Kalideres telah menjadikan hak-hak pengungsi yang harusnya dipenuhi oleh UNHCR sebagai kewajibannya tidak terlaksana. Oleh karena itu, penulis ingin mengetahui bagaimanakah peran UNHCR dalam pemenuhan hak-hak pengungsi serta faktor-faktor apa yang menghambat pemenuhan hak-hak pengungsi di Kalideres.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dalam skripsi ini diangkat judul **“Peranan *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* Dalam Pemenuhan Hak-Hak Pengungsi Di Indonesia. (Studi Kasus Pengungsi Di Kalideres.)”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan di atas maka rumusan masalah yang diangkat dalam skripsi ini adalah :

1. Bagaimana peran UNHCR dalam pemenuhan hak-hak pengungsi di Kalideres?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat pemenuhan hak-hak pengungsi di Kalideres?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui peranan UNHCR dalam pemenuhan hak-hak pengungsi di Indonesia studi kasus pengungsi di Kalideres
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa yang menghambat pemenuhan hak-hak pengungsi di Kalideres

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk teoritis dan praktis :

1. Manfaat Teoritis.

Manfaat teoritis dari skripsi ini adalah untuk kepentingan Ilmu Pengetahuan yang diharapkan dapat memberikan manfaat dalam perkembangan bidang ilmu hukum khususnya hukum pengungsi dan lebih khususnya lagi mengenai peranan UNHCR dalam pemenuhan hak-hak pengungsi di Kalideres.

2. Manfaat Praktis.

Manfaat praktis dalam skripsi ini diharapkan bermanfaat bagi:

- a. UNHCR di Indonesia agar mendapat masukan dari hasil penelitian ini sehingga dapat mengambil langkah-langkah yang sebagaimana mestinya terkait dengan pengungsi di Kalideres ?
- b. Penulisan hukum ini sebagai salah satu persyaratan dalam menyelesaikan studi S1 di Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan hukum dengan judul **“Peranan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) Dalam Pemenuhan Hak-Hak Pengungsi Di Indonesia (Studi Kasus Pengungsi Di Kalideres)** bukan merupakan suatu plagiasi dari penulisan hukum orang lain. Penulisan hukum ini merupakan karya asli dari penulis. Sebagai pembanding penulis akan membandingkan 3 penulisan hukum lain yang berbeda:

1. Fifit Ayu Kartika, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, 2016. Judul Skripsi : **Peranan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) Dalam Menangani Pengungsi Etnis Rohingya di Indonesia.** Rumusan masalahnya adalah pertama, **Bagaimana peran UNHCR dalam menangani pengungsi etnis Rohingya di Indonesia?** Kedua, **Bagaimana mekanisme penanganan terhadap pengungsi etnis Rohingya berdasarkan regulasi nasional di Indonesia.**

Hasil penelitiannya adalah bahwa sebagai organisasi internasional yang mendapatkan mandat khusus oleh PBB terhadap penanganan

pengungsi khususnya pengungsi etnis Rohingya, UNHCR berperan penting sebagai inisiator, fasilitator, dan sebagai determinor status pengungsi dan bantuan terhadap pengungsi etnis Rohingya di Indonesia

2. Bernadus Yudhanto Nugroho, 080509878, Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2015. Judul Skripsi: **Peranan UNHCR Dalam Memberikan Bantuan Hukum Terhadap Bayi Yang Dilahirkan oleh Pengungsi Suriah di Kamp Pengungsian di Lebanon**. Rumusan masalahnya adalah **Bagaimanakan peranan UNHCR dalam memberikan bantuan hukum terhadap penentuan status kewarganegaraan bayi yang dilahirkan oleh pengungsi Suriah di kamp pengungsian di Lebanon?**

Hasil penelitannya adalah bahwa peran UNHCR dalam memberikan bantuan hukum terhadap bayi yang dilahirkan pengungsi suriah di Lebanon belum sepenuhnya dilakukan. UNHCR hanya berfokus pada pemenuhan kebutuhan pengungsi seperti sandang pangan papan pada saat itu saja. Solusi jangka panjang untuk orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan belum mampu diberikan oleh UNHCR. Adapun kendalanya karena UNHCR hadir bukan sebagai negara yang berdaulat melainkan karena alasan kemanusiaan. Lebanon sebagai negara berdaulat berhak menentukan status kewarganegaraan tanpa bisa diintervensi oleh negara lain.

3. Paulus Salvio Renno Renyaan, 120510912, Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2015. Judul Skripsi *United Nations High*

Commissioner for Refugees (UNHCR) Dalam Memberikan Perlindungan Kepada Pengungsi Korban Konflik Suriah Yang Berada di Negara Transit Hongaria. Rumusan masalahnya adalah ***Bagaimanakah peranan United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi korban konflik Suriah yang berada di Negara transit Hongaria?***

Hasil Penelitannya adalah peran UNHCR dalam memberikan perlindungan terhadap pengungsi korban konflik Suriah yang berada di Negara transit Hongaria sudah berjalan sebagaimana mestinya. Peran UNHCR antara lain, pemenuhan kebutuhan pokok, sandang, pangan dan papan serta adanya pengawasan terhadap keberadaan pengungsi yang berada di negara transit Hongaria. Adapun kendalanya karena Hongaria sebagai negara transit mencegah pengungsi agar tidak masuk ke wilayah Hongaria. Padahal Hongaria termasuk sebagai negara peserta Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol 1967.

Berdasarkan ketiga skripsi yang telah dirangkum di atas, terdapat perbedaan dengan penulisan hukum yang dilakukan oleh penulis. Letak perbedaannya Fifit Ayu Kartika meneliti masalah bagaimana peranan UNHCR dalam menangani pengungsi etnis Rohingnya di Indonesia meski Indonesia tidak memiliki kewajiban dalam memberikan perlindungan, Bernadus Yudhanto Nugroho meneliti bagaimana cara UNHCR memberikan bantuan hukum terhadap bayi pengungsi asal suriah yang

melahirkan di Lebanon dimana bayi-bayi tersebut dianggap tidak memiliki kewarganegaraan, Paulus Salvio Renno Renyaan meneliti bagaimana cara UNHCR memberikan perlindungan terhadap pengungsi suriah yang akan memasuki wilayah eropa dari Hongaria dimana Hongaria melakukan pencegahan terhadap pengungsi-pengungsi tersebut, sedangkan penulis menekankan bagaimana cara UNHCR dalam memberikan pemenuhan hak-hak pengungsi di Kalideres termasuk sejauh apa usaha yang dilakukan UNHCR dalam melakukan kerja sama dengan pihak lain guna mengatasi permasalahan pengungsi di Kalideres.

F. Batasan Konsep

Berdasarkan judul skripsi yang ada, maka batasan konsep yang digunakan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Peranan

Pengertian peranan berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah tindakan yang dilakukan oleh seseorang dalam suatu peristiwa.⁶ Dalam hal ini peranan yang dimaksud oleh peneliti adalah peranan UNHCR dalam mengatasi suatu peristiwa pengungsi yang terjadi.

2. *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) merupakan organisasi internasional yang berkompeten dalam mengatasi masalah pengungsi internasional. Dalam hal organisasi UNHCR memiliki kantor-kantor yang tersebar di banyak negara. UNHCR yang

⁶ Pengertian peranan dalam <https://kbbi.web.id/peran> diakses 18 September 2019

akan menjadi bahan penelitian penulis merupakan UNHCR yang terdapat di Indonesia.

3. Pemenuhan

Menurut KBBI pengertian Pemenuhan adalah proses, cara, perbuatan memenuhi.⁷ Dalam skripsi ini pemenuhan yang dimaksud merupakan cara/perbuatan memenuhi hak-hak pengungsi di Indonesia.

4. Hak-Hak

Hak yang dimaksud di dalam skripsi ini adalah hak-hak Pengungsi yang sebagaimana diatur di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Statuta UNHCR, Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

5. Pengungsi

Pengungsi adalah orang yang berada di luar negara asalnya atau tempat tinggal aslinya, mempunyai dasar ketakutan yang sah akan diganggu keselamatannya sebagai akibat dari kesukuannya, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik yang dianutnya, serta tidak mampu atau tidak memperoleh perlindungan bagi dirinya dari negara asal tersebut, ataupun kembali kesana karena kekhawatiran keselamatan dirinya.⁸ Dalam hal ini pengungsi yang dimaksud dalam skripsi ini adalah pengungsi yang telah mendapatkan status pengungsi dari UNHCR Indonesia yang menetap sementara di wilayah Kalideres menunggu penempatan ke Negara Penerima.

⁷ Pengertian Pemenuhan dalam <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pemenuhan> diakses pada 20 September 2019

⁸ Wagiman, *op cit.*, hlm 100

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang berfokus pada norma hukum.⁹

2. Sumber Data

Sumber data yang diperlukan dalam penelitian hukum normatif ini berupa data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer.

Bahan hukum primer adalah dokumen hukum yang memiliki daya mengikat bagi subyek hukum,¹⁰ diantaranya adalah :

1. *Universal Declaration of Human Rights 1948.*
2. *The 1951 Convention Relating Status of Refugees.*
3. *Protocol Relating to the Status of Refugees 1967.*
4. *United Nations High Commissioner for Refugees Statute.*

b. Bahan Hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang tidak memiliki daya mengikat bagi subyek hukum. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam skripsi ini adalah pendapat hukum yang diperoleh dari buku, jurnal, laporan hasil penelitian, surat kabar. data statistik dari instansi/ Lembaga resmi, serta pendapat para narasumber yang

⁹ Fakultas Hukum UAJY, 2019, *Pedoman Penulisan Hukum (Skripsi dan Legal Memorandum)*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta., hlm. 6.

¹⁰ *Ibid.*

berkaitan dengan topik skripsi yaitu peranan *United Nations High Commisioner for Refugees* (UNHCR) dalam pemenuhan hak-hak pengungsi di Kalideres

c. **Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan non-hukum berupa buku-buku mengenai ilmu politik, sosiologi, filsafat, kebudayaan, kamus, ensiklopedia ataupun laporan-laporan non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik skripsi. Bahan hukum tersier yang penulis gunakan dalam penelitian hukum ini adalah ;

- 1) Kamus Hukum
- 2) Kamus Bahasa Indonesia
- 3) Jurnal Ilmiah

3. **Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut;

- a. Studi Pustaka, yaitu dengan cara mencari kemudian mempelajari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan deklarasi internasional, konvensi internasional, protokol internasional dan juga statuta hukum internasional yang berkaitan dengan penelitian hukum ini. Selain itu penulis juga akan mengidentifikasi bahan hukum sekunder yang diperoleh melalui penelitian tentang peranan *United*

Nations High Commisioner for Refugees (UNHCR) dalam pemenuhan hak-hak pengungsi di Kalideres

- b. Wawancara, dalam metode pengumpulan data peneliti juga akan melakukan wawancara dengan dengan narasumber yang berkompeten membidangi permasalahan yang diteliti.

4. Narasumber

Narasumber dari penelitian ini adalah pihak yang berasal dari :

- a. Perwakilan Kantor UNHCR di Indonesia, Kepala *Public Information Officer*, Mitra Salima Suryono
- b. Perwakilan SUAKA Indonesia, Zico Pestalozzi
- c. Perwakilan Dinas Sosial Provinsi DKI Jakarta, Kepala Seksi Perlindungan Sosial dan Korban Bencana, Sutawijaya

5. Lokasi Penelitian

Penelitian yang dilakukan akan dilakukan dikantor perwakilan:

- a. UNHCR
Alamat : Jalan Kebon Sirih Kav.75, 10340 Jakarta Pusat, Indonesia, Menara Ravindo, 14th Floor. Telepon: +62 21 2964 3602.
- b. SUAKA (Indonesian Civil Society Association for Refugee Rights Protection)
Alamat : LBH Jakarta Building, 2nd Floor, Jalan Diponegoro No 74, Menteng Jakarta Pusat 10320, Indonesia.
- c. Dinas Sosial Provinsi DKI Jakarta

Alamat : Jalan Gunung Sahari II No.6, RT.13/RW.7, Gn. Sahari Sel.,
Kec. Kemayoran, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta
10610. Telepon +62 21 4265 116

6. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif yaitu penelusuran terhadap ketentuan internasional seperti Konvensi, Statuta, Protokol, maupun Deklarasi. Kemudian disajikan secara deskriptif dengan memberikan interpretasi serta gambaran sesuai permasalahan yang penulis teliti.

7. Proses Berpikir

Penelitian ini menggunakan proses berpikir secara deduktif yaitu cara berpikir yang berangkat/bertolak dari suatu pengetahuan yang umum yang kebenarannya telah diketahui, kemudian ditarik kesimpulan pada suatu fakta yang bersifat khusus. Dalam hal ini pengetahuan yang umum berupa Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Konvensi 1951, Protokol 1967 dan Statuta UNHCR. Kemudian ke hal-hal yang bersifat khusus berupa peranan UNHCR dalam pemenuhan hak-hak Pengungsi di Indonesia, studi kasus pengungsi di Kalideres.

H. Sistematika Penulisan Hukum/Skripsi

Sistematika penulisan hukum/skripsi pada penulisan ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum/skripsi.

BAB II PEMBAHASAN

Pada bab ini berisi 3 sub bab yang terdiri dari: Tinjauan Umum tentang UNHCR yang kedua tentang Tinjauan tentang Pengungsi dan hak-haknya secara umum dan ketiga Peranan UNHCR dalam pemenuhan hak-hak pengungsi di Kalideres.

BAB III PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi tentang kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan terkait dengan peranan UNHCR dalam pemenuhan hak-hak pengungsi di Kalideres serta berisi tentang saran yang diberikan oleh Penulis.