

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Permasalahan pengungsi saat ini sudah menjadi kepedulian bersama masyarakat internasional. Kerjasama banyak negara untuk mengupayakan kepedulian terhadap pengungsi sangat terasa usai Perang Dunia II. Lahirnya Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi adalah bukti komitmen negara-negara di dunia untuk melindungi hak dan kewajiban dari pengungsi. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi menjelaskan, “pengungsi adalah seseorang yang berada di luar negara dan mengalami kecemasan sungguh-sungguh akibat dari persekusi karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial, di negara asalnya....”.

Salah satu negara yang menjadi tempat transit para pengungsi yang berasal dari Afrika untuk mencari suaka ke negara-negara Uni Eropa adalah Libya. Terlepas dari konflik bersenjata dan situasi yang tidak aman, Libya tetap menjadi negara tujuan dan transit bagi warga negara asing yang melarikan diri dari konflik, penganiayaan, kemiskinan di negara asalnya ataupun untuk mencari peluang hidup yang lebih baik. Sayangnya para pengungsi dan migran di Libya terjebak dalam siklus pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) serius termasuk penahanan sewenang-wenang yang berkepanjangan dan perampasan kebebasan, penyiksaan,

perlakuan buruk, pembunuhan, pemerkosaan dan kekerasan seksual lainnya, kerja paksa dan eksploitasi di tangan aktor negara bagian dan non-negara.¹

Atas dasar kehidupan yang tidak layak akibat dari pelanggaran HAM serius yang mereka alami, maka para pengungsi tersebut mencoba untuk mencari suaka ke Eropa. Menurut *United Nation High Commissioner for Refugees* (UNCHR), pada awal tahun 2018 tercatat sebanyak 51.553 pengungsi berlayar ke Eropa melalui jalur laut Mediterania. Salah satu negara di Eropa yang sering menjadi tujuan para pengungsi tersebut adalah Italia, sebab Italia merupakan jalur masuk utama bagi para pengungsi yang berusaha mencapai Eropa melalui Laut Mediterania Tengah.² Selama hampir dua dekade, Uni Eropa (UE) dan negara-negara anggotanya, khususnya Italia, telah membuat kebijakan yang bertujuan untuk menghentikan kedatangan pengungsi. Sejak tahun 2017 UE terutama negara anggotanya Italia bekerjasama dengan Libya membentuk suatu lembaga yang disebut *Libyan Coast Guard* (LCG) dan *The General Administration for Coastal Security* (GACS), dimana tujuan lembaga ini adalah untuk menindak dan mencegah para pengungsi yang mencoba melarikan diri dari Libya melalui jalur laut ke Italia dan membawa mereka kembali ke Libya untuk ditindak secara hukum dan ditahan. Penolakan Italia terhadap pengungsi yang melewati Jalur Libya didasarkan atas pemerintah yang ingin menjamin kedamaian Italia, melalui semboyan yang diserukan oleh Menteri Dalam Negeri Italia Matteo Salvini yaitu, "*put Italian First*".³

¹ Amnesty International, 2020, "Between Life and Death: Refugees and Migrants Trapped in Libya's Cycle of Abuse", Amnesty International: London, hlm. 14.

² Arianto Nugroho, dkk, 2019, "Tanggungjawab Negara Atas Tindakan Penolakan Pengungsi yang Terjadi di Italia", Novum: Jurnal Hukum, Vol.6.1, Universitas Negeri Surabaya, hlm. 1.

³ Amnesty International, Op.Cit., hlm.16.

Penolakan suatu negara terhadap pengungsi atau memulangkan pengungsi ke daerah asalnya tentu bertentangan dengan prinsip *non-refoulement*. Prinsip *non-refoulement* terdapat pada Pasal 33 Konvensi Jenewa Tahun 1951 merupakan dasar dari perlindungan internasional terhadap pengungsi. Substansi dari prinsip *non-refoulement* adalah jaminan suatu negara untuk tidak akan mengusir atau mengembalikan seorang pengungsi dengan cara apapun ke negara asalnya dimana kehidupan dan kebebasannya akan terancam. Sesuai dengan kriteria yang ditetapkan Pasal 31 dan 33 Konvensi Jenewa Tahun 1951, baik kedatangan secara tidak sah maupun kegagalan melaporkan kepada otoritas yang berwenang dalam batas waktu yang telah ditentukan tidak dapat dipertimbangkan sebagai alasan formal untuk mengesampingkan seseorang dari status pengungsi. Italia yang merupakan salah satu negara yang sudah meratifikasi Konvensi dan Protokol tentang Status Pengungsi pada tanggal 15 November 1954 seharusnya mengakui prinsip *non-refoulement* sebagai *peremptory* norm dari hukum internasional dan tidak dapat dilanggar maupun dikesampingkan. Akibat dari penolakan Italia terhadap pengungsi Jalur Libya, banyak pengungsi yang meninggal di tengah laut karena kelaparan atau kapal yang mereka tumpangi mengalami kecelakaan dan tenggelam. Adanya pelanggaran terhadap prinsip hukum internasional dapat menimbulkan tanggungjawab kepada suatu negara.

Alasan penulis mengangkat topik permasalahan ini adalah untuk membahas mengenai tanggungjawab Italia atas pelanggaran prinsip *non-refoulement* terhadap pengungsi jalur Libya. Sebab Italia secara sadar mengetahui bahwa tindakan *refoulement* dan kerjasama yang dilakukannya dengan Libya dengan membentuk

LCG dan GACS berpotensi mencederai Hak Asasi Manusia (HAM) pengungsi dan melanggar prinsip *non-refoulement* sebagai prinsip yang bersifat *peremptory norm*.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

Bagaimana tanggungjawab Italia atas pelanggaran prinsip *Non Refoulement* terhadap pengungsi jalur Libya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana tanggungjawab Italia atas pelanggaran prinsip *Non Refoulement* terhadap pengungsi jalur Libya.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang terkait dalam hal ini yaitu:

1. Manfaat Teoritis:

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya dalam ilmu hukum pengungsi internasional yang berkaitan dengan tanggungjawab suatu negara atas pelanggaran asas dalam hukum pengungsi internasional.

2. Manfaat Praktis:

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang terkait dalam hal yaitu:

- a. Bagi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk dapat menjadi sebuah pertimbangan untuk membentuk suatu instrument hukum

internasional yang tegas mengatur konsekuensi suatu negara apabila melanggar kewajiban-kewajiban dalam Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi, sebab hingga saat ini tidak tercantum pertanggungjawaban negara yang harus dilakukan apabila negara tersebut tidak melaksanakan kewajiban internasional.

- b. Bagi Civitas Akademis sebagai salah satu sumber materi maupun referensi untuk meninjau lebih jauh mengenai bagaimana pertanggungjawaban suatu negara apabila melanggar salah satu asas yang terdapat dalam hukum pengungsi internasional
- c. Bagi masyarakat internasional agar dapat mengetahui permasalahan hukum yang terjadi pada kasus pelanggaran asas *Non Refoulement* yang dilakukan pemerintah Italia terhadap para pengungsi jalur Libya.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan proposal penelitian skripsi dengan judul Tanggungjawab Italia Atas Pelanggaran Prinsip *Non Refoulement* Terhadap Pengungsi Jalur Libya, merupakan karya asli dari penulis. Sebagai pembandingan terdapat tiga hasil skripsi penulis lain dengan tema yang sama sebagai berikut:

1. Mizalfia Nursabrina, NPM 110110140259, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, tahun 2018, menulis skripsi dengan judul “Tindakan Pencegatan (*Interception*) Kapal Asing Pengangkut Pengungsi dan Pencari Suaka di Wilayah Laut Sebagai Bentuk Pelanggaran Prinsip *Non-Refoulement* Menurut Hukum Internasional”, rumusan masalah yang dikemukakan

adalah, apakah negara memiliki yurisdiksi untuk melaksanakan tindakan pencegahan terhadap kapal-kapal pengangkut pengungsi dan pencari suaka di wilayah laut teritorial dan laut lepas menurut hukum laut internasional dan Bagaimanakah bentuk tanggungjawab negara yang melaksanakan tindakan pencegahan terhadap kapal-kapal asing yang mengangkut pengungsi dan pencari suaka menurut hukum internasional.⁴

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Mizalfia Nursabrina menunjukkan bahwa suatu negara mempunyai yurisdiksi tertentu untuk melaksanakan pencegahan di laut teritorial dan laut lepas dengan tujuan untuk menjaga keamanan negaranya. Namun tindakan pencegahan kapal asing pengangkut pengungsi dan pencari suaka oleh suatu negara berpotensi menimbulkan pelanggaran terhadap prinsip non-refoulement.

2. Martha Christina Kusumawardani, NPM 160512348, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, tahun 2020, menulis skripsi dengan judul, “Pengaruh Penegakan Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi Terhadap Efektifitas Perlindungan Pengungsi”. Rumusan masalah yang dikemukakan adalah, Bagaimana Pengaruh Penegakan Konvensi Jenewa 1951 dan Sanksi terhadap Negara Pelanggar terhadap Keefektifan Perlindungan Pengungsi.⁵

⁴ Mizalfia Nursabrina, 2018, “Tindakan Pencegatan (*Interception*) Kapal Asing Pengangkut Pengungsi dan Pencari Suaka di Wilayah Laut Sebagai Bentuk Pelanggaran Prinsip *Non-Refoulement* Menurut Hukum Internasional”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Padjajaran*, Universitas Padjajaran, hlm. 7.

⁵ Martha Christina Kusumawardani, 2020, “Pengaruh Penegakan Konvensi Jenewa 1951 Tentang Status Pengungsi Terhadap Efektifitas Perlindungan Pengungsi”, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 17.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Martha Christina Kusumawardani menunjukkan bahwa pengaruh penegakan Konvensi 1951 tentang status pengungsi bersifat lemah karena tidak ada sanksi konkrit yang tercantum dalam Konvensi Jenewa 1951 mengenai negara pelanggar sehingga Konvensi Jenewa 1951 bisa dikatakan tidak efektif, sehingga perlindungan pengungsi sesuai Konvensi Jenewa 1951 tidak bisa dilaksanakan dengan baik. Sanksi konkrit terhadap Negara yang melanggar ketentuan dalam Konvensi Jenewa Tahun 1951 yang diberikan oleh UNHCR belum ada dan Negara yang melakukan pelanggaran tersebut hanya diberikan pembinaan.

3. Kadek Raos Amerta Agustina, NPM 150512211, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, tahun 2019, menulis skripsi dengan judul, “Kebijakan Amerika Serikat Mengenai Penolakan Pengungsi Dari Negara Tertentu Ditinjau Dari Prinsip Non Diskriminasi Berdasarkan Konvensi Jenewa 1951 Tentang Status Pengungsi”. Rumusan masalah yang dikemukakan adalah, Apakah kebijakan Amerika Serikat menolak pengungsi dari negara tertentu melanggar prinsip Non-Diskriminasi berdasarkan Konvensi Jenewa tahun 1951 tentang status pengungsi.⁶

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Kadek Raos Amerta Agustina menunjukkan bahwa Amerika Serikat telah jelas melanggar ketentuan yang ada dalam Pasal 3 Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi

⁶ Kadek Raos Amerta Agustina, 2019, “Kebijakan Amerika Serikat Mengenai Penolakan Pengungsi Dari Negara Tertentu Ditinjau Dari Prinsip Non Diskriminasi Berdasarkan Konvensi Jenewa 1951 Tentang Status Pengungsi”, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 9.

mengenai Non-Diskriminasi, hal ini dikarenakan Amerika Serikat melakukan pembedaan perlakuan terhadap pengungsi dari segi ras, agama, maupun kewarganegaraan. Hal tersebut terlihat jelas dari ketimpangan perlakuan Amerika Serikat dalam menerima pengungsi beragama Islam apabila dibandingkan dengan pengungsi agama Kristen.

Berdasarkan tiga skripsi yang terlampir diatas, penulis menemukan beberapa perbedaan antara skripsi tersebut dengan skripsi penulis. Perbedaan tersebut antara lain, pada skripsi Mizalfia Nursabrina objek permasalahan adalah Tindakan Pencegatan (*Interception*) Kapal Asing Pengangkut Pengungsi dan Pencari Suaka di Wilayah Laut Sebagai Bentuk Pelanggaran Prinsip *Non-Refoulement*. Pada skripsi penulis lebih menitikberatkan pada pertanggungjawaban suatu negara apabila melakukan pelanggaran suatu prinsip hukum pengungsi yaitu prinsip *Non-Refoulement*.

Pada skripsi Martha Christina Kusumawardani membahas tentang bagaimana Pengaruh Penegakan Konvensi Jenewa 1951 Tentang Status Pengungsi Terhadap Efektifitas Perlindungan Pengungsi. Sedangkan dalam skripsi menulis membahas mengenai keberadaan pengaturan pertanggungjawaban suatu negara apabila melanggar prinsip hukum pengungsi dalam Konvensi Jenewa 1951 Tentang Status Pengungsi.

Pada skripsi Kadek Raos Amerta Agustina membahas tentang bagaimana Kebijakan Amerika Serikat Mengenai Penolakan Pengungsi Dari Negara Tertentu Ditinjau Dari Prinsip Non Diskriminasi Berdasarkan Konvensi Jenewa 1951 Tentang Status Pengungsi. Sedangkan dalam skripsi

penulis membahas tentang bagaimana kebijakan dan pertimbangan pemerintah Italia dalam hal penolakan pengungsi jalur Libya.

F. Batasan Konsep

Agar penelitian hukum ini dapat dilaksanakan dengan lebih mendalam dan terarah, maka penulis membatasi variabel dari permasalahan yang penulis angkat. Sesuai dengan judul penelitian ini, maka batasan konsep dari penelitian tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Pertanggungjawaban Negara

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Pertanggungjawaban diartikan sebagai suatu perbuatan yang bertanggungjawab atau sesuatu yang dipertanggungjawabkan. Dalam hukum internasional, tanggungjawab timbul tidak hanya karena adanya kerugian material, terlanggarnya hak asasi manusia dapat menimbulkan tanggungjawab negara.⁷

2. Italia

Italia dalam kaitannya dengan permasalahan penulis adalah salah satu negara pihak yang meratifikasi Konvensi tahun 1951 dan Protokol New York tahun 1967 Tentang Pengungsi. Sebagai negara yang telah meratifikasi ketentuan diatas maka secara hukum Italia telah terikat dengan konvensi tersebut dan harus melaksanakan kewajiban-kewajiban internasional yang tertera dalam konvensi tersebut.

⁷ <https://kbbi.web.id/pertanggungjawaban> , diakses tanggal 02 Oktober 2021.

3. Pelanggaran

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pelanggaran merupakan perbuatan (perkara) melanggar. Pelanggaran dalam penulisan ini adalah pelanggaran terhadap prinsip Hukum Internasional yang dilakukan oleh Negara Italia.⁸

4. Prinsip *Non Refoulement*

Menurut Pasal 33 ayat (1) Konvensi 1951 tentang Pengungsi menyebutkan bahwa, “Tidak ada Negara Pihak yang akan mengusir atau mengembalikan ("*refouler*") pengungsi dengan cara apa pun ke perbatasan wilayah-wilayah di mana hidup atau kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya”. Substansi dari prinsip *Non Refoulement* adalah jaminan suatu negara untuk tidak akan mengusir atau mengembalikan seorang pengungsi dengan cara apapun ke negara asalnya dimana kehidupan dan kebebasannya akan terancam.

5. Pengungsi jalur Libya

Pengungsi jalur Libya yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Pengungsi yang berasal dari berbagai negara, antara lain: Republik Niger (21%), Mesir (16%), Republik Chad (16%), Sudan (13%) Dan Nigeria (8%) yang melewati rute Mediteranian Tengah (Libya-Italia).⁹

⁸ <https://kbbi.web.id/pelanggaran> , diakses tanggal 02 Oktober 2021.

⁹ Amnesty International, *Op Cit.*, hlm. 14.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian yang penulis gunakan pada penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yang berdasarkan pada prinsip *non-refoulement* dan juga peraturan-peraturan dalam Konvensi Tahun 1951 dan Protokol Tahun 1967 tentang Status Pengungsi.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif sama halnya dengan penelitian hukum kepustakaan yang dimana menitik beratkan perhatiannya pada data sekunder.¹⁰ Penelitian ini berfokus pada norma hukum khususnya pada Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi, Protokol New York Tahun 1967, dan Prinsip *Non-Refoulement*.

2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan Hukum Primer

Peraturan konvensi yang digunakan dalam penulisan hukum kasus Tanggungjawab Italia Atas Pelanggaran Prinsip *Non Refoulement* Terhadap Pengungsi Jalur Libya, antara lain:

- 1) Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi
- 2) Protokol New York Tahun 1967 tentang Status Pengungsi

¹⁰ Nico Ngani, *Metodologi Penelitian dan Penulisan Hukum*, Penerbit Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hlm. 71.

- 3) Konvensi Wina Tahun 1969 tentang Perjanjian Internasional
- 4) Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) Tahun 1966
- 5) Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia (CAT) Tahun 1984
- 6) Konvensi Organisasi Persatuan Afrika (OAU *Convention*) Tahun 1969
- 7) *Declaration on Territorial Asylum* 1967
- 8) *ILC Draft-Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (2001)
- 9) *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2000)

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui buku, jurnal, pendapat ahli, makalah, internet dan narasumber yang memberikan pendapat berkaitan dengan masalah yang dibahas yakni Tanggungjawab Italia Atas Pelanggaran Prinsip *Non-Refoulement* Terhadap Pengungsi Jalur Libya. Narasumber dalam penelitian ini berasal dari *United Nation High Commissioner for Refugees* (UNHCR) Indonesia, *Amnesty International*, *Human Right Watch*, dan Pakar Hukum Pengungsi Internasional.

3. Cara Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan, yaitu mempelajari bahan hukum primer maupun sekunder yang berkaitan dengan Tanggungjawab Italia Atas Pelanggaran Prinsip *Non Refoulement* Terhadap Pengungsi Jalur Libya. Bahan hukum primer diambil dari ketentuan pada Konvensi Jenewa Tahun 1951 dan Protokol New York Tahun 1967 tentang Status Pengungsi, *ILC Draft Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* 2001, dan *European Convention on Human Rights* 1950. Sedangkan bahan hukum sekunder diambil dari pendapat hukum yang penulis peroleh dari buku, jurnal, laporan hasil penelitian, artikel, internet, maupun penjelasan dari kamus hukum dan kamus non hukum yang berkaitan dengan topik yang diteliti.

4. Analisis Data

Penelitian hukum yang dilakukan adalah menggunakan penelitian hukum normatif di mana penelitian ini memiliki fokus terhadap suatu peraturan yang berlaku sehingga metode analisis atau proses berpikir yang digunakan adalah penalaran deduktif. Penalaran deduktif yaitu penalaran yang dilakukan dengan menguraikan fakta-fakta umum untuk mencapai suatu kesimpulan yang bersifat khusus.¹¹

¹¹ *Ibid.*, hlm.73.