

**PERANAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES*
(UNHCR) TERHADAP PERLINDUNGAN PENGUNGSI ROHINGYA DI
INDONESIA**

SKRIPSI



Oleh:

DEWANTO TRY HUTOMO

No. Mahasiswa: 13410287

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

**PERANAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES*
(UNHCR) TERHADAP PERLINDUNGAN PENGUNGSI ROHINGYA DI
INDONESIA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh:

DEWANTO TRY HUTOMO

No. Mahasiswa : 13410287



**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2018



**PERANAN UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES
(UNHCR) TERHADAP PERLINDUNGAN PENGUNGGI ROHINGYA DI
INDONESIA**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran Pada
Tanggal 4 Juni 2018



Yogyakarta, 6 April 2018

Dosen Pembimbing,

(Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.)

NIK: 934100101



**PERANAN UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES
(UNHCR) TERHADAP PERLINDUNGAN PENGUNGSI ROHINGYA DI
INDONESIA**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas

Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 4 Juni 2018 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 7 Juni 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Dra. Sri Wartini, S.H., M.H., Ph.D.
3. Anggota : Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

Tanda Tangan



Mengetahui,
Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



(Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum)

NIK. 844100101

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : **Dewanto Try Hutomo**

Nomor Mahasiswa : **13410287**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul:

PERANAN UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) TERHADAP PERLINDUNGAN PENGUNGSI ROHINGYA DI INDONESIA

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (*orisinal*), bebas dari unsur-unsur 'penjiplakan karya ilmiah (*plagiarisme*)';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir nomor 1 dan nomor 2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan kewajiban saya, di depan Majelis atau Tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, secara sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 20 April 2018

Yang membuat pernyataan




Dewanto Try Hutomo

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Dewanto Try Hutomo
2. Tempat Lahir : Koto Taluk Kuantan
3. Tanggal Lahir : 18 Maret 1995
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : -
6. Alamat Terakhir : Jl. Taman Siswa, Tohpati, Nyutran MG II/1789, Daerah Istimewa Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. Teratai, No. 20, Perumnas, RT.005/RW.003, Desa Koto Taluk, Kecamatan Kuantan Tengah, Kabupaten Kuantan Singingi, Provinsi Riau
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Purwono
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Dra. Deliwati
Pekerjaan Ibu : PNS
9. Alamat Wali : Jl. Teratai, No. 20, Perumnas, RT.005/RW.003, Desa Koto Taluk, Kecamatan Kuantan Tengah, Kabupaten Kuantan Singingi, Provinsi Riau
10. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri 002, Simpang Tiga Taluk Kuantan, Kuantan Tengah, Kuantan Singingi, Riau
 - b. SLTP : SMP Negeri 1, Simpang Tiga Taluk Kuantan, Kuantan Tengah, Kuantan Singingi, Riau
 - c. SLTA : SMA Negeri 1, Simpang Tiga Taluk Kuantan, Kuantan Tengah, Kuantan Singingi, Riau
11. Organisasi : 1. Anggota Osis Bagian Kesenian SMA Negeri 1 Taluk Kuantan Tahun 2011-2012
2. Anggota Magang LEM FH UII Tahun 2013-2014
3. Anggota UKM Musik FH UII Tahun 2014
4. Anggota Ikatan Pelajar Riau Yogyakarta Komisariat Kuantan Singingi
12. Prestasi : 1. Menjuarai beberapa festival musik di masa SMP-SMA
2. Juara 2 lomba wall painting
13. Hobi : Doin' anything I'd like to do

Yogyakarta, 20 April 2018
Yang Bersangkutan


(Dewanto Try Hutomo)
NIM: 13410287

**“SESUNGGUHNYA ALLAH TIDAK MENGUBAH KEADAAN SESUATU
KAUM SEHINGGA MEREKA MENGUBAH KEADAAN YANG ADA
PADA DIRI MEREKA SENDIRI.”**

(Surat Ar-Ra’d: 11)

**“TO LIVE IS TO SUFFER, TO SURVIVE IS TO FIND SOME MEANING
IN THE SUFFERING.”**

(Friedrich Nietzsche)

“DO. OR DO NOT. THERE IS NO TRY.”

(Yoda)

I did it for her, my mom.

I did it for my dad.

KATA PENGANTAR



Puji serta syukur kepada Allah SWT, yang mana telah melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul: **“PERANAN UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) TERHADAP PERLINDUNGAN PENGUNGSI ROHINGYA DI INDONESIA”**. Penyelesaian tulisan ini merupakan kumulasi dari serangkaian upaya penulis, dan di bantu dari berbagai pihak dalam berbagai bentuknya. Oleh karenanya tanpa bermaksud mengurangi penghargaan dan rasa terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu, penulis secara khusus menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Kedua orang tua tercinta, yaitu Ayahanda Bapak Purwono, dan Ibunda tercinta Ibu Dra. Deliwati. Mereka yang selama ini telah mengajarkan saya untuk “Mengendalikan haus. Mengendalikan lapar. Mengendalikan emosi.” Terima kasih telah mengajarkan tentang makna hidup dan untuk tidak melupakan dari mana saya berasal. Terima kasih juga atas dukungan moril dan materil serta doa yang tulus dari Ayahanda dan Ibunda tercinta untuk keberhasilan dan kebahagiaan Ananda. Semoga Allah SWT membalas semua yang telah Ayah dan Ibu berikan kepada Ananda dengan sesuatu yang terbaik.
2. Terima kasih kepada Bapak Nandang Sutrisno, S.H., M.Hum., LL.M., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
3. Terima kasih kepada Bapak Dr. H. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Terima kasih kepada Bapak Anang Zubaidy, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Akademik penulis.
5. Terima kasih kepada Ibu Dr. Sefriani, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah bersedia meluangkan waktunya dan dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan juga pengarahan kepada penulis agar dapat menyelesaikan skripsi ini.

6. Terima kasih kepada seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas ilmu yang diajarkan kepada penulis.
7. Terima kasih kepada United Nations High Commissioner for Refugees Representation for Indonesia. Terima kasih juga kepada Ibu Mitra Salima Suryono, Ibu Dina Puspita Hapsari, dan Ibu Triwik Kurniasari. Thank you for having me.
8. Terima kasih kepada kakanda tercinta, yaitu Gayuh Setiadi, S.E., dan Afifah Nurani, S.E., Ak., atas segala bantuan yang adinda terima dan kemudahan yang adinda dapat atas doa dari kedua kakanda ku tercinta. Juga terimakasih atas semangat yang selalu kakanda pesankan kepada adinda untuk selalu semangat bekerja keras mencapai impian.
9. Terima kasih kepada keluarga besar ku tercinta, Datuk, Nenek, Mbah, Om, Tante, Etek, Acik, Pakde, Bude, Papa, Mama, Papi, Mami, Mas, Mbak, Abang, Kakak, Adek, semua dari keluarga besar ku tanpa terkecuali. Terima kasih banyak penulis ucapkan atas segala bentuk bantuan yang telah di berikan kepada penulis selama masa sekolah di perantauan, juga terima kasih atas doa dan dukungan semangat yang selalu di sampaikan kepada penulis untuk tidak bermalas-malas dalam menuntut ilmu.
10. Terima kasih kepada sahabat yang penulis banggakan, my copilot, sahabat sepermainan di perumnas, sahabat di tanah kelahiran ku Koto Toluak, sahabat seperjuangan di masa-masa sekolah TK, SD, SMP, dan SMA, dan seluruh sahabat-sahabat ku tanpa terkecuali. Terima kasih atas doa dan dorongan yang sahabat-sahabat semua telah berikan kepada penulis, sehingga penulis menjadi terpacu untuk terus berusaha mencapai impian. Terima kasih teman, kita terkunci dalam pelukan saudara (*fraternal embrace*).
11. Terima kasih kepada semua teman-teman baru yang ada di dalam kehidupan saya, teman yang saya dapat sejak saya pindah ke jogja untuk sekolah, yaitu teman-teman saya dari Constitutum, teman di setiap sudut kampus, teman di kantin, teman di kelas semester awal, teman di kelas hukum-hukum internasional, teman-teman KKN 59, teman di masa akhir semester, teman

seperjuangan skripsi, teman-teman di Kos Eyang, teman-teman bersepeda dari Garasi Kuztom, teman-teman seperantauan, dan seluruh teman-teman yang pernah ada di dalam hidup saya. Terima kasih banyak atas semua bantuan dan dorongan semangat yang telah kalian berikan. Sekecil apapun itu bentuk pertolongan yang pernah kalian semua berikan, itu sangat berarti bagi saya.

Tiada kemampuan penulis untuk membalas semua bantuan dan pertolongan yang telah diberikan, semoga mendapatkan balasan pahala dari Allah SWT. Amin. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat untuk diri penulis sendiri dan untuk menambah wawasan dan pengetahuan bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Wassalamu 'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 20 April 2018



Dewanto Try Hutomo

NIM: 13410287

DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL	i
LEMBAR PENGAJUAN.....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING	iii
LEMBAR PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	iv
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
LEMBAR CURRICULUM VITAE	vi
LEMBAR MOTTO.....	vii
LEMBAR PERSEMBAHAN.....	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xii
ABSTRAK	xvi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Tinjauan Pustaka	8
E. Metode Penelitian	14

BAB II PERAN DAN FUNGSI *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES* (UNHCR)

A. Hakikat dan Perkembangan Hukum Internasional	16
B. Hukum dan Politik Dalam Masyarakat Dunia	18
C. Peran Kekuatan.....	19
D. Sistem Internasional.....	20
E. Pengertian Organisasi Internasional	21
1. Organisasi Internasional sebagai Subjek Hukum Internasional	24

2.	Defenisi dan Konseptualis	25
3.	Organisasi Internasional Publik.....	28
4.	Organisasi Internasional Privat	28
5.	Organisasi Universal.....	28
6.	Organisasi Regional.....	29
7.	Organisasi <i>Association of Southeast Asian Nations</i> (ASEAN).....	30
F.	Subjek, Objek, dan Sumber Hukum Organisasi Internasional.....	31
1.	Subjek Hukum Organisasi Internasional	31
2.	Objek Hukum Organisasi Internasional.....	31
3.	Sumber Hukum Organisasi Internasional	32
G.	Aspek Hukum Organisasi Internasional	33
1.	Aspek Umum.....	33
2.	Personalitas	34
3.	Dokumen Pendirian	35
4.	Wewenang Organisasi Internasional	36
5.	Hukum yang Berlaku	36
6.	Pertanggung Jawaban Organisasi Internasional.....	37
7.	Hak Imunitas Organisasi Internasional.....	38
H.	Asal Mula dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)	39
1.	Tahap Awal Perencanaan Pasca Perang Dunia II	40
2.	Konferensi <i>Dumbarton Oaks</i>	41
3.	Dari Yalta ke San Francisco.....	42
4.	Konferensi San Francisco	44
5.	Peresmian Organisasi Baru	46
I.	Prinsip Dasar dan Organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).....	46
1.	Tujuan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).....	47
2.	Prinsip Dasar Piagam Pereserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)	48
3.	Organ Utama Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).....	53
J.	Peran Komisi Hukum Internasional.....	61
K.	Organisasi <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR).....	62

1.	Kedudukan <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR) dalam Organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).....	63
2.	Tugas dan Kewenangan <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR)	64
3.	Mandat <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR) Terhadap Pengungsi Internal.....	72
4.	Peran <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR) Terhadap Pengungsi di Indonesia.....	74
L.	Peran Hukum Internasional dalam Pengaturan Pengungsi	83
1.	Pengungsi dan Hak Asasi Manusia	87
2.	Aspek Hak Asasi Manusia pada Pengungsi.....	89
M.	Suaka dan Pengungsi dalam Islam	92

BAB III PERAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES* (UNHCR) TERHADAP PERLINDUNGAN PENGUNGI ROHINGYA DI INDONESIA

A.	Peran <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR) Terhadap Perlindungan Pengungsi Rohingya di Indonesia	95
1.	Etnik Rohingya.....	95
2.	Operasi Nagamin dan Eksodus 1977-an.....	97
3.	Krisis Pengungsi Rohingya.....	98
4.	Penyebab Terjadinya Eksodus	99
5.	Rute Migrasi.....	101
6.	Awal Masuknya <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR) ke Indonesia.....	104
7.	Peran <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR) Terhadap Perlindungan Pengungsi Rohingya di Indonesia	104
B.	Peran <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR) Terhadap Pengungsi Rohingya di Indonesia Sudah Sesuai Dengan Hukum Internasional.....	117

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	124
B. Saran	125

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRAK

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) / Komisi Tinggi PBB untuk Pengungsi, saat ini adalah satu-satunya lembaga yang diberi wewenang untuk menangani pengungsi di Indonesia oleh Presiden Republik Indonesia, melalui Peraturan Presiden No.125 Tahun 2016. Indonesia bukan merupakan negara pihak dalam Konvensi 1951, namun karena jumlah pengungsi terus berkembang, pada pertengahan tahun 2015 Indonesia menjadi destinasi bagi para pencari suaka (asylum seeker) dari Rakhine, Myanmar. Khususnya dalam situasi pengungsi yang menginginkan penempatan ke negara ketiga (resettlement). Dalam menangani permasalahan pengungsi ini Pemerintah Indonesia bekerja sama dengan UNHCR untuk memberikan perlindungan pada para pengungsi Rohingya.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apa peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Indonesia terhadap perlindungan pengungsi Rohingya di Indonesia, dan hasil dari penelitian ini menunjukkan apakah peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Indonesia dalam melaksanakan tugas dan mandatnya terhadap perlindungan pengungsi Rohingya di Indonesia sudah sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum internasional.

Kata Kunci: UNHCR, Pengungsi, Rohingya, Konvensi 1951.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menjelang akhir Abad 20, perjuangan gerakan hak asasi manusia telah mengalami pasang surut. Perlawanan terhadap gerakan hak asasi manusia dimulai ketika dua konvensi kembar Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yakni *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR), yang menjamin hak-hak kebebasan individu dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) tahun 1948 dijanjikan kepada individu (*vis a vis*) terhadap negara.¹

Salah satu problema internasional ialah perlindungan terhadap individu sebagai salah satu subjek hukum internasional. Bertitik tolak dari upaya perlindungan individu secara internasional inilah yang mengantarkan munculnya instrumen hukum baru, berdasarkan Pasal 14 DUHAM tahun 1948 yang mengakui adanya hak bagi orang untuk mencari suaka dari adanya persekusi di Negara lain,² Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Status Pengungsi yang diadopsi pada tahun 1951 merupakan landasan utama dari perlindungan internasional terhadap pengungsi saat ini.³ Konvensi tersebut mulai berlaku pada 22 April 1954, dan hanya mengalami satu kali amandemen yang terwujud dengan adanya Protokol 1967, yang mana Protokol tersebut menghapus batasan geografis

¹Geoffrey Robertson, *Kejahatan Terhadap Kemanusiaan: Perjuangan untuk Mewujudkan Keadilan Global*, cetakan pertama, Komisi Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2000, hlm. 101.

²Baca Kata Pengantar Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951 dan Protokol Mengenai Status Pengungsi Tahun 1967, hlm. 5.

³Baca Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 429 (V) tertanggal 14 Desember 1950.

dan waktu dalam Konvensi 1951.⁴ Konvensi 1951 sebagai sebuah instrumen hukum setelah Perang Dunia II, pada awalnya hanya membatasi pada orang-orang yang meninggalkan negaranya dikarenakan peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan di wilayah Eropa. Protokol 1967 menghapuskan batasan-batasan tersebut dan menjadikan Konvensi 1951 memiliki cakupan yang sifatnya universal.⁵

Pengungsi pada umumnya adalah yang mencakup semua orang yang dianiaya berdasarkan ras, agama, keanggotaan dalam kelompok sosial atau politik dan mereka yang menjadi korban dari konflik bersenjata, kebijakan ekonomi yang keliru atau korban bencana alam, serta demi alasan kemanusiaan, termasuk juga dalam definisi ini adalah mereka yang disebut pengungsi internal, yakni warga negara yang terpaksa meninggalkan kampung halamannya karena alasan kekerasan yang sama dengan pengungsi pada umumnya namun mereka tidak melintasi batas-batas negara.⁶

Pengungsi yang melintasi batas negara dan masuk dalam suatu wilayah yang memiliki kedaulatan memang pantas mendapat perhatian sebab merupakan persoalan universal. Kerja sama antar negara penting untuk mengatasi masalah pengungsi, terutama jika terjadi perpindahan massal yang mendadak

⁴Konvensi ini memungkinkan Negara-Negara untuk membuat suatu pernyataan ketika menjadi pihak, menurut mana kata-kata “peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951” adalah yang dipahami sebagai “peristiwa yang terjadi di Eropa” sebelum tanggal tersebut. Pembatasan geografis ini tetap dipertahankan oleh sejumlah kecil Negara, dan dengan diadopsinya Protokol 1967, maka telah kehilangan banyak maknanya. Protokol 1967 melekat pada resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 2198 (XXI) tertanggal 16 Desember 1967, terdapat di <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1cc50.html>, diakses tanggal 5 September 2017.

⁵Baca Kata Pengantar Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951 dan Protokol Mengenai Status Pengungsi Tahun 1967, hlm. 5.

⁶JRS, “*Definisi Pengungsi Menurut JRS*”, terdapat di <http://jrs.or.id/refugee/>, diakses tanggal 28 September 2017.

menyeberangi perbatasan negara. Gerakan internasional bisa mengurangi beban yang ditanggung negara-negara perbatasan secara signifikan, upaya yang dilakukan dapat berupa penyelesaian krisis politik di negara asal pengungsi, bantuan keuangan serta materi kepada negara-negara pemberi suaka untuk membantu pengungsi. *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) mempunyai peran penting dalam memobilisasi dan mengkoordinir inisiatif pembagian tanggung jawab dan beban tersebut.⁷

Dalam perkembangan sejarah, setelah bubarnya Liga Bangsa-Bangsa dan kemudian digantikan dengan pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa, masyarakat internasional semakin sadar akan krisis pengungsi setelah berakhirnya Perang Dunia II. Pada tahun 1947, *International Refugee Organization* (IRO) didirikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. IRO adalah badan internasional pertama yang menangani masalah pengungsi. Sebelum itu ada *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA) yang didirikan pada tahun 1944 untuk menangani jutaan orang di Eropa yang mengungsi akibat Perang Dunia II. Pada tahun 1940-an UNRRA dan IRO dihapus oleh Majelis Umum PBB, dan PBB setuju untuk membentuk sebuah badan yang diminta untuk mengawasi masalah pengungsi global, kemudian *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) didirikan sebagai organ pendukung Majelis Umum dengan Resolusi 319 (IV) dari Majelis Umum PBB pada bulan Desember 1949. Berdasarkan Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No. 428 (V) keberadaan UNHCR diakui sejak bulan Januari 1951. Awal

⁷Ulfah Tiara Patunru Andi, “Peranan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) Terhadap Pengungsi Korban Perang Saudara di Suriah”, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanudin, Makasar, 2014, hlm.10-11.

pembentukan UNHCR adalah untuk masa tiga tahun, terhitung dari 1 Januari 1951. Tetapi karena lembaga ini dipandang punya kapabilitas dalam menangani pengungsi maka beberapa waktu berikut masa kerjanya diperpanjang sampai sekarang.⁸

Dalam melaksanakan tugasnya, UNHCR berpedoman kepada mandat yang diberikan oleh *United Nations Economic and Social Council* (ECOSOC). Dalam Statuta UNHCR tahun 1951 menyebutkan tentang fungsi utama UNHCR adalah:⁹

“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.¹⁰

UNHCR telah berdiri di Indonesia sejak tahun 1979. Pada awal berdirinya, aktivitas UNHCR berfokus pada penanganan kedatangan kapal pengungsi Vietnam dalam jumlah besar, seperti yang termaktub dalam *Comprehensive Plan of Action* (CPA), sebuah rencana aksi yang dicetuskan pada 14 Juni 1989 oleh

⁸Wikipedia, “*History of The United Nations High Commissioner for Refugees*”, terdapat dalam https://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_High_Commissioner_for_Refugees, diakses tanggal 4 November 2017.

⁹Baca Chapter 1 Statute of the Office of the United High Commissioner for Refugees Tahun 1950.

¹⁰Ulfah Tiara Patunru Andi, “*Peranan United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Terhadap Pengungsi Korban Perang Saudara di Suriah*”, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanudin, Makasar, 2014, hlm.13.

negara-negara anggota yang mengikuti Konferensi Internasional tentang Pengungsi Indo-Cina.

Adapun tanggung jawab khusus UNHCR dalam menangani pengungsi Indo-Cina dirumuskan dalam CPA tersebut. Pada tahun 1979, pemerintah Indonesia memberikan otorisasi untuk pendirian kamp pengungsian di Pulau Galang, yang mengakomodir pengungsi hingga pada saat kamp tersebut ditutup pada tahun 1996. Indonesia belum menjadi Negara Pihak dari Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967, dan belum memiliki sebuah sistem penentuan status pengungsi. Dengan demikian, pemerintah memberikan kewenangan kepada UNHCR untuk menjalankan mandat perlindungan pengungsi dan untuk menangani permasalahan pengungsi di Indonesia.

Perlindungan yang diberikan UNHCR, dimulai dengan memastikan bahwa pengungsi dan pencari suaka terlindung dari pemulangan kembali (*refoulement*) secara paksa ke tempat asal mereka di mana hidup atau kebebasan mereka terancam bahaya atau penganiayaan. Perlindungan pengungsi lebih jauh mencakup proses verifikasi identitas pencari suaka dan pengungsi agar mereka dapat terdaftar dan dokumentasi individual dapat dikeluarkan. Pencari suaka yang telah terdaftar kemudian dapat mengajukan permohonan status pengungsi melalui prosedur penilaian yang mendalam oleh UNHCR, yang disebut sebagai Penentuan Status Pengungsi / *Refugee Status Determination* (RSD). Prosedur ini memberikan kesempatan kepada para pencari suaka secara individual untuk diinterview dalam bahasa ibu mereka oleh seorang staf RSD dan dibantu oleh seorang penerjemah ahli, yang akan menilai keabsahan permintaan perlindungan

yang diajukan. Selanjutnya pencari suaka akan diberikan keputusan, apakah status pengungsi diberikan atau tidak kepadanya, beserta dengan alasannya. Apabila permintaan untuk perlindungan ditolak, prosedur dalam RSD memberlakukan satu kesempatan untuk pengajuan ulang (banding). Bagi mereka yang mendapatkan status pengungsi, UNHCR akan mencarikan satu dari tiga solusi jangka panjang yang memungkinkan: penempatan di negara ketiga, pemulangan sukarela (apabila konflik di daerah asal sudah berakhir) atau integrasi lokal. Pencarian sebuah solusi jangka panjang yang layak bagi setiap pengungsi merupakan sebuah proses yang melibatkan berbagai pertimbangan mengenai situasi dan kondisi individu serta keluarga. Solusi yang dicari adalah solusi yang sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing pengungsi. Sampai dengan akhir Maret 2017 pencari suaka terdaftar di UNHCR Jakarta berasal dari Afghanistan, Somalia, dan Myanmar.¹¹

Sampai hari ini, banyak pengungsi internasional yang menjadi perhatian dunia, seperti contohnya pengungsi Rohingya. Konflik antara Rohingya dan Rakhine sebenarnya sudah berlangsung sejak lama. Tetapi kerusuhan yang terjadi Juni 2012, memicu perhatian dunia internasional.¹²

Etnis Rohingnya yang sudah bermukim di Myanmar sejak ratusan tahun lalu, terus mendapatkan perlakuan diskriminatif oleh Pemerintah Myanmar. Presiden Thein Sein pun tidak ingin mengakui kewarganegaraan dari etnis tersebut dan lebih memilih untuk mendeportasi mereka serta mengumpulkannya dalam tempat penampungan. Ketegangan antara etnis Rohingya dengan etnis

¹¹ UNHCR, “*UNHCR di Indonesia*”, terdapat dalam <http://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia>, diakses tanggal 12 Oktober 2017.

¹² Fajar Nugraha, “*Suu Kyi Ingin Tambahan Pasukan di Rakhine*”, terdapat dalam <https://news.okezone.com/read/2012/11/08/411/715530/suu-kyi-ingin-tambahan-pasukan-di-rakhine>, diakses tanggal 6 September 2017.

Rakhine yang mayoritas Budha semakin diperparah dengan adanya isu pembunuhan yang dilakukan oleh 3 orang pemuda Rohingya. Kabar simpang siur yang diberitakan oleh media dengan mudah menyulut konflik dan menyebabkan balas dendam antar etnis ini.¹³

Konflik yang terus berlangsung inilah yang memicu banyak warga etnis Rohingya berbondong-bondong keluar dari negaranya untuk mencari suaka ke negara lain seperti ke Bangladesh, Malaysia, Thailand, Indonesia. Warga etnis Rohingya pun semakin banyak yang meninggalkan negara mereka dan mulai berdatangan ke Indonesia, karena konflik yang tak kunjung usai. PBB telah mencatat di Indonesia, pengungsi dari etnis Rohingya dibagi menjadi 2, yakni mereka yang masih di tampung di Rudenim (Rumah Detensi Imigrasi) dan yang sudah dinyatakan sebagai pengungsi oleh UNHCR berada di luar Rudenim.¹⁴

Dengan adanya landasan yuridis yang jelas mengenai peranan UNHCR sebagai sebuah organisasi kemanusiaan, maka penulis mengangkat suatu penelitian yang berjudul: **“Peranan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) Terhadap Perlindungan Pengungsi Rohingya di Indonesia”**

¹³ Tommy Aji Nugroho, “*Analisis Politik Konflik Rohingya*”, terdapat dalam http://www.kompasiana.com/tommyajinugroho/analisis-politik-konflik-rohingya_5516ed5d813311f55cbc60ed, diakses tanggal 6 September 2017.

¹⁴ “*Warga Rohingya Hadapi Ketidakpastian di Indonesia*”, terdapat dalam <http://www.voaindonesia.com/content/warga-rohingya-hadapi-ketidakpastian-di-indonesia/1695594.html>, diakses tanggal 6 September 2017.

B. Rumusan masalah

- a. Bagaimana peran UNHCR terhadap perlindungan pengungsi Rohingya di Indonesia?
- b. Apakah peran UNHCR terhadap pengungsi Rohingya di Indonesia sudah sesuai dengan Hukum Internasional?

C. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui bagaimana peran UNHCR terhadap perlindungan pengungsi Rohingya di Indonesia.
- b. Untuk mengetahui apakah peran UNHCR terhadap pengungsi Rohingya di Indonesia sudah sesuai dengan Hukum Internasional.

D. Tinjauan pustaka

a. Pengungsi

1) Pengertian secara harfiah

Sebagaimana yang dimuat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa akar dari istilah pengungsi adalah *ungsi* dan kata kerjanya adalah *mengungsi*, yaitu pergi mengungsi (menyingkirkan) diri dari bahaya atau menyelamatkan diri (ke tempat yang memberikan rasa aman).¹⁵

¹⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, “*Arti kata ungsi*”, terdapat dalam <https://kbbi.web.id/ungsi>, diakses tanggal 24 November 2017.

2) Menurut pendapat para ahli

a) *Malcom Proudfoot*

Sarjana ini memberikan pengertian pengungsi dengan melihat keadaan pengungsi akibat Perang Dunia II, dapat disimpulkan bahwa pengungsi adalah:¹⁶

“Orang-orang yang terpaksa pindah ke tempat lain akibat adanya penganiayaan, deportasi secara paksa, atau pengusiran orang-orang Yahudi dan perlawanan politik pemerintah yang berkuasa, pengambilan etnik tertentu ke negara asal mereka atau provinsi baru yang timbul akibat perang atau perjanjian, penentuan tapal batas secara sepihak sebelum perang terjadi; perpindahan penduduk sipil secara besar-besaran akibat adanya serangan udara dan adanya tekanan atau ancaman dari para militer di beberapa wilayah di Eropa; pindahan secara paksa penduduk dari wilayah pantai atau daerah pertanian berdasarkan perintah militer, serta pemulangan tenaga kerja paksa untuk ikut dalam perang Jerman.”

b) *Pietro Verri*

Sarjana ini memberikan definisi tentang *refugee* dengan mengutip bunyi Pasal 1 *UN Convention on the Status of Refugees* tahun 1951. Pengungsi adalah:¹⁷

“Orang-orang yang meninggalkan negaranya karena adanya rasa ketakutan akan penyiksaan atau ancaman penyiksaan.”

¹⁶Achmad Romsan, dkk, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, cetakan pertama, Sanic Offset, Bandung, 2003, hlm. 36.

¹⁷Pieto Verri, *Dictionary of the International Law of Armed Conflict*, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1992, hlm. 96.

Jadi terhadap mereka yang pengungsi masih dalam lingkup wilayah negaranya belum dapat disebut sebagai pengungsi menurut Konvensi Tahun 1951.

3) Menurut Statuta UNHCR

Untuk melaksanakan mandat dari Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Dewan Ekonomi dan Sosial Perserikatan Bangsa-Bangsa, kriteria yang dijadikan ukuran untuk seseorang pengungsi harus dirumuskan secara hati-hati, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 Konvensi tentang Status Pengungsi tahun 1950, pengungsi yaitu:¹⁸

“Orang-orang yang terpaksa pergi meninggalkan negara asalnya, karena adanya rasa ketakutan yang sangat akan persekusi. Ketakutan itu bisa didasarkan kepada ras, agama, kebangsaan, juga mungkin karena keanggotaan pada salah satu kelompok sosial ataupun karena pendapat politik. Juga mereka tidak dapat atau tidak bermaksud untuk melindungi diri dari perlindungan negara tersebut, atau untuk kembali, karena adanya rasa ketakutan akan persekusi.”

4) Menurut Konvensi Tahun 1951 Tentang Status Pengungsi *(The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees)*

Pengertian pengungsi berdasarkan Pasal 1 Konvensi tahun 1951, menjelaskan bahwa pengungsi adalah:¹⁹

“Orang-orang yang berada diluar negaranya dan terpaksa meninggalkan negara mereka karena adanya peristiwa yang terjadi sebelum tanggal 1 Januari 1951

¹⁸Baca Pasal 1 Konvensi mengenai Status Pengungsi Tahun 1951. Ketentuan mengenai pengungsi ini kemudian diperluas lingkungannya sebagaimana diatur dalam Protokol tahun 1967, dan Deklarasi mengenai Teritorial Asylum tahun 1967.

¹⁹Baca Pasal 1 Konvensi mengenai Status Pengungsi Tahun 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 diluar negara dimana mereka bertempat tinggal sebelumnya, sebagai akibat dari suatu peristiwa, dan tidak dapat, atau karena adanya rasa takut yang sedemikian rupa dan tidak bermaksud kembali ke negara tersebut.”

b. Organisasi *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR)

Berdasarkan mandat yang diberikan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial / *Economic and Social Council* (ECOSOC) kepada *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) diketahui bahwa tugas yang dilaksanakan oleh organisasi ini merupakan tugas kemanusiaan yang mulia, yaitu memberikan perlindungan internasional dan mencari solusi terhadap masalah-masalah yang dihadapi oleh pengungsi.²⁰ Dalam melaksanakan kedua fungsi ini UNHCR berupaya memudahkan pemulangan (*repatriasi*) secara sukarela para pengungsi dan reintegrasi ke dalam negara asal mereka atau jika hal itu tidak memungkinkan, membantu mempermudah integrasi mereka di negara pemberi suaka atau di negara tempat mereka dimukimkan kembali (*resettlement*). Sambil berupaya menemukan solusi, UNHCR, bila perlu juga memberikan bantuan material untuk jangka pendek. Kecuali dalam situasi khusus, kegiatan pemberian bantuan material UNHCR dilaksanakan melalui otoritas lokal atau nasional negara yang bersangkutan,

²⁰Baca Article 1 Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1950.

badan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang lain, Lembaga Swadaya Masyarakat (NGO), atau badan teknis swasta lainnya.²¹

c. Bantuan Kemanusiaan

Bantuan kemanusiaan adalah bantuan yang diberikan kepada para korban bencana untuk kemanusiaan. Bantuan kemanusiaan dapat berupa bantuan pangan pokok dan air bersih, bantuan penampungan dan tempat hunian sementara, bantuan sandang, bantuan pelayanan kesehatan termasuk obat-obatan dan tenaga medis, bantuan pelayanan Psikososial, rehabilitasi dan rekonstruksi. Bantuan kemanusiaan diberikan untuk menanggulangi bencana. Bantuan kemanusiaan berasal dari pemerintah, masyarakat, negara-negara asing dan organisasi-organisasi internasional. Pemberian bantuan kemanusiaan oleh negara asing dan organisasi internasional dapat juga bertentangan dengan hukum internasional karena melanggar prinsip kedaulatan dan prinsip Non-intervensi yang terdapat dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Menurut hukum internasional bantuan kemanusiaan diberikan berdasarkan *Guiding Principles on Internal Displacement* dan merupakan kewajiban internasional karena sesuai dengan hak-hak yang terdapat dalam *Universal Declaration of Human Rights 1948*.²²

²¹Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 167.

²²Jawahir Thontowi, *Hukum dan Hubungan Internasional*, cetakan pertama, UII Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 212.

d. Teori Hak Asasi Manusia Secara Universal

Tidak kurang terdapat 30 Pasal DUHAM 1948 yang merinci jenis-jenis hak dan kebebasan yang dimiliki oleh manusia yang pelaksanaannya tidak boleh didasarkan kepada ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik, asal kebangsaan, hak milik, kelahiran dan status lainnya.²³ Misalnya Pasal 2 yang menyebutkan bahwa:²⁴

“Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang dicanangkan dalam Deklarasi, tanpa pembedaan apa pun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, opini politik atau opini lain, kewarganegaraan atau asal-usul sosial, kekayaan, keturunan atau status lainnya.”

Yang sangat mengesankan berkaitan dengan pengungsi adalah Pasal 13 ayat 2 yang mengatur tentang hak seseorang untuk bepergian ataupun meninggalkan negara asal mereka.²⁵ Secara jelas disebutkan dalam Pasal 13 ayat 2 adalah:²⁶ *“Setiap orang berhak untuk meninggalkan suatu negara, termasuk negaranya, dan berhak kembali ke negaranya.”*

DUHAM 1948 karena sifatnya yang universal sehingga menjadi model idea untuk acuan dasar dari konstitusi-konstitusi yang terdapat dalam beberapa negara,²⁷ dan dianggap sebagai *The New Magna Charta of Human*

²³*Human Rights and Fundamental Freedom, Fact Sheet No. 2 (Rev.1), The International Bill of Human Rights*, United Nations Office of The High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Geneva, 1996, hlm. 3.

²⁴Baca Pasal 2 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Tahun 1948.

²⁵Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 118.

²⁶Baca Pasal 13 ayat (2) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Tahun 1948.

²⁷Dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (1950-1959) sangat lengkap mengatur tentang hak asasi manusia, ini sebagai akibat dari DUHAM 1948. Kembalinya Indonesia ke Undang-Undang Dasar 1945 sejak tahun 1959 dan terus berlangsung sampai dengan kejatuhan rezim Soeharto di tahun 1998 yang mempelopori lahirnya rezim Orde Baru merupakan masa kegelapan HAM di Indonesia (lih. A. Romsan, “Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia”, Makalah disampaikan pada Penataran Hak Asasi Manusia yang diselenggarakan oleh Polda Palembang, tanggal 6 Juni 2000.)

Rights. Akibatnya walaupun instrumen HAM ini hanya berbentuk “deklarasi”, namun telah memiliki daya laku dan mengikat terhadap negara-negara berdasarkan hukum kebiasaan internasional.²⁸

E. Metode Penelitian

Untuk melengkapi penulisan skripsi ini, agar tujuan dapat lebih terarah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka penulis menggunakan metode penelitian antara lain:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan adalah penelitian normatif, melalui upaya pengumpulan data dari berbagai macam dokumen, buku, pendapat sarjana, kamus, dan literatur hukum yang berkaitan dengan penulisan skripsi.

2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan antara lain: perundang-undangan, konseptual, historis, dan perbandingan.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian yang diteliti dalam penulisan skripsi ini adalah:

- a. Tugas dan fungsi UNHCR dalam menangani kasus pengungsi Rohingya di Indonesia.
- b. Hambatan yang di hadapi oleh UNHCR dan pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi Rohingya di Indonesia.

²⁸Achmad Romsan, dkk, *Loc. Cit.*

4. Sumber Data

- a. Data Sekunder:
 - i. Bahan Hukum Primer: Undang-undang dan Konvensi;
 - ii. Bahan Hukum Sekunder: Studi data kepustakaan atau dokumen dengan mencari data dan mempelajari buku-buku, data elektronik, jurnal, dan hasil-hasil riset yang ada relevansinya dengan tujuan penelitian.

5. Teknik Pengumpulan Data

- a. Teknik pengumpulan data primer dikumpulkan dengan cara wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, *Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia*.
- b. Teknik pengumpulan data sekunder dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan.

6. Analisis Data

Data yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif, dalam prosedur pemecahan masalah yang diteliti yaitu dengan cara memaparkan data-data yang diperoleh. Hal itu dimaksudkan untuk mendapatkan kebenarannya, yaitu dengan menguraikan data yang telah terkumpul secara deskriptif analitis sehingga dengan demikian dapat dilakukan pemecahan masalah.

BAB II

PERAN DAN FUNGSI *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES* (UNHCR)

A. Hakikat dan Perkembangan Hukum Internasional

Dalam perjalanan panjang umat manusia dari era gua menuju era komputer, ada satu peran sentral yang selalu dimainkan oleh ide hukum, ide bahwa ketertiban atau tatanan adalah hal yang penting sementara kekacauan (*chaos*) bertentangan dengan eksistensi keadilan dan kestabilan. Setiap masyarakat, baik besar, maupun kecil, kuat maupun lemah, telah menciptakan sendiri kerangka sejumlah prinsip yang mengatur perkembangannya. Apa yang boleh dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan, tindakan yang diterima, yang terlarang, semuanya terangkum dalam kesadaran masyarakat tersebut. Kemajuan, dengan segenap lompatan dan batas-batas yang tidak bisa dijelaskan, selalu bertolak dari kelompok yang terbentuk ketika para lelaki dan perempuan bekerja sama mewujudkan berbagai tujuan bersama, baik berburu binatang, mengumpulkan makanan, maupun mencari uang.²⁹

Hukum merupakan elemen yang menyatukan anggota masyarakat dalam ketaatan kepada nilai-nilai dan norma. Hukum dapat bersifat terbuka (*permisif*), memungkinkan individu membentuk relasi legal sendiri lengkap dengan hak dan kewajiban seperti dalam pembuatan kontrak, maupun berkenan (*koersif*) menghukum mereka yang melanggar peraturan. Hukum terdiri atas serangkaian

²⁹Malcolm N. Shaw, *International Law*, terjemahan oleh Derta Sri Widowatie, Hukum Internasional, cetakan pertama, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm. 1.

peraturan yang mengatur perilaku dan hingga kadar tertentu mencerminkan ide dan obsesi masyarakat tempatnya berfungsi.³⁰ Demikian juga apa yang disebut sebagai hukum internasional, hanya saja subjek utama hukum internasional adalah negara, bukan warga negara individual.³¹

Hukum internasional terbagi menjadi konflik hukum (atau terkadang disebut sebagai hukum privat internasional) dan hukum publik internasional (biasanya hanya disebut hukum internasional).³² Konflik hukum berhubungan dengan beragam kasus, di dalam sistem perundangan tertentu, dimana unsur asing menyusup dan menimbulkan beragam persoalan seperti penerapan hukum asing atau pengadilan asing.³³ Hukum publik internasional mengatur pola hubungan antara negara, dalam berbagai bentuknya, dari perang hingga satelit, dan mengatur kinerja berbagai lembaga internasional. Hukum ini dapat bersifat universal atau umum, dimana aturan-aturan yang ditetapkan mengikat semua negara (atau hampir semua negara, bergantung sifat aturan tersebut).³⁴

Aturan hukum internasional harus dibedakan dari apa yang disebut sebagai tatakrama (*comity*) internasional, atau praktek-praktek seperti menghormati bendera, kapal perang asing di laut, yang diberlakukan hanya melalui ketentuan kesopanan dan tidak dianggap sebagai hukum yang mengikat.³⁵ Demikian pula harus dihindari kekeliruan yang dapat mengaburkan perbedaan antara hukum

³⁰*Ibid.*

³¹*Ibid.*

³²Istilah ini pertama kali digunakan oleh J. Bentham; lihat *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, London, 1980.

³³Malcolm N. Shaw, *Loc. Cit.*

³⁴*Ibid.*, hlm. 2.

³⁵Kasus *North Sea Continental Shelf*, ICJ Reports, 1969, h. 44; 41ILR, h. 29. Lihat juga M. Akehurst, "Costum as a Source of International Law", 47 BYIL, 1974-5, h. 1.

internasional dengan moralitas internasional. Meskipun barangkali keduanya memiliki kesamaan dalam segi-segi tertentu, hukum internasional bersifat legal, baik dari sudut isi maupun bentuk, sementara konsep moralitas internasional merupakan cabang dari etika. Namun ini tidak berarti bahwa hukum internasional dapat dipisahkan dari nilai-nilainya.³⁶ Memang benar bahwa negara dijalankan oleh kebaikan individu dan bahwa individu merupakan sumber utama otoritas. Namun, yang mengakar adalah sistem negara internasional dimana negara adalah otoritas utama dan pelaku tunggal.³⁷

B. Hukum dan Politik Dalam Masyarakat Dunia

Setiap pihak yang terlibat dalam sengketa internasional pasti akan menegaskan justifikasi legal atas tindakannya, sementara dalam sistem internasional tidak ada lembaga independen yang dapat menetapkan keputusan atas sebuah masalah dan memberikan vonis.³⁸

Proses pengenalan semacam itu akan meliputi pengenalan terhadap keberadaan sebuah lembaga yang dipandang sah dalam membuat legislasi atau hukum, hierarki lembaga peradilan lengkap dengan yurisdiksi wajib untuk menyelesaikan sengketa hukum dan sistem penegakan hukum. Tanpa unsur legislatif, yudikatif, dan eksekutif, tampaknya kita tidak akan dapat berbicara tentang sebuah tertib hukum.³⁹ Dan hukum internasional tidak sejalan dengan model ini, hukum internasional tidak memiliki unsur legislatif. Memang ada

³⁶Malcolm N. Shaw, *Loc. Cit.*

³⁷Philip C. Jessup, *A Modern Law of Nations*, terjemahan oleh Fitria Mayasari, Pengantar Hukum Modern Antarbangsa, cetakan pertama, Nuansa, Bandung, 2012, hlm. 33.

³⁸Malcolm N. Shaw, *Loc. Cit.*

³⁹*Ibid.*

Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa yang terdiri atas berbagai delegasi dari seluruh negara anggota, tetapi resolusinya tidak mengikat secara hukum kecuali bagi organ tertentu Perserikatan Bangsa-Bangsa dan untuk tujuan tertentu.⁴⁰

Mahkamah Internasional yang ada di Den Haag, hanya bisa memutuskan suatu kasus apabila kedua pihak menyetujuinya dan tidak dapat memaksakan pelaksanaan keputusannya.⁴¹ Di atas segalanya tidak ada wujud (*entitas*) eksekutif atau pemerintahan. Dewan keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang dalam arti tertentu dimaksudkan untuk memegang peran tersebut seringkali terhambat oleh hak veto lima anggota tetapnya (AS, Uni Soviet, sekarang Federasi Rusia, China, Perancis, dan Inggris).⁴²

C. Peran Kekuatan

Tidak ada sistem sanksi terpadu dalam hukum internasional, dalam artian seperti yang terdapat dalam hukum domestik, tetapi ada situasi di mana penggunaan kekuatan dianggap sebagai hal yang sah dan legal. Dalam sistem Perserikatan Bangsa-Bangsa, sanksi dapat dijatuhkan oleh Dewan Keamanan setelah adanya ketetapan tentang ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran perdamaian, atau tindakan agresi.⁴³ Sanksi tersebut bisa bersifat ekonomi,

⁴⁰Baca Pasal 11 ayat (1) Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1945, dan dibawah bab 22 dalam buku Malcolm N. Shaw, *International Law*.

⁴¹Baca Pasal 36 Statuta Mahkamah Internasional, dan di bawah bab 19 dalam buku Malcolm N. Shaw, *International Law*.

⁴²Malcolm N. Shaw, *Op. Cit.*, hlm. 3.

⁴³Baca Bab VII Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1945.

misalnya yang dijatuhkan pada Rhodesia tahun 1966.⁴⁴ Atau militer dalam perang Korea tahun 1950.⁴⁵ Atau bahkan keduanya, seperti terhadap Irak pada 1990.⁴⁶

D. Sistem Internasional

Sistem internasional dalam arti jaringan relasi, terutama jika tidak semata-mata di antara negara-negara yang menyepakati prinsip-prinsip dan cara bertindak bersama. Jika struktur hukum dalam semua masyarakat tidak terkecuali yang paling primitif, bersifat hierarkis sementara otoritasnya bersifat vertikal, sistem internasional bersifat horisontal, terdiri atas lebih dari 190 negara merdeka, secara teoritis semuanya memiliki kedudukan serta semua memiliki kedaulatan dan tidak mengakui keberadaan otoritas di atas mereka. Dalam sistem domestik, hukum berada di atas individu, tetapi hukum internasional hanya berada di antara berbagai negara.⁴⁷ Dalam hal ini, individu hanya memiliki pilihan untuk patuh atau tidak patuh. Mereka tidak menciptakan hukum. Penciptaan hukum dilakukan oleh lembaga tertentu. Sebaliknya, dalam hukum internasional negara sendirilah yang menciptakan hukum dan mematuhi atau tidak mematuhinya.⁴⁸ Hal ini tentu saja mengandung konsekuensi mendalam terkait sumber hukum serta sarana penegakan aturan hukum yang telah diterima.⁴⁹

Dapat dikatakan bahwa karena negara sendiri menandatangani perjanjian dan terlibat dalam tindakan yang mungkin atau mungkin tidak mereka anggap

⁴⁴Baca Resolusi Dewan Keamanan 221 Tahun 1966.

⁴⁵Baca Resolusi Dewan Keamanan 25 Juni, 27 Juni, dan 7 Juli Tahun 1950.

⁴⁶Baca Resolusi Dewan Keamanan 661 dan 678 Tahun 1990.

⁴⁷Malcolm N. Shaw, *Op. Cit.*, hlm. 5.

⁴⁸Hal ini mendorong Rosenne menyebut hukum internasional sebagai hukum koordinasi, dan bukan, seperti dalam hukum internal, hukum subordinasi, *Practice and Methods of International Law*, Dordrecht 1984, hlm. 2.

⁴⁹Malcolm N. Shaw, *Loc. Cit.*

wajib ditaati, hukum internasional akan tampak berupa serangkaian aturan yang bisah dipilih dan diambil oleh negara. Namun berkebalikan dengan anggapan umum, banyak negara benar-benar mematuhi hukum internasional sehingga relatif jarang terjadi pelanggaran.⁵⁰

Dalam rutinitas keseharian kehidupan internasional, sejumlah besar perjanjian dan kebiasaan terus dipatuhi. Bagaimanapun juga, di tengah arus kesibukan hubungan internasional, manusia memerlukan kerangka peraturan tertentu atau jaringan-jaringan peraturan di mana permainan bisa dimainkan, dan hukum internasional memenuhi persyaratan itu. Banyak negara merasakan kebutuhan semacam ini karena di dalamnya terdapat unsur stabilitas dan kepastian.⁵¹

Ketika negara-negara terlibat dalam perselisihan atau sengketa, akan sangat bermanfaat untuk mengacu pada hukum internasional. Kendati akan tetap muncul interpretasi yang bertentangan, setidaknya terdapat kerangka acuan bersama sehingga satu negara akan memahami bagaimana negara lain mengembangkan argumennya.⁵²

E. Pengertian Organisasi Internasional

Timbulnya hubungan internasional secara umum merupakan perkembangan dari hubungan internasional antarnegara, karena kepentingan dua negara saja tidak dapat menampung kehendak banyak negara. Dalam membentuk organisasi internasional, negara-negara pihak organisasi itu akan berusaha untuk mencapai

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹*Ibid.*

⁵²*Ibid.*, hlm. 5-6.

tujuan yang akan menjadi kepentingan bersama, dan kepentingan ini menyangkut bidang kehidupan internasional yang sangat luas. Karena kepentingan tersebut menyangkut kepentingan banyak negara, maka diperlukan peraturan internasional (*international regulation*) untuk mengawasi organisasi internasional itu, dan agar kepentingan masing-masing negara terjamin.⁵³

Dengan proses perkembangan organisasi internasional tersebut sekaligus telah menciptakan norma-norma hukum yang berkaitan dengan organisasi internasional itu, yang kemudian membentuk suatu perjanjian yang disebut sebagai instrumen dasar atau instrumen pokok (*constituent instrument*).⁵⁴

Pembahasan hukum organisasi internasional ini hanya menyangkut pada organisasi-organisasi internasional tingkat pemerintahan karena lebih melibatkan pada pemerintah negara-negara sebagai pihak, oleh sebab itu organisasi internasional dalam pengertian ini dapat disebut sebagai organisasi internasional publik (*public international organization*). Sebaliknya ada pula organisasi internasional yang bersifat non-pemerintah (*private international organization*) yang melibatkan badan-badan atau lembaga-lembaga swasta di dalam berbagai negara.⁵⁵

Agar suatu organisasi internasional itu mempunyai status pemerintahan (*public*), organisasi itu harus dibentuk berdasarkan dengan suatu persetujuan internasional, mempunyai badan-badan, dan karena mempunyai persetujuan

⁵³Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Organisasi Internasional*, cetakan pertama, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.1.

⁵⁴*Ibid.*, hlm. 2.

⁵⁵*Ibid.*, hlm. 2.

internasional maka pembentukan itu dilakukan di bawah hukum internasional. Organisasi-organisasi internasional yang tidak memenuhi syarat-syarat sebagai hukum internasional, dimasukkan kedalam jenis organisasi internasional privat. Hal itu menunjukkan bahwa organisasi-organisasi internasional privat dicakup oleh hukum privat dan bukan hukum publik. Karena hukum privat merupakan hukum dari suatu negara, maka organisasi internasional privat tersebut dicakup oleh hukum nasional, sedangkan organisasi internasional publik dicakup oleh hukum internasional.⁵⁶

Legislasi internasional pada hakikatnya merupakan proses perkembangan organisasi internasional dalam menghimpun peraturan-peraturan internasional yang menyangkut bidang yang sangat luas, misalnya kemudahan-kemudahan di bidang perburuhan, pengawasan penyakit, pengendalian harga dalam bidang ekonomi, dan lain-lain.⁵⁷

Fungsi eksekutif dalam suatu sistem organisasi internasional yaitu menyangkut masalah pelaksanaan keputusan-keputusan yang mengikat secara hukum terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh organisasi internasional tersebut yang dikaitkan dengan sanksi.⁵⁸

Hukum organisasi internasional lebih memusatkan pada badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang merupakan organisasi internasional yang paling besar, yang memiliki Piagam PBB sebagai konstitusi. Piagam PBB tersebut menyangkut berbagai masalah hukum seperti penafsiran Piagam itu sendiri

⁵⁶*Ibid.*, hlm. 2-3.

⁵⁷*Ibid.*, hlm. 4.

⁵⁸*Ibid.*, hlm. 4-5.

khususnya terhadap hubungan berbagai badan utamanya, status internasional dari PBB, masalah konstitusional terhadap keanggotaannya, pengambilan keputusan dari badan-badan utama seperti Dewan Keamanan (*secutrity council*) dan Majelis Umum (*general assembly*), aspek-aspek hukum lain dari PBB, dan sebagainya.⁵⁹

Organisasi internasional adalah bagian atau cabang dari hukum internasional yang dipersatukan oleh badan PBB, yang semata-mata menyangkut organisasi internasional publik, serta terdiri dari perangkat norma-norma hukum yang berhubungan dengan organisasi internasional tersebut termasuk badan-badan yang berada di bawah naungannya dan pejabat sipil internasional.⁶⁰

1. Organisasi Internasional Sebagai Subjek Hukum Internasional

Munculnya organisasi-organisasi internasional baik yang bersifat bilateral, regional, maupun multilateral dengan berbagai kepentingan dan latar belakang yang mendasari pada akhirnya mampu untuk dianggap sebagai subjek hukum internasional.⁶¹ Maka dari itu Mahkamah Internasional dalam opini hukum (*advisory opinion*) tahun 1947 memutuskan bahwa:⁶²

“that organization is an international person. What it does means it that’s it is a subject of international law and capable of possessing international rights and duties, and that’s it has capacity to maintain its rights by bringing international claim.”

⁵⁹*Ibid.*, hlm. 5.

⁶⁰*Ibid.*

⁶¹Wagiman dan Anasthasya Saartje Mandagi, *Terminologi Hukum Internasional: Panduan Lengkap bagi Mahasiswa, Praktisi, dan Penegak Hukum dalam Memahami Peristilahan Hukum Internasional*, cetakan pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 430-431.

⁶²Baca International Court of Justice, *Advisory Opinion of 11 April 1949*, hlm. 9.

Subjek hukum internasional merupakan semua pihak atau entitas yang dapat dibebani oleh hak dan kewajiban yang diatur oleh hukum internasional. Hak dan kewajiban tersebut berasal dari perjanjian internasional ataupun dari kebiasaan internasional. Subjek hukum internasional merupakan keadaan di mana suatu entitas harus memiliki personalitas hukum internasional.⁶³

Kemampuan untuk menjadi pendukung hak dan kewajiban ini antara lain meliputi kemampuan untuk mengajukan klaim-klaim; kemampuan untuk mengadakan dan membuat perjanjian-perjanjian; kemampuan untuk mempertahankan hak miliknya serta memiliki kekebalan-kekebalan.⁶⁴

Organisasi internasional sebagai subjek hukum internasional dalam arti luas dimaksudkan tidak saja menyangkut semua organisasi yang dibentuk oleh negara-negara (*public international organization*), tetapi juga yang dibentuk oleh badan-badan non-pemerintah (*private international organization*).⁶⁵

2. Defenisi dan Konseptualis

Istilah “lembaga internasional” telah digunakan selama beberapa dekade terakhir. Dalam tahun-tahun awal sesudah perang, kata-kata ini hampir selalu menunjuk pada organisasi internasional formal, biasanya pada organ-organ atau cabang-cabang dari Sistem PBB. Organisasi tersebut merupakan perwujudan paling “bisa dikaji” (jika bukan yang paling

⁶³Wagiman dan Anasthasya Saartje Mandagi, *Loc. Cit.*

⁶⁴*Ibid.*, hlm. 431.

⁶⁵Sumaryo Suryokusumo, *Op. Cit.*, hlm.12.

penting) dari apa yang “baru” tentang hubungan internasional pasca perang.⁶⁶

Organisasi internasional pantas diperhatikan setidaknya karena mereka memiliki agensi, pengaruh penetapan agenda dan potensi penting mensosialisasikan pengaruh.⁶⁷ Perkembangan negara-negara modern dan tatanan internasional yang dibangun di atas unit-unit teritorial berdaulat dan merdeka yang semakin banyak jumlahnya menimbulkan persoalan kerja sama internasional. Kejadian penting pertama kerja sama internasional secara terorganisasi terjadi dengan Perdamaian Westphalia pada 1648, yang mengakhiri konflik agama 30 tahun di Eropa Tengah, dan resmi mengadakan kesepakatan negara-negara sekular dalam politik Eropa.⁶⁸

Lebih seabad kemudian, peperangan Napoleon berakhir dengan Kongres Wina pada 1815, menandakan upaya sistematis pertama untuk mengatur urusan internasional melalui konferensi internasional reguler. Dengan bentuk yang berbeda-beda, sistem Kongres Wina terus berlanjut selama hampir seabad dan tak hanya melembagakan pendekatan keseimbangan kekuasaan terhadap politik, tetapi juga tatanan internasional semiformal.⁶⁹

⁶⁶Walter Carlsnes, dkk, *Handbook of International Relations*, terjemahan oleh Imam Baehaqie, *Handbook Hubungan Internasional*, cetakan pertama, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm. 395.

⁶⁷*Ibid.*, hlm. 396.

⁶⁸Leo Gross, *The Peace of Westphalia, 1648-1948*, *The American Journal International Law*, Vol. 42, No. 1, 1948, hlm. 20.

⁶⁹Malcolm N. Shaw, *Op. Cit.*, hlm. 1303.

Abad kesembilan belas juga menyaksikan pertumbuhan besar-besaran asosiasi non-pemerintah internasional, seperti Komite Palang Merah Internasional (didirikan pada 1949) dan Asosiasi Hukum Internasional (didirikan pada 1873). Persatuan internasional swasta ini memperlihatkan masyarakat beragam dengan minat pada topik khusus, dan kesadaran bahwa kerja sama harus dilangsungkan secara internasional, baru bisa efektif. Persatuan-persatuan tersebut membentuk alat kelengkapan untuk menyelenggarakan pertemuan reguler dan banyak sekretariat permanen resmi. Kerja yang digarap organisasi-organisasi itu sampai sekarang pun masih sangat berharga dalam memengaruhi aktivitas pemerintahan dan merangsang aksi dunia.⁷⁰

Organisasi (lembaga) internasional kini sangat di butuhkan. Di dunia yang telah mengglobal, organisasi internasional memfasilitasi kerja sama melintasi garis perbatasan negara, memungkinkan identifikasi, diskusi, dan resolusi kesulitan-kesulitan dalam subjek yang luas, dari penjagaan kedamaian dan penegakan kedamaian sampai dalam masalah lingkungan, ekonomi, dan hak-hak asasi manusia. Dimensi dalam sistem hukum internasional ini memungkinkan pembuatan aturan baru, pola perilaku baru, dan mekanisme ketaatan baru dengan relatif pesat. Bahkan, jika ada satu ciri yang menonjol pada hukum internasional modern, maka hal itu adalah

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 1304.

perkembangan dan jangkauan lembaga internasional, entah universal atau global, regional ataukah subregional.⁷¹

3. Organisasi Internasional Publik

Organisasi internasional publik adalah sebuah organisasi yang didirikan berdasarkan perjanjian antarnegara, dengan syarat bahwa organisasi tersebut harus didirikan berdasarkan perjanjian internasional dan harus memiliki organ, dan didirikan berdasarkan hukum internasional.⁷²

4. Organisasi Internasional Privat

Organisasi internasional privat adalah sebuah organisasi yang didirikan berdasarkan hukum internasional privat yang dalam hal ini sudah masuk ke dalam yurisdiksi hukum nasional yang membidangi masalah privat, dan tunduk pada hukum nasional suatu negara.⁷³

5. Organisasi Universal

Inovasi dari abad kedua puluh tentu saja adalah pembentukan organisasi global komprehensif Liga Bangsa-Bangsa (LBB) pada 1919 dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada 1945. Dalam banyak hal, masuk akal bahwa keduanya adalah puncak bagi karya pionir persatuan internasional swasta dan publik, yang sejumlah besar di antaranya membutuhkan koordinasi yang terpusat. Fungsi inilah yang coba disediakan baik oleh LBB maupun PBB.⁷⁴ PBB berasosiasi dengan badan-badan

⁷¹*Ibid.*

⁷²Wagiman dan Anasthasya Saartje Mandagi, *Op. Cit.*, hlm. 319.

⁷³*Ibid.*, hlm. 321.

⁷⁴Malcolm N. Shaw, *Op. Cit.*, hlm. 1305.

khusus, yaitu, organisasi yang dibentuk dengan perjanjian antarpemerintah dan memiliki tanggung jawab internasional luas di bidang ekonomi, sosial, budaya dan lainnya yang telah memiliki hubungan dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa.⁷⁵ Kebanyakan badan khusus ini telah menemukan cara agar keputusan organisasi bisa dijadikan hampir mengikat atas anggota. Hal ini khususnya berkaitan dengan ILO (*Internasional Labour Organization*) Organisasi Buruh Sedunia yang didirikan pada 1919 untuk melindungi dan memperluas hak-hak buruh, UNESCO (*United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization*) Organisasi Pendidikan, Ilmu Pengetahuan, dan Kebudayaan PBB yang didirikan pada tahun 1945 untuk meningkatkan dan menyebarkan pengetahuan melalui berbagai kegiatan, termasuk pendampingan teknis dan usaha kerja sama dengan pemerintah nasional, dan WHO (*World Health Organization*) Organisasi Kesehatan Dunia yang didirikan pada 1946 dengan tujuan menyatukan standar-standar perawatan kesehatan. Organisasi-organisasi tersebut tidak mampu membuat hukum dalam pengertian biasa tetapi mampu menggunakan tekanan dengan sangat efektif guna meredam pembangkangan terhadap rekomendasi atau Konvensi.⁷⁶

6. Organisasi Regional

Banyaknya organisasi regional yang menyatukan negara-negara terkait secara geografis dan secara geologis sejak berakhirnya Perang Dunia II, sangat mengesankan. Tercetusnya Perang Dingin dan kegagalan

⁷⁵Baca Pasal 57 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1945.

⁷⁶Malcolm N. Shaw, *Loc. Cit.*

prosedur-prosedur penegakan perdamaian Dewan Keamanan telah merangsang pertumbuhan persekutuan pertahanan regional seperti NATO (*North Atlantict Treaty Organization*) dan politik blok. Penghapusan daerah jajahan (*dekolonisasi*) membuahkan kemerdekaan bagi banyak sekali negara, yang kebanyakan tidak ingin memihak ke Barat maupun Timur. Kebangkitan globalisasi berarti bahwa semua negara merupakan bagian dari satu sistem pertukaran ekonomi dan tak lagi berfungsi efektif sehingga timbullah perkembangan kesepakatan-kesepakatan ekonomi regional.⁷⁷

7. Organisasi *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN)

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) / Asosiasi Bangsa-Bangsa Asia Tenggara dibentuk pada 1967. ASEAN memiliki tujuan ekonomi, politik, dan budaya. Anggotanya adalah Brunei, Kamboja, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Filipina, Singapura, Thailand, dan Vietnam. Pada 1976 telah ditandatangani tiga perjanjian: Traktat Persahabatan dan Kerja Sama, yang meneguhkan kembali komitmen para anggotanya terhadap kedamaian dan membahas penyelesaian sengketa secara damai; Deklarasi Persetujuan ASEAN, yang mengimbau peningkatan kerja sama dan koordinasi politik dan ekonomi; serta Kesepakatan Pendirian Sekretariat Tetap untuk mengkoordinasikan sekretariat-sekretariat negara yang dibentuk di bawah Deklarasi ASEAN 1967.⁷⁸

⁷⁷Malcolm N. Shaw, *Op. Cit.*, hlm. 1307.

⁷⁸Malcolm N. Shaw, *Op. Cit.*, hlm. 1311.

Badan pembuat kebijakan tertinggi ASEAN ialah Konferensi Tingkat Tinggi, yang diikuti para kepala negara atau kepala pemerintahan, ditambah Dewan Koordinasi yang beranggotakan para Menteri Luar Negeri.⁷⁹ Berbagai macam dewan masyarakat dan badan kementerian sektorat juga telah dibentuk.⁸⁰ Badan Hak-Hak Asasi Manusia ASEAN diusulkan di bawah kondisi-kondisi yang akan ditetapkan.⁸¹ Secara teori pengambilan keputusan dilakukan dengan konsultasi dan konsesus.⁸²

F. Subjek, Objek, dan Sumber Hukum Organisasi Internasional

1. Subjek Hukum Organisasi Internasional

Subjek dari suatu sistem hukum pada hakikatnya yaitu semua yang dapat menghasilkan prinsip-prinsip hukum yang diakui dan memiliki kapasitas untuk melaksanakan prinsip-prinsip hukum tersebut. Personalitas dari subjek hukum organisasi internasional adalah tindakan organisasi itu sendiri dalam kapasitasnya sebagai organisasi internasional untuk melakukan tindakan-tindakan yang sesuai dengan ketentuan dan wewenang yang termuat di dalam instrumen dasar yang dimiliki oleh organisasi internasional tersebut.⁸³

2. Objek Hukum Organisasi Internasional

Objek hukum organisasi internasional meliputi negara, baik itu negara yang menjadi anggota dari organisasi internasional maupun negara yang

⁷⁹Baca Pasal 7 dan 8 Piagam ASEAN.

⁸⁰Baca Pasal 9, 10, 11, dan 12 Piagam ASEAN.

⁸¹Baca Pasal 14 Piagam ASEAN.

⁸²Baca Pasal 20 Piagam ASEAN.

⁸³Sumaryo Suryokusumo, *Loc. Cit.*

yang bukan anggota. Negara sebagai objek hukum organisasi internasional menyangkut dengan hak kedaulatan negara itu, kedaulatan suatu negara mengandung arti bahwa negara itu memiliki kapasitas yang penuh untuk bertindak untuk mengambil tindakan, yang menurut negara itu dapat dilakukan selama tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum internasional maupun ketentuan dalam instrumen dasar dari organisasi internasional dimana negara itu menjadi anggota, serta tidak mencapuri hak-hak dari negara lain.⁸⁴

3. Sumber Hukum Organisasi Internasional

Ada empat pengertian yang digunakan sebagai istilah dari sumber hukum organisasi internasional, yaitu:⁸⁵

- 1) Sebagai pernyataan sejarah dalam hubungan internasional, yang menjadi sumber hukum organisasi internasional adalah kebiasaan yang sudah lama dilakukan untuk mencapai persetujuan atau perjanjian resmi yang dapat membentuk sumber hukum organisasi internasional.
- 2) Instrumen pokok yang dimiliki oleh organisasi internasional yang membutuhkan ratifikasi dari semua anggota pihak dalam organisasi internasional tersebut.
- 3) Ketentuan-ketentuan lain yang mengatur mengenai peraturan tata-cara organisasi internasional beserta badan-badan yang

⁸⁴*Ibid.*, hlm. 20.

⁸⁵*Ibid.*, hlm. 26.

berada di bawah naungannya, termasuk cara kerja pada organisasi internasional tersebut.

G. Aspek Hukum Organisasi Internasional

1. Aspek Umum

Organisasi internasional adalah organisasi yang dibentuk melalui suatu “perjanjian” dengan tiga negara atau lebih. Negara-negara yang melakukan perjanjian itu menjadi pihak-pihak dalam organisasi yang dibentuknya. Suatu organisasi pada hakikatnya merupakan suatu kesatuan, yang menurut hukum dipisahkan dari setiap organisasi lainnya, dan terdiri dari satu badan atau lebih. Yang dimaksud dengan “badan” disini adalah suatu “kumpulan berbagai wewenang yang dikelompokkan di bawah satu nama.”⁸⁶

Badan-badan utama seperti Majelis Umum, Dewan Ekonomi dan Sosial, Dewan Perwalian, Dewan Keamanan, Mahkamah Internasional, dan Sekretariat, semuanya mempunyai wewenang masing-masing, dan keenam badan itu merupakan badan-badan yang dikelompokkan di dalam satu organisasi yang disebut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dan pembentukan badan-badan tersebut tidak memerlukan perjanjian tersendiri melainkan dengan suatu Piagam PBB yang merupakan instrumen pokok dari organisasi itu. Sedangkan tiap-tiap badan tersebut juga memiliki bagian-bagian badan yang disebut dengan badan-badan subsider, yang pembentukannya cukup dengan keputusan dari Majelis Umum. Berbeda

⁸⁶*Ibid.*, hlm. 105.

dengan badan-badan khusus yang termasuk di dalam satu sistem PBB, tiap-tiap badan khusus itu mempunyai instrumen pokok tersendiri dalam bentuk konstitusi, statuta, persetujuan, dan lain-lain.⁸⁷

2. Personalitas

Memiliki personalitas internasional berarti bahwa organisasi itu menjadi subjek hukum internasional, mendapatkan hak dan kewajiban internasional, dan menegakkannya dengan mengajukan klaim internasional.⁸⁸ Dengan demikian personalitas yang dimiliki oleh organisasi internasional ini bersifat fungsional. Oleh karena itu organisasi internasional tidak boleh melakukan kegiatan-kegiatan diluar pelaksanaan tujuan yang telah ditetapkan dalam dokumen pendirian atau dengan kata lain piagam konstitutif organisasi itu.⁸⁹

Kapasitas yang melekat pada personalitas organisasi internasional ini mencakup beberapa aspek, yaitu:⁹⁰

- a. Organisasi internasional dapat membuat perjanjian internasional dengan negara-negara anggota, negara lain, dan organisasi internasional lainnya.
- b. Organisasi internasional memiliki hak legasi pasif dan hak legasi aktif, hak legasi pasif yaitu masing-masing organisasi internasional dapat mengadakan hubungan dengan misi tetap

⁸⁷*Ibid.*, hlm. 105-106.

⁸⁸Malcolm N. Shaw, *Op. Cit.*, hlm. 1313.

⁸⁹Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, cetakan keempat, Alumni, Jakarta, 2003, hlm. 437.

⁹⁰*Ibid.*, hlm. 437-439.

yang dilakukan secara diplomatik dengan negara tempat organisasi internasional itu berada dan diakreditasi kepada satu atau beberapa organisasi internasional. Dan hak legasi aktif yaitu organisasi internasional itu sendiri yang mempunyai misi diplomatik di negara-negara tertentu.

- c. Organisasi internasional memiliki hak untuk mengajukan pengaduan internasional, dengan cara memprotes, pembentukan angket, perundingan atau melalui penyelesaian arbitrase atau dalam hukum dalam hal dimana status organ yang dituntut memungkinkannya, dan juga memiliki personalitas yuridik.
- d. Organisasi internasional memiliki otonomi keuangan dan kapasitasnya untuk mempunyai anggaran belanja sendiri.

3. Dokumen Pendirian

Organisasi internasional dibentuk oleh negara-negara melalui keputusan resmi yang dirumuskan dalam dokumen resmi pendiriannya. Oleh karena itu bentuk, status, dan otoritas organisasi itu sendiri tergantung pada syarat dan ketentuan yang ada di dokumen pendirian atau konstitusi yang menetapkan semua itu. Dokumen tersebut termasuk traktat multilateral sebab merupakan perjanjian mengikat yang ditandatangani oleh negara-negara anggota sehingga termasuk kerangka hukum internasional mengenai traktat. Dokumen pendirian organisasi internasional itu adalah traktat multilateral yang memiliki ciri khusus, tujuannya untuk membentuk subjek

hukum baru yang diberi otonomi khusus oleh para anggota untuk mewujudkan tujuan bersama.⁹¹

4. Wewenang Organisasi Internasional

Organisasi internasional diatur dengan asas khusus, seperti yang disebutkan Mahkamah Internasional:⁹²

“kepada organisasi internasional itu negara-negara pembentuknya memberikan wewenang yang dibatasi oleh fungsi kepentingan bersama, yang peningkatannya dipercayakan kepada organisasi internasional itu.”

Wewenang tersebut bisa dirumuskan dengan tegas di dalam dokumen pendirian atau bisa timbul secara tidak langsung sebagai wewenang tersirat.⁹³

Ini berarti bahwa suatu organisasi internasional itu hanya dapat melaksanakan tugasnya dalam kapasitas yang telah ditetapkan oleh piagam konstitutif organisasi itu.

5. Hukum yang Berlaku

Organisasi internasional dibentuk melalui traktat internasional. Maka hukum yang sesuai atau hukum personal bagi organisasi internasional ialah hukum internasional. Namun, dalam keadaan tertentu dapat juga berlaku hukum domestik, jika organisasi sedang membeli atau menyewa tanah,

⁹¹Malcolm N. Shaw, *Op. Cit.*, hlm. 1317.

⁹²Mahkamah Internasional di sini mengutip *Advisory Opinion* Mahkamah Permanen dalam kasus *Jurisdiction of the European Commission of the Danube*, PCIJ, 1927, Seri B, No. 14, hlm. 64, yang menyebutkan bahwa “karena Komisi Eropa bukan Negara, tetapi lembaga internasional dengan tujuan khusus, Komisi Eropa hanya memiliki fungsi-fungsi yang diberikan kepadanya oleh Statuta Defenitif dengan maksud untuk memenuhi tujuan itu, tetapi Komisi Eropa pun memiliki kewenangan untuk menjalankan fungsi-fungsi itu dengan sepenuh-penuhnya, asalkan tidak dibatasi oleh statuta.”

⁹³Malcolm N. Shaw, *Op. Cit.*, hlm. 1319.

menandatangani kontrak untuk perlengkapan atau jasa, aktivitas tersebut normalnya menjadi subjek hukum nasional yang sesuai dengan dimana organisasi itu berada.⁹⁴

Pasal 104 Piagam PBB membeberikan dasar tentang hukum terhadap pemeberlakuan hukum domestik pada organisasi internasional, yaitu:⁹⁵

“organisasi ini dalam wilayah anggota-anggotanya masing-masing akan memperoleh kedudukan hukum yang sah apabila diperlukan untuk pelaksanaan fungsi dan perwujudan tujuan-tujuannya.”

Sejak berdirinya PBB pasal ini menjadi ketetapan yuridis bagi organisasi-organisasi internasional.

6. Pertanggung Jawaban Organisasi Internasional

Personalitas hukum tidak hanya meliputi kapasitas mengajukan tuntutan-tuntutan, melainkan juga tanggung jawab organisasi itu untuk tindakannya yang ilegal. Keberadaan imunitas dari yurisdiksi pengadilan-pengadilan negeri tempat organisasi itu berada walau bagaimanapun tidak mengaburkan fakta bahwa organisasi itu tetap bertanggung jawab untuk konsekuensi perbuatannya. Dengan demikian cara untuk menjamin adanya keputusan yang adil atas kesalahan dan untuk memberikan suatu pengertian kepada pihak-pihak yang dirugikan oleh tindakan atau kelalaian organisasi-organisasi internasional, dengan cara melakukan perundingan-perundingan bilateral antara negara-negara atau individu-individu di satu pihak dan organisasi di pihak lainnya yang semuanya memberi jalan bagaimana

⁹⁴*Ibid.*, hlm. 1321.

⁹⁵Baca Pasal 104 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1945.

tanggung jawab organisasi itu dapat ditentukan. Karena organisasi internasional tidak memiliki “*Supreme Court*” yang dapat memutus sengketa-sengketa konstitusional, dan ICJ pun mempunyai fungsi yang terbatas pada pemberian pendapat dan nasihat, bukan keputusan yang definitif, negara anggota boleh menarik diri sebagai protes karena organisasi itu terus menerus lalai memenuhi kewajiban-kewajibannya atau menerima sanksi lainnya.⁹⁶

7. Hak Imunitas Organisasi Internasional

Sebagai subjek hukum yang memiliki personalitas internasional yang ditugaskan negara-negara untuk melakukan berbagai kegiatan, organisasi internasional dilengkapi dengan hak-hak istimewa dan kekebalan-kekebalan. Untuk itu telah dibuat beberapa Konvensi yang mengatur mengenai hak imunitas organisasi internasional.⁹⁷ Misalnya ketentuan dalam Pasal 105 ayat (1) Piagam PBB, yaitu:⁹⁸

“organisasi ini dalam wilayah anggotanya masing-masing akan memperoleh hak-hak istimewa dan kekebalan-kekebalan yang diperlukan perwujudan tujuan-tujuannya.”

Hak-hak imunitas ini tujuannya adalah supaya organisasi internasional itu dapat memperoleh kebebasan yang diperlukan bagi pelaksanaan fungsi dan menjalankan misi-misi diplomatik yang berada di suatu negara dengan baik dan lancar.⁹⁹

⁹⁶D.W. Bowett, *The Law of International Institutional*, terjemahan oleh Bambang Iriana Djajaatmadja, Hukum Organisasi Internasional, cetakan ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 456-457.

⁹⁷Boer Mauna, *Op. Cit.*, hlm. 455.

⁹⁸Baca Pasal 105 ayat (1) Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1945.

⁹⁹Boer Mauna, *Op. Cit.*, hlm. 456.

Hak imunitas yang dimiliki oleh organisasi internasional ialah, tidak boleh diganggu gugatnya kantor-kantor organisasi internasional, yang secara umum diakui dalam persetujuan-persetujuan kantor pusat organisasi. Sebaliknya organisasi berjanji untuk menjalankan keamanan dan ketentraman gedung yang tidak boleh digunakan sebagai tempat pelarian bagi orang-orang yang berusaha mengelakkan tahanan dari pihak yang berwajib negara setempat; memiliki kekebalan yurisdiksi, kerana memungkinkan organisasi-organisasi internasional bebas dari tuntutan hukum peradilan nasional negara setempat, kekebalan itu juga berlaku secara prinsip bagi semua perbuatan organisasi internasional.¹⁰⁰

H. Asal Mula dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)

Berakhirnya Perang Dunia I pada tahun 1918 menyebabkan dibentuknya Liga Bangsa-Bangsa (LBB) pada tahun 1920, dan berakhirnya Perang Dunia II pada tahun 1945 mengiringi pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam suatu kasus, negarawan dan mahasiswa, keduanya mencoba untuk mengembangkan cara untuk memperthanakan keamanan dan kestabilan setelah perang berakhir.¹⁰¹

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), didirikan pada tahun 1945, untuk perubahan dan menyeimbangkan tradisi dan stabilitas sosial yang sudah ada. Karena Liga Bangsa-Bangsa (LBB) gagal untuk mencegah perang, Piagam PBB berusaha untuk memperbaiki kekurangan yang ada dalam Perjanjian LBB. Para pembentuk Piagam PBB juga berusaha untuk membatalkan organisasi baru yang

¹⁰⁰*Ibid.*

¹⁰¹A. LeRoy Bennett, *International Organizations: Principles and Issues*, cetakan kelima, Prentice Hall, New Jersey, 1977, hlm. 40.

direncanakan oleh LBB dan untuk meyakinkan yang lain bahwa PBB benar-benar organisasi baru seutuhnya, tidak hanya diperbaiki (*revised*) LBB. Namun pada waktu yang sama, negosiator enggan, dan mungkin tidak mampu, untuk berpikir dalam hal selain nasionalisme, kedaulatan nasional, kepentingan nasional, dan pola hubungan internasional yang mapan.¹⁰²

1. Tahap Awal Perencanaan Pasca Perang Dunia II

Banyak organisasi-organisasi di Amerika Serikat menghasilkan ide dan rencana untuk mempertahankan perdamaian. Menteri Luar Negeri Amerika Serikat membuat beberapa perencanaan sederhana di tahun 1940 dan secara bertahap mengintensifkan upaya perencanaan perdamaian pascaperang dengan secepat mungkin untuk menerjemahkan gagasan ke dalam Piagam yang telah selesai. Menteri Luar Negeri Amerika Serikat bekerjasama dengan James T. Shotwell dan para ilmuwan terkemuka lainnya yang peduli dengan organisasi internasional.¹⁰³

Pada bulan Oktober 1943, Menteri Luar Negeri *Union of Soviet Socialist Republics* (USSR), dan *United Kingdom* (UK), Sekretaris Negara Bagian Amerika Serikat Cordell Hull, dan Duta Besar Cina untuk Uni Soviet mengeluarkan sebuah Deklarasi Moskow, bahwa untuk pertama kalinya, dengan jelas menjanjikan usaha mereka untuk mendirikan sebuah organisasi internasional yang umum. Dari Deklarasi Moskow ini nampak bahwa pada

¹⁰²*Ibid.*, hlm. 41.

¹⁰³*Ibid.*

akhir tahun 1943 para pemimpin kekuatan utama ini berkomitmen untuk mendirikan sebuah organisasi umum internasional pascaperang.¹⁰⁴

2. Konferensi *Dumbarton Oaks*

Tujuan dari konferensi ini untuk meneghasilkan draf awal konstitusional untuk sebuah organisasi internasional pascaperang. Konferensi *Dumbarton Oaks* ini membawa kesepakatan substansial pada elemen utama dari perencanaan pembentukan organisasi internasional. Akhir dari dokumen konstitusional ini di publikasikan pada tanggal 9 Oktober 1944, memang belum komplit dan tidak pula memuaskan untuk sebuah Piagam yang telah dianggap selesai, namun layak, sebagai kerangka dasar intitusional dari kemunculan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Kemudian selama *San Francisco Conference the Dumbarton Oaks* Peserta *Dumbarton Oaks* menunjukkan kegigihannya dalam mengikuti kesepakatan dan komitmen bersama.¹⁰⁵

Proposal *Dumbarton Oaks* kemudian meninggalkan sejumlah celah yang kemudian untuk di isi. Meskipun masih belum sempurna, namun yang terpenting untuk di bahas adalah dalam cara pemungutan suara di Dewan Keamanan (*security council*). Dalam Konferensi *Dumbarton Oaks* sempat mengalami kebuntuan dalam masalah ini. Karena Uni Soviet bersikeras untuk mendapatkan hak veto yang tidak terbatas, atas dasar hak istimewa sebagai anggota tetap Dewan Keamanan, sedangkan anggota yang lainnya menganggap bahwa ketentuan semacam itu akan menghasilkan ketegasan

¹⁰⁴*Ibid.*, hlm. 44.

¹⁰⁵*Ibid.*, hlm. 45.

yang berlebihan. Pertanyaan selanjutnya dalam Konferensi *Dumbarton Oaks* mengenai sifat pengadilan (apakah pengadilan permanen internasional akan dilanjutkan atau seharusnya di buat pengadilan baru) berdasarkan pengaturan transisi dari Liga Bangsa-Bangsa (LBB) ke organisasi baru. Beberapa ketentuan dalam Proposal dijabarkan dalam pertanyaan, dan yang penting di antaranya adalah ketentuan untuk *United Nations Secretariat* / Sekretariat Perserikatan Bangsa-Bangsa dan *Economic and Social Council* (ECOSOC) / Dewan Ekonomi dan Sosial dan aktivitas sosial dari organisasi ini nantinya.¹⁰⁶

3. Dari Yalta ke San Francisco

Di awal Februari tahun 1945, Roosevelt, Churchill, and Stalin, disertai oleh Menteri Luar Negeri mereka, melakukan pertemuan di Yalta, Crimea untuk berdiskusi tentang berbagai hal yang berkaitan dengan perang dan pascaperang. Banyak diskusi yang tidak terkait dengan Proposal untuk pembentukan organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), di antara subjek diskusi yang mereka lakukan adalah; tentang Polandia dan Balkan, pembentukan zona pendudukan di Jerman, dan Masuknya Uni Soviet ke dalam Perang Pasifik.¹⁰⁷

Keputusan penting yang tercapai di Yalta yaitu tentang belum selesainya urusan dalam Konferensi *Dumbarton Oaks* ini terkait penerimaan Proposal Amerika Serikat untuk cara pemungutan suara di Dewan Keamanan (*security council*). Di bawah cara ini, kebulatan suara dari

¹⁰⁶*Ibid.*, hlm. 45-46.

¹⁰⁷*Ibid.*, hlm. 46.

kekuasaan terbesar akan di butuhkan pada hal penting, termasuk tindakan penegakan hukum apapun sehubungan dengan adanya pelanggaran atau ancaman terhadap perdamaian atau tindakan agresi, namun tidak satupun anggota tetap dapat menggunakan hak veto untuk memblokir pemungutan suara prosedural, dan pihak yang berada dalam perselisihan diharuskan untuk tidak ikut dalam mengambil keputusan yang sedang dibahas oleh Dewan Keamanan untuk mendiskusikan keputusannya. Karena dalam Proposal tersebut menyediakan sarana untuk mencegah pelaksanaan penegakan hukum terhadap mereka sendiri, Stalin akhirnya menjadi yakin bahwa posisi mereka cukup terjaga dengan pengaturan ini.¹⁰⁸

Tiga orang besar di Yalta itu juga mencapai ketidaksepahaman mengenai prinsip-prinsip dasar dari Perwalian (*trusteeship*) dalam Piagam. Tidak ada wilayah dimana secara khusus ditunjuk sebagai wilayah kepercayaan sampai setelah Konferensi San Fransisco, tapi ada tiga kategori yang mana Perwalian dapat menerapkannya, yaitu; (1) ada mandat dibawah Liga Bangsa-Bangsa (LBB); (2) wilayah yang terpisah dari musuh sebagai akibat perang yang sebelumnya; dan (3) ada wilayah lainnya yang secara sukarela ditempatkan di bawah Perwalian. Perincian lebih jauh tentang sistem Perwalian akan dikembangkan atas dasar konsultasi tambahan di antara negara-negara yang mendukung sebelumnya pada Konferensi San Francisco.¹⁰⁹

¹⁰⁸*Ibid.*

¹⁰⁹*Ibid.*, hlm. 47.

4. Konferensi San Francisco

The United Nations Conference on International Organization (UNCIO) / Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Organisasi Internasional, yang dibuka di San Francisco pada tanggal 25 April 1945, tidak hanya menghadapi masalah memperlakukan posisi yang saling bertentangan antara negara-negara tapi juga masalah ukuran, organisasi yang efektif, dan kebanggaan dan kewibawaan nasional.¹¹⁰

Karena dalam Proposal *Dumbarton Oaks* tidak memuat ketentuan tentang urusan Perwalian (*trusteeship*) atau masalah penjajahan, hampir semua rincian bagian Piagam ini dikembangkan di San Francisco. Pengaruh yang beragam dalam pengembangan Piagam ini. Dan hasilnya akhirnya adalah dua bab panjang mengenai sistem Perwalian, termasuk pembentukan Dewan Perwalian (*trusteeship council*) yang diberi status organ utama. Pembentukan Dewan Perwalian sebagai organ utama dan peningkatan status *Economic and Social Council* (ECOSOC) / Dewan Ekonomi dan Sosial ke tingkat yang lebih tinggi meningkatkan jumlah organ utama dari empat, menjadi enam, seperti yang disarankan pada *Dumbarton Oaks*.¹¹¹

Perbandingan Proposal *Dumbarton Oaks* dengan Piagam yang diadopsi menunjukkan perluasan di bidang peran *Economic and Social Council* (ECOSOC) / Dewan Ekonomi dan Sosial yang dijabarkan secara rinci. Referensi spesifik ditambahkan untuk mempromosikan penghormatan dan kepatuhan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan dasar

¹¹⁰*Ibid.*

¹¹¹*Ibid.*, hlm. 49.

bagi semua orang. Kekuasaan dan fungsi *Economic and Social Council* (ECOSOC) / Dewan Ekonomi dan Sosial diperluas untuk memasukkan Rancangan Statuta ke Konvensi dan mengadakan pertemuan-pertemuan internasional mengenai subjek-subjek yang berada dalam wilayah kompetensinya. Rincian yang paling besar dari Piagam bagian ini memberikan dasar yang kuat untuk program kerja ekonomi dan sosial yang telah dikembangkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sejak 1945.¹¹²

Ketentuan yang sedikit mengenai *United Nations Secretariat* / Sekretariat Perserikatan Bangsa-Bangsa dan *Secretary-General of The United Nations* / Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam Proposal *Dumbarton Oaks* kemudian di perbesar, dan staf menerima jaminan tambahan dalam Piagam atas kemerdekaan mereka dari campur tangan yang tidak semestinya oleh negara-negara anggota. Sebuah keputusan untuk membuat pengadilan baru di buat sebelum konferensi tersebut di adakan, dan sebelum Konferensi San Francisco diadakan, *United Nations committee of jurist* / Komite hukum Persatuan Bangsa-Bangsa dilantik di Washington, D.C. untuk merancang sebuah Statuta untuk pengadilan internasional. Statuta ini diadopsi di Konferensi San Francisco sebagai bagian dari Piagam. Statuta baru, hampir identik dengan *Permanent Court of International Justice*. Meskipun demikian, *International Court of Justice* sudah tergabung dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai organ utama. Upaya beberapa negara untuk memberikan yurisdiksi wajib di

¹¹²*Ibid.*, hlm. 50.

International Court of Justice tidak berhasil, karena langkah semacam itu akan mengganggu kedaulatan besar sebuah negara, dan merupakan sebuah langkah yang tidak dapat diambil oleh sebagian besar negara.¹¹³

5. Peresmian Organisasi Baru

Piagam tersebut akan berlaku efektif setelah ditandatangani oleh lima anggota Dewan Keamanan (*security council*) dan oleh mayoritas penandatanganan lainnya. Piagam tersebut ditandatangani oleh perwakilan semua negara peserta pada tanggal 26 Juni 1945. Negara pertama yang menandatangani instrumen ini adalah Amerika Serikat. Pada bulan Juli 1945, senat menyetujui Piagam tersebut. Pada 24 Oktober 1945, hasil dari ratifikasi diserahkan kepada Amerika Serikat, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) itu mulai berlaku sejak 24 Oktober 1945.¹¹⁴

I. Prinsip Dasar dan Organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)

Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menguraikan semua hubungan dan program PBB selanjutnya. Piagam tersebut merupakan perjanjian multilateral yang menetapkan pola antara kesepakatan dan kewajiban dari anggotanya, dengan demikian, juga sebagai tambahan yang sangat penting bagi hukum internasional. Sebagai konstitusi yang tertulis, Piagam tersebut menyediakan struktur organisasi, prinsip-prinsip, dan fungsi PBB.¹¹⁵

Hanya kerjasama mereka yang dapat mewujudkan pelaksanaan dari fungsi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Tafsiran dan penggunaan dokumen yang

¹¹³*Ibid.*

¹¹⁴*Ibid.*, hlm. 50-51.

¹¹⁵*Ibid.*, hlm. 52.

sebenarnya jauh lebih penting daripada amandemen beberapa tambahan di dalamnya.¹¹⁶

1. Tujuan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)

Pernyataan tujuan dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bersifat umum dan berlebihan. Tujuannya cukup luas untuk menyatakan keinginan negara-negara yang menginginkan adanya organisasi dan program yang mampu membantu mereka untuk menentang penggunaan perang di masa depan dan memperbaiki hubungan ekonomi dan sosial antar negara.¹¹⁷

Tujuan utama dari keduanya, Liga Bangsa-Bangsa (LBB) dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) adalah untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Sarana untuk pencapaian tujuan itu mencakup penyelesaian perselisihan secara damai dan tindakan kolektif (*collective measures*) untuk pencegahan dan menghilangkan ancaman terhadap perdamaian dan tindakan agresi. Bagian utama dari Piagam PBB tersebut merinci instrumen dan metode yang bertanggung jawab untuk menerapkan tujuan tersebut. Dewan Keamanan (*security council*) diberi tanggung jawab utama untuk pemeliharaan perdamaian, namun berbagi fungsi dengan Majelis Umum (*general assembly*) dan Mahkamah Internasional / *International Court of Justice (ICJ)*.¹¹⁸

¹¹⁶*Ibid.*

¹¹⁷*Ibid.*, hlm. 53.

¹¹⁸*Ibid.*

Kedua, hanya untuk pemeliharaan perdamaian, Piagam PBB menekankan tujuan mempromosikan kerjasama Dewan Ekonomi dan Sosial / *Economic and Social Council (ECOSOC)*.¹¹⁹

Yang ketiga tujuan dari PBB yang terkenal adalah mendorong rasa hormat terhadap hak asasi manusia untuk semua orang. Juga termasuk tujuan yang kabur, yaitu; (1) mengembangkan persahabatan antar negara-negara; (2) bertindak sebagai pusat untuk menyelaraskan tindakan negara-negara dalam pencapaian untuk tujuan tertentu; (3) mengambil tindakan tepat untuk memperkuat perdamaian universal; (4) mengajarkan toleransi dan hidup berdampingan dalam damai sebagai tetangga negara yang baik; dan (5) mengembangkan keadilan dan menghormati hukum internasional.¹²⁰

2. Prinsip Dasar Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)

Segera mengikuti pernyataan utama dari tujuan, di dalam Pasal 2 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), menetapkan aturan dasar untuk pelaksanaan atau prinsip-prinsip di mana PBB didirikan, diharapkan, dan di mana ia akan beroperasi. Beberapa aturan umum dituliskan di dalam Piagam PBB itu. Meskipun semua ketentuan-ketentuan dari Piagam PBB dalam teori, secara sah mengikat, Prinsip-prinsip ini merupakan pernyataan dari standar baku atau secara norma mendasari kebijakan struktur dan sistem operasi dari PBB. Oleh karena itu, prinsip-prinsip ini menunjukkan

¹¹⁹*Ibid.*

¹²⁰*Ibid.*, hlm. 53.

kewajiban yang paling mendasar dari anggota-anggota PBB dan merupakan standar hukum dasar yang mereka berjanji akan mentaati.¹²¹

Kesetaraan kedaulatan anggota. Beberapa ketidaksetaraan diakui secara permanen pada kekuatan besar keanggotaan tetap dari Dewan Keamanan (*security council*) dan tidak sama dalam tugas dari tanggung jawab dan penilaian keuangan. Beberapa pembatasan kekuasaan dimasukkan ke dalam Piagam PBB, sebagai contoh dalam kewajiban wajib untuk melaksanakan keputusan tertentu dari Dewan Keamanan.¹²²

Yang berhubungan dekat dengan tujuan utama dari PBB untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional adalah prinsip kembar, bahwa semua negara anggota (1) harus menahan diri dari ancaman atau menggunakan paksaan dalam berbagai sikap yang tidak tetap dengan tujuan PBB, dan (2) harus menyelesaikan putusan internasional mereka dengan cara damai (*peaceful settlement*). Pengganti dari penyelesaian secara damai yaitu untuk mempercayakan pada kekuatan mendapatkan hasil yang mengecewakan dalam catatan PBB.¹²³

Dua prinsip lain Piagam PBB yang berhubungan dekat dengan penyelesaian secara damai dan penegakan hukum internasional adalah (1) kewajiban dari anggota untuk mendukung tindakan penegakan hukum dari PBB dan menahan diri dari memberikan bantuan kepada negara yang menjadi objek tindakan pencegahan atau penegakan hukum PBB, dan (2) tanggung jawab bersama untuk meminta negara yang bukan anggota untuk

¹²¹*Ibid.*, hlm. 54.

¹²²*Ibid.*, hlm. 54-55.

¹²³*Ibid.*, hlm. 55.

cukup menyesuaikan dengan prinsip Piagam untuk memastikan pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional. Kewajiban untuk mendukung penegakan hukum PBB ini perlu sekali untuk keutuhan dan tingkat kelayakan efektifitas dari organisasi. Tanpa kerjasama dari negara yang bukan anggota, setiap jaminan dari tindakan efektif yang dilakukan oleh PBB akan berkurang.¹²⁴

Hal yang perlu dan jelas bahwa prinsip Piagam PBB ini merupakan kewajiban bagi semua anggota untuk memenuhi dengan niat baik semua kewajiban yang diasumsikan oleh mereka dalam Piagam tersebut.¹²⁵

Daftar prinsip-prinsip dalam Pasal 2 Piagam PBB yang menyimpulkan dengan pembatasan berat atas otoritas PBB. Pembatasan tersebut adalah klausul “yurisdiksi domestik”, yang melarang PBB “untuk mengintervensi negara.” Bab VII Piagam membahas tindakan paling tegas yang mana Dewan Keamanan (*security council*) dapat mengajukan permohonan yang berkenaan dengan ancaman terhadap pelanggaran perdamaian, atau tindakan agresi.¹²⁶

Prinsip lainnya dari Piagam PBB adalah pernyataan yang ditemukan di dalam Pasal 51 yang merupakan “hak melakukan pertahanan diri oleh individu atau keseluruhan” untuk melawan serangan bersenjata. Tanggung jawab yang paling utama untuk melakukan agresi berada di Dewan Keamanan (*security council*), dan negara-negara anggota berkewajiban untuk melaporkan tanggapan mereka untuk mengkritik Dewan Keamanan

¹²⁴*Ibid.*

¹²⁵*Ibid.*, hlm. 56.

¹²⁶*Ibid.*

tapi mereka tidak diperlukan untuk menunggu tindakan efektif PBB sebelum mengambil tindakan pertahanan diri (*self-defense*). Kemungkinan untuk menggunakan pengaturan pertahanan nasional sebagai pengganti sistem PBB dalam praktiknya terbukti dapat menjadi hambatan lain untuk memaksimalkan pemanfaatan dari Dewan Keamanan (*security council*) atau Majelis Umum (*general assembly*) untuk memulihkan keadaan situasi damai di mana angkatan bersenjata terlibat di dalamnya. Dengan mengabaikan kewajiban untuk melaporkan tindakan pertahanan diri kepada Dewan Keamanan atau dengan menggunakan hak veto dalam Dewan Keamanan, merupakan kekuatan utama yang mungkin dapat membatalkan peranan dari PBB dan meneruskan untuk menangani situasi baik secara mandiri atau melalui sistem nasional. Atau Pasal 51 menyediakan tambahan utama dan atau untuk mengganti peran efektif dari Dewan Keamanan dalam memutuskan keterlibatan angkatan bersenjata tergantung atas sikap kerjasama dari negara-negara anggota, tapi keterlibatan untuk PBB sebagai sebuah instrumen dinamis untuk perdamaian selama ini masih dalam tahap pencapaian.¹²⁷

Meskipun seluruh ketentuan dalam Pasal 2 Piagam PBB merupakan prinsip-prinsip dasar, setidaknya setengah dari keseluruhan ketentuan dalam Piagam PBB lainnya dapat dengan layak diletakkan dalam kategori sebagai dasar moral yang sama.¹²⁸

¹²⁷*Ibid.*, hlm. 56-57.

¹²⁸*Ibid.*, hlm. 56.

Detail yang lebih besar mengenai pengaturan daerah nasional dan hubungan mereka dengan PBB disediakan di dalam Pasal 52-54 Piagam PBB. Prinsip utama yang ditetapkan di dalam bagian ini yaitu pengaturan daerah nasional tidak seharusnya, secara umum, dianggap tidak sesuai dengan Piagam PBB asalkan ketentuan dan aktivitas mereka “konsisten dengan tujuan dan prinsip-prinsip dari PBB.”¹²⁹

Beberapa prinsip tambahan yang tergabung dalam bab dari Piagam PBB yaitu tentang aneka ragam ketentuan, yang termasuk dalam Pasal 102-105. Yang pertama menyediakan setiap perjanjian dan kesepakatan internasional harus di daftarkan oleh anggota kepada Sekretariat (*secretariat*) dan tidak ada perjanjian yang tidak terdaftar dan harus diajukan ke organ PBB lainnya.¹³⁰ Prinsip kedua dalam bab ini menyatakan, jika terjadi konflik, kewajiban berdasarkan Piagam PBB harus diutamakan daripada kewajiban dalam kesepakatan internasional lainnya.¹³¹

Pasal 104 dan 105 menyediakan standar untuk membangun kapasitas yuridis PBB dan agen perwakilannya beserta, hak istimewa dan hak kekebalannya.¹³²

¹²⁹*Ibid.*, hlm. 57.

¹³⁰*Ibid.*

¹³¹*Ibid.*

¹³²*Ibid.*

3. Organ Utama Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)

Piagam PBB menunjuk enam lembaga sebagai organ utama dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Organ utama PBB yaitu (1) Majelis Umum (*The General Assembly*), (2) Dewan Keamanan (*The Security Council*), (3) Dewan Ekonomi dan Sosial / *The Economic and Social Council* (ECOSOC), (4) Dewan Perwalian (*The Trusteeship Council*), (5) Sekretariat (*The Secretariat*), dan (6) Mahkamah Internasional (*The International Court of Justice*).¹³³

1) Majelis Umum (*The General Assembly*)

Jika keenam organ utama dari PBB merupakan organ yang terpenting dan sentral di organisasi ini, berarti Majelis Umum (*The General Assembly*) merupakan organ terpenting dari PBB.¹³⁴

Majelis Umum berfungsi sebagai area untuk debat umum PBB dan sebagai satu-satunya perkiraan yang ada dari sebuah forum dunia. Dari keenam organ utama, yang mana Majelis Umum adalah satu-satunya yang diwakili oleh semua negara anggota. Majelis Umum menjalankan koordinasi dan mengawasi fungsi untuk semua perwakilan yang ada di dalam orbit dan dengan demikian membawa ke fokus dalam perdebatan yang paling lengkap cakupannya.¹³⁵

¹³³*Ibid.*

¹³⁴*Ibid.*, hlm. 59.

¹³⁵*Ibid.*

Majelis Umum menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 22 Piagam untuk “mendirikan organ-organ pembantu yang dianggap perlu untuk melaksanakan fungsi-fungsinya.”¹³⁶

Fungsi kedua yang di tugaskan kepada Majelis Umum adalah pengawasan dan meninjau seluruh aktivitas dari PBB. Majelis Umum bertindak sebagai badan koordinasi pusat untuk organ dan lembaga PBB. Dalam kapasitas ini menerima dan membahas laporan tahunan dari Sekretaris Jendral (*The Secretary-General*), Dewan Keamanan (*The Security Council*), Dewan Ekonomi dan Sosial / *The Economic and Social Council* (ECOSOC), dan Dewan Perwalian (*The Trusteeship Council*). Majelis Umum (*The General Assembly*), juga mempertimbangkan laporan berkala dari lembaga pembantu yang mana dibuat di bawah kewenangan Pasal 22 Piagam.¹³⁷

Majelis Umum memiliki wewenang untuk mempertimbangkan dan menyetujui anggaran belanja, untuk membagi biaya antar anggota, dan untuk memeriksa dan membuat rekomendasi anggaran dari badan khusus (*specialized agencies*) yang terpisah.¹³⁸

Bagian akhir dari tanggung jawab utama Majelis Umum adalah berperan dalam amandemen dan revisi Piagam.¹³⁹

¹³⁶*Ibid.*, hlm. 60.

¹³⁷*Ibid.*, hlm. 61.

¹³⁸*Ibid.*

¹³⁹*Ibid.*, hlm. 62.

2) Dewan Keamanan (*The Security Council*)

Dewan Keamanan (*The Security Council*) Menyediakan mekanisme untuk membantu dalam mempertahankan perdamaian dan keamanan internasional sudah menjadi tujuan utama dari organisasi baru, dan pelaksanaannya akan tergantung pada kekuatan besar sebuah negara. Dengan kelanjutan dari kerja sama yang sudah pernah ada di masa perang antara sekutu, solusi untuk ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional dapat ditemukan secara efektif. Tanpa kerja sama antara negara-negara yang paling kuat, solusi itu hampir tidak di mungkinkan. Oleh karena itu, sebuah kekuatan besar itu harus bertanggung jawab untuk menjaga perdamaian dan keamanan dunia.¹⁴⁰

Empat kekuatan besar itu ikut serta dalam sebuah Konferensi *Dumbarton Oaks*, negara yang memiliki kekuatan besar itu adalah Amerika Serikat, Uni Soviet, Britania Raya, dan Republik Rakyat Tiongkok. Perancis yang kemudian juga diundang untuk bergabung dengan mereka sebagai anggota tetap Dewan Keamanan.¹⁴¹

Tanggung jawab utama untuk mempertahankan perdamaian dan keamanan terkonsentrasi di Dewan Keamanan, dan kebulatan suara di antara anggota permanen sangat diperlukan pada semua suara mengenai hal-hal substantif.¹⁴²

¹⁴⁰*Ibid.*, hlm. 62-63.

¹⁴¹*Ibid.*, hlm. 63.

¹⁴²*Ibid.*

Fungsi utama dari Dewan Keamanan adalah untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Dalam melaksanakan fungsi ini Dewan Keamanan dapat menempatkan pada agendanya untuk mempertimbangan sengketa apapun, ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian, atau tindakan agresi, yang mana dengan cara mempertimbangkan prinsip yurisdiksi domestik. Dalam penerimaan Piagam ini, semua anggota menyetujui tindakan Dewan Keamanan pada kepentingannya. dan mereka akan melaksanakan keputusan Dewan Keamanan. Ini berarti dalam teori ini keputusan Dewan Keamanan merupakan keputusan yang mengikat. Detail dan contoh dari tindakan Dewan Keamanan dengan menghormati penyelesaian secara damai (*peaceful settlement*) ini tertulis di dalam Bab VI Piagam PBB.¹⁴³

Sebagai tambahan dari tanggung jawab untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional, Dewan Keamanan juga di dibebankan dengan kewajiban untuk merumuskan rencana untuk regulasi internasional terhadap angkatan bersenjata.¹⁴⁴

Fungsi penting dari Dewan Keamanan yang ke dua adalah partisipasi dalam pemilihan proses yang dibagikan dengan Majelis Umum.¹⁴⁵

¹⁴³*Ibid.*, hlm. 64.

¹⁴⁴*Ibid.*

¹⁴⁵*Ibid.*, hlm. 65.

3) Dewan Ekonomi dan Sosial / *The Economic and Social Council (ECOSOC)*

Pada desakan dari desakan kecil dan berdasarkan pada pengalaman Liga Bangsa-Bangsa (LBB), penekanan dan struktur di dalam bidang ekonomi dan sosial dimasukkan ke dalam Piagam pada saat Konferensi San Francisco.¹⁴⁶

Dalam istilah luas, tugas dari Dewan Ekonomi dan Sosial / *The Economic and Social Council (ECOSOC)* adalah untuk memajukan kesejahteraan bagi semua orang di mana saja.¹⁴⁷

Fungsi dari Dewan Ekonomi dan Sosial adalah untuk menyediakan pada tiga kategori umum, yaitu: (1) pertimbangan dan rekomendasi, (2) riset dan laporan, dan (3) koordinasi.¹⁴⁸

Bidang dari Dewan Ekonomi dan Sosial termasuk dalam hal pertimbangan terhadap hal yang berhubungan dengan hak asasi manusia, pengungsi, pengembangan ekonomi dan sosial, budaya, pendidikan, kesehatan, persediaan makanan, perdagangan dan transportasi, populasi, narkoba, perumahan, kondisi buruh, dan komunikasi.¹⁴⁹

Untuk informasi lebih lanjut mengenai ruang lingkup dan jenis dari lembaga ekonomi dan sosial yang ada di dalam sistem PBB dan

¹⁴⁶*Ibid.*

¹⁴⁷*Ibid.*, hlm. 66.

¹⁴⁸*Ibid.*

¹⁴⁹*Ibid.*

hubungannya dengan Dewan Ekonomi dan Sosial terperinci di dalam Bab X Piagam PBB.¹⁵⁰

4) Dewan Perwalian (*The Trusteeship Council*)

Peran dari Dewan Perwalian (*The Trusteeship Council*) adalah untuk menyediakan pada kepentingan dari komunitas internasional, terhadap pengawasan wilayah-wilayah tanpa pemerintahan, dan untuk itu Dewan Perwalian menunjuk Wilayah Perwalian Perserikatan Bangsa-Bangsa / *United Nations Trust Territories*. Pemerintahan dari satu wilayah tanpa pemerintahan itu dilakukan oleh negara tertentu, menjamin akan memadai langkah-langkah untuk mempersiapkan wilayah pemerintahannya sendiri dan kemerdekaan, tapi beberapa tanggung jawab pengawasan dilakukan oleh Majelis Umum melalui badan dari Dewan Perwalian. Pasal 87 dan 88 Piagam menunjukkan metode utama untuk menggunakan peran pengawasan ini.¹⁵¹

Perincian tentang beberapa aspek dari tujuan dan kerja dari Dewan Perwalian selama masa aktif nya diuraikan dalam Bab XIII Piagam PBB.¹⁵²

5) Sekretariat (*The Secretariat*)

Sekretariat PBB / *United Nations Secretariat* adalah badan yang dikepalai oleh Sekretaris Jendral (*secretary-general*). Tidak sama dengan Majelis Umum dan tiga Dewan lainnya, Sekretariat tidak tersusun dari wakil juru bicara untuk pemerintah masing-masing.

¹⁵⁰*Ibid.*, hlm. 67.

¹⁵¹*Ibid.*, hlm. 67-68.

¹⁵²*Ibid.*, hlm. 68-69.

Sebaliknya, ini merupakan para karyawan yang bekerja *full-time* dari organisasi, yang harus mempertahankan kenetralan mereka dalam kepentingan melayani semua anggota dan mempromosikan tujuan dari PBB. Kenetralan ini dijaga oleh ketentuan-ketentuan dalam Pasal 100 Piagam.¹⁵³

Sekretariats Jendral yang ditetapkan oleh Majelis Umum setelah mendapat rekomendasi dari Dewan Keamanan.¹⁵⁴

Fungsi utama dari Sekretaris Jendral diuraikan secara jelas di dalam Piagam, yaitu; (1) untuk menjadi kepala petugas administratif dari organisasi; (2) untuk bertindak sebagai sekretaris untuk semua wakil utama dari badan PBB; (3) untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang ditugaskan pada nya oleh Majelis Umum dan tiga Dewan lainnya; (4) untuk membuat laporan tahunan kepada Majelis Umum atas pekerjaan dari organisasi; dan (5) untuk menunjuk staf Sekretariat di bawah persyaratan Majelis Umum. Sekretaris Jendral juga mempunyai wewenang untuk bertindak atas inisiatif nya sendiri untuk menarik perhatian Dewan Keamanan terhadap masalah apapun yang menurutnya mengancam perdamaian dan keamanan internasional.¹⁵⁵

Peran dari Sekretaris Jendral dan aspek dari teori dan praktek dari pegawai internasional ini terperinci di dalam Bab XV Piagam PBB.¹⁵⁶

¹⁵³*Ibid.*, hlm. 69.

¹⁵⁴*Ibid.*

¹⁵⁵*Ibid.*, hlm. 70.

¹⁵⁶*Ibid.*

6) Mahkamah Internasional / *The International Court of Justice* (ICJ)

Organ utama yang ke enam dari PBB adalah Mahkamah Internasional / *The International Court of Justice*, yang berkantor pusat di Den Haag, Belanda. Seluruh anggota dari PBB secara otomatis menjadi anggota Mahkamah Internasional.

Pengadilan tersusun dari 15 hakim yang dipilih secara bersama-sama oleh Majelis Umum dan Dewan Keamanan, tidak ada hakim yang memiliki kewarganegaraan yang sama, dan Pengadilan secara keseluruhan harus mewakili sistem hukum utama dunia. Hakim menjalani masa kerja sembilan tahun, dengan persyaratan setiap tiga tahun sekali masa jabatan lima hakim di antaranya berakhir. Tidak ada batasan yang di tentukan pada jumlah dari masa pencalonan yang mungkin akan di pilih kembali.¹⁵⁷

Dalam pemeriksaan perkara tertentu, tidak ada hakim dalam Mahkamah itu yang yang berasal dari negara yang merupakan bagian dari kasus perkara.¹⁵⁸

Dalam tambahan untuk pemeriksaan perkara, Mahkamah di sahkan untuk memberika nasihat pendapat (*advisory opinion*) terhadap permasalahan hukum. Piagam menyediakan pada Majelis Umum dan Dewan Keamanan dapat meminta pendapat dan Majelis Umum dapat mengizinkan organ lain dan lembaga khusus untuk

¹⁵⁷*Ibid.*

¹⁵⁸*Ibid.*

meminta pendapat terhadap permasalahan hukum dalam cakupan aktivitas mereka. Dewan Ekonomi dan Sosial, Dewan Perwalian, dan semua lembaga khusus. Meskipun memiliki kekurangan, Mahkamah Internasional sudah menjalankan peran penting dalam pengembangan istem hukum internasional.¹⁵⁹

J. Peran Komisi Hukum Internasional

Prosedur dari Komisi Hukum Internasional / *International Law Commission* sangat lambat, tapi keterlambatan ini berhubungan erat dalam proses pengembangan hukum internasional. Dalam banyak contoh dari upaya pada setiap pokok melibatkan penjelasan dan standarisasi yang sebaiknya sebagai pengisian kekosongan dalam hukum yang sudah ada. Langkah yang biasanya di ikuti untuk pengembangan dan mengodifikasikan hukum yaitu; (1) seleksi topik yang tepat oleh pelaksana; (2) persetujuan topik oleh Majelis Umum; (3) penunjukan anggota komisi sebagai pelapor mengenai masalah subyek; (4) laporan dan pendahuluan rancangan yang disarankan oleh pelapor; (5) pembahasan dan perbaikan oleh komisi; (6) tunduk pada pemerintah untuk memberikan komentar; (7) perbaikan oleh komisi berdasarkan saran dari pemerintah; (8) penyerahan draf revisi kepada Majelis Umum; (9) pertimbangan di Komite Keenam (*sixth committee*) Majelis PBB; (10) keputusan Majelis Umum untuk meyakinkan sebuah konferensi internasional untuk mempertimbangkan draf tersebut; (11) pertimbangan dan perbaikan oleh konferensi internasional; (12) penandatanganan konvensi yang diadopsi oleh perwakilan negara; (13) ratifikasi oleh pemerintah;

¹⁵⁹*Ibid.*, hlm. 71.

dan (14) menyetor jumlah ratifikasi yang sudah tercukupi untuk membawa konvensi baru ini ke tahap pelaksanaan. Dengan banyak rintangan untuk mengatasi, banyak upaya mengodifikasikan ini menjadi terhenti atau di batalkan.¹⁶⁰

K. Organisasi *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR)

Meningkatnya konflik bersenjata di awal abad ke 20 yang terjadi di beberapa negara dunia menimbulkan arus pengungsi besar-besaran. Akibat konflik bersenjata yang terjadi di negara-negara tersebut yang membutuhkan upaya pemecahan masalah secara internasional baik terhadap pengungsi (*refugees*) itu sendiri maupun bagi pengungsi internal (*Internally Displaced Person*).¹⁶¹

Penanggulangan masalah pengungsi sebetulnya sudah lama menjadi perhatian Perserikatan Bangsa-Bangsa. Pada tahun 1946 Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa telah mengesahkan pembentukan sebuah badan khusus (*specialized agency*) yaitu *International Refugee Organization* (IRO) yang mengambil alih peran *United Nations Relief and Rehabilitation Agency* (UNRRA). Sejak Juli 1947 sampai Januari 1952, IRO sudah membantu memukimkan lebih dari 1 juta pengungsi ke negara ketiga, memulangkan 73.000 orang dan membuat persetujuan untuk 410.000 orang-orang yang terlantar di negaranya sendiri.¹⁶²

¹⁶⁰*Ibid.*, hlm. 186.

¹⁶¹ Achmad Romsan, dkk, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, cetakan pertama, Sanic Offset, Bandung, 2003, hlm 163.

¹⁶²*Human Rights and Refugees, Fact Sheet No. 20*, United Nations Office of The High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Geneva, 1993, hlm. 3.

Perbedaan antara *International Refugee Organization* (IRO) dan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), yaitu dimana IRO hanya memberikan perlindungan terhadap pengungsi dan orang-orang terlantar (*dispalced person*) yang menjadi korban Perang Dunia II, sedangkan UNHCR ruanglingkup kewenangannya bersifat universal dan mencakup semua pengungsi yang ada di negara-negara dunia, baik terhadap pengungsi yang ada sebelumnya akibat Perang Dunia II, maupun terhadap pengungsi yang baru muncul setelah pendirian UNHCR.¹⁶³

Persoalan pengungsi selain ditangani oleh UNHCR juga ditangani oleh *International Committee of the the Red Cross* (ICRC), akan tetapi berbeda dengan UNHCR yang menangani pengungsi secara keseluruhan, ICRC hanya menangani pengungsi dan orang-orang terlantar akibat adanya konflik bersenjata ataupun kerusuhan.¹⁶⁴ Walaupun yang menangani masalah pengungsi tidak hanya UNHCR, tetapi juga ICRC, dalam pembahasan ini penulis hanya dibatasi pada peranan UNHCR dalam menangani masalah perlindungan pengungsi dan aktivitas-aktivitas UNHCR lainnya dalam kaitannya dengan persoalan pengungsi.

1. Kedudukan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam Organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)

Dalam sistem Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), kedudukan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) adalah sebagai organ perwakilan PBB (*other United Nations programmes and organs*) yang

¹⁶³Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 164.

¹⁶⁴*Ibid.*

dibentuk berdasarkan Resolusi Majelis Umum PBB No. 428 (V) tanggal 14 Desember 1950.¹⁶⁵ Mengingat menginginkan dibuatnya Konsep Konvensi Mengenai Status Refugees (*Draft Convention relating to the Status of Refugees*) berdasarkan ketetapan dari Resolusi Majelis Umum PBB No. 429 (V) tanggal 14 Desember 1950, seperti apa yang sudah disiapkan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial / *Economic and Social Council* (ECOSOC), Majelis Umum memutuskan bahwa Konferensi Jenewa yang diadakan ini berkuasa penuh menyelesaikan penyusunan dan proses penandatanganan kedua ketentuan ini, yaitu Konvensi mengenai Status Pengungsi dan Protokol mengenai Status Pengungsi, dan direkomendasikan kepada seluruh anggota dalam Konferensi ini untuk menimbang supaya menandatangani Konvensi yang disampaikan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial / *Economic and Social Council* (ECOSOC).¹⁶⁶

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

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) didirikan berdasarkan Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No. 319 A (IV) tanggal 3 Desember 1949. Kemudian melalui Resolusi Majelis

¹⁶⁵Baca Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 428 (V) tertanggal 14 Desember 1950.

¹⁶⁶Baca Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 429 (V) tertanggal 14 Desember 1950.

Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No. 428 (V) tanggal 14 Desember 1950.¹⁶⁷

*United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*¹⁶⁸ adalah organ perwakilan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang bertindak dibawah kekuasaan Majelis Umum akan memegang fungsi pemberian perlindungan internasional kepada para pengungsi yang berdasarkan Statuta nya, UNHCR ditugaskan, antara lain untuk mempromosikan instrumen-instrumen internasional bagi perlindungan pengungsi, dan mengawasi pelaksanaannya. Dan memberikan solusi yang permanen terhadap para pengungsi dengan jalan membantu pemerintah-pemerintah, pelaku-pelaku lainnya ataupun organisasi-organisasi kemanusiaan yang terkait untuk memberikan fasilitas pemulangan (*repatriation*) sukarela bagi para pengungsi.¹⁶⁹

Dari tahun 1950 kewenangan utama UNHCR tidak pernah diubah, namun demikian kewenangan ini telah mengalami perubahan selama dekade terakhir ini, yaitu:¹⁷⁰

- 1) Peningkatan skala operasi UNHCR.
- 2) Semakin luasnya lingkup aktivitas UNHCR, karena jumlah persoalan-persoalan sebelum organisasi ini dibentuk terus menerus meningkat.

¹⁶⁷Baca Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 428 (V) tertanggal 14 Desember 1950.

¹⁶⁸UNHCR berada dibawah *Economic and Social Council (ECOSOC)* yang merupakan badan utama Perserikatan Bangsa-Bangsa (Baca Bab 10 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa).

¹⁶⁹Baca Chapter 1 Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1950.

¹⁷⁰Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 165-166.

- 3) Peningkatan jumlah pelaku-pelaku internasional yang memberikan bantuan bagi perlindungan dan bantuan bagi pengungsi dan orang-orang terlantar.
- 4) Di daerah-daerah yang tidak stabil keadaan keamanannya dan daerah-daerah yang sedang mengalami konflik bersenjata secara terus menerus juga mendapatkan perhatian dari UNHCR.

Berdasarkan mandat yang diberikan kepada UNHCR diketahui bahwa tugas yang diemban oleh organisasi ini merupakan tugas kemanusiaan yang mulia, yaitu memberikan perlindungan internasional dan mencari solusi terhadap masalah-masalah yang dihadapi oleh pengungsi.¹⁷¹ Dalam melaksanakan fungsi kedua ini UNHCR berupaya melakukan pemulangan (*repatriation*) sukarela para pengungsi ke dalam negara asal mereka atau jika hal itu tidak memungkinkan, UNHCR akan membantu untuk mempermudah integrasi mereka di negara pemberi suaka atau ditempat mereka dimukimkan kembali (*resettlement*). Sambil mencari solusi, UNHCR bila perlu akan memberikan bantuan material jangka pendek. Pada situasi khusus, kegiatan pemberian bantuan material dari UNHCR ini dilaksanakan melalui otoritas lokal atau nasional negara yang bersangkutan, Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang lain, Lembaga Swadaya masyarakat (NGO), atau badan teknis swasta lainnya.¹⁷²

¹⁷¹Baca Chapter 1 Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1950.

¹⁷²Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 166-167.

Upaya mendapatkan pemecahan masalah yang permanen menjadi tujuan pokok perlindungan internasional, dalam solusi permanen terdapat tiga pemecahan masalah yang diberikan, yaitu:¹⁷³

1. Dikembalikan ke negara asal (*voluntary repatriation*).

Mislanya pengungsi dari El Savador, Mozambique, Kamboja, Afghanistan, dan Eritria dikembalikan ke negara asala mereka. Dalam memberikan bantuan repatriasi UNHCR harus memastikan keyakinan bahwa repatriasi adalah bersifat sukarela.

2. Dimukimkan di negara pemberi suaka pertama (*local integration*)

Misalnya pengungsi Burundi di Tanzania, pengungsi Ruanda di Uganda, dan pengungsi Filipina di Provinsi Sabah, Malaysia. Tujuan integrasi lokal di negara pemberi suaka adalah untuk membantu pengungsi agar mereka menjadi mandiri di negara suaka pertama. hal ini dilakukan dengan berbagai cara, misalnya dengan memberikan mereka kemahiran melalui sekolah-sekolah keterampilan atau pekerjaan berdagang. Kebanyakan di negara-negara Afrika, tanah disediakan bagi para pengungsi agar mereka bisa bercocok tanam dan untuk tujuan agar mereka bisa mandiri.

3. Dimukimkan di negara ketiga (*resettlement*)

Misalnya orang-orang yang datang dari negara-negara di Asia Tenggara dimukimkan di negara lain terutama di Australia, Eropa, dan

¹⁷³*Ibid.*, hlm. 167-168.

Amerika Utara. Bantuan UNHCR di lapangan adalah mengupayakan pemukiman ke negara ketiga melalui kerjasama dengan pemerintah negara-negara pemukim dengan Organisasi Migrasi Internasional (IOM) dan badan-badan sukarela yang menaruh perhatian pada pemukiman pengungsi ke negara ketiga. Tugas utama UNHCR adalah mengadakan perjanjian dengan pemerintah negara penerima untuk menyediakan pemukiman yang cocok dan layak bagi para pengungsi. UNHCR juga mendorong pemerintahan negara-negara tersebut untuk melonggarkan kriteria penerimaan pengungsi dan menetapkan prosedur keimigrasian khusus bagi para pengungsi.

Negara-negara anggota mengakui bahwa tugas UNHCR bersifat non-politis. Tugas yang berupa tanggung jawab sosial dan bersifat kemanusiaan itu dibebankan kepada UNHCR agar dapat dilaksanakan dalam kerangka hukum yang disetujui oleh negara-negara lain, yaitu hukum internasional tentang pengungsi, dan sebagai pedoman untuk aturan perundang-undangan nasional yang dibuat oleh negara-negara lain untuk membantu UNHCR melindungi dan membantu pengungsi.¹⁷⁴

Untuk melaksanakan fungsinya dengan baik sesuai dengan Resolusi Majelis Umum PBB No. 428 (V), diminta kepada negara-negara di dunia untuk bekerja sama dengan UNHCR dalam pelaksanaan fungsi-fungsinya

¹⁷⁴*Ibid.*, hlm. 168

mengenai para pengungsi yang berada di bawah wewenang kantornya, terutama dengan:¹⁷⁵

- a) Menjadi peserta setiap Konvensi internasional untuk melindungi pengungsi serta melaksanakan aturan dalam Konvensi tersebut;
- b) Membuat persetujuan-persetujuan khusus dengan UNHCR untuk pelaksanaan tindakan-tindakan yang diperkirakan akan memperbaiki situasi pengungsi dan untuk mengurangi jumlah pengungsi yang membutuhkan perlindungan;
- c) Tidak mengenyampingkan pengungsi yang dalam kategori paling miskin;
- d) Membantu UNHCR dalam upaya-upaya untuk mempromosikan repatriasi sukarela;
- e) Mempromosikan pembubaran pengungsi terutama dengan memudahkan pewarganegaraan mereka;
- f) Memberikan dokumen perjalanan dan dokumen lain pada pengungsi seperti yang biasanya diberikan kepada orang-orang asing lain oleh instansi-instansi nasional mereka. terutama dokumen-dokumen yang akan memudahkan pemukiman kembali pengungsi;
- g) Mengizinkan pengungsi untuk memindahkan aset mereka, terutama aset yang perlu bagi pemukiman mereka;

¹⁷⁵Baca Resolusi Majelis Umum 428 (V) dalam Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1950.

- h) Memberikan informasi kepada UNHCR mengenai jumlah dan kondisi para pengungsi, serta hukum dan peraturan-peraturan mengenai mereka.

Kewenangan UNHCR untuk memberikan perlindungan kepada pengungsi sebagaimana tersebut di atas dapat berhenti jika:¹⁷⁶

- a) Ia secara sukarela telah memanfaatkan kembali perlindungan yang diberikan oleh negara asalnya; atau
- b) Setelah kehilangan kewarganegaraannya, ia secara sukarela telah memperolehnya kembali; atau
- c) Ia telah memperoleh kewarganegaraan baru, dan menikmati perlindungan negara kewarganegaraan barunya; atau
- d) Ia secara sukarela telah menetap kembali ke negara asalnya atau di luar negara itu dimana ia tetap tinggal karena kecemasan akan persekusi; atau
- e) Ia tidak dapat pengakuan atas dirinya sebagai pengungsi sudah tidak ada lagi, karena keadaan yang membuatnya dianggap sebagai pengungsi sudah berakhir, alasan-alasan yang semata-mata bersifat ekonomis tidak dapat diterima sebagai kompetensi UNHCR; atau
- f) Sebagai seorang yang tidak mempunyai kewarganegaraan, ia tidak dapat lagi kembali ke negara dimana ia sebelumnya biasanya bertempat tinggal, karena keadaan-keadaan yang

¹⁷⁶Baca Chapter II Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1950.

berhubungan dengan pengakuan atas dirinya sebagai pengungsi sudah tidak ada lagi.

Selain memberikan perlindungan internasional, UNHCR juga diberikan kewenangan untuk:¹⁷⁷

- a) Mempromosikan pembuatan dan peratifikasian Konvensi-Konvensi internasional tentang perlindungan dan mengawasi pelaksanaan Konvensi itu dan mengusulkan amandemennya;
- b) Mempromosikan melalui perjanjian-perjanjian khusus dengan pemerintah dengan setiap ketentuan yang diperkirakan dapat memperbaiki keadaan pengungsi dan mengurangi jumlah pengungsi;
- c) Membantu usaha-usaha pemerintah dan swasta untuk mempromosikan repatriasi sukarela di negara baru;
- d) Mempromosikan penerimaan pengungsi, dengan tidak mengenyampingkan orang yang benar-benar dalam keadaan yang sangat miskin di wilayah negara penerima;
- e) Mempercepat perolehan izin bagi pengungsi untuk mengirim aset mereka, terutama untuk kebutuhan pemukiman kembali (*resettlement*);
- f) Memperoleh informasi dari pemerintah tentang jumlah dan keadaan pengungsi di wilayah mereka dan hukum serta peraturan-peraturan yang mengatur tentang pengungsi;

¹⁷⁷Baca Article 8 Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1950.

- g) Menjalin hubungan dengan pemerintah-pemerintah dan 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 dengan kesejahteraan para pengungsi.

Dalam melaksanakan sejumlah tugas dan kewenangannya sebagaimana tersebut di atas, lembaga ini membutuhkan dana operasional yang tidak sedikit jumlahnya. Berkaitan dengan pendanaan organisasi UNHCR ini diatur dalam statuta UNHCR, yaitu:¹⁷⁸

“Komisaris Tinggi akan di biayai dari anggaran Perserikatan Bangsa-Bangsa, kecuali majelis umum kemudian memutuskan lain, tidak ada pengeluaran selain pengeluaran administratif yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi Komisariat tinggi akan dibebankan pada anggaran Peserikatan Bangsa-Bangsa dan segala pengeluaran lain yang berkaitan dengan kegiatan Komisaris tinggi akan dibiayai oleh sumbangan sukarela.”

3. Mandat *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) Terhadap Pengungsi Internal

Selama dekade terakhir tantangan yang dihadapi oleh pengungsi internal (*Internal Displacement*) telah menjadi suatu persoalan kemanusiaan dalam lingkup politik internasional, hal ini disebabkan oleh perubahan alamiah dari konflik yang ada. Dalam konflik yang besar selalu menyebabkan adanya orang yang berpindah ketempat yang lebih aman

¹⁷⁸Baca Article 20 Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1950.

untuk menyelamatkan dirinya dari kekerasan konflik yang terjadi. Sementara pihak yang terlibat dalam pertikaian tidak pernah memberikan perhatian pada penduduk yang menjadi korban dari pertikaian yang diciptakannya, terutama pertikaian yang bersifat non-internasional.¹⁷⁹

Awal tahun 1990-an dan pada periode berakhirnya Perang Dingin banyak terjadi konflik internal di negara-negara di dunia. Akibat dari adanya konflik itu menyebabkan adanya orang-orang yang terlantar di negaranya sendiri. Istilah yang ada pada konflik internal itu misalnya “*conflict based on identities*”, “*ethnic conflict*”, dan “*religious conflict*”.¹⁸⁰

Pada umumnya dalam konflik internal, para pihak yang bertikai menghindari konfrontasi dengan pihak militer. Sehingga yang menjadi target adalah masyarakat sipil dan termasuk juga infrastruktur masyarakat lainnya. Masyarakat sipil merupakan target utama untuk menjadi korban persekusi dalam konflik internal ini.¹⁸¹

Statuta UNHCR memberikan mandat kepada UNHCR untuk mengambil fungsi menyediakan perlindungan pada pengungsi internasional. Tidak memberikan kewenangan hukum yang khusus terhadap pengungsi internal. Meskipun demikian, Pasal 9 Statuta UNHCR memberikan kegiatan-kegiatan tambahan yang mungkin ditetapkan oleh Majelis

¹⁷⁹Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 172.

¹⁸⁰Marguerite Contat Hickel, *Protection of internally displaced persons affected by armed conflict concept and challenges*, International Review of the Red Cross, Vol. 83, No. 843, 2001, hlm. 699.

¹⁸¹Achmad Romsan, dkk, *Loc. Cit.*

Umum.¹⁸² Hal inilah yang menjadi dasar bagi Majelis Umum, di dalam kegiatan tertentu memberikan otoritas bagi UNHCR untuk bertindak dalam kewajibannya atas pengungsi internal, ataupun mendukung kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh UNHCR dalam kaitannya dengan pengungsi internal.¹⁸³

Pendekatan yang dilakukan oleh Majelis Umum menggariskan kebutuhan untuk memberikan tanggung jawab yang lebih *flexible* tanpa menambahkan tanggung jawab langsung bagi UNHCR terhadap permasalahan pengungsi internal.¹⁸⁴

Keterlibatan UNHCR dengan pengungsi internal dibatasi oleh kebijakan, hukum, dan pelaksanaan dari pertimbangan-pertimbangan lainnya, dimana dalam hal ini telah diberikan batasan bagi peranan UNHCR terhadap orang-orang yang terlantar di dalam negaranya sendiri (*Internal Displacement Persons*).¹⁸⁵

4. Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR)

Terhadap Pengungsi di Indonesia

a. Pengungsi Pulau Galang

Munculnya pengungsi Vietnam dimulai sejak jatuhnya ibukota Saigon (Vietnam Selatan) ke tangan Vietnam Utara, pada tanggal 1 Mei 1975, yang setahun kemudian membentuk Republik Sosialis

¹⁸²Baca Article 9 Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1950.

¹⁸³Achmad Romsan, dkk, *Loc. Cit.*

¹⁸⁴*Ibid.*, hlm. 174.

¹⁸⁵*Ibid.*

Vietnam (RSV) yang resmi berdiri sejak 2 Juli 1976. Pengungsi Vietnam meninggalkan negara asal mereka karena mereka mendapatkan perlakuan kasar serta perlakuan intimidasi di negara asalnya. Pengungsi ini meninggalkan Vietnam dengan menggunakan perahu, sehingga mereka disebut sebagai manusia perahu.¹⁸⁶

Para pengungsi Vietnam ini ditempatkan di Pulau Galang, sebuah pulau kecil yang terletak di Kabupaten Kepulauan Riau, sebelah tenggara pulau Batam. Pulau ini memang diperuntukkan oleh pemerintah Indonesia sebagai tempat penampungan pengungsi asal Indo-Cina sejak tahun 1979.¹⁸⁷

Pembangunan tempat pengungsi di Pulau Galang telah dimulai sejak tahun 1979. Sejalan dengan pembangunan fasilitas tambahan seperti rumah ibadah, telah berdiri 140 barak untuk menampung pengungsi Vietnam.¹⁸⁸ Pada saat itu mereka berstatus sebagai pengungsi dan merupakan titipan dari negara tetangga untuk diproses sebelum dikirim ke negara ketiga. Titipan manusia perahu yang masuk ke Indonesia berangsur-angsur menjalani proses pemukiman kembali ke negara ketiga/suaka, atau dikembalikan ke negara asal mereka.¹⁸⁹

Untuk mengatasi persoalan pengungsi Vietnam di Pulau Galang, pemerintah telah melakukan beberapa kebijakan antara lain: Operasi

¹⁸⁶*Ibid.*, hlm. 188-189.

¹⁸⁷*Ibid.*, hlm. 189.

¹⁸⁸*Ibid.*

¹⁸⁹*Ibid.*, hlm. 190.

Kemanusiaan Galang 1996. Tujuannya adalah untuk mempercepat pengembalian pengungsi Vietnam ini dari Pulau Galang ke Vietnam, dan Kamboja. Dalam melaksanakan kegiatan ini pemerintah Indonesia bekerja sama dengan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).¹⁹⁰

b. Pengungsi Timor Timur

Sejak bulan Oktober 1999, proses pemulangan (*repatriation*) pengungsi yang berada di Timor Barat dan bagian wilayah Indonesia yang lain berada di bawah dukungan UNHCR dan *International Organization for Migration* (IOM). Tanggal 14 Oktober 1999 pemerintah Indonesia dan UNHCR menandatangani suatu perjanjian mengenai proses pemulangan.¹⁹¹

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) bersama-sama dengan pemerintah Indonesia memberikan bantuan dan perlindungan secara langsung kepada pengungsi Timor Timur pada saat-saat awal. Akan tetapi, setelah terjadi pembunuhan terhadap tiga staf UNHCR di Atambua tanggal 6 September 2000, UNHCR dan lembaga bantuan kemanusiaan lainnya menarik diri dari Timor Timur. Meskipun demikian, bantuan masih tetap diberikan kepada pengungsi melalui pemerintah Indonesia sampai tahun terakhir pemerintah menetapkan penghentian bantuan, sambil menunggu pengungsi

¹⁹⁰*Ibid.*

¹⁹¹*Ibid.*, hlm. 193.

memutuskan akan kembali ke Timor Timur atau menetap di Indonesia.¹⁹²

Seperti yang dikemukakan oleh Mrs. Sadako Ogata, ketua UNHCR pada waktu itu, pengungsi Timor Timur memiliki dua pilihan, yaitu dipulangkan ke Timor Timur atau dimukimkan di Indonesia. UNHCR memulai program pemulangan secara sukarela, dan hasilnya lebih dari 190.000 pengungsi dipulangkan ke Timor Timur, dan diperkirakan masih sekitar 60.000 sampai 100.000 orang pengungsi menetap di Timor Barat Indonesia.¹⁹³

Bantuan dari pemerintah Indonesia untuk pengungsi Timor Timur akan dihentikan mulai tanggal 31 Agustus 2002, pemerintah akan memberikan bantuan uang pesangon kepada para pengungsi. Sementara UNHCR telah menetapkan 31 Desember 2002 sebagai batas akhir, dan selama batas waktu UNHCR belum berakhir, para pengungsi masih dapat memilih untuk dipulangkan atau menjadi Warga Negara Indonesia (WNI).¹⁹⁴

c. Pengungsi Internal di Indonesia

Kondisi politik negara yang tidak menentu kemudian menyebabkan terjadinya konflik di Indonesia pasca jatuhnya rezim Soeharto di tahun 1998 telah ikut memicu munculnya pengungsi internal dalam jumlah yang besar dan terus berlanjut tanpa adanya penyelesaian secara tuntas dari Pemerintah Indonesia. Munculnya

¹⁹²*Ibid.*

¹⁹³*Ibid.*, hlm. 194.

¹⁹⁴*Ibid.*

pengungsi dari Aceh, Ambon, Maluku, dan Kalimantan Barat merupakan contoh yang tepat dalam kasus pengungsi internal di Indonesia.¹⁹⁵

1) Pengungsi Aceh

Konflik berkepanjangan yang selalu terjadi di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) selain mengakibatkan jatuhnya korban jiwa, juga telah memunculkan akibat dari terjadinya pengungsian penduduk ke berbagai lokasi pengungsian, pengungsian domestik sudah terjadi di Aceh sejak tahun 1989. Dengan pertimbangan keselamatan pribadi mereka, banyak penduduk Aceh yang mencari keselamatan diri ke daerah lain di luar provinsi NAD. Kenaikan jumlah penduduk yang mengungsi secara besar-besaran dimulai pada tahun 1999 sampai tahun 2000, pengungsian dipicu oleh konflik berkepanjangan, dan sehubungan dengan terjadinya pengungsi Aceh ke daerah lainnya adalah timbulnya berbagai persoalan baru dibidang sosial, ekonomi, politik, hukum, dan keamanan.¹⁹⁶

Pengungsi Aceh berstatus sebagai pengungsi internal (*Internal Displacement*), karena mereka adalah orang yang terpaksa meninggalkan tempat tinggalnya menuju tempat lain yang dirasa lebih aman, tetapi masih tetap dalam wilayah Republik Indonesia. Selama ini, penanggulangan persoalan pada

¹⁹⁵*Ibid.*

¹⁹⁶*Ibid.*, hlm. 195.

pengungsi domestic difokuskan pada sebab terjadinya pengungsian, bukan pada akibat atau derita yang dialami oleh pengungsi, yang menyebabkan tidak adanya penghargaan dan penghormatan terhadap hak-hak yang dimiliki oleh pengungsi. Disinilah perbedaannya dengan organisasi internasional yang memang memiliki kewenangan untuk menangani masalah pengungsi seperti UNHCR ataupun ICRC yang memberikan bantuan kepada para pengungsi dalam situasi konflik. Lembaga-lembaga internasional ini lebih menekankan kepada pemberian bantuan kepada para pengungsi, bukan menyelesaikan penyebab terjadinya pengungsi, dan pertolongan pada diri pengungsi itu lebih diutamakan.¹⁹⁷

Sebagaimana pada umumnya dengan para pengungsi umumnya, kepergian mereka untuk mengungsi ada yang bersama-sama keluarga namun ada yang sendiri-sendiri. Wilayah pengungsian pun mencakupi didalam dan diluar provinsi Aceh.¹⁹⁸

2) Pengungsi Ambon dan Maluku Utara

Kasus pengungsi di provinsi Maluku dan Maluku Utara disebabkan oleh konflik yang terjadi antara penduduk beragama

¹⁹⁷*Ibid.*, hlm. 195-196.

¹⁹⁸*Ibid.*, hlm. 197.

Islam dan Kristen, yang dipicu dengan kerusuhan yang terjadi secara meluas di kota Ambon tahun 1999.¹⁹⁹

Pada mulanya kasus Ambon disebabkan oleh pergesekan antara suku Bugis, Buton, dan Makasar yang beragama Islam. Demikian pada kasus yang terjadi di Maluku Utara yang diawali dengan konflik di Malifut (Halmahera Utara).²⁰⁰

Upaya yang dilakukan dalam rangka menanggulangi pengungsi tersebut yaitu mengembalikan mereka ke tempat asal sesuai dengan KTP mereka masing-masing, dengan dikawal dan dijaga oleh pihak POLRI dan TNI.²⁰¹

Masalah pengungsi domestik di Ambon dan Maluku ini telah menarik perhatian internasional, pada tahun 2001 pemerintah Jepang telah memutuskan untuk memberikan bantuan hibah darurat kepada UNICEF, ICRC, UNDP, dan WHO. Pada tahun sebelumnya, yaitu tahun 2000 pemerintah Jepang telah memberikan bantuan kepada Badan Pangan Dunia (WFP) dan pemerintah daerah dan pihak-pihak berwenang lainnya di provinsi Maluku dan Maluku Utara untuk dipergunakan sebagai biaya transportasi laut dan keperluan lain untuk mengirim bahan-bahan bantuan kepada para pengungsi.²⁰²

¹⁹⁹*Ibid.*, hlm. 198.

²⁰⁰*Ibid.*, hlm. 198-199.

²⁰¹*Ibid.*, hlm. 200.

²⁰²*Ibid.*

3) Pengungsi Kalimantan Barat

Penyebab pengungsian yang terjadi di Kalimantan Barat diawali dengan kerusuhan yang terjadi pada tahun 1977 di Sanggau Ledo. Peristiwa itu disebabkan oleh sekelompok kecil pemuda yang sedang nonton pertunjukan orkes, karena berdesak-desakan sehingga terjadi perang mulut yang berakhir dengan pembacokan, yang kemudian menyulut emosi massa yang kemudian terjadilah kerusuhan etnis di semua Kabupaten Kalimantan Barat. Belum tuntas kerusuhan etnis tahun 1977, tiba-tiba terjadi lagi kerusuhan etnis di Kabupaten Sambas yang juga dipicu oleh persoalan kecil yaitu seorang pemuda yang dituduh mencuri sepeda motor. Dua hari kemudian, tepatnya pada tanggal 19 Januari 1999 sekelompok pemuda yang berasal dari desa asal pemuda yang dituduh mencuri tersebut datang menyerang Desa Parit Setia dan menyebabkan tiga orang meninggal. Kejadian ini memicu timbulnya kerusuhan yang terjadi di berbagai tempat, yang kemudian merebak menjadi kerusuhan sosial di seluruh Kabupaten Sambas.²⁰³

Kerusuhan yang terjadi menimbulkan arus pengungsian ke berbagai kota yang mereka anggap aman di luar kota Sambas. Para pengungsi tersebar di berbagai tempat tergantung keberadaan keluarga dan teman masing-masing, sedangkan

²⁰³*Ibid.*, hlm. 200-201.

sebagian di tamping pada beberapa tempat pengungsian yang disediakan oleh pemerintah daerah.²⁰⁴

d. Permasalahan Hukum Terhadap Pengungsi Internal

Terhadap dua instrument internasional yang berkaitan dengan penanganan pengungsi, seperti Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, dan lembaga internasional yang berwenang untuk menangani urusan pengungsi yaitu *United Nations High commissioner for Refugees* (UNHCR) yang melaksanakan tugasnya berdasarkan mandat yang diberikan oleh Majelis Umum PBB.²⁰⁵

Menurut Pasal 1 A (2) Konvensi 1951 memberikan definisi pengungsi, yaitu:²⁰⁶

“sebagai akibat peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan disebabkan oleh ketakutan yang beralasan akan persekusi karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politik, berada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat, atau karena ketakutan tersebut tidak mau memanfaatkan perlindungan negara itu, atau seorang yang tidak mempunyai kewarganegaraan dan karena berada di luar negara dimana ia sebelumnya biasanya bertempat tinggal, sebagai akibat peristiwa-peristiwa termaksud, tidak dapat atau, karena ketakutan tersebut, tidak mau kembali kenegara itu.”

Sedangkan menurut Protokol 1967 pengungsi diartikan lebih luas lagi. Sehingga termasuk semua pengungsi yang ada sebelum dan sesudah tahun 1951.²⁰⁷

²⁰⁴*Ibid.*, hlm. 201.

²⁰⁵*Ibid.*, hlm. 202.

²⁰⁶Baca Pasal 1 A (2) Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951.

²⁰⁷Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 203.

Dengan melihat kepada definisi yang terdapat dalam instrument internasional itu,²⁰⁸ ternyata bahwa apa yang dimaksud dengan pengungsi seperti apa yang terjadi di Indonesia, sulit untuk dimasukkan dalam kategori pengungsi menurut dua instrument internasional ini.²⁰⁹ Persoalannya adalah karena para pengungsi seperti pengungsi Aceh, Ambon, dan Sambas ini masih berada di wilayah Indonesia. Adanya keadaan seperti ini membuat lembaga internasional, seperti UNHCR yang selalu bekerja berdasarkan mandat yang ditetapkan oleh Majelis Umum PBB mendapat kesulitan untuk melaksanakan misi kemanusiaannya. UNHCR baru dapat menjalankan misi kemanusiaannya dengan baik untuk pengungsi internal di Indonesia ini apabila ada permintaan dari Pemerintah Indonesia yang ditujukan kepada Majelis Umum PBB, yang kemudian Majelis Umum PBB melalui mandatnya dapat memrintahkan UNHCR di Indonesia untuk melaksanakan misi kemanusiaannya.²¹⁰

L. Peran Hukum Internasional dalam Pengaturan Pengungsi

Perang Dunia I merupakan konflik internasional yang terjadi pada tahun 1914-18 melibatkan sebagian besar negara Eropa bersama Rusia, Amerika Serikat, Timur Tengah, dan daerah lainnya. Diperkirakan 1-2 juta orang pengungsi meninggalkan wilayah Rusia menuju ke berbagai negara yang ada di

²⁰⁸Baca Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951 dan Protokol Mengenai Status Pengungsi Tahun 1967.

²⁰⁹Baca Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951 dan Protokol Mengenai Status Pengungsi Tahun 1967.

²¹⁰Achmad Romsan, dkk, *Loc. Cit.*

Eropa, Asia Tengah, dan Asia Selatan antara tahun 1918 dan 1922 dan tahun selanjutnya.²¹¹

Selama masa periode Liga Bangsa-Bangsa (1921-1946) berbagai badan yang menangani pengungsi dibentuk untuk membantu Komisi Agung Pengungsi, antara lain yaitu; *The Nansen International Office for Refugees* (1931-1938), *The Office of The High Commissioner for Refugees Coming From Germany* (1933-1938), *The Office of The High Commissioner of The League of Nations for Refugees* (1939-1946), dan *Intergovernmental Committee for Refugees* (1938-1947).²¹²

Kesadaran masyarakat internasional untuk memberikan perlindungan dan bantuan dalam menyelesaikan masalah pengungsi dimulai pada terjadinya revolusi Rusia dan runtuhnya Kekaisaran Otoman, yang mengakibatkan terjadinya pengungsian secara besar-besaran. Tidak kurang 1,5 juta orang Rusia yang mengungsi ke negara lain di Eropa.²¹³ Peristiwa itu menarik perhatian Liga Bangsa-Bangsa, pada tahun 1921 Liga Bangsa-Bangsa menunjuk Dr. Fridtjof Nansen²¹⁴ sebagai orang pertama yang menjabat di Komisi Tinggi untuk Pengungsi (*High Commissioner for Refugees*), yang bertugas untuk mengidentifikasi status hukum para pengungsi Rusia, mengorganisir untuk merepatriasi mereka ke negara yang mau menerima, dan juga memberikan

²¹¹Gilbert Jaeger, *On the history of the international protection of refugees*, International Review of the Red Cross, Vol. 83, No. 843, 2001, hlm. 727.

²¹²*Ibid.*, hlm. 729.

²¹³Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 63.

²¹⁴Fridtjof Nansen adalah seorang ilmuwan, diplomat, dan humanitarian berkebangsaan Norwegia.

pertolongan terhadap mereka melalui bantuan organisasi yang tepatnya beroperasi pada pemberian donasi, layanan sosial, dan kemanusiaan.²¹⁵

Pengungsi Rusia tidak mendapat perlindungan dan pertolongan dari negara-negara dimana mereka mengungsi, karena mereka tidak memiliki dokumen perjalanan. Agar mereka mendapat perlindungan dan pengakuan sebagai pengungsi, kepada mereka diberikan dokumen perjalanan yang nama dokumen itu diambil dari nama Dr. Fridtjof Nansen. Dokumen itu disebut dengan *Nansen Passports*. Badan yang menangani pengungsi Rusia ini adalah *Office of The High Commissioner for Russian Refugees*.²¹⁶

Tidak lama setelah terjadinya pengungsian secara besar-besaran dari Rusia, pada tahun 1924 terjadi arus pengungsi dari Armenia yang melarikan diri karena takut akan persekusi dari Turki. Mandat Komisi Tinggi untuk Pengungsi Liga Bangsa-Bangsa yang semula hanya berlaku untuk tiga tahun kemudian diperpanjang untuk menangani pengungsi dari Armenia. Kepada pengungsi Armenia juga diberikan *Nansen Passports*. Pada tahun 1920-an Komisi Tinggi juga memberikan bantuan kepada ribuan pengungsi Yunani dan Turki. Dengan kematian Dr. Fridtjof Nansen pada 13 Mei 1930, Kantor Komisi Tinggi untuk Pengungsi Liga Bangsa-Bangsa menjadi bubar.²¹⁷

Pada tahun 1931 dibentuk badan yang berkewajiban memberikan bantuan yang bersifat kemanusiaan dibawah kewenangan Liga Bangsa-Bangsa yang bernama *The Nansen International Office for Refugees*, badan ini kemudian

²¹⁵Achmad Romsan, dkk, *Loc. Cit.*

²¹⁶*Ibid.*

²¹⁷*Ibid.* hlm 64.

dihapuskan pada tahun 1938-an. Pada saat yang bersamaan badan yang menangani pengungsi dari Jerman yang bernama *The Office of The High Commissioner for Refugees Coming From Germany* juga dibubarkan. Dalam tahun 1938 itu juga Liga Bangsa-Bangsa membentuk *High Commissioner for Refugees* dengan kantor pusatnya di London yang merupakan gabungan dari *The Nansen International Office for Refugees* dengan *The Office of The High Commissioner for Refugees Coming From Germany*. Namun tugas *High Commissioner for Refugees* pada saat itu terbatas dan dibubarkan pada tahun 1946.²¹⁸

Setelah adanya kongres yang membicarakan masalah pengungsi dari Jerman dan Austria pada tahun 1938 Liga Bangsa-Bangsa juga membentuk *Intergovernmental Committee for Refugees*, masa kerjanya berakhir pada tahun 1947, dan diganti dengan *International Refugee Organization (IRO)*.²¹⁹

Masalah pengungsi akan tetap ada walaupun mereka dimukimkan kembali, dan langkah-langkah internasional tetap akan diperlukan untuk memberikan perlindungan kepada mereka. IRO melaksanakan kegiatannya sampai dengan 30 September tahun 1951, selanjutnya digantikan oleh *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*.²²⁰

Dengan disahkannya *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* adalah awal dari penanganan masalah pengungsi secara internasional

²¹⁸*Ibid.*

²¹⁹*Ibid.*, hlm. 64-69.

²²⁰Baca Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 430 (V) tertanggal 14 Desember 1950.

oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. Walaupun masalah terhadap pengungsi ini sudah ada semenjak Perang Dunia I. Perkembangan hukum pengungsi internasional semakin eksis dengan ruang lingkungannya yang universal setelah diterimanya *The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*. Ditambah lagi dengan adanya keinginan masyarakat internasional untuk mengatur masalah pengungsi yang ada,²²¹ misalnya Afrika,²²² Eropa,²²³ dan Amerika Latin.²²⁴

1. Pengungsi dan Hak Asasi Manusia

Orang tanpa kewarganegaraan dapat diperlakukan berdasarkan pada kebijakan negara di mana orang yang tanpa kewarganegaraan itu tinggal. Dalam kasus orang asing yang menikmati hak-hak dan keutungan yang berhubungan dengan pertukaran hak, orang tanpa kewarganegaraan tidak dapat menikmati hak-hak yang memberikan keleluasaan. Seperti dalam aturannya ia tidak dapat memiliki paspor dan kebebasannya di halangi. Orang tanpa kewarrganegaraan itu tidak dapat di deportasi ke negara manapun, dalam kasus yang biasa terjadi orang tanpa kewarganegaraan itu dipindahkan ke perbatasan dan di penjara sebagai hukuman atas kelalaiannya melaksanakan perintah deportasi.²²⁵

Cara untuk memberikan perlindungan bagi orang tanpa kewarganegaraan ini adalah dengan menentukan kewajiban semua negara

²²¹Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 84.

²²²Dengan adanya Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa 1969.

²²³Dengan adanya European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees 1960, dan European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees 1980.

²²⁴Dengan adanya Cartagena Declaration on Refugees 1984.

²²⁵Lauterpacht, *An International Bill of The Rights of Man*, 1945, hlm. 126. Lihat Philip C. Jessup, *A Modern Law of Nations*, terjemahan oleh Fitria Mayasari, Pengantar Hukum Modern Antarbangsa, cetakan pertama, Nuansa, Bandung, 2012, hlm. 90.

untuk memberikan kewarganegaraan, tidak sebaliknya dengan mencabut kewarganegaraanya dengan manghukum sampai ia telah menerima kewarganegaraan lain.²²⁶

Kepemilikan hak asasi internasional tidak lagi tergantung pada kepemilikan kewarganegaraan. Menurut prosedur usaha mempertahankan hak asasi seseorang diterima sehubungan dengan perkembangan organisasi internasional untuk memproteksi orang tanpa kewarganegaraan tersebut. Pelanggaran hak asasi dari orang tanpa kewarganegaraan menjadi perhatian dari *Commission of Human Rights International* terhadap kemana orang itu dapat mengajukan petisisnya.²²⁷

Berdasarkan hipotesis, hak asasi manusia dapat ditemukan dalam pengakuan khusus dari hak asasi orang yang tak berkewarganegaraan untuk melawan negara tempat tinggalnya, dengan kewajiban bagi semua negara untuk menyediakan perlengkapan domestik atau nasional untuk mempertahankan hak tersebut, yang terbuka bagi orang tanpa kewarganegaraan.²²⁸

Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa merupakan payung bagi hak asasi manusia, karena semua konvensi-konvensi internasional tentang hak asasi manusia selalu merujuk pada Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai dasar pertimbangan terhadap aturan hukum yang akan dibuat.²²⁹

²²⁶Philip C. Jessup, *Op. Cit.*, hlm. 90-91.

²²⁷*Ibid.*, hlm. 91.

²²⁸*Ibid.*

²²⁹Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 117.

Disamping itu juga dikenal dengan apa yang disebut *Bil of Human Rights* yang terdiri dari *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) tahun 1948, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) tahun 1976, dan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) tahun 1976.²³⁰

2. Aspek Hak Asasi Manusia pada Pengungsi

Pengungsi adalah manusia yang sangat rentan terhadap perlakuan sewenang-wenang dari penguasa, baik di negara mereka sendiri maupun di negara dimana mereka mengungsi. Sebagai individu dan manusia mereka berhak untuk mendapatkan perlakuan yang manusiawi. Setiap individu berhak mendapatkan perlindungan baik dalam hukum nasional maupun hukum internasional.²³¹

Secara garis besar hak-hak yang melekat pada diri pengungsi dirangkum dalam *Bill of Human Rights* yang terdiri dari *Uiversal Declaration of Human Rights*, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, dan *International Covenant on Civil and Political Rights*. Dari ketiga instrumen hak asasi manusia internasional di atas, pasal-pasal yang berkaitan dengan pengungsi adalah:

- a. *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) tahun 1948:²³²
 - a) *Article 9:*
No one shall be subjected to arbitrary arrest, detention or exile;

²³⁰*Ibid.*

²³¹*Ibid.*, hlm. 138-139.

²³²Baca *Universal Declaration of Human Rights* 1948.

- b) *Article 13:*
 - (1) *Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state.*
 - (2) *Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country;*
 - c) *Article 14:*
 - (1) *Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum persecution;*
 - d) *Article 15:*
 - (1) *Everyone has the right to a nationality.*
- b. *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*
tahun 1976:²³³
- e) *Article 12:*
 - (1) *Everyone lawfully within the territory of a state shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.*
 - (2) *Everyone shall be free to leave any country, including his own.*
 - (3) *The above-mentioned rights shall not be subject to any restriction except those which are provide by law, are necessary to protect national security, public order (ordre public), public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant.*
 - (4) *No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.*

Tidak semua hak-hak pengungsi itu dimuat dalam kedua instrumen hak asasi manusia di atas. Unsur utama dari perlindungan internasional terhadap pengungsi adalah mereka tidak boleh dipulangkan secara paksa ke negara dimana kehidupan dan kebebasan mereka terancam.²³⁴ Dalam Konvensi tahun 1951 tentang Status Pengungsi disebut dengan prinsip

²³³Baca Article 12 International Covenant on Civil and Political Rights 1976.

²³⁴Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 140.

untuk tidak melakukan pengusiran atau pemulangan (*non-refoulement*) yang diatur dalam Pasal 33, sebagai berikut:²³⁵

a) *Pasal 33:*

Larangan pengusiran atau pengembalian (“refoulement”)

- (1) *Tidak ada Negara Pihak yang akan mengusir atau mengembalikan (“refouler”) pengungsi dengan cara apa pun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana hidup dan kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya.*
- (2) *Namun, keuntungan dari ketentuan ini tidak boleh diklaim oleh pengungsi di mana terdapat alasan-alasan yang layak untuk menganggap sebagai bahaya terhadap keamanan negara di mana ia berada, atau karena telah dijatuhi hukuman oleh putusan hakim yang bersifat final atas tindak pidana sangat berat, ia merupakan bahaya bagi masyarakat negara itu.*

Prinsip (*non-refoulement*) juga terdapat dalam Pasal 3 Konvensi tentang anti penyiksaan, sebagai berikut:²³⁶

a) *Pasal 3:*

- (1) *Tidak ada Negara Pihak yang mengeluarkan, mengembalikan (“menolak”) atau mengekstradisi seseorang ke Negara lain di mana ada dasar yang substansial untuk percaya bahwa dia akan berada dalam bahaya disiksa.*
- (2) *Untuk tujuan menentukan apakah ada alasan semacam itu, pihak yang berwenang harus mempertimbangkan semua pertimbangan yang relevan termasuk, jika ada, keberadaan di Negara yang bersangkutan dengan pola pelanggaran hak asasi manusia yang kotor, mencolok, atau banyak.*

Namun kendala yang sering dihadapi oleh pengungsi adalah banyak negara-negara yang belum menjadi peserta instrumen hak asasi manusia di atas dan juga Konvensi tahun 1951 ataupun Protokol 1967. Sehingga tidak

²³⁵Baca Pasal 33 Konvensi mengenai Status Pengungsi Tahun 1951.

²³⁶Baca Pasal 3 Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Kekejaman Lainnya, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia Tahun 1987.

jarang kehadiran pengungsi di negara persinggahan, atau negara tujuan dipulangkan secara paksa.²³⁷

Hak yang paling mendasar dari semua hak adalah hak untuk hidup. Pada tingkat yang tertinggi, yakni ketika negara mengambil kebijakan untuk melakukan genosida, hak untuk hidup ini sangat dilindungi oleh hukum internasional (yang membawa pengertian *jus gentium* dan *jus cogens* hingga *opinio juris* dan *erga omnes*) sehingga membenarkan dapat terjadi intervensi bersenjata oleh negara-negara lain.²³⁸

M. Suaka dan Pengungsi dalam Islam

Dalam hukum Islam, suaka merupakan hak bagi siapa saja yang sedang mencari perlindungan.²³⁹ Dalam Kitab Suci Islam Al-Qur'an dengan jelas mengatakan tentang persoalan mencari suaka dan pengungsi, yaitu:²⁴⁰

“dan jika seorang di antara orang-orang musyrikin itu meminta perlindungan kepadamu, maka lindungilah ia supaya ia sempat mendengar firman Allah, kemudian antarkanlah ia ke tempat yang aman baginya. Demikian itu disebabkan mereka kaum yang tidak mengetahui.”

Kitab Suci Al-Qur'an juga memiliki banyak sekali referensi untuk keadilan, terutama penting untuk menciptakan sebuah masyarakat yang adil, dan menyediakan aturan untuk keadilan dalam hubungan antar pribadi, terhadap orang miskin dan yang membutuhkan, dan hubungan antara masyarakat dan negara.²⁴¹

²³⁷Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 141.

²³⁸Geoffrey Robertson, *Kejahatan Terhadap Kemanusiaan: Perjuangan untuk Mewujudkan Keadilan Global*, cetakan pertama, Komisi Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2000, hlm. 121.

²³⁹UNHCR, *Faith and Protection*, hlm. 1, terdapat di <http://www.unhcr.org/50ab90399.pdf>, diakses tanggal 15 Maret 2018.

²⁴⁰Baca Surat At-Tawbah: 6.

²⁴¹UNHCR, *Faith and Protection*, *Loc. Cit.*

Pada 622 M, Nabi Muhammad (SAW) melarikan diri dari penganiayaan di Mekah dan mencari perlindungan di Madinah. Migrasi, atau (*hijrah*) datang untuk melambangkan gerakan umat Islam dari tanah penindasan terhadap kaum Muslimin. Selain itu, perlakuan yang ramah oleh orang Madinah kepada Muhammad mewujudkan bagaimana cara hukum Islam melindungi pengungsi seperti yang terkandung di dalam Kitab Suci Al-Qur'an.²⁴²

Islam mewajibkan masyarakat tuan rumah untuk menerima pencari suaka dengan murah hati, dan menegaskan untuk menyediakan tempat aman untuk orang-orang yang teraniaya. Suaka harus disediakan tanpa membedakan antara orang bebas dengan orang-orang yang di perbudak, antara kaya dan miskin, pria dan wanita, atau Muslim dan non-Muslim.²⁴³

Tanggung jawab untuk menyediakan suaka ini terdapat di dalam surat keempat dari Kitab Suci Al-Qur'an, yang menyatakan:²⁴⁴

“dia yang berhijrah di jalan Tuhan akan menemukan tempat berlindung dan mudah-mudahan Allah memaafkannya. Dan Allah maha pemaaf lagi maha pengampun.”

Migrasi (*hijrah*) mungkin diperlukan jika suatu kehidupan atau kepercayaan seseorang terancam dan Al-Qur'an meminta juga untuk mengikuti kesepakatan dan perjanjian yang mereka tandatangani mengenai hak-hak pengungsi,²⁴⁵ seperti yang tertulis di dalam surat kelima dari Kitab Suci Al-Qur'an, yaitu:²⁴⁶

“hai orang-orang yang beriman, penuhilah akad-akad itu sesungguhnya Allah menetapkan hukum-hukum menurut yang dikehendaki-Nya.”

²⁴²*Ibid.*

²⁴³*Ibid.*

²⁴⁴Baca Surat An-Nisā': 97-99.

²⁴⁵UNHCR, *Faith and Protection*, *Op. Cit.*, hlm. 2.

²⁴⁶Baca Surat Al-Mā'idah: 1.

Ayat-ayat Al-Qur'an menunjukkan bahwa migrasi dapat menjadi kebutuhan untuk siapa saja yang dalam keadaan kesulitan atau ketika suatu kehidupan dan kepercayaan seseorang itu dalam bahaya. Beberapa ayat itu meminta agar orang-orang beriman untuk memilih bermigrasi apabila sedang berada dalam keadaan seperti itu (jika mereka sanggup melakukannya).²⁴⁷

Hak para pengungsi sama dengan tuan rumah mereka, pengungsi perempuan dan anak-anak diberikan hak yang sama seperti perempuan dan anak-anak dari masyarakat tuan rumah, karena orang-orang itu termasuk dalam golongan masyarakat tuan rumah juga.²⁴⁸ Ini termasuk hak untuk tetap bersama keluarga mereka atau dipertemukan kembali dengan keluarga mereka, dan juga untuk diperlakukan dengan baik setiap saat. Dengan demikian hukum Islam tentang pengungsi tetap menjadi sumber perlindungan yang signifikan untuk hak-hak para pengungsi, migran, dan pencari suaka.²⁴⁹

²⁴⁷Baca Surat An-Nisā': 97-99.

²⁴⁸Baca Surat Al-Anfāl: 75.

²⁴⁹UNHCR, *Faith and Protection*, *Op. Cit.*, hlm. 3.

BAB III

PERAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES* (UNHCR) TERHADAP PERLINDUNGAN PENGUNGSI ROHINGYA DI INDONESIA

A. Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) Terhadap Perlindungan Pengungsi Rohingya di Indonesia

1. Etnik Rohingya

Rohingya adalah sebuah etnik Muslim yang hidup dan bertempat tinggal di Myanmar (Burma) yang mayoritas penduduknya adalah etnik Buddha. Mereka digambarkan sebagai “orang minoritas yang paling sering mengalami persekusi di dunia”.

Hampir 1.1 juta penduduk Rohingya di Myanmar hidup dan bertempat tinggal di pesisir barat dari kota Rakhine (Arakan). Pemerintah Myanmar tidak mengenali mereka sebagai penduduk asli dari negara yang berdaulat itu. Dalam hukum internasional berarti mereka dikenal sebagai orang yang tanpa kewarganegaraan (*stateless*).

Kelompok gerakan nasional ekstremis bersikeras menyatakan bahwa orang Rohingya itu adalah imigran ilegal dari Bangladesh, meskipun orang Rohingya itu sendiri menyatakan bahwa mereka adalah orang pribumi asli Rakhine.

Kelompok hak asasi manusia menuduh pemerintah Myanmar telah melakukan pembersihan etnik, secara sistematis, memaksa orang Rohingya

keluar dari negara mereka dengan kekerasan dan persekusi. Namun tuduhan itu dibantah oleh Pemerintah Myanmar.²⁵⁰

Persekusi yang dilakukan kepada orang Rohingya tidaklah hal yang baru terjadi. Pola untuk melakukan persekusi ini sudah terjadi sejak tahun 1948, yaitu pada tahun ketika negara itu mendapatkan kemerdekaannya dari penjajahan kolonial Inggris.

Setelah kemerdekaan Myanmar, orang Rohingya meminta diberikan otonomi untuk daerah khusus masyarakat muslim Rohingya yang sudah dijanjikan sejak jaman penjajahan Inggris. Inggris berjanji akan memberikan tempat terpisah untuk area orang-orang muslim Rohingya, namun pejabat Myanmar menolak permintaan mereka. Pemerintah Myanmar memanggil mereka orang asing, dan memperlakukannya sebagai imigran ilegal.

Permusuhan terjadi akibat banyak dari masyarakat Myanmar melihat bahwa Rohingya memiliki keuntungan dari apa yang sudah dijanjikan oleh pemerintah Inggris di masa penjajahan. Gerakan nasionalis dan orang-orang Buddha mulai menampakkan kebencian.²⁵¹

Pemerintah Myanmar menolak hak mereka untuk mendapatkan kewarganegaraan, mereka dilarang untuk menduduki jabatan pemerintahan

²⁵⁰The Guardian, "Myanmar military admits to murder of 10 Rohingya Muslims", terdapat di <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/11/myanmar-military-admits-murder-rohingya-muslims>, diakses tanggal 13 Januari 2018.

²⁵¹The Conversation, "The History of the Persecution of Myanmar's Rohingya", terdapat di <http://theconversation.com/the-history-of-the-persecution-of-myanmars-rohingya-84040>, diakses tanggal 14 Januari 2018.

di Rakhine, dan hak mereka digantikan oleh orang-orang Buddha yang ada di Rakhine.

Awal tahun 1950, merupakan awal dari bagian dimana orang Rohingya terpaksa untuk melakukan aksi bersenjata, yang dipimpin oleh kelompok bersenjata yang dikenal sebagai *Mujahids*. *Mujahids* melawan dua kelompok yaitu non-Muslim dan orang Muslim yang tidak simpati pada *Mujahids*. Pada tahun 1954, otoritas yang berkuasa di Pakistan akhirnya menangkap Cassim, pemimpin *Mujahids*, dan menempatkan dia di penjara Chittagong, Bangladesh. November 1954, tentara Myanmar mulai menentang operasi yang terjadi di Rakhine dan berhasil meredakan pemberontak.²⁵²

2. Operasi Nagamin dan Eksodus 1977-an

Setelah Jendral Ne Win dan partainya *Burma Socialist Programme Party* (BSPP) merebut kekuasaan di tahun 1962, pemerintah memulai untuk membubarkan organisasi sosial Rohingya. Di tahun 1977, otoritas imigrasi dan militer Myanmar melakukan apa yang mereka sebut dengan operasi *Nagamin* (Dragon King), yaitu upaya nasional untuk mendata orang asing sebelumnya untuk catatan sensus. Dari Mei 1978, lebih dari 200.000 orang Rohingya melarikan diri ke Bangladesh, “pemerintah Myanmar menyatakan bahwa ini tanda bahwa Rohingya memiliki status yang ilegal di Myanmar”. Pengungsi melaporkan bahwa tentara Myanmar secara paksa telah mengusir

²⁵²Human Rights Watch, “Burma/Bangladesh: Burmese Refugees In Bangladesh - Historical Background”, terdapat di <https://www.hrw.org/reports/2000/burma/burm005-01.htm>, diakses tanggal 14 Januari 2018.

mereka dengan dugaan keberutalan tentara akan meluas, pada pemerkosaan dan pembunuhan. *International Committee of the Red Cross (ICRC)* dan pemerintah Bangladesh memberikan suplai bantuan darurat, namun dengan cepatnya habis dibagikan kepada pengungsi. Pemerintah Bangladesh meminta bantuan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa dan secepatnya 13 kamp untuk pengungsi di bangun sepanjang perbatasan.²⁵³

3. Krisis Pengungsi Rohingya

Dibawah tekanan hukum internasional, pemerintah Myanmar bersedia untuk menerima kembali 200.000 pengungsi yang ada di Bangladesh untuk kembali ke Rakhine. Banyak pengungsi yang di cegah untuk dikembalikan (*repatriation*) ke Myanmar, demi keselamatan mereka dari kekerasan.²⁵⁴

Orang Rohingya mengalami penderitaan akibat diskriminasi dari kampanye Anti-Rohingya, dan diskriminasi itu di legalkan sejak pembentukan Undang-Undang kewarganegaraan Myanmar (*the 1982 Citizenship Law*). Undang-Undang ini menolak kewarganegaraan orang Rohingya dan membuat mereka menjadi imigran ilegal dan tidak diterima di Myanmar. Pemerintah Myanmar memanggil mereka dengan panggilan “*Bengalis*”,²⁵⁵ yang mengkonotasikan mereka sebagai bukan orang pribumi

²⁵³*Ibid.*

²⁵⁴Harvard Divinity School Religious Literacy Project, “*The Rohingya*”, terdapat di <https://rlp.hds.harvard.edu/faq/rohingya>, diakses tanggal 14 Januari 2018.

²⁵⁵ELMUN, Human Rights Council, “*The question of preserving the Human Rights in reference to providing aid to the indigenous Rohingyas in Myanmar*”, terdapat di https://static1.squarespace.com/static/5477581be4b05a09c6538c20/t/591828e59f74568eef576d6b/1494755558279/HRC_ResearchReport.pdf, diakses tanggal 14 Januari 2018.

atau imigran ilegal, dengan tidak adanya ikatan budaya, agama, dan sosial dengan Myanmar.²⁵⁶

Komunitas Rohingya telah menghadapi diskriminasi kemanusiaan dan kekerasan terhadap hak asasi manusia sejak Perang Dunia II. Identitas dari etnik mereka di hancurkan dan bahkan kebebasan mereka untuk menikah dan untuk memiliki anak di tolak. Yang paling kejam adalah menolak kewarganegaraan mereka dan mereka selalu diserang oleh militer. Sebagai contoh pada bulan Oktober 2016, pengepungan oleh militer yang dilakukan oleh pemerintah Myanmar, yang menyebabkan beberapa kematian. Bahkan sampai saat ini, orang-orang Rohingya terjebak di kamp pemusatan dan akses dari bantuan kemanusiaan menjadi tertunda, yang menyebabkan mereka menderita kelaparan dan menyebabkan penyakit.²⁵⁷

4. Penyebab Terjadinya Eksodus

Bentrokan yang terjadi di Rakhine pada bulan Agustus 2017, setelah kelompok bersenjata yang dikenal sebagai *Arakan Rohingya Salvation Army* (ARSA) mengaku bertanggung jawab atas serangan pada polisi dan pos tentara di Rakhine. Pemerintah Myanmar mengumumkan ARSA adalah sebuah organisasi teroris dan militer Myanmar segera melakukan kampanye brutal yang menghancurkan ratusan rumah orang-orang Rohingya dan memaksa lebih dari 650.000 orang Rohingya untuk meninggalkan

²⁵⁶Report of OHCHR mission to Bangladesh, “*Interviews with Rohingyas fleeing from Myanmar since 9 October 2016*”, terdapat di <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/MM/FlashReport3Feb2017.pdf>, diakses tanggal 15 Januari 2018.

²⁵⁷ELMUN, Human Rights Council, *Loc. Cit.*

Myanmar. Pada akhirnya 6.700 orang Rohingya terbunuh di bulan pertama terjadinya bentrokan, antara 25 Agustus dan 24 September, menurut badan amal medis internasional (*Doctors Without Borders*). Pasukan keamanan Myanmar juga di duga menembaki penduduk yang melarikan diri dan menanam ranjau darat di dekat lintasan perbatasan yang di lalui oleh orang-orang Rohingya untuk melarikan diri ke Bangladesh.

Kelompok hak asasi manusia dan ketua Persatuan Bangsa-Bangsa telah mengutuk atas meningkatnya kekerasan dan kekejaman yang terjadi, yang mana peristiwa ini telah digambarkan oleh sejumlah pengamat sebagai pembersihan etnik dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Bentrokan dan eksodus ini telah membuat apa yang dikatakan oleh Sekretaris Jendral Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Antonio Guterres sebut sebagai “*mimpi buruk kemanusiaan dan hak asasi manusia*”. Pada pertemuan darurat Dewan Keamanan PBB, perwakilan Amerika Serikat untuk PBB Nikki Haley mengatakan “*pemerintah Myanmar dengan brutal terus-menerus melakukan kampanye untuk membersihkan negaranya dari etnik minoritas*”, dan dia menghimbau seluruh anggota PBB untuk menangguk ketentuan senjata kepada militer. Dewan Keamanan lainnya seperti, Rusia dan Cina, juga telah menolak tekanan yang meningkat pada pemerintah Myanmar karena mereka mengatakan sedang mencoba untuk mengembalikan stabilitas.

Kekerasan keji itu tidaklah hal baru di Rakhine, kampanye keamanan dalam lima tahun belakangan ini, khususnya dalam tahun 2012 dan 2016,

juga mengakibatkan pada kepergian puluhan ribu orang-orang Rohingya dari kampungnya.²⁵⁸

5. Rute Migrasi

Sejak tahun 1978, Bangladesh adalah destinasi pertama untuk orang-orang Rohingya. Karena negara itu memiliki kesamaan agama dan menerima kedatangan orang-orang Rohingya. Tapi fakta yang terpenting adalah Bangladesh merupakan negara nomor satu termiskin di dunia, oleh karena itu mereka mengalami banyak masalah finansial. Dan sejak tahun 2012, bantuan kemanusiaan untuk orang Rohingya di hentikan dan pengungsi Rohingya menghadapi masalah krisis kesehatan. Juga di tahun 2015, ketika terjadi keadaan darurat, Bangladesh tidak lagi melayani masuknya pengungsi Rohingya, dan menolak mereka untuk masuk ke Bangladesh. Dan orang-orang Rohingya mencari negara lain seperti Malaysia, Thailand, dan Indonesia.²⁵⁹

Bangladesh, orang-orang Rohingya mencari tempat pengungsian di dekat Bangladesh, yang memiliki tanah yang terbatas untuk menerima pengungsi, lebih dari 950.000 orang pengungsi di negara ini, banyak juga yang tidak terdaftar, menurut perhitungan dari *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Pertolongan pertama dari kelompok *Save the Children* menyatakan ada 48.000 bayi yang akan lahir di tahun 2018 dalam ramainya kamp pengungsian di Bangladesh. Sementara itu

²⁵⁸Council on Foreign Relations, “*The Rohingya Crisis*”, terdapat di <https://www.cfr.org/backgrounder/rohingya-crisis>, diakses tanggal 15 Januari 2018.

²⁵⁹ELMUN, Human Rights Council, *Loc. Cit.*

risiko perjangkitan penyakit di kamp sangat tinggi, *World Health Organization* memberikan kabar untuk berjaga-jaga dari terjangkitnya penyakit campak, tetanus, difteri, dan penyakit kuning. Bahkan, lebih dari 60 persen persediaan air di kamp pengungsian tercemar. Pengungsi rentan terhadap penyelundupan, mereka yang mencoba untuk keluar dari Bangladesh dan Myanmar mempertaruhkan risiko dari eksploitasi, termasuk perbudakan seksual. Pada bulan November 2017, Myanmar dan Bangladesh menandatangani kesepakatan dari kemungkinan adanya pemulangan kembali dari beribu-ribu pengungsi, meskipun rincian hak-hak yang akan dikabulkan kepada orang Rohingya masih tetap kabur, lokasi tempat pemukiman kembali (*resettlement*), dan jaminan supaya pembunuhan besar-besaran tidak terulang. Pemulangan kembali dari kelompok pertama Rohingya dijadwalkan akhir Januari 2018.

Malaysia, sampai September 2017, 62.000 orang Rohingya berada di Malaysia, menurut PBB. Orang-orang Rohingya yang tiba dengan selamat di Malaysia tidak memiliki legal status dan mereka tidak bisa bekerja, meninggalkan keluarga mereka terputus dari akses pendidikan dan jaminan kesehatan, pemerintah Malaysia banyak mengirim bantuan yang di butuhkan mereka untuk di kamp, seperti sekolah untuk di kamp mereka, air bersih, dan makanan untuk pengungsi yang ada di Bangladesh juga diberikan.

Thailand, Thailand adalah tempat penghubung untuk penyelundupan manusia dan sebagai tempat transit orang-orang Rohingya. Orang-orang

yang bermigrasi sering tiba di sana dengan menggunakan kapal dari Bangladesh atau Myanmar sebelum kembali melakukan perjalanan ke Malaysia dengan berjalan kaki atau menggunakan kapal ke Indonesia. Pemerintah Thailand yang dipimpin oleh militer telah menemukan sindikat penyelundup manusia setelah penemuan kuburan masal yang diduga tempat ini diadakan sebagai tempat sandera. Puluhan orang, termasuk jendral, pejabat provinsi, dan polisi, mereka dinyatakan bersalah pada tahun 2017 dan di tuntutan hukuman mati akibat memperdagangkan orang-orang Rohingya. Tapi beberapa ahli menyatakan menghukum pelaku perdagangan manusia hanya menghambat jaringan pelaku, namun tidak menghentikan mereka.

Indonesia, orang-orang Rohingya juga mencari tempat pengungsian ke Indonesia, meskipun jumlah pengungsi dari Myanmar di Indonesia jumlahnya relatif kecil. Mereka bermigrasi selama musim semi 2015, panglima militer Indonesia menyatakan kekhawatirannya bahwa pelonggaran terhadap pembatasan migrasi akan menaikkan arus masuk orang yang bermigrasi. Ditengah tekanan hukum internasional, Indonesia mengakui seribu orang Rohingya asalkan mereka diberi perlindungan dan bantuan darurat dari lembaga internasional.²⁶⁰ Dengan demikian pemerintah Indonesia memberikan kewenangan kepada UNHCR Indonesia untuk menjalankan mandat perlindungan pengungsi dan untuk menangani permasalahan pengungsi di Indonesia.

²⁶⁰Council on Foreign Relations, *Loc. Cit.*

6. Awal Masuknya *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) ke Indonesia

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) telah berdiri di Indonesia sejak tahun 1979, saat ini berkantor pusat di Jakarta. Pada awal berdirinya, aktivitas UNHCR Indonesia pada waktu itu untuk menangani pengungsi dari Vietnam yang memasuki wilayah Indonesia pada tahun 1975. Tanggung jawab khusus untuk menangani pengungsi Indo-Cina ini di jalankan oleh UNHCR di Indonesia semenjak dicetuskan sebuah rencana aksi / *Comprehensive Plan of Action* (CPA) pada 14 Juni 1989 oleh negara-negara anggota Konferensi Internasional tentang Pengungsi Indo-Cina.²⁶¹

7. Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) Terhadap Perlindungan Pengungsi Rohingya di Indonesia

Perlindungan para pengungsi adalah tanggung jawab semua negara. Terutama negara-negara yang telah menandatangani Konvensi 1951, secara hukum berkewajiban untuk melindungi para pengungsi menurut ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam Konvensi 1951 tersebut.²⁶²

Mengingat pentingnya Konvensi dan Protokol untuk perlindungan pengungsi dan untuk pembentukan standar-standar minimum penanganan pengungsi, juga penting bagi pengungsi dan bagi semua yang peduli dengan

²⁶¹Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁶²Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

masalah pengungsi untuk mengetahui kedua ketentuan-ketentuan instrumen tersebut seluas mungkin.²⁶³

Pada saat ini, total orang yang menjadi perhatian UNHCR Indonesia (*person of concern*) berdasarkan Laporan Statistik Bulanan Desember 2017, khususnya yang berasal dari Myanmar berjumlah 6 persen dari 13,840 individu yang terdata oleh UNHCR Indonesia. Berdasarkan tabel di bawah ini jumlah keseluruhan dari pengungsi Rohingya mencapai 815 (delapan ratus lima belas) orang yang terbagi dari dua bagian, dengan jumlah total pencari suaka 49 (empat puluh sembilan) orang, yang terbagi dari 17 (tujuh belas) orang wanita, dan 32 (tiga puluh dua) orang pria. Jumlah total pengungsi 766 (tujuh ratus enam puluh enam) orang, yang terbagi dari 261 (dua ratus enam puluh satu) orang wanita, dan 505 (lima ratus lima) orang pria.²⁶⁴

No	Negara Asal	Pencari Suaka			Pengungsi			Jumlah Keseluruhan
		Wanita	Pria	Total	Wanita	Pria	Total	
1	Myanmar	17	32	49	261	505	766	815

Yang di sebut sebagai pencari suaka (*asylum seeker*) adalah mereka yang meninggalkan negara asalnya dan mencari tempat perlindungan di

²⁶³Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁶⁴UNHCR Indonesia, *Laporan Statistik Bulanan Desember 2017*.

negara lain. Mereka menjadi pencari suaka ke negara lain karena mereka ingin mendapatkan perlindungan hukum dan satu-satunya cara untuk mendapatkan perlindungan hukum internasional adalah dengan mendapatkan status sebagai pengungsi. Tidak ada definisi pasti mengenai pencari suaka.²⁶⁵

Yang termasuk ke dalam golongan pengungsi (*refugees*) adalah seseorang yang terpaksa pindah ke negara lain yang disebabkan oleh ketentuan-ketentuan yang tertulis di dalam Konvensi 1951, yaitu; persekusi, kekerasan, dan akibat perang. Dan berdasarkan ketakutannya pada persekusi karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politik, berada di luar kewarganegaraannya dan tidak mendapatkan perlindungan dari negara sebelumnya dia bertempat tinggal. Seseorang itu akan mendapatkan status sebagai pengungsi apabila telah memenuhi syarat-syarat ketentuan Konvensi 1951, dan mereka dapat menggunakan haknya sebagai pengungsi sepenuhnya di negara yang sudah meratifikasi Konvensi 1951.²⁶⁶

Dalam menjalankan tugasnya sebagai organisasi internasional yang menyediakan advokasi terhadap perlindungan pengungsi, UNHCR Indonesia juga mengingatkan kepada para pengungsi Rohingya yang berada di wilayah hukum Indonesia untuk mentaati kewajiban umum bagi

²⁶⁵Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁶⁶Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

pengungsi,²⁶⁷ sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 2 Konvensi mengenai Status Pengungsi 1951, yaitu:²⁶⁸

“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.”

UNHCR Indonesia menggolongkan pengungsi Rohingya sebagai pengungsi yang (*stateless*) karena mereka tidak mempunyai dokumen kewarganegaraan dari negara asalnya Myanmar, Burma. Untuk menentukan status kepada pengungsi, pengungsi dan imigran itu disamakan statusnya sebagai (*refugees*).²⁶⁹

Perlindungan yang diberikan oleh UNHCR Indonesia kepada pengungsi Rohingya di Indonesia yaitu:²⁷⁰

- 1) Non-refoulment;
- 2) Memberikan *Refugees Status Determination (RSD)*;
- 3) dan Advokasi perlindungan internasional untuk pengungsi.

²⁶⁷Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁶⁸Baca Pasal 2 Konvensi mengenai Status Pengungsi Tahun 1951.

²⁶⁹Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁷⁰Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

Untuk pengungsi Rohingya yang sudah terdaftar, UNHCR berperan untuk melakukan:²⁷¹

- 1) Repatriasi secara sukarela;
- 2) dan resettlement.

Kegiatan dan aktivitas perlindungan dari UNHCR termasuk:²⁷²

- 1) Mempromosikan akses dan implementasi dari konvensi dan hukum pengungsi;
- 2) Menjamin bahwa para pengungsi diberikan suaka dan tidak dikembalikan secara paksa ke negara yang mereka tinggalkan;
- 3) Mempromosikan prosedur yang tepat untuk menentukan apakah seseorang adalah seorang pengungsi atau bukan berdasarkan definisi pada Konvensi 1951 dan berdasarkan definisi yang terdapat dalam beberapa Konvensi regional;
- 4) Membantu dalam mencari solusi atas masalah mereka, seperti pemulangan kembali secara sukarela, integrasi lokal, penempatan ke negara ketiga; dan
- 5) Membantu mempersatukan kembali mereka yang kembali kerumah (*returnees*); dan memberikan perlindungan bantuan, apabila diminta, kepada pengungsi internal.

²⁷¹Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁷²Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

a. Kerja sama UNHCR dengan Pemerintah Indonesia

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Indonesia berperan dalam memberikan advokasi dan penekanan dalam definisi yang terletak pada perlindungan orang-orang dari persekusi politik dan bentuk persekusi lainnya. UNHCR melaksanakan tugasnya di Indonesia sangat tergantung pada legalitas yang ada dalam Statuta UNHCR.²⁷³ Prinsip yang paling utama dalam menjalankan tugasnya di Indonesia adalah menegakkan prinsip tidak melakukan pemulangan kembali secara paksa (*non-refoulement*), sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (1) Konvensi mengenai Status Pengungsi 1951, yaitu:²⁷⁴

“tidak ada Negara Pihak yang akan mengusir atau mengembalikan (“refouler”) pengungsi dengan cara apa pun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana hidup dan kebebasannya akan terancam karena ras, agama, politik, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya.”

Sebenarnya, pelarangan pemulangan paksa (*refoulement*) adalah bagian dari hukum kebiasaan internasional yang telah diakui secara universal. Hal itu berarti menegaskan pada semua negara harus menghargai prinsip (*non-refoulement*) walaupun mereka bukan merupakan negara pihak dari Konvensi 1951.²⁷⁵

²⁷³Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁷⁴Baca Pasal 33 ayat (1) Konvensi mengenai Status Pengungsi Tahun 1951.

²⁷⁵Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

Pengungsi Rohingya yang ada di seluruh rumah detensi yang disediakan oleh Pejabat Imigrasi di Indonesia selalu di pantau dan diperiksa oleh UNHCR, karena itu merupakan mandat yang diterima oleh UNHCR sebagai satu-satunya lembaga internasional Perwakilan Bangsa-Bangsa (PBB) yang mengurus pengungsi, yaitu untuk melakukan advokasi dalam hal memberikan perlindungan internasional yang relevan, maka dalam hal ini, UNHCR menjalankan tugasnya di Indonesia selalu mengadakan kerja sama dengan Pejabat Imigrasi dan Pemerintah Indonesia untuk mengawasi pengungsi dan memastikan hak atas kemerdekaan dan keamanan pribadi para pengungsi, yang tercermin dalam larangan internasional atas pendetensian sewenang-wenang, dan didukung oleh hak atas kebebasan untuk bergerak. Untuk menjalankan tugasnya, UNHCR Indonesia juga melakukan kerja sama dengan Kementerian Luar Negeri, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan POLRI.²⁷⁶

UNHCR juga melakukan kerja sama dengan Pemerintah Daerah yang daerahnya di datangi oleh pengungsi, dalam hal ini UNHCR melakukan sosialisasi kepada Pemerintah Daerah untuk menyediakan tempat perlindungan yang layak bagi pengungsi. Setidaknya Pemerintah Daerah dapat memberikan (*shelter*) sebagai tempat berlindung, dan tidak membiarkannya. Untuk memenuhi hak kebebasan bergerak para pengungsi Rohingya di Indonesia,

²⁷⁶Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

terutama pada anak-anak yang membutuhkan pendidikan, UNHCR juga bekerja sama dengan sekolah-sekolah negeri yang ada di Indonesia untuk menyediakan beberapa bangku yang bisa di duduki oleh anak-anak pengungsi, dengan tidak mengenyampingkan hak dari anak lokal sendiri.²⁷⁷

Untuk yang dewasa, mereka belum bisa mendapatkan pekerjaan di Indonesia, karena mereka tidak memiliki identitas sebagai warga negara Indonesia, dan karena mereka tidak memiliki *Kartu Tanda Penduduk* (KTP) maka pemerintah Indonesia belum bisa menerima pengungsi Rohingya untuk masuk ke lapangan pekerjaan yang ada di Indonesia. Begitu juga dalam kasus pengungsi Rohingya yang ingin menikah dengan orang Indonesia. Mereka tidak dapat menikah dengan orang Indonesia dikarenakan mereka tidak memiliki dokumen kewarganegaraan, baik itu dari negara asal, maupun dokumen kewarganegaraan dari Indonesia.²⁷⁸

Berdasarkan Statuta nya, UNHCR ditugaskan untuk mempromosikan instrumen-instrumen internasional bagi perlindungan pengungsi, dan mengawasi pelaksanaannya.²⁷⁹ Dalam melaksanakan mandatnya untuk memberikan perlindungan dan bantuan pada pengungsi, UNHCR Indonesia bekerja tidak memandang ras, agama,

²⁷⁷Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁷⁸Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁷⁹Baca Kata Pengantar Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951 dan Protokol Mengenai Status Pengungsi Tahun 1967, hlm. 5.

politik, kebangsaan, dan keanggotaannya. UNHCR bekerja benar-benar untuk melakukan tujuan kemanusiaan.²⁸⁰

b. Kerjasama UNHCR dengan Badan PBB

Dalam menangani kasus pengungsi Rohingya di Indonesia, UNHCR Indonesia sama sekali tidak pernah memberikan bantuan jangka pendek berupa bantuan materi kepada para pengungsi secara langsung dari pihak UNHCR. Kegiatan pemberian bantuan materi dari UNHCR Indonesia ini dilaksanakan melalui kerja sama UNHCR dengan otoritas lokal atau nasional negara yang bersangkutan, dan juga dari Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang lain, dan Lembaga Swadaya masyarakat (NGO).²⁸¹

Tugas khusus UNHCR di setiap negara bisa saja berbeda-beda, tergantung dari kebutuhan dan kesepakatan yang dicapai dengan pemerintah negara yang berdaulat, tempat dimana UNHCR mendirikan kantornya. Bisa saja UNHCR yang ada di negara lain juga memberikan bantuan materi jangka pendek secara langsung, namun sampai saat ini UNHCR Indonesia tidak pernah memberikan bantuan materi kepada pengungsi yang masuk ke Indonesia.²⁸²

²⁸⁰Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁸¹Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁸²Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

Kebutuhan yang dibutuhkan oleh para pengungsi juga diberikan oleh badan lain dalam organisasi PBB, yang mana setiap organisasi dalam sistem PBB memiliki kompetensi khusus masing-masing.²⁸³ Khususnya, *World Food Program* (WFP), yang memiliki hubungan dekat dengan UNHCR, badan ini adalah bagian utama yang menyediakan bantuan makanan yang dibutuhkan oleh para pengungsi. Hubungan UNHCR dengan WFP saling menguntungkan terhadap kemampuan dari masing-masing badan ini, dan kedua badan ini memiliki tujuan yang sama, yaitu untuk memberikan pertolongan pertama dengan konsisten dan memungkinkan dua Badan PBB ini untuk saling bekerja sama antara mereka, UNHCR menyimpulkan untuk membuat kesepakatan / *Memorandum of Understanding* (MOU) dengan beberapa Badan PBB. Kesepakatan itu juga mencakup permasalahan untuk mempersiapkan, menanggapi, perencanaan, dan ikut menilai perkembangan dengan standar pedoman pelaksanaan yang disepakati. Badan PBB yang penting yang menyepakati kerjasama dengan UNHCR dan WFP adalah *United Nations Development Programme* (UNDP) dan *United Nations Children's Fund* (UNICEF). UNHCR juga mengadakan kesepakatan kerjasama dengan *World Health Organization* (WHO).²⁸⁴

²⁸³United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook for Emergencies*, cetakan ketiga, UNHCR, Geneva, 2007, hlm. 5.

²⁸⁴Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

Badan PBB yang bertugas untuk penegakan koordinasi terhadap bantuan kemanusiaan PBB dan untuk memepersatukan kebijakan terhadap pemberian pertolongan kemanusiaan adalah *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), melalui koordinasi, pengembanagan kebijakan, dan advokasi.²⁸⁵

c. Organisasi lainnya

Beberapa organisasi lain juga bertindak sebagai mitra operasional dalam ketentuan memberikan bantuan kepada pengungsi yang dalam keadaan darurat. Khususnya, *International Committee of the Red Cross* (ICRC), *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (IFRC), yang sudah lama memberikan bantuan kemanusiaan kepada orang-orang yang terkena dampak keadaan darurat dan mempromosikan hukum internasional humaniter. Mandat dari ICRC membutuhkan tingkat netralitas dan independensi yang tinggi, yang terkadang membatasi keikutsertaan dalam mekanisme koordinasi dan pertukaran informasi antara ICRC dengan organisasi lainnya.²⁸⁶

Mitra operasional lainnya adalah *International Organization for Migration* (IOM). Tujuan dari IOM adalah untuk menjamin pelaksanaan migrasi dari orang-orang yang membutuhkan bantuan

²⁸⁵Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁸⁶Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

migrasi internasional. Tujuan kerja IOM untuk persetujuan dari kedua atau semua negara yang prihatin dengan permasalahan migrasi. IOM sudah sejak lama telah bekerja sama dengan UNHCR, khususnya dalam hal memberikan bantuan materi terhadap keperluan para pengungsi yang membutuhkan penanganan migrasi dan dengan membantu pemulangan sukarela.²⁸⁷

d. Solusi Jangka Panjang

Di samping memberikan perlindungan hak-hak para pengungsi, UNHCR memiliki tujuan utama untuk mencari solusi jangka panjang bagi para pengungsi yang dapat memberikan mereka kesempatan untuk membangun kembali hidup mereka sepantasnya dalam keadaan yang damai. Dalam melaksanakan solusi jangka panjang ini UNHCR harus memilih salah satu dari tiga pilihan solusi jangka panjang yang ada, yang berarti mencari solusi mana yang sesuai untuk mendukung individu atau keluarga yang bersangkutan. Solusi jangka panjang tersebut yaitu:

1) Integrasi Lokal

Integrasi lokal saat ini belum menjadi pilihan untuk dilakukan di Indonesia, karena Pemerintah Indonesia masih belum mampu untuk melaksanakan integrasi lokal. Dan para

²⁸⁷Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

pengungsi hanya memperoleh izin tinggal sementara di Indonesia.²⁸⁸

2) **Pemulangan**

Setiap orang pasti punya rasa ingin untuk pulang ke kampung halamannya. Apa bila ada pengungsi yang meminta untuk dikembalikan ke negara asalnya, dalam melakukan (*refouler*) secara sukarela ini UNHCR harus benar-benar menanyakan kepada pengungsi apakah dia sudah merasa aman untuk di pulangkan. Dan yang mengetahui aman atau tidak amannya adalah mereka sendiri. Apabila pengungsi itu benar-benar yakin bahwa keadaan mereka akan baik-baik saja, UNHCR dalam hal itu akan segera menguruskan kartu perjalanannya, yang menyerupai *passport* namun kartu perjalanan ini khusus di peruntukkan untuk pengungsi yang dibuat dan disahkan oleh UNHCR. Dalam hal ini UNHCR tidak pernah memaksa pengungsi untuk pulang ke kampung halamannya. Pengungsi diurus untuk kepulangannya hanya pada saat pengungsi itu sendiri benar-benar merasa yakin atas keamanannya. Dan UNHCR sebelumnya sudah menjelaskan keadaan yang terjadi di kampung halamannya pada saat itu.²⁸⁹

²⁸⁸Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁸⁹Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

3) Penempatan di Negara Ketiga

Jika pengungsi tidak mau dipulangkan, mungkin karena masih dihantui oleh pengalaman yang traumatik di negara asalnya, UNHCR harus menilai alasan-alasan atas dirinya apakah dia masih memerlukan perlindungan internasional. UNHCR dan LSM harus bekerja sama dengan pemerintah Indonesia sebagai negara penerima pengungsi dari Rohingya untuk tetap mencari penyelesaian atas dasar kemanusiaan. Dan UNHCR juga dapat menyarankan kepada pemerintah Indonesia untuk merujuk mereka ke negara ketiga yang telah mengakui dan menyetujui para pengungsi tersebut.²⁹⁰

B. Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) Terhadap Pengungsi Rohingya di Indonesia Sudah Sesuai Dengan Hukum Internasional

Negara-negara lain termasuk Indonesia tidak dapat mengenakan hukuman kepada para pengungsi karena masuk secara ilegal dalam wilayah mereka, asalkan para pengungsi mematuhi ketentuan yang terdapat dalam Pasal 31 ayat (1) Konvensi mengenai Status Pengungsi 1951²⁹¹, yaitu:

“segera melaporkan diri kepada instansi-instansi setempat dan menunjukkan alasan yang layak atas masuknya atau keberadaan mereka secara tidak sah itu.”

²⁹⁰Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁹¹Baca Pasal 31 ayat (1) Konvensi mengenai Status Pengungsi Tahun 1951.

Pentingnya untuk menerapkan pasal 31 ayat (1) Konvensi mengenai Status Pengungsi 1951 ini adalah untuk menghindari resiko dideportasi oleh pejabat pemerintah sebagai seorang pendatang yang ilegal. Dengan adanya aturan ini, *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* Indonesia berusaha untuk mengimplementasikan instrumen-instrumen internasional bagi perlindungan pengungsi kepada Pemerintah Indonesia terhadap bagaimana cara menghadapi masalah pengungsi yang masuk ke negara Indonesia yang berdaulat ini.²⁹²

UNHCR melaksanakan tugasnya di Indonesia juga berdasarkan mandat yang tertulis pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden No.125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri²⁹³, yaitu:

“penanganan pengungsi dilakukan berdasarkan kerja sama antara pemerintah pusat dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia dan/atau organisasi internasional.”

Pertama dan yang paling utama adalah tanggung jawab negara untuk melindungi warga negaranya. Ketika pemerintah tidak dapat melindungi warga negaranya, maka warga negaranya mungkin akan menderita akibat pelanggaran-pelanggaran serius terhadap hak pribadi mereka yang mengakibatkan mereka ingin meninggalkan rumah untuk mencari keamanan di negara lain. Karena hak dasar dari para pengungsi sudah tidak lagi dilindungi oleh pemerintah negara asal mereka, maka masyarakat internasional kemudian mengambil tanggung jawab

²⁹²Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁹³Baca Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden No.125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

untuk memastikan bahwa hak-hak dasar hidup mereka dihormati.²⁹⁴ Berdasarkan Statuta nya, UNHCR memegang fungsi memberikan perlindungan internasional kepada para pengungsi dan mengadvokasikan instrumen-instrumen hukum internasional bagi perlindungan pengungsi, dan mengawasi pelaksanaannya.²⁹⁵ Arti dari perlindungan internasional mencakup keseluruhan kegiatan yang mana dapat menjamin hak-hak pengungsi.²⁹⁶

Konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi mengatur secara rinci hak-hak pengungsi, beberapa hak yang penting diatur dalam Konvensi tersebut:²⁹⁷

- a) Tidak dibeda-bedakan (Pasal 3);
- b) Kemerdekaan beragama (Pasal 4);
- c) Bebas mendapat akses ke pengadilan atas hukum di wilayah seluruh Negara pihak Konvensi (Pasal 16);
- d) Hak mendapatkan pekerjaan (Pasal 17);
- e) Hak mendapatkan perumahan (Pasal 21);
- f) Hak mendapatkan pendidikan (Pasal 22);
- g) Hak mendapatkan pertolongan dan bantuan umum (Pasal 23);
- h) Kemerdekaan bergerak dalam wilayah negara (Pasal 26) dan;
- i) Hak untuk tidak diusir dari suatu negara (kecuali pengungsi merupakan suatu ancaman terhadap keamanan negara atau ketertiban umum) (Pasal 32).

²⁹⁴Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁹⁵Baca Bab I Konvensi mengenai Status Pengungsi Tahun 1951.

²⁹⁶Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁹⁷Baca Konvensi mengenai Status Pengungsi Tahun 1951.

Selain hak-hak yang ditetapkan dalam Konvensi 1951, para pengungsi, sebagaimana layaknya manusia juga dapat menikmati hak-hak dasar manusia. Hak ini dijelaskan di berbagai dokumen hukum lainnya yang telah diratifikasi oleh sejumlah Negara. Di antaranya yang terpenting adalah:²⁹⁸

- a. Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (1965);
- b. Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (1966);
- c. Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (1966);
- d. Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Macam Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (1979);
- e. Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat manusia (1984); dan
- f. Konvensi PBB tentang Hak-Hak Anak (1989).

Di antara hak-hak dasar yang tercantum dalam Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia tahun 1948,²⁹⁹ yaitu:

- a. Hak atas kehidupan, kebebasan dan keselamatan individu;
- b. Hak untuk mencari dan menikmati suaka;
- c. Kebebasan dari penyiksaan, atau perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat;

²⁹⁸Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

²⁹⁹Baca Universal Declaration of Human Rights 1948.

- d. Kebebasan dari perbudakan atau perhambaan;
- e. Pengakuan sebagai individu di hadapan hukum;
- f. Kebebasan berfikir, hati nurani dan agama;
- g. Kebebasan dari penahanan dan penangkapan yang sewenang-wenang;
- h. Kebebasan dari intervensi semena-mena terhadap urusan pribadi rumah dan keluarga;
- i. Kebebasan berpendapat dan mengungkapkan perasaan;
- j. Hak mendapatkan pendidikan; dan
- k. Hak berpartisipasi dalam kehidupan budaya masyarakat.

Pelanggaran-pelanggaran terhadap prinsip tidak memulangkan secara paksa terjadi jika:³⁰⁰

- a. Pencari suaka ditolak di perbatasan saat mereka tidak punya kemungkinan untuk mendapatkan suaka di tempat lain;
- b. Seorang pengungsi diusir dari negara suaka ke suatu daerah / wilayah yang mungkin akan membuat kehidupan, kebebasan, atau keamanan fisiknya dalam keadaan bahaya; dan / atau jika
- c. Pengungsi di paksa kembali ke negara asal mereka di mana mereka takut akan persekusi, atau mungkin mengirim mereka ke negara di mana mereka mungkin akan di deportasi ke negara asal mereka di mana mereka takut akan persekusi.

Tugas *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) berdasarkan Statuta nya yaitu untuk mengadvokasikan instrumen-instrumen

³⁰⁰Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

hukum internasional bagi perlindungan pengungsi dan mengawasi pelaksanaannya.³⁰¹ Dalam realitas pelaksanaannya di Indonesia menurut penulis sudah sesuai dengan aturan hukum internasional di atas, karena UNHCR sangat mengutamakan pencapaian terhadap hak-hak dasar yang dimiliki oleh manusia. Indonesia sampai saat ini belum menjadi Negara Pihak Konvensi 1951 dan Protokol 1967, sehubungan dengan keadaan tersebut UNHCR menjadi badan yang memproses permintaan status pengungsi di Indonesia, mereka yang teridentifikasi sebagai pengungsi akan menerima perlindungan selama UNHCR mencarikan solusi jangka panjang, yang biasanya berupa penempatan di negara lain. Untuk tujuan ini UNHCR berhubungan erat dengan negara-negara yang memiliki potensi menerima pengungsi.

Kegiatan UNHCR di Indonesia harus diapresiasi karena sudah membantu Pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi yang masuk ke dalam wilayah Negara yang bukan Negara pihak Konvensi 1951 dan menyadarkan Pemerintah Indonesia untuk menerima sementara masuknya para pengungsi demi keselamatan para pengungsi dari bahaya konflik dan persekusi di Negara asal yang mengancam nyawanya. UNHCR Indonesia sudah berusaha keras agar Pemerintah Indonesia memberikan dukungan dalam pemberian suaka dengan pemberian izin bagi pencari suaka untuk berada di Indonesia, memperoleh layanan UNHCR, dan izin untuk tinggal sementara di Indonesia selama mereka menunggu solusi jangka panjang yang sesuai bagi mereka. Semua itu dilakukan oleh UNHCR untuk mewujudkan keselamatan manusia dan perdamaian terhadap kemanusiaan.

³⁰¹Baca Chapter II Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1950.

UNHCR dalam melaksanakan tugas dan mandatnya akan bersifat sepenuhnya nonpolitis, dan kegiatan tersebut akan bersifat humaniter dan sosial yang saling berkaitan dengan kategori-kategori pengungsi. Pelaksanaannya sangat tergantung pada legalitas yang ada dalam Statuta UNHCR 1950, Konvensi 1951 dan Protokol 1967 mengenai Status Pengungsi, dan Resolusi 2198 (XXI) 1966 yang diakui oleh Majelis Umum PBB.³⁰²

Dalam melaksanakan tugas dan mandatnya di Indonesia, untuk pengungsi Rohingya, UNHCR Indonesia belum bisa menjalankan apa yang sebenarnya juga menjadi kegiatan utamanya, yaitu melakukan integrasi lokal, yang mana integrasi lokal adalah salah satu dari tiga pilihan solusi jangka panjang yang dilakukan oleh UNHCR kepada para pengungsi. Sampai saat ini Indonesia belum menjadi Negara Pihak Konvensi 1951, maka Indonesia hanya menerima para pengungsi Rohingya yang masuk ke Indonesia untuk sementara waktu sebelum mereka para pengungsi di berangkatkan ke Negara ketiga. Untuk melakukan integrasi lokal ini UNHCR harus melakukannya dengan persetujuan pemerintah Indonesia. Namun UNHCR masih belum bisa melaksanakan integrasi lokal, karena Pemerintah Indonesia sendiri belum mampu untuk melakukannya, dan integrasi lokal merupakan suatu agenda yang akan dibahas oleh Pemerintah Indonesia dengan UNHCR di tahun 2018 ini.³⁰³

³⁰²Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

³⁰³Hasil Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia. Tanggal 25 Januari 2018.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis, penulis menyimpulkan:

1. Peran UNHCR Indonesia terhadap perlindungan pengungsi Rohingya di Indonesia adalah sebagai organ perwakilan PBB yang berkewajiban untuk memberikan perlindungan kepada para pengungsi, dengan memberikan akses keamanan untuk para pengungsi dengan menjamin mereka masuk ke wilayah yang aman, bahwa mereka dapat menikmati keamanan dari kekerasan dan penganiayaan, bahwa mereka tidak dipaksa kembali (*refoulement*) ke wilayah di mana kehidupan atau kebebasan mereka akan terancam, bahwa mereka juga diperlakukan sesuai standar hak asasi manusia. UNHCR juga berperan untuk mengadvokasi dan mempromisikan prinsip-prinsip perlindungan internasional dan mandat UNHCR dengan Pemerintah Indonesia melalui pertemuan, pelatihan, dan korespondensi untuk memastikan bahwa Negara Indonesia menerapkan prinsip-prinsip ini dalam melindungi orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR, yaitu pencari suaka, pengungsi, dan imigran. UNHCR akan selalu memberikan perlakuan yang menjunjung tinggi kemanusiaan untuk melindungi para pengungsi yang dalam keadaan rentan (*vulnerable*).

UNHCR juga berperan untuk mengurus identitas mereka sebagai pengungsi (*refugees*) agar mereka tidak di deportasi oleh Pejabat Imigrasi Indonesia. Dan dalam melaksanakan tugasnya, UNHCR sangat terikat pada asas legalitas, yang mana UNHCR hanya dapat melaksanakan tugas berdasarkan ketentuan-ketentuan yang tertulis dalam Statuta, Konvensi, dan Protokol mengenai Status Pengungsi, juga mandat yang di perintahkan oleh Majelis Umum bila terjadi situasi yang mendesak, dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan dari Pemerintah Indonesia.

2. Peran UNHCR Indonesia dalam melaksanakan tugas dan mandatnya dari *Economic and Social Council (ECOSOC)* / Dewan Ekonomi dan Sosial sudah sesuai dengan hukum internasional, karena dalam melaksanakan tugas dan mandatnya, UNHCR sangat teliti dalam menaati norma tertinggi hukum internasional, yaitu (*jus cogens*). Dan melaksanakannya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang tertulis dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 mengenai Status Pengungsi, juga dalam hal untuk tidak menggunakan kekerasan, dan menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia dan keamanan terhadap kemanusiaan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas maka penulis menyatakan:

1. Saran penulis terhadap peran UNHCR Indonesia terhadap perlindungan pengungsi Rohingya di Indonesia, yaitu; supaya UNHCR Indonesia selalu mempertahankan kerja samanya antara

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dengan *International Organization for Migration (IOM)* dalam hal memberikan bantuan jangka pendek berupa materi yang sangat di butuhkan oleh para pengungsi. Dan penulis berharap kepada UNHCR untuk terus melaksanakan perannya untuk melindungi pengungsi dengan melakukan pemantauan ke rumah detensi secara independen agar para pengungsi selalu dalam pengawasan perlindungan internasional, dan pengawasan dari UNHCR itu sangat penting, supaya mereka selalu mendapatkan kehidupan yang damai dan jauh dari perlakuan semena-mena.

2. Saran penulis terhadap peran UNHCR terhadap pengungsi Rohingya di Indonesia apakah sudah sesuai atau belum sesuai dengan hukum internasional, yaitu; UNHCR harus selalu berperan dalam mempromosikan perlindungan internasional kepada para pengungsi dengan cara mendukung dan atau mengajukan permintaan pada Pemerintah Indonesia, untuk menciptakan dan menggunakan alternatif terhadap detensi. Karena detensi para pencari suaka biasanya harus dihindari dan harus menjadi langkah terakhir. Dan mencari suaka bukanlah merupakan tindakan pelanggaran hukum, yang mana hak seseorang untuk mencari suaka dituliskan dalam instrumen hukum internasional, berdasarkan Pasal 14 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 yang mengakui adanya hak bagi orang untuk mencari suaka dari adanya persekusi di negara lain.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Bennett, A. LeRoy., *International Organizations: Principles and Issues*, cetakan kelima, Prentice Hall, New Jersey, 1977.
- Bowett, D.W., *The Law of International Institutional*, terjemahan oleh Bambang Iriana Djajaatmadja, *Hukum Organisasi Internasional*, cetakan ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- C. Jessup, Philip., *A Modern law of Nations*, terjemahan oleh Fitria Mayasari, *Pengantar Hukum Antarbangsa*, cetakan pertama, Nuansa, Bandung, 2012.
- Carlsnes, Walter., dkk, *Handbook of International Relations*, terjemahan oleh Imam Baehaqie, *Handbook Hubungan Internasional*, cetakan pertama, Nusa Media, Bandung, 2013.
- Mauna, Boer., *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, cetakan keempat, Alumni, Jakarta, 2003.
- N. Shaw, Malcolm., *International Law*, terjemahan oleh Derta Sri Widowatie, *Hukum Internasional*, cetakan pertama, Nusa Media, Bandung, 2013.
- Romsan, Achmad., dkk, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, cetakan pertama, Sanic Offset, Bandung, 2003.
- Robertson, Geoffrey., *Kejahatan Terhadap Kemanusiaan: Perjuangan untuk Mewujudkan Keadilan Global*, cetakan pertama, Komisi Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2002.
- Suryokusumo, Sumaryo., *Hukum Organisasi Internasional*, cetakan pertama, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Thontowi, Jawahir., *Hukum dan Hubungan Internasional*, cetakan pertama, UII Press, Yogyakarta, 2016.
- United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook for Emergencies*, cetakan ketiga, UNHCR, Geneva, 2007.
- Verri, Pietro., *Dictionary of the International Law of Armed Conflict*, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1992.
- Wagiman dan Anasthasya Saartje Mandagi, *Terminologi Hukum Internasional: Panduan Lengkap bagi Mahasiswa, Praktisi, dan Penegak Hukum dalam Memahami Peristilahan Hukum Internasional*, cetakan pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.

Jurnal:

Contat Hickel, Marguerite., *Protection of internally displaced persons affected by armed conflict concept and challenges*, International Review of the Red Cross, Vol. 83, No. 843, 2001.

Gross, Leo., *The Peace of Westphalia, 1648-1948*, The American Journal International Law, Vol. 42, No. 1, 1948.

Jaeger, Gilbert., *On the history of the international protection of refugees*, International Review of the Red Cross, Vol. 83, No. 843, 2001.

Sumber lain:

Ulfah Tiara Patunru Andi, *Peranan United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Terhadap Pengungsi Korban Perang Saudara di Suriah*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanudin, Makasar, 2014.

Wawancara:

Wawancara dengan Ibu Dina Hapsari, *Assistant Protection Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Indonesia*. Tanggal 25 Januari 2018.

Data Elektronik:

https://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_High_Commissioner_for_Refugees, diakses tanggal 4 November 2017.

<http://jrs.or.id/refugee/>, diakses tanggal 28 September 2017.

<https://kbbi.web.id/ungsi>, diakses tanggal 24 November 2017.

<https://news.okezone.com/read/2012/11/08/411/715530/suu-kyi-ingin-tambahan-pasukan-di-rakhine>, diakses tanggal 6 September 2017.

<https://rlp.hds.harvard.edu/faq/rohingya>, diakses tanggal 14 Januari 2018.

https://static1.squarespace.com/static/5477581be4b05a09c6538c20/t/591828e59f74568eef576d6b/1494755558279/HRC_ResearchReport.pdf, diakses tanggal 14 Januari 2018.

<http://theconversation.com/the-history-of-the-persecution-of-myanmars-rohingya-84040>, diakses tanggal 14 Januari 2018.

<https://www.cfr.org/backgroundunder/rohingya-crisis>, diakses tanggal 15 Januari 2018.

<https://www.hrw.org/reports/2000/burma/burm005-01.htm>, diakses tanggal 14 Januari 2018.

http://www.kompasiana.com/tommyajinugroho/analisis-politik-konflik-rohingya_5516ed5d813311f55cbc60ed, diakses tanggal 6 September 2017.

<http://www.ohchr.org/Documents/Countries/MM/FlashReport3Feb2017.pdf>, diakses tanggal 15 Januari 2018.

<https://www.theguardian.com/world/2018/jan/11/myanmar-military-admits-murder-rohingya-muslims>, diakses tanggal 13 Januari 2018.

<http://www.unhcr.org/50ab90399.pdf>, diakses tanggal 15 Maret 2018.

<http://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia>, diakses tanggal 12 Oktober 2017.

<http://www.voaindonesia.com/content/warga-rohingya-hadapi-ketidakpastian-di-indonesia/1695594.html>, diakses tanggal 6 September 2017.

Dokumen:

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Tahun 1948.

Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind Tahun 1996.

Human Rights and Fundamental Freedom, Fact Sheet No. 2 (Rev.1), The International Bill of Human Rights, United Nations Office of The High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Geneva, 1996.

Human Rights and Refugees, Fact Sheet No. 20, United Nations Office of The High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Geneva, 1993.

International Court of Justice, Advisory Opinion of 11 April 1949.

International Covenant on Civil and Political Rights 1976.

Kitab Suci Al-Qur'an

Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Kekejaman Lainnya, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia Tahun 1987.

Konvensi mengenai Status Pengungsi Tahun 1951.

Peraturan Presiden No.125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1945.

Protokol mengenai Status Pengungsi Tahun 1967.

Resolusi PBB No. G. A. Res. 428, UNHCR, Sessi 5, Supp. No. 32.

Resolusi PBB No. G. A. Res. 429, UNHCR, Sessi 5, Supp. No. 32.

Resolusi PBB No. G. A. Res. 430, UNHCR, Sessi 5, Supp. No. 32.

Resolusi PBB No. G. A. Res. 2198, UNHCR, Sessi 21, Supp. No. 55.

Statute of the Office of the United High Commissioner for Refugees Tahun 1950.