

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada akhir Desember 2019, Kantor World Health Organization (WHO) di Republik Rakyat Cina menerima pernyataan dari Komisi Kesehatan Kota Wuhan dari situs mereka mengenai kemunculan virus yang menyebar di Kota Wuhan yang penyebabnya belum diketahui. Virus ini menyebar luas di daerah Wuhan secara cepat dan menjadi wabah di akhir tahun 2019. Penyebaran coronavirus (Covid-19) semakin luas sehingga pada awal Januari tahun 2020 tepatnya pada tanggal 29 Januari 2020, WHO (World Health Organization) mengumumkan kasus positif coronavirus pertama di luar daerah Wuhan, tepatnya di Wilayah Mediterania Timur di Uni Emirat Arab. Pada bulan Maret tepatnya pada tanggal 9 Maret 2020, WHO secara resmi mengumumkan wabah coronavirus sebagai suatu pandemi¹. Sampai saat ini kasus coronavirus (Covid-19) belum juga meredah di sebagian besar belahan dunia. Dari WHO (World Health Organization) sendiri telah menganjurkan saran untuk pencegahan penyebaran dan penularan coronavirus seperti; orang-orang untuk tidak keluar rumah jika tidak ada hal penting yang perlu dilakukan, mencuci tangan tiap sebelum dan sesudah melakukan suatu aktivitas, menjaga kebersihan, menjaga daya tahan tubuh, menghindari kerumunan, saling menjaga

¹<http://www.emro.who.int/media/news/who-confirms-first-cases-of-novel-coronavirus-2019-ncov-in-the-eastern-mediterranean-region.html> ,Diakses 27 Februari 2021

jarak setidaknya 1 (satu) meter antara satu dengan yang lain, dan memakai masker apabila bepergian ke luar rumah².

Pandemi ini tidak hanya berdampak terhadap masyarakat Indonesia, akan tetapi berdampak juga terhadap pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. Menurut Alexander Betts and Gil Loescher dalam buku yang ditulis yang berjudul “*Refugees in International Relations*” menjelaskan definisi pengungsi adalah orang-orang yang melintasi perbatasan internasional untuk melarikan diri dari pelanggaran hak asasi manusia dan konflik, pengungsi adalah bukti prima facie pelanggaran hak asasi manusia dan kerentanan, orang yang dianiaya, rumah dan mata pencahariannya dirampas, sehingga mereka terpaksa melarikan diri melintasi perbatasan dari negara asal mereka dan mencari keselamatan di luar negeri dalam sejarah, negara manapun melanggar hak-hak masyarakat dari populasi mereka sendiri atau telah ada perang, sehingga orang-orang meninggalkan negara asal mereka. Dari Holocaust dengan konflik proxy Perang Dingin, dengan konflik internal pasca Perang Dingin pekerjaan di Afghanistan dan Irak dalam konteks 'Perang Melawan Teror', pengungsi telah muncul dari hampir setiap sejarah konflik atau rezim despotik, karena pengungsi menemukan diri mereka dalam situasi di mana pemerintah mereka sendiri tidak mampu atau tidak mau untuk menjamin keselamatan fisik mereka dan hak asasi manusia yang paling mendasar, mereka dipaksa untuk mencari perlindungan dari masyarakat internasional, memastikan bahwa pengungsi menerima keselamatan dan akses ke hak-hak mereka, mata

²<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public> ,
Diakses 27 Februari 2021

pencabaran, dan kemungkinan yang akan diintegrasikan kembali ke negara asal mereka atau karena itu negara lain menganggap masalah hak asasi manusia sangatlah penting³. Pengungsi adalah hal inti yang dimuat dan dibahas dalam Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 tentang status pengungsi. Secara keseluruhan/garis besar, Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 mencakup tiga ketentuan dasar mengenai pengungsi yaitu:

- a Ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan definisi siapa saja yang termasuk dan tidak termasuk dalam pengertian pengungsi.
- b Ketentuan yang mengatur tentang status hukum pengungsi termasuk hak-hak dan kewajiban-kewajiban pengungsi di negara dimana mereka menetap
- c Ketentuan lain yang berkaitan dengan penerapan instrumen pengungsi baik dari sudut prosedur administratif maupun diplomatic⁴

Dalam Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York Tahun 1967 terdapat beberapa hak dan kewajiban dari seorang pengungsi. Adapun yang menjadi hak dan kewajiban pengungsi adalah sebagai berikut :

- a. Hak non diskriminasi
- b. Hak status pribadi
- c. Hak kesempatan atas hak milik

³ Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A. Kadarudin, S.H., M.H. , *Hukum Pengungsi Internasional* ,Pustaka Pena Press, 2016, Hal.2-Hal.3

⁴ <http://e-journal.uajy.ac.id/10047/1/JURNALHK09360.pdf> ,Diakses 1 Maret 2021

- d. Hak berserikat
- e. Hak perkara di pengadilan
- f. Hak atas pekerjaan yang menghasilkan
- g. Hak atas pendidikan dan pengajaran
- h. Hak kebebasan bergerak⁵

Indonesia adalah salah satu negara yang menerima pengungsi serta pencari suaka walaupun bukan merupakan negara pihak dari Konvensi Jenewa 1951 tentang Pengungsi maupun Protokol New York 1967 tentang Status Pengungsi. Sampai dengan hari ini, tercatat 132.000.000 kasus positif dengan 35.786 kematian dan 1.013.000 sembuh akibat coronavirus di Indonesia. Indonesia termasuk salah satu negara yang menerima pengungsi serta pencari suaka walaupun bukan merupakan negara pihak dari Konvensi Jenewa 1951 tentang Pengungsi maupun Protokol New York 1967 tentang Status Pengungsi. Pada saat ini *United Nation of High Commissioner on Refugees* (UNHCR) Indonesia mencatat terdapat sekitar 13,700 pengungsi terdaftar di kantor UNHCR di Indonesia⁶.

Indonesia belum menjadi pihak pada Konvensi Tahun 1951 dan Protokol 1967 karena sampai saat ini Indonesia belum mengaksesi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967. Dari hal tersebut Indonesia tidak mempunyai wewenang dalam memberikan RSD atau status pengungsi. Sehingga pengaturan permasalahan

⁵ <http://e-journal.uaaj.ac.id/16474/3/HK115582.pdf> ,Diakses 1 Maret 2021

⁶ <https://www.unhcr.org/id/#:~:text=4%20Apr%202020-,Pengungsi%20di%20Indonesia,di%20kantor%20UNHCR%20di%20Indonesia>. Diakses 27 Februari 2021

mengenai pengungsi ditetapkan oleh UNHCR (Komisi Tinggi PBB bidang Pengungsi) sesuai dengan mandat yang diterimanya berdasarkan statuta UNHCR Tahun 1950. Semua negara termasuk yang belum menjadi pihak pada konvensi pengungsi wajib menjunjung tinggi standar perlindungan pengungsi yang telah menjadi bagian dari hukum internasional umum, karena konvensi tersebut sudah menjadi *jus cogens* atau *ius cogens* yang berarti asas dasar hukum internasional yang diakui oleh komunitas internasional sebagai norma yang tidak boleh dilanggar dalam keadaan apapun.

Indonesia diharapkan dapat membantu para pengungsi di masa pandemi ini karena jumlah pengungsi yang cukup banyak. Setidaknya, Indonesia dapat memenuhi hak-hak dasar bagi pengungsi diatur di dalam Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Pengungsi serta Protokol New York 1967 tentang Status Pengungsi. Meskipun Indonesia tidak termasuk negara yang meratifikasi konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 tentang pengungsi akan tetapi Indonesia memiliki instrumen hukum nasional yang menyinggung masalah pencari suaka yakni Pasal 28 G ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain”⁷. Undang-Undang yang berkaitan dengan penanganan pengungsi dalam hukum nasional Indonesia adalah UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang menginstruksikan untuk mengatur kemudian lewat Peraturan Presiden, dan pada tahun 2016

⁷ Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28 G ayat 2

ditindaklanjuti dengan Peraturan Presiden RI No. 125 Tahun 2016 mengenai penanganan pengungsi dari luar negeri⁸.

B. Rumusan Masalah

Pandemi ini tidak hanya berdampak terhadap masyarakat Indonesia, akan tetapi berdampak juga terhadap pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka yang menjadi rumusan masalah pada skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kewenangan Indonesia sebagai negara yang belum mengaksesi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 terhadap penanganan pengungsi di masa pandemi COVID-19?
2. Hal-hal apa saja yang menjadi kendala Indonesia dalam menangani pengungsi di masa pandemi COVID-19?
3. Apa saja yang menjadi dampak bagi Indonesia sebagai negara yang belum mengaksesi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 dalam menangani pengungsi di masa pandemi COVID-19?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana kewenangan Indonesia sebagai negara yang belum mengaksesi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 dalam menangani pengungsi di masa pandemi COVID-19

⁸<https://lbhmakassar.org/liputan-kegiatan/memahami-perlindungan-hukum-bagi-pengungsi>
,Diakses 27 Februari 2021

2. Untuk mengetahui apa saja kendala yang dihadapi Indonesia dalam menangani pengungsi di Indonesia di masa pandemic COVID-19 dan bagaimana solusi yang diberikan dalam menghadapi kendala tersebut.
3. Untuk mengetahui dampak apa saja yang ditimbulkan bagi Indonesia sebagai negara yang belum mengaksesi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 dalam menangani pengungsi di masa pandemic COVID-19.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a Hasil Penelitian ini menjadi informasi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, dalam penanganan pengungsi di Indonesia terlebih khusus pada saat masa pandemic.
- b Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat dan menjadi referensi ilmiah bagi yang akan melakukan penelitian lebih lanjut di bidang hukum pengungsi di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

- a. Dapat menjadi salah satu sumber informasi mengenai permasalahan pengungsi di Indonesia dan regulasi pengungsi di Indonesia.
- b. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rekomendasi untuk para pembuat kebijakan agar dapat mempertimbangkan untuk mengaksesi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 tentang pengungsi dan juga dapat menyusun pengaturan lainnya

tentang penanganan pengungsi di Indonesia terlebih khusus pada masa pandemic.

E. Keaslian Penelitian

Penulis menyatakan bahwa penelitian dengan judul **“Penanganan Pengungsi di Indonesia di Masa Pandemi COVID-19 Sebagai Negara yang Belum Mengaksesi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 Tentang PENGUNGSI”** merupakan hasil karya asli penulis, bukan merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain. Berkaitan dengan tema ini ada beberapa hasil penelitian yang mirip dengan penelitian penulis yaitu:

1. Judul Skripsi :

”tinjauan hukum mengenai alasan belum disahkannya (aksesi) konvensi jenewa tahun 1951 dan Protokol New York tahun 1967 oleh indonesia”

Identitas Penulis :

Dominicus Setiadi (Universitas Atma Jaya Yogyakarta)

Rumusan Masalah :

1. Mengapa Indonesia hingga saat ini belum mengaksesi (mengesahkan) Konvensi Jenewa tahun 1951 dan Protokol New York tahun 1967 tentang Status Pengungsi?

Hasil Penelitian :

Alasan Indonesia hingga saat ini menjadi salah satu negara yang belum mengaksesi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 karena Indonesia memilih untuk belum mengikatkan diri dari Konvensi karena akses yang dilakukan oleh Indonesia ternyata akan memberikan banyak dampak negatif daripada positif bagi Indonesia. Karena akan ada banyak pengungsi yang masuk ke Indonesia-mengingat posisi Indonesia yang secara geografis sangat strategis- menjadi akan menjadikan satu kerugian yang besar yang harus dihindari. Bila Indonesia mengaksesi Konvensi dan Protokol, kemungkinan Indonesia dijadikan sebagai salah satu negara tujuan pengungsi akan semakin besar, yang akan memberikan dampak negative yang besar bagi Indonesia.

2. Judul Skripsi :

“Kebijakan Indonesia terhadap Masalah Pengungsi: Alasan Indonesia tidak meratifikasi Konvensi PBB tahun 1951 dan Protokol tambahan tahun 1967 tentang Status Pengungsi”

Identitas Penulis :

P. Aditya Setiadi (Universitas Gajah Mada Yogyakarta)

Rumusan Masalah :

Bagaimana kebijakan Indonesia terhadap masalah pengungsi dari kacamata politik?

Hasil Penelitian :

Indonesia mempunyai alasan mengapa tidak meratifikasi dan belum mengaksesi Konvensi Jenewa tahun 1951 dan Protokol New York tahun 1967 tentang Status Pengungsi. Karena Indonesia belum mengaksesi Konvensi Jenewa tahun 1951 dan Protokol New York tahun 1967, dan melakukan tinjauan hukum apakah pengaturan hukum di Indonesia mengenai pengungsi telah memenuhi dan perlindungan hukum terhadap pengungsi yang berada di Indonesia sudah terjamin.

3. Judul Skripsi :

“Kebijakan penanganan pengungsi di indonesia: kajian dari konvensi pengungsi tahun 1951 dan Protokol 1967”

Identitas Penulis :

Atik Krustiyati (Universitas Surabaya)

Rumusan Masalah :

Bagaimana kebijakan Indonesia mengenai penanganan pengungsi di Indonesia melihat kajian dari Konvensi pengungsi tahun 1951 dan Protokol 1967?

Hasil Penelitian :

Penanganan pengungsi bisa dilakukan dengan memberikan bantuan dan pertolongan bagi pengungsi yang membutuhkan. Pemberian bantuan seperti penampungan, makanan serta jaminan kesehatan. Pemberian pertolongan bisa berupa

memberikan status yang jelas mengenai identitas pengungsi, contohnya dengan membantu persoalan kewarganegaraan. Kewarganegaraan merupakan salah satu faktor yang sangat penting bagi individu, alasannya yaitu jika mempunyai kewarganegaraan maka individu tersebut akan mendapatkan identitas yang merupakan salah satu dasar untuk memperoleh perlindungan dan melaksanakan hak sipil dan politik.

Ketiga judul penelitian hukum oleh Dominicus Setiadi, P. Aditya Setiadi dan Atik Krustiyati berbeda dengan penelitian penulis dalam hal titik fokus permasalahannya. Penelitian Dominicus Setiadi berfokus pada bagian Alasan mengapa Indonesia hingga saat ini menjadi salah satu negara yang belum mengaksesi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 ,dan penelitian P. Aditya Setiadi berfokus mengenai apakah pengaturan hukum di Indonesia mengenai pengungsi telah memenuhi dan perlindungan hukum terhadap pengungsi yang berada di Indonesia sudah terjamin ,dan pada pembahasan penelitian Atik Krustiyati berfokus pada bantuan dan pertolongan bagi pengungsi yang membutuhkan bantuan seperti penampungan, makanan serta jaminan kesehatan dan pemberian pertolongan berupa memberikan status yang jelas mengenai identitas pengungsi untuk memperoleh perlindungan dan melaksanakan hak sipil dan politik sedangkan penelitian penulis lebih membahas tentang bagaimana penanganan pengungsi di indonesia di masa pandemi covid-19 sebagai negara yang belum mengaksesi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967.

F. BATASAN KONSEP

1. Pengungsi

Pengertian pengungsi menurut Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, mendefinisikan pengungsi sebagai “orang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial dan partai politik tertentu, berada diluar Negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari Negara tersebut.” Ketika pengungsi meninggalkan negara asal atau tempat tinggalnya, mereka meninggalkan hidup, rumah, kepemilikan dan keluarganya, pengungsi tersebut tidak dapat dilindungi oleh negara asalnya karena mereka terpaksa meninggalkan negaranya. Karena itu, perlindungan dan bantuan kepada mereka menjadi tanggung jawab komunitas internasional⁹.

2. Pandemi Covid-19

COVID-19 adalah penyakit menular yang disebabkan oleh jenis coronavirus yang baru ditemukan. Ini merupakan virus baru dan penyakit yang tidak dikenal sebelum terjadi wabah di Wuhan, Tiongkok, bulan Desember 2019, COVID-19 adalah singkatan dari CoronaVirus Disease-2019¹⁰. Akhir Desember 2019, Kantor World Health Organization (WHO) di Republik Rakyat Cina menerima pernyataan dari Komisi Kesehatan Kota

⁹ <https://www.unhcr.org/id/pengungsi>

¹⁰ <https://covid19.go.id/tanya-jawab?search=Apa%20sebenarnya%20COVID-19?>

Wuhan dari situs mereka mengenai kemunculan virus yang menyebar di Kota Wuhan yang penyebabnya belum diketahui. Virus ini menyebar luas di daerah Wuhan secara cepat dan menjadi wabah di akhir tahun 2019 sampai saat ini.

3. Akses

Akses didefinisikan sebagai sebuah tindakan formal yang dilakukan oleh satu negara dalam tingkat internasional untuk menyatakan terikat atau menjadi pihak dalam satu perjanjian, istilah akses digunakan bagi negara-negara yang bukan pihak, yang tidak ikut berunding dan/atau tidak ikut menandatangani sebuah perjanjian internasional, namun menyatakan terikat pada ketentuan perjanjian internasional¹¹. Akses pada pokoknya menjadi sarana bagi sebuah negara untuk menjadi peserta apabila, untuk alasan apapun, tidak dapat menandatangani suatu perjanjian¹².

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini mengacu pada perumusan masalah, maka penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder¹³. Melalui penelitian ini diharapkan perihal kewenangan, kendala, dan dampak pada penanganan pengungsi di masa pandemi di

¹¹ <http://e-journal.uajy.ac.id/10046/2/1HK09360.pdf>, Diakses 17 April 2021

¹² Vienna Convention on Law of Treaties 1969, art.15

¹³ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif* (Suatu Tinjauan Singkat), Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 13-14.

Indonesia sebagai negara yang belum mengaksesi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York tahun 1967 dapat digambarkan secara jelas dan mendalam sehingga dapat diperoleh pemahaman dan solusi.

2. Jenis Data

a. Bahan Hukum Primer

1. Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
2. UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.
3. UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.
4. UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
5. Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 1979 tentang Koordinasi Penyelesaian Masalah Pengungsi Vietnam.
6. Surat Edaran Perdana Menteri Nomor 11/RI/56 tanggal 7 September tentang Pelarian Politik.
7. Surat Direktur Jenderal Imigrasi Nomor F-IL.01.10-1297 tentang Penanganan terhadap orang asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi.
8. Universal Declaration of Human Rights tahun 1948.
9. Konvensi Jenewa tahun 1951.
10. Protokol New York tahun 1967.
11. Konvensi Wina tahun 1969 Tentang Perjanjian Internasional.

b. **Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder yang digunakan sekunder adalah bahan hukum yang tidak memiliki daya mengikat bagi subyek hukum, terdiri atas :

- 1) Pendapat hukum yang diperoleh dari buku, jurnal, laporan hasil penelitian, surat kabar, majalah ilmiah.
- 2) Risalah, naskah otentik, data statistik dari instansi/lembaga resmi.
- 3) Kamus hukum dan kamus non hukum.
- 4) Wawancara.

3. Cara Pengumpulan Data

1) Studi Kepustakaan

Penulis Mencari data dengan cara mempelajari dan mengutip data yang diperoleh dari buku dan jurnal yang berhubungan dengan masalah skripsi ini.

2) Wawancara

Penulis melakukan wawancara yang berupa proses tanya jawab dengan narasumber dari pejabat IOM untuk mendapatkan informasi terkait dengan masalah yang di teliti.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data-data yang dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran

mengenai masalah atau keadaan yang diteliti. Metode yang digunakan untuk menarik kesimpulan adalah metode berpikir deduktif¹⁴. Metode deduktif adalah cara analisis dari kesimpulan umum yang diuraikan menjadi contoh-contoh kongkrit atau fakta-fakta untuk menjelaskan kesimpulan tersebut.



¹⁴ Fakultas Hukum UAJY, *Pedoman Penulisan Hukum/Skripsi*, 2015, Yogyakarta, hal. 4