

PERLINDUNGAN INTERNASIONAL TERHADAP PENGUNGSI DALAM KONFLIK BERSENJATA

M. Husni Syam*

Abstrak

Dalam suatu persengketaan bersenjata antarnegara atau konflik bersenjata dalam suatu negara, penduduk sipil adalah kelompok orang yang harus dilindungi. Dalam kondisi itu tidak sedikit yang harus melintasi batas negaranya untuk mendapatkan perlindungan. Adakalanya mereka ditampung dalam suatu kamp pengungsian yang memang disediakan oleh negara tetangga dan juga ada yang mencari suaka secara individual ke negara lain. Untuk memenuhi kebutuhan itu, Komisi pengungsi mengeluarkan *Nansen Passport* yang merupakan dokumen perjalanan resmi bagi para pengungsi. Beberapa badan internasional kemudian dibentuk dan pada era PBB dibentuk *International Refugee Organization* (IRO) dengan mandat melindungi kelompok-kelompok pengungsi, yang kemudian digantikan oleh UNHCR. Tugas UNHCR tidak hanya terikat kepada para pengungsi yang ditentukan oleh Konvensi 1951 saja (*conventions refugees*), tapi juga meluas terhadap *mandate refugees*. UNHCR juga bisa melakukan upaya pemulangan secara sukarela (*voluntary repatriation*) dan bisa juga berupa pemukiman kembali (*resettlement*).

Kata kunci: Perlindungan, Pengungsi, Konflik bersenjata

1. Pendahuluan

Semenjak berakhirnya Perang Dunia I, jutaan manusia meninggalkan negaranya untuk mencari tempat perlindungan di banyak negara. LBB memberikan perlindungan terhadap mereka pada tahun 1921 dengan mengangkat Nansen menjadi Komisaris Tinggi Urusan Pengungsi yang pertama. Pembentukan badan ini merupakan wujud kepedulian masyarakat internasional terhadap masalah kemanusiaan ini. Salah satu masalah mendasar yang dihadapi para pengungsi dan orang-orang yang terusir dari tempatnya adalah mereka yang tidak memiliki dokumen yang diakui secara internasional. Untuk memenuhi kebutuhan itu, Komisi pengungsi mengeluarkan *Nansen Passport* yang merupakan dokumen perjalanan resmi bagi para pengungsi. Dokumen ini memungkinkan para pengungsi tersebut kembali ke tanah asalnya atau menetap di negara-negara lain. Pemberian dokumen perjalanan tersebut juga

merupakan langkah awal dari serangkaian langkah hukum di tingkat internasional yang panjang dan terus berubah dalam rangka pemberian perlindungan terhadap pengungsi.¹

Di samping itu LBB juga menunjuk Komisi Tinggi untuk urusan pengungsi yang berasal dari Jerman, daerah selatan Cekoslowakia (pada waktu itu), dan Austria. Kemudian beberapa badan internasional juga dibentuk dan pada era PBB dibentuk *International Refugee Organization* (IRO) dengan mandat melindungi kelompok-kelompok pengungsi yang telah diakui LBB. Pada awalnya tujuan utama IRO adalah repatriasi, tetapi ketegangan politik yang akhirnya mencetuskan perang dingin telah mengubah arah kebijakan menjadi pemukiman kembali (*resettlement*). IRO kemudian digantikan oleh UNHCR.²

Setelah dibentuknya UNHCR ternyata terdapat keterbatasan dari UNHCR dalam melaksanakan tugasnya. Kebanyakan mereka melarikan diri ke negara lain bukan saja karena jumlah pengungsi yang banyak akibat dari sengketa bersenjata yang bersifat internasional, tapi karena sengketa bersenjata internal dimana mereka tidak menyebrangi batas negaranya. Hal tersebut justru menimbulkan persoalan lain dalam pembatasan tentang pengungsi yang dinyatakan dalam statuta UNHCR, Konvensi PBB tentang pengungsi 1951, dan Protokol 1967. Hal ini tentu membawa konsekwensi terhadap objek dan ruang lingkup tugas UNHCR sendiri. Dalam makalah ini penulis membahas pengertian pengungsi termasuk perlindungan yang diberikan terhadap pengungsi dalam konflik bersenjata serta upaya yang dapat dilakukan dalam menyelesaikan masalah pengungsi.

2. Pembahasan

a. Pembatasan Pengungsi

Dalam Konvensi PBB 1951 tentang pengungsi dinyatakan bahwa pengungsi adalah:

*Dosen Fakultas Hukum UNISBA, Jl. Tamansari 1 Bandung. E-mail:

¹ Edmund Jan Osmanczyk, *The Encyclopedia of the United Nations and International Relations*, Taylor and Francis, New York, 1990, hal.742. Lihat juga Gilbert Jaeger, *On the history of the International Protection of Refugees* dalam *International Review of The Red Cross* (IRRC), Vol. 83, No. 843, September 2001, hal. 727-736.

². *Loc.cit*, lihat juga UNHCR, Information Paper, tanpa tahun, hlm 1-2. Dalam konstitusi IRO dinyatakan bahwa fungsi IRO termasuk diantaranya *repatriation, identification, registration dan classification, care and assistance, legal and political protection, transport, resettlement, and re-establishment of persons of concern to the Organization*, lihat Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1996 hlm. 210

“any person who owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable, or owing to such fear, is unwilling to return to it.”

Pengertian ini berlaku bagi mereka yang menjadi pengungsi akibat peristiwa sebelum tanggal 1 Januari 1951³, dan pengakuan terhadap status pengungsi mereka diberikan berdasarkan instrumen internasional lainnya. Dalam hal ini kemudian Majelis Umum PBB mengeluarkan resolusi 2198 (XXI) 1966 yang mulai berlaku 4 oktober 1967 tentang status pengungsi yang dikenal dengan Protokol tentang Statue Pengungsi 1967. Dalam protokol ini dinyatakan bahwa pengertian pengungsi tidak lagi dibatasi kepada peristiwa sebelum 1951, hal ini terlihat dalam pasal 1 ayat 2 protokol tersebut yang menghapuskan kata-kata *“As a result of events occuring before 1 Januari 1951”* dan kata-kata *“... As a result of such events”*. Protokol juga menghilangkan batas geografis berlakunya konvensi 1951.

Dari pengertian tersebut kita dapat melihat beberapa elemen yang terkandung di dalamnya, yaitu⁴;

1. *Well-founded fear*, rasa takut ini harus mempunyai landasan yang objektif dan benar-benar berdasarkan fakta yang realistis, bahwa kalau dia kembali maka dia akan diadili.
2. *Persecution*, persekusi dalam hal ini bukan berarti penuntutan yang dilakukan oleh suatu negara berdasarkan yurisdiksinya, tapi dalam proses itu terkandung adanya ancaman terhadap nyawa dan terhadap kemerdekaan pribadinya. Jadi ini sangat berkaitan dengan pelanggaran hak azasi manusia.
3. *Convention grounds*, dalam hal ini adalah alasan-alasan yang membuat dia takut dituntut tersebut, seperti alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan disuatu

³ Beberapa pengertian pengungsi bisa ditemukan dalam *The Arrangement of 12 May 1926*, 30 Juni 1928, the Convention of 28 october 1933, 10 February 1938, The Protocol of 14 September 1939 dan *The constitution of IRO*. Pengertian yang lebih luas terdapat dalam konvensi OAU 1969 tentang masalah pengungsi di Afrika, disamping pengertian pengungsi seperti yang dimaksud konvensi 1951, konvensi OAU menyatakan bahwa; *“The term refugee shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place or habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality”*.

⁴ Walter Kälin, *Flight in Time of War*, dalam *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, No. 843, September 2001, hlm. 634-635. Bandingkan Goodwin-Gill, *op.cit.*, hlm. 40 dst-79.

kelompok masyarakat atau karena perbedaan paham politik. Alasan-alasan ini pada umumnya terdapat dalam beberapa konvensi internasional.

4. *Outside the country of nationality or habitual residence*, Dalam hal ini dia tidak berada dalam wilayah negaranya, tapi pergi melintasi batas negaranya kepada negara terdekat, atau bahkan lebih jauh lagi seperti yang dilakukan oleh pengungsi Vietnam (boat people).
5. *Unable or unwilling to avail himself of state protection*, ini berarti bahwa dia tidak mau minta perlindungan kepada negaranya sendiri dengan alasan-alasan seperti yang terdapat dalam elemen sebelumnya. Dalam hal ini terlihat juga bahwa negaranya tidak akan memberikan perlindungan terhadap mereka.

Klasifikasi pengungsi di atas merupakan kompetensi UNHCR dalam mengatasi masalah tersebut dan pengungsi demikian disebut juga sebagai *convention refugees* atau *Goodwin-Gill* menyebutnya sebagai *statutory refugees*, tapi munculnya pengungsi tidak hanya karena ada konflik bersenjata antar negara, tapi banyak konflik internal juga menyebabkan orang mengungsi dan tidak melewati batas negaranya. Untuk kategori yang seperti ini tidak terdapat dalam Konvensi 1951.

Perhatian terhadap mereka yang tidak tercakup dalam kompetensi UNHCR sebetulnya sudah dinyatakan sendiri oleh Majelis Umum PBB dalam Resolusi 1318 (XIV) 20 November 1959 yang menghimbau masyarakat internasional untuk juga memperhatikan nasib mereka yang tidak tercakup dalam konvensi 1951⁵, dan melalui Resolusi 1319 (XIV) pada hari yang sama MU PBB memberikan mandat kepada UNHCR untuk membantu berdasarkan prinsip *good offices*. Beberapa upaya telah banyak ditempuh PBB dalam memberikan perlindungan terhadap berbagai kelompok pengungsi itu supaya bisa menjadi kompetensi UNHCR hingga akhirnya pada tahun 1972 ECOSOC dengan resolusi 1655 (LII) memberikan referensi tentang *displaced persons* ketika dia meningkatkan pemulangan sukarela (voluntary repatriation) terhadap pengungsi Sudan termasuk upaya rehabilitasi terhadap "*persons displaced within the*

⁵ Goodwin-Will, *op.cit*, hal.10. dalam resolusi tersebut menghimbau negara untuk memberi perhatian *to the problems refugees coming within the competence of UNHCR, while simultaneously authorizing the High Commissioner to use his good offices in the transmission of contributions for the assistance of refugees who don't come within the competence of the United Nations.*

country⁶. Pengertian *displaced persons* sendiri sebetulnya bukan terminologi baru, sebelumnya secara eksplisit sudah dinyatakan dalam konstitusi IRO yaitu;

“The term displaced persons applies to a person who, as a result of the action of the authorities if the regimes mentioned in Part I, section A, paragraph 1 (a) of this Annex, has been deported from, or has been obliged to leave his country of nationality or of former habitual residence, such as persons who were compelled to undertake force labour or who were deported for racial, religious or political reasons”.

Namun dari pengertian tersebut masih disebutkan bahwa orang tersebut tidak berada dalam wilayah negaranya, tapi berada di negara lain, dan pasal juga membatasi dirinya terhadap *displaced persons* yang menjadi korban kekejaman Nazi dan korban perang dunia kedua⁷, sehingga pasal ini tidak cukup untuk mewadahi kompetensi UNHCR untuk melindungi *displaced persons* yang terlantar dalam negaranya sendiri. Dalam kaitan itulah resolusi-resolusi yang dikeluarkan oleh MU PBB ataupun ECOSOC menjadi penting dalam memberikan perlindungan terhadap *displaced persons* tersebut.

Dari kedua istilah tersebut UNHCR tidak memberikan pembatasan yang tegas, tapi yang pasti adalah bahwa karakteristik yang jelas terletak kepada apakah dia membatasi wilayah negaranya atau tetap berada dalam wilayah negaranya. Begitu juga ketika *UNHCR executive committee* dalam *Conclusion-nya* No. 75 (XLV) 1994 tentang *internally displaced persons*, tidak ada pembatasan yang eksplisit. Pembatasan yang jelas tentang itu dapat ditemukan dalam UN Doc, E/CN.4/1998/Add.2⁸. yang menyatakan bahwa :

“Internally displaced persons are persons or group of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places or habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border”

Pembatasan ini mempertegas karakter keberadaan seorang pengungsi dengan *displaced persons* dilihat dari sebab dan keberadaan mereka. Dengan demikian dalam pelaksanaan tugasnya UNHCR tidak lagi terbatas pada pengungsi seperti yang diamanatkan oleh Konvensi 1951.

⁶ *Ibid*, hlm. 11.

⁷ Dalam konstitusi disebutkan bahwa orang yang dimaksud adalah “*victims of the Nazi or fascist regimes or of regimes which took part on their side in the second World War, or of the quilshing or similar regimes which assisted them against the United Nations, whether enjoying international status as refugees or not.*”

⁸ Lihat Françoise Krill, The ICRC’s policy on refugees and internally displaced civilians, dalam RICR, *op.cit*, hlm 620.

3. Pengungsi Dalam Konflik Bersenjata.

Dalam hal memberikan perlindungan terhadap orang yang tidak terlibat perang dalam suatu konflik bersenjata maka Hukum Humaniter Internasional memberikan perlindungan terhadap mereka, baik sebagai akibat adanya *international armed conflict* maupun *non-international armed conflict*⁹. Pembagian ini juga didasarkan kepada instrumen hukum internasional tentang itu. Perlindungan terhadap penduduk sipil dalam *international armed conflict* terdapat dalam Konvensi Jenewa IV 1949 beserta *additional protocol I* tentang *protection for victims of international armed conflict* 1977. Sedangkan untuk *non-international armed conflict* yaitu *additional protocol II* tentang *protection for victims of non-international armed conflict* 1977.

Konvensi Jenewa IV 1949 tidak memberikan pengertian pengungsi, konvensi ini lebih banyak mengatur tentang orang-orang yang dilindungi dalam konflik bersenjata, dan orang yang dilindungi itu seperti yang terdapat dalam pasal 4 adalah penduduk sipil negara dalam pertikaian yang telah jatuh ke dalam kekuasaan musuh, atau apabila dilihat dari sudut pihak yang menguasai mereka orang-orang yang dilindungi dalam arti konvensi IV adalah penduduk sipil musuh.¹⁰ Oleh karena itu dalam hal ini pengertian terhadap pengungsi hanya bisa diberikan secara umum yaitu sebagai penduduk sipil yang mengungsi.

Namun demikian kata-kata pengungsi dapat ditemui dalam pasal 73 *additional protocol I*, dimana ditegaskan :

“Person who, before the beginning of hostilities, were considered as stateless persons or refugees under the relevant instruments accepted by the Parties concerned or under the national legislation of the state of refuge or State of residence shall be protected persons within the meaning of Parts I and III of the forth convention, in all circumstances and without any adverse distinction”

Berdasarkan ketentuan pasal ini, maka pengungsi termasuk kepada orang yang dilindungi berdasarkan pasal 4 konvensi IV 1949. Pasal ini sekaligus memberikan pengertian yang jelas tentang pengungsi yaitu dengan menunjuk kepada *relevant*

⁹ An *international armed conflict* means fighting between the armed forces of at least two States (it should be noted that wars of national liberation have been classified as international armed conflicts).

A *non-international armed conflict* means fighting on the territory of a State between the regular armed forces and identifiable armed groups, or between armed groups fighting one another. Selanjutnya tentang ini bisa dilihat dalam Additional Protocol I dan II 1977. International humanitarian law : Answers to your questions dalam <http://www.icrc.org/iheng.nsf/c1256212004ce24e4125621200524882/814fd8ec73af6540412566280032eb0a?OpenDocument>

instruments yang mengatur masalah itu. Persoalan yang muncul kemudian adalah apakah *protected persons* termasuk *refugees* seperti yang dimaksud *additional protocol* I mendapatkan perlindungan yang sama dengan pengungsi seperti yang diberikan UNHCR sesuai dengan konvensi 1951 ?, karena latar belakang yang berbeda antara pengungsi yang timbul akibat perang dengan pengungsi yang terdapat dalam konvensi 1951. Dalam pengertian konvensi 1951 jelas ada unsur *well-founded fear of being persecuted* karena *conventions grounds*. Sedangkan orang yang pergi menyelamatkan diri dari perang tidak selalu karena alasan itu, melainkan karena alasan untuk menghindari diri dari situasi peperangan dan pemerintahnya tidak mampu memberikan perlindungan yang cukup baginya.¹¹ Tapi walaupun demikian setidaknya pada saat itu mereka adalah orang yang tidak terlibat dalam sengketa bersenjata tersebut, dan mereka membutuhkan perlindungan, dan apabila mereka menyebrangi batas negaranya maka di negara asing tersebut dia bisa diperlakukan sebagai *alien*¹² Ketentuan tentang perlindungan bagi alien ini terdapat dalam Konvensi Jenewa IV 1949 Bagian II di bawah judul *Alien in the territory of a Party to the conflict..* Negara tempat berlindungnya tidak boleh memperlakukan pengungsi sebagai warga negara musuh hanya karena masalah kewarganegaraannya saja (lihat pasal 44 konvensi Jenewa IV). Orang yang dilindungi tersebut dalam keadaan apapun tidak boleh dipindahkan ke suatu negara dimana dia mempunyai alasan untuk berkhawatir bahwa dia akan dikejar-kejar karena pendapat-pendapat politiknya atau keyakinan keagamaannya. (lihat pasal 45 paragraf 4 KJ IV).

Prinsip yang terkandung dalam ayat ini disebut dengan prinsip *non refoulement*. Prinsip ini terdapat dalam pasal 33 konvensi 1951, yaitu

“No contracting state shall expell or return (refouler) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.”

Prinsip *non refoulement* seperti yang ditegaskan pasal ini adalah merupakan larangan terhadap negara untuk menolak pengungsi memasuki wilayahnya dan mengusirnya kembali ke negara dimana kehidupannya akan terancam oleh alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaannya pada kelompok sosial tertentu atau

¹⁰ Kusumaatmaja, Konvensi-konvensi Palang Merah 1949, Binacipta, 1979, hlm. 83.

¹¹ Lebih lanjut lihat Walter Kälin, *op.cit.* hlm. 642.

¹² Lihat haryomataram, *Intenational Refugee Law dan International Humanitarian Law*, paper, 1998, Jakarta, hlm. 3

karena dia mempunyai pandangan politik yang bersebrangan dengan penguasa di negara tersebut. Semua resolusi MU PBB yang berkaitan dengan masalah pengungsi memuat prinsip ini. Dalam Konvensi PBB tentang pengungsi bahkan ditegaskan bahwa pasal yang mengatur tentang non refoulement ini sebagai pasal yang tidak boleh direservasi seperti yang tercantum dalam pasal 42, yaitu “*At the time of signature, ratification or accession, any state may make reservations to articles of the Convention other than Articles 1,3,4,16 (1), 33,36-46 inclusive*”¹³.

Penerapan prinsip ini akan mudah kalau jumlah pengungsi yang memasuki negaranya kecil, persoalan timbul dalam *large scale influx* dari pengungsi tersebut dan datangnya bukan kepada negara peratifikasi konvensi 1951, dan sementara negara tersebut sedang menghadapi masalah sosial ekonomi yang berat. Dalam hal ini berdasarkan prinsip *international solidarity*¹⁴, kepada negara tersebut diminta untuk bisa menyediakan tempat penampungan sementara, dan dengan bekerjasama dengan UNHCR maka status mereka akan diproses disana menjadi pengungsi dan kemudian bisa dikirim kenegara ketiga yang menjadi tujuannya.

Suatu negara berdasarkan prinsip ini tidak dianggap menolak pengungsi, apabila negara bersangkutan atas dasar pertimbangan masalah keamanan negaranya, atau disebabkan oleh tempat penampungan sementara telah penuh yang tidak mungkin lagi menerima pendatang. Bentuk penolakan ini sebagaimana yang pernah dilakukan oleh Malaysia dan Hongkong terhadap pengungsi Vietnam. Bagaimanapun suatu negara akan lebih mengutamakan kepentingan nasional, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 32 konvensi 1951.

Prinsip *non-refoulement* tidak boleh dimanfaatkan oleh mereka yang melakukan tindak pidana dan minta perlindungan di negara tersebut dengan bergabung bersama pengungsi lainnya. Upaya hukum untuk memulangkan mereka bisa dipakai lembaga ekstradisi. Pengekstradisi ini hanya bisa dilakukan karena alasan-alasan kriminal, tidak alasan-alasan seperti yang tercantum dalam konvensi (*convention grounds*).

Perlindungan terhadap pengungsi dalam konflik bersenjata dalam hal ini terlihat diberikan kepada pengungsi hanya kalau dia berada di luar wilayah negaranya dan keberadaannya itu karena ingin menyelamatkan diri dari konflik bersenjata tersebut.

¹³ Dalam deklarasi tentang *territorial asylum* disebut dengan *rejection at the frontier, expulsion or compulsory return*, dan ini mirip dengan yang dinyatakan dalam konvensi OAU tentang masalah pengungsi yaitu *rejection at the frontier, return or expulsion*.

Dalam konteks kompetensi UNHCR, mereka yang menyelamatkan diri dan berada di luar negaranya dengan alasan seperti terdapat dalam Konvensi 1951, mereka dapat diproses statusnya oleh UNHCR menjadi pengungsi dan dikirim ke negara tujuan mereka. Di negara tersebut pengungsi ini memperoleh serangkaian hak dan kewajiban yang sudah ditentukan dalam Konvensi 1951.

Pasal 3 KJ IV menjelaskan orang-orang yang dilindungi dalam konflik bersenjata internal. Orang yang dimaksud Konvensi tersebut adalah orang-orang yang tidak turut serta aktif dalam persengketaan itu termasuk anggota-anggota angkatan perang yang telah meletakkan senjata serta mereka yang tidak lagi turut serta karena sakit, luka, penahanan, atau sebab lainnya. Tindakan yang dilarang dilakukan terhadap mereka terdapat dalam Pasal 3 Ayat 1, yaitu:

- a) *violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment and torture;*
- b) *taking of hostages;*
- c) *outrages against personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;*
- d) *the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgement pronounced by a regularly constituted court, affording all the judicial guarantees which are recognized as indispensable by civilized peoples.*

Di samping itu, bentuk perlindungan lebih lanjut ditentukan dalam *Additional Protocol II* 1977 tentang *protection for victims of non-international armed conflict*.

Ketentuan KJ IV Pasal 3 dan Pasal 17 *Additional Protocol II*, pada dasarnya termasuk kompetensi UNHCR, dengan perlindungan yang diberikan terhadap *internally displaced persons*, dimana orang-orang tersebut dalam suatu konflik tidak menyebrangi batas negaranya, pengungsi seperti ini disebut sebagai *mandate refugees*¹⁵. Istilah ini diberikan sebagai lawan dari *conventions refugees*, yaitu pengungsi sebagaimana dimaksud dalam konvensi 1951.

4. Peranan UNHCR Terhadap Penyelesaian Masalah Pengungsi.

UNHCR dalam melaksanakan tugasnya berpedoman kepada konvensi 1951, beberapa resolusi MU PBB, dan resolusi ECOSOC.

¹⁴ Lihat Yasuhiko Sahito, *Refugees' Rights*, dalam Mohammed Bedjaoui, *Intenational law; Achievements and Prospects*, Martinus Nijhoff Netherlands, 1991, hlm 1141-1142.

¹⁵ *Ibid*, hal. 1135

Pasal 8 Statuta UNHCR menegaskan bahwa salah satu tugas UNHCR dalam memberikan perlindungan terhadap pengungsi adalah dengan memberikan bantuan kepada pemerintah dan usaha-usaha non-pemerintah untuk memulangkan secara sukarela (*voluntary repatriation*) atau mengasimilasikan pengungsi ke dalam suatu masyarakat nasional yang baru (*Assisting governmental and private efforts to promote voluntary repatriation or assimilation within new national communities*).

Voluntary repatriation merupakan cara terbaik dalam penyelesaian masalah pengungsi. Dalam hal ini pengungsi betul-betul terbebas dari rasa *Well-founded fear of being persecuted* dari pemerintah negara asalnya serta tidak bertentangan dengan keinginan pengungsi. Hak individu untuk kembali ke negara asal diterima sebagai landasan utama yang berkaitan dengan kebebasan individu yang secara sukarela ingin kembali ke negara asalnya.

Pendekatan UNHCR dalam *voluntary repatriation* sangat bergantung kepada sejumlah faktor. Faktor terpenting adalah kondisi negara asal pengungsi. Apabila hal itu terpenuhi, UNHCR akan membantu perjalanan pengungsi ke negara asalnya. Apabila pengungsi ingin kembali dengan sukarela maka negara penampung harus mempersiapkan segala sesuatunya bagi kepentingan pengungsi, seperti mengadakan kerjasama dengan negara asal pengungsi, maupun dengan UNHCR. Kepada pengungsi akan diinformasikan kondisi objektif di negara asal pengungsi pada saat itu agar lebih mudah baginya mengambil keputusan. Di samping itu harus ada jaminan dari pemerintah negara asal bahwa mereka akan bertanggung jawab terhadap keselamatan pengungsi yang kembali dengan sukarela tersebut. Untuk jaminan keamanan bagi pengungsi setelah repatriasi, UNHCR bisa melanjutkan kerjasamanya dengan negara tersebut dan melakukan pemantauan di negara kediaman pengungsi. Bila ternyata tidak ada jaminan keselamatan maka repatriasi tidak bisa dilakukan.

Dalam hal repatriasi sukarela yang diorganisasikan dan dibantu UNHCR, badan ini berusaha-sejauh memungkinkan untuk meyakinkan bahwa sebuah kerangka hukum ditetapkan untuk melindungi hak-hak dan kepentingan returnee, sejauh memungkinkan hal itu menjadi persetujuan tertulis. Seringkali persetujuan tripartite dibuat antara negara asal, negara pemberi suaka dan UNHCR dengan penekanan pada syarat pemulangan dan kondisi keselamatan bagi para returnee. Perjanjian itu harus memberikan jaminan pada mereka bahwa mereka tidak akan dijatuhi hukuman karena telah meninggalkan negara asal ke negara lain untuk mendapatkan perlindungan dan

kehidupan yang lebih layak. Langkah lain yang kadang-kadang diambil adalah membentuk institusi guna membantu menciptakan suatu lingkungan yang bakal mendukung integrasi yang berkesinambungan¹⁶. Dalam hal ini terlihat bahwa tugas pemulangan tidak selesai hanya ketika pengungsi sudah kembali ke negara asalnya, tapi UNHCR juga bertugas untuk mengadakan reintegrasi para pengungsi tersebut dengan lingkungannya di negara asalnya. Upaya demikian biasanya dilakukan UNHCR dengan melibatkan UNDP dan LSM yang terdapat di negara tersebut. Upaya ini bertujuan supaya returnee bisa mandiri. Proyek semacam ini mencakup perbaikan dan pembangunan kembali fasilitas-fasilitas infrastruktur yang diperlukan, seperti sekolah. Kemudian disektor pertanian juga ada, misalnya pengadaan ternak, benih tanaman, mesin pemrosesan dan transportasi atau pembentukan usaha kecil di pedesaan dan kota-kota kecil¹⁷.

Upaya lain yang dilakukan dalam rangka menyelesaikan masalah pengungsi, seperti yang terdapat dalam Statuta UNHCR adalah upaya pemukiman kembali (resettlement)

Para pengungsi yang sudah berada di penampungan sementara dan setelah mendapatkan status pengungsi secara formal akan diberi bekal pengetahuan dan keterampilan khusus yang diperlukannya untuk memasuki negara ketiga yang mau menampung mereka. Misalnya pengetahuan bahasa dan pengenalan tentang kondisi masyarakat di negara tujuannya. Upaya ini dilakukan UNHCR dengan mendatangkan tenaga-tenaga ahli dan tentu saja dengan persetujuan negara penampung. Biasanya tenaga ahli yang didatangkan UNHCR adalah mereka yang berasal dari negara penampung itu sendiri.

Resettlement atau pemukiman kembali adalah salah satu tugas UNHCR, termasuk membaurkannya ke dalam masyarakat dan lingkungannya yang baru. Ini berarti pengungsi yang harus mampu beradaptasi dengan lingkungan baru tersebut, ini membutuhkan waktu.

Untuk keperluan pemukiman selanjutnya, kepada mereka yang sudah mendapat status pengungsi akan diberikan dokumen perjalanan seperti yang ditentukan oleh Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokolnya 1967. Dalam dokumen dituliskan negara tujuan mereka, dan bagi negara peserta harus mengakui berlakunya dokumen itu dan

¹⁶ UNHCR.,Op.Cit, hal. 8. Pada tahun 1988 ada perjanjian antara Afghanistan dengan Pakistan yang mengakui hak pengungsi untuk kembali secara bebas ke negara asalnya serta menikmati hak-hak lainnya. Selanjutnya lihat Goodwin-Will, Op.cit, hal.274.

¹⁷ Loc.Cit.

ini merupakan konsekuensi yuridis dari peratifikasian negara atas perjanjian internasional.

Dokumen tidak perlu diberikan satu rangkap untuk setiap orang, anak-anak dapat dimasukkan ke dalam salah satu dokumen orang tuanya, atau dalam keadaan luar biasa bisa dimasukkan ke dalam dokumen perjalanan pengungsi dewasa lainnya. Setelah semua persyaratan yang diperlukan untuk pemukiman selesai, barulah pengungsi dikirim ke negara ketiga. Negara ketiga tersebut seharusnya memberikan kemudahan bagi proses asimilasi dan naturalisasi kepada pengungsi.

5. Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat disimpulkan hal berikut:

1. Pembatasan pengungsi ternyata mengalami perkembangan sesuai dengan kebutuhan pada waktu itu, sehingga tugas UNHCR tidak hanya terikat kepada para pengungsi yang ditentukan oleh Konvensi 1951 saja (*conventions refugees*), tapi juga meluas terhadap *mandate refugees*, seperti terhadap *displaced persons* ataupun *internally displaced persons*.
2. Dalam konflik bersenjata yang bersifat internasional ataupun bukan bersifat internasional pengungsi termasuk orang-orang yang harus diberi perlindungan, dan UNHCR sebagai badan internasional yang mengurus pengungsi bisa melakukan upaya pemulangan secara sukarela (*voluntary repatriation*) dan bisa juga berupa pemukiman kembali (*resettlement*).

DAFTAR PUSTAKA

- Edmund Jan Osmanczyk, *The Encyclopedia of the United Nations and International Relations*, Taylor and Francis, New York, 1990,
- Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1996.
- Haryomataram, *Intenational Refugee Law dan International Humanitarian Law*, paper, 1998, Jakarta.
- Mohammed Bedjaoui, *Intenational law; Achievements and Prospects*, Martinus Nijhoff Netherlands, 1991.
- Muchtar Kusumaatmaja, *Konvensi-konvensi Palang Merah 1949*, Binacipta, 1979.
- *International Review of The Red Cross (IRRC)*, Vol. 83, No. 843, September 2001.
- UNHCR, *Information Paper*, tanpa tahun.
- *Colection of International Instruments Concerning Refugees*, UNHCR, Geneva, 1979.
- <http://www.icrc.org/icrceng.nsf/c1256212004ce24e4125621200524882/814fd8ec73af6540412566280032eb0a?OpenDocument>