

**STUDI PERBANDINGAN KETENTUAN PERLINDUNGAN PENCARI SUAKA DAN
PENGUNGSI DI INDONESIA DAN NEGARA LAINNYA
(COMPARATIVE STUDY ON ASYLUM SEEKER AND REFUGEES
PROTECTION REGULATION IN INDONESIA AND OTHER COUNTRIES)**

Loura Hardjaloka

Bahar & Partners

Menara Prima Lt.18, Jl. DR. Ide Anak Agung Gde Agung Blok 6.2,

Kawasan Mega Kuningan, Jakarta Selatan, 12950 Indonesia

Email: loura.hardjaloka@gmail.com/loura@baharandpartners.com

(Naskah diterima 27/01/2015, direvisi 02/03/2015, disetujui 04/03/2015)

Abstrak

Pelanggaran hak asasi manusia terhadap suatu etnis oleh negara asal membuat korban terpaksa mengungsi ke negara lain untuk memperoleh perlindungan sehingga baik negara transit maupun negara tujuan yang belum atau sudah meratifikasi Konvensi 1951 harus menerapkan prinsip *non-refoulement*, walaupun hal ini pernah dilanggar oleh Kamboja. Dalam rangka memberikan perlindungan terhadap pencari suaka dan pengungsi, maka telah banyak instrumen hukum internasional, perjanjian regional, dan peraturan internal negara seperti di Indonesia (walaupun belum menjadi anggota Konvensi 1951), Kamboja, dan Australia. Meskipun demikian, Thailand, Malaysia, dan Bangladesh belum memiliki peraturan internal dan belum menjadi anggota Konvensi 1951 sehingga pencari suaka dan pengungsi masih dianggap sebagai imigran ilegal. Oleh karena itu, untuk semakin meningkatkan perlindungan terhadap pencari suaka dan pengungsi maka diharapkan Indonesia, Thailand, Malaysia, dan Bangladesh sesegera mungkin meratifikasi Konvensi 1951 dan sebagai langkah awal sebelum ratifikasi maka negara yang belum memiliki peraturan internal dapat membuat pengaturan nasional berdasarkan prinsip hukum pengungsi internasional.

Kata Kunci : prinsip *non-refoulment*, studi perbandingan, pelanggaran hak asasi manusia, pencari suaka dan pengungsi

Abstract

Human rights violations against an ethnicity by country of origin made the victims was forced to flee to another country to obtain protection so that both a transit country and destination country whether has ratified or has not ratified the Convention 1951 should apply the principle of non-refoulement, although it has been violated by Cambodia. In order to provide protection for asylum seekers and refugees, there are several international legal instruments, regional agreements, and country's internal regulations such as in Indonesia (although it has not ratified the Convention 1951 yet), Cambodia, and Australia. Nevertheless, Thailand, Malaysia, and Bangladesh have not had internal rules and not be a member of the Convention 1951 so that asylum seekers and refugees are still regarded as illegal immigrants. Therefore, to further improve the protection of asylum seekers and refugees it is expected that Indonesia, Thailand, Malaysia, and Bangladesh as soon as possible to ratify the Convention 1951 and as the first step before the ratification, the countries which do not have

internal regulations can create national arrangements based on the principles of international refugee law.

Keywords : *the principle of non-refoulement, comparative study, human rights violations, asylum seekers and refugees*

A. Pendahuluan

Kata suaka berasal dari kata “*asylum*” dalam bahasa Inggris, “*asylon*” dalam bahasa Yunani, atau “*asylum*” dalam bahasa latin, berarti sebuah tempat terhormat dimana seorang yang sedang dikejar berlindung.¹ Meskipun demikian, sampai saat ini belum ada instrumen hukum internasional yang memberikan definisi tentang suaka. Namun demikian sebagai langkah awal, *Institute of International Law* dalam sebuah sesi pertemuannya di Bath tahun 1950, mencoba mendefinisikan *asylum* sebagai berikut: “*Asylum is the protection which a State grants on its territory or in some other places under the control of its organs, to a person who comes to seek it.*”² Lebih lanjut, Sulaiman Hamid mendefinisikan suaka sebagai sebuah perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada individu yang memohonnya dan alasan mengapa individu-individu itu diberikan perlindungan adalah berdasarkan alasan perikemanusiaan, agama, diskriminasi ras, politik, dan sebagainya.³

Pada umumnya, seorang pengungsi yang belum diakui statusnya akan dinamakan sebagai pencari suaka, tetapi seorang pencari suaka belum tentu adalah seorang pengungsi. Apabila seseorang diakui sebagai pengungsi maka akan melekat hak dan kewajiban sebagai pengungsi terhadap negara pelindungnya. Pengungsi adalah sekelompok manusia yang terpaksa meninggalkan negara asal, karena adanya

¹ Clara Smyth, *European Asylum Law and the Rights of the Child*, (New York: Routledge, 2014), hlm. 151.

² Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. 35.

³ *Ibid*, hlm. 41.

rasa takut yang sangat mengancam keselamatan kehidupan diri pribadi, dan keluarga mereka seperti alasan ras, agama.⁴ Para pengungsi biasanya tidak dibekali dengan dokumen perjalanan sehingga banyak yang mengalami perlakuan sewenang-wenang baik di negara asal, negara transit, maupun negara tujuan.⁵ Meskipun demikian, berdasarkan Pasal 32 *The Convention Relating to the Status of Refugees 1951* (“**Konvensi 1951**”), setiap negara bertanggung jawab untuk melindungi para pengungsi yang berada di wilayah teritorial mereka.⁶

Dalam kampanye *Amnesty International* untuk hak asasi manusia (“**HAM**”) pengungsi pada bulan Maret 1997, terdapat tiga masalah utama yang dihadapi oleh para pengungsi dan selalu diabaikan oleh kebanyakan negara atau pemerintah di seluruh dunia, yaitu:⁷

Tabel 1.
Tiga Permasalahan Utama Pengungsi yang Selalu Diabaikan Negara di Dunia

PERLINDUNGAN HAM DI NEGARA ASAL	PERLINDUNGAN HAM DI NEGARA SUAKA	PERLINDUNGAN HAM PADA TINGKAT INTERNASIONAL
Tindakan untuk mencegah pelanggaran HAM, sehingga orang-orang tidak dipaksa untuk meninggalkan negara mereka untuk mencari tempat yang aman.	Tindakan untuk meyakinkan bahwa mereka yang melarikan diri karena dilanggar hak asasinya dibolehkan mencari tempat yang aman, bahwa mereka diberikan perlindungan yang efektif terhadap pemulangan kembali secara	Tindakan untuk meyakinkan bahwa pertimbangan hak asasi manusia merupakan segalanya dalam membuat keputusan untuk memberikan perlindungan terhadap para pengungsi, seperti kebutuhan untuk

⁴ Pasal 1 (2) *Protocol Relating to the Status of Refugees 1967* jo. Pasal 1 A (2) *Convention Relating to the Status of Refugee 1951*.

⁵ Achmad Romsan, et al., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, (Jakarta: UNHCR, 2003), hlm. 115.

⁶ Konvensi ini ditandatangani di Jenewa pada tanggal 28 Juli 1951 namun mulai berlaku pada tanggal 22 April 1954. Negara yang menjadi peserta Konvensi ini pertanggal 1 April 2011 sudah mencapai 144 negara.

⁷ Helene Lambert, “Safe Third Country in The European Union: An Evolving Concept In International Law and Implications For The UK”, *Journal of Immigration, Asylum, and Nationality Law* 4 (2012): hlm. 15-17.

paksa (<i>refoulement</i>), dan hak asasi mereka dihormati di negara dimana mereka mencari perlindungan.	melindungi orang-orang yang terlantar di negara mereka sendiri, pengembangan dalam hukum pengungsi internasional dan praktek hukum pengungsi, serta program-program untuk memulangkan kembali pengungsi ke negara asal mereka.
--	--

Sumber: Lambert

Untuk melindungi hak-hak dan kesejahteraan pengungsi terdapat organisasi khusus yang diberikan mandat oleh Persatuan Bangsa-Bangsa (“PBB”), yaitu *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Selain itu, terdapat badan khusus PBB lainnya yang khusus menangani pengungsi Palestina, yaitu *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA).⁸ Lebih lanjut, dalam rangka menangani masalah pencari suaka dan pengungsi sebagaimana dijelaskan di atas maka masing-masing negara memiliki pengaturan atau kebijakannya masing-masing.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka tulisan ini akan membahas lebih lanjut mengenai (1) konsep pencari suaka dan pengungsi; (2) analisis instrumen hukum internasional tentang pencari suaka dan pengungsi; dan (3) perbandingan pengaturan perlindungan mengenai pencari suaka dan pengungsi di Indonesia, Thailand, Malaysia, Kamboja, Bangladesh, dan Australia.

⁸ Corinne Lewis, *UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation*, (New York: Routledge, 2014), hlm. 1-5.

B. PEMBAHASAN

B.1. Pencari Suaka dan Pengungsi: Sebuah Tinjauan Umum

Setiap orang berhak mengajukan permohonan suaka namun dikabulkannya atau ditolakannya permohonan tersebut menjadi kewenangan penuh suatu Negara. Lebih lanjut, suaka memiliki beberapa karakteristik sebagai berikut:⁹



Gambar 1.
Karakteristik Suaka

Sementara itu, J.G. Starke berpendapat bahwa suaka terdiri atas 2 (dua) elemen, yaitu (a) tempat perlindungan yang bukan hanya sekadar tempat perlindungan sementara; dan (b) sebuah usaha perlindungan aktif sebagai bagian dari

⁹ G.S. Goodwin-Gill and J. McAdam, *The Refugee in International Law*, 3rd Edition, (Oxford: Oxford University Press, 2007), hlm. 231-233.

kewenangan pemegang kekuasaan di wilayah teritorial dimana suaka tersebut diberikan.¹⁰

Lebih lanjut, dalam pemberian suaka oleh suatu negara terdiri atas 2 (dua) macam, yaitu:¹¹

Tabel 2.
Dua Jenis Pemberian Suaka Oleh Suatu Negara

NO.	JENIS	DESKRIPSI
1.	Suaka Teritorial	Suaka teritorial diberikan oleh negara pemberi suaka (<i>asylum-granting state</i>) dalam wilayah teritorialnya. Pada prinsipnya setiap negara mempunyai hak penuh untuk memberikan suaka teritorial karena pemberian suaka teritorial merupakan pelaksanaan kedaulatan wilayah oleh negara pemberi suaka.
2.	Suaka Diplomatik	Suaka diplomatik diberikan oleh utusan diplomatik atau kedutaan, gedung konsuler, markas besar organisasi internasional, kapal perang, kapal-kapal dagang kepada pencari suaka yang berasal dari negara yang berkuasa di wilayah teritorial dimana utusan diplomatik/kedutaan, gedung konsuler, markas besar organisasi internasional, kapal perang dan kapal-kapal dagang tersebut sedang berada. Berbeda dengan suaka teritorial, pemberian suaka diplomatik di dalam gedung kedutaan tidak mendapatkan pengakuan secara luas dari hukum internasional. Mengenai pemberian suaka oleh perwakilan diplomatik ini, terdapat setidaknya dua pendapat yang berbeda, yakni: - Pendapat pertama menyatakan bahwa perwakilan diplomatik merupakan "perpanjangan" dari wilayah negara yang mengirimkan wakil diplomatik. Dengan begitu, suaka bisa diberikan baik di wilayah teritorial maupun wilayah perwakilan diplomatik negara itu dimana pun. Mengikuti pandangan ini, perwakilan diplomatik dianggap secara penuh berada di bawah yurisdiksi negara yang memiliki perwakilan itu. Dengan kata lain, perwakilan diplomatik memiliki kekebalan mutlak terhadap yurisdiksi negara tempat ia secara <i>de facto</i> berada. - Pendapat kedua menyatakan bahwa kekebalan yang dimiliki oleh suatu perwakilan diplomatik tidaklah bersifat mutlak. Kekebalan-kekebalan dimiliki oleh perwakilan diplomatik

¹⁰ J.G. Starke, *An Introduction to International Law*, (London: Butterworths, 1977), hlm. 387.

¹¹ M. Cherif Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice*, (Oxford: Oxford University Press, 2014), hlm. 183-184.

bukan karena wilayah perwakilan merupakan bagian dari wilayah negara yang mengirimkan perwakilan, melainkan karena diberikan oleh negara tempat perwakilan itu berada semata-mata supaya perwakilan itu bisa menjalankan fungsinya secara baik. Jadi, menurut pandangan ini, perwakilan diplomatik bukanlah merupakan wilayah yang secara absolut tidak dapat dilanggar. Sebagai konsekuensinya, kalau kepentingan negara tempat perwakilan diplomatik itu berada menghendaki, kekebalan itu pun bisa dilanggar sehingga pada dasarnya suaka tidak bisa diberikan di wilayah perwakilan.

Sumber: Bassiouni

Sebagaimana telah dijelaskan di bagian sebelumnya bahwa sebelum seseorang diakui statusnya sebagai pengungsi, maka ia adalah seorang pencari suaka namun pencari suaka belum tentu adalah seorang pengungsi. Apabila seseorang diakui sebagai pengungsi maka akan melekat hak dan kewajiban sebagai pengungsi terhadap negara pelindungnya.¹²

Untuk memberikan status sebagai pengungsi kepada pencari suaka maka terdapat beberapa kriteria yang dapat dipertimbangkan oleh suatu negara, sebagai berikut:¹³

Tabel 3.
Dua Jenis Pemberian Suaka Oleh Suatu Negara

NO.	KRITERIA	DESKRIPSI
1.	Berada diluar negara kebangsaannya atau tempat tinggal sehari-hari	Berdasarkan Konvensi 1951, seseorang disebut sebagai pengungsi bila berada diluar negara kebangsaannya atau bila tidak mempunyai kewarganegaraan dan berada diluar negara tempat tinggalnya sehari-hari. Fakta ini dapat dilihat berdasarkan pernyataan atau informasi lain yang diperoleh dari pemohon atau dari sumber lain.
2.	Ketakutan Beralasan	Dalam kriteria ini terdapat dua unsur, yaitu unsur subjektif berupa “ketakutan” dan unsur objektif yaitu “beralasan”.

¹² James C. Hathaway and Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, (United Kingdom: Cambridge University Press, 2014), hlm. 25-26.

¹³ Susan Kneebone, Dallah Stevens, and Loretta Baldassar, *Refugee protection and the Role of Law: Conflicting Identities*, (New York: Routledge, 2014), hlm. 26-28.

	Ketakutan merupakan keadaan pikiran sehingga merupakan kondisi subjektif yang tergantung dari latar belakang pemohon dan cara ia menafsirkan keadaannya. Dalam prakteknya, unsur “ketakutan” dapat dilihat dari ungkapan ketidakinginan untuk kembali atau dapat dilihat juga dari keadaan yang melingkupinya, misalnya ada resiko penganiayaan yang nyata jika pemohon kembali. Sedangkan untuk menilai bahwa ketakutan tersebut beralasan, maka perlu melihat konteks keadaan politik di negara asal pemohon dan keadaan diri pemohon. Selain itu perlu juga memahami latar belakang, profil, dan pengalaman individu pemohon. Informasi yang sudah didapat tadi kemudian dievaluasi berdasarkan informasi objektif tentang keadaan di negara asalnya.
3. Penganiayaan	Ketakutan beralasan yang dirasakan pemohon harus terkait penganiayaan. Istilah ini mencakup segala bentuk gangguan yang tidak manusiawi dan tidak dapat dibiarkan berlangsung terus menerus. Misalnya hak akses untuk kelangsungan hidupnya dibatasi.
4. Alasan dalam Konvensi 1951	Seseorang berhak memperoleh status pengungsi jika ia takut dianiaya karena salah satu atau lebih dari lima alasan yang terdapat dalam Pasal 1A (2) Konvensi 1951 (persyaratan nexus), yaitu: a. Ras, diartikan secara luas sebagai segala bentuk ciri kesukuan yang menonjol. b. Agama, definisi agama tidak hanya mencakup agama yang sudah melembaga, tetapi juga mencakup sistem kepercayaan yang berupa keyakinan atau nilai-nilai tentang suatu kenyataan yang tertinggi atau diagungkan, atau takdir spiritual manusia. c. Kebangsaan, definisi ini tidak terbatas pada kewarganegaraan, tetapi juga mencakup kelompok-kelompok orang yang dicirikan oleh suku, agama, budaya atau bahasa, baik yang sesungguhnya atau anggapan. d. Keanggotaan dalam Kelompok Sosial Tertentu, yang mana kelompok sosial terbentuk berdasarkan salah satu alasan berikut: 1) Bawaan, seperti jenis kelamin, ras, hubungan kekerabatan, latar belakang bahasa, atau orientasi seksual, 2) Tidak dapat diubah, seperti berhubungan dengan masa lalu seseorang, misalnya mantan anggota kelompok niaga, 3) Menjadi dasar identitas seseorang. e. Pendapat Politik, apabila diartikan dalam arti luas mencakup setiap pendapat tentang hal-hal yang berhubungan dengan

mekanisme Negara, pemerintah, atau masyarakat.		
5.	Tidak Adanya Perlindungan Negara	Dalam definisi pengungsi menurut Konvensi 1951, salah satu unsurnya adalah seseorang tidak dapat atau tidak mau meminta perlindungan dari negara asal atau tempat tinggalnya sehari-hari. Ketidakmampuan untuk memperoleh perlindungan dari negara asal mengisyaratkan adanya keadaan diluar kendali orang yang bersangkutan, misalnya negara dalam keadaan perang. Sedangkan ketidakmauan meminta perlindungan dari negara asal atau tempat tinggalnya sehari-hari diartikan bahwa orang tersebut menolak untuk diberi perlindungan oleh negara asalnya dikarenakan ketakutan yang beralasan akan mendapat penganiayaan. Perlindungan negara ini biasanya dipahami sebagai perlindungan konsuler atau diplomatik yang diberikan negara atas nama warga negaranya diluar negeri.

Sumber: Kneebone, Stevens, and Baldassar

Lebih lanjut, Pasal 1C Konvensi 1951 mengatur mengenai unsur-unsur yang menentukan berakhirnya status seseorang sebagai pengungsi; Pasal 1D dan 1E Konvensi 1951 mengatur mengenai unsur-unsur pengecualian yang menentukan bahwa seseorang tidak memerlukan perlindungan internasional menurut Konvensi 1951 walaupun memenuhi syarat sebagai pengungsi; dan Pasal 1F Konvensi 1951 mengatur mengenai golongan pencari suaka yang tidak berhak memperoleh status pengungsi karena melakukan kejahatan. Secara jelas, deskripsi mengenai unsur-unsur dalam Pasal 1C, Pasal 1D, Pasal 1E dan Pasal 1 F Konvensi 1951 ialah sebagai berikut:

Tabel 4.
Unsur-Unsur yang Mengakibatkan Pencari Suaka Tidak Memiliki Status Pengungsi

NO.	UNSUR	DESKRIPSI
1.	Pasal 1C	Status pengungsi berakhir apabila seseorang yang bersangkutan: a. Secara sukarela menerima perlindungan dari negara kebangsaannya; b. Secara sukarela memperoleh kembali kewarganegaraannya setelah kehilangan kewarganegaraannya; c. Memperoleh kewarganegaraan baru serta menikmati perlindungan dari negara tersebut; d. Secara sukarela menetap kembali di negara yang ditinggalkan

		karena takut akan penganiayaan; e. Tidak dapat menolak perlindungan dari negara asal karena keadaan yang mengakibatkan dirinya pengakuan sebagai pengungsi telah hilang; f. Tidak mempunyai kewarganegaraan tetapi tidak dapat menolak perlindungan dari negara tempat tinggalnya semula karena keadaan yang mengakibatkan dirinya mendapat pengakuan sebagai pengungsi telah hilang.
2.	Pasal 1D dan Pasal 1 E	Walaupun seseorang tersebut memenuhi syarat sebagai pengungsi namun apabila memenuhi unsur sebagai berikut maka yang bersangkutan tidak memerlukan perlindungan internasional, yakni: a. Orang yang telah menerima perlindungan atau bantuan lembaga PBB selain UNHCR; b. Orang yang telah diakui oleh negara dimana ia tinggal sekarang dan telah menerima hak dan kewajiban yang sama sebagaimana warga negara di negara tersebut.
3.	Pasal 1 F	Sebuah golongan pencari suaka tidak berhak memperoleh status pengungsi apabila telah melakukan hal-hal sebagai berikut: a. Melakukan kejahatan terhadap perdamaian, kejahatan perang, atau kejahatan terhadap kemanusiaan; b. Melakukan kejahatan non politik yang serius diluar negara tempat berlindung sebelum diterima masuk ke negara tersebut sebagai pengungsi; c. Telah dinyatakan bersalah melakukan tindakan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip PBB.

Sumber: Konvensi 1951

Selain daripada pengungsi yang dijelaskan di atas, terdapat istilah pengungsi internal (*Internally Displaced Persons*) yang seringkali disamakan dengan istilah pengungsi. Padahal, pengungsi internal adalah orang atau kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah atau tempat tinggal harian mereka, khususnya sebagai akibat dari atau dalam rangka untuk menghindari dampak dari konflik bersenjata, situasi kekerasan umum, pelanggaran hak asasi manusia atau bencana alam atau buatan manusia, dan yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional. Dengan demikian, perbedaannya

ialah pada pengungsi internal tidak terjadi perlintasan perbatasan negara sedangkan pengungsi dalam Konvensi 1951 ialah pengungsian yang mengakibatkan perlintasan perbatasan negara.¹⁴

B.2. Analisis Instrumen Hukum Internasional Tentang Pencari Suaka dan Pengungsi

Hingga saat ini, instrumen hukum internasional yang mengatur mengenai pencari suaka masih berupa deklarasi. Meskipun demikian, lembaga suaka dan pencari suaka dikukuhkan dalam perjanjian-perjanjian regional seperti di kawasan Amerika Latin dan Karibia yang mengakui dan menghormati lembaga suaka melalui cerminan Pasal 15 sampai dengan Pasal 18 Perjanjian Montevideo tentang Hukum Pidana Internasional 1989. Selain itu, penghormatan terhadap lembaga suaka dalam instrumen regional juga terdapat di kawasan Eropa dan Afrika.

Tabel 5.
Instrumen Hukum Internasional dan Perjanjian Regional Mengenai Suaka

NO.	Instrumen/Perjanjian	DESKRIPSI
INSTRUMEN HUKUM INTERNASIONAL		
1.	<i>Universal Declaration of Human Rights</i>	Disahkan oleh Majelis Umum PBB pada 10 Desember 1948 melalui Resolusi 217 A (III). Pasal 14 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa: a. <i>Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.</i> b. <i>This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.</i> Oleh karenanya, pemberian izin masuk bagi para pencari suaka serta perlakuan yang diberikan kepada mereka merupakan hal penting dalam hukum internasional dan bagi perlindungan pencari suaka. Perlindungan ini guna menjamin pelaksanaan HAM, agar para pencari suaka tidak dikembalikan secara paksa ke negara asalnya atau

¹⁴ Duncan French, *Global Justice and Sustainable Development*, (Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 2010), hlm. 275.

		negara tempat ia tinggal sehari-hari dan menghadapi persekusi.
2.	<i>Declarations on Territorial Asylum</i>	Disahkan oleh Majelis Umum PBB pada 14 Desember 1967 melalui Resolusi 2312 (XXII). Pada bagian pembukaan Deklarasi ini mengatakan bahwa <i>Declarations on Territorial Asylum</i> memperhatikan ketentuan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Pasal 13 dan 14 yang berkaitan dengan hak untuk mencari suaka karena adanya persekusi dan hak untuk pergi dan kembali ke negaranya. Lebih lanjut, <i>Declarations on Territorial Asylum</i> mengatur tentang (a) pembatasan pemberian suaka teritorial; (b) negara tidak boleh menolak pencari suaka diperbatasan kecuali dalam hal terjadinya <i>a mass influx of persons</i> (masuknya orang-orang dalam suatu Negara dengan jumlah yang sangat besar) dan hal tersebut dapat berimbas terhadap keamanan negaranya; dan (c) berisi tentang hal-hal yang tidak boleh dilakukan oleh mereka yang telah mendapat suaka.

PERJANJIAN REGIONAL

1.	Kawasan Latin	Amerika	Di kawasan Amerika Latin terdapat beberapa perjanjian regional yang mengatur mengenai suaka dan pencari suaka, sebagai berikut: a. <i>Treaty of Montevideo 1889</i> Dalam Pasal 15 hingga Pasal 18 mengatur mengenai lembaga suaka. Lebih lanjut, Negara suaka diminta untuk memberitahukan negara asal mengenai pesuaka yang ada di wilayahnya dan negara asal berhak untuk menuntut penghapusan pesuaka dari wilayahnya. b. <i>The Bolivarian Agreement on Extradition 1911</i> Perjanjian ini secara khusus membahas mengenai ekstradisi. Dimana dalam instrumen ini, lembaga suaka secara tegas diakui dalam Pasal 18, bahwa “<i>Except as provided in the present Agreement, the signatory States recognize the institution of asylum, in accordance with principles of international law.</i>” c. <i>The Convention on Asylum 1928</i> Konvensi ini disebut juga sebagai Konvensi Havana dan berisi empat pasal yang mana dua pasalnya mengatur hal yang paling dasar tentang pencari suaka. Mengenai pemberian suaka, Pasal 1 paragraf 1 menyatakan bahwa, “<i>It is not permissible for States to grant asylum in legations, warships, military camps or military aircraft, to persons</i>
----	---------------	---------	--

accused or condemned for common crimes, or to deserters from the army or navy."

d. *The Convention on Political Asylum 1933*

Dalam pembukaan Konvensi ini dinyatakan bahwa Konvensi bertujuan untuk "*conclude a Convention on Political Asylum to the define the terms of the one signed in Havana*". Lebih lanjut, Pasal 2 konvensi ini mengandung ketentuan kunci dengan menyatakan bahwa kualifikasi pelanggaran politik adalah hak dari negara pemberian suaka.

Sedangkan Pasal 3 konvensi ini berbunyi, "*Political asylum, as an institution of humanitarian character, is not subject to reciprocity. Any man may resort to its protection, whatever his nationality, without prejudice to the obligations accepted by the State to which he belongs; however, the States that do not recognize political asylum, except with limitations and peculiarities, can exercise it in foreign countries only in the manner and within the limits recognized by said.*"

e. *The Treaty on Political Asylum and Refuge 1939*

Perjanjian ini mengatur lebih rinci dibandingkan *Treaty of Montevideo 1889*. Dalam pembukaannya, negara penandatangan menyatakan bahwa prinsip-prinsip yang mengatur suaka yang terdapat dalam *Treaty of Montevideo 1889* membutuhkan penguatan agar mereka dapat mengatasi situasi baru yang timbul dan dapat digunakan untuk menguatkan doktrin-doktrin yang ada. Dalam Perjanjian ini terdapat ketentuan baru seperti pada Pasal 2 yang menyatakan bahwa:

"(1) The places of asylum include, besides those listed in the Havana Convention, embassies and the residences of chiefs of mission;

(2) Asylum may be granted not only to persons pursued for political offences or under circumstances involving concurrent political offences which do not legally permit of extradition, but also to those "pursued for political reasons".

Lebih lanjut, perjanjian ini juga memasukkan ketentuan serupa dengan ketentuan yang terdapat dalam Konvensi Havana.

f. *The Convention on Diplomatic Asylum 1954*

Konvensi ini mengatur lebih rinci dari konvensi-konvensi sebelumnya. Adapun poin-poin penting dalam Konvensi ini adalah (a) dengan tegas memberikan kewajiban pada negara-negara peserta konvensi untuk

	menghormati suaka sesuai dengan ketentuan Konvensi; (b) suaka merupakan hak diskresi dari negara; (c) yang menetapkan sifat pelanggaran terletak pada negara pemberi suaka; (d) menutup celah dalam konvensi sebelumnya dengan membuat ketentuan mengenai pemerintah dari negara asal yang belum diakui oleh negara pemberian suaka; (e) kemungkinan putusannya hubungan diplomatik; dan (f) mengatur suaka yang tidak tunduk pada timbal balik.
2. Kawasan Eropa	Lembaga suaka dalam kawasan ini diatur dalam Resolusi 14 (1967) <i>Asylum to Person in Danger of Persecution</i> yang disahkan oleh Komite Menteri-Menteri Dewan Eropa pada 29 Juni 1967. Resolusi tersebut terdiri atas empat rekomendasi, antara lain (i) terhadap para pencari suaka yang menghadapi persekusi tidak akan ditolak di perbatasan, dan (ii) perlindungan terhadap mereka yang dalam bahaya persekusi. Selain itu terdapat rekomendasi yang disahkan oleh Kepanitiaan para Menteri pada 5 November 1981 dalam Sidang Deputi para Menteri ke-339, yakni <i>Recommendation No. R (1981) 16 on the Harmonization of National Procedures Relating to Asylum</i> yang mengatur sepuluh prinsip yang diantaranya adalah pemberian suaka kepada pencari suaka merupakan kewenangan pemerintah pusat.
3. Kawasan Afrika	Lembaga suaka dalam kawasan ini tercantum dalam Pasal 2 <i>Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa</i>. Lebih lanjut, sebelum seseorang diakui sebagai pengungsi, ia adalah seorang pencari suaka. Oleh karenanya Konvensi tentang pengungsi ini juga mencantumkan ketentuan suaka di dalamnya. Pasal 2 ayat (2) Konvensi menyatakan: “<i>The grant of asylum to refugees is a peaceful and humanitarian act and shall not be regarded as an unfriendly act by any Member State.</i>” Konvensi juga menjamin tidak ada negara yang akan menolak pencari suaka di perbatasan dan mengembalikan mereka ke tempat mereka akan mengalami persekusi.

Sumber: Diolah dari Berbagai Sumber

Berdasarkan instrumen hukum internasional dan perjanjian regional di atas, pada hakikatnya pemberian suaka haruslah dilihat sebagai tindakan yang didasarkan pada perdamaian dan kemanusiaan. Dalam hal pemberian suaka terhadap etnis yang

mengalami penganiayaan di negara asalnya semata-mata dilakukan atas dasar kemanusiaan, maka negara asal etnis tersebut tidak boleh menilai pemberian suaka sebagai tindakan permusuhan oleh negara suaka.

Selain instrumen hukum internasional dan perjanjian regional mengenai suaka dan pencari suaka, terdapat juga ketentuan yang mengatur mengenai pengungsi mengingat pengungsi sangat rentan mendapatkan perlakuan sewenang-wenang baik di negara asal, negara transit, dan/atau negara tujuan. Adapun instrumen hukum internasional dan perjanjian regional untuk melindungi pengungsi adalah sebagai berikut:

Tabel 6.
Instrumen Hukum Internasional dan Perjanjian Regional Mengenai Pengungsi

NO.	Instrumen/Perjanjian	DESKRIPSI
INSTRUMEN HUKUM INTERNASIONAL		
1.	<i>The Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War</i>	Konvensi ini ditandatangani di Jenewa pada tanggal 12 Agustus 1949 yang mengatur mengenai perlindungan terhadap korban perang dan mengatur mengenai pengungsi karena pengungsi termasuk dalam kategori orang-orang yang dilindungi. Adapun para pengungsi yang tidak mendapat perlindungan dari negara manapun tidak boleh diperlakukan seperti musuh. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 44 Konvensi ini yang menyatakan bahwa “<i>In applying the measures of control mentioned in the present Convention, the Detaining Power shall not treat as enemy aliens exclusively on the basis of their nationality de jure of an enemy State, refugees who do not, in fact, enjoy the protection of any government.</i>” Lebih lanjut, konvensi ini memiliki protocol tambahan, yaitu <i>Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949</i> yang mana pada Pasal 73 diatur mengenai pengungsi, bahwa “<i>Persons who, before the beginning of hostilities, were considered as stateless persons or refugees under the relevant international instruments accepted by the Parties concerned or under the national legislation of the State of refugee or State of Residence shall be protected persons</i>

		<i>within the meaning of Parts I and III of the Fourth Convention, in all circumstances and without any adverse distinction.”</i>
2.	<i>Convention Relating to the Status of Refugee</i>	Konvensi ini disahkan tanggal 28 Juli 1951 oleh <i>United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons</i> yang dikuatkan dengan Resolusi Majelis Umum PBB No. 429 (V) tanggal 14 Desember 1950. Konvensi ini mulai berlaku pada 22 April 1954. Lebih lanjut, konvensi ini memuat definisi pengungsi yang sangat umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1A (2) <i>Convention Relating to the Status of Refugee 1951</i>. Adapun yang dimaksud dengan pengungsi adalah: <i>any person who: “As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to wellfounded fear of beingpersecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group orpolitical 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.”</i> Adapun Konvensi 1951 juga memasukkan prinsip <i>non-refoulement</i> dalam Pasal 33 ayat (1). Berdasarkan prinsip tersebut, negara tidak diperbolehkan untuk mengusir ataupun mengembalikan pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana kehidupan atau kebebasannya akan terancam karena ras, agama, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau karena opini politiknya. Prinsip ini seringkali dinamakan jantung perlindungan internasional bagi pengungsi, dan merupakan bagian dari HAM sehingga harus diterima dan dihormati sebagai <i>ius cogens</i> dalam hukum internasional. Selanjutnya, konvensi ini juga mengatur tentang status yuridis pengungsi, hak-hak pengungsi yang meliputi properti; akses ke pengadilan; mencari pekerjaan; tempat tinggal; akses terhadap pendidikan yang memadai; kebebasan bergerak; dokumen tanda pengenal dan dokumen perjalanan; dan lainnya. Selain itu dalam Konvensi ini juga disyaratkan agar tidak ada diskriminasi dalam menerapkan ketentuan dalam mengenai pengungsi.
3.	<i>Protocol Relating to the Status of Refugee 1967</i>	Protokol ini disetujui oleh <i>Economic and Social Council</i> melalui Resolusi 1186 (XLI) pada 18 November 1966, dan pada 16 Desember 1966 oleh Majelis Umum PBB melalui

resolusi 2198 (XXI). Protokol ini mulai berlaku pada 4 Oktober 1967. Negara dapat menjadi peserta Protokol 1967 ini tanpa harus menjadi peserta dalam Konvensi 1951. Lebih lanjut, Dalam Pasal 1 ayat (2) Protokol ini, pengertian pengungsi dalam Konvensi 1951 diperluas dengan menghapuskan kata-kata “<i>Sebagai akibat peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan ...</i>” dan kata-kata “<i>.... sebagai akibat peristiwa-peristiwa termaksud</i>”. Adapun maksud dari perluasan definisi pengungsi dalam <i>Protocol Relating to the Status of Refugee</i> ialah untuk mengatasi permasalahan pengungsi yang terjadi setelah Perang Dunia II, terutama pengungsi yang timbul akibat konflik politik di Afrika tahun 1950-an dan 1960-an.		
PERJANJIAN REGIONAL		
1.	Kawasan Amerika Latin	Oleh karena adanya perpindahan massal sebagai akibat peperangan, konflik sipil, kekerasan, dan kerusuhan politik di kawasan Amerika Latin maka disahkanlah <i>Cartagena Declaration on Refugees</i> dalam Kolokium yang berjudul “Perlindungan terhadap Pengungsi di Amerika Tengah, Meksiko, dan Panama: Problem Yuridis Humaniter”, pada 19–22 November 1984 di Cartagena, Kolumbia. Dalam deklarasi ini, pengertian pengungsi dalam mengalami perluasan, hal ini tertuang dalam bagian III (3) yang menyatakan, bahwa “<i>... in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.</i>” Walaupun dalam Deklarasi ditambahkan alasan lain seseorang menjadi pengungsi tetapi pemberian status pengungsi tetap harus memperhatikan kriteria-kriteria dasar yang terdapat dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Selain itu Deklarasi ini juga berisi anjuran untuk turut berpartisipasi dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967.
2.	Kawasan Eropa	Perjanjian regional di Kawasan Eropa yang terkait dengan pengungsi adalah: a. <i>Agreement on the Abolition of Visas for Refugee</i> Mengatur tentang kemudahan-kemudahan yang diberikan kepada para pengungsi yang memiliki dokumen perjalanan untuk melakukan perjalanan di

	wilayah negara peserta.
	b. <i>European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees</i> Mengatur tentang pengalihan tanggung jawab terhadap para pengungsi yang telah tinggal dua tahun di suatu negara peserta kepada negara peserta lain. c. <i>Recommendation on the Protection of Persons not Formally Recognized as Refugees Under the 1951 Convention</i> Berisi tentang rekomendasi untuk tidak menolak permohonan seseorang di perbatasan, atau memulangkan seseorang ke tempat ia terancam akan persekusi.
3. Kawasan Afrika	Perjanjian regional di Kawasan Afrika yang terkait dengan pengungsi adalah <i>Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa</i>. Konvensi ini disahkan dalam Sidang Luar Biasa Keenam Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan pada 10 September 1969 di Addis Ababa. Latar belakang lahirnya konvensi ini ialah dikarenakan banyaknya pengungsi yang timbul di negara-negara Afrika. Adapun Konvensi ini memperluas pengertian pengungsi dari pengertian yang sudah ada dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Pada Pasal 1 ayat (2) <i>Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa</i>, definisi pengungsi meliputi mereka yang menjadi pengungsi akibat adanya agresi, pendudukan, dominasi asing atau peristiwa-peristiwa yang menyebabkan terganggunya ketertiban umum baik disebagian atau diseluruh wilayah negara. Lebih lanjut, Konvensi ini mengatur tentang pemberian tempat tinggal pengungsi; kewajiban pengungsi terhadap negara dimana ia ditempatkan; prinsip non-diskriminasi terhadap pengungsi; pemulangan pengungsi secara sukarela; serta dokumen perjalanan untuk pengungsi.

Sumber: Diolah dari Berbagai Sumber

Dengan adanya instrumen hukum internasional dan perjanjian regional terkait pengungsi maka diharapkan dapat melindungi hak serta pengakuan status sebagai pengungsi.

B.3. Perbandingan Peraturan Perlindungan Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia dan Negara Lainnya

Setiap negara memiliki peraturan internal dalam mengatasi pencari suaka dan pengungsi dari negara lain, sebagai berikut:

a. Indonesia

Saat ini, Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 maupun Protokol 1967, namun Indonesia tetap mengakui asas *non-refoulement* sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Ditjen Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tentang Penanganan Imigran Ilegal. Dalam memberikan suaka maka akan diberikan oleh Presiden berdasarkan Keputusan Presiden asalkan pencari suaka memiliki surat keterangan (*Attestation Letter*) sebagai pencari suaka, berstatus sebagai seseorang yang berada dibawah perlindungan UNHCR, atau berstatus sebagai pengungsi dari UNHCR.¹⁵ Dengan demikian, pemerintah tidak memiliki kewenangan untuk menentukan seseorang atau kelompok orang sebagai pengungsi karena kewenangan tersebut berada pada UNHCR. Sehingga, pencari suaka yang belum diidentifikasi statusnya oleh UNHCR maka akan ditempatkan di ruang detensi, sedangkan yang tidak termasuk sebagai kategori pencari suaka maupun pengungsi oleh UNHCR akan segera dideportasi.

Akan tetapi, mendapatkan status sebagai seorang pengungsi bukan berarti masalah telah selesai. Status tersebut hanya sebagai identitas agar seorang pengungsi bisa memperoleh haknya dan tidak diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa. Penyelesaian jangka panjang dalam permasalahan ini antara lain dengan

¹⁵ Pasal 3 Peraturan Ditjen Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tentang Penanganan Imigran Ilegal.

mengembalikan mereka ke negara asal; mencari negara ketiga yang mau menampung mereka; atau integrasi lokal yaitu pemerintah memberikan izin permanen kepada pengungsi untuk tinggal di Indonesia, dan adanya kemungkinan naturalisasi kewarganegaraan menjadi warga negara Indonesia.

Lebih lanjut, terdapat beberapa peraturan yang mengatur mengenai pencari suaka dan pengungsi, sebagai berikut:

Tabel 7.
Peraturan Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia

NO.	PERATURAN	DESKRIPSI
1.	Surat Edaran Perdana Menteri No: 11/RI/1956 tentang Perlindungan Pelarian Politik	Pasal 1 dalam surat edaran ini menyatakan bahwa, “ <i>Kepada pelarian politik, yang masuk dan yang ada di wilayah Indonesia akan diberi perlindungan berdasarkan hak dan kebebasan asasi manusia, sesuai dengan hukum kebiasaan internasional.</i> ” Berdasarkan surat edaran tersebut pelarian politik yang datang mencari suaka di Indonesia atau berada di Indonesia yang melakukan suatu tindak pidana yang dilakukan karena alasan atau tujuan politik, termasuk percobaan untuk melakukan dan pembantuan terhadap tindak pidana politik akan diberikan perlindungan.
2.	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVII/MPR/1998 tentang HAM	Dalam Pasal 24 menyatakan bahwa, “ <i>Setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain.</i> ”
3.	Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri	Dalam Pasal 27 UU 37 Tahun 1999 dinyatakan bahwa presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan menteri dan pokok-pokok kebijakan tersebut akan diatur dalam Keputusan Presiden. Selanjutnya, penjelasan pasal 27 ayat (1) menyatakan bahwa pada dasarnya masalah yang dihadapi oleh pengungsi adalah masalah kemanusiaan, sehingga penanganannya dilakukan dengan sejauh mungkin menghindari terganggunya hubungan baik antara Indonesia dan negara asal pengungsi tersebut. Dalam penjelasan tersebut juga dikatakan agar Indonesia bekerja sama dengan badan yang berwenang dalam upaya

		penyelesaian masalah pengungsi.
4.	Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM	Pada tahun 1999, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang mengakui hak untuk pencari suaka sebagaimana diatur pada Pasal 28 ayat (1) yang menyatakan bahwa, “ <i>Setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain, kecuali bagi mereka yang melakukan kejahatan nonpolitik atau perbuatan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip PBB.</i> ” Dalam penjelasan pasal tersebut dikatakan bahwa yang menentukan suatu perbuatan termasuk kejahatan politik atau nonpolitik adalah negara yang menerima pencari suaka.
5.	Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar 1945	Pencari suaka diakui dalam Pasal 28G ayat (2) yang menyatakan bahwa, “ <i>Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.</i> ”
6.	Peraturan Ditjen Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tertanggal 17 September 2010 tentang Penanganan Imigran Ilegal	Pada tahun 2010 Direktur Jenderal Imigrasi mengeluarkan. Dalam peraturan tersebut, dinyatakan bahwa seseorang yang memasuki wilayah Indonesia tanpa dokumen dan mencari suaka tidak dapat dideportasi. Hal ini terdapat dalam Pasal 2 yang menyatakan bahwa, “ <i>Imigran ilegal yang saat diketahui berada di Indonesia, dikenakan tindakan keimigrasian. Dalam hal imigran ilegal menyatakan keinginan untuk mencari suaka dan/atau karena alasan tertentu tidak dapat dikenakan pendeportasian, dikoordinasikan dengan organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi atau UNHCR untuk penentuan statusnya.</i> ”
7.	Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian	Dalam ketentuan ini, baik pencari suaka dan pengungsi dianggap sebagai orang asing yang masuk ke Indonesia. Lebih lanjut, dalam Pasal 83 ayat (1) dinyatakan bahwa pejabat imigrasi berwenang menempatkan orang asing dalam rumah detensi imigrasi atau ruang detensi imigrasi jika orang asing tersebut berada di wilayah Indonesia tanpa memiliki dokumen perjalanan yang sah.

Sumber: Diolah dari Berbagai Sumber

Praktek Penanganan Pengungsi di Indonesia

Indonesia telah menangani kasus pengungsi Vietnam dan Timor-Timur dalam beberapa waktu silam. Dalam fenomena Vietnam, sejak jatuhnya ibukota Vietnam Selatan, Saigon ke tangan Vietnam Utara pada 10 Mei 1975 banyak orang yang meninggalkan wilayah tersebut untuk mencari perlindungan di negara lain karena

mendapatkan perlakuan buruk dan tidak manusiawi. Pelariannya melalui jalur laut berujung pada terdamparnya pada satu satu negara yaitu Indonesia. Untuk menangani masalah tersebut, Presiden menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 1979 Tentang Koordinasi Penyelesaian Masalah Pengungsi Vietnam di Indonesia (“**Keppres 38/1979**”). Adapun dalam menangani permasalahan ini Pemerintah Indonesia bekerjasama dengan UNHCR untuk mengembalikan para pengungsi ke negara asalnya atau ke negara ketiga sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Keppres 38/1979. Berdasarkan Pasal 4 Keppres 38/1979, didirikanlah pusat penampungan pengungsi Vietnam di Pulau Galang, Kabupaten Riau sebelum para pengungsi menjalani proses dikirimkan ke negara ketiga atau dipulangkan ke negara asal secara bertahap.

Selain itu, Indonesia juga pernah menangani fenomena pengungsian 250.000 penduduk Timor Timur yang mengungsi ke Nusa Tenggara Timur. Pengungsian terjadi karena pada tahun 1999 setelah adanya referendum yang menghasilkan kemerdekaan Timor-Timur, banyak milisi pro integrasi yang melakukan kekerasan, perampasan harta benda, dan membakar rumah penduduk. Dalam rangka mengatasi hal tersebut maka Presiden menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 11 Tahun 1999 tentang Penanganan Pengungsi pasca Jajak Pendapat Timor Timur mengenai permintaan Presiden kepada Menteri Negara Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan untuk berkoordinasi dengan departemen atau instansi terkait yang mempunyai tugas dan kewenangan dalam upaya penanganan dan pelayanan pengungsi. Selanjutnya, pada tahun 2003 Presiden menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2003 Tentang Pendataan Penduduk Bekas Propinsi Timor Timur

yang pada intinya Pemerintah memberikan pilihan kepada pengungsi untuk menjadi Warga Negara Indonesia atau warga Negara Timor Timur.¹⁶ Untuk pengungsi yang memilih menjadi Warga Negara Timor Leste maka status kependudukannya di Indonesia adalah sebagai warga negara asing dan akan diproses sesuai dengan peraturan yang berlaku.

b. Thailand

Di Thailand, pencari suaka diperlakukan layaknya migran gelap dan tunduk pada peraturan *Immigration Act B.E. 2522 (1979)*. Lebih lanjut, Thailand bukan termasuk dalam peserta dalam Konvensi 1951 maupun Protokol 1967 serta tidak memiliki peraturan internal tentang pengungsi. Meskipun demikian, guna menangani masalah pengungsi, Pemerintah Thailand membuat beberapa kebijakan yakni memberikan bantuan kemanusiaan kepada pencari suaka dan pengungsi yang termasuk dalam kategori migrasi ilegal serta memberikan izin untuk tinggal di wilayah yang telah ditetapkan di Thailand. Adapun penetapan status migran ilegal akan berubah menjadi pengungsi apabila UNHCR telah menetapkan statusnya melalui *Refugee Status Determination*.

Hingga saat ini terdapat sekitar sembilan lokasi pengungsian di Thailand yang terletak di daerah perbatasan. Apabila pengungsi dan pencari suaka tinggal di luar lokasi pengungsian maka akan dianggap sebagai migran ilegal dan beresiko untuk ditangkap, ditahan, atau bahkan dideportasi.¹⁷

¹⁶ Pasal 7 Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2003 Tentang Pendataan Penduduk Bekas Propinsi Timor Timur.

¹⁷ Pasal 20 jo. Pasal 22 *Immigration Act B.E. 2522 (1979)*.

c. Malaysia

Serupa dengan Thailand, Malaysia juga bukan merupakan peserta Konvensi 1951 dan Protokol 1967 serta tidak memiliki ketentuan khusus mengenai pengungsi. Meskipun demikian, setiap orang asing yang masuk wilayah Malaysia tunduk dalam *Immigrant Act 1959/63*. Berdasarkan peraturan tersebut, pengungsi yang masuk wilayah Malaysia tanpa dokumen resmi baik paspor atau dokumen lainnya yang dipersamakan dengan itu akan disamakan dengan migran ilegal.¹⁸ Dengan demikian, apabila migran ilegal memasuki wilayah Malaysia selain dari tempat yang telah ditentukan¹⁹ dan tidak memiliki izin²⁰, akan dilarang masuk²¹, atau dapat ditahan (seperti di penjara, tempat imigrasi, atau tempat lainnya)²², atau dapat dikeluarkan dari Malaysia dengan alasan kepentingan keamanan publik, kondisi ekonomi, industri, sosial, dan lainnya.²³

Lebih lanjut, Pemerintah Malaysia tidak terlibat dalam proses-proses yang berkaitan dengan pengungsi dan sepenuhnya menyerahkan pengungsi kepada UNHCR untuk menentukan status para pencari suaka dan pengungsi serta melengkapi dokumen mereka.

d. Kamboja

Kamboja merupakan anggota dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967 serta pada tahun 2009 memiliki peraturan internal yang terkait dengan pencari suaka dan pengungsi sebagaimana diatur dalam *Sub-decree No 224 on a Procedure for Recognition*

¹⁸ Pasal 55E ayat (7) *Immigrant Act 1959/63*.

¹⁹ Pasal 5 *Immigrant Act 1959/63*.

²⁰ Pasal 6 *Immigrant Act 1959/63*.

²¹ Pasal 9 *Immigrant Act 1959/63*.

²² Pasal 34 ayat (1) *Immigrant Act 1959/63*.

²³ Pasal 32 ayat (1) *Immigrant Act 1959/63*.

as a Refugee or Providing Asylum Rights to Foreigners in the Kingdom of Cambodia (“Sub-Decree 224”). Pada tahun 2008, Pemerintah Kamboja mendirikan Departemen Imigrasi untuk menentukan status pengungsi yang sebelumnya dilakukan oleh UNHCR. Lebih lanjut, pada akhir tahun 2013, Kamboja telah memiliki 68 pengungsi dan 12 pencari suaka.²⁴

Berdasarkan peraturan internalnya, terdapat beberapa pasal yang sangat mengakomodir pencari suaka dan pengungsi, sebagai berikut:

Tabel 8.
Pasal dalam Peraturan Internal Kamboja yang Mengakomodir Pencari Suaka dan Pengungsi

NO.	KETENTUAN	DESKRIPSI
1.	Pasal 5	Mengatur mengenai kriteria pencari suaka yang tidak dapat diberikan status sebagai pengungsi dan alasan-alasan hilangnya status pengungsi.
2.	Pasal 7	Pemerintah Kamboja menolak pencari suaka untuk masuk ke wilayah Kamboja dalam hal melakukan kejahatan internasional, kejahatan HAM, atau kejahatan non-politis.
3.	Pasal 10	Diatur mengenai bagaimana penentuan status pengungsi dilakukan serta jangka waktu penetapan.
4.	Pasal 11	Pemerintah Kamboja akan membatalkan permohonan pencari suaka untuk menjadi pengungsi apabila tidak dapat bekerja sama dengan pemerintah dalam memberikan informasi yang jelas.
5.	Pasal 13	Memberikan hak kepada pencari suaka untuk memiliki penterjemah dan kuasa hukum secara gratis.
6.	Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, dan Pasal 18	Ketika pencari suaka telah ditetapkan sebagai pengungsi maka akan memiliki hak yang sama dengan imigran, yakni hak untuk tinggal, bekerja, menjadi sponsor bagi keluarganya yang hendak masuk ke Kamboja, dan hak lainnya sebagaimana disebutkan dalam Konvensi 1951.
7.	Pasal 23	Menganut asas <i>non-refoulment</i> .
8.	Pasal 24	UNHCR dapat memberikan pendampingan, fasilitas, atau rekomendasi selama proses penentuan status pengungsi.

Sumber: Sub-Decree 224

²⁴ UNHCR, 2013, UNHCR Global Trends 2013: War's Human Cost, <http://www.refworld.org/docid/53a3df694.html> (diakses tanggal 1 Desember 2014).

Walaupun dari segi regulasi tampak bahwa Pemerintah Kamboja sangat peduli terhadap pencari suaka dan pengungsi namun dalam praktek justru penegak hukum di kamboja terjadi banyak penyimpangan, korupsi, dan pelanggaran terhadap regulasi. Hal ini didukung dengan minimnya jumlah pengacara, pelatihan penegakan hukum, dan ketiadaan akses untuk memperoleh bantuan hukum di Kamboja.

Salah satu praktek buruk yang dilakukan oleh Pemerintah Kamboja dapat dilihat pada kasus pencari suaka etnis Uighurn, Cina yang mengungsi ke Kamboja karena adanya kekerasan terhadap etnis Uighurn oleh Pemerintah Cina, pada Desember 2009. Akan tetapi, Pemerintah Kamboja justru tidak menerapkan prinsip *non-refoulment* dengan cara melakukan deportasi etnis tersebut ke Negara asal. Setelah pelaksanaan deportasi, keesokan harinya Wakil Presiden Cina, Xi Jinping, datang ke Kamboja dan menandatangani kontrak untuk pemberian uang senilai lebih dari \$ 1 juta sebagai rasa terima kasih pemerintah Cina kepada Pemerintah Kamboja yang telah membawa etnisnya kembali. Pada tahun 2010 dan tahun 2012, terdengar kabar bahwa di Cina, warga dari etnis tersebut ada yang dieksekusi mati dan ada yang dipenjara seumur hidup.²⁵

e. Bangladesh

Sejenis dengan Indonesia, Thailand, dan Malaysia, Bangladesh juga bukan merupakan anggota dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967 serta tidak memiliki ketentuan khusus mengenai pencari suaka dan pengungsi. Oleh karena itu, setiap orang yang memasuki wilayah Bangladesh harus memiliki dokumen resmi sebagaimana

²⁵ Taya Hunt and Nikola Errington, *The Search: Protection Space in Malaysia, Thailand, Indonesia, Cambodia and the Philippines*, (United States: The Justice Refugee Service, 2012), hlm. 25.

diatur dalam *Passport Act 1920*. Dengan demikian, pencari suaka atau pengungsi yang memasuki wilayah Bangladesh tanpa dokumen resmi akan terancam ditahan.

f. Australia

Berbeda dengan negara lainnya, Australia merupakan salah satu peserta Konvensi 1954 dan Protokol 1967 serta memiliki ketentuan khusus mengenai pencari suaka dan pengungsi sebagaimana diatur dalam *Migration Act 1958*. Melalui peraturan tersebut, Australia akan memberikan identitas dan dokumen perjalanan kepada pengungsi berupa visa.²⁶ Disamping itu, Australia juga memiliki pengadilan khusus untuk menangani permasalahan identitas pengungsi yang disebut dengan *Refugee Review Tribunal* sehingga pengadilan dapat dimintakan penilaian apakah seseorang memenuhi kriteria sebagai pengungsi atau tidak.²⁷

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, baik pencari suaka dan pengungsi memiliki hak yang sama untuk memperoleh perlindungan. Dengan demikian dalam rangka perlindungan tersebut telah ada sejumlah instrumen hukum internasional, perjanjian regional, bahkan peraturan internal di masing-masing Negara seperti di Indonesia, Kamboja, dan Australia. Meskipun demikian, masih banyak negara lainnya seperti Thailand, Malaysia, dan Bangladesh masih belum memiliki peraturan khusus terkait pencari suaka dan pengungsi sehingga mereka dipersamakan dengan imigran gelap.

²⁶ Pasal 29 ayat (1) *Migration Act 1958*.

²⁷ Pasal 198C ayat (2) *Migration Act 1958*.

Pada dasarnya, sebelum diakui statusnya sebagai pengungsi maka mereka adalah pencari suaka. Walaupun status mereka belum ditetapkan sebagai pengungsi maka negara manapun tidak boleh memaksa para pencari suaka ini untuk pulang ke negara asalnya dan menyebabkan mereka terancam menghadapi persekusi (*non-refoulement*) walaupun prinsip ini dilanggar oleh Kamboja. Prinsip *non-refoulement* yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (1) Konvensi 1951 ini telah diakui sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional, sehingga negara yang belum menjadi peserta Konvensi 1951 pun harus menghormati prinsip ini. Selain hak tersebut, anggota kelompok atau sekelompok etnis yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi dapat menikmati hak-hak seperti yang tercantum dalam Konvensi 1951, *Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa*, *Agreement on the Abolition of Visas for Refugee*, dan *Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa*, antara lain hak atas properti, akses ke pengadilan, mencari pekerjaan, tempat tinggal, akses terhadap pendidikan yang memadai, kebebasan bergerak, dokumen tanda pengenalan, dokumen perjalanan, dan hak atas tempat tinggal.

2. Saran

Mengingat masih banyak Negara transit di Asia Tenggara seperti Indonesia, Thailand, Malaysia, maupun Bangladesh belum meratifikasi Konvensi 1951 maupun Protokol 1967 maka tidak berarti penanganan pencari suaka dan pengungsi di negara-negara diperlakukan sebagai imigran ilegal dan bukan sebagai pengungsi yang melarikan diri penganiayaan yang seharusnya ditangani berdasarkan pada pertimbangan kemanusiaan terhadap penderitaan mereka dan perlindungan HAM.

Dengan demikian, diharapkan baik Indonesia, Thailand, Malaysia, maupun Bangladesh sebaiknya meratifikasi instrumen internasional yang mengatur masalah pengungsi yaitu Konvensi 1951 atau Protokol 1967.

Selain itu, sebelum meratifikasi instrumen internasional tersebut maka Negara-negara yang belum memiliki peraturan internal khusus pencari suaka dan pengungsi dapat membuat pengaturan nasional yang didasarkan pada prinsip-prinsip hukum pengungsi internasional sebagaimana dituangkan dalam Konvensi 1951 atau Protokol 1967.

Daftar Pustaka

Buku-Buku

- Bassiouni, M. Cherif, 2014. *International Extradition: United States Law and Practice*, Oxford University Press, Oxford.
- French, Duncan, 2010. *Global Justice and Sustainable Development*, Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, 2010.
- Goodwin-Gill ,G.S. and J. McAdam, 2007. *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Hamid, Sulaiman, 2002. *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Hathaway, James C. and Michelle Foster, 2014. *The Law of Refugee Status*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- Hunt, Taya and Nikola Errington, 2012. *The Search: Protection Space in Malaysia, Thailand, Indonesia, Cambodia and the Philippines*, The Justice Refugee Serice, United States.
- Kneebone, Susan, Dallal Stevens, and Loretta Baldassar, 2014. *Refugee Protection and the Role of Law: Conflicting Identities*, Routledge, New York.
- Lewis, Corinne, 2014. *UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation*, Routledge, New York.
- Romsan, Achmad et al., 2003. *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, UNHCR, Jakarta.
- Smyth, Clara, 2014. *European Asylum Law and the Rights of the Child*, Routledge, New York.
- Starke, J.G., 1977. *An Introduction to International Law*, Butterworths, London.

Makalah Dalam Jurnal

- Lambert, Helene. 2012. Safe Third Country in The European Union: An Evolving Concept In International Law and Implications For The UK. *Journal of Immigration, Asylum, and Nationality Law*.

Informasi Lain

- UNHCR. 2013. UNHCR Global Trends 2013: War's Human Cost, <http://www.refworld.org/docid/53a3df694.html> (diakses tanggal 1 Desember 2014).

Peraturan Perundang-Undangan

Negara-Negara

Australia. *Migration Act 1958*.

Bangladesh. *Passport Act 1920*.

Kamboja. *Sub-decree No 224 on a Procedure for Recognition as a Refugee or Providing Asylum Rights to Foreigners in the Kingdom of Cambodia*.

Malaysia. *Immigration Act 1959/63*.

Myanmar. *Burma Citizenship Law 1982*.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. (LN Tahun 1999 Nomor 156, TLN Nomor 3882).

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. (LN Tahun 1999 Nomor 165, TLN Nomor 3886).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. (LN Tahun 2011 Nomor 52, TLN Nomor 5216).

Keputusan Presiden tentang Pendataan Penduduk Bekas Propinsi Timor Timur. Keppres Nomor 25 Tahun 2003.

Instruksi Presiden tentang Penanganan Pengungsi Pasca Jajak Pendapat Rakyat Timor Timur. Inpres Nomor 11 Tahun 1999.

Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVII/MPR/1998 tentang HAM. TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998.

Perdana Menteri. Surat Edaran Perdana Menteri tentang Perlindungan Pelarian Politik. SE Nomor: 11/RI/1956.

Direktorat Jenderal Imigrasi. Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi tentang Penanganan Imigran Ilegal. Perdirjen Nomor IMI-1489.UM.08.05.

Thailand. *Immigration Act, B.E. 2522 (1979)*.

Internasional

Convention Relating to the Status of Refugee. Resolusi Majelis Umum PBB No. 429 (V) tanggal 14 Desember 1950.

Declarations on Territorial Asylum. Disahkan oleh Majelis Umum PBB pada 14 Desember 1967 melalui Resolusi 2312 (XXII).

The Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War.

Universal Declaration of Human Rights. Disahkan oleh Majelis Umum PBB pada 10 Desember 1948 melalui Resolusi 217 A (III).