

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengungsi menjadi salah satu masalah global yang banyak dibicarakan oleh dunia internasional. Permasalahan pengungsi menjadi perhatian khusus dari dunia internasional telah menjadi isu yang membutuhkan perhatian khusus dari masyarakat internasional. Timbulnya pengungsi disebabkan oleh keadaan yang memburuk dalam ranah politik, ekonomi, dan sosial suatu negara tersebut sehingga memaksa masyarakatnya untuk pergi meninggalkan negara tersebut dan mencari tempat berlindung yang lebih aman di negara lain, dengan alasan ingin mencari perlindungan serta menyelamatkan diri mereka dari bahaya yang mengancam fisik. Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengungsi diartikan sebagai orang yang mencari tempat yang aman ketika daerahnya ada bahaya yang mengancam. Tingginya angka pengungsi yang pergi meninggalkan negaranya dan masuk ke negara lain secara ilegal secara langsung banyak menimbulkan kerugian bagi keamanan dan pertahanan suatu negara tujuan para imigran tersebut.

Pada dasarnya, setiap pengungsi yang mencari suaka ke negara lain berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum serta keselamatan dan keamanan dari bahaya yang mengancam yang dijamin oleh negara tujuan. Suaka adalah penanugerahan perlindungan dalam wilayah suatu negara kepada orang-orang dari negara lain yang datang ke negara bersangkutan karena menghindari pengejaran atau bahaya besar.¹

¹ Ajat Sudrajat Havid, *Pengungsi dalam Rangka Kebijakan Keimigrasian Indonesia Kini dan yang Akan Datang*, Protecting Refugee, A Field Guide for NGO's, hlm. 125

Pengajuan suaka/ permohonan pengungsi merupakan bagian dari hak asasi manusia. Tentunya. Untuk hal tersebut memiliki alasan yang cukup untuk itu Pasal 28 Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang hak asasi manusia menegaskan bahwa “ setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain ”

Indonesia merupakan salah satu negara yang sering menjadi tempat transit bagi para imigran yang ingin mencari suaka di negara lain. Para imigran yang transit ke Indonesia biasanya adalah imigran yang pergi ke Australia sebagai tempat tujuannya. Seringnya Indonesia menjadi tempat transit bagi para imigran tidak terlepas dari letak Indonesia yang strategis yang diapit dua benua dan dua samudera. Selain itu juga, Indonesia memiliki garis pantai yang sangat panjang sehingga memungkinkan terbentuknya pelabuhan ilegal yang tidak terdeteksi oleh pemerintah Indonesia.

Disisi lain, posisi geografis Indonesia berpotensi sebagai jalur perdagangan ilegal dan menjadi lokasi transit bagi para pengungsi atau pencari suaka yang ingin menuju Australia. Kedatangan secara ilegal ini tentu sangat merugikan Indonesia, hal ini dikarenakan kedatangan pengungsi ini dianggapakan mengancam ketahanan dan keamanan nasional. Menurut ketentuan hukum Indonesia, setiap orang yang masuk atau keluar Indonesia harus memiliki surat perjalanan. Dari ketentuan ini dapat diketahui bahwa Indonesia sesungguhnya sangat menentang keberadaan imigran gelap yang berdatangan ke Indonesia.

Untuk menangani masalah pengungsi secara internasional terdapat aturan hukum mengenai pengungsi internasional yaitu *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, the Convention Relating*

to the Status of Stateless Person (1954), dan *Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems In Africa (1969)*. Konvensi-konvensi tersebut merupakan salah satu bentuk upaya perlindungan bagi pengungsi.

Di Indonesia terdapat dua organisasi Internasional sekaligus yang menangani masalah pengungsi, yaitu *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dan *International Organization of Migration (IOM)*. Orang Asing yang menyatakan diri sebagai pengungsi atau pencari suaka, tidak dapat dikenakan sanksi seperti imigran ilegal. Namun, para pencari suaka akan diserahkan kepada pihak UNHCR dan IOM dalam penanganannya hingga penempatan ke negara ketiga. UNHCR merupakan salah satu badan kemanusiaan yang didirikan oleh PBB, dengan adanya badan kemanusiaan ini diharapkan para korban atas konflik yang terjadi di lingkungan mendapatkan keamanan, dapat mencari suaka, mendapat tempat yang aman di wilayah lain ataupun di negara lain.²

IOM dan UNHCR memiliki fungsi masing-masing, yang pertama yaitu UNHCR adalah pihak yang berhak menentukan status seseorang sebagai pengungsi atau bukan, sedangkan IOM tidak memiliki hak tersebut. Perbedaan yang kedua adalah UNHCR adalah pihak yang menentukan negara ketiga bagi pengungsi, sedangkan IOM menyediakan fasilitas pemulangan secara sukarela (*Voluntary Repatriation*) ke negara asal pengungsi.

The United Nation High Commisioner for Refugees (UNHCR) atau badan PBB urusan pengungsi, adalah lembaga kemanusiaan non politik, yang dibentuk oleh Majelis Umum PBB No. 428 (V) pada Desember 1950 dan memulai operasinya pada 1 Januari

² UNHCR, *Kewenangan UNHCR*, www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia, 2007

1951. Organisasi internasional ini bersifat Universal dan Sui Generis yang berarti organisasi ini memiliki karakteristik yang khusus mengenai pengungsi dan keberadaannya sebagai organisasi internasional yang tidak dibatasi oleh ruang dan waktu.³

Pemerintah Indonesia belum menandatangani Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang pengungsi, namun dalam perjanjian internasional lain, Indonesia menyatakan dukungan penuh terhadap prinsip-prinsip fundamental hak asasi manusia sebagaimana tercantum dalam Piagam PBB dan mencatat Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 sebagai standar pencapaian bersama bagi semua rakyat dan bangsa. Maka dari itu, Indonesia menyerahkan penanganan pengungsi pada UNHCR yang melakukan aktifitasnya berdasarkan mandat yang ditetapkan dalam statutenya tahun 1950 di negara-negara yang bukan pihak penandatangan pada konvensi tahun 1951 dan Protokol tahun 1967. Konteks normatif di Indonesia terkait dengan suaka telah ditegaskan dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia. Undang Undang Dasar 1945 (Amandemen ke-4 tahun 2000) pada Pasal 28 G ayat (2) menyatakan: “Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak untuk memperoleh suaka politik dari negara lain.”⁴

Pembentukan norma-norma HAM Internasional yang telah dibuat dan diadopsi ke berbagai bentuk perjanjian internasional baik bilateral juga multilateral yang mengikat para pihak. Sebagai contoh status perlindungan pengungsi asal Rohingya di Indonesia. Status keberadaan dan perlindungan terhadap pengungsi erat kaitannya dengan HAM. Karena, setiap orang yang telah memilih jalan untuk menjadi seorang pencari suaka bahkan menjadi pengungsi adalah yang dengan jelas-jelas tidak mendapatkan

³ Atik Krustiyati, 2010, *Penanganan Pengungsi di Indonesia*, Penerbit Brilian Internasional, Surabaya, hlm. 73.

⁴ Wagiman, 2012, *Hukum Pengungsi Internasional*, Sinar Grafika Jakarta, hlm. 34

perlindungan yang layak dalam persoalan HAM di negara asalnya. Pada dasarnya Pemerintah memiliki tanggung jawab dalam memberikan perlindungan kepada rakyatnya, akan tetapi dapat dimungkinkan pemerintah atau negara tidak mau atau tidak mampu dalam memberikan perlindungan kepada warga negaranya, sehingga warga negaranya terpaksa harus mencari perlindungan di negara lain, karena itulah disebut sebagai pencari suaka.⁵

Penanganan awal dalam permasalahan yang terkait dengan pencari suaka maupun pengungsi di Indonesia merujuk pada Undang undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Hal ini karena baik secara suaka maupun pengungsi, merupakan orang asing yang memasuki wilayah Indonesia, sehingga ketentuannya disamakan dengan orang asing lain yang masuk ke Indonesia baik secara legal seperti turis, pelajar asing; maupun ilegal, seperti penyeludupan orang.⁶ Pasal 83 ayat (1) huruf b Undang Undang Nomor 6 Tahun 2011 dinyatakan bahwa pejabat imigrasi berwenang menempatkan orang asing dalam Rumah Detensi Migrasi (RUDENIM) jika orang asing tersebut berada di wilayah Indonesia tanpa memiliki dokumen perjalanan yang sah.

Pemerintah Indonesia tidak memiliki kewenangan untuk menentukan seseorang atau kelompok orang sebagai pengungsi atau bukan, kewenangan tersebut ada pada UNHCR sebagai lembaga yang menangani masalah pengungsi. Para pencari suaka yang belum diidentifikasi statusnya oleh UNHCR akan ditempatkan di ruang detensi, sedangkan bagi yang dinyatakan bukan sebagai kategori pencari suaka ataupun pengungsi oleh UNHCR

⁵ Farah Ramafitri, 2011, Perlindungan Pengungsi Asal Srilanka di Indonesia Berdasarkan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan Urgensi Ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, Skripsi Kearsipan Fakultas Hukum UGM, hlm, 44.

⁶ Tamia Ayu Dian Faniati, 2012, Tinjauan Hukum Internasional Terhadap Etnis Yang Tidak Memiliki Kewarganegaraan: Studi Kasus Etnis Rohingya, Myanmar, Skripsi Kearsipan Fakultas Hukum UI, hlm. 79.

akan segeradi deportasi. Dari persoalan-persoalan mengenai banyaknya pengungsi yang berada di Indonesia salah satunya yang sedang terjadi adalah tentang pengungsi Rohingnya.

Para pengungsi asal Rohingya tersebut keluar dari Myanmar karena merasa sudah tidak aman lagi untuk tinggal di negaranya sendiri. Rohingya merupakan komunitas muslim yang minoritas didaerah utara Arakan, sebelah barat Myanmar. Para pengungsi dinggap sebagai orang-orang yang tak bernegara dan tidak diakui penuh kewarganegaraan oleh pemerintah Myanmar. Masyarakat Rohingya dianggap sebagai penduduk sementara dan tidak mendapatkan hak kewarganegaraan penuh. Peristiwa muslim Rohingya ini dimulai sejak tahun 1978 oleh Junta Myanmar, akibatnya ratusan ribu orang mengungsi kenegara-negara tetangganya dengan keadaan yang sangat memprihatinkan yang mengharuskan untuk mencari perlindungan di luar negaranya.⁷

Masalah etnis Rohingya yang awalnya masalah domestik Myanmar, akhirnya terangkat menjadi isu Regional ketika etnis Rohingya terdampar dan mengungsi kenegara lain, sehingga dapat mengganggu keamanan kawasan negara yang dekat maupun berbatasan dengan Myanmar. Isu pengungsi Rohingya menjadi masalah bersama karena para pengungsi Rohingya tersebut membebani dan menjadi masalah baru. Sejak itu, kerusuhan rasial di Rakhine pun meluas hingga terjadinya pembakaran perkampungan dan pengusiran etnis Rohingya. Dengan semakin meningkatnya tekanan yang dihadapi etnis Rohingya, terpaksa mencari perlindungan di luar Myanmar. Bangladesh yang merupakan negara terdekat dan mempunyai hubungan sejarah dengan etnis Rohingnya

⁷ Aris Pramono, 2010, Peran UNHCR Dalam Menangani Pengungsi Myanmar Etnis Rohingya di Bangladesh, , Tesis Kearsipan Fakultas Hubungan Internasional UI, hlm, 43

menjadi tujuan utama. Tetapi, Bangladesh sendiri tidak bersedia menampung dengan alasan tidak mampu. Sehingga banyak pengungsi Rohingya ke Bangladesh dipulangkan kembali begitu tiba di Bangladesh. Setelah etnis Rohingya mendapatkan pengusiran dari Myanmar dan penolakan di Bangladesh, tidak sedikit etnis muslim rohingnya yang akhirnya lari dan mencari suaka di Indonesia dikarenakan Indonesia merupakan salah satu negara muslim terbesar di Asia Tenggara dengan harapan akan mendapat perlindungan di Indonesia. Indonesia menjadi salah satu tujuan orang Rohingya karena Indonesia merupakan negara mayoritas muslim yang diharapkan dapat menjadi tempat berlindung yang aman untuk Rohingya.

Peran negara Indonesia dalam melindungi HAM pengungsi Rohingya sudah sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 secara jelas sudah mengamanatkan agar bangsa Indonesia ikut aktif melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Indonesia harus membantu pengungsi rohingnya yang berada di wilayah Indonesia. Salah satu kendala di lapangan adalah regulasi. Indonesia belum meratifikasi Konvensi PBB mengenai Status Pengungsi 1951 (*The 1951 Refugee Convention*) dan *Protokol Pengungsi 1967* (*The Protocol Relating to the Status of Refugee*). Kepala Bagian Humas dan Umum, Ditjen Imigrasi Agung Sampurno, mengatakan para pengungsi asing ditampung di Indonesia tanpa payung yang memadai.⁸

⁸ CNN Indonesia, 2018, *UNHCR: Rudenim Bukan Tempat Tampung Pengungsi Asing*, Kamis, 05/04/2018 14:41 WIB, diakses dalam <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20180405142110-106-288510/unhcr-rudenim-bukan-tempat-tampung-pengungsi-asing> diakses pada tanggal 26 Mei 2018 Pukul 9.07 WIB

Salah satu Undang Undang yang menyinggung penanganan pengungsi asing dalam hukum nasional Indonesia adalah Undang Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (Undang Undang Hubungan Luar Negeri).

Pasal 27 Undang-Undang Hubungan Luar Negeri menyebutkan Presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan Menteri. Barulah pada masa Presiden Joko Widodo terbit peraturan turunan dari Undang-Undang itu, yakni Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri (Perpres Pengungsi Luar Negeri), yang disahkan Presiden Joko Widodo, akhir tahun lalu. Perpres ini memberikan dasar pelayanan yang diberikan petugas imigrasi kepada para pengungsi.

Meskipun belum meratifikasi, Indonesia berkomitmen untuk menangani para pengungsi atas dasar kemanusiaan sesuai Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia. Persoalannya, masalah pengungsi bukan hanya ranah tanggung jawab imigrasi. Lagipula, imigrasi memiliki keterbatasan menangani pengungsi yang mencapai belasan ribu orang.

Imigrasi berpegang pada Undang Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Perpres Nomor 125 tahun 2016 menambah kewenangan penanganan pengungsi kepada Ditjen Imigrasi. Dalam Undang Undang Keimigrasian, secara terbatas diatur bahwa keimigrasian berkaitan dengan lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknyan kedaulatan negara. layanannya pun hanya meliputi penegakan hukum, keamanan negara, dan fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat. Jelas hal ini berbeda karakter dengan layanan kemanusiaan yang harus diberikan kepada pengungsi.

Indonesia juga menghadapi kurangnya fasilitas penampungan pengungsi. Sebagian masih dititipkan ke rumah detensi Imigrasi. Fasilitas yang pada dasarnya merupakan penjara sementara bagi orang asing yang tersangkut pelanggaran keimigrasian dimanfaatkan pula untuk menampung pengungsi. Padahal standar operasi dan layanan rumah detensi tidak ubahnya penjara bagi pelaku kejahatan keimigrasian mulai dari kamar berjeruji besi hingga toilet yang pas-pasan. Ada 13 rumah detensi Imigrasi se-Indonesia, tidak didesain menampung orang ribuan.⁹

Untuk mengatasi masalah layanan makanan dan keperluan pokok pengungsi, ada keterlibatan dari UNHCR serta lembaga kemanusiaan internasional lainnya sebagai donor. Hanya saja, penggunaan anggaran di rumah detensi jelas salah sasaran dan sangat terbatas. Akhirnya Imigrasi menerapkan kebijakan untuk membolehkan pengungsi anak, wanita hamil, dan lanjut usia menginap di *community house* yang didanai lembaga donor. Namun menjadi rumit mengenai pengawasan mobilitas pengungsi di wilayah Indonesia karena tidak dalam jangkauan petugas Imigrasi.

Selain masalah-masalah teknis, Imigrasi juga mengkhawatirkan dampak kehadiran pengungsi dalam jangka waktu lama. Jika terjadi kekosongan hukum dalam penanganan pengungsi, imbasnya pada masalah sosial dan ketahanan negara.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas maka dapat dirumuskan pokok permasalahan yaitu sebagai berikut:

⁹ Detiknews, *Rudenim Jakarta Tak Bisa Lagi Tampung Pencari Suaka yang Telantar*, Jumat 19 Januari 2018, 17:15 WIB, diakses dalam <https://news.detik.com/berita/3823548/rudenim-jakarta-tak-bisa-lagi-tampung-pencari-suaka-yang-telantar>, diakses pada tanggal 26 mei 2018 Pada pukul 9.50 WIB

1. Apa landasan hukum negara Indonesia dalam melindungi pengungsi ?
2. Bagaimana tanggung jawab negara dalam melindungi HAM pengungsi Rohingya di Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dasar hukum nasional yang digunakan pemerintah dalam menangani kasus pengungsi Rohingya di wilayah Indonesia.
2. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam memberikan perlindungan HAM terhadap pengungsi Rohingnya yang berada di wilayah Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Nilai suatu penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari penelitian tersebut. Adapun manfaat yang diharapkan penulis dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat pengembangan Ilmu Pengetahuan

- a. Memberikan suatu wacana yang diharapkan dapat digunakan sebagai pemikiran dalam mengembangkan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya dalam Hukum Tata Negara.
- b. Bermanfaat dalam bidang Ilmu Hukum pada khususnya terutama ilmu Hukum Tata Negara

2. Manfaat Pembangunan

Secara Praktis penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat, pemerintah, yaitu memberikan pengetahuan tentang upaya pemerintah Indonesia dalam menangani masalah pengungsi yang berada di wilayah Indonesia

E. Tinjauan Pustaka

1. Pengungsi

Membicarakan Batasan pengungsi sama pentingnya dengan membahas hukum pengungsi. Hukum pengungsi didefinisikan sebagai serangkaian aturan yang objeknya pengungsi. Untuk hak tersebut, hukum pengungsi memerlukan batasan atau pengertian dari pengungsi. Pengertian pengungsi memerlukan Batasan atau pengertian dari pengungsi. Pengertian tersebut merupakan suatu istilah yuridis yang akan dibedakan dengan tegas dari pengertian lainnya. Batasan hukum pengungsi internasional yang pernah dibahas dalam seminar tentang pengungsi dan prinsip-prinsip perlindungan pengungsi internasional yang diselenggarakan se-Sumatra tersebut disebutkan bahwa Hukum Pengungsi Internasional merupakan kumpulan peraturan yang diwujudkan dalam instrument-instrumen internasional dan regional yang mengatur tentang standar baku terhadap perlindungan pengungsi. disebutkan pula bahwa Hukum Pengungsi Internasional merupakan cabang dari hukum Hak Asasi Manusia.¹⁰

Definisi pengungsi menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri dalam Pasal 1 adalah Pengungsi dari Luar Negeri, yang selanjutnya disebut Pengungsi adalah orang asing yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia disebabkan karena ketakutan yang beralasan akan persekusi dengan alasan ras, suku, agama, kebangsaan,

¹⁰ Ibid, hlm. 91.

keanggotaan kelompok sosial tertentu, dan pendapat politik yang berbeda serta tidak menginginkan perlindungan dari negara asalnya dan/atau telah mendapatkan status pencari suaka atau status pengungsi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia

Sedangkan definisi pengungsi dalam perangkat internasional, itu tertuang dalam Konvensi 1951, Konvensi pengungsi OAU (Organization Africa Union), Deklarasi Kartagena Amerika Latin 1984 (*the Latin American Cartagena Declaration*), serta organ khusus PBB yang mengurus pengungsi UNHCR.¹¹ Definisi pengungsi yang utama terdapat dalam Konvensi 1951, dan di dalam Konvensi 1951 definisi pengungsi terdiri dari:

- a. pasal penyertaan, menentukan kriteria yang digunakan untuk menentukan apakah seorang individu dapat dianggap pengungsi. Pasal-pasal ini merupakan dasar penentuan apakah seseorang layak diberi status pengungsi. Di dalam pasal penyertaan ini diatur bahwa Untuk memperoleh status pengungsi, seseorang harus mempunyai ketakutan yang beralasan karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaannya di dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik yang dimilikinya, berada di luar negara kebangsaannya/bekas tempat menetapnya, dan tidak dapat atau ingin dikarenakan ketakutannya itu, memperoleh perlindungan dari negaranya atau kembali kenegaranya.
- b. pasal pengecualian, menolak pemberian status pengungsi kepada seseorang yang memenuhi syarat pada pasal penyertaan atas dasar orang tersebut tidak

¹¹ UNHCR penentuan status pengungsi , [www.unhcr.org/id/penentuan status pengungsi](http://www.unhcr.org/id/penentuan_status_pengungsi), 2007

memerlukan atau tidak berhak mendapatkan perlindungan internasional. Di dalam pasal pengecualian ini diatur bahwa walaupun kriteria pasal penyertaan seperti yang telah di jelaskan di atas terpenuhi, permohonan status pengungsi seseorang akan ditolak jika ia sudah menerima perlindungan atau bantuan dari lembaga PBB selain UNHCR, atau diperlakukan sebagai sesama warga di negara tempatnya menetap, dan melakukan pelanggaran yang serius sehingga ia tidak berhak menerima status pengungsi.

- c. pasal pemberhentian, menerangkan kondisi-kondisi yang mengakhiri status pengungsi karena tidak lagi diperlukan atau dibenarkan. Di dalam pasal pemberhentian ini diatur bahwa konvensi juga menjabarkan keadaan-keadaan yang menghentikan status kepengungsian seseorang karena sudah tidak diperlukan lagi atau tidak dapat dibenarkan lagi karena tindakan sukarela dari pihak individu, atau perubahan fundamental pada keadaan di Negara asal pengungsi.

Sedangkan definisi pengungsi dari Konvensi Pengungsi OAU ini muncul dari pengalaman perang kemerdekaan di afrika, dan pada tahun 1965 dibentuklah *Commission on Refugees* di Afrika konvensi ini mewakili perluasan yang penting dari konsep pengungsi karena mengartikan pengungsi sebagai orang-orang yang lari dari dampak tanpa pandang bulu dari perang sipil, misalnya layak dianggap pengungsi dibawah Konvensi Pengungsi OAU walau salah satu unsur penganiayaan dari Konvensi 1951 tidak ada. Menurut Konvensi Pengungsi *Organization of African Unity* (OAU), memberikan definisi pengungsi sebagai berikut : “Seorang pengungsi adalah seseorang yang terpaksa meninggalkan negaranya karena agresi

di luar, pendudukan, dominasi asing atau kejadian-kejadian yang mengganggu ketertiban umum secara serius di salah satu bagian atau diseluruh Negara asal atau Negara kebangsaan”.

Definisi lain mengenai pengungsi juga terdapat di dalam Deklarasi Kartagena, walaupun bagian dari definisi ini jelas dipengaruhi Konvensi Pengungsi OAU serta mencerminkan sejarah kepengungsian massal akibat perang sipil di negara-negara Amerika. Sementara deklarasi tersebut tidak mengikat secara hukum, prinsip-prinsip, termasuk definisi pengungsi telah dimasukkan ke dalam hukum nasional dan pelaksanaan negara-negara Amerika Tengah dan Latin. Deklarasi Kartagena memberikan definisi pengungsi sebagai berikut : “Pengungsi jika mereka meninggalkan negaranya karena hidup, keselamatan atau kebebasannya telah terancam oleh kekerasan umum, agresinya, konflik dalam negeri, pelanggaran berat atas hak asasi manusia atau keadaan-keadaan lain yang mungkin mengganggu ketertiban umum secara serius”.

Selain definisi dari Konvensi 1951, Konvensi Pengungsi OAU, dan Deklarasi Kartagena, organ khusus PBB yang mengurus pengungsi, UNHCR juga memberikan definisi pengungsi sebagai berikut :

“Seorang pengungsi adalah seseorang yang memenuhi kriteria/ definisi pengungsi konvensi 1951, serta berada di luar negara asalnya atau tempat menetapnya dan tidak dapat kembali kesana karena ancaman yang serius dan tanpa pandang bulu terhadap hidupnya, integritas fisik atau kebebasannya dikarenakan kekerasan umum, atau kejadian-kejadian yang mengganggu ketertiban umum secara serius”

2. Hak Asasi Manusia Pencari Suaka

HAM (Hak Asasi Manusia) memuat beberapa prinsip diantaranya universal, tidak dapat dicabut dengan cara apapun, integral, kesetaraan serta tanpa diskrimnasi. Hukum Hak Asasi Manusia internasional dimaksudkan sebagai hukum mengenai perlindungan hak-hak individu atau kelompok yang di lindungi secara internasional dari pelanggaran terutama yang dilakukan pemerintah atau aparat suatu negara. Hukum HAM internasional dalam kajiannya dilakukan melalui dua pendekatan. Pertama, dari aspek yang mencakup teoretis, instrument, dan Lembaga. Kedua, aspek lain yang mengkaji HAM dalam prespektif historis, politis dan filosofis. Pendekatan teoritik dalam memetakan hukum pengungsi berfungsi menjadi suatu alat analisis guna mendapatkan jawaban tentatif terhadap masalah masalah pengungsi yang selama ini terjadi, teori dasar dibangunnya suatu paradigma sekaligus dibuatnya suatu model bagi perlindungan pengungsi HAM (Hak Asasi Manusia) merupakan hal yang relatif baru.sejak perjanjian westpalia tahun 1648 sampai lahirnya Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1945 belum menjadi agenda internasional. baru beberpa setelah perang dunia kedua berakhir masalah hak asasi manusia dibicarakan dalam pertemuan-pertemuan bilateral dan multilateral.

Dalam pertumbuhanya, demikian pendapat Rita Mara hukum hak asasi manusia internasional dapat dianggap sebagai yang pertama membangun paradigam tentang arti penting hak asasi manusia.¹² Hal tersebut dilandasi pemikiran masa lalu bahwa persoalan moral dan hukum dipandang sebagai sesuatu yang terpisah.

¹² Rita Maran , perkembangan Hak Asasi Manusia dalam Politik Internasional, artikel dimuat dalam *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Vol.1 No.3, Maret-juni 2001,the Habibie center , hlm 159

berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional. Hak asasi manusia bentuk konstituenya adalah hukum bukan politik.¹³

Batu tonggak hukum hak asasi manusia terhitung sejak disahkannya piagam PBB serta Deklarasi Universal HAM tahun 1948. Deklarasi Universal HAM tahun 1948 bukanlah merupakan hukum yang mengikat. Namun demikian Deklarasi HAM tersebut melandasi pembentukan norma-norma HAM internasional yang diwujudkan dalam berbagai bentuk perjanjian internasional yang secara hukum mengikat negara-negara pihak.

Pengajuan suaka/ permohonan pengungsi merupakan bagian dari hak asasi manusia. Tentunya untuk hal tersebut memiliki alasan yang cukup untuk itu. Pasal 28 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa “setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain. Sementara itu Pasal 13 Paragraf 2 Deklarasi HAM PBB 1948 menyebutkan “ *everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country* ”. Hak Atas kebebasan untuk memilih tempat tinggal atau negara ini kemudian dipertegas oleh *Declaration of territorial Asylum* 1967 yang menyatakan :

1. *Everyone has the right to seek and enjoy in other countries asylum from persecution.*
2. *This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or acts contrary to the purposes and principles of the united nations.*

¹³ Ibid, hlm. 27.

Penegasan *Declaration of Territorial Asylum* 1967 kata kunci untuk memohon suaka adalah adanya ketakutan atau kekhawatiran akan menjadi korban dari suatu penyiksaan atau penganiayaan di suatu negara sehingga ia memilih untuk mencari perlindungan ke suatu negara lain.¹⁴

3. Tanggung Jawab Negara Terhadap Orang Asing

Secara garis besar berkaitan dengan tanggungjawab negara terhadap orang asing terbagi dalam dua periode.¹⁵ *Pertama*, periode hukum internasional tradisional. *kedua*, periode hukum internasional modern.

Pada era hukum internasional tradisional hanya mengakui kewajiban negara terhadap orang asing hanya sebatas standar minimum peradaban dan keadilan. Dasar yang digunakan karena individu tidak mempunyai hak berdasarkan hukum internasional. Hal demikian berimplikasi pada terjadi pelanggaran atas hak-hak individu secara internasional. Jika terjadi pelanggaran terhadap individu maka hanya melalui negaranya lah dapat dilakukan tindakan terhadap negara pelanggar tersebut. Implikasi lebih luasnya terhadap penerapan paham ini akan mengakibatkan bagi setiap orang tanpa kewarganegaraan serta warga negara yang melakukan pelanggaran. hukum internasional modern bercirikan pada pengakuan dan pemberian pengakuan pada individu dengan tidak memperhatikan kewarganegaraanya. Setiap individu ditempatkan pada kedudukan serta memiliki hak-hak dasar yang harus dihormati dimanapun individu itu berada. negara-negara dituntut untuk menghormati norma-norma dasar HAM, dan pada sisi lain,

¹⁴ Wagiman, op.cit., hlm. 30.

¹⁵ Rudi M. Rizki, pokok-Pokok Hukum Hak Asasi Manusia Internasional, seri Bahan Bacaan Kursus HAM Tahun 2007, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, hlm.5

pelanggaran suatu negara terhadap norma-norma dasar tersebut dapat dijadikan sebagai dasar gugatan.¹⁶

Setiap individu memiliki hak asasi yang secara internasional. Termasuk yang merupakan anggota suatu bangsa minoritas yang tidak memiliki kedaulatan territorial sekalipun. Untuk mencapai hal ini, dibentuklah sebuah prinsip federasi yaitu *principle consistent with both the diversity of communities and the need to relax the political energies and tensions bound up with national sovereignty*¹⁷. Disebutkan lebih lanjut bahwa “ *A federal arrangement would require the renunciation, not of one’s own tradition and national past, but of the binding authority which tradition and past have always claimed.*” Prinsip federasi ini sama dengan pemikiran Jurgen Habermas bahwa *post-traditional national identity* yang artinya *a political identity capable of renouncing any kind of chauvinism and reflexively acknowledge its own partiality in a world of many nations and communities.*¹⁸

Tanggung jawab negara yang bersifat eksternal diatur oleh standar-standar internasional. Hal itu juga sangat bergantung pada hukum internasional sepanjang dan sejauh mana tindakan atau kelalaian suatu negara dianggap sah atau tidak sah. Negara memiliki kewenangan penuh untuk menolak orang asing masuk kewilayah suatu negara. Oleh karena itu, negara yang warga negaranya orang asing yang ditolak itu tidak memiliki hak menuntut terhadap negara yang telah menolak warganya tersebut. Hukum internasional mengakui yuridiksi suatu negara yang

¹⁶ Wagiman, op.cit., hlm. 64

¹⁷Right of the Rightless, Prinsip tersebut digagas oleh Arendt Lihat <http://harison86.wordpress.com/tag/hukum-pengungsi-internasional/>, 2009 diakses Senin 14 Mei Pukul 23.43 2018

¹⁸ Wagiman, op.cit., hlm. 64

melakukan tindakan tersebut. Terdapat dua hak fundamental negara. Pertama, hak untuk menjalankan yuridiksi di dalam wilayahnya sendiri yang sifatnya bebas dari pengawasan negara lain. Kedua, hak suatu negara melindungi warga negaranya di luar negeri.¹⁹

Berkenaan dengan perlakuan terhadap orang asing, terdapat dua pendapat bagaimana negara memberlakukan orang asing. Pertama, standar minimal internasional. Menurut pendapat pertama ini negara berkewajiban memberlakukan orang asing lebih istimewa dari warga negaranya sendiri dari segi hukum maupun penegakannya, yaitu perlindungan efektif menurut Hukum Internasional. Kedua, standar minimal nasional. Menurut pendapat yang kedua ini perlakuan terhadap orang asing tidak berbeda atau sama saja sebagaimana halnya memperlakukan warga negaranya. Ahli hukum argentina, Carlos Calvo mengajukan doktrin yang mengajarkan prinsip non intervensi yang disertai penegasan bahwa orang asing hanya berhak diperlakukan seperti halnya warga negara dan karenanya menuntut ia harus menempuh cara-cara yang tersedia di dalam negara tersebut.²⁰

Untuk mengetahui siapa saja orang asing dalam suatu negara harus diketahui terlebih dahulu siapa saja yang termasuk warga negara. Mengingat orang asing bertolak pada status kewarganegaraan seseorang pada suatu negara. Siapa-siapa warga negara dapat diketahui dari Undang Undang kewarganegaraan masing-masing negara. Undang undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia menjelaskan bahwa barang siapa bukan warga negara republik Indonesia adalah orang asing. Yang dimaksud dengan orang asing dibatasi pada

¹⁹ Wagiman, op.cit., hlm. 62

²⁰ Wagiman, op.cit., hlm. 65

warga negara asing, tidak termasuk di dalamnya orang tanpa kewarganegaraan dan orang yang berkewarganegaraan rangkap.

Pengaturan orang asing dalam hukum internasional didasarkan pada beberapa hal. Pertama, timbulnya keyakinan semakin kuat bahwa manusia tanpa memandang asal dan dimana pun mempunyai hak atas perlindungan hukum dan hak itu harus sama dengan yang dinikmati oleh warga negara. Kedua, adanya mobilitas hubungan yang semakin tinggi di antara warga negara yang satu dengan yang lainnya dalam berbagi bidang kebutuhan kehidupan manusia. Pengertian hak-hak orang asing dapat merujuk pada kasus *Danzig Railway official* pada tahun 1928 yang intinya menyebutkan bahwa apabila suatu perjanjian internasional telah memberkann hak-hak tertentu kepada orang perorangan, hak-hak itu harus diakui dan mempunyai daya laku dalam hukum internasional.²¹

Setiap negara penting untuk memelihara dan mengatur hubungan luar negrinya. Dapat dimengerti pula mengapa negara-negara harus berusaha agar warga negaranya di luar negri diperlakukan dengan wajar serta dapat hidup dengan aman. Kebutuhan antar negara bersifat timbal baliksfatnya. Kepentingan untuk memelihara dan mengatur hubungan -hubungan yang bermanfaat merupakan dan kepentingan Bersama. Hukum tentang orang asing terbentuk melalui beberapa cara. Pengaturanya melalui pengaturanya dapat melalui hukum internasional yang mengikat negara untuk memberikan suatu perlakuan tertentu terhada orang-orang asing.²²

²¹ Wagiman, op.cit., hlm. 65

²² Wagiman, op.cit., hlm. 66

Hak dan kewajiban orang asing tercantum dalam Pasal 22 *Draft Articles on state Responsibility*. Intinya mengatur mengenai upaya hukum hak orang asing untuk dapat mendapatkan perlindungan dari suatu negara orang asing berhak mendapatkan perlindungan dari suatu negara setempat. Disamping itu diatur pula hak dan kewajiban secara timbal balik diantara negara/ warga negara setempat dengan orang asing.