

---

---

# JURNAL HUKUM STAATRECHTS

(FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS 17 AGUSTUS  
1945 JAKARTA)

---

---

## PERLINDUNGAN TERHADAP *ASYLUM SEEKER* DILUAR WILAYAH SUATU NEGARA KAITANNYA DENGAN TANGGUNG JAWAB NEGARA MENURUT PASAL 33 AYAT (1) KONVENSI 1951 TENTANG STATUS PENGUNGSIS STUDI KASUS AUSTRALIA-INDONESIA

**Dr. Wagiman, S.Fil., S.H., M.H. dan Riyan Ananta**  
Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

### **ABSTRACT**

*This research aims to find out: first, whether the actions of Australia fought off and returning asylum seekers outside its territory by pushing it into the territory of Indonesia in accordance with article 33, paragraph (1) of the 1951 Convention on the Status of Refugees? Second, whether the entry into force of the Convention, 1951 and the 1967 Protocol on the Status of Refugees can be legally binding with respect to Indonesia as the country is not a party? The research method used is the juridical normative research methods using secondary data legal materials that consist of primary legal materials and legal materials tertiary secondary. A summary of research results as follows: first, that the treatment of Australia is a form of international offences because contrary to Article 33 of the 1951 Convention Refugee Status. Second, that Indonesia attached Convention 1951 and the 1967 Protocol on the Status of refugees.*

**Keywords:** *responsibility, non-refoulement, asylum seekers.*

## I. PENDAHULUAN

Dalam Pasal 33 ayat (1) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, disebutkan bahwa “ *No Contracting State shall expel 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.*” Artinya: “Tidak ada Negara Pihak yang akan mengusir atau mengembalikan pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana hidup atau kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya.”

Ketentuan di atas secara umum dapat diartikan bahwa Negara Pihak sebagai anggota Konvensi 1951 memiliki kewajiban untuk tidak mengusir atau mengembalikan pengungsi ke tempat dimana kehidupan dan kebebasannya terancam. Larangan untuk tidak mengusir atau mengembalikan pengungsi sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (1) ini kemudian dikenal sebagai prinsip *non-refoulement*.

Prinsip *non-refoulement* merupakan bagian dari prinsip-prinsip hukum umum yang dikui dan mengikat bangsa-bangsa beradab yang berkaitan dengan persoalan atau masalah pengungsi. Oleh karenanya, baik negara pihak maupun negara bukan pihak dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, keduanya sama-sama memiliki kewajiban untuk tidak mengusir atau mengembalikan pengungsi ke tempat atau wilayah dimana kehidupan dan kebebasan mereka terancam.

Kewajiban yang dibebankan kepada negara pihak maupun negara bukan pihak untuk tidak mengusir dan mengembalikan seorang pengungsi didasarkan pada Statuta *United Nation High Commision Refuges* (UNHCR) Tahun 1950 yang mengamanatkan bahwa “Semua negara termasuk yang belum meratifikasi Konvensi Pengungsi wajib menjunjung tinggi standar perlindungan pengungsi yang telah menjadi bagian dari hukum internasional umum”.

Standar perlindungan pengungsi sebagaimana disebutkan dalam Statuta UNHCR 1950 merujuk pada Pasal 33 Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, maka yang paling utama adalah larangan untuk mengusir atau mengembalikan pengungsi ke tempat atau wilayah dimana kehidupan dan kebebasan mereka akan terancam (*prohibition against expulsion or return*). Inilah yang kemudian menjadi pondasi utama dalam perlindungan pengungsi internasional dan berlaku secara universal.

*Non-refoulement* berlaku juga bagi pengungsi yang memasuki wilayah suatu negara tanpa ijin atau tidak dengan membawa surat-surat atau dokumen-dokumen perjalanan yang sah. Hal tersebut sebagaimana tertuang dalam Pasal 32 ayat (1) Konvensi 1951 tentang Pengungsi yang menyebutkan bahwa “ *The Contracting States shall not expel a refugee lawfully in their territory save on grounds of national security or public order.*” Artinya bahwa “Negara-negara Pihak tidak

akan mengusir pengungsi yang berada secara tidak sah di wilayahnya kecuali karena alasan-alasan keamanan nasional atau ketertiban umum.”

Pada dasarnya setiap orang bebas untuk bergerak, bepergian dan berpindah-pindah tempat, sebab kebebasan tersebut merupakan bagian dari hak asasi pribadi setiap orang, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2) *Universal Declaration of Human Right* (UDHR) 1948 yang menyatakan bahwa:

(1) “ *Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state.* ”

Artinya: “Setiap orang berhak atas kebebasan bergerak dan berdiam di dalam batas-batas setiap negara.”

(2) “*Everyone has the rights to leave any country, including his own, and to return to his country.* ”

Artinya: “Setiap orang berhak meninggalkan suatu negara, termasuk negaranya sendiri, dan berhak kembali ke negaranya.”

Selanjutnya, apabila dalam hal kepergian untuk meninggalkan suatu negara akibat adanya ancaman yang mengancam kehidupan dan kebebasannya, maka tidak hanya jaminan kebebasan untuk meninggalkan negaranya saja, melainkan memperoleh perlindungan atas keselamatan diri dan nyawanya juga dijamin secara internasional. Hal tersebut sebagaimana tertuang dalam Pasal 14 ayat (1) UDHR 1948 menyebutkan bahwa “*Everyone has the right to seek and enjoy in other countries asylum from persecution.*” Artinya bahwa setiap orang berhak mencari dan mendapatkan suaka atau perlindungan di negara lain untuk melindungi diri dari pengejaran.

Berkaitan dengan persoalan pengungsi terdapat beberapa istilah yang digunakan oleh masyarakat internasional untuk menyebut seorang pengungsi yang berada di wilayah suatu negara. Istilah yang sering digunakan adalah pencari suaka (*asylum seeker*) dan seringkali dipersamakan dengan istilah pengungsi. Padahal tidak satu kata pun istilah pencari suaka termuat dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, sebab persoalan pencari suaka merupakan persoalan lain.<sup>1</sup>

Meskipun pencari suaka merupakan persoalan lain, namun Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi juga digunakan sebagai instrumen internasional dalam hal penanganan dan perlindungan pencari suaka. Hal ini karena pencari suaka merupakan bagian dari pengungsi, sehingga penerapan prinsip *nonrefoulement* berlaku juga bagi pencari suaka.

Secara keseluruhan baik pengungsi maupun pencari suaka, keduanya sama-sama memiliki jaminan untuk tidak diusir atau dikembalikan ketika hendak dan berada di wilayah suatu negara, sebab berlakunya prinsip *nonrefoulement* dalam Pasal 33 ayat (1) Konvensi 1951 tentang Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi

---

<sup>1</sup> UNHCR, *Pencari Suaka*, Diakses dari: <http://www.unhcr.or.id/id/siapa-yang-kami-bantu/pencari-suaka>, Pada 4 Mei 2014, Pukul 21:10 WIB.

telah menjamin hal tersebut kepada setiap negara sebagai bentuk perlindungan internasional (*internastional- protection*).

Sekalipun setiap negara memiliki kewajiban untuk memeberikan perlindungan internasional, namun masih saja terjadi tindakan yang mengancam kehidupan dan kebebasan pencari suaka ditempat atau wilayah suatu negara yang justru dilakukan oleh negara yang menjadi tujuan bagi para pencari suaka mencari suaka. Pada akhir Desember 2013 sampai dengan Februari 2014, Australia sebagai negara pihak dalam Konvensi 1951 telah berulang kali mengembalikan pencari suaka ke Indonesia. Perlakuan Australia tersebut dilakukan oleh Angkatan Laut Australia dengan cara menghadang dan memindahkan pencari suaka menggunakan sekoci atau perahu penyelamat lalu kemudian pencari suaka di dorong menuju perairan Indonesia.<sup>2</sup>

Perlakuan Australia sebagaimana disebutkan di atas terjadi pada dua kelompok pencari suaka yang dikembalikan ke Indonesia, diantaranya:

1. Kelompok pertama terjadi pada 5 Desember 2013, sebanyak 35 (tiga puluh lima) pencari suaka asal timur tengah didorong menuju perairan Indonesia oleh pihak Australia dengan menggunakan perahu penyelamat tertutup berupa sekoci yang telah disediakan oleh Angkatan Laut Australia. Mereka ditemukan terdampar diperairan Pangandaran.<sup>3</sup>
2. Kelompok kedua terjadi pada 8 Januari 2014, sebanyak 25 (dua puluh lima) pencari suaka ditemukan terdampar di perairan selatan pulau jawa, tepatnya di Kabupaten Kebumen, Jawa Tengah. Para pencari suaka tersebut kemudian ditangkap dan dibawa oleh petugas evakuasi Indonesia ke kantor imigrasi di Cilacap untuk dimintai keterangan lebih lanjut.<sup>4</sup>

Dari tindakan pemulangan pencari suaka yang dilakukan oleh pihak Australia, Perdana Menteri Australia Tony Abott justru menyampaikan bahwa pihaknya akan terus menghalau kapal-kapal pencari suaka memasuki perairan wilayahnya dan meminta agar Indonesia mengerti bahwa hal ini menyangkut masalah kedaulatan.<sup>5</sup>

Akibat perlakuan Australia yang menghadang dan mendorong pencari suaka ke wilayah negara lain, justru membahayakan keselamatan pencari suaka baik di

---

<sup>2</sup> Viva News, *Australia Kembali Dorong Perahu Pencari Suaka ke Perairan RI: Sudah 3 kali Pencari Suaka didorong Tentara AL Australia ke Indonesia*, Diakses dari: <http://dunia.news.viva.co.id/news/read/473558-australia-kembali-dorong-perahu-pencari-suaka-ke-perairan-ri>, Pada 1 Januari 2014, Pukul 10:10 WIB.

<sup>3</sup> VOA Bahasa Indonesia, *PM Australia Puji Keberhasilan Upaya Penghentian Pencari Suaka*, Diakses dari: <http://www.voaindonesia.com/content/pm-australia-puji-keberhasilan-upaya-penghentian-pencari-suaka/1846522.html>, Pada 11 Februari 2014, Pukul 20:30 WIB.

<sup>4</sup> VOA Bahasa Indonesia, *Pencari Suaka: Australia Kembalikan Mereka dengan Sekoci Darurat*, Diakses dari: <http://www.voaindonesia.com/content/pencari-suaka-katakan-australia-kirim-mereka-kembali-dengan-sekoci-darurat/1858906.html>, Pada 15 Juni 2014, Pukul 14:20 WIB.

<sup>5</sup> BBC News Indonesia, *Australia Minta Pengertian Indonesia tentang Pencari Suaka*. Diakses dari: [http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2014/01/140122\\_abbott\\_bela\\_kebijakan](http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2014/01/140122_abbott_bela_kebijakan), Pada 9 Juli 2014, Pukul 10:35 WIB.

perairan maupun sesampainya di negara lain yang juga akan menjadi beban masalah yang harus dihadapi oleh negara lain dalam hal penanganan dan perlindungan pencari suaka diwilayahnya.

Indonesia bukan negara pihak akan tetapi Indonesia memiliki kewajiban utama untuk melindungi pencari suaka yang berada di wilayahnya, namun tidak adanya aturan nasional yang secara khusus mengatur persoalan pencari suaka, baik penanganan maupun perlindungan pencari suaka, pada akhirnya menyulitkan pihak Indonesia dalam memberikan perlindungan tersebut. Dari apa yang diuraikan di atas terdapat ketidaksesuaian antara *das sein* dan *das sollen*, sehingga penulis mencoba menganalisisnya dalam suatu penelitian dengan judul “Perlindungan Terhadap *Asylum Seeker* diluar Wilayah Suatu Negara Kaitannya dengan Tanggung Jawab Negara Menurut Pasal 33 Ayat (1) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi Studi Kasus Australia-Indonesia” yang akan penulis bahas pada bab-bab berikutnya.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka permasalahan dalam penulisan ini dirumuskan sebagai berikut: (1) Apakah tindakan Australia menghalau dan mengembalikan pencari suaka diluar wilayahnya dengan mendorongnya ke wilayah Indonesia sesuai dengan Pasal 33 ayat (1) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi? (2) Apakah berlakunya Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi dapat mengikat secara hukum terhadap Indonesia sebagai Negara Bukan Pihak?

## **II. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Tindakan Australia Menghalau dan Mengembalikan Pencari Suaka diluar Wilayahnya dengan Mendorongnya ke Wilayah Indonesia**

Australia sebagai Negara Pihak dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, seharusnya dapat melakukan penanganan dan perlindungan terhadap pencari suaka yang datang dan berada di wilayahnya secara konsisten sesuai dengan tujuannya bergabung menjadi anggota dalam konvensi dan protokol tersebut, selain itu penanganan dan perlindungan terhadap pencari suaka juga seharusnya mendasarkan pada ketentuan-ketentuan internasional yang berlaku.

Pada 5 Desember 2013 sebanyak 35 (tiga puluh lima) pencari suaka asal timur tengah yang hendak mencari suaka ke Australia dihadap oleh Angkatan Laut Australia di perairan sekitar Pulau Christmas, Australia. Mereka dipaksa keluar dari perahu dan dipaksa untuk masuk ke dalam sekoci berwarna orange yang telah dipersiapkan sebelumnya oleh Angkatan Laut Australia, setelah mereka memasuki sekoci kemudian mereka di dorong menuju perairan Indonesia dan

ditemukan terdampar di pesisir pantai Pangandaran, Jawa Barat.<sup>6</sup> Perlakuan Australia berikutnya terjadi pada 8 Januari 2014, dimana sebanyak 25 (dua puluh lima) pencari suaka asal Yaman, Pakistan dan Irak di dorong kembali ke Indonesia. Perlakuan tersebut dilakukan oleh pihak Australia dengan cara menghalau perahu pencari suaka dan memaksa mereka pindah ke sekoci yang telah disediakan oleh Angkatan Laut Australia, lalu kemudian perahu yang sebelumnya digunakan oleh para pencari suaka berlayar dibakar oleh Angkatan Laut Australia. Setelah itu kemudian mereka di dorong menuju perairan Indonesia dan ditemukan terdampar di perairan selatan Pulau Jawa, tepatnya di Kabupaten Kebumen, Jawa Tengah.<sup>7</sup>

Meskipun perlakuan Australia terhadap pencari suaka dilakukan oleh pihaknya diluar wilayah negaranya akan tetapi tujuan dari perlindungan yang hendak dituju oleh pencari suaka tersebut adalah Australia, maka keberadaan pencari suaka yang berada diwilayahnya menjadi tanggung jawab pihak Australia. Hal ini dilihat dari kekhawatiran Australia yang juga telah menduga kedatangan pencari suaka ke wilayahnya, sehingga Australia memperlakukan pencari suaka dengan menghalau dan mendorongnya ke wilayah Indonesia.

Hal lain yang membuktikan bahwa pencari suaka merupakan tanggung jawab Australia yakni karena pihaknya yang menghalau pencari suaka dan memindahkannya ke dalam sekoci yang telah disediakan oleh pihak Australia. Keadaan dimana dipindahkannya pencari suaka ke sekoci yang telah disediakan oleh pihak Australia merupakan awal dimana pencari suaka terancam keselamatannya di perairan bahkan di Indonesia yang oleh pihak Australia sengaja didorong menuju Indonesia tanpa pengawalan pihak Australia.

Perlakuan Australia yang memulangkan pencari suaka dengan mendorongnya masuk ke wilayah perairan Indonesia merupakan sikap yang tidak bersahabat (*unfriendly act*) yang ditunjukkan oleh Australia kepada Indonesia, sebab perlakuan tersebut dilakukan tanpa sepengetahuan dan tidak dikonfirmasi kepada pihak Indonesia. Selain *unfriendly act*, perlakuan Australia juga merupakan bentuk pelanggaran yang tidak hanya merugikan negara lain tetapi juga merugikan pencari suaka.

Perlakuan Australia merupakan pelanggaran yang tidak hanya merugikan negara lain tetapi juga pencari suaka, hal ini karena selain *unfriendly act* yang ditunjukkan oleh Australia kepada Indonesia. Australia sebagai Negara Pihak yang telah bersepakat untuk memberikan penanganan dan perlindungan terhadap para pengungsi termasuk juga pencari suaka, maka seharusnya para pencari yang berada diwilayahnya ditangani terlebih dahulu sesuai prosedur penanganan

---

<sup>6</sup> VOA Bahasa Indonesia, *PM Australia Puji Keberhasilan Upaya Penghentian Pencari Suaka*, Diakses dari: <http://www.voaindonesia.com/content/pm-australia-puji-keberhasilan-upaya-penghentian-pencari-suaka/1846522.html>, Pada 11 Februari 2014, Pukul 20:30 WIB.

<sup>7</sup> VOA Bahasa Indonesia, *PM Australia Puji Keberhasilan Upaya Penghentian Pencari Suaka*, Diakses dari: <http://www.voaindonesia.com/content/pm-australia-puji-keberhasilan-upaya-penghentian-pencari-suaka/1846522.html>, Pada 11 Februari 2014, Pukul 20:30 WIB.

pengungsi internasional, sebagaimana tertuang dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi.

Prosedur penanganan pengungsi internasional, sebagaimana tertuang dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, memang tidak satu kata pun terdapat istilah pencari suaka atau suaka akan tetapi pada prinsipnya konvensi tersebut memuat hal-hal terpenting dalam lembaga suaka, seperti yang diungkapkan oleh Wagiman yang berpendapat bahwa “Meskipun Konvensi tahun 1951 prinsipnya merupakan konvensi tentang Pengungsi, namun konvensi tersebut memuat prinsip-prinsip terpenting dalam lembaga suaka yaitu memasuki negara tanpa dokumen lengkap, tidak dipulangkan ke negara asal serta tidak mendapat pengusiran kecuali berdasarkan pertimbangan-pertimbangan keamanan nasional atau ketertiban umum.”<sup>8</sup>

Berdasarkan pendapat di atas dapat dipahami bahwa pencari suaka yang memasuki wilayah negara tanpa memiliki dokumen lengkap, tidak dipulangkan ke negara asal serta tidak mendapat pengusiran. Hal tersebut juga sebagaimana tertuang dalam Pasal 31 ayat (1) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi yang menyatakan bahwa “ *The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence.*” Artinya “Negara-negara pihak tidak mengenakan hukuman pada pengungsi, karena masuk atau keberadaannya secara tidak sah, yang datang langsung dari wilayah dimana ia hidup atau kebebasannya terancam dalam arti Pasal 1, masuk ke atau berada di wilayah Negara-negara Pihak tanpa izin, asalkan mereka segera melaporkan diri kepada instansi-instansi setempat dan menunjukkan alasan yang layak atas masuk atau keberadaan mereka secara tidak sah.”

Selain itu, Pasal 33 ayat 1 Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi menyatakan bahwa “ *No Contracting State shall expel 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.*” Artinya “Tidak ada Negara pihak yang akan mengusir atau mengembalikan (*refouler*) pengungsi dengan cara apa pun keperbatasan wilayah-wilayah di mana hidup atau kebebasannya terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya”.

Mendasarkan pada ketentuan-ketentuan yang telah diuraikan di atas, maka prosedur penanganan pengungsi internasional yang paling utama bagi pencari suaka adalah larangan mengusir atau mengembalikan secara paksa pencari suaka yang masuk dan berada di wilayah suatu negara, sekalipun kedatangannya dengan tidak membawa dokumen perjalanan atau masuk secara tidak sah.

---

<sup>8</sup> Wagiman, *Op. Cit.*, hlm. 95-96.

Sebelum pencari suaka dikembalikan ke negara asalnya, maka harus sudah dilakukan prosedur penanganan pengungsi oleh instansi-instansi terkait untuk mengetahui maksud dari kedatangan pencari suaka tersebut, sehingga negara dapat mempertimbangkan permohonan suaka yang diajukan kepadanya melalui *Refugee Status Determination (RSD)*. RSD meliputi perlindungan, kedatangan, kualifikasi dan pemberian suaka bagi pencari suaka. sehingga pengusiran atau pengembalian pencari suaka ke negara sebagai akibat dari keputusan yang diperoleh dari prosedur penanganan pengungsi internasional.<sup>9</sup>

Telah dijelaskan bahwa Negara Pihak dilarang mengusir atau memulangkan pengungsi yang hendak dan berada di wilayahnya, sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (1), maka terhadap perlakuan Australia yang demikian merupakan bentuk pelanggaran internasional atau *international delinquency*. Pelanggaran internasional muncul karena adanya tindakan salah secara internasional (*internationally wrongful act*) yang terdiri atas tindakan (*action*) atau pengabaian (*ommissions*) terhadap suatu kewajiban yang dibebankan kepada suatu negara berdasarkan hukum internasional atau perjanjian internasional.<sup>10</sup>

*Internationally wrongful act* yang dilakukan oleh Australia karena tindakannya (*action*) memulangkan pencari suaka dengan mendorongnya memasuki wilayah Indonesia, selain itu terdapat juga pengabaian (*ommissions*) terhadap ketentuan hukum internasional yang mewajibkan dirinya untuk tidak mengusir pencari suaka yang datang ke negaranya, sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (1) Konvensi 1951 tentang Pencari Suaka. Selain mengabaikan ketentuan hukum internasional, Australia juga mengabaikan perjanjian internasional yang telah dibuatnya.

Pencari suaka merupakan bagian dari pengungsi yang juga patut untuk dilindungi dan ditangani secara internasional, hal ini karena adanya ancaman yang mengancam kehidupan dan kebebasannya di negara asal karena ras, agama, jenis kelamin dan kelompok sosial tertentu, sehingga perlu dilindungi secara internasional (*international protection*) dengan cara memberinya suaka. Apabila suaka tidak dapat diberikan oleh Negara Pihak, maka negara pihak tidak boleh membebaskan tanggung jawabnya dengan memulangkan pencari suaka ke negara lain. Negara Pihak harus dapat bertanggung jawab secara penuh demi keselamatan mereka dengan menerapkan perlindungan internasional atau *international protection*.

Berbicara mengenai perlindungan internasional, maka hal yang paling mendasar adalah perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia atau hak asasi manusia (HAM). Hal tersebut sebagaimana tertuang dalam UDHR 1948 yang secara keseluruhan mengamanatkan kepada seluruh masyarakat dunia untuk memberikan jaminan dan penghormatan terhadap hak-hak dasar manusia tanpa

---

<sup>9</sup> UNHCR, *Pencari Suaka*, Diakses dari: <http://www.unhcr.or.id/id/siapa-yang-kami-bantu/pencari-suaka>, Pada 4 Mei 2014, Pukul 21:10 WIB.

<sup>10</sup> Rocky Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 223.



diskriminasi. Pencari suaka atau *asylum seeker* merupakan subjek hukum internasional pemegang hak dan kewajiban sebagai individu atau orang-perorangan. Menurut Wagiman, pencari suaka adalah “Orang-orang yang terusir dari negerinya dan mencari suaka (*asylum*) ke negeri lain.”<sup>11</sup>

Mengutip pendapat Sulaiman Hamid, dimana beliau mengatakan bahwa “Suaka adalah suatu 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.”<sup>12</sup> Mendasarkan pada uraian tersebut, maka perlindungan internasional terhadap pencari suaka adalah perlindungan terhadap hak-hak pencari suaka yang meliputi:

- 1) Hak untuk tidak dipulangkan ke negara asalnya (*prohibition-against expulsion or return*).
- 2) Hak untuk perlindungan keamanan (*security of refugee*).
- 3) Hak untuk tidak ditangkap (*prohibition against detention of-refugee*).
- 4) Hak untuk diakui dan diberikan status (*gainful employment of-refugee*).

Hak-hak tersebut wajib dilindungi oleh negara, sehingga negara bersangkutan diwajibkan untuk mempertimbangkan suaka yang diajukan kepadanya sesuai dengan prosedur perlindungan pengungsi internasional.

Hal utama dalam perlindungan internasional terhadap pencari suaka adalah dipatuhinya prinsip *nonrefoulement* oleh setiap negara, khususnya Negara Pihak dalam Konvensi 1951 yang melarang negara-negara mengusir atau memulangkan pencari suaka ke wilayah atau tempat dimana kehidupan dan kebebasannya terancam.

Prinsip *non-refoulement* merupakan bagian dari prinsip-prinsip umum hukum yang diterima dan diakui oleh masyarakat internasional, selain itu prinsip *non-refoulement* juga merupakan bagian dari norma hukum tertinggi dalam hukum internasional atau *jus cogens*, sehingga tidak ada pengecualian di dalamnya.<sup>13</sup> Berkaitan dengan pelanggaran internasional yang dilakukan oleh Australia terkait dengan tindakannya mendorong pencari suaka kembali ke wilayah perairan Indonesia, maka pelanggaran tersebut menimbulkan tanggung jawab negara (*incidence of liability*), berupa permohonan maaf atau pelunasan (*satisfaction*) apabila ada kerugian materi.

Menurut F. Sugeng Istanto tanggungjawab negara adalah “Kewajiban memberikan jawaban yang merupakan perhitungan atas sesuatu hal yang terjadi dan kewajiban untuk memberikan pemulihan atas kerugian yang mungkin ditimbulkan.”

---

<sup>11</sup> Wagiman, *Op. Cit.*, hlm. 278.

<sup>12</sup> Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional*, (Jakarta: Rajagrafindo-Persada, 2002), hlm. 46.

<sup>13</sup> Sigit Riyanto, *Prinsip Non-Refoulement dan Relevansinya dalam Hukum Internasional*, (Mimbar Hukum: 2010), hlm. 443.

Melihat pada pelanggaran yang dilakukan oleh Australia berupa tindakannya menghalau dan mendorong pencari suaka kembali ke wilayah perairan Indonesia tentu tidak hanya merugikan Indonesia saja melainkan juga pencari suaka itu sendiri, sehingga Australia harus bertanggungjawab atas tindakannya tersebut sesuai dengan hukum internasional dan hukum kebiasaan yang berlaku. Pihak Indonesia juga dapat melakukan tuntutan secara hukum internasional, sebab perlakuan Australia terhadap Indonesia membuktikan bahwa pihak Australia sebagai negara tetangga yang menjalin hubungan dengan Indonesia tidak menunjukkan itikad baik. Bentuk perlakuan Australia sebagaimana telah disebutkan di atas merupakan bentuk (*unfriendly act*).

## **2. Mengikatnya Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi Terhadap Indonesia Sebagai Negara Bukan Pihak**

Persoalan pencari suaka merupakan masalah yang dapat menimpa negara manapun dan dapat melibatkan negara-negara lainnya, terlepas negara tersebut negara pihak atau bukan dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi. Baik negara pihak maupun bukan negara pihak, keduanya sama-sama memiliki kewajiban dalam hal penanganan dan perlindungan pencari suaka, sesuai dengan ketentuan hukum internasional yang berlaku.

Dalam hal penanganan dan perlindungan pencari suaka, secara substansi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 lebih membebaskan kewajiban tersebut kepada negara-negara pihak, namun negara-negara bukan pihak juga memiliki kewajiban yang sama, sebagaimana tertuang dalam Statuta UNHCR Tahun 1950 yang menegaskan bahwa “Semua negara termasuk yang belum meratifikasi Konvensi Pengungsi wajib menjunjung tinggi standar perlindungan pengungsi yang telah menjadi bagian dari hukum internasional umum”.

Negara bukan pihak yang memiliki kewajiban untuk memberikan penanganan dan perlindungan terhadap pencari suaka salah satunya adalah Indonesia. Letak Indonesia yang diapit oleh benua Asia dan benua Australia menjadikan Indonesia sebagai penghubung bagi pencari suaka untuk sampai ke negara-negara penerima suaka dalam jumlah besar, seperti Malaysia, Thailand dan Australia yang berada di antara kedua benua tersebut, sehingga secara berkelanjutan Indonesia terkena dampak dari pergerakan populasi tercampur (*mixed population movements*).

Indonesia yang berada diantara kedua benua tersebut dijadikan sebagai negara transit oleh pencari suaka untuk singgah sebelum sampai ke negara tujuannya. Hal tersebut legal untuk dilakukan oleh pencari suaka, sehingga Indonesia memiliki tanggung jawab untuk melindungi pencari suaka yang berada di wilayah negaranya, termasuk memastikan pencari suaka sampai ke negara tujuannya yang kewenangannya berada pada instansi-instansi terkait di Indonesia.

Kaitan mengenai instansi-instansi terkait dan mekanismenya dalam hal penanganan dan perlindungan pencari suaka, belum terdapat aturan khusus (*lex sepesialist*) dalam peraturan nasional yang mengatur hal tersebut. Sehingga

instansi-instansi terkait dan mekanisme dalam hal penanganan dan perlindungan pencari suaka diatur dengan aturan umum (*lex generalis*).

Berdasarkan Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor: 09/A/KP/XII/2006/01 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah, instansi-instansi yang terkait dalam penanganan dan perlindungan pencari suaka meliputi:

1. “Departemen Luar Negeri;
2. Perwakilan RI di luar negeri;
3. Departemen Dalam Negeri;
4. Departemen Hukum dan HAM;
5. Departemen Sosial;
6. Pemerintah Daerah;
7. Kepolisian Negara RI;
8. Badan Intelijen Negara;
9. Badan Intelijen Strategis.”

Namun kewenangan khusus untuk penanganan dan perlindungan pencari suaka berada pada pihak Keimigrasian yang berada dibawah Kementrian Hukum dan HAM (Kemenkumham). Hal ini berdasarkan berlakunya Undang-Undang No. 6 Tahun 2002 tentang Keimigrasian, maka semua yang berkaitan dengan kedatangan orang asing, termasuk pencari suaka merupakan kewenangan pihak Keimigrasian.

Meski kewenangan untuk memberikan penanganan dan perlindungan pencari suaka berada pada pihak keimigrasian, namun kewenangan tersebut terbatas pada kualifikasi atau penentuan status pencari suaka. Pencari suaka yang berada di Indonesia justru disamakan dengan orang asing yang berada di wilayah Indonesia tanpa memiliki dokumen perjalanan yang sah, sehingga mereka ditangkap oleh pihak keimigrasian dan ditempatkan di rumah detensi imigrasi (rudenim) Indonesia untuk menunggu proses selanjutnya.

Mekanisme penangan-an dan perlindungan pencari suaka di Indonesia sangatlah terbatas dan memakan waktu yang lama. Menurut Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor: 09/A/KP/XII/2006/01 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah, mekanisme penanganan pencari suaka meliputi:

1. Dalam hal diketahui adanya pencari suaka, pengungsi dan imigran gelap di suatu daerah, Pemerintah Daerah segera memberitahukan Departemen Luar Negeri untuk mengkoordinasikan langkah-langkah yang diperlukan bersama departemen/lembaga pemerintah terkait lainnya;
2. Berdasarkan hasil koordinasi, Departemen Luar Negeri memberitahukan pemerintah negara asal pencari suaka, pengungsi dan imigran gelap serta organisasi internasional terkait untuk memperoleh upaya penyelesaian;
3. Dalam hal diperlukan, Departemen Luar Negeri, departemen/ lembaga pemerintah terkait dan Pemerintah Daerah dapat membentuk Satuan

Tugas (Satgas) di daerah yang mengupayakan koordinasi penanganan masalah pengungsi;

4. Departemen Luar Negeri, Pemda dan instansi terkait melakukan evaluasi terhadap tindak lanjut dan pelaksanaan penanganan pengungsi.

Selain mekanisme yang terdapat dalam Peraturan Menteri Luar Negeri dalam penanganan pencari suaka, terdapat juga mekanisme yang diinstruksikan oleh Ditjen Imigrasi dalam Surat Edaran Nomor F-IL.01.10-1297 tentang Penanganan Orang Asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi. Kaitannya dengan tidak dapatnya pihak Keimigrasian dalam menentukan pencari suaka, maka kewenangan tersebut dilimpahkan kepada United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) yang merupakan organisasi non-pemerintah, khusus menangani pencari suaka, pengungsi dan orang-orang tanpa kewarganegaraan.

Pelimpahan kewenangan tersebut, sebagaimana tertuang dalam Surat Edaran Nomor F-IL.01.10-1297 tentang Penanganan Orang Asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi yang menginstruksikan bahwa:

1. Apabila diantara orang asing dimaksud diyakini terdapat indikasi sebagai pencari suaka atau pengungsi, agar saudara menghubungi organisasi internasional yang menangani masalah pengungsian atau United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) untuk penentuan statusnya.
2. Dalam hal kedatangan orang asing yang berkeinginan untuk mencari suaka sedang dilakukan pemeriksaan di Tempat Pemeriksaan Imigrasi yang keberadaannya jauh dari Kantor perwakilan UNHCR, agar Saudara melakukan koordinasi dan kesepakatan dengan penanggung jawab alat angkut sambil menunggu kedatangan pejabat Perwakilan UNHCR.
3. Kepada orang asing yang telah memperoleh Attestation Letter atau Surat Keterangan sebagai pencari suaka, pengungsi, dan atau seseorang yang berada dibawah perlindungan UNHCR, agar tidak dipermasalahkan status izin tinggalnya selama berada di Indonesia.
4. Apabila orang asing yang telah memperoleh status sebagai pencari suaka atau pengungsi dari UNHCR tidak mentaati ketentuan hukum, agar diselesaikan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia.

Meski dalam penentuan status pengungsi dilakukan oleh pihak UNHCR, namun hal itu tidak dapat dilakukan dengan waktu yang singkat. Ada beberapa tahapan untuk UNHCR dapat menentukan dan sampai pada penempatan pencari suaka pada negara yang mau menerima mereka dan selama itu pihak Indonesia akan terus menghadapi gelombang kedatangan pencari suaka yang hendak menuju negara tujuannya.

Gelombang pencari suaka yang terus berdatangan memasuki Indonesia dan perlakuan Australia yang mulai menolak pencari suaka dengan cara memulangkannya kembali ke wilayah Indonesia, mengakibatkan bertambahnya pencari suaka yang tidak lagi dapat ditampung pada rudenim Indonesia. Hal tersebut ditambah dengan tidak adanya aturan khusus yang berlaku nasional dalam

hal penanganan dan perlindungan kaitannya dengan penentuan status pencari suaka.

Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia, sebenarnya telah menjamin pencari suaka secara konsisten, namun hal itu tidak diwujudkan dengan aturan yang berlaku khusus. Jaminan suaka di Indonesia sebagaimana tertuang dalam:

1. Pasal 28 G Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa “Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain”.
2. Pasal 28 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyebutkan bahwa:
  - (1) Setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain.
  - (2) Hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi mereka yang melakukan kejahatan non politik atau perbuatan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Dengan adanya jaminan tersebut membuktikan bahwa Indonesia telah siap untuk memberikan penanganan dan perlindungan pencari suaka, sehingga Indonesia perlu membuat aturan khusus terkait dengan persoalan pencari suaka. Namun belum masuknya Indonesia dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi akan menyulitkan Indonesia dalam membuat instrumen hukum yang berkaitan dengan penentuan pencari suaka.

Mendasarkan pada paham monisme primat hukum internasional, maka hukum nasional bersumber pada hukum internasional. Hal tersebut juga berlaku, jika Indonesia hendak membuat instrumen hukum nasional kaitannya dengan penentuan pencari suaka maka yang dijadikan sumber adalah Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi. Oleh karenanya Indonesia perlu meratifikasi Konvensi dan Protokol tentang Status Pengungsi tersebut.

Konsekuensi yang diterima oleh Indonesia apabila meratifikasi Konvensi dan Protokol tentang Status Pengungsi, yang paling utama adalah Indonesia harus siap untuk menerima pencari suaka yang datang ke negaranya. Hal tersebut berupa izin menetap sebagai warga negara Indonesia dan memperlakukan mereka seperti warga negaranya sendiri, selain itu secara berkelanjutan Indonesia akan menjadi negara penerima pencari suaka dalam jumlah besar.

Selain itu, masalah kesejahteraan bagi pencari suaka yang telah diterima oleh pihak Indonesia akan menjadi persoalan nasional, sebab kewajiban negara penerima suaka yang utama adalah berlakunya asas non-diskriminasi. Asas tersebut secara umum mengamanatkan kepada negara pihak untuk memperlakukan pencari suaka seperti warga negaranya.

Kaitannya dengan perlakuan yang sama terhadap pencari suaka seperti warga negaranya dengan memberikan lapangan pekerjaan, kesehatan, dan pendidikan yang bertujuan untuk menunjang kesejahteraan, namun hal tersebut akan terasa sulit untuk dilakukan. Sebab hal tersebut berbanding terbalik dengan

kesejahteraan rakyat Indonesia itu sendiri yang belum sejahtera dalam hal ekonominya.

Disamping konsekuensi yang diterima Indonesia setelah diratifikasinya Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, ada relevansi yang diperoleh oleh pihak Indonesia yang utamanya adalah meningkatnya international accountability melalui cara yang lebih efektif dan beradab, sehingga akan menjamin pemajuan perlindungan pencari suaka secara lebih baik yang merupakan bagian dari perlindungan internasional (*internastional protection*). Menurut Atik Krustiyati “Ratifikasi akan memperkuat dan memperkaya perangkat nasional sehingga akan lebih menjamin pemajuan dan perlindungan HAM secara lebih baik.”

Hal tersebut berkenaan dengan isi dari Konvensi dan Protokol tentang Status Pengungsi yang secara keseluruhan merupakan perangkat internasional HAM atau International Human Rights Instruments, sebab di dalamnya menyerukan untuk perlindungan terhadap individu.

Mendasarkan pada apa yang telah diulas di atas, maka kepentingan Indonesia terkait dengan tanggung jawabnya berupa penanganan dan perlindungan terhadap pencari suaka, sesuai dengan Statuta UNHCR 1950 yang secara keseluruhan mengamanatkan untuk adanya perlindungan terhadap pengungsi sebagai perlindungan internasional (*international-protection*) yang diwajibkan kepada setiap negara, terlepas negara tersebut negara pihak atau bukan negara pihak maka Indonesia perlu untuk meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi.

### III. PENUTUP

Australia telah melanggar ketentuan Pasal 33 ayat (1) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi. Pelanggaran Australia merupakan bentuk pelanggaran internasional, sebab tindakannya menghalau dan mengembalikan pencari suaka secara paksa kembali ke wilayah Indonesia telah melanggar perjanjian internasional dan hukum internasional yang berlaku. Akibat dari pelanggaran yang dilakukan oleh Australia telah menimbulkan kerugian dan ancaman bahaya bagi pencari suaka dan pihak Indonesia, sehingga tanggung jawab negara dapat dibebankan kepadanya dan Australia harus bertanggungjawab atas kerugian, serta ancaman bahaya yang ditimbulkannya. Selain itu Indonesia sebagai negara yang diperlakukan secara *unfriendly act* oleh Australia dapat melakukan penuntutan secara hukum internasional.

Berlakunya Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi mengikat secara hukum terhadap Indonesia, sebab secara keseluruhan di dalam peraturan tersebut terdapat kewajiban perlindungan pengungsi yang berlaku secara internasional, sehingga Indonesia perlu meratifikasi konvensi dan protokol tentang status pengungsi agar penanganan pencari suaka, baik perlindungan, kedatangan, kualifikasi maupun pemberian suaka kepada pencari suaka tidak memakan waktu

lama dan sepenuhnya menjadi kewenangan Indonesia, sebab pencari suaka yang berada di wilayah negara Indonesia, baik yang singgah maupun yang sedang menunggu statusnya dari pihak UNHCR di rudenim Indonesia merupakan tanggung jawab Indonesia.

Bahwa pihak Australia sebagai negara pihak dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, memiliki kewajiban untuk memberikan penanganan terhadap pencari suaka yang datang ke negaranya, baik perlindungan, kedatangan, kualifikasi maupun pemberian suaka, maka tidak seharusnya Australia menghalau dan mendorong pencari suaka ke wilayah Indonesia tanpa dilakukannya penanganan terlebih dahulusebagaimana yang tertuang dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi. Bahwa pihak Indonesia sebagai pihak ketiga yang juga memiliki kewajiban untuk menangani dan melindungi pencari suaka untuk sampai kepada negara tujuannya, maka tidak sepenuhnya melimpahkan kewenangan tersebut hanya organisasi non pemerintah seperti UNHCR saja, kewenangan tersebut seharusnya menjadi kewenangan Pemerintah Indonesia sendiri secara penuh, sehingga perlindungan, kedatangan, serta kualifikasi terhadap pencari suaka tidak memakan waktu yang lama dan hal tersebut hanya dapat dilakukan apabila Indonesia telah meratifikasi Konvensi dan Protokol tentang Status Pengungsi.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Achmad Romsan, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, Bandung, Sanic Offict, 2003.

Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Edisi kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Hotma Pardomuan Sibuea dan Heryberthus Sukartono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Krakatauw Book.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publihing, 2005.

Rocky Marbun, *Hukum Hak Asasi Manusia: KUHAP Dalam Kajian HAM*, Jakarta, Lentera Hukum Indonesia, 2013.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi kesatu, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2011.

Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2002.

Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012.

### B. Jurnal

Sigit Riyanto, *Prinsip Non-Refoulement dan Relevansinya dalam Hukum Internasional*, *Mimbar Hukum*: 2010.

### C. Internet

BBC News Indonesia, *Australia Minta Pengertian Indonesia tentang Pencari Suaka*. Diakses dari: [http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2014/01/140122\\_abbott\\_bela\\_kebijakan](http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2014/01/140122_abbott_bela_kebijakan), Pada 9 Juli 2014.



UNHCR, *Pencari Suaka*, Diakses dari: <http://www.unhcr.or.id/id/siapa-yang-kami-bantu/pencari-suaka>, Pada 4 Mei 2014.

Viva News, *Australia Kembali Dorong Perahu Pencari Suaka ke Perairan RI: Sudah 3 kali Pencari Suaka didorong Tentara AL Australia ke Indonesia*, Diakses dari: <http://dunia.news.viva.co.id/news/read/473558-australia-kembali-dorong-perahu-pencari-suaka-ke-perairan-ri>, Pada 1 Januari 2014.

VOA Bahasa Indonesia, *PM Australia Puji Keberhasilan Upaya Penghentian Pencari Suaka*, Diakses dari: <http://www.voaindonesia.com/content/pm-australia-puji-keberhasilan-upaya-penghentian-pencari-suaka/1846522.html>, Pada 11 Februari 2014.

VOA Bahasa Indonesia, *Pencari Suaka: Australia Kembalikan Mereka dengan Sekoci Darurat*, Diakses dari: <http://www.voaindonesia.com/content/pencari-suaka-katakan-australia-kirim-mereka-kembali-dengan-sekoci-darurat/1858906.html>, Pada 15 Juni 2014.