

Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia^{*)}

Sigit Riyanto^{)}**

✓✓
Throughout the world and over the centuries, societies have welcomed frightened, weary foreigners, the victims of prosecution and violence in their place of habitual residence. Basically every State has the responsibility of protecting refugees and asylum seekers within its territory. Protection of refugees and asylum seekers is a classical issue in International law. Nowadays more than 140 States have adopted International Instruments of Refugee Law. Eventhough the right to seek asylum has been enshrined in the Indonesian Constitution and the Human Rights Act; up to now Indonesia has not ratified or acceded to any international instrument on Refugees and has no national operational legislation dealing with the protection of refugee and asylum seeker. The objective of this paper was to discuss the urgency and the stumbling blocks of incorporating international instruments on Refugees into the Indonesian law. It should be born in mind that a national legislation concerning the protection of refugees and asylum seekers indicate commitment of a State to the protection and promotion of Human Rights in general. An incorporation of refugee laws into the Indonesian legal system would fill the gap concerning the unavailability of operational legal instrument dealing with refugees and asylum seekers in Indonesia.

1. Latar belakang: Masalah Pengungsi dan konteksnya di Indonesia.

Perlindungan terhadap pengungsi pada dasarnya merupakan tanggung jawab setiap negara. Masalah perlindungan kepada

^{*)} Draft untuk Artikel ini pernah di presentasikan di dalam "Workshops on Human Rights and Refugee Law for Immigration Officials " di Bandung 30 Agustus-2 September 2004.

^{**)} Protection Officer, UNHCR Jakarta. Pendapat yang tertuang dalam tulisan ini sepenuhnya pandangan pribadi dari penulis dan bukan pendapat resmi dari UNHCR. Penulis dilahirkan pada tahun 1964 di Sukoharjo, Jawa Tengah. Mendapat pendidikan dari Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta (1982- 1987), *University of Nottingham* (1993 - 1994) , *Graduate Institute of International Studies* (1998) Pernah bekerja sebagai Legal Adviser pada *International Committee of the Red Cross (ICRC)* (1999-2000) dan WHO (2000-2001), Pengajar Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum UGM dan *Center for Security and Peace Studies*.

pengungsi dan atau pencari suaka merupakan masalah klasik yang telah menjadi isu internasional sejak lama. Sudah berabad-abad negara atau bangsa menerima dan menyediakan perlindungan bagi warga asing yang menjadi korban penindasan atau kekerasan di wilayah tempat tinggalnya. Tradisi kemanusiaan semacam ini pada abad ke 21 dilembagakan ke dalam sebuah Konvensi Internasional tentang Pengungsi.¹

Dengan disepakatinya instrumen internasional tentang perlindungan terhadap pengungsi itu berarti masalah perlindungan terhadap pengungsi dan pencari suaka yang dilakukan berdasarkan alasan-alasan kemanusiaan tersebut telah memperoleh penegasan dalam instrumen hukum internasional. Konvensi Internasional tentang pengungsi sebagaimana disebut di atas di dalamnya mengandung prinsip-prinsip hukum internasional universal. Prinsip-prinsip hukum internasional universal di dalam Konvensi Internasional tentang Pengungsi tersebut pada hakikatnya berasal dari dan merupakan penegasan dari hukum internasional kebiasaan (*International Customary Law*). Oleh karena itu prinsip-prinsip hukum internasional universal yang terkandung di dalam instrumen hukum pengungsi ini mengikat negara manapun termasuk Indonesia tanpa mempertimbangkan apakah negara yang bersangkutan telah menjadi pihak atau belum terhadap Konvensi tersebut.

Sampai dengan saat ini telah lebih dari 140 negara menjadi pihak dan atau melakukan aksesinya terhadap Konvensi Jenewa 1951 dan atau Protokol *New York* 1967.² Dengan demikian hingga saat ini telah lebih dari dua per tiga anggota PBB mengikatkan diri terhadap instrumen hukum internasional tentang Pengungsi itu.

¹ *Refugee Convention of 1951 (Geneva)* dan *New York Protocol of 1967*.

² States Parties to the 1951 *Convention relating to the Status of Refugees* and the 1967 Protocol. Date of entry into force 22 April 1954 (Convention), 4 October 1967 (Protocol).

As of 1 February 2004:

Total number of States Parties to the 1951 Convention : 142;

Total number of States Parties to the 1967 Protocol : 141;

States Parties to both of the Convention and Protocol : 138;

States Parties to one or both these instruments: 145; Lihat ; <http://www.unhcr.ch> (as of 11 August 2004)

Sampai dengan saat ini Indonesia belum menjadi pihak pada Konvensi Jenewa 1952 tentang Pengungsi maupun Protokol *New York* 1967 tersebut. Sementara itu, pada kenyataannya dari waktu ke waktu kita telah menyaksikan bahwa pengungsi dan atau pencari suaka yang berasal dari negara lain telah masuk ke wilayah dan mencari perlindungan di negara Indonesia. Para pengungsi dan atau pencari suaka ini berasal dari Vietnam, Afghanistan, Irak, Palestina, Myanmar, dan dari negara-negara di Afrika.³

Karena Indonesia belum menjadi pihak pada Konvensi Jenewa 1952 tentang Pengungsi maupun Protokol *New York* 1967, telah menimbulkan kekosongan hukum di Indonesia berkaitan dengan bagaimana mengantisipasi masuknya pengungsi dan atau pencari suaka tersebut ke wilayah hukum Negara Indonesia. Ketiadaan instrumen hukum untuk mengantisipasi persoalan pengungsi dan pencari suaka ini telah menimbulkan implikasi yang cukup kompleks baik secara legal, ekonomi, dan sosio-kultural di Indonesia. Bahkan kompleksitas masalah pengungsi dan pencari suaka ini makin rumit karena dapat berkembang menjadi masalah antar negara (internasional), karena persoalan pengungsi dan pencari suaka tersebut di dalamnya terkait dengan proses migrasi manusia secara lintas batas wilayah negara.

Tulisan ini dimaksudkan untuk membahas tentang urgensi serta kendala yang dihadapi dalam melakukan akses terhadap instrumen internasional hukum pengungsi di Indonesia. Pembahasan terhadap urgensi dan kendala di dalam proses akses terhadap instrumen internasional ini kiranya sangat penting mengingat bahwa langkah akses tersebut pada hakikatnya merupakan *entry point* bagi legislasi hukum pengungsi lebih lanjut di Indonesia.

³ Berdasarkan data statistik yang ada di kantor UNHCR RO Jakarta, pencari suaka dan atau pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia berasal dari: Afghanistan, Iran, Iraq, Myanmar, Vietnam, Philipina, Sri Lanka, Bangladesh, China, Palestina, Mesir, Sudan, Tunisia, Ethiopia, Somalia, Congo, Ivory Coast, Burundi, Aljazair.

2. Kerangka Hukum Sistem Perlindungan Pengungsi

Pada hakikatnya negara/pemerintah memiliki tanggung jawab untuk melindungi setiap warga negaranya. Namun demikian, pada kenyataannya seringkali terjadi negara tidak mampu melaksanakan tanggung jawab untuk memberikan perlindungan terhadap warga negaranya sebagai mestinya atau bahkan pemerintah atau negara yang bersangkutan, justru melakukan penindasan terhadap warganya. Ketika pemerintah tidak mau atau tidak mampu memberikan perlindungan terhadap warga negaranya, banyak dan seringkali terjadi seseorang mengalami penindasan yang serius atas hak-hak dasarnya sehingga terpaksa harus pergi meninggalkan, tempat tinggal, keluarga dan negaranya serta mencari keselamatan di negara lain. Dalam kondisi demikian karena per definisi, pemerintah negara dari mana mereka berasal tidak mampu lagi melindungi hak-hak dasarnya, masyarakat internasional harus melakukan upaya-upaya yang diperlukan untuk menjamin dan memastikan bahwa hak-hak dasar seseorang dapat dilindungi dan dihormati. Oleh karena itu, pada kenyataannya masalah penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka dapat dan akan selalu menjadi bagian dari masalah nasional maupun internasional.

Setelah berakhirnya Perang Dunia ke II, Majelis Umum PBB membentuk kantor Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi atau *the United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). UNHCR diberi mandat untuk memberikan perlindungan terhadap pengungsi dan mencarikan jalan keluar untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi⁴. Kegiatan yang dilaksanakan didasarkan pada suatu kerangka hukum dan standar-standar internasional termasuk Deklarasi Universal tentang Hak-Hak Asasi Manusia atau *the Universal Declaration of Human Rights of 1948* dan empat Konvensi Jenewa tahun 1949 mengenai

⁴ Dalam Resolusi 319 (IV) tanggal 3 Desember 1949, Majelis Umum PBB memutuskan untuk membentuk *High Commissioner's Office for Refugees* terhitung sejak 1 January 1951.

The Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees was adopted by the General Assembly on 14 December 1950 as Annex to Resolution 428 (V). Dalam Chapter II Statuta ini ditegaskan apa saja yang menjadi fungsi UNHCR.

Hukum Humaniter Internasional, dan juga berbagai perjanjian dan atau deklarasi internasional maupun regional, baik yang memiliki kekuatan mengikat maupun tidak mengikat yang secara khusus mnyangkut masalah pengungsi.

Standar Internasional yang menjadi landasan bagi perlindungan terhadap pengungsi dan pencari suaka tersebut dapat mencakup instrumen-instrumen hukum berikut ini.

Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi

The Convention relating to the Status of Refugees atau Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi merupakan fondasi bagi hukum pengungsi internasional. Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi memberikan batasan tentang apa yang dimaksud dengan pengungsi dan menegaskan standar minimum yang harus diberlakukan terhadap orang-orang yang memenuhi syarat sebagai pengungsi.

Karena Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi dirancang pada akhir Perang Dunia II, definisi tentang pengungsi yang dirumuskan di dalamnya difokuskan kepada orang-orang yang berada di luar wilayah negara asalnya dan menjadi pengungsi sebagai akibat dari peristiwa yang terjadi di Eropa sebelum 1 Januari 1951. Karena persoalan pengungsi makin meningkat pada akhir tahun 1950an dan awal 1960an, kiranya perlu memperluas cakupan waktu dan geografis dari Konvensi tentang Status Pengungsi. Oleh karena itu dalam perkembangan berikutnya dirancang dan telah disepakati suatu Protokol tambahan terhadap Konvensi tentang Status Pengungsi tersebut yakni : *1967 Protocol relating to the Status of Refugees* atau Protokol New York 1967 tentang Status Pengungsi.

Protokol New York 1967 mengenai Status Pengungsi

1967 Protocol relating to the Status of Refugees atau Protokol New York 1967 tentang Status Pengungsi, meskipun berkaitan dan mengandung substansi yang menyatu dengan Konvensi Jenewa

1951 merupakan instrumen yang berdiri sendiri. Protokol New York 1967 ini meniadakan batas waktu dan batas geografis definisi pengungsi yang terdapat dalam Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi.

Secara bersamaan Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol New York 1967 tentang Status Pengungsi mencakup tiga masalah pokok berikut ini :

- Definisi pengungsi yang mendasar, serta rumusan yang berkaitan dengan ketentuan-ketentuan mengenai penghentian bagi, dan pengecualian dari status pengungsi.
- Status hukum pengungsi di negara suaka, hak dan kewajiban mereka, termasuk hak untuk dilindungi terhadap pengembalian paksa, atau *refoulement*, ke wilayah di mana hidup atau kebebasan mereka akan terancam
- Kewajiban negara, termasuk untuk bekerjasama dengan UNHCR dalam melaksanakan fungsinya serta memfasilitasi tugas UNHCR dalam mengawasi pelaksanaan Konvensi 1951

Dengan melakukan tindakan aksesi Protokol New York 1967, berarti negara yang bersangkutan sepakat untuk menerapkan sebagian terbesar pasal-pasal Konvensi Pengungsi 1951 (Pasal 2 sampai dengan Pasal 34) pada semua orang yang tercakup oleh definisi pengungsi yang ditetapkan di dalam Protokol 1967. Meskipun demikian, sebagian besar negara lebih suka mengaksesi baik Konvensi 1951 maupun Protokol 1967. Dengan melakukan tindakan demikian, negara-negara menegaskan bahwa kedua perjanjian tersebut merupakan sentra sistem perlindungan pengungsi internasional.

Instrumen dan atau Standar Regional

1969 Organization of African Unity (OAU) Convention atau Konvensi Organisasi Persatuan Afrika 1969

Konvensi ini mengatur masalah-masalah pengungsi yang spesifik di wilayah Afrika. Konflik-konflik yang menyertai berakhirnya era kolonialisme di Afrika telah mengakibatkan

terjadinya rangkaian peristiwa pengungsian secara besar besaran di benua itu. Penyingkiran orang-orang di wilayah benua Afrika ini mendorong dirancang dan diterimanya tidak saja Protokol New York 1967, tetapi juga merancang Konvensi OAU Yang Mengatur Masalah-Masalah Spesifik berkaitan dengan Pengungsi di Afrika 1969. Dengan menegaskan bahwa Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi merupakan “instrumen dasar dan universal berkaitan dengan status pengungsi”, Konvensi OAU tahun 1969 ini merupakan satu-satunya perjanjian internasional regional yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum (*legally binding*).

Barangkali salah satu bagian terpenting dari Konvensi OAU tahun 1969 adalah definisi mengenai pengungsi. Konvensi OAU 1969 mengikuti definisi pengungsi yang terdapat dalam Konvensi Jenewa 1951, tetapi juga memasukkan dasar pertimbangan yang lebih objektif yakni setiap orang yang terpaksa meninggalkan negaranya karena:

“external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in certain part or the whole of his country of origin or nationality”

Hal ini berarti bahwa orang-orang yang melarikan diri dari wilayah negaranya sebagai akibat dari terjadinya kerusuhan sipil, kekerasan yang tersebar luas, dan peperangan berhak untuk mengklaim status pengungsi di wilayah negara-negara yang menjadi pihak pada Konvensi tersebut, tanpa memperhatikan apakah mereka mempunyai rasa takut akan terjadinya penindasan atau persekusi yang benar-benar berdasar.

The Cartagena Declaration (Deklarasi Cartagena)

Pada tahun 1984, sebuah kolokium dari wakil-wakil pemerintah dan para ahli hukum terkemuka dari Amerika Latin diselenggarakan di Cartagena, Kolombia untuk membahas perlindungan internasional terhadap pengungsi di kawasan tersebut. Pertemuan ini menyepakati suatu instrumen yang kemudian menjadi terkenal sebagai *The Cartagena Declaration* atau Deklarasi Cartagena.

Deklarasi itu merekomendasikan agar definisi pengungsi di dalam Konvensi Jenewa 1951, dan juga orang-orang yang telah melarikan diri dari negara mereka

“because their lives, safety or freedom have been threatened by generalised violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order”

Meskipun Deklarasi Cartagena ini tidak mengikat negara-negara secara hukum, kebanyakan Negara Amerika Latin menerapkan definisi tersebut demi pertimbangan praktis; beberapa negara bahkan telah menginkorporasikan definisi tersebut ke dalam peraturan perundang-undangan nasionalnya. Deklarasi tersebut telah didukung oleh *Organization of American States-(OAS)* atau Organisasi Negara-negara Amerika, Majelis Umum PBB, dan Komite Eksekutif penasihat UNHCR⁵.

UN General Assembly resolution – The 1967 Declaration on Territorial Asylum (Resolusi Majelis Umum PBB-Deklarasi tentang Suaka Teritorial, 1967)

Pada tahun 1967, Majelis Umum PBB menyepakati sebuah instrumen *The 1967 Declaration on Territorial Asylum* atau Deklarasi tentang Suaka Teritorial yang ditujukan terhadap negara-negara anggota. Deklarasi ini menegaskan kembali pernyataan bahwa pemberian suaka merupakan tindakan damai dan kemanusiaan/humaniter yang tidak dapat dipandang sebagai tindakan tidak bersahabat oleh negara lain mana pun, dan menegaskan bahwa adalah merupakan tanggung jawab negara suaka untuk menilai klaim suaka seseorang.

Keputusan Komite Eksekutif UNHCR

The Executive Committee – ExCom atau Komite Eksekutif UNHCR memberi saran kepada Komisaris Tinggi tentang

⁵ Lihat misalnya, *Refugee Protection: A guide to International Refugee Law, Handbook for Parliamentarians No. 2 – 2001*: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and Inter-Parliamentary Union.

pelaksanaan fungsinya. Keputusan-keputusan tahunan yang diterima dan dirumuskan oleh Komite Eksekutif menjadi bagian dari kerangka rejim perlindungan pengungsi internasional. Keputusan-keputusan tersebut didasarkan pada prinsip-prinsip yang ada di dalam Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi dan dirumuskan serta diterima dengan konsensus guna merespons isu-isu perlindungan pengungsi yang bersifat khusus. Keputusan-keputusan Komite Eksekutif mencerminkan kesepakatan lebih dari lima puluh negara yang mempunyai perhatian besar terhadap dan pengalaman dalam masalah perlindungan pengungsi. Negara-negara ini, serta negara-negara lain sering merujuk kepada keputusan-keputusan Komite Eksekutif ketika mengembangkan hukum dan kebijakan mereka berkaitan dengan masalah perlindungan pengungsi.

Hukum dan Standar-Standar Nasional

Dirumuskannya ketentuan hukum atau perundang-undangan nasional mengenai pengungsi yang didasarkan pada standar-standar internasional merupakan kunci yang memperkuat lembaga suaka, membuat perlindungan lebih efektif, dan memberikan landasan bagi pencarian solusi bagi persoalan yang dihadapi oleh pengungsi. Inkorporasi hukum internasional ke dalam hukum nasional sangat penting dan perlu dilakukan di bidang-bidang yang tidak diatur oleh Instrumen Internasional Hukum Pengungsi, seperti hal-hal yang bersifat prosedural tentang proses penentuan status pengungsi.

Hukum Humaniter Internasional

Hukum Humaniter Internasional menetapkan apakah korban konflik bersenjata, tersingkirkan dari tempat asalnya atau tidak, harus dihormati, dilindungi dari efek buruk pertikaian bersenjata, dan diberi bantuan secara tidak memihak. Pada kenyataannya seringkali terjadi banyak pengungsi yang berada di tengah-tengah konflik bersenjata internasional atau non-internasional. Oleh karena itu, hukum pengungsi sering kali berhubungan erat dengan hukum

humaniter internasional.⁶ Konvensi Jenewa IV tentang Perlindungan Orang-orang Sipil Pada Saat Perang (1949) memuat pasal yang secara spesifik menyangkut pengungsi dan orang yang tersingkirkan di dalam negeri (Pasal 44). Protokol Tambahan I (1977) juga menetapkan bahwa pengungsi dan orang tanpa kewarganegaraan harus dilindungi menurut ketentuan Bagian I dan III Konvensi Jenewa Keempat tersebut.

Namun perlu ditegaskan bahwa, hukum humaniter dapat memberikan perlindungan kepada pengungsi hanya pada saat hukum humaniter tersebut berlaku, yaitu dalam situasi konflik bersenjata baik internasional maupun non internasional. Jika seorang pengungsi melarikan diri dari suatu konflik bersenjata, tetapi memperoleh suaka di suatu negara yang tidak terlibat dalam konflik bersenjata internasional atau non-internasional, maka hukum humaniter tidak berlaku bagi pengungsi tersebut.⁷

3. Perlunya Instrumen Hukum Pengungsi.

Persoalan pengungsi adalah masalah kemanusiaan yang dapat terjadi di wilayah negara manapun. Masalah pengungsi dan atau pencari suaka ini pada dasarnya merupakan fenomena global dan dapat terjadi di wilayah negara manapun. Hingga akhir tahun 2003 masih terdapat 9,7 juta orang pengungsi di seluruh wilayah dunia.⁸ Seperti halnya dengan masalah-masalah kemanusiaan lainnya, masyarakat internasional pada umumnya sangat peduli terhadap isu-isu semacam itu. Lebih-lebih jika diperhatikan, secara faktual

⁶ Stephane Jaquemet, *The Cross-Fertilization of International Humanitarian Law and International Refugee Law*, in *International Review of the Red Cross*, Geneva : ICRC. Pp. 651 – 673.

⁷ Untuk informasi lebih lanjut tentang Hukum Humaniter Internasional khususnya bagi anggota parlemen, lihat misalnya, Buku Petunjuk bagi Anggota Parlemen no. 1, 1999- Judul Asli : *Respect for International Humanitarian Law, Handbook for Parliamentarians no.1, 1999*, Lihat juga misalnya Marco Sassoli and Antoine Bouvier: *How Does The Law in War*, Geneva; ICRC, 2000.

⁸ Sementara itu jumlah total population of concern to UNHCR mencapai 20,8 juta orang (Data per 15 Juni 2004). Angka ini dapat berubah dari waktu ke waktu. Dapat ditemukan misalnya dalam: *2003 Global Refugee Trends; Overview of Refugee Populations, New Arrivals, Durable Solutions, Asylum-seekers and other Persons of Concern to UNHCR*. dapat dilihat di ; <http://www.unhcr.ch>

masalah pengungsi sering menjadi masalah internasional (antar negara).

Namun demikian, perlu diingat pula bahwa ketika masalah kemanusiaan tersebut memperoleh penegasan dan pelembagaan dalam instrumen hukum internasional, maka masih diperlukan langkah-langkah hukum dari masyarakat internasional dan pemerintah negara untuk mengimplementasikan instrumen internasional tersebut secara konsisten. Dalam hal instrumen hukum internasional tentang perlindungan pengungsi khususnya Konvensi Jenewa tahun 1951 dan Protokol New York 1967, secara historis, banyak negara yang enggan untuk mengikat diri kepada kedua instrumen ini. Keengganan untuk mengikat diri terhadap kedua instrumen internasional tentang perlindungan pengungsi ini kiranya di sebabkan oleh beberapa faktor berikut ini.

Pertama dan terutama, adalah belum adanya pemahaman yang mendasar, utuh dan akurat tentang pengungsi dan persoalan yang dihadapi.⁹ Hal ini terutama disebabkan karena kurangnya sosialisasi dan promosi mengenai Hukum Hak asasi Manusia terutama yang berkaitan dengan hak-hak dasar bagi kelompok-kelompok rentan di dalam masyarakat termasuk hak-hak pengungsi dan pencari suaka. Sampai saat ini, harus diakui bahwa kegiatan disseminasi dan promosi bidang Hukum Pengungsi di Indonesia masih sangat kurang.

Kedua, kurangnya kemauan politik (*political willingness*) di tingkat elit politik, pengambil keputusan untuk mengimplementasikan instrumen-instrumen hukum internasional yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia pada umumnya dan khususnya yang berkaitan dengan perlindungan pengungsi.

⁹ Pemahaman tentang Pengungsi seringkali dikacaukan dengan *Internally Displaced Persons (IDPs)*, yakni mereka yang tersingkir dari tempat tinggalnya tetapi tidak melintasi batas-batas teritorial internasional; sering juga disebut pengungsi internal.

Ketiga, keragu-raguan dan keengganan pemerintah negara untuk mengikat diri pada instrumen internasional tentang hukum pengungsi sering kali juga didasari oleh kekhawatiran bahwa dengan mengikat diri terhadap instrumen internasional semacam itu, maka negara yang bersangkutan terikat pada kewajiban-kewajiban tertentu yang telah diatur didalam instrumen hukum internasional itu.¹⁰ Keterikatan kepada kewajiban-kewajiban sebagaimana diatur oleh instrumen internasional tersebut, sering kali dianggap sebagai beban tersendiri oleh pemerintah negara yang bersangkutan.

Keempat, adanya pandangan bahwa dengan tersedianya instrumen hukum pengungsi di suatu negara, maka kondisi ini akan dianggap sebagai faktor penarik (*pull factor*) bagi masuknya pengungsi dan pencari suaka ke negara tersebut. Sebenarnya pandangan seperti ini dapat dikatakan tidak tepat dan sangat lemah alasannya. Dalam kenyataannya, masuknya pengungsi dan atau pencari suaka ke suatu negara bukan semata-mata karena tersedianya instrumen hukum pengungsi di negara yang bersangkutan akan tetapi terkait dengan faktor-faktor lain seperti stabilitas politik dan ekonomi di kawasan, letak geografis serta praktik pelanggaran Hak Asasi Manusia yang terjadi di kawasan tersebut.¹¹ Jika dicermati, maka faktor-faktor yang telah disebutkan

¹⁰ Dengan melakukan akses terhadap Instrumen Hukum Pengungsi Internasional yakni, Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967, maka negara yang bersangkutan berkewajiban untuk memberikan perlindungan kepada para pengungsi dan pencari suaka yang ada di wilayah negaranya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan di dalam kedua instrumen internasional tersebut.

¹¹ Sebagai contoh, negara-negara di sekitar Indonesia seperti: Cambodia, Timor-Timur dan Philipina yang semuanya telah mengikat diri melalui tindakan akses terhadap Instrumen Hukum Pengungsi Internasional yakni, Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967, kenyataannya tidak banyak pencari suaka dan atau pengungsi yang masuk ke wilayah negara-negara yang bersangkutan. Sementara negara lain seperti Pakistan, yang hingga saat ini tidak memiliki instrumen hukum pengungsi justru di datangi banyak pengungsi dan atau pencari suaka dari Afganistan ketika rejim Thaliban masih berkuasa di negara itu. Contoh lainnya adalah situasi yang terjadi di Malaysia, meski negara itu tidak memiliki instrumen hukum pengungsi, kenyataannya banyak warga negara lain termasuk dari Indonesia terutama mereka yang berasal dari wilayah Aceh yang masuk ke wilayah negara itu dan mencari suaka .

Meskipun terdapat rumusan normatif dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya tentang hak untuk memperoleh suaka politik di Indonesia, hingga saat ini implementasi tentang hak mencari suaka ini belum ada aturan operasional yang jelas. Oleh karena itu pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke wilayah hukum Indonesia berada dalam situasi yang rumit. Sebagaimana dikemukakan pada bagian awal tulisan ini, bahwa karena tidak adanya legislasi hukum pengungsi di Indonesia, sampai saat ini tidak ada instrumen hukum yang secara operasional dapat diterapkan dan diberdayakan untuk mengantisipasi masuknya pencari suaka dan pengungsi ke wilayah hukum negara Indonesia. Situasi seperti ini terjadi karena hingga saat ini tidak ada instrumen hukum nasional maupun internasional (yang sudah diinkorporasikan ke dalam sistem hukum nasional) yang bisa diterapkan secara langsung untuk mengantisipasi masalah pencari suaka dan pengungsi yang masuk ke wilayah hukum Indonesia. Indonesia tidak memiliki perundang-undangan yang secara khusus mengatur para pencari suaka dan pengungsi.¹³ Hingga saat ini Indonesia juga tidak menjadi pihak dan belum melakukan aksesinya terhadap instrumen hukum internasional khususnya terhadap Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 tentang status Pengungsi.

Langkah-langkah untuk mempercepat dilakukannya aksesinya terhadap instrumen internasional hukum pengungsi oleh Indonesia bukannya tidak pernah diupayakan,¹⁴ namun demikian hingga saat

Permintaan Ekstradisi ditolak, jika terdapat sangkaan yang cukup kuat, bahwa yang dimintakan ekstradisinya akan dituntut, dipidana, atau dikenakan tindakan lain krn alasan yg bertalian dgn agamanya, keyakinan politik, atau kewarganegaraannya, atau karena ia termasuk suku bangsa atau golongan penduduk tertentu. (Pasal 14)

¹³ Satu-satunya rujukan dalam menangani masalah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia dewasa ini adalah; Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No : F-IL.01.10-1297 tentang Penanganan terhadap Orang Asing yang Menyatakan Diri Sebagai pencari Suaka atau Pengungsi, Tanggal 30 September 2002.

¹⁴ Selama kurun waktu 1999-2002, UNHCR RO Jakarta telah memprakarsai dua kali *Round Table Discussion* dengan DPR RI tentang kemungkinan Indonesia untuk melakukan aksesinya terhadap Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 tentang status Pengungsi. Pada tanggal 10 Maret 2003 bahkan telah diadakan pertemuan antara UNHCR RO Jakarta dengan Ketua Badan Legislasi DPR RI untuk membahas tentang

ini belum ada keputusan baik oleh DPR RI maupun Pemerintah Indonesia untuk melakukan aksesi terhadap Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 tentang status Pengungsi.

Ketiadaan instrumen hukum operasional mengenai pengungsi dan pencari suaka ini telah menimbulkan kekosongan hukum ketika persoalan pengungsi dan pencari suaka ini hadir di Indonesia. Pada level praktis ketiadaan instrumen hukum ini telah menimbulkan kebingungan dan tumpang tindih (*over-lapping*) kewenangan di antara institusi-institusi yang merasa berkepentingan untuk menangani persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. Dengan adanya kekosongan instrumen hukum yang operasional untuk menjadi rujukan bagi institusi yang berkepentingan untuk mengantisipasi persoalan pengungsi dan pencari suaka ini, jelaslah bahwa instrumen hukum pengungsi perlu dilembagakan dalam sistem hukum nasional Indonesia. Tanpa adanya pelembagaan instrumen hukum pengungsi dalam sistem hukum nasional Indonesia, persoalan pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke wilayah hukum Indonesia dari waktu ke waktu akan menjadi masalah yang makin rumit dan tidak ada solusinya; baik bagi para pengungsi dan pencari suaka maupun bagi lembaga-lembaga terkait di Indonesia yang harus menangani masalah tersebut.

Dengan tidak adanya instrumen hukum pengungsi yang secara operasional dapat dijadikan landasan dan rujukan bagi penanganan masalah pengungsi dan pencari suaka di wilayah hukum Indonesia itu maka legislasi mengenai hukum pengungsi merupakan kebutuhan yang tak terhindarkan dan sangat mendesak untuk dilakukan. Salah satu langkah yang kiranya harus segera ditempuh oleh Indonesia dalam mempercepat legislasi hukum pengungsi ini adalah dengan melakukan aksesi terhadap Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 tentang status Pengungsi. Beberapa alasan dapat dikemukakan untuk mendukung langkah aksesi

akselerasi proses aksesi oleh Indonesia terhadap Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 tentang status Pengungsi.

terhadap kedua instrumen internasional tentang hukum pengungsi tersebut.

Pertama, Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol New York 1967, merupakan dasar-dasar bagi hukum pengungsi modern. Kedua instrumen ini dirancang untuk memberikan perlindungan bagi orang-orang yang harus pergi meninggalkan wilayah negaranya karena menghindari penganiayaan (persekusi) dan atau konflik yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak asasi yang paling mendasar. Dengan demikian kedua instrumen internasional ini dirancang semata-mata untuk kepentingan kemanusiaan, karena untuk melindungi hak-hak dasar manusia yang teraniaya. Prinsip-prinsip hukum yang dilembagakan di dalam kedua instrumen internasional tersebut (terutama prinsip *Non-Refoulement*) merupakan prinsip-prinsip yang diakui oleh masyarakat internasional karena mencerminkan hukum kebiasaan internasional (*International Customary Law*) yang telah dipraktikkan oleh bangsa-bangsa beradab di dunia .

Kedua, sebagai instrumen internasional Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol New York 1967 ini juga mencerminkan adanya kedulian masyarakat internasional dan merupakan pendekatan internasional di dalam menangani masalah pengungsi dan pencari suaka. Pendekatan internasional diperlukan karena masalah pengungsi dan pencari suaka ini dapat terjadi di wilayah negara manapun. Pendekatan internasional semacam ini juga sangat diperlukan dalam kerangka mengkoordinasikan bantuan kemanusiaan secara adil dan transparan.

Ketiga, kedua instrumen internasional hukum pengungsi ini dengan jelas menegaskan hak dan kewajiban pengungsi dan pencari suaka, tidak ada hak-hak istimewa bagi mereka (kecuali berlakunya prinsip *Non-refoulement*). Hal-hal terpenting yang dapat dicatat dari Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol New York 1967 adalah:

- Didalamnya ditegaskan tentang definisi umum istilah “pengungsi” (Pasal 1);

- Penegasan tentang prinsip '*non-refoulement*' (Pasal 33), dimana siapapun tidak boleh dikembalikan ke wilayah di mana ia mungkin dihadapkan pada penganiayaan;
- Merumuskan pedoman tentang standar minimum perlakuan terhadap pengungsi, termasuk hak dasar yang diberikan, serta kewajiban pengungsi kepada negara suaka (tempatnya berlindung);
- Menegaskan tentang ketentuan mengenai status hukum pengungsi, hak memperoleh pekerjaan dan kesejahteraan;
- Mengatur mengenai pemberian tanda pengenal serta dokumen-dokumen perjalanan, proses naturalisasi, dan lain-lain persyaratan administratif;
- Menegaskan bahwa jika diperlukan, negara dapat bekerjasama dengan UNHCR dalam pelaksanaan fungsi-fungsinya, serta untuk memudahkan tugas pengawasan penerapan konvensi.

Dengan adanya penegasan hak dan kewajiban sebagaimana dirumuskan di dalam Konvensi Jenewa 1951 maupun Protokol New York maka telah ada kejelasan tentang siapa saja yang berhak atas perlindungan dan siapa saja yang tidak berhak atas perlindungan berdasarkan instrumen hukum internasional. Klarifikasi semacam ini tentu sangat diperlukan bagi setiap negara dalam rangka mengantisipasi persoalan pengungsi dan pencari suaka di wilayah hukumnya.

Keempat, dengan melakukan akses terhadap instrumen internasional hukum pengungsi negara yang bersangkutan memiliki kesempatan untuk menentukan prosedur penentuan status pengungsi (*Refugee Status Determination*) terhadap pencari suaka yang ada di wilayah hukumnya. Hal ini berarti ada kesempatan untuk mengembangkan institusi serta sumber daya yang diperlukan untuk menangani persoalan pengungsi dan pencari suaka di negara yang bersangkutan.

Kelima, dengan mengadopsi instrumen hukum internasional tentang hukum pengungsi yakni dalam Konvensi Jenewa 1951 maupun Protokol New York 1967, berarti Indonesia telah meletakkan kerangka dasar bagi legislasi hukum pengungsi lebih lanjut di dalam sistem hukum nasionalnya. Suatu kerangka hukum yang akurat dan jelas, sangat diperlukan dalam menangani masalah pengungsi dan pencari suaka di suatu negara. Dengan demikian langkah mengadopsi instrumen internasional tersebut pada dasarnya juga merupakan pemberdayaan instrumen hukum nasional maupun internasional di dalam keseluruhan sistem hukum Indonesia. Kiranya perlu ditegaskan juga, bahwa melakukan implementasi ketentuan-ketentuan hukum internasional universal bidang apapun termasuk hukum pengungsi (*Refugee Law*) adalah merupakan upaya yang sangat tidak mudah dan cukup rumit. Dalam konteks demikian diperlukan langkah-langkah modifikasi regulasi dan administratif yang berkelanjutan untuk mengantisipasi situasi riil yang selalu berubah dari waktu ke waktu.¹⁵

¹⁵ Sebagai gambaran, dalam kenyataannya banyak negara anggota Uni Eropa setelah beberapa dekade melakukan implementasi masih harus melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap ketentuan hukum pengungsi, kebijakan dan prosedur-prosedur administratif yang ada.

Bahkan sebagian besar negara di Eropa Barat dan Eropa Tengah telah memiliki mekanisme administratif dan legislatif tentang pengaturan yang berkaitan dengan ijin tinggal bagi orang-orang yang tidak dapat diakui sebagai pengungsi, seperti misalnya karena alasan-alasan kemanusiaan misalnya. Faktor usia, keadaan kesehatan, hubungan keluarga atau ketika pengembalian ke negara asalnya adalah tidak mungkin. Kasus-kasus seperti ini harus dibedakan dengan mereka-mereka yang memerlukan perlindungan dan kewajiban-kewajiban yang berkaitan dengan penghormatan terhadap adanya prinsip-prinsip fundamental (*Non-Refoulement*), yang memang menjadi tanggung jawab langsung UNHCR.

Pada kategori yang terakhir ini dapat dibedakan kedalam tiga kelompok pencari suaka. Yakni: mereka yang memenuhi syarat dalam Konvensi 1951 tetapi tidak diakui oleh beberapa negara, sebagai akibat interpretasi yang berbeda-beda. Kedua, mereka yang melarikan diri karena menghadapi penganiayaan/persekusi dari *Non-State Agents*. Ketiga, mereka yang melarikan diri untuk menghindari persekusi di daerah-daerah yang terjadi konflik bersenjata dan mereka yang melarikan diri dari persekusi yang terjadi karena alasan-alasan jender.

Sebagai tambahan, suatu proses atau sistem penentuan status pengungsi (*Refugee Status Determination*) yang adil dan efisien harus memiliki satu otoritas pusat dan

Keenam, dengan melembagakan instrumen hukum pengungsi di dalam sistem hukum nasional, dapat menjadi bukti bagi komitmen negara Indonesia terhadap perlindungan dan penegakan hak asasi manusia. Komitmen Indonesia terhadap penegakan dan perlindungan hak asasi manusia khususnya perlindungan terhadap pengungsi dan pencari suaka di wilayah hukum Indonesia merupakan sumbangan yang sangat besar bagi penegakan Hak Asasi Manusia secara universal. Kiranya perlu ditegaskan bahwa pemberian suaka adalah tindakan kemanusiaan, bersahabat dan non-politis. Dalam konteks demikian itu, berarti langkah pelebagaan instrumen hukum pengungsi tersebut juga membantu menaikkan citra Indonesia sebagai negara yang peduli terhadap masalah-masalah kemanusiaan dan perlindungan Hak Asasi Manusia.

4. Penutup

Sebagai penutup kiranya perlu ditegaskan bahwa tindakan pemberian suaka atau perlindungan terhadap pengungsi adalah tindakan yang bernuansa kemanusiaan, bersahabat dan non-politis. Oleh karena itu legislasi mengenai masalah pengungsi dan pencari suaka oleh suatu negara berarti menunjukkan kepedulian negara yang bersangkutan terhadap nilai-nilai kemanusiaan.

Dengan mempertimbangkan kenyataan tentang kevakuman instrumen hukum untuk mengantisipasi persoalan pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke wilayah Indonesia serta aspek positif dari instrumen internasional hukum pengungsi, maka kiranya sudah saatnya Indonesia melakukan aksesinya terhadap Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 tentang Status Pengungsi. Tindakan aksesinya terhadap instrumen internasional hukum pengungsi ini akan mengisi kekosongan hukum yang saat ini terjadi di

kecakapan untuk memutuskan, dalam prosedur tunggal, kebutuhan-kebutuhan perlindungan bagi para pemohon, dengan tujuan akhirnya, orang yang bersangkutan akan diakui sebagai pengungsi atau status perlindungan. Lihat: Lars Jonsson, dalam Seminar "Implementation of National law on Refugees in accordance with International Standards". Chistinau, Moldova, 25 September 2003.

Indonesia dalam rangka mengantisipasi masuknya pengungsi dan pencari suaka.

Dengan mengadopsi instrumen hukum pengungsi ke dalam sistem hukum nasional Indonesia, maka terdapat kejelasan tentang hak dan kewajiban pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. Dengan demikian ada klarifikasi tentang siapa saja yang berhak atas perlindungan dan siapa saja yang tidak berhak atas perlindungan berdasarkan instrumen hukum yang berlaku secara nasional. Klarifikasi semacam ini akan bermanfaat ganda yakni pada satu sisi sangat diperlukan bagi setiap institusi yang terkait dengan penanganan masalah pengungsi dan pencari suaka di wilayah hukum Indonesia. Pada sisi yang lain, kejelasan aturan hukum ini juga sangat membantu bagi upaya perlindungan pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke Indonesia. Harus diingat bahwa mereka yang berstatus sebagai pengungsi atau pencari suaka harus dilindungi hak-hak dasarnya.

Kiranya perlu juga dicatat bahwa adopsi instrumen hukum pengungsi ke dalam sistem hukum nasional Indonesia harus diimbangi dengan implementasi instrumen hukum tersebut secara konsisten dan berkelanjutan, baik secara legal, prosedural maupun administratif. Implementasi semacam itu sangat diperlukan supaya semua sumber daya yang diperlukan untuk menegakkan instrumen hukum pengungsi itu tersedia.