

Diferensiasi Pengungsi dan Pencari Suaka dalam Hukum Pengungsi Internasional dan Hubungannya dengan Prinsip *Non-Refoulement*

“The Differentiation of Refugees and Asylum seekers in International Refugee Law and Its Relationship with Non-Refoulement Principles”

Ahmad Adi Fitriyadi¹
Fikry Latukau²

¹Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, Jawa Barat, Indonesia. E-mail: ahmadfitriyadi5395@gmail.com

²Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, Jawa Barat, Indonesia. E-mail: Fikry18001@mail.unpad.ac.id

Info Artikel

Kata Kunci:

Hukum Pengungsi Internasional; Pengungsi; Pencari Suaka; Prinsip Non-Refoulement.

Cara Mengutip (APA Citation Style):

Fitriyadi, A.A, dan Latukau, F. (2020). “Diferensiasi Pengungsi dan Pencari Suaka dalam Hukum Pengungsi Internasional dan Hubungannya dengan Prinsip *Non Refoulement*”. *Jambura Law Review*, JALREV 2 (2): 120-138

Abstrak

Tujuan dari tulisan ini untuk membedakan kedua istilah tersebut (pengungsi dan pencari suaka) dan hubungannya dengan prinsip *non-refoulement*. Hukum pengungsi internasional pada dasarnya merupakan hukum yang sangat bertalian dengan hak asasi manusia, khususnya hak asasi manusia internasional. Hukum pengungsi internasional dikatakan pula sebagai *lex specialis* dari hukum hak asasi manusia internasional dan menariknya adalah bahwa pembahasan terkait pengungsi merupakan bahasan yang relatif sangat baru, khususnya di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan istilah pengungsi seringkali dibingungkan jika dihadapkan dengan istilah pencari suaka. Hal ini didasarkan bahwa kedua istilah tersebut merujuk pada pelarian seseorang ke negara lain karena didasarkan pada kelompok sosial tertentu, opini politik, atau pelarian politik. Sedangkan Pencari Suaka erat kaitannya dengan domain hukum diplomatik dan konsuler. Meskipun demikian, kedua istilah tersebut sama-sama menerapkan prinsip hukum hak asasi manusia internasional, yakni prinsip *non-refoulement*.

Article Info

Keywords:

International Refugee Law; Refugees; Asylum Seekers; Principle of Non-Refoulement

How to cite (APA Citation Style):

Fitriyadi, A.A, dan Latukau, F. (2020). " *The Differentiation of Refugees and Asylum seekers in International Refugee Law and Its Relationship with Non-Refoulement Principles*". *Jambura Law Review, JALREV 2 (2): 120-138*

Abstract

The purpose of this writing is to distinguish both terms (refugees and asylum seekers) and their relationship with the non-refoulment principle. International refugee law is essentially a very related law of human rights, particularly international human rights. International refugee law is also said to be the lex specialist of international human rights law and interestingly is that the discussions related to refugees are relatively very new discussions, especially in Indonesia. The research method used is a normative juridical approach. The results of the study indicate that the term refugee is often confused when faced with asylum seekers. It is based on that both terms refer to the runaway of one to another country because it is based on a particular social group, political opinion, or political breakout. The asylum seekers are closely related to diplomatic and consular law domains. Nevertheless, both terms apply the principles of international human rights law, the principle of non-refoulment.

© 2020 –Fitriyadi, Ahmad Adi
Under the license CC BY-SA 4.0

1. Pendahuluan

Hukum Pengungsi Internasional merupakan hukum yang sangat bertalian dengan Hukum Hak Asasi Manusia, yang mana hukum tersebut juga memberikan perlindungan kepada semua orang tanpa perbedaan yang merugikan¹, termasuk juga Pengungsi. Pengungsian itu sendiri pada dasarnya adalah peristiwa hak asasi manusia, namun dengan adanya hukum pengungsi internasional, maka hukum ini adalah *lex specialis* dari Hukum Hak Asasi Manusia.

Hukum Pengungsi Internasional ini merupakan hukum yang relatif sangat baru, sehingga perkembangannya belum begitu pesat, seperti di Indonesia. Namun riset sebelumnya tentang pencari suaka dan pengungsi pada wilayah negara Indonesia telah dibahas tuntas dalam tulisan Bilal Dewansyah dan Ratu Durotun Nafisah "Problem Implementasi Hak Konstitusional Atas Suaka: Keengganan dan Dampaknya" yang menyatakan bahwa salah satu hak konstitusional yang dijamin dalam UUD 1945 paska perubahan adalah "hak memperoleh suaka politik dari negara lain. Oleh karena, pemangku hak ini

¹ Permanasari, Arlina dkk. (1999). "Pengantar Hukum Humaniter". Jakarta: ICRC. Hal. 334.

adalah setiap orang, maka jaminan konstitusional ini bukan hanya berlaku bagi warga negara Indonesia, tetapi juga orang asing. Hak ini, dalam implementasinya dikaitkan dengan keberadaan para pencari suaka dan pengungsi orang asing yang masuk ke Indonesia untuk menghindari ancaman persekusi di negara asalnya.²

Hukum Pengungsi Internasional merupakan sekumpulan aturan-aturan dan prosedur yang bertujuan untuk melindungi, antara lain³:

1. Orang-orang yang mencari suaka dari eksekusi; dan
2. Mereka yang disebut pengungsi menurut instrument-instrumen yang relevan.

Dari definisi tersebut, terdapat dua istilah yang sebenarnya secara pemaknaan sangat berbeda sekali. Dua istilah itu adalah Pengungsi dan Pencari Suaka. Permasalahannya adalah masih sulit untuk membedakan kedua istilah tersebut secara kontekstual. Hal ini seperti yang telah dijelaskan berdasarkan definisi hukum pengungsi internasional di atas, bahwa mengesankan keduanya adalah sama, sedangkan Pencari Suaka lebih rinci merupakan domain dari Hukum Diplomatik dan Konsuler.

Pengungsi secara garis besar merupakan orang atau sekelompok orang yang terpaksa memutuskan hubungan dengan negara asalnya karena rasa takut yang mendasar dan mengalami penindasan. Rasa takut yang mendasar inilah yang membedakan pengungsi dengan jenis migran lainnya, seberat apapun situasinya, dan juga dari orang lain yang membutuhkan bantuan kemanusiaan. Karena pengungsi tak dapat mengandalkan perlindungan dari negara yang seharusnya memberi perlindungan kepada mereka, maka untuk menanggapi menyedihkan yang dihadapi pengungsi, persiapan-persiapan khusus harus dibuat oleh masyarakat internasional, sebab pengungsi tidak mempunyai identitas sebagai bukti diri yang mengakibatkan mereka tak bisa melakukan perbuatan hukum, termasuk perbuatan hukum yang sangat esensial, misalnya tak dapat menikah, tak dapat membuat perjanjian-perjanjian, dan dilarang melakukan perjalanan atau bepergian.⁴ Lalu, Pengungsi dapat didefinisikan

² Dewansyah, Bilal dan Nafisah, Ratu Durotun. (2018). "Problem Implementasi Hak Konstitusional Atas Suaka: Keengganan dan Dampaknya". *Jurnal Majelis*, 7 (7): 2

³ Wagiman dan Mandagi, Anasthasya Saartje. (2016). "Terminologi Hukum Internasional Panduan Lengkap bagi Mahasiswa, Praktisi, dan Penegak Hukum dalam Memahami Peristilahan Hukum Internasional". Jakarta : Sinar Grafika. Hal. 178.

⁴ *Ibid.* Hal. 343-344.

sebagai orang-orang yang mengungsi diakibatkan oleh ketakutan yang beralasan akan persekusi karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politik, berada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat, atau karena ketakutan tersebut tidak mau memanfaatkan perlindungan negara itu, atau orang-orang yang tidak mempunyai kewarganegaraan dan karenanya berada di luar negara dimana ia sebelumnya biasa bertempat tinggal, sebagai akibat peristiwa-peristiwa termaksud, tidak dapat atau, karena ketakutan tersebut, tidak mau kembali ke negara itu.⁵

Berbeda dengan Pengungsi, Pencari Suaka menurut Sugeng Istanto merupakan perlindungan individu di wilayah negara asing tempat ia mencari suaka. Suaka itu sendiri merupakan perlindungan negara asing di wilayah negara tersebut di kediaman perutusan asing, gedung kedutaan asing, atau kapal asing. Dengan adanya perlindungan itu individu tersebut tidak dapat diambil oleh penguasa negara lain.⁶ Lalu, Sumaryo Suryokusumo mendefinisikan pencari suaka yaitu keadaan seorang pelarian politik yang mencari perlindungan baik di wilayah negara lain maupun di dalam lingkungan gedung perwakilan diplomatik dari suatu negara. Jika perlindungan itu diberikan, pencari suaka itu dapat kebal dari proses hukum dari negara dimana ia berasal.⁷

Dari penjabaran singkat tersebut, semakin jelas bahwa istilah Pengungsi dan Pencari Suaka berdasarkan penjelasan di atas terkesan sangat mirip. Hal ini didasarkan pada poin yang terdapat dalam setiap definisi kedua istilah tersebut, yaitu ada poin terkait “kelompok sosial tertentu, opini politik, atau pelarian politik”, sehingga menjadi masalah jika kedua istilah tersebut mengaburkan perbedaan makna tersebut.

Maka dari itu, penting sekali untuk dibahas secara rinci terkait kedua istilah tersebut yang jelas sangatlah berbeda secara kontekstual dan benang merah yang dapat ditarik, sehingga Pengungsi dan Pencari Suaka saling berkaitan.

⁵ Pasal 1 poin A(2) Konvensi tentang Pengungsi 1951.

⁶ Rosmawati. (2015). “Perlindungan Terhadap Pengungsi/ Pencari Suaka di Indonesia (Sebagai Negara Transit) Menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967”. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 67 (17): 462.

⁷ *Ibid*

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah penulis uraikan di atas, maka penulis membatasi permasalahan pada dua hal, yakni faktor yang membedakan antara pengungsi dan pencari suaka dalam kontekstualisasinya, keterkaitan antara keduanya serta bagaimana hubungannya dengan prinsip *Non-Refoulement*.

3. Metode Penulisan

Metode yang digunakan dalam penulisan ini berupa metode yuridis normatif yaitu metode penulisan yang mengutamakan cara meneliti bahan pustaka atau yang disebut data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun pendekatan penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam menyusun penelitian ini adalah; Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*), dan pendekatan kasus (*case Approach*). Dalam menganalisis data, data yang diperoleh nantinya akan dianalisis dan hasil analisis tersebut akan ditarik kesimpulan tentang penelitian ini dengan menggunakan analisis data secara kualitatif, yakni mengurakan data secara bermutu dalam kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.

4. Diferensiasi Pengungsi dan Pencari Suaka Dalam Berbagai Kasus

Terdapat berbagai macam kasus yang memberikan gambaran bahwa Pengungsi dan Pencari Suaka pada dasarnya berbeda, maka akan diberikan ulasan kasus-kasus sebagai berikut :

4.1. Kasus Pengungsi

a. Pengungsi Palestina di Libanon

Pada bulan Mei tahun 1948, Israel berdiri dan dirayakan oleh warga Yahudi. Namun, di sisi lain, pada saat itu juga merupakan hari kehancuran bagi warga Palestina. Diperkirakan 700.000 orang yang terusir dari tanah leluhur mereka akibat berdirinya Israel. Kamp-kamp pengungsi menyalakan lilin dan demonstrasi pada malam hari. Hingga saat ini Tepi Barat menjadi kawasan caplok Israel. Akibat Agresi Israel, pengungsi Palestina terdapat di beberapa negara, salah satunya di Libanon. Dilaporkan puluhan pengungsi Palestina Oktober 2007 mulai kembali ke kamp mereka yang hancur di Libanon,

menyusul pertempuran sengit antara pasukan Lebanon dengan kelompok militan yang menguasai kamp itu. Para pengungsi tersebut merupakan bagian dari 30.000 pengungsi Palestina yang terpaksa pergi akibat baku tembak selama 15 pekan yang menewaskan 400 orang, termasuk tentara Lebanon.⁸

Setiap tahun warga Palestina memperingati Naqba karena berdirinya Israel yang memaksa ratusan ribu eksodus warga Palestina. Para pengungsi kehilangan tempat tinggal dan terpaksa hidup di pengungsian di berbagai negara di Timur Tengah. Sekitar 6000 orang menempati kamp pengungsi Jabaliya dan di kamp Nuseriat. Mereka menuntut haknya sebagai pengungsi dan berkehendak dapat pulang ke tempat asalnya. Semua pengungsi dan keturunannya berjumlah 4,7 juta orang berhak pulang ke kampung halaman mereka. Pengungsi asal Palestina akibat konflik demikian umumnya menyadari akan hak-hak mereka sebagai pengungsi yang harus dihormati, termasuk hak kembali ke wilayahnya. Mereka juga menuntut kompensasi.⁹

Hal itu berbanding terbalik dengan dengan Israel yang menolak mengakui hak pengungsi Palestina. UNRWA (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*) merupakan perwakilan dari badan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk mengurus pengungsi asal Palestina. Saat itu lembaga tersebut menangani sekitar 4,2 juta pengungsi Palestina di Timur Tengah dan termasuk sekitar 1,8 juta di Jordania. Badan ini telah menjadi bagian integral dari masalah pengungsi dan hak bangsa Palestina untuk kembali.¹⁰

Gencarnya pemukiman di Yerusalem dan Tepi Barat serta proses pengusiran melengkapi kepedihan dan kemunduran yang dialami oleh rakyat Palestina. Ia juga menekankan bahwa kembalinya pengungsi Palestina ke rumah mereka tetap menjadi hak suci yang setiap orang Palestina tidak boleh mengabaikan hak kembali itu. Dubes Palestina menekankan perlunya agenda perundingan perdamaian antara Palestina dan Israel untuk mengatasi agenda pengungsi. Ia

⁸ Wagiman. (2012). "Hukum Pengungsi Internasional". Jakarta : Sinar Grafika. Hal. 151

⁹ *Ibid.* Hal. 152

¹⁰ *Loc.cit*

berpendapat bahwa jika tidak terjadi perundingan, maka tidak akan ada perdamaian yang adil di Timur Tengah.¹¹

Sementara anggota delegasi Parlemen Eropa yang telah mengunjungi kamp-kamp pengungsi di Suriah menyoroti kondisi bangsa Palestina yang tinggal di kamp-kamp pengungsi di Irak dan Suriah. Ia menilai dukungan pemerintah Suriah dan Perserikatan Bangsa-Bangsa serta badan-badan bantuan lainnya bagi para pengungsi sangat minim. Ia menekankan bahwa isu inti dalam hal ini tercermin pada hak warga Palestina untuk kembali ke rumah mereka. Diusulkan agar beberapa pengungsi Palestina yang berada di Irak untuk masuk ke Suriah. Ditekankan pula perlunya keadilan bagi rakyat Palestina serta menyerukan dunia dan pemerintah Barat untuk menyediakan sumber daya materi guna membantu pengungsi dan mengambil tindakan politik yang kuat terhadap Israel.¹²

b. Pengungsi Etnis Rohingya

Kasus ini menjadi tolak ukur daripada adanya *Statelessness*, yang mana kasus ini terjadi karena adanya konflik antara kelompok yang mendominasi dengan kelompok minoritas. Kelompok mayoritas yang diwakili oleh masyarakat Burmese dengan kelompok minoritas muslim Rohingya telah mengalami konflik yang berkepanjangan. Konflik tersebut tidak hanya menimbulkan korban jiwa pada dua belah pihak, namun juga mengakibatkan terjadinya pelanggaran HAM yang cukup berat. Terdapat dua reaksi umum yang timbul dari masyarakat Rohingya, yakni tetap bertahan di Myanmar atau memilih untuk menjadi pengungsi di negara lainnya. Masyarakat Rohingya yang bertahan mengalami perlakuan yang tidak manusiawi dan semakin tertindas dengan tidak diakuinya mereka sebagai warga Myanmar. Ketiadaan pengakuan inilah yang menyebabkan masyarakat Rohingya menjadi *Stateless person*.¹³

¹¹ *Loc.cit*

¹² *Ibid.* Hal. 152-153

¹³ Rezi Muthia. "Statelessness Rohingya di Myanmar : Kritik Terhadap *Sovereignty*", dalam Ani W. Soetjipto (ed). (2015). *HAM dan Politik Internasional : Suatu Pengantar*. Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Hal. 132

Sejak tahun 1948, Myanmar telah mengalami pembentukan negara yang, di bawah reunifikasi nasional oleh kelompok militernya, menjadi negara homogeny. Konflik besar yang memengaruhi pihak-pihak yang terlibat tersebut ditandai dengan pembunuhan muslim Rohingya oleh penduduk Myanmar penganut Buddha pada tahun 1930, penangkapan besar-besaran tahun 1970, dan pemberlakuan undang-undang kewarganegaraan tahun 1982 yang secara structural membuat eksistensi masyarakat Rohingya illegal di mata hukum. Seiring dengan memuncaknya konflik yang terjadi tahun 2012, pemerintah Myanmar mendapatkan tekanan dari berbagai pihak untuk mengakui status Rohingya sebagai salah satu etnis di Myanmar. Tekanan ini sedikit lebih banyak menimbulkan reaksi signifikan terhadap keberadaan masyarakat Rohingya. Bantuan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa dan lembaga-lembaga lainnya berdatangan serta didirikan pula suatu camp khusus bagi masyarakat Rohingya. Selain itu, tekanan dari luar menyebabkan timbulnya wacana oleh pemerintah Rohingya untuk mengambil langkah khusus sebagai bentuk penanganan dalam bentuk jangka panjang: pengakuan Rohingya sebagai bagian dari Myanmar. Hal ini dapat dilihat dari tekanan PBB agar Myanmar melakukan referendum akan status masyarakat Rohingya pada Desember 2014.¹⁴

Desakan ini semula memunculkan respon positif dengan munculnya keputusan akan dilakukannya referendum tersebut pada tahun 2015. Akan tetapi, yang timbul kemudian bukanlah pengakuan atas Rohingya, namun tekanan terhadap masyarakat Rohingya untuk mengakui dirinya sebagai “Bengali”. Referendum tersebut tidak jadi terlaksana karena dilakukannya aksi protes besar-besaran oleh warga Myanmar terhadap munculnya kebijakan pemerintah yang akan memberikan hak memilih pada pemegang “kartu putih” pada awal tahun 2015. Kartu putih itu sendiri merupakan kartu yang diberikan oleh pemerintah Myanmar terhadap orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan dan bermukim di negara lain.¹⁵

¹⁴ *Ibid.* Hal. 133

¹⁵ *Ibid.* Hal. 133-134

c. Pengungsi Ambon di Buton

Gubernur Sulawesi Tenggara (Sultra) Drs .La Ode Kaimoeddin mengatakan, kondisi pengungsi dari Ambon asal Sulawesi Tenggara kini sangat memprihatinkan, terutama mereka yang ditampung di lapangan, barak-barak dan kantor pemerintah. “Sudah lengkap penderitaan mereka, belum aman mengungsi sudah diserang banjir dan penyakit menular khususnya diare”, katanya ketika melantik Drs. Tamrin Patoro, MBA sebagai Kepala Dinas Sosial Sultra di Kendari, Selasa (30/3).¹⁶

Menurut Kaimoeddin, adanya anggapan bahwa para pengungsi dari Ambon (akibat kerusuhan pertengahan Januari lalu) kembali ke lingkungan keluarganya di Kabupaten Buton, menyebabkan pemerintah pusat tidak memberi perhatian yang serius terhadap masalah eksodus itu. Kenyataan di lapangan sangat berlainan. Mereka sebagian memang merupakan rumpun keluarga besar Buton, tetapi sudah tidak saling mengenal karena kepergian mereka sudah sejak abad ke-16. “Akibatnya jumlah bantuan menjadi minim, karena mereka dianggap kembali ke lingkungan keluarganya. Padahal cukup banyak eksodus yang saat ini tidur dan makan di lapangan terbuka, di barak-barak dan di ruang kantor pemerintah serta perguruan tinggi” katanya.¹⁷

Kaimoeddin mengatakan seharusnya pemerintah pusat sudah sejak sebulan lalu melakukan pemantauan langsung di lapangan, supaya masalah eksodus di Buton bisa dipecahkan, sebab hingga saat ini pengungsi masih terus berdatangan. Data Pemda Sultra yang berasal dari laporan kabupaten, kecamatan, dan desa tercatat sekitar 37.000 pengungsi, bahkan diperkirakan dalam waktu dekat bisa mencapai 40.000 orang karena ada informasi bahwa akan masuk lagi ribuan orang dengan kapal milik PT. Peln. “Saya terus terang, sedikit kecewa, sebab masalah pengungsi dari Kalbar lebih diperhatikan pemerintah pusat ketimbang eksodus di Buton, padahal kondisinya sama” katanya.¹⁸

¹⁶ Kabar Harian Medan dalam Sulaiman Hamid. (1999). “Kondisi Pengungsi Ambon di Buton Memprihatinkan”. Hal. 13

¹⁷ *Ibid.* Hal. 14

¹⁸ *Loc.cit.*

4.2. Kasus Pencari Suaka

a. Victor Raul Haya de la Torre

Kasus ini dikenal juga sebagai “*Peruvian and Columbian Asylum Case*” mengenai pemimpin pemberontak yang bernama Victor Raul Haya de la Torre. Duduk perkaranya adalah sebagai berikut¹⁹ :

Bahwa pada tanggal 3 Oktober 1948 terjadi coup militer di negara Peru dan ternyata coup militer ini gagal. Oleh karena gagalnya coup tersebut maka Presiden Peru mengeluarkan suatu statement kepada mereka yang ikut dalam coup militer ini dan mereka itu tergabung dalam *The American People's Revolutionary Alliance* adalah tidak akan dilindungi oleh undang-undang dari negara Peru dan mereka dinyatakan sebagai pengkhianat negara. Dengan sendirinya kepada mereka itu akan dituntut menurut hukum militer negara Peru.

Salah satu pemimpin dari gerakan tersebut seorang warga negara Peru bernama Victor Raul Haya de la Torre. Untuk menghindarkan tuntutan tersebut Victor Raul Haya de la Torre memohon perlindungan kepada perwakilan Columbia di Peru. Dan ternyata Duta Besar Columbia memberikan perlindungan suaka kepadanya di Kedutaan Besarnya di Peru. Setelah memberikan suaka, Duta Besar Columbia meminta kepada pemerintah Peru untuk memberikan fasilitas, sehingga dengan demikian, Haya de la Torre dapat keluar dari Peru. Permintaan ini telah disampaikan atas dasar persetujuan Bolivia 1911 dan *Pan American Havana Convention on Asylum* 1928. Columbia berpendapat bahwa suaka diberikan karena Haya de la Torre dituduh telah melakukan kejahatan politik. Sudah tentu hal itu menimbulkan perasaan tidak senang bagi pemerintah Peru serta tak menyetujui pendapat itu dan menolak permintaan tersebut, yang dengan segera menuntut penyerahan Victor Raul Haya de la Torre tersebut kepadanya. Hal ini menimbulkan sengketa yang diajukan ke Mahkamah Internasional.

¹⁹ Widagdo, Setyo dan Widhiyanti, Hanif Nur. (2008). “Hukum Diplomatik dan Konsuler Buku Ajar untuk Mahasiswa”. Malang: Bayumedia Publishing. Hal. 169

Dalam keputusan Mahkamah Internasional pada bulan November 1950 mengemukakan bahwa memang pemberian suaka itu dapat diberikan secara teritorial ataupun secara diplomatik dan tuntutan pemerintah Peru agar kedutaan Columbia menyerahkan Victor Raul Haya de la Torre baru bisa dilaksanakan apabila ada perjanjian penyerahan penjahat sebelumnya. Mahkamah berpendapat bahwa bilamana suaka telah diberikan di gedung-gedung perwakilan, maka kepada perwakilan ini tidak harus menyerahkan orang yang meminta suaka tadi kepada penguasa setempat apabila tak ada perjanjian-perjanjian yang mengharuskan penyerahan itu sebelumnya dan dari keputusan tersebut jelas bahwa Mahkamah Internasional mengakui adanya suaka wilayah dan suaka diplomatic akan tetapi dengan persyaratan-persyaratan tertentu, yakni apabila tidak ada traktat yang mengecualikannya.²⁰

b. Kasus Saulo

Kasus ini dialami oleh Duta Besar Indonesia di Filipina pada tahun 1958. Kasus ini berawal dari tahun 1956 yang mana terdapat surat edaran Menteri Luar Negeri yang memuat keterangan tentang Suaka ini, yaitu Surat Edaran No.11 Tahun 1956. Saulo ini adalah warga negara Filipina sekaligus seorang pemimpin dari salah satu partai di Filipina. Oleh karenanya ada perselisihan paham dengan Presiden Filipina pada waktu itu maka pada tahun 1950 beliau menggabungkan diri dengan pihak pemberontak melawan pemerintah Aquino. Akan tetapi, sekitar tahun 1958 Saulo memasuki Filipina dengan keluarganya dan memohon suaka kepada Kedutaan Besar Republik Indonesia di Manila. Ternyata Duta Besar kita memberikan suaka kepada Saulo berdasarkan alasan-alasan perikemanusiaan dan menurut duta besar. Hal ini juga sesuai Surat Edaran Menteri Luar Negeri No.11 Tahun 1956 yang memuat keterangan tentang Suaka. Pada waktu Saulo berada di Kedutaan Besar Republik Indonesia, beliau juga menulis surat kepada Sekretaris Jenderal PBB bahwa dia juga meminta suaka kepada Kedutaan Besar Republik Indonesia dan ini sesuai dengan Pasal 14 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang berbunyi²¹ :

(1) *Every one has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution;*

²⁰ *Ibid.* Hal. 171

²¹ *Ibid.* Hal. 178

(2) *This right may not be invoked in the case of persecutions genuinely arising from non political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.*

Mengenai pemberian suaka tersebut, Pemerintah Filipina memohon kepada Kedutaan Besar Republik Indonesia untuk menyerahkan Saulo. Dengan sendirinya permintaan tadi ditolak karena Kedutaan Besar Republik Indonesia juga meminta pendapat dari Menteri Luar Negeri bahwa memang dapat diberika suaka kepada Saulo selama ada permintaan sendiri dari Saulo. Namun, karena permohonan ini ditolak maka menimbulkan reaksi yang sangat hebat. Bahkan parlemen Filipina mengatakan bahwa apabila Saulo tidak diserahkan akan diambil tindakan pemutusan hubungan diplomatik dengan pemerintah Republik Indonesia. Akibat tekanan angkatan bersenjata Filipina yang mengepung Kedutaan Besar Republik Indonesia, akhirnya duta besar menyerahkan Saulo. Penyerahan itu didasarkan atas kemauan sendiri dari Saulo dan pada waktu penyerahan ini Duta Besar RI memohon kepada Pemerintah Filipina agar Saulo diadili oeh pengadilan biasa. Meskipun ada permintaan dari Duta Besar kita tetapi kenyataannya Saulo tetap diadili dengan hukum militer Filipina.²²

c. Kasus Springer

Pada tahun 1947 ada seorang pedagang dari Swedia yang bernama Springer dituduh berkhianat kepada negara asalnya lalu memohon perlindungan kepada kedutaan Inggris di Stockholm. Pemerintah Swedia memohon kepada kedutaan Inggris untuk menyerahkan Springer, tetapi permohonan tadi ditolak. Akibat penolakan tersebut Swedia menempatkan pasukan bersenjata di sekeliling kedutaan Inggris dan apabila tidak diserahkan akan masuk dengan kekerasan untuk mengambil Springer. Oleh karena tekanan tersebut Duta Besar Inggris terpaksa menyerahkan Springer. Reaksi pemerintah Inggris mengatakan bahwa Swedia telah menyalahi hukum internasional dan Duta Besar Inggris dipanggil kembali, meskipun pemanggilan kembali bukan dalam rangka pemutusan hubungan diplomatik.²³

²² *Ibid.* Hal. 179

²³ *Ibid.* Hal. 177

5. Kontekstualisasi Pengungsi dan Pencari Suaka dengan Prinsip *Non-Refoulement*

Istilah "*non-refoulement*" berasal dari kata bahasa Perancis *refouler* yang berarti mengembalikan atau mengirim balik (*to drive back*). Dalam sistem hukum pengungsi internasional, keberadaan prinsip *non-refoulement* telah dilembagakan dalam berbagai instrument hukum internasional yang berupa konvensi, deklarasi, maupun dalam hukum internasional kebiasaan (*customary international law*). Makna utama dari prinsip *non-refoulement* adalah tidak boleh ada negara yang mengembalikan atau mengirimkan pengungsi dan/atau pencari suaka ke suatu wilayah tempat kehidupan dan keselamatan pengungsi atau pencari suaka tersebut akan terancam; kecuali kehadiran pengungsi atau pencari suaka tersebut benar-benar menimbulkan masalah ketertiban dan keamanan bagi negara yang bersangkutan.²⁴

Non-refoulement hanya berlaku bagi pengungsi dan pencari suaka. Dalam kaitannya dengan perlindungan internasional bagi pengungsi, prinsip *non-refoulement* ini dianggap sebagai prinsip yang paling mendasar bagi keseluruhan sistem hukum pengungsi internasional. Masyarakat Internasional telah melembagakan dan menegaskan prinsip ini di dalam Konvensi tentang Pengungsi 1951 dalam Pasal 33²⁵ yang menyatakan sebagai berikut :

- (1) Tidak ada Negara Pihak yang akan mengusir atau mengembalikan ("*refouler*") pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah-wilayah di mana hidup atau kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya;
- (2) Namun, keuntungan ketentuan ini tidak boleh diklaim oleh pengungsi di mana terdapat alasan-alasan yang layak untuk menganggapnya sebagai bahaya terhadap keamanan negara di mana ia berada atau, karena telah dijatuhi hukuman oleh putusan hakim yang bersifat final atas tindak pidana sangat berat ia merupakan bahaya bagi masyarakat negara itu.

²⁴Riyanto, Sigit. (2010). "Prinsip *Non-Refoulement* dan Relevansinya dalam Sistem Hukum Internasional". *Mimbar Hukum*, 22 (3): 435

²⁵ *Ibid.* Hal. 436

Prinsip *Non-refoulement* dapat disebut pula sebagai *Prohibition Against Expulsion or Return ("refoulement") of a Refugee* atau larangan untuk memaksa pulang pengungsi ke kampung halamannya sebab bila pengungsi dipaksa pulang, apalagi ketika tak ada jaminan bahwa daerah asalnya sudah betul-betul aman, negara atau pemerintah bisa disalahkan karena telah melanggar hak asasi pengungsi.²⁶

Dalam perkembangannya, prinsip *non-refoulement* ini juga tercermin dalam praktik negara-negara (*states practice*) dalam rangka hubungan internasional modern, sehingga prinsip ini pada dasarnya sudah merupakan hukum kebiasaan internasional. Hal ini didasarkan pada *Expert Roundtable* yang diselenggarakan UNHCR yang bekerja sama dengan The Lauterpacht Research Center for International Law, University of Cambridge, Inggris pada 9-10 Juli 2010 yang salah satu intinya yaitu bahwa prinsip tersebut merupakan prinsip yang diakui sebagai huku kebiasaan internasional.²⁷

Banyak yang menyatakan bahwa Pengungsi dan Pencari Suaka merupakan dua hal yang sama sebab keduanya sama-sama membutuhkan pemenuhan terhadap hak asasi manusianya yang didasarkan pada perlindungan dirinya atau kelompoknya dari ancaman pemerintah atau negara di mana mereka hidup. Perbedaannya adalah bahwa Pengungsi tunduk kepada pengaturan Konvensi tentang Pengungsi 1951 dan Protokol tentang Status Pengungsi 1967, serta pengungsi merupakan sekelompok orang yang teraniaya, rumah dan mata pencahariannya dirampas, sehingga mereka terpaksa melarikan diri melintasi batas negara dan mencari keselamatan di luar negeri. Dalam perkembangannya yaitu bahwa pengungsi bisa terjadi karena adanya perubahan iklim di mana tempat tinggal termasuk tanah tempat mereka melakukan penghidupan berpencaharian tidak bisa lagi digunakan, yang pada akhirnya mereka harus berpindah ke tempat lain atau mengungsi. Juga, pengungsian bisa terjadi karena mereka para pengungsi adalah korban peperangan, di mana tempat tinggal dan penghidupan mereka rusak dan hancur oleh pihak-pihak yang melakukan peperangan. Sedangkan Pencari Suaka hanya terspesifikasi pada satu permasalahan saja sehingga mereka harus mencari suaka agar bisa terjamin hak asasi manusianya dari adanya ancaman pemerintah atau negara di mana mereka hidup dan Pencari Suaka sudah

²⁶Prasetyo, Yon Riezky. (2005). "Suatu Tinjauan Atas Pemberian Suaka Terhadap Pengungsi Berdasarkan Konvensi Internasional". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 35 (4): 524

²⁷ Riyanto, Sigit. *Op.Cit.* Hal. 437

dipastikan adalah seorang individu. Pencari Suaka pada dasarnya tunduk pada Pasal 14 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan alasan seseorang dinyatakan sebagai Pencari Suaka yaitu keadaan seorang pelarian politik yang mencari perlindungan baik di wilayah negara lain maupun di dalam lingkungan gedung perwakilan diplomatik dari suatu negara, artinya Pencari Suaka adalah pelarian ke negara lain karena alasan perbedaan opini politik semata.

Memang terlihat ganjal antara Pengungsi dan Pencari Suaka sebab berdasarkan Pasal 1 poin A(2), Pengungsi yaitu “Orang-orang yang mengungsi diakibatkan oleh ketakutan yang beralasan akan persekusi karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politik, berada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat, atau karena ketakutan tersebut tidak mau memanfaatkan perlindungan negara itu, atau orang-orang yang tidak mempunyai kewarganegaraan yang karenanya berada di luar negara dimana ia sebelumnya biasa bertempat tinggal, sebagai akibat peristiwa-peristiwa termaksud, tidak dapat atau, karena ketakutan tersebut, tidak mau kembali ke negara itu” pada Konvensi tentang Pengungsi 1951. Hal ini dikarenakan dalam pasal tersebut kelompok sosial tertentu atau dikarenakan opini politik adalah Pengungsi juga, sehingga terkesan sama saja antara Pengungsi dan Pencari Suaka.

Benarlah bahwa orang-orang yang ketakutan dan pada akhirnya lari ke negara lain hanya karena mereka adalah kelompok sosial yang memiliki opini politik berbeda dengan pemerintah atau negaranya adalah pengungsi juga. Namun, tidak semua Pencari Suaka dapat dikatakan sebagai Pengungsi. Jika kita mengacu kepada kasus Pengungsi Palestina di Lebanon dan juga kasus Etnis Rohingya, kedua kasus tersebut dapat dikatakan sebagai kasus pengungsian yang disebabkan karena adanya perbedaan opini politik. Pada kasus Pengungsi Palestina di Lebanon terjadi karena adanya perebutan tanah yang mana bangsa Israel meyakini dalam ajaran agamanya bahwa tanah di Palestina adalah tanah yang dijanjikan dan oleh karenanya, Israel berupaya untuk menguasai tanah tersebut dan berkonflik dengan Palestina dan berakhir dengan warga Palestina melakukan pengungsian ke wilayah Lebanon. Opini politik di sini karena politik identitas atas Supremasi Agama bagi kedua belah pihak yakni. Sedangkan kasus Etnis Rohingya terdapat dua versi berdasarkan penjelasan kasus tersebut di atas, yaitu pertama perbedaan opini politik yang didasarkan pada

supremasi kebangsaan, yang mana masyarakat Rohingya bukanlah bagian dari bangsa Myanmar karena rasnya berbeda, dan kedua karena perbedaan opini politik atas sentiment agama, yaitu antara penganut agama islam yang dianut masyarakat Rohingya dengan mayoritas penduduk Myanmar yang beragama Buddha, maka wajarlah bahwa kedua kasus tersebut masyarakat atau warga yang menjadi korban tersebut meminta suaka ke negara lain.

Bagaimana dengan kasus Pengungsi Ambon di Buton? Kasus pengungsian ini terjadi di dalam negeri Indonesia itu sendiri. Kemana mereka harus meminta Suaka? Hal ini sangatlah menarik dan unik, di mana pada akhirnya pengungsi tidak dapat dikatakan sebagai Pencari Suaka sebab Pencari Suaka adalah untuk mencari Suaka itu sendiri, yang mana Suaka merupakan suatu perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada orang asing yang melawan negara asalnya, serta bagaimana jika pengungsian terjadi karena perubahan iklim? Apakah tetap dapat pula dikatakan sebagai Pencari Suaka, sedangkan ancaman yang mereka hadapi adalah natural disaster bukan pemerintah atau negaranya sendiri dalam artian sosial politik? Bagi penulis, Pengungsi tersebut jelas sekali tidak dapat dinyatakan sebagai Pencari Suaka.

Sedangkan seseorang dapat dikatakan sebagai Pencari Suaka adalah ketika mereka berupaya mencari suaka ke negara lain baik berupa suaka teritorial maupun suaka diplomatik. Hal ini berkaca kepada kasus-kasus seperti kasus Victor Raul Haya de la Torre, kasus Saulo, dan kasus Springer, yang mana ketiga kasus tersebut yang menjadi korban hanya seorang saja dan proses pencarian suakan tersebut yaitu ke kantor Kedutaan dengan dasar suaka Diplomatik.

Sederhananya dapat dikatakan bahwa Pencari Suaka adalah seorang individu yang mencari perlindungan internasional. Di negara-negara dengan prosedur individual, sebuah pencari suaka adalah seseorang yang belum mendapatkan keputusan oleh negara di mana ia telah mengajukan suaka. Tidak setiap pencari suaka akhirnya dapat diakui sebagai pengungsi, tapi setiap pengungsi awalnya merupakan pencari suaka.²⁸

²⁸ Sakharina, Iin Karita dan Kadarudin. (2016). *Buku Ajar Hukum Pengungsi Internasional*. Makassar : Pustaka Pena Press. Hal. 42

Meskipun Pengungsi dan Pencari Suaka merupakan dua hal yang berbeda, namun keduanya sama-sama dihadapkan kepada satu prinsip hukum internasional yang sama, yaitu Prinsip *Non-Refoulement*. Prinsip ini lah yang digunakan oleh negara-negara untuk bisa melakukan penerimaan atas suaka kepada orang-orang yang disebut sebagai Pengungsi dan Pencari Suaka, sehingga mereka mendapatkan haknya berupa perlindungan hukum dari negara-negara yang mengancam mereka dan negara-negara tersebut merupakan negara di mana mereka hidup dan berkewarganegaraan di sana. Prinsip ini didasarkan pada Pasal 33 Konvensi tentang Pengungsi 1951 yang intinya menyatakan bahwa dilarang untuk memaksa pulang pengungsi ke kampung halamannya sebab bila pengungsi dipaksa pulang, belum tentu mendapatkan jaminan yang layak oleh negara yang mengancam mereka dan juga dalam Pasal 14 ayat (1) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Maka, dapat dikatakan pula bahwa Prinsip *Non-Refoulement* sangat relevan dipake untuk kasus-kasus yang berkaitan dengan Pengungsi maupun Pencari Suaka.

6. Kesimpulan

Pengungsi dan Pencari Suaka memiliki perbedaan yang begitu signifikan. Terbukti dengan adanya kasus pengungsi domestik yang tidak dapat dikatakan sebagai pencari suaka. Pengungsi dapat dilihat berdasarkan pada faktor penyebabnya, antara lain yaitu disebabkan oleh peristiwa alam (*natural disaster*). Lalu, Pengungsi juga terbagi pertama Pengungsi lintas batas dan kedua yakni Pengungsi Domestik. Sedangkan Pencari Suaka yakni keadaan seorang pelarian politik yang mencari perlindungan baik di wilayah negara lain maupun di dalam lingkungan gedung perwakilan diplomatik dari suatu negara.

Meskipun demikian, keduanya, baik Pengungsi dan Pencari Suaka, sama-sama menerapkan prinsip hukum hak asasi manusia internasional, yaitu Prinsip *Non-Refoulement*. Prinsip ini dapat dikatakan merupakan larangan terhadap negara pemberi suaka untuk memulangkan Pengungsi maupun Pencari Suaka ke kampung halamannya secara paksa. Oleh karenanya, prinsip ini digunakan sebagai dasar untuk memberikan perlindungan hukum kepada Pengungsi dan Pencari Suaka dari negara-negara asal mereka yang mengancam mereka.

Referensi

Buku:

- Betts, Alexander and Loescher, Gil (Ed.). (2011). *Refugee in International Relations*, New York : Oxford University Press.
- Hamid, Sulaiman. (2002). *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Islam, Rafiqul and Bhuiyan, Jahid Hossain. (2013). *An Introduction to International Refugee Law*. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers.
- Nathwani, Niraj. (2003). *Rethinking Refugee Law*. The Hague : Martinus Nijhoff Publishers.
- Permanasari, Arlina dkk. (1999). *Pengantar Hukum Humaniter*. Jakarta : ICRC.
- Sakharina, Iin Karita dan Kadarudin (2016). *Buku Ajar Hukum Pengungsi Internasional*. Makassar : Pustaka Pena Press.
- Soetjipto, Ani W. (ed). (2015). *HAM dan Politik Internasional : Suatu Pengantar*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Suryokusumo, Sumaryo. (2013). *Hukum Diplomatik Teori dan Kasus*. Bandung : Alumni, Cet-3.
- UNHCR. (2005). *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional, Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR*. Jakarta : UNHCR Indonesia.
- Wagiman dan Mandagi, Anasthasya Saartje. (2016). *Terminologi Hukum Internasional Panduan Lengkap bagi Mahasiswa, Praktisi, dan Penegak Hukum dalam Memahami Peristilahan Hukum Internasional*. Jakarta : Sinar Grafika.
- _____. (2012). *Hukum Pengungsi Internasional*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Widagdo, Setyo dan Widhiyanti, Hanif Nur. (2008). *Hukum Diplomatik dan Konsuler Buku Ajar untuk Mahasiswa*. Malang : Bayumedia Publishing.

Jurnal:

- Dewansyah, Bilal dan Nafisah, Ratu Durotun. (2018). "Problem Implementasi Hak Konstitusional Atas Suaka: Keengganan dan Dampaknya". *Jurnal Majelis*, 7 (7) : 1-12
- Kalin, Walter. (2001). "Flight in time of War", *International Review of the Red Cross*, 83 (843), dikutip dari Arikel M. Husni Syam yang berjudul "Perlindungan Internasional Terhadap Pengungsi Falam Konflik Bersenjata".

- Prasetyo, Yon Riezky (2005). "Suatu Tinjauan Atas Pemberian Suaka Terhadap Pengungsi Berdasarkan Konvensi Internasional", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 35 (4) : 524
- Riyanto, Sigit. (2010). "Prinsip *Non-Refoulement* dan Relevansinya dalam Sistem Hukum Internasional". *Mimbar Hukum*, 22 (3) : 435
- Rosmawati. (2015). "Perlindungan Terhadap Pengungsi/Pencari Suaka di Indonesia (Sebagai Negara Transit) Menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967)". *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 17 (67) : 462
- Yuliantiningsih, Aryuni. (2008). "Perlindungan Terhadap Pengungsi Domestik Menurut Hukum Humaniter dan Hak Asasi Manusia". *Jurnal Dinamika Hukum*, 8 (3) : 192

Konvensi Internasional:

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948

Konvensi tentang Pengungsi 1951