

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Negara merupakan subyek hukum internasional yang utama. Bahkan, pandangan umum masyarakat mengenai hukum internasional adalah hukum antar negara. Dalam pembentukan negara, diperlukan unsur-unsur konstitutif sebagai berikut : (1) Penduduk yang tetap, (2) Wilayah tertentu, (3) Pemerintah, dan (4) Kedaulatan.¹ Mengenai unsur ke-1 , 2, dan 3, sudah sangat umum untuk dimiliki oleh suatu negara. Tetapi, unsur yang ke-4 lah yang menjadi syarat penting karena kedaulatan menunjukkan kekuatan suatu negara untuk mengatur sendiri tanpa ada campur tangan negara lain. Jean Bodin menyatakan bahwa tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaan negara.² Menurutnnya, yang dinamakan kedaulatan mengandung satu-satunya kekuasaan sebagai:

1. Asli, artinya tidak diturunkan dari suatu kekuasaan lain;
2. Tertinggi, tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaannya;
3. Bersifat abadi dan kekal
4. Tidak dapat dibagi-bagi karena hanya ada satu kekuasaan tertinggi.³

Kedaulatan dibutuhkan suatu negara untuk mengatur negaranya secara internal maupun eksternal. Kedaulatan ini hanya berlaku di batas wilayah teritorialnya. Starke menyimpulkan “Pada saat ini kedaulatan suatu negara

¹ Boer Mauna, **Hukum Internasional : Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global**, PT. Alumni, Bandung, 2008, hlm 17.

²FX. Adji Samekto, **Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, hlm 49.

³*Ibid.*

merupakan sisa (*residuum*) dari kekuasaan yang dimilikinya dari batas-batas yang ditetapkan hukum internasional.”⁴ Hal ini terjadi karena dalam perkembangan hukum internasional saat ini banyak muncul organisasi internasional yang juga merupakan subyek hukum internasional yang memberikan kewajiban bagi negara anggotanya sehingga kebebasan bertindak negara menjadi terbatas. Salah satu contoh dari Organisasi internasional adalah Organisasi Buruh Internasional (*International Labour Organization/ILO*). ILO memberikan kewajiban kepada negara-negara anggotanya untuk membuat kebijakan dan peraturan didasari pada ketentuan yang dibuat oleh ILO. Kedaulatan memang diidentikkan dengan hak suatu negara. Namun, dalam praktiknya dalam kedaulatan juga terdapat kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan oleh negara sebagai pemegang kendali penuh atas kedaulatan tersebut. Tugas atau kewajiban yang mengikat negara-negara adalah:

1. Kewajiban untuk tidak melakukan tindakan pelaksanaan kedaulatan di wilayah negara lain;
2. Kewajiban untuk menghindarkan dan mencegah agen-agen dan warga-warga negara melakukan tindakan-tindakan yang merupakan suatu pelanggaran terhadap kemerdekaan atau supremasi teritorial negara lain;
3. Kewajiban untuk tidak mencampuri urusan-urusan negara-negara lain.⁵

Pasal 1 Konvensi Montevideo 27 Desember 1933 mengenai Hak – Hak dan Kewajiban Negara menyebutkan bahwa unsur konstitutif ke-4 bagi pembentukan negara adalah *capacity to enter into relations with other states*.⁶

⁴Starke, J.G., **Pengantar Hukum Internasional Edisi Kesepuluh (Jilid I)**, Terjemahan oleh Bambang Iriana Djajaatmadja, PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 132.

⁵*Ibid.*, hlm. 133

⁶Boer Mauna,*op.cit.* hlm 24

Unsur ini menjelaskan bahwa negara harus memiliki kekuatan untuk mengatur negaranya secara eksternal. Bentuk-bentuk kedaulatan eksternal yang dimaksud ini dapat berupa kerjasama antar negara. Bentuk yang digunakan oleh negara-negara dalam melaksanakan kerjasama ini dengan membuat perjanjian internasional. Di lingkungan internasional, perjanjian internasional itulah yang digunakan untuk hampir setiap jenis perbuatan hukum, atau transaksi, mulai dari persetujuan yang sifatnya bilateral semata-mata antara negara-negara sampai suatu perjanjian yang paling pokok seperti instrumen konstitusi multilateral sebuah organisasi internasional (misalnya, Charter Perserikatan Bangsa-Bangsa 1945).⁷

Perjanjian internasional sendiri dapat dikatakan adalah dasar dari perbuatan hukum dari para pihak yang melakukan kerjasama internasional. Para pihak dalam traktat sendiri dapat berupa negara dengan negara, negara dengan organisasi internasional, maupun antar organisasi internasional. Kekuatan mengikat traktat sendiri didasari oleh kebiasaan internasional yang mengakui asas *pacta sunt servanda* bahwa para pihak sepakat untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban yang ditetapkan dalam traktat dengan iktikad baik.

Nama-nama dari perjanjian internasional sendiri ada beberapa macam sesuai dengan prosedur pembuatan, para pihaknya, sifat, dan fungsinya. Nama-nama perjanjian internasional yang dimaksud antara lain: (1) Konvensi (*Convention*); (2) Protokol (*Protocol*); (3) Perjanjian (*Aggrement*); (4) Persetujuan (*Arrangement*); (5) *Proces-Verbal*; (6) Statuta (*Statute*); (7) Deklarasi

⁷ Starke, J.G., *op. cit.*, hlm 583.

(*Declaration*); (8) *Modus Vivendi*; (9) Pertukaran Nota (*Exchange of Notes* atau *Exchange of Letters*); (10) *Final Act*; (11) *General Act*.⁸

Perjanjian-perjanjian internasional yang bersifat hubungan multilateral biasanya menghasilkan bentuk perjanjian internasional yaitu konvensi. Umumnya konvensi ini dibuat dalam hal-hal yang bersifat universal. Konvensi biasanya bersifat *law-making* artinya merumuskan kaidah-kaidah hukum bagi masyarakat internasional.⁹

Salah satu konvensi yang bersifat *law-making* sendiri adalah Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951. Persoalan pengungsi telah ada sejak lebih kurang abad ke-20. Persoalan tersebut pertama kali timbul ketika terjadi Perang Rusia (ketika revolusi di Rusia), yaitu ketika para pengungsi dari Rusia berbondong-bondong menuju ke Eropa Barat. Pada awal perang dunia ke-2, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) membentuk badan yang mengurus pengungsi untuk membantu orang Eropa yang terpecah karena konflik tersebut.¹⁰ Badan PBB ini bernama *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Badan ini sendiri memiliki statuta yang dibentuk bersamaan dengan Konvensi Status Pengungsi 1951.

Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951 merupakan kepedulian masyarakat internasional untuk mengatasi masalah pengungsi. Diawali dengan konvensi itulah maka pengaturan pengungsi masuk ke dalam ranah hukum internasional. Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951 sendiri sangat berkaitan erat dengan Hak

⁸*Ibid.*, hlm 586.

⁹Boer Mauna, *op.cit.* hlm 91

¹⁰UNHCR, 2001, **Sejarah UNHCR** (*online*), <http://www.unhcr.or.id/id/tentang-unhcr/sejarah-unhcr>, (18 Februari 2014)

Asasi Manusia (HAM) karena mengatur hak-hak yang akan diperoleh dalam statusnya sebagai pengungsi.

Liga Bangsa-Bangsa (LBB) telah menentukan kriteria untuk disebut sebagai pengungsi, yaitu :

1. Seseorang/sekelompok orang disebut sebagai pengungsi jika keberadaannya di luar negara tempat mereka semula berada sebagai warga negara/bertempat tinggal.
2. Seseorang/sekelompok orang disebut pengungsi jika dapat dibuktikan tidak terdapat lagi perlindungan dari negara asalnya.¹¹

Pada jaman Liga Bangsa-Bangsa (LBB) ini karakteristik perlindungannya terdapat dalam perjanjian bersifat hanya berlaku pada beberapa negara tertentu saja.

Berbeda dengan pengaturan saat era Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Pengaturan pengungsi di era Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) terakomodir baik dalam Konvensi maupun Protokol.¹² Dalam era PBB ini juga terakomodir pengaturan dan perlindungan mengenai pengungsi dalam *Convention on the Status of Refugees* pada tahun 1951. Konvensi ini juga ditambahkan dengan *Protocol Relating to the Status of Refugees* pada tahun 1967 untuk melengkapi Konvensi tahun 1951. Istilah pengungsi sebagaimana tercantum dalam instrument internasional terdapat dalam Pasal 1, Pasal 1A (2) Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951. Disamping itu terdapat dalam Paragraf 6A (1), Paragraf 6A (2), dan Paragraf 6B Statuta UNHCR.¹³

Dalam pembahasan mengenai pengungsi, maka akan juga dibahas mengenai suaka maupun pencari suaka. Suaka adalah penganugerahan

¹¹Wagiman, **Hukum Pengungsi Internasional**, PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 86

¹²*Ibid*, hlm 89

¹³*Ibid*, hlm 90

perlindungan dalam wilayah suatu negara kepada orang-orang dari negara lain yang datang ke negara bersangkutan menghindari pengejaran atau bahaya besar.¹⁴ Pada draft yang dibuat UNHCR suaka diartikan sebagai pengakuan secara resmi oleh negara bahwa seseorang adalah pengungsi dan memiliki hak dan kewajiban tertentu.¹⁵ Hal ini menjelaskan bahwa sebelum seseorang/sekelompok orang mendapatkan hak dan kewajiban sebagai pengungsi di negara/wilayah lain, maka dia harus mendapatkan suaka dari negara lain tersebut. Dalam Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951 sendiri tidak diatur secara jelas mengenai suaka, tetapi dasar hukum dalam perlindungan suaka di negara lain tercantum pada Pasal 14 ayat (1) Deklarasi PBB yang berbunyi “*Everyone has the right to seek and enjoy in other countries asylum from persecution.*” Oleh karena itu, seluruh negara baik yang menjadi peserta Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951 maupun bukan peserta wajib melindungi seseorang/sekelompok orang yang mendapatkan ancaman dari negara asalnya.

Perlindungan bagi pengungsi yang dimaksud adalah perlindungan saat pengungsi hendak masuk ke suatu negara maupun saat pengungsi tersebut sudah masuk ke suatu negara. Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951 memberikan hak kepada pengungsi untuk masuk ke suatu negara tanpa dokumen. Negara dilarang mengusir para pengungsi tersebut sesuai amanah dari Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951. Namun, hal tersebut telah dilanggar oleh Australia. Pada bulan Desember 2013 ditemukan sekitar 48 pencari suaka asal Sudan dan Somalia yang

¹⁴*Ibid*, hlm 92

¹⁵*Ibid*

mendarat di Pulau Rote.¹⁶ Para pencari suaka ini dikabarkan telah diusir oleh Angkatan Laut (AL) Australia yang berusaha untuk memasuki wilayah negara Australia dan akhirnya para pencari suaka ini harus kembali ke perairan Indonesia. Selain itu, Seorang pencari suaka dari Somalia mengatakan kepada *Australian Broadcasting Corporation* bahwa anggota angkatan laut Australia menyemprotkan zat yang membuat matanya pedih, dan dia terjatuh ke pipa panas sehingga tangannya mengalami luka bakar. Dugaan penganiayaan ini dikatakan terjadi dalam operasi maritim Australia untuk memaksa sebuah kapal yang membawa pencari suaka dari Indonesia untuk kembali ke perairan Indonesia.¹⁷ Hal ini merupakan pelanggaran seperti yang dikatakan oleh Menlu RI Marty Natalegawa seperti yang dikutip dalam situs berita <http://www.radioaustralia.net.au>: “Mengusir perahu pencari suaka adalah satu hal, namun adalah hal yang berbeda jika para pencari suaka itu kemudian dipindahkan ke sekoci dan kemudian ditunjukkan arah kembali yang harus mereka tempuh”¹⁸ Menteri Imigrasi Australia juga mengatakan, “Perahu yang datang itu akan dikembalikan ke perairan Indonesia atau pelabuhan-pelabuhan Indonesia. Itu yang kami maksud mengusir balik.”¹⁹ Bila dilihat dari hukum internasional, Australia sebagai negara peserta Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951 dianggap telah melanggar kewajiban yang diberikan oleh konvensi tersebut. Pengembalian

¹⁶Wahyu Dwi Anggoro, 2014, **AL Australia Usir Kapal Pencari Suaka ke Wilayah RI** (*online*), <http://international.okezone.com/read/2014/01/07/413/922787/al-australia-usir-kapal-pencari-suaka-ke-wilayah-ri> , (19 Februari 2014)

¹⁷Mercer, Phil., 2014, **Australia Bantah Klaim Penganiayaan Para Pencari Suaka** (*online*), <http://www.voaindonesia.com/content/australia-bantah-klaim-penganiayaan-para-pencari-suaka/1841654.html> , (20 Februari 2014)

¹⁸Radio Australia, 2014, **Cegat Perahu Pencari Suaka, Australia Diduga Keluarkan Tembakan Peringatan** (*online*), <http://www.radioaustralia.net.au/indonesian/2014-01-16/cegat-perahu-pencari-suaka-australia-diduga-keluarkan-tembakan-peringatan/1248776> , (20 Februari 2014)

¹⁹*Ibid.*,

perahu pencari suaka oleh Australia melanggar asas pasal 33 ayat (1) Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951:

Tidak satu pun Negara Peserta dapat mengeluarkan atau mengembalikan seorang pengungsi dalam cara apa pun ke perbatasan wilayah apabila kehidupan atau kebebasannya terancam karena alasan rasnya, agamanya, kewarganegaraannya, keanggotaannya pada suatu kelompok sosial tertentu atau pendapat politik tertentu.

Sebenarnya, Australia selama bertahun-tahun dalam mengatasi permasalahan pengungsi telah melakukan kerjasama dengan negara lain. Australia dan Papua Nugini telah membuat perjanjian baru mengenai para pencari suaka yang datang dengan kapal akan dikirim ke Pulau Manus di Papua Nugini untuk diproses. Bila mereka dinyatakan sebagai pengungsi, maka mereka akan dimukimkan di Papua Nugini. Akan tetapi, bila dinyatakan bukan pengungsi, mereka akan dipulangkan ke negeri asal atau dikirim ke negara lain.²⁰ Perlakuan seperti ini tidak lagi dilakukan oleh Australia karena pemerintah Australia tidak melakukan klasifikasi lagi terhadap para pencari suaka yang datang melalui perahu. Pemerintah Australia langsung memulangkan para pencari suaka tanpa adanya kesempatan bagi mereka untuk memberi keterangan atas pelarian mereka dari negaranya. Hal inilah yang dilarang dalam hukum internasional dan terkandung dalam prinsip *non-refoulement*. Oleh karena itu, perlu dikaji lebih dalam mengenai kewajiban dan tanggung jawab Australia sebagai negara peserta Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951.

Berkenaan dengan hal tersebut dirasa perlu melakukan penulisan untuk mengetahui pentingnya perlindungan pencari suaka maupun pengungsi yang

²⁰ Tri Inaya Zahra, **Pemindahan Pencari Suaka (*Transfer of Asylum Seeker*) Dalam Hukum Internasional (Studi Kasus Pemindahan Pencari Suaka Dari Australia ke Malaysia dan Papua Nugini)**, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014, hlm 58.

dilakukan oleh negara lain berdasarkan pada Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951, melalui sebuah penelitian lebih lanjut berjudul: **“PENGUSIRAN PENCARI SUKA OLEH AUSTRALIA MENURUT KONVENSI STATUS PENGUNGSY TAHUN 1951 (*THE 1951 CONVENTION RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES*)”**.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Apa dasar pertimbangan hukum Australia melakukan pengusiran terhadap para pencari suaka ?
2. Apakah pengusiran pencari suaka oleh Australia dapat dibenarkan menurut Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951 ?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Meneliti dan menganalisis dasar pertimbangan hukum Australia melakukan pengusiran terhadap para pencari suaka.
2. Meneliti dan menganalisis pengusiran pencari suaka oleh Australia menurut Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Pengungsi Internasional mengenai perlindungan pencari suaka maupun pengungsi dalam hukum internasional.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah selaku perangkat negara yang menjalankan tugasnya sebagai subyek hukum internasional dalam memberikan perlindungan terhadap pencari suaka maupun pengungsi di dunia internasional.

b. Bagi Mahasiswa dan Masyarakat

Penelitian ini diharapkan juga dapat dijadikan sebagai referensi bagi mahasiswa dan masyarakat dalam memberikan masukan kepada pemerintah terhadap kebijakan-kebijakan dalam menangani pencari suaka dan pengungsi.

c. Bagi Pencari Suaka dan Pengungsi

Penelitian ini diharapkan dapat membantu pencari suaka maupun pengungsi untuk memperoleh hak dan melaksanakan kewajibannya sebagai pencari suaka dan pengungsi di negara lain.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I PENDAHULUAN

Bab I berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Pada bab II akan diuraikan pengertian-pengertian dasar maupun teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian. Dalam bab ini akan dibahas mengenai pengertian pencari suaka dan pengungsi, prinsip umum

hukum pengungsi internasional, penjelasan mengenai Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951, dan penjelasan mengenai UNHCR.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab III akan diuraikan cara pelaksanaan penelitian, mulai dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis bahan hukum, teknik memperoleh bahan hukum, teknik analisis bahan hukum, dan definisi konseptual.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab IV akan dijelaskan hasil dan pembahasan dari penelitian sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini yang dihubungkan dengan kajian-kajian sebagai pendukung dalam penyusunan skripsi. Analisis data sendiri akan dibagi dalam beberapa sub bab yang tentu akan disesuaikan dengan kebutuhan dan tujuan penelitian sehingga memudahkan penulis dalam melaksanakan pembahasannya.

BAB V PENUTUP

Bab V berisi kesimpulan dan saran sehubungan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian.