

BAB III

KETENTUAN PERLINDUNGAN PEMOHON

SUAKA DI INDONESIA

A. Hak-hak pemohon suaka

Hak terpenting pencari suaka di negara tujuan adalah pemenuhan kebutuhan pokok yang bersifat fisik dan material, yaitu makan, minum, dan pakaian. Sementara itu, kewajiban pencari suaka adalah menaati peraturan yang berlaku di negara tujuan, sekalipun berbeda dengan negara asalnya.

Terdapat beberapa hak yang harus diberikan oleh negara tujuan kepada para pencari suaka, yaitu sebagai berikut:

1. Pengamanan harta benda

Harta kekayaan pencari suaka harus mendapat pengamanan dari pihak negara tujuan agar tidak diganggu oleh pihak-pihak lain, termasuk sesama pencari suaka. Bagian dari aturan harta benda para pencari suaka adalah dilarangnya mereka dari menggunakan harta bendanya secara sembarangan.

2. Penyatuan keluarga

Para pencari suaka berhak disatukan dengan kerabat-kerabatnya. Penyatuan ini merupakan kewajiban negara asal, sebagaimana dikatakan Nabi Muhammad SAW., *barang siapa memisah-misahkan antara seorang ibu dengan anaknya maka Allah akan memisahkan antara dia dengan orang-orang yang dicintainya di hari kiamat.*

3. Perlindungan khusus untuk anak-anak¹

Keturunan atau anak-anak pencari suaka mendapat hak-hak anak dari negara tujuan sehingga mereka diberikan hak-hak yang diberikan kepada anak-anak di negara tujuan. Di antara hak anak, selain hak pokok, adalah mendapat pendidikan, mendapat fasilitas tumbuh kembang, dan hak-hak lain yang melekat pada anak-anak.

4. Kebebasan berkeyakinan dan beribadah

Para pencari suaka harus diberikan kebebasan berkeyakinan dan beribadah sesuai dengan akidah masing-masing. Negara tujuan berkewajiban menyediakan fasilitas untuk

¹ Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam*,h. 230.

pelaksanaan ibadah sesuai dengan keyakinan para pencari suaka. Dalam hal ini negara tujuan berkewajiban menyediakan tempat-tempat ibadah bagi para pencari suaka.

5. Tempat tinggal yang layak

Para pencari suaka, seperti para pengungsi, berhak mendapat tempat tinggal (pengungsian) yang layak, seperti tersedia tempat tidur yang layak, sanitasi yang memadai, dan sarana-sarana yang dibutuhkan lainnya.

6. Mendapat perlindungan hukum yang adil

Pencari suaka harus dilindungi dari tindakan-tindakan dzalim pihak lain di negara tujuan. Apabila terjadi sengketa perdata antara pihak pencari suaka dengan penduduk negara tujuan, pengadilan setempat wajib memperlakukan mereka secara adil.²

Dalam hukum internasional, hak negara secara umum untuk memberikan suaka di dalam perwakilan asing tidak diakui. Suaka dapat diberikan di gedung perwakilan asing dalam tiga hal yang luar biasa:

² Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam*, h. 231.

- a. Suaka dapat diberikan, untuk jangka waktu sementara, kepada perorangan yang memang secara fisik dalam bahaya karena adanya kekerasan masal atau dalam hal seorang buronan yang dalam bahaya karena melakukan kegiatan politik terhadap negara setempat
- b. Suaka dapat juga diberikan dimana di negara itu terdapat kebiasaan yang sudah lama diakui dan mengikat
- c. Suaka juga dapat diberikan jika terdapat perjanjian khusus antara negara dimana penerima suaka berasal dan negara dimana terdapat perwakilannya³

Konvensi wina 1961 tidak memuat ketentuan-ketentuan mengenai suaka, meskipun Pasal 41 (3) menyebutkan tentang persetujuan khusus yang dapat memberikan peluang terhadap pengakuan secara bilateral, hak untuk memberikan suaka kepada pengungsi politik di dalam lingkungan perwakilan asing. Perumusan dalam Pasal 41 (3) tersebut di buat sedemikian samar

³ Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*,h. 76.

agar memungkinkan suaka diplomatik diberikan baik atas dasar instrumen yang ada maupun hukum kebiasaan.⁴

Hak suaka mengandung 3 (tiga) komponen, yaitu:

- 1) Masuknya seseorang kedalam suatu teritori tertentu, dengan asumsi ia mencari suaka (dalam bahasa hukum, ini disebut *ijab*), yang kemudian dijawab dengan persetujuan negara tujuan (dalam bahasa hukum, disebut *qabul*).⁵
- 2) Pemberian izin kepada pencari suaka untuk menetap di wilayah negara tujuan. Ini melahirkan 2 (dua) implikasi penting, yaitu:
 - a) Pencari suaka tersebut tidak boleh di pulangkan ke negaranya
 - b) Pencari suaka tersebut tidak boleh diekstradisi ke suatu negara atau pihak lain yang memintanya, apabila hal ini akan berakibat hukuman atau penganiayaan bagi pencari suaka tersebut.

⁴ Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*,h. 63.

⁵ Ahmad Abou ElWafa, *Hak-Hak Pencarian Suaka dalam Syariat Islam dan Hukum Internasional (Suatu Kajian Perbandingan)*,h. 16.

- 3) Pencari suaka itu tidak boleh dihukum lantaran memasuki wilayah negara tersebut secara ilegal, hal ini dibenarkan menurut konsep alasan darurat yang mendorong pencari suaka itu lari dari negaranya ke negara lain karena menghindari penganiayaan yang akan dialami diri yang bersangkutan.⁶

B. Syarat-syarat Pemberian Suaka

Dalam kajian ketatanegaraan Islam, suaka politik diberikan kepada pihak peminta (pengungsi) dengan beberapa syarat berikut:

1. Pencari suaka berada di negara Islam atau di wilayah yang tunduk kepada negara Islam. Penyebutan negara Islam dalam hal ini merujuk pada wilayah-wilayah yang menerapkan syariat Islam dan seluruh penduduknya, baik muslim dan non-muslim, berada dalam perlindungan hukum yang didasarkan pada doktrin Islam.

⁶ Ahmad Abou El-Wafa, *Hak-Hak Pencarian Suaka dalam Syariat Islam dan Hukum Internasional (Suatu Kajian Perbandingan)*, h. 17.

2. Motif mendapatkan suaka politik. Suaka politik diberikan kepada seseorang atau kelompok yang sengaja ingin mencari perlindungan politik dari negara yang ditujunya. Dalam hal ini, pencari suaka bukan sekelompok orang yang dengan sengaja mengajukan menjadi warga negara yang dituju.
3. Persyaratan yang berkaitan dengan motif mendapatkan suaka terdapat perbedaan antara konsep suaka politik Islam dan yang ada dalam konvensi 1951 dan protokol 1967 tentang status pengungsi yang membatasi pengertian pengungsi pada orang yang lari dari negaranya karena takut akan penindasan yang menimpanya. Konsep pencari suaka politik Islam lebih luas sekadar pengungsi.
4. Pencari suaka tidak memungkinkan lagi mendapat perlindungan dari negara asal. Selain tidak mungkin pencari suaka menolak diberi tawaran oleh negara asalnya untuk mendapatkan perlindungan.

5. Pemberian suaka tidak merugikan negara yang menjadi tujuan, seperti seseorang yang meminta suaka akhirnya menjadi mata-mata bagi negara asalnya.⁷

C. Etika Negara Tujuan Pencari Suaka

Etika negara tujuan tertera dalam al-qur'an surat Al-Hasyr ayat 9:

وَالَّذِينَ تَبَوَّءُوا الدَّرَ وَالْأَيْمَانَ مِنْ قَبْلِهِمْ يُحِبُّونَ مَنْ هَاجَرَ إِلَيْهِمْ وَلَا يَجِدُونَ فِي صُدُورِهِمْ حَاجَةً مِمَّا أُوتُوا وَيُؤْثِرُونَ عَلَىٰ أَنْفُسِهِمْ وَلَوْ كَانَ بِحِمِّ خِصَاصَةً, وَمَنْ يُوقِ شُحَّ نَفْسِهِ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

“dan orang-orang (ansar) yang telah menempati kota madinah dan telah beriman sebelum (kedatangan) mereka (muhajirin), mereka mencintai orang yang berhijrah ke tempat mereka. Dan mereka tidak menaruh keinginan dalam hati mereka terhadap apa yang mereka diberikan kepada mereka (muhajirin); dan mereka mengutamakan (muhajirin), atas dirinya sendiri, meskipun mereka juga memerlukan. Dan siapa yang dijaga dirinya dari kekikiran, maka mereka itulah yang beruntung.” (Q.S. Al-Hasyr (59):9)

Sedikitnya terdapat lima etika dasar negara tujuan terhadap para pencari suaka, yaitu sebagai berikut.

⁷ Ija Suntana, “Politik Hubungan Internasional Islam (Siyasah Dauliyah),h. 224.

1. Negara tujuan harus bersikap senang dan gembira atas kedatangan para pencari suaka dan memperlakukan mereka secara baik.
2. Memerhatikan kebutuhan hidup mereka secara layak dan diutamakan.
3. Memperlakukan secara setara terhadap setiap pendatang yang mencari suaka tanpa membedakan berdasarkan pertimbangan ras, kekayaan, agama, atau yang lainnya.
4. Terlarang memberikan penolakan terhadap para pencari suaka dari negara-negara yang terkena krisis dan kelaparan.⁸

D. Aturan Utama Suaka Politik

1. Larangan pemulangan

Pemulangan atau pengembalian pencari suaka ke negara asalnya yang kondisi dan situasinya mengancam jiwanya dilarang secara keras dalam syariat Islam. Karena terlarangnya

⁸ Ija Suntana, “*Politik Hubungan Internasional Islam (Siyasah Dauliyah)*,” h 225.

memulangkan pencari suaka yang terancam keselamatan jiwanya, al-syaibani berpendapat bahwa wajib melawan negara yang mengancam melakukan tindakan militer agar pencari suaka diekstradisi ke negara asalnya.

2. Larangan menangkap pengungsi ilegal

Pengungsi atau pencari suaka yang masuk ke negara tujuan secara ilegal dilarang ditangkap dan dipenjara. Hukum asal tinggal bagi warga asing adalah terlarang, kecuali ada izin resmi dahulu. Izin tinggal untuk orang asing (visa) merupakan hal yang tidak diharuskan bagi mereka yang datang ke suatu negara tujuan karena dalam rangka mencari suaka akibat ancaman keselamatan mereka di negara asalnya.

Menurut para ahli tata negara islam terdapat empat jenis manusia yang diperbolehkan masuk ke suatu negara tanpa izin (visa) untuk tinggal:

- a. Duta besar dan pedagang
- b. Orang yang menurut kebiasaan harus dibebaskan
- c. Seorang yang diutus khusus oleh suatu negara (delegasi)

d. Orang yang meminta perlindungan keamanan dan keselamatan

3. Larangan diskriminasi

Suaka politik diberikan kepada siapa saja yang memintanya tanpa memandang agama, kebangsaan, status ekonomi, jenis kelamin, atau status lainnya. Perbedaan merupakan fakta alami (kodrat alam) yang secara sengaja diciptakan oleh tuhan, namun bukan untuk dipilah-pilah atau dipilih-pilih, sebagaimana tertera dalam al-qur'an surat Ar-Rum ayat 22:

وَمِنْ آيَاتِهِ خَلْقُ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَخْتِلَافُ أَلْسِنَتِكُمْ وَالْوَالِدَاتُ إِذَا فِي

ذَلِكَ لآيَاتٍ لِّلْعَالَمِينَ

“Dan di antara tanda-tanda (kebesaran)-Nya ialah penciptaan langit dan bumi, perbedaan bahasamu dan warna kulitmu. Sungguh, pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi orang-orang yang mengetahui.” (Q.S Ar-Rum [30]: 22)

4. Fleksibilitas aturan

Hukum suaka politik memiliki karakter hukum interaksi manusia dengan manusia (muamalah), yaitu dipengaruhi oleh

situasi dan kondisi. Sehubungan dengan itu, kaidah hukum Taghayyur Al-Ahkam Bi Taghayyur Al-Zaman (perubahan hukum akibat perubahan kondisi) menjadi pegangan tujuan dalam memperlakukan pengungsi. Selain itu, hadis Nabi yang menyatakan, “kalian lebih tahu urusan dunia kalian,” harus dipertimbangkan sebagai pegangan mengatur pengungsi.⁹

E. Larangan pemberian suaka

1. Suaka kepada pelaku kejahatan nonpolitik

Suaka terlarang diserahkan seseorang atau kelompok yang secara jelas sebagai pelaku tindak kejahatan yang hukumannya sudah pasti, seperti pencurian, pembunuhan, perampokan, dan penganiayaan. Doktrin ketatanegaraan Islam melarang keras pemberian suaka kepada pelaku kejahatan korupsi sehingga koruptor distatuskan sebagai pelaku kejahatan bersama yang tidak dapat dilindungi oleh siapapun.

⁹ Ija suntana, “*Politik Hubungan Internasional (Siyasah Dauliyah)*”, h. 227.

2. Suaka kepada pelaku kejahatan yang disepakati dalam perjanjian internasional

Suaka terlarang diberikan kepada orang atau kelompok yang termuat dalam nota perjanjian internasional, yang secara hukum tidak bertentangan dengan kebenaran universal (syariat). Nabi Muhammad SAW. Melarang keras kepada setiap penduduk madinah untuk memberikan perlindungan kepada orang atau pihak yang dalam perjanjian dengan pihak luar disebut untuk tidak dilindungi dan tidak bertentangan dengan syariat. Sehubungan dengan itu, suatu negara berkewajiban mengekstradisi seseorang atau kelompok yang datang mencari suaka karena telah terikat perjanjian internasional dengan negara asal.¹⁰

¹⁰ Ija suntana, "*Politik Hubungan Internasional (Siyasah Dauliyah)*", h.232.

F. Penghentian Suaka

Suaka dihentikan atau dicabut karena tiga hal berikut.

1. Diterimanya pencari suaka sebagai warga negara tujuan

Hak-hak yang diterima sebagai pengungsi berubah dari orang yang bersangkutan menjadi hak-hak sebagai warga negara. Pencari suaka yang telah berubah kewarganegaraannya menjadi warga negara tujuan mendapatkan hak utuh sebagai warga negara, tidak lagi sebagai pengungsi, baik yang menyangkut sandang, pangan, papan, maupun pengamanan. Pembiaran pencari suaka yang telah menjadi warga negara tujuan merupakan tindak kezaliman dan penelantaran.

2. Tindakan berbahaya pencari suaka

Suaka yang dihentikan kepada seseorang atau sekelompok pencari suaka yang melakukan tindakan berbahaya yang mengancam keamanan dan stabilitas negara. Dalam al-qur'an dinyatakan, jika kamu khawatir akan terjadi pengkhianatan oleh suatu kelompok maka kembalikanlah perjanjian itu kepada mereka secara jujur. Allah tidak menyukai orang-orang yang berkhianat, (Q.S. Al-Anfal:58)

3. Permintaan penghentian oleh pencari suaka

Suaka dapat dihentikan atau dicabut karena pihak pencari suaka sudah tidak memerlukan suaka dari suatu negara. Setelah perjanjian hudaibiyah ditandatangani, ustman bin affan dengan sejumlah orang pergi ke mekkah dan ditangkap oleh sekelompok orang quraisy. Lalu walid bin al-mughirah memberikan perlindungan (suaka) kepada ustman. Tidak lama setelah itu ustman menyatakan kepada al-walid agar dirinya dilepas dari suaka al-walid. Akhirnya, al-walid melepaskan suaka dan meminta agar ustman mengumumkannya di dalam masjidil haram, seperti al-walid mengumumkan pemberian suaka kepadanya.¹¹

G. Penanganan pencari suaka, pengungsi, dan imigran gelap

Di indonesia, lembaga suaka diakui untuk pertama kali pada tahun 1956 dengan dikeluarkannya surat edaran perdana menteri no.11/P.M./1956 tentang “perlakuan pelarian politik” pada 2 september 1956. Selanjutnya, pada 1998, atau 42 tahun

¹¹ Ija Suntana, *Politik Hubungan Internasional Islam (Siyasah Dauliyah,h. 233.*

kemudian, pengakuan lembaga suaka dimantapkan oleh MPR dalam ketetapannya No.XVII/MPR/1998, 13 November 1998 Tentang HAM, yang mengakui hak seseorang guna “mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain”, sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 deklarasi HAM yang dilampirkan pada ketetapan tersebut. Setahun kemudian, prinsip lembaga suaka yang digariskan oleh MPR tersebut dikukuhkan sebagai ketentuan yuridis dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM (Pasal 28). Dengan demikian, di tingkat nasional pun lembaga suaka telah memperoleh tumpuan yang kokoh karena telah diinkorporasikan dalam undang-undang.

Pengakuan, penghormatan, dan perkembangan lembaga suaka di tingkat internasional yang merupakan lembaga hukum kebiasaan internasional, serta pengakuan lembaga tersebut dalam peraturan perundang-undangan Indonesia sendiri menunjukkan semakin meningkatnya kesadaran masyarakat bangsa-bangsa, termasuk masyarakat Indonesia akan pentingnya penghormatan prinsip lembaga suaka yang telah diterima secara universal itu. Perkembangan seperti ini sejalan dengan semakin meningkatnya

kepedulian bangsa-bangsa pada pentingnya penghormatan pada hak asasi manusia, yang pelanggarannya merupakan sebab utama timbulnya situasi yang mendorong seseorang dengan terpaksa mencari suaka di negara lain. Masalah suaka merupakan persoalan yang sangat serius yang dihadapi oleh masyarakat internasional yang penanggulangannya memerlukan kerja sama masyarakat internasional secara keseluruhan pula.

Mengingat demikian pentingnya masalah suaka dalam hubungan antarbangsa sebagaimana digambarkan di atas, agar lebih terjamin koordinasi antarinstansi pemerintah dan swasta, serta kepastian hukum, maka melalui UU No.37/1999 telah mengatur pula mengenai pemberian suaka dan masalah pengungsi (Bab VI Pasal 25-27 yang antara lain:¹²

Pasal 25

“kewenangan pemberian suaka kepada orang asing berada di tangan presiden dengan memerhatikan pertimbangan menteri. Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud di atas diatur dengan keputusan presiden.”

¹² Syahmin, *Hukum Diplomatik dalam Kerangka Studi Analisis*,h. 251.

Dalam pemberian suaka di Indonesia presiden dan menteri harus mempertimbangkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pencari suaka atau pengungsi. Meskipun UNHCR memiliki prosedur dalam penentuan status pengungsi atau *refugee status determination* (RSD), pemerintah yaitu presiden dan menteri terkait tetap bekerjasama dalam menentukan keputusan pemberian suaka.

Pasal 26

“pemberian suaka kepada orang asing dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta dengan memerhatikan hukum, kebiasaan, dan praktik internasional”

Dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pencari suaka atau pengungsi. Instrumen hukum nasional tetap menerapkan sesuai dengan praktik internasional yang menjunjung tinggi nilai kemanusiaan. Dalam semua perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang suaka tidak ada yang bertentangan dengan hukum internasional karena semua menerapkan mengenai hak asasi manusia. Diantaranya yaitu terdapat dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Pasal 27

“presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memerhatikan pertimbangan menteri. Pokok-pokok kebijakan sebagaimana dimaksud di atas diatur dengan keputusan presiden”

Dalam penjelasannya ditegaskan bahwa pada dasarnya masalah yang dihadapi oleh pengungsi adalah kemanusiaan, sehingga penanganan yang dilakukan dengan sejauh mungkin menghindarkan terganggunya hubungan baik antara Indonesia dan negara asal pengungsi itu. Indonesia memberikan kerjasama kepada badan yang berwenang dalam upaya mencari penyelesaian masalah pengungsi itu.¹³

¹³ Syahmin, *Hukum Diplomatik dalam Kerangka Studi Analisis*, h.252.