

**BAB IV**

**ANALISIS PERLINDUNGAN HUKUM DAN IMPLEMENTASI  
PERLINDUNGAN HUKUM BAGI IMIGRAN SURIAH di EROPA**

**A. Perlindungan hukum HAM internasional terhadap imigran Suriah**

Sebagaimana telah diterangkan pada bab sebelumnya, bahwa Negara Suriah sejak memasuki Tahun 2011 mengalami krisis politik yang telah menyita perhatian bangsa-bangsa di dunia. Krisis politik tersebut terjadi karena benturan kepentingan antara kubu pemerintahan yang dipimpin Bashar Al-Ashad dan kubu oposisi yang berusaha menuntut kebebasan berdemokrasi yang lebih luas.

Bermula dari kota selatan Deraa, pada bulan Maret 2011 penduduk setempat berkumpul melakukan unjuk rasa yang menuntut agar pasukan keamanan Suriah membebaskan 14 mahasiswa yang telah ditangkap karena dituduh telah merongrong stabilitas keamanan Suriah dengan cara melakukan provokasi melalui tulisan di dinding, slogan terkenal dari pemberontakan rakyat di Tunisia dan Mesir: "Orang-orang ingin kejatuhan rezim". Para demonstran juga menyerukan demokrasi dan kebebasan yang lebih besar.

Meskipun kebrutalan pasukan keamanan dibawah komando Maher al Assad, dengan persenjataan lapis baja sejak akhir 2011 sampai sekarang terus melakukan rangkaian tindakan represif dan telah menimbulkan banyak korban jiwa, namun tidak mampu menghentikan gerakan anti pemerintah Suriah, bahkan yang terjadi sebaliknya, telah memunculkan sikap anti pemerintah di

berbagai kota di Suriah, diantaranya kota Baniyas, Homs, dan pinggiran kota Damaskus.

Selama terjadi pergolakan peperangan saudara di Suriah, PBB<sup>190</sup> mencatat lebih dari 220.000 warga Suriah tewas, jumlah tersebut tidak termasuk korban tewas dari pihak pemerintah yang berkuasa di bawah kendali Presiden Bashar Al-Assad. Situasi dan kondisi tersebut, telah mendorong sebagian rakyat Suriah dengan terpaksa harus meninggalkan negerinya (mengungsi) ke berbagai Negara di antaranya ke Negara-negara di Eropa, karena keamanan di Negeranya tidak lagi dapat menjamin keselamatan jiwanya. Hasil penelusuran penulis, PBB telah mencatat, tidak kurang dari 300.000 pengungsi tiba di Eropa.<sup>191</sup>

Uni Eropa (UE) menjadi wilayah tujuan pengungsi dari Suriah dikarenakan beberapa hal. *Pertama*, karena kedekatan geografis. *Kedua*, wilayah tersebut hanya dibatasi oleh laut Mediterania, sehingga hanya menggunakan kapal para pengungsi Mediterania Selatan dapat mencapai kawasan Eropa. Selain alasan geografis, perekonomian yang baik, juga menjadi alasan UE dipilih sebagai tempat tujuan para pengungsi. Italia, Yunani, dan Malta, merupakan Negara dekat pantai yang mudah dicapai, sehingga menjadi pintu masuk bagi pengungsi untuk menuju Negara kaya di Eropa seperti Jerman, Inggris, dan Prancis.

Berdasarkan data *Frontex* berikut jalur yang dilalui para pengungsi untuk memasuki wilayah Uni Eropa. Sebagian besar pengungsi Suriah menggunakan

---

<sup>190</sup> Adirini Pujayanti, *Isu Pencari Suaka dan Kebijakan Uni Eropa*, Jurnal Vol.VII, No.17/1/P3DI/September/2015.

<sup>191</sup> *Ibid.*

transportasi darat seperti bus dan mobil untuk mencapai Yunani melalui Turki. Setelah mencapai Eropa / Yunani, pengungsi Suriah melanjutkan ke Negara Swedia dan Jerman.

Masalah kemanusiaan yang dihadapi oleh para pengungsi Suriah ketika terpaksa keluar dari Negeranya dan masuk ke Negara orang lain merupakan masalah yang rumit dan kompleks sehingga tidak dapat dengan mudah saja dicari solusi terbaiknya. Awalnya imigran Suriah hanya ditempatkan di Negara-negara tetangga seperti Iran dan Libya namun kini mulai menyebar kewilayah Eropa terutama Jerman. Salah satu alasannya adalah untuk mendapatkan perlindungan dan menghilangkan pendengaran atas saudara-saudaranya yang sedang berada di medan perang. Akan tetapi, keinginan mereka untuk berada di Eropa tidak sepenuhnya mendapat tanggapan baik dari Negara-negara di benua tersebut.

Dalam kondisi demikian, perlu ada perangkat hukum HAM internasional yang memproteksi para imigran pada umumnya. Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan hal yang relatif baru. Sejak perjanjian Westphalia tahun 1648 sampai lahirnya Piagam Perserikatan bangsa-Bangsa (PBB) tahun 1945 belum menjadi agenda Internasional.

Baru beberapa dekade setelah Perang Dunia Kedua berakhir, masalah hak asasi manusia dibicarakan dalam pertemuan-pertemuan bilateral dan multilateral. Dalam pertumbuhannya, demikian pendapat Rita Maran hukum hak asasi manusia internasional dapat dianggap sebagai yang pertama membangun paradigm tentang arti penting hak asasi manusia. Hal tersebut

dilandasi pemikiran masa lalu bahwa persoalan moral dan hukum dipandang sebagai sesuatu yang terpisah. Berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional, hak asasi manusia bentuk konstituennya adalah hukum bukan politik.

Batu tonggak hukum hak asasi manusia terhitung sejak disahkannya Piagam PBB serta Deklarasi Universal HAM tahun 1948. Pada awalnya Deklarasi Universal HAM tahun 1948 tidak mengikat. Akan tetapi, ketika HAM Internasional ditujukan dalam berbagai bentuk perjanjian internasional secara mengikat bagi Negara pihak maka ia akan menjadi norma yang bersifat mengikat. Hal tersebut menjadi demikian karena berdasarkan kebiasaan internasional, karena ia di pakai sebagai landasan pembentukan norma-norma HAM internasional yang diwujudkan dalam berbagai bentuk perjanjian internasional yang secara hukum mengikat Negara-negara pihak. Dalam pembentukan norma-norma tersebut di gunakan berulang-ulang yang di sepakati oleh banyak Negara. Dikatakan sebagai kebiasaan hukum internasional karena seperti yang diketahui ada dua persyaratan yaitu praktek Negara dan dilakukan di banyak Negara secara berulang-ulang yang diterima sebagai hukum. Dalam hal ini yang mempraktekannya adalah HAM internasional. Sehingga kaidah-kaidah yang terdapat di dalam Deklarasi Universal HAM digunakan sebagai landasan untuk pembentukan hukum. Keterikatannya berdasarkan adanya pengakuan Negara-negara pihak, karena banyak digunakan oleh Negara yaitu dengan cara ratifikasi.

Esensi hukum hak asasi manusia internasional mengatur kemanusiaan universal tanpa terikat atribut ruang dan waktu tertentu.<sup>192</sup> Hal tersebut penting mengingat setiap Negara tidak tertutup kemungkinan membicarakan hukum hak asasi manusia dalam konteks domestiknya. Hak asasi manusia dalam konteks hukum pengungsi setidaknya berhubungan dengan tiga hal. Pertama, perlindungan terhadap penduduk sipil akibat konflik bersenjata. Kedua, perlindungan secara umum yang diberikan kepada penduduk sipil dalam keadaan biasa. Ketiga, perlindungan terhadap pengungsi baik IDP's maupun pengungsi lintas batas.

Hukum internasional telah meletakkan kewajiban dasar bagi tingkah laku Negara dalam melaksanakan perlindungan internasionalnya. Tindakan yang bertentangan dengannya akan melahirkan tanggung jawab internasional. Tanggung jawab internasional diartikan sebagai suatu perbuatan salah yang memiliki karakteristik internasional. Tanggung jawab demikian muncul manakala terdapat pelanggaran yang sungguh-sungguh terhadap hal-hal yang menyangkut perlindungan atas hak-hak asasi manusia, termasuk di dalamnya hak asasi pengungsi.

Terkait perlindungan pengungsi atau pencari suaka telah di atur oleh hukum HAM internasional seperti pada *Convention Relating to the Status of Refugees* 1951, *Declaration of Territorial Asylum Seeker* 1967, *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, dan *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*.

---

<sup>192</sup> Agus Fadhillah, *Pengantar Hukum Internasional dan Hukum Humaniter Internasional*, Elsam. Jakarta, hlm. 6-7.

Seperti pada Pasal 14 ayat (1) Deklarasi PBB tentang hak untuk mendapat perlindungan atau suaka di Negara lain yang berbunyi “*Everyone has the right to seek and enjoy in other countries asylum from persecution*” (Setiap orang memiliki hak untuk mendapatkan tempat perlindungan / suaka di Negara-negara lain sebagai akibat adanya tekanan) di Negara asalnya.

Terdapat juga pada Konvensi tahun 1951 berikut Protokolnya tahun 1967 yang secara substansial melindungi HAM pada pengungsi. Dengan demikian konvensi tersebut dikategorikan sebagai jenis-jenis HAM yang perlu dilindungi, khususnya bagi pengungsi. Konvensi 1951 tentang pengungsi mencantumkan juga daftar hak dan kebebasan asasi yang sangat dibutuhkan oleh pengungsi. Negara peserta konvensi wajib melaksanakan hak-hak dan kewajiban tersebut. Terdapat tahapan-tahapan yang harus dilaksanakan oleh Negara pihak. Pertama, pengungsi yang masuk ke suatu Negara tanpa dokumen lengkap mereka tidak akan dikenakan hukuman, selama mereka secepat-cepatnya melaporkan diri kepada pihak-pihak yang berwenang setempat. Biasanya di setiap Negara terdapat *processing centre* sendiri yang tidak dicampur dengan karantina imigrasi walaupun keduanya diurus oleh instansi yang sama yang khusus menangani orang asing.

Kedua, adanya larangan bagi Negara pihak untuk mengembalikan pengungsi atau mereka yang mengklaim dirinya sebagai pencari suaka ke Negara asal secara paksa. Hal ini berhubungan dengan prinsip, yang mutlak harus dipatuhi oleh Negara pihak yaitu tidak mengembalikan pengungsi ke Negara asal di mana ia merasa terancam keselamatan dan kebebasannya. Selain

yang mutlak seperti itu terdapat juga yang kondisionil, berupa pengusiran yang berarti pengembalian ke Negara asal atau dapat ke Negara mana saja. Negara pihak hanya boleh melakukan pengusiran apabila dilakukan atas pertimbangan keamanan nasional dan ketertiban umum.

Berdasarkan ketentuan di atas maka hak untuk mendapat perlindungan suaka di Negara lain termasuk kelompok hak asasi yang harus diakui secara universal karena tiap-tiap manusia memiliki hak inheren untuk hidup yang harus dilindungi oleh hukum. Serta telah di atur juga mengenai hak-hak dan kewajiban Negara peserta konvensi yang harus dilakukan kepada pengungsi tersebut. Oleh karena itu perlindungan hukum yang harus di berikan kepada imigran yang keluar dari Negeranya untuk mencari perlindungan di Negara lain dalam hal ini imigran Suriah haruslah di berlakukan hukum yang sama tentunya dengan menanggapi secara baik dari Negara-negara yang di datanginya dan tidak dapat di kembalikan ke Negara asalnya dimana keamanannya sedang terancam.

#### **B. Analisis implementasi perlindungan hukum bagi Imigran Suriah di Eropa**

Saat ini imigran Suriah lari dari Negara nya karena Negeranya sedang tidak aman. Para imigran Suriah lari ke Eropa di mana berharap untuk mendapatkan status pencari suaka atau pengungsi.

Belum konflik ini mereda, penduduk Negeri itu telah menginginkan keluar dari Negeranya dikarenakan tidak ada daerah yang disepakati sebagai *safe zone* dan *non-fly zone* oleh pihak yang saling bertikai. Awalnya, para

pengungsi dari Negeri itu dipindahkan ke Negara-negara tetangganya di timur tengah seperti Turki, Lebanon, Mesir, dan Yordania. Bahkan Turki memberlakukan *open door policy* yang menyebabkan beberapa wilayahnya dipadati oleh para pengungsi asal Suriah tersebut. Menurut UNHCR pada Juli 2015, jumlah pengungsi di beberapa negara di timur tengah telah melebihi 4 juta jiwa.<sup>193</sup>

Konflik peperangan yang terjadi di Suriah menimbulkan ketidakpastian atas keselamatan masyarakatnya. Hal ini menyebabkan jutaan warga Negara Suriah harus rela merubah status mereka menjadi pengungsi dan mencari perlindungan baik di dalam negeri terlebih lagi ke luar negeri.

Salah satu Negara yang menjadi penerima pengungsi Suriah adalah Uni Eropa. Uni Eropa adalah salah satu kawasan dunia yang paling stabil dari segi politik dan paling makmur. Negara-negara anggotanya mematuhi prinsip bahwa mereka harus menawarkan suaka bagi mereka yang lari akibat perang saudara atau tekanan politik. Tapi banyaknya peminta suaka yang tiba di Eropa kini jadi tantangan bagi politik pencari suaka Uni Eropa.

Dalam konflik ini terdapat kerjasama antara Uni Eropa dengan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam upaya menangani pengungsi Suriah di Eropa, dimana karena UNHCR adalah sebuah badan kemanusiaan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang bertujuan untuk melindungi dan memberikan bantuan kepada para pengungsi berdasarkan

---

<sup>193</sup> Uni Eropa Bahas Kebijakan Mengenai Pengungsi, diunduh dari [www.dw-world.de/dw/article/0,4131532,00.html](http://www.dw-world.de/dw/article/0,4131532,00.html).



permintaan pemerintah negaranya dan atau PBB.<sup>194</sup> Dalam praktiknya badan ini diberikan mandat untuk memimpin dan mengkoordinasikan langkah-langkah tertentu untuk melindungi pengungsi dan menyelesaikan permasalahan pengungsi di seluruh dunia. Karenanya secara sederhana UNHCR memiliki tujuan untuk melindungi hak-hak para pengungsi serta memastikan setiap pengungsi mendapatkan hak untuk memperoleh perlindungan.

*“...The agency is mandated to lead and co-ordinate international action to protect refugees and resolve refugee problems worldwide. Its primary purpose is to safeguard the rights and well-being of refugees...”<sup>195</sup>*

Saat ini media sosial telah hangat mengekspose berbagai cerita tentang *refugee* yang sebagian besar berada di Eropa. Jerman, Sweden, Inggris, Yunani dan Hungaria adalah salah satu dari Negara di benua Eropa yang kini hangat dibicarakan atas kebijakannya mengenai *refugee* yang masuk kedalam Negeranya. Tidak hanya melibatkan para aparat pemerintahnya akan tetapi juga rakyatnya. Jerman dan Yunani misalnya, dimana rakyatnya turut menyuarakan responnya terhadap kedatangan para *refugee* yang jumlahnya memang tidak dapat dikatakan sedikit.

Namun sebagaimana tujuan didirikannya UNHCR maka secara otomatis masalah ini telah diatur sedemikian rupa oleh badan tersebut. Nyatanya memang bukan hal yang mudah untuk menyelesaikan permasalahan para *refugee* untuk pindah kesetiap Negara yang diinginkan karena hal ini tentu berkaitan dengan kedaulatan setiap Negara untuk menentukan dan memutuskan

---

<sup>194</sup> Lihat, Guy S. Goodwin Gill, *Refugee Identity and Protection's Fading Prospect*, hlm.27.

<sup>195</sup> Di akses dari <http://www.unhcr.org>.

segala hal yang berkaitan dengan Negeranya. Oleh karena itu, berbagai sudut pandang muncul untuk menanggapi kedatangan para *refugee* di Negara-negara barat tersebut. Namun dua sisi yang paling nampak adalah pemikiran positif untuk menerima para *refugee* di Negeranya seperti Jerman akan tetapi sebaliknya, terdapat Negara yang juga menanggapi dengan kasar menanggapi kehadiran para *refugee* di negaranya seperti Yunani.

Ada berbagai alasan mengenai tanggapan setiap Negara diatas terhadap kedatangan para pengungsi di Negeranya. Dikutip dari berbagai media massa bahwa faktor utamanya adalah ketakutan atas doktrin terhadap kaum muslim yang selalu dikaitkan dengan tindak terorisme atau perilaku anarkis lainnya. Hal lain juga tercermin dari masalah jumlah penduduk, dimana jumlah penduduk Negara yang masih minim sedang luas wilayahnya masih luas tentu akan sukarela membuka kesempatan bagi para pengungsi untuk mencari suaka di Negara tersebut. Sedangkan bagi Negara yang telah memiliki populasi penduduk banyak seperti Inggris akan mengecilkan peluang bagi para pengungsi untuk mencari suaka di negaranya. Faktor diatas merupakan hal lumrah bagi setiap Negara untuk dipikirkan secara baik demi mempertahankan eksistensi Negeranya.

Menurut UNHCR pada desember 2014 bahwa para pengungsi asal Suriah telah mendapatkan penawaran *settlement* diberbagai Negara di Eropa, Amerika hingga Australia dengan kuantitas yang berbeda-beda setiap Negara. Sebanyak 4 juta lebih penduduk suriah yang telah memutuskan untuk mengungsi ke

Negara-negara belahan dunia lainnya dengan penyebaran telah menyentuh seluruh benua.<sup>196</sup>

### 1. *Resettlement* merupakan Solusi dari UNHCR

Tugas UNHCR adalah *Advocacy, assistance*, suaka dan migrasi, menjamin pemberian solusi yang berkelanjutan, perlindungan terhadap pengungsi serta respon sigap dalam keadaan darurat. Karenanya sesungguhnya UNHCR dibentuk sebagai sebuah manifestasi penegakan HAM di mana mempunyai peranan khusus dalam penegakan HAM yang menyangkut penanganan pengungsi. Berdasarkan mandat yang diberikan kepada UNHCR bahwa tugas yang diemban oleh organisasi ini merupakan tugas kemanusiaan yang mulia, yaitu memberikan perlindungan internasional dan mencari solusi terhadap masalah-masalah yang di hadapi oleh pengungsi.

Dalam melaksanakan fungsi UNHCR berupaya memudahkan pemulangan (*repatriasi*) secara suka rela para pengungsi dan reintegrasi ke dalam Negara asal mereka atau jika hal itu tidak memungkinkan, membantu mempermudah integrasi mereka di Negara pemberi suaka atau di Negara tempat mereka dimukimkan kembali (*resettlement*).

Menurut UNHCR "*Resettlement*" adalah penempatan baru tetap terutama pengungsi terluka, ke Negara ketiga yang mau menerima. Ini

---

<sup>196</sup> Di akses dari <http://www.unhcr.org>.

diharap memberi perlindungan penuh bagi pengungsi terkait dan membuka perspektif integrasi.

Bagi Jerman yang merupakan salah satu Negara yang banyak menerima imigran dari Suriah, program "*Resettlement*" bagi politik pengungsi Jerman hal yang baru. Peserta program *resettlement* atau program penempatan baru permanen, dijemput dari kamp pengungsi di Turki atau Tunisia dan langsung dibawa ke Jerman. Mereka boleh tinggal secara legal dan permanen. UNHCR sudah menerapkan program *resettlement* sejak bertahun-tahun. Tapi Jerman menyetujui kerjasama yang mengikat pada tahun 2011. Jerman merupakan mitra terpercaya bagi UNHCR karena itu menteri dalam Negeri 16 Negara bagian Jerman menjamin penerimaan permanen 300 pengungsi setiap tahunnya.<sup>197</sup>

Sambil berupaya menemukan solusi, UNHCR juga memberikan bantuan material untuk jangka pendek kecuali dalam situasi khusus. Kegiatan pemberian bantuan material UNHCR dilaksanakan melalui otoritas lokal atau nasional negara yang bersangkutan, badan PBB lain, lembaga Swadaya masyarakat (LSM) atau badan teknis swasta lainnya.<sup>198</sup>

Jumlah pengungsi dan imigran yang sampai di Eropa pada 6 bulan pertama di tahun 2015 telah meningkat sebanyak 80 persen dari periode yang sama pada tahun sebelumnya.<sup>199</sup> Bahkan awal masuknya para pengungsi Suriah ke Eropa melalui sepanjang perairan dengan mendarangi

---

<sup>197</sup> Dijelaskan menteri dalam negeri negara bagian Niedersachsen Uwe Schünemann musim gugur 2012

<sup>198</sup> Di akses <http://dipanugraha.org/2015/09/06/perang-di-suriah-dan-kisah-para-pengungsi/>

<sup>199</sup> Di akses dari <http://www.cnnindonesia.com/>

Negara-negara Eropa selatan menambah kesulitan dikawasan tersebut. Yunani contohnya, sebagai destinasi terbesar bagi para imigran dan pengungsi pada 6 bulan pertama di tahun 2015, saat ini tengah mengalami krisis ekonomi sehingga menolak peran lebih. Imigran dan pengungsi telah membanjiri bagian barat wilayah Balkan dari Yunani dan semenjak awal Juni, lebih dari 1.000 pengungsi telah memasuki wilayah tersebut setiap minggunya.<sup>200</sup> Yunani merasa lega setelah Jerman membuka kran bagi para pengungsi untuk memasuki Negeranya.

Permasalahannya kini adalah tidak semua anggota Uni Eropa punya pendapat sama soal cara menyelesaikan permasalahan imigran dan pengungsi ini. Namun, Uni Eropa telah meminta kepada seluruh anggotanya untuk membuka pintunya bagi para pengungsi yang akan datang diseluruh wilayah benua itu. Akan tetapi, tetap saja berbagai tantangan yang harus dihadapi para pengungsi saat mendiami salah satu negara di Eropa, tidak hanya bagaimana menyesuaikan diri dengan lingkungan barunya akan tetapi juga komentar dan kritikan bahkan tindakan dari penduduk asli Negara tersebut.<sup>201</sup> Seperti pada Polandia yang mengatakan tetap akan menerima lebih banyak pengungsi jika Uni Eropa memperketat perbatasan luarnya, namun dengan beberapa syarat. Salah satunya adalah memisahkan

---

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> Hal ini dibuktikan dengan salah satu pemberitaan media massa yang menyatakan kehadiran para demonstran di beberapa negara di Eropa timur seperti Republik Ceko, Polandia, dan Slovakia sebagai ancaman terhadap mereka karenanya mereka menolak kehadiran mereka di atas tanah kelahirannya tersebut. Hal ini jelas mereka lakukan agar aparat pemerintahnya mendengarkan keinginan dan keputusan rakyatnya. Di akses pada <http://dipanugraha.org/2015/09/06/perang-di-suriyah-dan-kisah-para-pengungsi/>.

pengungsi dari yang membutuhkan karena alasan ekonomi dan yang karena alasan keamanan.<sup>202</sup>

Kini setiap Negara di Eropa telah melakukan penjagaan ketat diwilayah perbatasannya untuk tetap mengendalikan peningkatan jumlah pengungsi yang masuk ke wilayahnya. Seperti yang dilakukan oleh Jerman, namun hal ini tidak berarti bahwa Jerman telah menolak kedatangan para pengungsi di Negaranya. Jumlah pengungsi masih mengalami peningkatan diwilayah Yunani, Italia dan Hungaria oleh karena itu, perlu relokasi diberbagai Negara yang masih dapat dihuni oleh para imigran. Permasalahan inilah yang di agendakan oleh Uni Eropa dalam rapat mendadak bersama seluruh anggotanya. Spesifiknya rapat tersebut membahas mengenai kuota bagi setiap Negara anggota untuk memberikan perlindungan kepada para pengungsi. Akan tetapi pertemuan tersebut tidak menghasilkan keputusan yang sesuai dengan harapan.<sup>203</sup>

UNHCR telah melaporkan sedikitnya 366 ribu imigran sudah menyeberangi laut mediterania ke Eropa. Mayoritas dari mereka menuju Eropa Barat terutama Jerman sebagai Negara penampung pengungsi terbanyak. Hal ini ternyata terjadi dikarenakan Jerman memiliki daya tarik sangat kuat bagi para pengungsi karena tiga pilar penting, yaitu demokrasi kuat, sejarah panjang penerimaan imigran, dan stabilitas ekonomi.

Dalam hal ini UNHCR akan terus berupaya memecahkan masalah pengungsi yang terus memasuki wilayah Eropa dengan melalui daratan

---

<sup>202</sup> Di akses pada <http://www.republika.co.id/>

<sup>203</sup> Menteri Luar Negeri dan Hubungan Eropa Luxembourg, Jean Asselborn, pada konferensi pers di Brussels, sesaat setelah rapat. Di akses pada <http://www.cnnindonesia.com/>

Yunani, Macedonia dan Serbia. Sesuai dengan kewenangannya, UNHCR meminta Negara-negara Eropa untuk membuat strategi penanganan imigran yang masuk ke Benua itu dalam jumlah besar. Menurutnya, semua Negara Eropa dan Uni Eropa harus bertindak bersama untuk memberikan dukungan kepada Negara-negara seperti Yunani. UNHCR juga menyerukan redistribusi pengungsi yang merata di Uni Eropa dan juga telah menghimbau kepada pemerintah di Uni Eropa untuk memastikan bahwa mereka menangani situasi ini dengan sensitif dan mematuhi kewajiban internasional.

2. *Dublin II Regulation* yang mengatur tentang Suaka Uni Eropa tidak dapat Mengesampingkan Prinsip *Non-Refoulement*

Berdasarkan Pasal 52 ayat (1) dan Pasal 53 ayat (1) Piagam, maka badan atau pengaturan regional dapat mengambil langkah-langkah atas masalah yang berkaitan dengan pemeliharaan keamanan dan perdamaian. Permasalahan terkait mobilitas pengungsi dan pencari suaka yang meninggalkan Negara asalnya untuk mencari perlindungan internasional, menjadi tanggung jawab Negara-negara di seluruh dunia. Dalam hal ini penegakkan hak asasi manusia dalam konteks hukum pengungsi dan HAM internasional setidaknya dapat dihormati dan dilaksanakan. Jika ternyata terdapat hukum internasional regional yang memiliki instrumen terkait dengan hal tersebut, maka badan regional berhak menentukan tindakan regional apa yang layak untuk diambil berdasarkan hukum internasional

regionalnya dalam menangani pencari suaka yang memasuki teritori regionalnya dan pengungsi lintas batas.

Pasal 52 ayat 1 Piagam memberikan salah satu syarat bagi dapat diterimanya keberadaan suatu organisasi regional secara hukum yaitu bahwa badan dan pengaturan regional tersebut tidak boleh bertentangan dengan prinsip dan tujuan PBB. Hal yang wajib dilihat disini adalah mengenai keterkaitan antara Pasal 52 dan Pasal 103. Pasal 103 menyatakan:

*“In the even of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail.”*

Berdasarkan Pasal tersebut dalam hal terjadi konflik antara kewajiban yang bersumber dari Piagam PBB dan kewajiban yang bersumber dari perjanjian internasional lainnya, maka Negara anggota PBB harus mengutamakan kewajiban yang bersumber dari Piagam.

*Dublin II Regulation* merupakan instrumen pokok yang menangani langsung mengenai sirkulasi keluar masuknya pencari suaka di Uni Eropa yang merupakan bentuk perjanjian internasional yang disepakati oleh 27 Negara Eropa. Jika dihubungkan dengan ketentuan Pasal 52 maka konsekuensinya adalah dalam kegiatan suatu organisasi regional, haruslah tidak bertentangan dengan prinsip dan tujuan PBB dalam Pasal 1 dan 2 Piagam, jika terdapat hal yang mengganggu pemenuhan kewajiban lain yang bersumber dari Piagam dan terjadi suatu pelanggaran di dalamnya,



maka Negara atau organisasi internasional tersebut dapat dikenai pertanggungjawaban. Hanya saja Negara anggota (PBB dan organisasi regional tersebut) harus mengutamakan pelaksanaan kewajiban yang bersumber dari Piagam PBB.<sup>204</sup>

*Dublin II Regulation* dibuat untuk menjadikan sirkulasi keluar masuknya pencari suaka maupun pengungsi dapat teratur, namun dalam kenyataannya ternyata ciri khas yang terdapat dalam peraturan *Dublin Regulation* adalah adanya pemindahan pencari suaka<sup>205</sup> yaitu Pasal 17 dan Pasal 18 *Regulation* yang kerap dilaksanakan dan kebanyakan pemindahan tersebut ditujukan ke Negara Uni Eropa yang memiliki keterbatasan sistem, penerimaan pencari suaka yang dapat mengakibatkan hak-hak mendasar pencari suaka terlanggar, dalam hal ini contohnya adalah Yunani. Hal tersebut dilakukan karena memang prosedur yang diwajibkan oleh *regulation* menyatakan bahwa Negara pertama yang pertama dimasuki pencari suaka wajib menangani suaka. Yunani adalah Negara yang berada di perbatasan Uni Eropa dan Negara lain yang paling sering dimasuki atau dijadikan transit oleh pencari suaka yang ingi mencari perlindungan internasional di Uni Eropa. Akan tetapi, Yunani mulai tidak sanggup untuk menangani para imigran yang masuk ke wilayahnya untuk mendapatkan status pengungsi atau pencari suaka. Yunani menolak untuk menerima tanggung jawab lebih.

---

<sup>204</sup> Brunno Simma. *Op.Cit.*, hlm. 825-826.

<sup>205</sup> Transfer of Asylum Seekers)

Dalam masalah antara pemenuhan kewajiban yang dikeluarkan oleh instrument PBB dan instrument regional Uni Eropa, pemenuhan kewajiban dalam *Dublin II Regulation* yaitu *transfer of asylum seekers* dapat mengganggu pemenuhan kewajiban Negara yang bersumber dari Piagam PBB untuk menghormati dan menegakkan hak asasi manusia yang terdapat dalam Piagam PBB Pasal 13 ayat 1 butir B yaitu memajukan kerjasama internasional, dan membangun pelaksanaan hak-hak manusia dan kebebasan dasar bagi semua manusia tanpa membedakan ras, jenis kelamin, bahasa atau agama dan Pasal 55 butir c yaitu mengenai penghormatan hak asasi manusia.

Dalam hal ini, ke-27 Negara anggota Uni Eropa merupakan anggota PBB sekaligus Uni Eropa berkewajiban mengutamakan salah satu kewajiban yang bersumber dari Piagam PBB tersebut yakni Pasal 13 dan Pasal 55 dengan melaksanakan tindakan untuk menegakkan hak asasi manusia. Sedangkan kewajiban yang bersumber dari perwujudan hukum internasional regionalnya terdapat hukum Uni Eropa / komunitas seperti TFEU, TEU, ECHR dan *Charter of Fundamental Rights* yang secara spesifiknya terdapat dalam Pasal 288 TFEU, Negara-negara anggota Uni Eropa wajib mengadopsi dan melaksanakan ketentuan Pasal 288 TFEU tersebut yang mencakup pengadopsian beberapa instrument seperti *Regulations, Directives, Decisions, Recommendations, dan Opinions*. Oleh karena *Dublin II Regulation* merupakan salah satu jenis dari ketentuan yang

diatur oleh Pasal 288 TEFU tersebut, maka Negara-negara anggota Uni Eropa wajib melaksanakannya.

Namun perlu dilihat lebih spesifik bahwa tidak semua ketentuan yang diwajibkan Uni Eropa wajib berlaku sebagaimana mestinya terhadap Negara-negara anggotanya oleh karena terdapatnya sumber hukum utama (*primary legislation*) dan hukum tambahan (*secondary legislation*) di Uni Eropa. Dengan kata lain, mengenai sistem penerimaan pencari suaka di Uni Eropa mengacu pada *regulation* yang mana diketahui bahwa hukum Uni Eropa terdiri dari peraturan utama (*primary legislation*) yang terdiri dari Traktat-traktat dan peraturan tambahan (*secondary legislation*) secara *hierarchies* wajib memenuhi peraturan yang utama daripada peraturan tambahan. Dasar hukum kebijakan suaka di Uni Eropa secara spesifik mengacu pada Pasal 67 (2) dan Pasal 78 TFEU<sup>206</sup> sekaligus Pasal 18 CFR, keduanya merupakan *primary Legislation* Uni Eropa. Sedangkan *Dublin II Regulation* merupakan bentuk *regulation* yang tercakup dalam *secondary legislation*.<sup>207</sup>

Sehingga Pasal 288 TFEU tersebut hanya mewajibkan suatu *regulation* tersebut secara langsung berlaku namun tidak menjelaskan tindakan mana saja yang tidak boleh dilakukan. Hal ini dikembalikan lagi

<sup>206</sup> Article 67 (2) TFEU “It shall ensure the absence of internal border controls for persons and shall frame a common policy on asylum, immigration and external border control, based on solidarity between Member States, which is fair towards third-country nationals. For the purpose of this Title, stateless persons shall be treated as third-country National” and Article 78 “The Union shall develop a common policy on asylum, subsidiary protection and temporary protection with a view to offering appropriate status to any third-country national requiring international protection and ensuring compliance with the principle of non-refoulement. This policy must be in accordance with the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees, and other relevant treaties.”

<sup>207</sup> Sources of EU Law, [http://catalogue.pearsoned.co.uk/assets/hip/gb/hip\\_gb\\_pearsonedhighered/samplechapter/MO2\\_FAIR5446\\_08\\_SE\\_CO2.pdf](http://catalogue.pearsoned.co.uk/assets/hip/gb/hip_gb_pearsonedhighered/samplechapter/MO2_FAIR5446_08_SE_CO2.pdf) diakses pada tanggal 20 Januari 2016, pukul 11.10 WIB.

pada Negara anggota Uni Eropa yang bersangkutan. Pasal 288 TFEU menetapkan bahwa *regulation* akan langsung berlaku. Biasanya jika sebuah Negara mengadakan perjanjian dengan Negara lain, walaupun perjanjian tersebut yang mungkin mengikat dalam hukum internasional, perjanjian tersebut hanya akan efektif berlaku dalam sistem internal Negara tersebut jika perjanjian tersebut diterapkan sesuai dengan persyaratan konstitusional suatu Negara.

Berarti hal yang dapat diambil adalah jika memang kenyataannya dikembalikan lagi kepada hukum nasional Negara anggota Uni Eropa, maka segala tindakan suatu Negara terkait dengan pengaturan pencari suaka haruslah tetap berada pada jalur yang tetap menegakkan standar-standar perlindungan seperti yang diatur dalam instrument internasional dan regional Uni Eropa.

Kesimpulan yang didapat adalah walaupun Negara-negara Uni Eropa telah secara sadar melaksanakan kewajiban dari *primary legislation* Uni Eropa, namun pelaksanaan secara teknis dikembalikan lagi ke hukum nasional Negara anggota Uni Eropa tersebut. Jika ternyata dalam pelaksanaannya bertentangan dengan *primary law* Uni Eropa bahkan instrument internasional yang dibuat PBB seperti Piagam PBB, dan konvensi yang secara khusus dibuat untuk melindungi hak-hak pencari suaka seperti CAT, ICCPR, Konvensi Jenewa tahun 1951 dan Protokol 1967, maka tindakan suatu Negara anggota Uni Eropa yang melakukan penolakan, *transfer of asylum seekers* dan termasuk juga Negara anggota

yang tidak menyediakan standar perlindungan suaka yang baik di Negeranya tersebut dapat dikatakan melanggar hukum internasional dan terlebih lagi setiap Negara dapat dikenai kemungkinan dari adanya tindakan salah yang melanggar secara internasional seperti yang terdapat dalam kewajiban hukum regionalnya.

Penolakan terhadap penerimaan para pesuaka dan tindakan pemindahan pencari suaka otomatis melanggar hak-hak mendasar bagi pencari suaka yaitu hak untuk mencari suaka yang mana merupakan hak yang tidak dapat dikurangi<sup>208</sup> dan melanggar prinsip *non-refoulement*, oleh karena perlindungan terhadap hak-hak mendasar tersebut selain diatur dalam instrument internasional seperti ICCPR, CAT, Konvensi tentang Status Pengungsi tahun 1951 dan protokol tahun 1967 diatur pula dalam *primary legislation* Uni Eropa yakni ECHR dan CFR yang wajib dipenuhi oleh Negara-negara anggota Uni Eropa.

### 3. Prinsip *Non-Refoulment* sebagai Hukum Kebiasaan Internasional dalam Hukum Pengungsi Internasional

Konvensi tentang Pengungsi 1951 merupakan sebuah instrumen internasional yang lahir pada rezim penegakkan hak asasi manusia. Konvensi ini secara khusus memberikan jaminan perlindungan hukum internasional terhadap para pengungsi dan pencari suaka yang muncul akibat ketidakstabilan hubungan antar Negara yang berujung pada peristiwa

---

<sup>208</sup> *Non-derogable rights.*