

Perlindungan Pengungsi di Kawasan Asia Tenggara: Studi Perbandingan Sejumlah Negara Anggota ASEAN

Santa Indah Theresia Pardosi

Fakultas Hukum/ Universitas Sebelas Maret/ Kota Surakarta, Indonesia, email:
santa.indah2017@gmail.com

Abstract

This study aims to examine legal regulations in several Southeast Asian countries in handling refugees as a lesson to formulate new, better provisions in the future, both at the national and regional levels. The research method used is normative legal research, with a legislative, conceptual, and comparative approach. The results of the study show that the discourse on refugee issues in Southeast Asia is still dominated by a security perspective, where asylum seekers and refugees are often considered a threat to the security and economy of the recipient country. With such conditions, it is difficult for ASEAN to comprehensively address the refugee problem. Therefore, clear legal protection standards are needed at the regional level to ensure that refugees can obtain their basic rights.

Keywords: *Refugee Protection, Southeast Asia, Comparison, ASEAN*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mengkaji regulasi hukum di beberapa negara Asia Tenggara dalam penanganan pengungsi sebagai pembelajaran untuk merumuskan ketentuan-ketentuan baru yang lebih baik di masa mendatang, baik di tingkat nasional maupun regional. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa diskursus mengenai isu pengungsi di Asia Tenggara masih didominasi oleh perspektif keamanan, di mana pencari suaka maupun pengungsi seringkali dianggap sebagai ancaman bagi keamanan dan ekonomi negara penerima. Dengan kondisi yang demikian sulit bagi ASEAN untuk secara komprehensif menangani masalah pengungsi. Oleh karena itu, diperlukan standar perlindungan yang jelas hukum di tingkat regional demi memastikan pengungsi dapat memperoleh hak-hak dasarnya.

Kata Kunci: Perlindungan Pengungsi, Asia Tenggara, Perbandingan, ASEAN

A. PENDAHULUAN

Pengertian pengungsi dalam berbagai literatur dan instrumen hukum sangat luas dan beragam. Menurut *Black's Law Dictionary*, pengungsi adalah: "A person

who arrives in a country to settle there permanently; a person who immigrates.” (Garner, 2004). Definisi ini mencakup semua orang yang berpindah dari satu negara ke negara lain untuk menetap. *The Concise Oxford Dictionary* memberikan definisi yang lebih spesifik, yaitu: *“A person who takes refuge, especially in a foreign country from war, persecution, or natural disaster.”* Menurut Wagiman, ada tiga hal pokok yang harus dipenuhi dalam pengertian pengungsi: pertama, orang tersebut harus berada di luar negara atau tempat tinggalnya; kedua, harus ada kemungkinan atau potensi terjadinya penganiayaan; ketiga, dapat dibuktikan bahwa negara asalnya tidak mampu (*unable*) atau tidak mau (*unwilling*) untuk memberikan perlindungan (Wagiman, 2012). Berdasarkan definisi ini maka pengertian pengungsi dalam tulisan ini merujuk pada kondisi pengungsi luar negeri atau pengungsi internasional.

Asia Tenggara adalah salah satu kawasan regional yang berpengaruh dalam penyelesaian isu global. Kawasan ini dianggap strategis karena posisinya berada di jalur perdagangan dunia. Asia Tenggara sering menjadi kawasan transit bagi arus pengungsi global sebelum mereka mencapai negara tujuan seperti Australia. Faktanya, Asia Tenggara menempati posisi ketiga sebagai wilayah dengan jumlah pengungsi terbanyak, terutama mereka yang dikategorikan sebagai pengungsi jangka panjang (Nasution, 2018). Namun, regulasi terkait pengungsi di negara-negara kawasan ini masih minim. Meskipun menampung banyak pengungsi, hanya tiga negara di Asia Tenggara yang meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, yaitu Filipina, Kamboja, dan Timor Leste. Negara-negara yang meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 memiliki tanggung jawab lebih besar dalam penanganan dan perlindungan terhadap pengungsi (Marzuki & Faridy, 2020).

Isu pengungsi masih sering dilihat dari perspektif keamanan di kawasan ini (Kneebone, 2016). Pengungsi dianggap sebagai ancaman terhadap kedaulatan yang dapat menimbulkan kerugian sosio-ekonomi dan keamanan bagi negara penerima, seperti meningkatkan beban pengeluaran negara dan menimbulkan ancaman bagi masyarakat. Sekuritisasi, atau pembingkaihan isu sebagai ancaman keamanan negara, terhadap pengungsi semakin dominan setelah peristiwa 9/11 (Adamson, 2006) dan krisis pengungsi global tahun 2015. Ada pandangan bahwa hukum pengungsi internasional belum berkembang dengan baik di Asia karena negara-negara

menganggap konvensi terkait sebagai intervensi "Barat" yang dirancang untuk melindungi pengungsi dalam konteks Eropa pasca-Perang Dunia II. Khususnya, negara-negara anggota *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) masih ragu untuk menangani isu-isu terkait pengungsi secara formal dalam agenda mereka karena hal tersebut dapat dianggap melanggar prinsip non-intervensi dalam urusan dalam negeri negara-negara anggota, sebagaimana tercantum dalam Piagam ASEAN. Negara-negara ini lebih memilih peran diplomasi dan penyesuaian terhadap berbagai masalah pengungsi di Asia Tenggara. Masalahnya, ketika aspek hukum dari permasalahan pengungsi diabaikan, hal ini sering kali menjadi alat politik dan membuka peluang untuk terjadinya penyelundupan manusia dan perdagangan orang. Oleh karena itu, masalah pengungsi memerlukan regulasi yang jelas.

Sebagian dari kesulitan yang dihadapi oleh pengungsi terletak pada kesenjangan antara adanya hak untuk suaka dan kurangnya kewajiban negara untuk memberikan suaka. Contohnya, dalam kasus pengungsi Rohingya, penanganannya diperumit oleh kurangnya kerja sama antar negara anggota. Sikap negara-negara ASEAN terhadap masalah pengungsi Rohingya dapat dibagi menjadi tiga kelompok (Untoro et al., 2016):

- a. Negara-negara yang memperhatikan masalah ini dan memberikan solusi secara proaktif (Indonesia, Malaysia, dan Thailand);
- b. Negara-negara yang memperhatikan masalah ini namun tidak memberikan solusi proaktif dalam penyelesaian konflik (Singapura, Brunei Darussalam, dan Filipina); dan
- c. Negara-negara yang cenderung diam, tidak berperan aktif, dan tampaknya enggan memperhatikan masalah ini (Vietnam, Laos, dan Kamboja).

Penanganan pengungsi lebih aktif dilakukan melalui kerangka hukum domestik dan unilateral, meskipun terdapat ASEAN sebagai organisasi regional yang menaungi negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Pembahasan mengenai proteksi pengungsi di Asia Tenggara didominasi oleh diskursus kegagalan ASEAN dalam mempromosikan norma-norma HAM (Jones, 2019). Regionalisme Asia Tenggara didasarkan pada prinsip non-intervensi dan kedaulatan teritorial yang kuat, mengingat konteks pascakolonial negara-negara di kawasan ini (Amer, 2009).

ASEAN dikarakteristikan oleh '*sovereignty-reinforcing regionalism*'.⁷ Misalnya, dalam krisis pengungsi Rohingya, ASEAN tidak bisa bertindak leluasa karena norma non-intervensi terhadap politik Myanmar (Jati, 2017). Pandangan negara anggota ASEAN terkait dengan prinsip fundamental yang disebut '*ASEAN Way*'. Prinsip '*ASEAN Way*' yang berasal dari *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia 1976* (TAC) pada satu sisi menjamin stabilitas keamanan di kawasan, tetapi seringkali menjadi hambatan dalam penyelesaian masalah yang dihadapi ASEAN, termasuk penanganan pengungsi. Prinsip-prinsip '*ASEAN Way*' meliputi kerja sama secara damai, saling menghormati kedaulatan wilayah, tidak mencampuri urusan domestik negara anggota, egaliter, menggunakan konsensus dalam keputusan, tenggang rasa dan non-konfrontatif, saling membantu, diplomasi diam-diam, solidaritas tinggi, non-legalistik, dan pragmatis (Wagiman, 2012).

Penelitian oleh Muchsin Idris, Soekotjo Hardiwinoto, dan Yoga Untoro dalam artikel yang berjudul "Peran ASEAN dalam Penanganan Pengungsi Pencari Suaka yang Ada di Indonesia (Studi Kasus Pengungsi Rohingya di Aceh)" menganalisis mengapa hingga saat ini ASEAN belum mampu memenuhi perlindungan pengungsi khususnya dalam kasus pengungsi Rohingya, sedangkan penelitian ini menganalisis perbandingan penanganan pengungsi di beberapa negara di Kawasan Asia Tenggara sebagai salah satu upaya pembelajaran untuk merumuskan ketentuan-ketentuan baru di masa mendatang, baik di tingkat nasional negara-negara di kawasan Asia Tenggara maupun dalam lingkup ASEAN sebagai organisasi di tingkat regional.

Diskursus mengenai upaya domestik negara-negara Asia Tenggara untuk merekonsiliasi kedaulatan negara dengan proteksi pengungsi melalui kerangka hukum domestik semakin berkembang (Dewansyah & Handayani, 2018). Misalnya, Malaysia, Indonesia, dan Thailand mengandalkan hukum domestik dengan standar yang berbeda-beda. Proses penerimaan, pemberian status legal, dan proteksi di ketiga negara tersebut berlangsung melalui kerangka hukum nasional yang politis atau bahkan berdasarkan keputusan politik pemerintah. Hal ini menunjukkan masih kuatnya kedaulatan negara, alih-alih dasar kemanusiaan, dalam menentukan siapa yang berhak masuk ke wilayahnya, sesuai dengan kepentingan masing-masing negara (Adamson & Tsourapas, 2019). Dengan demikian, diperlukan kajian yang dapat memberikan gambaran mengenai penanganan pengungsi di beberapa negara

di Asia Tenggara sebagai pembelajaran untuk merumuskan ketentuan-ketentuan baru yang lebih baik di masa mendatang, baik di tingkat nasional maupun regional.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang dilakukan dengan mengkaji asas-asas hukum, kaedah-kaedah hukum dalam arti nilai, peraturan hukum konkret, dan sistem hukum (Mertokusumo, 2004). Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi beberapa metode: a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang relevan dengan masalah yang dibahas. b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dengan mengkaji pandangan atau konsep para ahli terkait masalah yang dibahas. c. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*), yaitu dengan membandingkan hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi dokumentasi, dengan mencatat informasi dari bahan hukum yang relevan dengan penelitian, baik secara normatif maupun dalam bentuk ide atau gagasan. Pencatatan ini dilakukan secara selektif untuk mendukung dan melengkapi bahan hukum. Teknik analisis yang digunakan adalah hermeneutika hukum, yaitu metode penafsiran hukum untuk mendapatkan kejelasan suatu hal (Asshiddiqie, 2006).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembahasan mengenai perlindungan pengungsi tidak dapat dipisahkan dari pembahasan mengenai Hak Asasi Manusia (HAM). Pengungsi adalah individu atau kelompok yang terpaksa meninggalkan kampung halaman mereka karena rasa ketakutan yang sangat mengancam keselamatan. Mereka pergi ke tempat atau negara lain bukan karena keinginan pribadi, tetapi karena terpaksa, mengingat tidak adanya jaminan keselamatan. Akibatnya, pengungsi sangat rentan terhadap pelanggaran HAM, seperti penyiksaan, perkosaan, diskriminasi, dan pemulangan paksa (*refoulment*). Kehadiran mereka telah ditolak di negara asal mereka, sehingga mereka berharap diterima di negara lain, setidaknya sampai mereka bisa kembali ke negara asalnya. Konferensi PBB tentang HAM di Wina pada tahun 1993 menegaskan bahwa perlindungan dan promosi HAM adalah tanggung jawab utama pemerintah, sebagaimana disebutkan dalam Deklarasi Wina, "*Human rights and*

fundamental freedoms are the birthright of all human beings; their protection and promotion is the first responsibility of Governments." (Davendra, 2022). Negara-negara anggota PBB sudah tentu memiliki kewajiban untuk menjalankan norma-norma yang dijunjung tinggi oleh lembaga tersebut.

Sebelum adanya konvensi-konvensi HAM internasional khusus untuk melindungi individu termasuk pengungsi, *Universal Declaration of Human Right 1948* (DUHAM PBB) telah mengatur hak-hak yang melekat pada pengungsi. Menurut Pasal 14 ayat (1) DUHAM PBB, setiap orang memiliki hak untuk mencari dan menikmati suaka di negara lain karena ketakutan akan penganiayaan. Setiap pencari suaka juga memiliki hak untuk tidak diusir atau dikembalikan secara paksa jika mereka telah tiba di suatu negara dengan cara yang tidak lazim. Prinsip ini dikenal sebagai prinsip *non-refoulement* dalam hukum pengungsi, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (1) Konvensi Pengungsi 1951, yang menyatakan bahwa negara-negara peserta konvensi ini tidak diperbolehkan mengusir atau mengembalikan pengungsi ke negara di mana keselamatan dan kebebasan mereka terancam karena alasan ras, agama, kebangsaan, atau keanggotaan pada kelompok sosial tertentu. Prinsip ini telah diakui sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional, yang berarti negara-negara yang belum menjadi pihak dari Konvensi Pengungsi 1951 juga harus menghormati prinsip *non-refoulement*.

Menurut Chimni, pola penanganan pengungsi internasional terbagi menjadi dua metode, yaitu ide konvensional dan ide non-konvensional. Metode konvensional umumnya digunakan oleh negara-negara yang meratifikasi Konvensi 1951, sementara metode non-konvensional digunakan oleh negara-negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951. Pendekatan dengan ide konvensional cenderung menghasilkan program bantuan fisik (*relief assistance programmes*) untuk pengungsi. Sebaliknya, pendekatan dengan ide non-konvensional tidak hanya fokus pada bantuan fisik tetapi juga menerapkan ideologi kemanusiaan dalam menangani pengungsi, yang disebut bantuan kemanusiaan (*humanitarian assistance*) (Chimni, 2000).

Penanganan pengungsi di negara-negara Asia Tenggara sangat bervariasi, meskipun terlihat tidak seragam dan kurang komprehensif dalam beberapa konteks. Istilah "penanganan" menjadi bagian dari urusan domestik negara-negara yang

menghadapi masalah pengungsi. Bagi negara-negara yang meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, penanganan pengungsi diatur dalam peraturan nasional mereka masing-masing berdasarkan pedoman konvensi. Namun, bagi negara-negara yang belum meratifikasi konvensi, penanganan pengungsi tetap diatur meskipun keefektifannya mungkin bervariasi. Hal ini mengingat tidak ada negara yang bisa sepenuhnya menutup diri dari komunitas internasional dan dampak pengungsi global. Misalnya saja kasus pengungsi etnis Rohingya sebagai akibat dari penganiayaan sistematis oleh militer Myanmar telah memaksa ratusan ribu orang melarikan diri ke negara-negara tetangga.

Pada umumnya, Konvensi Pengungsi 1951 dianggap penting untuk diratifikasi karena merupakan perjanjian internasional pertama yang mengkodifikasi berbagai aspek penting dalam kehidupan pengungsi. Meskipun demikian, negara-negara yang tidak menandatangani konvensi ini tidak sepenuhnya mengabaikan prinsip penting hukum pengungsi seperti prinsip *non-refoulement*. Mereka cenderung mengembangkan kebijakan pengungsi sendiri sebagai pengganti. Di Asia Tenggara, banyak negara yang secara bertahap mengembangkan kebijakan pengungsi mereka, sering kali sebagai respons terhadap keadaan darurat. Peraturan internal tersebut sangat beragam dan disesuaikan dengan kepentingan nasional masing-masing negara, antara lain dijelaskan sebagai berikut:

1. Filipina

Filipina menjadi negara pertama di Asia Tenggara yang meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, serta Konvensi 1954 mengenai status orang-orang tidak berkewarganegaraan. Sejarah Filipina dalam menerima pengungsi sudah cukup lama, terutama sejak krisis Indo-China. Pada 31 Agustus 1987, Filipina mengeluarkan *Executive Order No. 304* mengenai “*Authorizing The Task Force on Refugee Assistance and Administration and The Department of Foreign Affairs to Respectively Issue Identity Papers and Travel Documents to Refugees Staying in The Philippines and Prescribing Guidelines Therefor*” sebagai langkah lanjutan setelah meratifikasi konvensi pengungsi. Dokumen ini terdiri dari 5 bagian yang secara umum mencakup (Riadhussyah, 2016): a. Memberikan identitas resmi khusus kepada pengungsi untuk perlindungan dan pencatatan identitas oleh pemerintah Filipina; b. Memberikan kemungkinan kepada pengungsi untuk bepergian keluar

Filipina dengan ketentuan yang diatur oleh *Task Force on Refugee Assistance and Administration* (TFRAA); c. Mengatur bahwa tidak ada dokumen perjalanan ke luar Filipina tanpa rekomendasi dari TFRAA dan memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh *Department of Foreign Affairs* (DFA); d. Menyamakan dokumen perjalanan dengan ketentuan dalam Konvensi Pengungsi 1951; e. Menegaskan bahwa aturan ini diberlakukan sesegera mungkin.

Filipina telah bekerjasama dengan UNHCR dalam menjalankan program-program untuk melindungi pengungsi melalui pembuatan *Country Operations Plan 2014*. Dokumen ini secara substansial mempromosikan dan memantau implementasi Konvensi Pengungsi 1951 (UNHCR, 2004). UNHCR telah lama mengapresiasi Filipina atas tradisi kemanusiaannya yang kuat (Peñamante, 2017). Filipina dianggap sebagai contoh dalam penegakan hak asasi manusia (HAM) bagi pengungsi karena sikapnya yang inklusif dan responsif terhadap krisis kemanusiaan. Dengan menerima dan melindungi pengungsi dari berbagai negara yang terkena konflik dan bencana, Filipina menunjukkan komitmen yang tinggi terhadap prinsip-prinsip kemanusiaan dan solidaritas global. Sikap ini dapat menjadi inspirasi bagi negara-negara lain di Asia Tenggara untuk mengadopsi pendekatan yang serupa.

2. Kamboja

Kamboja adalah anggota dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967, dan pada tahun 2009 mengeluarkan peraturan internal terkait dengan pencari suaka dan pengungsi, yang diatur dalam *Sub-decree No. 224 on a Procedure for Recognition as a Refugee or Providing Asylum Rights to Foreigners in the Kingdom of Cambodia* ("*Sub-Decree 224*"). Undang-undang ini mengatur penanganan pengungsi dan pencari suaka di Kamboja. Menurut BAB 5 Pasal 15 undang-undang ini, pengungsi memiliki hak dan kewajiban yang sama seperti orang asing imigran yang sah. Selain itu, Pasal 18 menegaskan bahwa pengungsi harus mematuhi semua kewajiban dan menikmati semua hak yang diatur dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967.

Meskipun ketentuan hukumnya cukup jelas, individu yang diakui sebagai pengungsi di Kamboja nyatanya tidak memiliki akses yang tanpa batas terhadap hak-hak dasar di negara tersebut (UNHCR, 2018): Pertama, mereka tidak diberikan kartu penduduk, melainkan kartu pengungsi yang tidak umum diketahui atau diakui

di Kamboja di luar lingkungan hukum. Tanpa kartu identitas resmi tersebut, para pengungsi menghadapi kesulitan dalam mengakses hak-hak dan manfaat yang seharusnya mereka miliki menurut hukum, termasuk dalam hal pekerjaan, perumahan, tanah dan properti, surat izin mengemudi, komunikasi, dan layanan perbankan. Kedua, kebebasan bergerak mereka juga terbatas karena tidak memiliki dokumen perjalanan yang sah, membuat mereka ragu untuk pindah atau bekerja di luar ibu kota karena khawatir tidak diakui oleh pemerintah setempat, polisi, atau masyarakat.

UNHCR merekomendasikan agar Pemerintah Kamboja mengambil langkah-langkah berikut (UNHCR, 2018):

- a. Menerapkan undang-undang nasional yang mengatur status pengungsi dan suaka, termasuk dengan menerbitkan kartu identitas Kamboja dan dokumen perjalanan yang sah kepada pengungsi selain kartu pengungsi mereka, untuk memungkinkan mereka mengakses hak-hak dan layanan dasar sesuai dengan standar nasional dan internasional.
- b. Memberikan informasi kepada badan-badan pemerintah dan masyarakat di tingkat nasional dan lokal mengenai status pengungsi.
- c. Memastikan bahwa pengungsi yang memenuhi syarat untuk jalur menuju kewarganegaraan Kamboja atau status permanen lainnya dapat mengakses proses ini secara efektif sesuai dengan hukum nasional.
- d. Menghormati dan menerapkan ketentuan reunifikasi keluarga berdasarkan hukum, serta memfasilitasi masuknya anggota keluarga dekat pengungsi ke Kamboja yang ingin bergabung dengan mereka di negara tersebut.

3. Indonesia

Indonesia bukan penandatangan Konvensi Pengungsi 1951 atau Protokol 1967, sehingga tidak dapat secara resmi memberikan status pengungsi. Pencari suaka yang belum diidentifikasi statusnya oleh UNHCR akan ditempatkan di ruang detensi hingga statusnya ditentukan. Jika UNHCR tidak mengkategorikan mereka sebagai pencari suaka atau pengungsi, mereka akan dideportasi. Beberapa peraturan terkait pencari suaka dan pengungsi di Indonesia termasuk: Pasal 1 Surat Edaran Perdana Menteri No: 11/RI/1956 tentang Perlindungan Pelarian Politik; Pasal 24 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVII/MPR/1998 tentang HAM;

Pasal 27 Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri; Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM; Pasal 28G ayat (2) Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar 1945; Pasal 2 Peraturan Ditjen Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tertanggal 17 September 2010 tentang Penanganan Imigran Ilegal; dan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Kemajuan signifikan dalam proteksi pengungsi adalah Peraturan Presiden (PP) 125/2016 yang ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo sebagai dasar hukum dalam penanganan pengungsi, membebaskannya dari hukum migrasi, dan bekerja sama dengan UNHCR serta IOM dalam kesejahteraan pengungsi (Prabandari & Adiputera, 2019). Hal ini menunjukkan komitmen Indonesia terhadap penghormatan atas prinsip *non-refoulement* sekalipun belum menjadi negara pihak Konvensi Pengungsi 1951.

Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 karena pemerintah menilai ketentuan-ketentuannya, khususnya Pasal 17 tentang hak untuk bekerja dan Pasal 21 tentang hak untuk memiliki rumah bagi pengungsi, terlalu berat untuk dilaksanakan (Sultoni, 2014). Di sisi lain, hal ini mengakibatkan Indonesia tidak memiliki instrumen hukum internasional yang optimal untuk menangani hak-hak pengungsi. Terdapat perbedaan pengaturan dan pertentangan norma antara Perpres No. 125 Tahun 2016 dan peraturan hukum yang lebih tinggi, serta Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi tentang Penanganan Imigran Ilegal, yang membuat ketidakjelasan regulasi dalam melindungi pencari suaka dan pengungsi (Muhtar et al., 2023). Meskipun Indonesia cenderung menerima pengungsi dengan tangan terbuka dan tidak membatasi waktu tinggal hingga mendapat solusi tetap dari UNHCR, regulasi yang jelas tetap diperlukan karena proses pemindahan pengungsi ke negara ketiga dapat memakan waktu lama, sehingga hak-hak dasar pengungsi perlu dijamin. Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat berfungsi secara efektif dan efisien, serta memberikan manfaat yang optimal dalam kehidupan masyarakat (Sipayung et al., 2024).

4. Thailand

Thailand tidak memiliki undang-undang khusus yang mengatur pengungsi, hanya Undang-Undang *Immigration Act B.E. 2522 (1979)* yang mencakup istilah "*aliens*" untuk orang yang bukan warga negara Thailand dan "*immigrant*" untuk

orang asing yang masuk ke Thailand (Hock-Eam & Yeok, 2017). Kebijakan pengungsi Thailand didasarkan pada pertimbangan politik, dengan pendekatan politik legislatif yang melibatkan pemimpin partai dan anggota legislatif, sehingga kebijakan luar negeri mencerminkan kepentingan partai politik (Muhammad, 2015). Misalnya, dalam kasus pengungsi Rohingya, Thailand awalnya menolak membuka kamp pengungsi, meskipun ada protes dari Asosiasi Rohingya Burma, *The Arakan Project*, dan Himpunan Perlindungan Pengungsi dan Imigran kepada pemerintah Thailand (Direktorat Politik Keamanan ASEAN, 2015). Akhirnya, beberapa kamp (IDC) dibuka, tetapi hal ini menimbulkan kontroversi yang masih berlanjut.

Meskipun demikian, Thailand telah mengambil langkah-langkah untuk menangani masalah pengungsi. Pemerintah Thailand memberikan bantuan kemanusiaan kepada pencari suaka dan pengungsi yang termasuk dalam kategori migrasi ilegal, dan juga memberikan izin tinggal di wilayah-wilayah yang ditetapkan di Thailand. Seperti negara-negara non-pihak dari Konvensi Pengungsi 1951 lainnya, status pengungsi bagi mereka yang dianggap sebagai migran ilegal ditetapkan oleh UNHCR melalui *Refugee Status Determination (RSD)*. Thailand juga sedang merencanakan mekanisme nasional untuk melakukan *screening* yang bertujuan untuk secara sah mengakui status pengungsi di antara migran di negara tersebut (Lewis & Davies, 2020). Kebijakan Thailand dalam hal ini, sebagai markas regional UNHCR, diharapkan dapat menjadi model regional yang memperkuat perlindungan terhadap pengungsi serta memitigasi ancaman keamanan yang dapat timbul akibat manajemen yang tidak efektif terhadap pengungsi.

5. Malaysia

Malaysia juga bukan pihak dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, serta tidak memiliki peraturan khusus yang mengatur pengungsi. Beberapa faktor budaya, yang merujuk pada hak-hak khusus orang Melayu, kerap dianggap memperlambat proses ratifikasi konvensi. Setiap orang asing yang memasuki Malaysia tunduk pada *Immigration Act 1959/63*. Hukum Malaysia membedakan antara dua kategori utama migran, yaitu migran berdokumen atau 'legal' dan migran tidak berdokumen atau 'ilegal'. Migran legal adalah mereka yang memasuki Malaysia dengan paspor, visa, izin kerja, dan dokumen sah lainnya sesuai dengan undang-undang imigrasi. Dalam penegakan hukum imigrasi, Pasal 6 dan Pasal 51

digunakan untuk menangkap dan mengadili migran ilegal. Pasal 6 mengatur tentang syarat-syarat masuk secara sah, sehingga mereka yang masuk secara ilegal dapat dihukum berat. Pasal 15 mendefinisikan pelanggaran sebagai masuk atau tinggal di negara tersebut melebihi batas waktu yang diizinkan. Karena tidak ada ketentuan khusus mengenai perlindungan pengungsi, pengungsi di Malaysia juga tunduk pada undang-undang imigrasi (Kaur, 2007). Oleh karena itu, jika pengungsi masuk secara ilegal ke Malaysia atau tidak memiliki izin untuk tinggal di tempat yang ditetapkan, mereka dapat dicegah masuk, ditahan (di penjara, tempat imigrasi, atau tempat lainnya), atau dideportasi dari Malaysia atas alasan keamanan publik, kondisi ekonomi, industri, sosial, atau alasan lainnya (Hardjaloka et al., 2015).

Meskipun Malaysia tidak memberikan status pengungsi atau suaka, negara ini telah berkolaborasi dengan UNHCR dan umumnya tidak menghalangi organisasi kemanusiaan lain untuk memberikan bantuan kepada pengungsi (US Committee for Refugees, 2006). Pada bulan Oktober 2023, Kementerian Sumber Daya Manusia menyatakan sedang meninjau mekanisme yang tepat untuk memungkinkan pengungsi yang terdaftar di UNHCR mencari pekerjaan, meskipun pekerjaan ini terbatas pada jenis pekerjaan yang dianggap kotor, berbahaya, dan sulit (*3D jobs: dirty, dangerous and difficult*) (Jun, 2023). Namun, usulan ini telah dikritik oleh para pembela HAM sebagai tindakan yang tidak etis yang menunjukkan kurangnya empati pemerintah terhadap penderitaan pengungsi (Azmi, 2023). Di samping itu, UNHCR tetap berharap akan ada solusi, meskipun kemungkinan besar tidak terjadi dalam waktu dekat (Vemulapalli, 2024). Hal ini dikarenakan tanpa kerangka hukum yang kuat, pengungsi rentan terhadap eksploitasi oleh pihak yang mempekerjakan mereka.

6. Singapura

Meskipun hanya memiliki sedikit sumber daya alam, Singapura telah berhasil menjadi satu-satunya negara maju di Asia Tenggara dengan memaksimalkan kemampuan dalam industri dan jasa (Fauziah & Nugroho, 2022). Namun, kemampuan ekonomi Singapura tidak serta merta membuat negara ini terbuka terhadap pengungsi. Singapura tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Pada tahun 2014, juru bicara Kementerian Dalam Negeri menyatakan bahwa sebagai negara kecil dengan wilayah yang terbatas, Singapura

tidak dapat menerima siapa pun yang mencari suaka politik atau status pengungsi, terlepas dari etnis atau asal mereka (Op-ed Competition Participant, 2020). Namun, jumlah penduduk mungkin bukan masalah. Menurut data kependudukan Singapura atau *Population White Paper*, Singapura berencana meningkatkan populasinya menjadi antara 6,5 dan 6,9 juta pada tahun 2030 (Government of Singapore, 2019). Dengan demikian, alasan pemerintah Singapura yang berlandaskan kelangkaan untuk melarang pengungsi dan pencari suaka tampaknya tidak didukung oleh retorika mereka sendiri. Dengan proyek ambisius untuk menampung lebih banyak orang yang sudah berjalan, pemerintah seharusnya dapat mengizinkan setidaknya sebagian dari pengungsi ini masuk. Meskipun pemerintah Singapura mungkin ingin lebih selektif tentang siapa yang menyerap kapasitas tambahan ini, pengungsi memiliki kebutuhan khusus akan perlindungan yang seharusnya memberi mereka pertimbangan yang sama.

Penolakan pemerintah untuk menerima pengungsi mungkin dapat ditelusuri kembali ke pengalaman tidak menyenangkan Singapura pada tahun 1970-an saat membantu mengatasi krisis pengungsi Vietnam selama Perang Vietnam. Berdasarkan *Comprehensive Plan of Action* (CPA) 1989 untuk pengungsi Indochina, Singapura merasa kecewa setelah terbebani oleh para pencari suaka yang ditolak oleh negara ketiga kemudian banyak di antaranya menolak untuk pulang secara sukarela selama bertahun-tahun, dan bahkan melakukan mogok makan atau mencoba bunuh diri (Ong, 2015). Meskipun pengalaman ini dapat menjadi perhatian, namun bukanlah alasan yang cukup kuat untuk membatasi masuknya pengungsi dan pencari suaka. Oleh karena itu, pertanyaan penting yang perlu diajukan adalah: sampai kapan Singapura tetap terpaku pada masa lalu? Menolak masuknya pengungsi karena pengalaman sejarah yang tidak menyenangkan atau keterbatasan lahan tidaklah cukup, terutama ketika kehidupan pengungsi berada dalam bahaya.

ASEAN sebenarnya telah mengadopsi *ASEAN Human Rights Declaration* yang menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak untuk mencari dan menerima suaka di negara lain sesuai dengan hukum negara tersebut dan perjanjian internasional yang berlaku. Terkait masalah pengungsi adalah menjadi isu global yang menjadi tanggung jawab bersama negara-negara. Para ahli seperti Suhrke dan

Ahsa, serta McNevin, berpendapat bahwa pembagian tanggung jawab intra-regional mungkin memiliki peluang keberhasilan yang lebih tinggi dibandingkan dengan sistem global (dalam Hathaway, 1997; dan McNevin, 2023). Kepentingan ekonomi dan keamanan bersama dalam suatu kawasan, serta tingkat kerjasama intra-regional yang lebih lanjut, dapat dimanfaatkan. Selain itu, rasa kesamaan yang lebih besar mungkin membuat negara-negara di suatu kawasan lebih bersedia menerima tanggung jawab bersama atas pengungsi (McMillan & Petcharamesree, 2021).

D. PENUTUP

1. Simpulan

Prinsip non-intervensi membatasi negara-negara ASEAN hanya dapat sekedar memberi bantuan kemanusiaan kepada para pengungsi. Hal ini diperparah dengan terbelahnya sikap negara-negara anggota ASEAN terkait dengan penanganan pengungsi. Diskursus mengenai isu pengungsi di Asia Tenggara masih didominasi oleh perspektif keamanan, di mana pencari suaka maupun pengungsi seringkali dianggap sebagai ancaman bagi keamanan dan ekonomi negara penerima. Terbelahnya sikap negara-negara anggota ASEAN dalam menyikapi masalah pengungsi mengindikasikan bahwa masyarakat ASEAN yang memiliki visi 'satu komunitas' masih merupakan sesuatu yang imajiner. Dengan kondisi yang demikian sulit bagi ASEAN untuk secara komprehensif menangani masalah pengungsi. Pada akhirnya, dapat dipahami bahwa pengaturan hukum nasional, baik oleh negara pihak maupun non-pihak dari Konvensi Pengungsi 1951, sejauh ini belum cukup optimal disebabkan karena kurangnya kesadaran atas konsep pembagian tanggung jawab di antara negara-negara dan kesadaran hukum untuk mengatur standar pokok perlindungan pengungsi, di samping tetap mempertimbangkan kemampuan masing-masing negara.

2. Saran

Penerapan undang-undang dan pengaturan nasional mengenai pengungsi dan pencari suaka, serta kepatuhan terhadap standar perlindungan internasional merupakan langkah awal yang baik, namun dalam jangka panjang diperlukan Kerjasama di tingkat regional yang berkelanjutan. Dalam hal ini, diharapkan

kesadaran negara-negara di Kawasan Asia Tenggara mengenai pentingnya perlindungan pengungsi sebagai bagian yang tak terpisahkan dari HAM.

DAFTAR PUSTAKA

- Adamson, F. B. (2006). Crossing Borders: International Migration and National Security. *JSTOR*, 31(1), 165–199.
- Adamson, F. B., & Tsourapas, G. (2019). Migration Diplomacy in World Politics. *International Studies Perspectives*, 20(2), 113–128.
- Amer, R. (2009). The Association of Southeast Asian Nations' (ASEAN): conflict management approach revisited; will the charter reinforce ASEAN's role? *ASEAS - Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 2(2), 6–27.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Azmi, H. (2023). *Malaysia's plan to give refugees its worst jobs amounts to a human rights 'facade': activists*. South China Morning Post. Retrieved from website: <https://www.scmp.com/week-asia/people/article/3240771/malysias-plan-give-refugees-its-worst-jobs-amounts-human-rights-facade-activists>.
- Chimni, B. S. (2000). Globalisation, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection. *RSC Working Paper*, 3.
- Davendra, N. K. (2022). Eksistensi Hukum Internasional dalam Penerapan Hak Asasi Manusia. *Ganesha Law Review*, 4(1), 1–10.
- Dewansyah, B., & Handayani, I. (2018). Reconciling Refugee Protection and Sovereignty in ASEAN Member States Law and Policy Related to Refugee in Indonesia, Malaysia and Thailand. *Central European Journal of International and Security Studies*, 12(4), 473–485.
- Direktorat Politik Keamanan ASEAN. 2015. *Rohingya antara Solidaritas Asean dan Kemanusiaan*. Masyarakat ASEAN, Edisi 8 Juni.
- Fauziah, S. G., & Nugroho, A. Y. (2022). Pengaruh Asean Free Trade Area (AFTA) terhadap Ekspor Impor Singapura pada Tahun 2017-2021. *Global Insight Journal*, 7(1), 67–79.
- Garner, B. A. (2004). *Black's Law Dictionary*, Edisi ke-8. Thomson West, 1307.
- Government of Singapore. (2019). *STATISTICS SINGAPORE – Population Trends 2019*. Population White Paper. Retrieved from website: <https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/Resources/Feature-Articles/2012/MTI-Occasional-Paper-on-Population-and->

[Economy/FAQs-for-White-Paper.pdf](#).

- Hardjaloka, L., Bahar, & Partners. (2015). Studi Perbandingan Ketentuan Perlindungan Pencari Suaka Dan Pengungsi Di Indonesia Dan Negara Lainnya (Comparative Study on Asylum Seeker and Refugees Protection Regulation in Indonesia and Other Countries). *Jurnal Legislasi Indonesia*, 12(1), 1-31.
- Hathaway, J. C. (1997). *Reconceiving international refugee law*. the Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Hock-Eam, L., & Yeok, S. G. (2017). Are the Malaysian Students “Unskilled” and “Unaware?”. *Journal of Advanced Research in Social Sciences and Humanities*, 2(1), 27-34.
- Jati, I. (2017). Comparative Study of the Roles of ASEAN and the Organization of Islamic Cooperation in Responding to the Rohingya Crisis. *IKAT: The Indonesian Journal of Southeast Asian Studies*, 1(1), 17-32.
- Jones, D. (2019). ASEAN’S Human Rights Conundrum: An Analysis of the Failures of the ASEAN System for Promoting Human Rights. *Honors Theses (PPE)*, 6.
- Jun, S. W. (2023). *Putrajaya says mulling allowing refugees to work here, but limited to “3D” jobs*. Malay Mail. Retrieved from website: <https://www.google.com/amp/s/www.malaymail.com/amp/news/malaysia/2023/10/31/putrajaya-says-mulling-allowing-refugees-to-work-here-but-limited-to-3d-jobs/99375>.
- Kaur, A. (2007). Refugees and Refugee Policy in Malaysia. *UNEAC Asia Papers*, 18, 77-90.
- Kneebone, S. (2016). Comparative Regional Protection Frameworks for Refugees: Norms and Norm Entrepreneurs. *The International Journal of Human Rights*, 20(2), 153-172.
- Lewis, T., & Davies, D. (2020). *A New Era for Refugee Protection in Thailand*. Bangkok Post. Retrieved from website: <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1881970/a-new-era-for-refugee-protection-in-thailand->.
- Marzuki, I., & Faridy, F. (2020). Relevansi Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan Agenda Reformasi: Dimensi Nasional Dan Internasional. *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)*, 5(2), 350-359.
- McMillan, K., & Petchamesree, S. (2021). Towards an asean Model of ‘Responsibility-Sharing’ for Refugees and Asylum-Seekers. *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law*, 22, 49-68.
- McNevin, A. (2023). *Why we would gain from a regional approach to refugee protection*. Inside Story. Retrieved from website: <https://insidestory.org.au/why-we-would-gain-from-a-regional->

[approach-to-refugee-protection/](#).

- Mertokusumo, S. (2004). *Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Liberty.
- Muhammad, S. V. (2015). Masalah Pengungsi Rohingya, Indonesia, dan ASEAN. *Jurnal Info Singkat Hubungan Internasional*, 7(101/II/P3DI), 5–8.
- Muhtar, M. H., Abdussamad, Z., & Hadju, Z. A. A. (2023). Studi Perbandingan Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia, Australia, dan Thailand. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 30(1), 26–48.
- Nasution, A. R. (2018). The Crime of Genocide on the Rohingya Ethnic in Myanmar from the Perspective of International Law and Human Rights. *Padjajaran J. Ilmu Huk. (Journal Law)*, 5(1), 182–206.
- Ong, J. L. (2015). *Does Singapore Have a Reason to Refuse Refugees?* Singapore Policy Journal. Retrieved from website: <https://studentreview.hks.harvard.edu/does-singapore-have-a-reason-to-refuse-refugees/>.
- Participant, O. C. (2020). *Singapore is Still Burdened by its Experience in the Vietnamese Refugee Crisis*. Rice Media. Retrieved from website: <https://www.ricemedia.co/current-affairs-ricexdialogic-singapore-burdened-experience-vietnamese-refugee-crisis/>.
- Peñamante, L. (2017). *Nine Waves of Refugees in the Philippines*. Retrieved from website: <https://www.unhcr.org/ph/11886-9wavesrefugees.html>.
- Prabandari, A., & Adiputera, Y. (2019). Alternative Paths to Refugee and Asylum Seeker Protection in Malaysia and Indonesia. *Asian and Pacific Migration Journal*, 28(2), 132–154.
- Riadhussyah, M. (2016). Tanggung Jawab Indonesia sebagai Negara Transit bagi Pengungsi Anak berdasarkan Hukum Internasional. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 2, 230–250.
- Sipayung, B., Hamongpranoto, S., & Arifudin, N. (2024). Aspek Teoritik tentang Relevansi Kajian Hukum Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Realism: Law Review*, 2(1), 1–20. <https://journal.sabtida.com/index.php/rlr/article/view/28>.
- Sultoni, Y. (2014). Alasan Indonesia Belum Meratifikasi Konvensi 1951 tentang Pengungsi dan Perlindungan Hukum bagi Pengungsi di Indonesia. *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, 1–14.
- UNHCR. (2004). Country Operations Plan Year 2004 on Philipines. Retrieved from website: <https://www.unhcr.org/uk/sites/uk/files/legacy-pdf/3f79864e4.pdf>.
- UNHCR. (2018). *UNHCR Submission on Cambodia: 32nd UPR session*. Retrieved from website: <https://www.refworld.org/policy/upr/unhcr/2018/en/122459>.

- Untoro, Y., Idris, M., & Hardiwinoto, S. (2016). Peran ASEAN dalam Penanganan Pengungsi Pencari Suaka yang Ada di Indonesia (Studi Kasus Pengungsi Rohingya di Aceh). *Diponegoro Law Journal*, 5(3), 1-16.
- US Committee for Refugees and Immigrants. (2006). *World Refugee Survey 2006 Country Report Malaysia*. Retrieved from website: <https://www.aljazeera.com/news/2024/2/7/in-legal-no-mans-land-refugees-in-malaysia-struggle-to-eat-pay-rent>.
- Vemulapalli, B. (2024). *In legal no-man's land, refugees in Malaysia struggle to eat, pay rent*. Aljazeera. Retrieved from website: <https://www.aljazeera.com/news/2024/2/7/in-legal-no-mans-land-refugees-in-malaysia-struggle-to-eat-pay-rent>.
- Wagiman. (2012). *Hukum Pengungsi Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika.