

ABSTRAK
PERLINDUNGAN DAN PENEGAKAN HAM DI ASEAN TERHADAP MANUSIA
PERAHU ROHINGYA DALAM STATUS SEBAGAI PENGUNGSI MENURUT
HUKUM INTERNASIONAL
080200082

Jeremia Suluh Kaos Tampubolon*

Abdul Rahman**

Chairul Bariah***

Hak Asasi Manusia adalah hak-hak yang telah dimiliki seseorang semenjak dirinya dalam kandungan, diberikan oleh Sang Pencipta bukan oleh Negara ataupun lembaga lainnya serta berlaku secara universal. HAM sendiri merupakan bagian dari kajian Hukum Internasional oleh karena sifat dan watak HAM itu sendiri merupakan mekanisme pertahanan dan perlindungan Individu terhadap kekuasaan Negara yang sangat rentan untuk disalahgunakan, sebagaimana telah sering dibuktikan dalam sejarah perkembangan umat manusia di Bumi.

Penelitian skripsi ini mengangkat beberapa permasalahan yaitu bagaimana sejarah hak asasi manusia dalam dunia Internasional, bagaimana perlindungan hukum terhadap etnis dan status pengungsi dalam hukum Internasional, dan bagaimana penegakan hak asasi manusia di ASEAN terhadap manusia perahu Rohingya.

Adapun metode penelitian yang dipakai dalam penulisan skripsi ini dilakukan dengan menggunakan Metode Penelitian Normatif yaitu dengan melakukan pengumpulan data-data sekunder secara Studi Pustaka yang mana penelitian ini bersumber dari data sekunder belaka yang berasal dari buku-buku, artikel-artikel, baik dari koran, website, maupun majalah, dan peraturan perundang-undangan.

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa hak asasi itu lahir dengan adanya Magna Charta, deklarasi hak asasi sedunia oleh PBB dan kemudian diadopsi oleh beberapa Konvensi Internasional. Masalah pengungsi dalam hukum Internasional diatur dalam Konvensi 1951 tentang pengungsi disertai juga dengan Protokol 1967 tentang pengungsi. Penegakan hak asasi pada manusia perahu Rohingya memang tidak mudah, melihat adanya perbedaan instrumen hukum masing-masing negara ASEAN dalam mengakui keberadaan pengungsi di wilayah negaranya.

Kata kunci : Hak Asasi Manusia, Etnis Rohingya, Status Pengungsi di ASEAN

* Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

** Dosen Pembimbing I, Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

*** Dosen Pembimbing II, Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

ABSTRACT
PERLINDUNGAN DAN PENEGAKAN HAM DI ASEAN TERHADAP MANUSIA
PERAHU ROHINGYA DALAM STATUS SEBAGAI PENGUNGGI MENURUT
HUKUM INTERNASIONAL
JEREMIA SULUH KAOS TAMPUBOLON
080200082

Human rights are the rights of a person who has owned since the content itself, given by the Creator not the country or the board as well as host of others are going to be universally. Human rights is a part of the study of international law because of the nature and character of human rights itself is a defense mechanism and protection of the individual against the power of the State is vulnerable to abuse, as has been well prove in the history of mankind on Earth.

This research raises several issues, how the history of human rights in the international community, how the legal protection of ethnic and refugee status under international law, and how enforcement of human rights in ASEAN towards boat people Rohingya

The research methods used in this thesis is done using the Normative Research Methods by collecting secondary data in Library Studies which this study originated from pure secondary data derived from books, articles, both from newspapers, websites, and magazines, and legislation.

From the results of this study has concluded that human rights was born with the Magna Carta, the declaration of human rights by the United Nations and later adopted by several International Conventions. Problem of refugees in international law set out in the 1951 Convention on refugees accompanied by the 1967 Protocol on refugees. Upholding human rights on the Rohingya boat is not easy, see the difference of each legal instrument in the ASEAN countries recognize the existence of refugees in the country areas.

PENDAHULUAN

Hak Asasi Manusia adalah hak-hak yang telah dimiliki seseorang semenjak dirinya dalam kandungan, diberikan oleh Sang Pencipta bukan oleh Negara ataupun lembaga lainya serta berlaku secara universal¹. Republik Indonesia mencantumkan Hak Asasi Manusia (nb: selanjutnya disebut HAM) dalam Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 pada pasal 27 ayat 1, pasal 28, pasal 29 ayat 2, pasal 30 ayat 1, dan pasal 31 ayat 1. HAM sendiri merupakan bagian dari kajian Hukum Internasional oleh karena sifat dan watak HAM itu sendiri merupakan mekanisme pertahanan dan perlindungan Individu terhadap kekuasaan Negara yang sangat rentan untuk disalahgunakan, sebagaimana telah sering dibuktikan dalam sejarah perkembangan umat manusia di Bumi. Bahwasanya setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan-kebebasan yang diinginkan masing-masing manusia, seperti yang tercantum dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia, yang diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-

¹ http://id.wikipedia.org/wiki/hak_asasi_manusia.htm. diakses tanggal 13 Desember 2012

Bangsa (nb: selanjutnya disebut PBB) pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III), kemudian melalui Resolusi Majelis Umum PBB 260 A (III) pada 9 Desember 1948 juga di tetapkan *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, yaitu perjanjian hak asasi manusia pertama yang disahkan oleh Majelis Umum PBB.² Konvensi ini memfokuskan perhatian pada perlindungan minoritas nasional, ras, etnis dan agama dari ancaman mengenai keberadaan mereka.

Etnis atau suku rohingya Myanmar merupakan salah satu suku keturunan di Myanmar, yang secara fisik, bahasa, dan budaya lebih mendekati bangsa Asia Selatan, dan sebagian mereka adalah keturunan Arab, Persia dan Pathan. Etnis Rohingya mendiami dua kota di utara Negara bagian Rakhine, yang dulu dikenal dengan nama Arakan, wilayah bagian barat Myanmar sejak abad ke-7 masehi³. Setelah kemerdekaan Burma pada 4 Januari 1948, U Nu, terpilih menjadi perdana menteri Burma dan diawal kemerdekaan pun U Nu telah mengecewakan muslim Rohingya karena didalam draft konsitusi Burma kaum muslim tidak dimasukkan dalam kategori kelompok minoritas, padahal saat itu jumlah umat muslim di Burma merupakan minoritas terbesar kedua setelah Suku Karen.⁴

Akhirnya, Etnis Rohingya tidak memiliki hak keminoritasan, seperti kuota dalam legislatif dan jaminan khusus dalam soal intervensi status hukum individu kaum minoritas. Penanganan kasus manusia perahu juga diwarnai berbagai kepentingan negara-negara di kawasan. Bagi Thailand keberadaan manusia perahu Rohingya di wilayahnya adalah *illegal* dan merupakan bagian dari kejahatan penyelundupan dan perdagangan manusia. Tidak berbeda dengan Thailand, Indonesia juga berpendapat bahwa gelombang pengungsian tersebut merupakan kegiatan *human trafficking* dan *people smuggling*. Namun, Pemerintah Indonesia tidak dapat menutup mata terhadap penderitaan etnis Rohingya dan berupaya untuk mencari solusi terbaik sesuai yang diamanatkan oleh UUD1945. Myanmar sebagai Negara asal, mengambil sikap tidak peduli terhadap nasib etnis minoritas tersebut dan bersikeras bahwa Rohingya bukanlah warganya. Sementara Bangladesh sebagai negara miskin di kawasan Asia Selatan merasa terbebani dengan besarnya arus pengungsian dari Myanmar tersebut. Australia yang menjadi salah satu negara tujuan berkepentingan dalam mencegah masuknya pengungsi dikarenakan alasan kepentingan keamanan nasional nya.

A. Hak Asasi Manusia Dalam Dunia Internasional

1. Sejarah hak asasi manusia dalam Dunia Internasional

Pada hakikatnya hak asasi manusia terdiri atas dua hak dasar yang paling fundamental, ialah hak persamaan dan hak kebebasan. Dari kedua hak dasar inilah lahir hak-hak asasi lainnya, atau tanpa kedua hak dasar ini, hak asasi manusia lainnya sulit akan ditegakkan. Mengingat begitu pentingnya proses internalisasi pemahaman hak asasi manusia bagi setiap orang yang hidup bersama dengan orang lainnya, maka suatu pendekatan historis mulai dari dikenalnya hak asasi manusia sampai dengan

² UN, "The world Conference againts racism, racial discrimination, xenophobia, and related intolerance" <http://www.un.org/WCAR/e-kit/background1.htm>, diunduh 13 Desember 2012.

³ Mohammed Ashraf Alam, " A short Historical Background", (7 Maret 2006), terdapat di situs http://www.rohingyatimes.i-p.com/history_maa.html di unduh 13 Desember 2012

⁴ John L. Esposito, "Myanmar" *Ensiklopedi Oxford Dunia Islam Modern* (Bandung: Mizan, 2001) hal 139-140

perkembangan saat ini perlu diketahui oleh setiap orang untuk menegaskan keberadaan hak asasi dirinya dengan hak asasi orang lain.

Umumnya para pakar Eropa berpendapat bahwa lahirnya HAM dimulai dengan lahirnya *Magna Charta* pada tahun 1215 di Inggris oleh Raja John Lackland, dengan demikian kekuasaan Raja mulai dibatasi sebagai embrio lahirnya monarki konstitusional yang berintikan kekuasaan Raja sebagai simbol belaka saja. Lahirnya *Magna Charta* ini kemudian diikuti oleh perkembangan yang lebih konkrit, dengan lahirnya *Bill of Rights* di Inggris pada tahun 1689. Pada masa itu mulai timbul *adagium* yang intinya adalah bahwa manusia sama di muka hukum (*equality before the law*). *Adagium* ini memperkuat dorongan timbulnya Negara hukum dan demokrasi. *Bill of Rights* melahirkan asas persamaan, dimana para pejuang HAM dahulu sudah berketetapan bahwa hak persamaan harus diwujudkan betapapun beratnya resiko yang dihadapi karena hak kebebasan baru dapat diwujudkan kalau ada hak persamaan.⁵

Perkembangan HAM selanjutnya ditandai dengan munculnya *The American Declaration of Independence* yang lahir dari paham Roesseau dan Montesqueu. Jadi, walaupun di Perancis sendiri belum dirinci seperti apa HAM itu, tetapi di Amerika Serikat lebih dahulu mencanangkan secara lebih terperinci. Mulailah dipertegas bahwa manusia adalah merdeka sejak di dalam kandungan, sehingga tidaklah logis bila sesudah lahir, ia harus di belenggu. Selanjutnya pada tahun 1789 lahirlah *The French Declaration*, dimana hak-hak yang lebih rinci lagi melahirkan dasar *The Rule of Law* yang antara lain di dalamnya dinyatakan bahwa tidak boleh terjadi penangkapan dan penahanan yang semena-mena, termasuk ditangkap tanpa alasan yang jelas dan ditahan tanpa surat perintah yang dikeluarkan oleh pejabat yang sah. Dinyatakan pula *presumption of innocence*, yang arti sederhananya bahwa orang-orang yang ditangkap kemudian ditahan dan dituduh, berhak dinyatakan tidak bersalah sampai ada keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang menyatakan ia benar-benar bersalah. Dipertegas juga dengan *Freedom of Expression*, *Freedom of Religion*, *the Right of Property* dan hak-hak dasar lainnya yang semuanya sudah tercakup dalam *French Declaration* dan nantinya menjamin tumbuhnya Negara demokrasi maupun Negara hukum.⁶ Perlu juga diketahui *The Four Freedoms* dari Presiden Amerika Serikat Roosevelt yang disampaikan pada tanggal 6 Januari 1941 : Yang pertama adalah kebebasan berbicara dan berekspresi di seluruh dunia. Yang kedua adalah kebebasan setiap orang untuk menyembah Tuhan dengan caranya sendiri, di seluruh dunia. Yang ketiga adalah kebebasan dari keinginan yang diartikan ke dalam istilah dunia, arti dalam pemahaman ekonomi yang akan mengamankan setiap bangsa agar hidup damai, sehat bagi seluruh penduduknya diseluruh Dunia. Yang keempat adalah kebebasan dari rasa takut yang diartikan ke dalam istilah dunia, yaitu pengurangan persenjataan di seluruh dunia untuk seperti arti dan sedemikian kebiasaanya melalui bahwa bangsa tidak akan

⁵ Richard P. Claude, *The classical model of human Rights development*, the John Hopkins university press, London, 1977.

⁶ Sejarah Hak Asasi Manusia, 7 Februari 2013, terdapat pada situs <http://emperordeva.wordpress.com>

berada dalam posisi untuk melakukan suatu tindakan agresi fisik terhadap negara tetangga manapun di Dunia.⁷

1. Hak Asasi Manusia di Indonesia

Sebelum kemerdekaan Republik Indonesia, Jepang membentuk suatu badan yang menyusun Rancangan Undang-Undang Dasar, yaitu Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Untuk penyusunan tersebut, dibentuklah suatu panitia perancang Undang-Undang Dasar yang diketuai oleh Ir. Soekarno, yang selanjutnya membentuk Panitia Kecil yang diketuai oleh Prof. Soepomo. Para penyusun berpendapat bahwa, Undang-Undang Dasar yang hendak mereka susun tersebut harus berdasarkan kekeluargaan, yaitu suatu azas yang bertentangan dengan paham liberalisme dan individualisme. Dalam rancangan Undang-Undang Dasar tersebut sama sekali tidak memuat mengenai HAM, sebaliknya M. Hatta dan Yamin lebih mengharapkan agar negara ini memiliki Undang-Undang Dasar yang mencantumkan pasal-pasal tertentu tentang hak asasi manusia, agar mencegah sistem negara kekuasaan menjadi negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat⁸.

Pada periode 1966-1998 ketika masa peralihan Soekarno kepada Soeharto, ada semangat untuk menegakkan HAM. Pada awal periode orde baru, telah diadakan berbagai seminar tentang HAM, salah satunya pada tahun 1967 yang merekomendasikan gagasan tentang perlunya pembentukan Komisi dan Pengadilan HAM untuk wilayah Asia. Selanjutnya pada tahun 1968 diadakan seminar Nasional Hukum II yang merekomendasikan perlunya hak uji materil (*judicial review*) yang dilakukan guna melindungi HAM. Demikian pula dalam rangka pelaksanaan TAP MPRS No. XIV/MPRS/1966 MPRS melalui Panitia Ad Hoc IV telah menyiapkan rumusan yang akan dituangkan dalam piagam tentang HAM dan hak-hak serta kewajiban Warga Negara. Sayangnya semua itu tidak bertahan lama, hingga akhir 1970-an dan selanjutnya, terjadi kemunduran HAM oleh penguasa rezim saat itu, yang mengakibatkan dampak luas di masyarakat, bahkan dapat dikatakan hukum tidak berlaku bagi penguasa. Ketika rezim Soeharto jatuh, semakin banyak orang yang menyadari penting dan berharganya hak asasi manusia dan patut di perjuangkan bahkan dalam dunia Internasional. Kemudian muncul para pejuang HAM itu sendiri, seperti halnya Munir, yang mencoba membantu rakyat melawan kaum penguasa untuk memperjuangkan hak-hak mereka dan menyelesaikan beberapa kasus pelanggaran HAM kecil maupun berat oleh penguasa rezim saat itu⁹.

Di Indonesia sendiri memiliki wadah organisasi yang mengurus permasalahan seputar HAM yaitu Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) berdasarkan KEPRES No. 50 Tahun 1993 tertanggal 7 Juni 1993. Lembaga ini bertugas untuk memantau dan menyelidiki pelaksanaan HAM, serta memberi pendapat, pertimbangan dan saran kepada pemerintah perihal pelaksanaan HAM di Indonesia. Meskipun begitu masih banyak kasus HAM yang terjadi di Indonesia dan

⁷ *Ibid*

⁸ Naskah persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Muhammad Yamin, (Jakarta, Prapanca, 1959) hal 87-91

⁹ Bagrezhumaneater.blogspot.com/perkembangan_ham_indonesia/, diakses tanggal 22 Januari 2013

belum ada penyelesaian hukumnya hingga saat ini. Padahal dalam Undang-Undang Dasar 1945, tertuang isi dari deklarasi kemerdekaan Amerika Serikat yang merupakan dasar-dasar HAM secara universal.

Berikut beberapa pasal UUD tersebut yang tercantum :

1. Pasal 27 ayat 1 :
“ Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya “
2. Pasal 28 :
“ Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang “
3. Pasal 29 ayat 2 :
“ Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk Agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut Agamanya dan Kepercayaannya itu “
4. Pasal 30 ayat 1 :
“ Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara “
5. Pasal 31 ayat 1 :
“ Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran “

2. Kedudukan HAM dalam Piagam PBB dan Piagam ASEAN

Ketika sekutu menyatakan deklarasi PBB , mereka menyatakan bahwa kemenangan adalah penting untuk menjaga kehidupan, kebebasan, independensi dan kebebasan beragama, serta untuk mempertahankan HAM dan keadilan. Presiden Franklin D. Roosevelt mengidentifikasi empat kebebasan yang diupayakan untuk dipertahankan yaitu :

1. Kebebasan berbicara dan berekspresi,
2. Kebebasan beragama,
3. Kebebasan dari hidup berkekurangan,
4. Kebebasan dari ketakutan akan perang.

Para pendiri PBB yakin bahwa pengurangan kemungkinan perang, mensyaratkan adanya pencegahan atas pelanggaran besar-besaran terhadap hak-hak manusia. Lantaran keyakinan ini, konsepsi-konsepsi PBB yang paling awal pun sudah memasukkan peranan pengembangan HAM dan kebebasan. Naskah awal Piagam PBB (1942 dan 1943) memuat ketentuan tentang HAM yang harus dianut oleh Negara manapun yang bergabung dalam PBB. Namun sejumlah kesulitan terjadi, lantaran mencemaskan prospek kedaulatan mereka, banyak negara bersedia untuk “ mengembangkan “ HAM namun tidak bersedia “ melindungi “ hak tersebut.

Akhirnya diputuskan untuk memasukkan beberapa saja acuan tentang HAM di dalam Piagam PBB, disamping menugaskan Komisi Hak Asasi Manusia (*Commission on Human Rights*). Komisi ini di bentuk PBB berdasarkan sebuah ketetapan di dalam piagam tersebut, untuk membuat sebuah pernyataan internasional tentang HAM nantinya. Piagam itu sendiri menegaskan kembali bahwa keyakinan

akan HAM yang mendasar, akan harkat dan martabat manusia, akan persamaan hak antar laki-laki dan perempuan serta antara negara besar dan negara kecil.¹⁰

Tahun 1994, pada *Colloquium* on Human Rights di Manila, peran lembaga nasional dan organisasi-organisasi non pemerintahan (NGO) dalam mengembangkan mekanisme regional pun ditekankan¹¹. Setahun kemudian di Manila, *Human Rights Committee of LAWASIA* membentuk *Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism* (kelompok kerja)¹² untuk merekomendasikan terkait dengan struktur, bentuk dan substansi dari lembaga yang ingin dibentuk serta langkah-langkah yang dibutuhkan dalam rangka implementasinya¹³. Dalam kaitan ini, kelompok kerja telah membuat *Draft Agreement on the Establishment of the ASEAN Human Rights Commission* pada pertemuan ke-33 *Ministerial Meeting* di Thailand Juli 2000. Cakupan isi dokumen ini termasuk usulan mandat, struktur, wewenang, dan fungsi dari ASEAN Human Rights Commission untuk dapat dipertimbangkan oleh para pemerintah negara-negara anggota ASEAN.

Kewenangan *ASEAN Human Rights Commission* mencakup petisi-petisi dan komunikasi lainnya dari individu, LSM, dan negara-negara yang telah meratifikasi perjanjian. Komisi ini juga akan menyelesaikan masalah dengan mendahulukan penggunaan cara-cara damai. Kemudian komisi ini juga dapat membuat temuan-temuan mengenai pelanggaran HAM, yang bersifat rekomendasi persuasif dan bukan penghakiman, karena *ASEAN Human Rights Commission* bukan suatu lembaga peradilan hukum. Selain tertuang dalam Piagam ASEAN, negara anggota secara lebih lanjut dan khusus menandatangani *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* yang pada tahun 1976 dilaksanakan di Bali¹⁴.

Pada akhirnya pada tanggal 23 oktober 2009, *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)* resmi dibentuk. Bersamaan dengan peristiwa tersebut, diumumkan pula *Cha-am Hua Hin Declaration on the Inauguration of the AICHR* sebagai bentuk dukungan penuh atas lembaga ASEAN yang baru tersebut sekaligus pula menekankan kembali komitmen memastikan kelanjutan perkembangan kerja sama untuk menegakkan dan melindungi HAM di kawasan Asia Tenggara¹⁵. Pendirian AICHR merupakan tindak lanjut dari komitmen negara-negara ASEAN yang dimuat dalam pasal 14 ASEAN Charter untuk membentuk lembaga HAM regional. Sekalipun telah memandatkan pembentukan AICHR, ASEAN Charter maupun Terms of Reference of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (kerangka acuan AICHR) sayangnya tidak mengandung elemen yang dapat memberikan prospek suatu lembaga HAM yang kuat. Dalam ASEAN Charter, prinsip-prinsip non-interference

¹⁰ Google, <http://un45.blogspot.com>, diakses tanggal 13 Februari 2013

¹¹ *Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, "about us", working group for an ASEAN Human Rights Mechanism, (2007),* <http://www.aseanhrmech.org/aboutus.html>, diakses 14 Februari 2013

¹² *Ibid*

¹³ Vitit Muntarbhorn, "A road map for an ASEAN Human Rights Mechanism" <http://www.fnf.org.ph/liberalibrary/roadmap-forasean-human-rights.htm>, diakses 14 februari 2013

¹⁴ Google <http://elokizraspot.com> diakses 14 Februari 2013

¹⁵ *Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, "AICHR Unveiled, for the Betterment of all ASEAN Peoples",* <http://www.aseanhrmech.org/>, diakses 14 Februari 2013

masih mendapatkan supremasinya dan ditempatkan di atas pemenuhan norma-norma HAM. Pengambilan keputusan tradisional melalui konsensus pun masih merupakan prinsip kerja utama ASEAN. selain itu masih terdapat pula berbagai ketidaktegasan dalam perumusan paragraf-paragraf kerangka acuan AICHR yang dapat memastikan suksesnya usaha perlindungan HAM di kawasan.¹⁶

Pada Konflik rohingya di Myanmar yang di bahas oleh penulis dalam skripsi ini salah satunya, merupakan salah satu tantangan terberat ASEAN dalam mewujudkan *ASEAN Charter*. ASEAN sebelumnya dikenal sebagai perhimpunan negara-negara konservatif dan tidak demokratis dalam masalah HAM. Ketidakberanian melakukan tekanan terhadap Myanmar dan sikap cultural relativism negara-negara ASEAN membuat banyak orang meragukan efektivitas Badan HAM ASEAN. Sebaliknya, pendekatan minimalis melihat hal ini sebagai langkah besar ASEAN yang sebelumnya tidak pernah memasukkan masalah HAM dan demokrasi sebagai satu unsur regional yang terbuka. Artinya selama ini masih ada beberapa negara anggota ASEAN yang melakukan penutupan diri untuk membahas masalah HAM ini, karena mereka melakukan bentuk-bentuk pelanggaran HAM itu sendiri.

B. Perlindungan Terhadap Etnis Minoritas dan Status Pengungsi Dalam Hukum Internasional

1. Pandangan umum tentang Etnis dan Minoritas

Hampir semua negara mempunyai kelompok minoritas dalam wilayah nasional mereka. Dalam *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* 1992,¹⁷ yang termasuk dalam kelompok minoritas adalah kelompok yang tidak dominan dengan ciri khas kebangsaan atau etnis, agama dan bahasa minoritas.¹⁸ Minoritas umumnya menyangkut jumlah. Suatu kelompok dikatakan sebagai minoritas apabila jumlah anggota kelompok tersebut secara signifikan jauh lebih kecil daripada kelompok lain di dalam komunitas masyarakat secara keseluruhan atau nasional. Dari sudut pandang ilmu sosial, pengertian minoritas tidak selalu terkait dengan jumlah anggota. Suatu kelompok akan dianggap kelompok minoritas apabila anggota-anggotanya memiliki kekuasaan, kontrol dan pengaruh yang lemah terhadap kehidupannya sendiri dibanding anggota-anggota kelompok lain.

Dalam buku-buku antropologi umumnya kelompok etnis sebagai suatu populasi yang memiliki ciri-ciri¹⁹ :

1. Secara biologis mampu berkembang biak dan bertahan,
2. Mempunyai nilai-nilai budaya yang sama dan sadar akan rasa kebersamaan dalam suatu bentuk kebersamaan,
3. Membentuk jaringan komunikasi dan interaksi sendiri,

¹⁶ Hao Duy Phan, "A blueprint for a Southeast Asian Court of Human Rights", *Asian Pacific Law and Policy Journal*, 10 Asian-pac. L & Pol'y J. 384, 2009

¹⁷ Ditetapkan pada pertemuan plenary ke-92 melalui Resolusi Majelis Umum 47/135 18 Desember 1992.

¹⁸ Pasal 2 ayat (1) *Declaration on the Rights of person belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities* 1992.

¹⁹ Fredrik Barth, "*kelompok Etnik dan batasannya, tatanan sosial dari perbedaan kebudayaan*", UI-Press, Jakarta, 1988.

4. Menentukan ciri kelompoknya sendiri yang diterima oleh kelompok lain dan dapat dibedakan dari kelompok lain.

Dari definisi tersebut, ciri utama yang penting dari suatu kelompok etnis adalah kemampuan untuk berbagi sifat budaya yang sama. Dengan adanya aspek budaya ini klasifikasi seseorang atau kelompok setempat dalam keanggotaan suatu kelompok etnis bergantung pada kemampuan seseorang atau kelompok setempat ini untuk memperlihatkan sifat budaya kelompok etnis tersebut. Berbagai bentuk budaya yang ada juga disebabkan adanya pengaruh ekologi. Maksudnya adalah perbedaan dalam kelompok etnis merupakan hasil penyesuaian para anggota kelompok etnis dalam menghadapi berbagai faktor luar. Suatu kelompok etnis yang tinggal tersebar di daerah dengan lingkungan ekologi yang berbeda akan memperlihatkan perilaku yang berbeda sesuai dengan tempat tinggalnya.²⁰

Dari segi sosial, kelompok etnis dapat dipandang sebagai suatu tatanan sosial. Dalam hal ini yang menentukan adalah batasan keempat dari definisi kelompok etnis di atas, yaitu menentukan ciri kelompoknya sendiri yang diterima oleh kelompok lain dan dapat dibedakan dari kelompok lain. Berdasarkan hal tersebut, pembedaan budaya antar kelompok etnis dibedakan atas dua macam, yaitu :

1. Tanda atau gejala yang tampak, yang menjadi pembeda antara satu kelompok etnis dengan kelompok etnis lainnya adalah bentuk budaya yang biasa digunakan untuk menentukan identitas misalnya : pakaian, bahasa, bentuk rumah, atau gaya hidup secara umum,
2. Nilai-nilai dasar , misalnya : standar moral yang digunakan untuk menilai perilaku seseorang.²¹

Definisi mengenai kelompok minoritas sampai saat ini belum dapat diterima secara universal. Namun demikian yang lazim digunakan dalam suatu negara, kelompok minoritas adalah kelompok individu yang tidak dominan dengan ciri khas bangsa, suku bangsa, agama, atau bahasa tertentu yang berbeda dari mayoritas penduduk. Minoritas sebagai 'kelompok' yang dilihat dari jumlahnya lebih kecil dibandingkan dengan jumlah penduduk lainnya dari negara bersangkutan dalam posisi yang tidak dominan. Keanggotaannya memiliki karakteristik etnis, agama, maupun bahasa yang berbeda dengan populasi lainnya dan menunjukkan setidaknya secara implisit sikap solidaritas yang ditujukan pada melestarikan budaya, tradisi, agama dan bahasa.

2. Instrumen Hukum Internasional terhadap Etnis minoritas

Berdasarkan data yang dibuat tahun 1990 terdapat 820 kelompok etnis di 160 negara, kini jumlah etnis di seluruh dunia yang terdata berdasarkan hasil penelitian terbaru pada tahun 2010 sebanyak 1276 kelompok.²² Angka ini menunjukkan betapa besarnya keragaman budaya yang ada di dunia ini. Dari jumlah etnis tersebut, terdapat banyak etnis minoritas yang tersebar diberbagai Negara. Nasib etnis minoritas ini pun tidak luput dari pelanggaran-pelanggaran HAM. Seperti yang

²⁰ *Ibid* ., hlm. 12-13.

²¹ *Ibid*, hlm. 14-15.

²² James D. Fearon, "Ethnic Structure and Cultural Diversity around the World: A cross-National data set on Ethnic Groups" <http://www.stanford.edu/group/ethnic/workingpapers/egroups.pdf>, diakses 9 Maret 2013

terjadi pada manusia perahu Rohingya di Myanmar, etnis minoritas di Myanmar ini dipaksa untuk meninggalkan tempat tinggal mereka, banyak korban pelanggaran HAM oleh pemerintah, termasuk eksekusi diluar hukum dan penyitaan tanah mereka.

Perlindungan terhadap etnis dan langkah-langkah untuk memerangi diskriminasi rasial telah dibuat PBB dengan cara mengadopsi sejumlah resolusi, konvensi dan deklarasi. Dalam konferensi dunia pertama untuk memberantas rasisme dan diskriminasi rasial, negara-negara didesak untuk menghapuskan diskriminasi karena latar belakang etnis atau kebangsaan diantara warga negaranya dan melindungi serta mempromosikan HAM etnis minoritas dan kebangsaan.²³ Konferensi tersebut merekomendasikan negara-negara untuk mengadopsi langkah-langkah khusus di bidang ekonomi, sosial, pendidikan, budaya, dan hak-hak sipil dan politik untuk memastikan bahwa semua orang akan menikmati kesetaraan hukum, sehingga menjamin diskriminasi antara mayoritas dan minoritas telah dieliminasi.²⁴

Beberapa instrumen internasional yang terkait dengan skripsi dari penulis ini, yang mengatur tentang kelompok minoritas ialah :

1. Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide

Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB 260 A (III) pada 9 Desember 1948. Konvensi ini mulai berlaku pada 12 Januari 1951. *Convention on the Prevention and Punishment of the crime of Genocide* adalah perjanjian HAM pertama yang disahkan oleh Majelis Umum PBB²⁵. Konvensi ini memfokuskan perhatian pada perlindungan minoritas nasional, ras, etnis, dan agama dari ancaman mengenai keberadaan mereka.

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide juga mencantumkan definisi genosida dan perbuatan yang digolongkan sebagai genosida. Pasal II konvensi ini menyatakan :

“ in the present convention, genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in a part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:

- a. Killing members of the group*
- b. Causing serious bodily or mental harm to members of the group*
- c. Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part*
- d. Imposing measures intended to prevent births within the group*
- e. Forcibly transferring children of the group to another group*

Berkaitan dengan etnis, dalam pasal II di atas keberadaan etnis dilindungi dari segala tindakan yang dapat menyebabkan punahnya sebagian atau keseluruhan anggota kelompok etnis, baik dengan cara yang mencegah kelahiran bayi dalam kelompok etnis tertentu maupun menghilangkan nyawa anggota-anggota kelompok etnis tersebut. Seperti apa yang terjadi pada masa perang dunia ke II ketika pemimpin Jerman saat itu, Adolf Hitler berupaya untuk menghancurkan, atau menghabiskan keturunan dari pada etnis Yahudi yang saat itu tersebar di wilayah

²³ United Nations, “ *The World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*”, <http://www.un.org/WCAR/e-kit/backgrounder1.htm> diakses 9 Maret 2013

²⁴ Resolusi Majelis Umum PBB A/RES/33/99, 16 Desember 1978

²⁵ *United Nations, Loc.cit*

Eropa. Pelaku genosida maupun yang merencanakan genosida²⁶ baik mereka adalah pemimpin yang bertanggung jawab secara konstitusional, pejabat publik, atau individu²⁷ dapat diadili melalui pengadilan di negara terjadinya genosida maupun melalui pengadilan internasional yang memiliki yuridiksi.²⁸

2. *International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*

Ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 2106 (XX) 21 Desember 1965 dan mulai berlaku pada 4 Januari 1969. Sebelumnya pada tanggal 20 November 1963 negara-negara anggota PBB telah membuat sebuah deklarasi yaitu *United Nations Declaration on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination* melalui Resolusi 1904 (XVIII). Deklarasi ini memuat penolakan terhadap diskriminasi rasial yang dilakukan pemerintah dan sebagian masyarakat, penghentian propaganda supermasi ras atau warna kulit tertentu, dan langkah-langkah yang harus diambil negara-negara dalam penghapusan diskriminasi rasial²⁹. Untuk menindaklanjuti Deklarasi itu, maka komisi HAM PBB kemudian *menetapkan International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*.³⁰

Instrumen-instrumen Internasional ini saling melengkapi dengan unsur kekhususan perlindungan terhadap hak-hak yang diatur di dalamnya. Hak-hak yang dilindungi meliputi perlindungan terhadap genosida, penyiksaan, dan perlakuan buruk, memajukan identitas, hak atas pendidikan dan sebagainya. Dalam instrumen hukum internasional yang lainnya, yakni *International Covenant on Civil and Political Rights*, yang ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum 2200 A(XXI) 16 Desember 1966 dan mulai berlaku pada 23 Maret 1976, pada Pasal 27 Kovenan ini menyatakan bahwa perlindungan terhadap kelompok etnis minoritas yang ada disuatu negara tidak hanya ditujukan kepada kelompok etnis yang sudah diakui dan mendapatkan status kewarganegaraan. Melainkan juga berlaku kepada kelompok etnis yang tidak memiliki status kewarganegaraan, juga berhak menikmati hak-hak yang dilindungi dalam ketentuan tersebut.³¹

Demikian yang terjadi pada etnis Rohingya, yang akhirnya harus menjadi manusia perahu karena mereka dianggap tidak memiliki status kewarganegaraan di daerah mereka sendiri, yakni di Negara Myanmar, Provinsi Rakhine, sesuai dengan Undang-undang kewarganegaraan setempat mereka tidak mendapatkan hak-hak nya sebagai warga negara Myanmar yang sah. Oleh karena itu, banyak dari mereka yang lari dan kemudian mengungsi ke wilayah lain sebagai manusia perahu, tanpa status warga negara yang jelas (*stateless*) dan meminta suaka kepada negara sekawasan bahkan hingga ke Australia.

²⁶ *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Pasal III

²⁷ *Ibid.*, Pasal IV.

²⁸ *Ibid.*, Pasal VI.

²⁹ *Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, A/RES/18/1904

³⁰ Bagian "menimbang" dalam *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* menyatakan "that the United Nations Declaration on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination of 20 November 1963 (General Assembly resolution 1904 (XVIII))

³¹ Jelena Pejic, "Minority Rights in International Law", *Human Rights Quarterly*, Vol.19, No. 3, (John Hopkins University Press, Agustus 1997) hal 672.

3. Status Pengungsi dalam Hukum Internasional

Perpindahan yang melewati batas negara tidak serta merta menyelesaikan masalah. Justru masalah baru timbul karena mereka yang melewati batas negara belum tentu memiliki status hukum yang jelas di negara tempat mereka mencari suaka. Mereka menjadi sangat rentan terhadap pemenjaraan, pendeportasian, pemanfaatan, dan berbagai perlakuan buruk lainnya. Oleh karena itu dibutuhkan suatu perlindungan internasional untuk meminimalkan ancaman kekerasan terhadap mereka.³² Sebelum seseorang diakui statusnya sebagai pengungsi, maka ia adalah seorang pencari suaka. Begitu juga sebaliknya, seorang pencari suaka belum tentu adalah seorang pengungsi³³. Jika seseorang diakui sebagai pengungsi, maka akan melekat pada dirinya hak-hak sebagai pengungsi dan juga kewajiban-kewajiban terhadap negara pelindungnya.³⁴

Pengungsi itu sendiri adalah sekelompok manusia yang terpaksa meninggalkan kampung halaman, teman dan kerabat mereka, karena adanya rasa takut yang sangat mengancam keselamatan hidup mereka. Para pengungsi biasanya tidak dibekali dengan dokumen perjalanan sehingga banyak yang mengalami perlakuan sewenang-wenang baik di negara asal, negara transit, maupun negara tujuan.³⁵

Statuta UNHCR 1950 juga memiliki definisi yang mirip dengan Konvensi 1951 meskipun Statuta 1950 tidak mencantumkan “*membership of a particular social group*” sebagai dasar penganiyaan. Sehingga kini pengertian pengungsi menurut mandat UNHCR yaitu, seseorang yang berada diluar negara asal atau tempat tinggalnya sehari-hari, dan tak dapat atau tidak mau kembali kesana karena ancaman yang serius dan tidak pandang bulu terhadap jiwa, keselamatan fisik atau kebebasannya sebagai akibat kekerasan umum atau peristiwa-peristiwa gangguan ketertiban yang sungguh mencekam.³⁶

Dalam pengertian tentang pengungsi dalam Konvensi 1951 terdapat kriteria kesertaan (*inclusion criteria*). Kriteria ini yang menjadi dasar pertimbangan untuk menentukan status pengungsi.³⁷ Para pengambil keputusan juga perlu mempertimbangkan semua fakta dan keadaan dari kasus yang ada. Kriteria tersebut antara lain :

1. Berada diluar negara kebangsaannya atau tempat tinggal sehari-hari
Berdasarkan Konvensi 1951, seseorang disebut sebagai pengungsi apabila berada diluar negara kebangsaannya atau bila tidak mempunyai kewarganegaraan dan berada diluar negara tempat tinggalnya sehari-hari. Fakta ini dapat dilihat berdasarkan pernyataan atau informasi lain yang diperoleh dari pemohon atau dari sumber lain.

³² UNHCR, “*melindungi pengungsi dan peran UNHCR*”, UNHCR, 2008, hlm. 14.

³³ Sulaiman Hamid, “*Lembaga suaka dalam hukum internasional*”, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), hlm.39

³⁴ UNHCR, “*Penentuan Status Pengungsi : Mengenali Siapa itu Pengungsi*”, UNHCR, 2005, hlm.4

³⁵ Romsan Achmad, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: hukum internasional dan prinsip-prinsip perlindungan internasional* (Jakarta, UNHCR, 2003) hlm.115

³⁶ UNHCR, “*Penentuan Status Pengungsi : Mengenali Siapa Itu Pengungsi* ”, UNHCR, 2005, hlm. 9-10.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 6.

2. Ketakutan beralasan
Dalam unsur ini terdapat dua unsur, yaitu unsur subjektif berupa “ketakutan” dan unsur objektif yaitu “beralasan”. Ketakutan merupakan keadaan pikiran sehingga merupakan kondisi subjektif yang tergantung dari latar belakang pemohon dan cara ia menafsirkan keadaannya. Dalam prakteknya, unsur “ketakutan” dapat dilihat dari ungkapan ketidakinginan untuk kembali atau dapat dilihat juga dari keadaan yang melingkupinya, misalnya ada resiko penganiayaan yang nyata jika pemohon kembali. Sedangkan untuk menilai bahwa ketakutan tersebut beralasan, maka perlu melihat konteks keadaan politik di negara asal pemohon dan keadaan diri pemohon. Selain itu perlu juga memahami latar belakang, profil dan pengalaman individu pemohon. Informasi yang sudah didapat tadi kemudian dievaluasi berdasarkan informasi objektif tentang keadaan di negara asalnya.
3. Penganiayaan
Ketakutan beralasan yang dirasakan pemohon harus terkait penganiayaan. Istilah ini mencakup segala bentuk gangguan yang tidak manusiawi dan tidak dapat dibiarkan berlangsung terus menerus. Misalnya hak akses untuk kelangsungan hidupnya dibatasi.
4. Alasan Konvensi 1951
seseorang berhak memperoleh status pengungsi jika ia takut dianiaya karena salah satu atau lebih lima alasan yang terdapat dalam pasal 1A (2) Konvensi 1951,³⁸ yaitu :
 - a. Ras
Diartikan secara luas sebagai segala bentuk ciri kesukuan yang menonjol.
 - b. Agama
Agama dalam Konvensi 1951 tidak hanya mencakup agama yang sudah melembaga, tetapi juga mencakup sistem kepercayaan yang berupa keyakinan atau nilai-nilai tentang suatu kenyataan yang tertinggi atau diagungkan atau takdir spritual manusia.
 - c. Kebangsaan
Kebangsaan disini bukan saja berarti kewarganegaraan, tetapi juga mencakup kelompok-kelompok orang yang dicirikan oleh suku, agama, budaya atau bahasa, baik yang sesungguhnya atau anggapan.
 - d. Keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu
Kelompok sosial yang terbentuk³⁹ dari salah satu alasan berikut:
 - 1) Bawaan, seperti jenis kelamin, ras, hubungan kekerabatan, latar belakang bahasa atau orientasi seksual,
 - 2) Tidak dapat diubah, seperti berhubungan dengan masa lalu seseorang, misalnya mantan anggota kelompok niaga,
 - 3) Yang menjadi dasar identitas seseorang, hati nurani atau cara pelaksanaan hak asasi seseorang yang sudah mendarah daging sehingga orang tersebut tidak bisa diharapkan untuk mengubahnya.
 - e. Pendapat politik

³⁸ Ini disebut sebagai persyaratan “nexus”.

³⁹ Atau masyarakat luar yang mengelompokkan mereka

Diartikan secara luas, mencakup setiap pendapat tentang hal-hal yang berhubungan dengan mekanisme negara, pemerintah atau masyarakat.

5. Tidak adanya perlindungan negara

Dalam definisi pengungsi menurut Konvensi 1951, salah satu unsur adalah seseorang tidak dapat atau tidak mau meminta perlindungan dari negara asal atau tempat tinggalnya sehari-hari. Ketidakmampuan untuk memperoleh perlindungan dari negara asal mengisyaratkan adanya keadaan diluar kendali orang yang bersangkutan, misalnya negara dalam keadaan perang. Sedangkan ketidakmauan meminta perlindungan dari negara asal atau tempat tinggalnya sehari-hari diartikan bahwa orang tersebut menolak untuk diberi perlindungan oleh negara asalnya dikarenakan ketakutan yang beralasan akan mendapat penganiayaan. Perlindungan negara ini biasanya dipahami sebagai perlindungan konsuler atau diplomatik yang diberikan negara atas nama warga negaranya diluar negeri.⁴⁰

Pasal 1D dan 1E *Convention Relating to the Status of Refuge* 1951 mengandung klausul pengecualian (*exclusion provision*). Klausul ini berisi unsur-unsur pengecualian yang menentukan seseorang tidak memerlukan perlindungan internasional menurut Konvensi 1951 walaupun memenuhi syarat sebagai pengungsi,⁴¹ yaitu:

1. Orang yang telah menerima perlindungan atau bantuan lembaga PBB selain UNHCR,
2. Orang yang telah diakui oleh negara dimana ia tinggal sekarang dan telah menerima hak dan kewajiban yang sama sebagaimana warga negara di negara tersebut.⁴²

Pengungsi juga tidak hanya seperti yang dicantumkan diatas, namun terdapat jenis lainnya seperti halnya pengungsi internal. Pengungsi internal atau biasa disebut *Internally Displaced Persons* (IDPs) sering kali disebut “pengungsi”, padahal memiliki perbedaan dengan yang lainnya. IDPs adalah orang atau kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah atau tempat tinggal harian mereka, khususnya sebagai akibat dari atau dalam rangka untuk menghindari dampak dari konflik bersenjata, situasi kekerasan umum, pelanggaran HAM atau bencana alam atau buatan manusia, dan yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional. Jadi perbedaannya terletak pada ada atau tidaknya batas wilayah yang dilewati ketika menghindari suatu bencana.

Istilah lain yang sering berkaitan dengan pengungsi adalah “migran ekonomi”, berbeda dengan pengungsi, seorang migran ekonomi biasanya meninggalkan suatu negara secara sukarela dengan maksud mencari kehidupan yang lebih baik. Jika mereka memilih untuk kembali pulang, mereka tetap akan mendapat perlindungan yang layak dari pemerintahnya. Pengungsi lari karena adanya ancaman terhadap keselamatan mereka dan tidak dapat kembali pulang dengan aman kecuali ada

⁴⁰ UNHCR, “Penentuan Status Pengungsi : Mengenali Siapa Itu Pengungsi”, hlm.31

⁴¹ *Ibid.*

⁴² UNHCR, “Pengenalan tentang Perlindungan Internasional Melindungi Orang-orang yang Menjadi Perhatian UNHCR”, UNHCR, 2005, hlm. 56.

perubahan situasi yang mendasar, contohnya perjanjian perdamaian atau perubahan pemerintahan.⁴³

C. Penegakan Hak Asasi Manusia di Asean terhadap Manusia Perahu Rohingnya

Pemberitaan terkait pengungsi etnis minoritas Rohingnya di Myanmar mengundang perhatian masyarakat internasional, setelah ratusan manusia perahu yang melarikan diri dari Myanmar terdampar di Aceh dan mengungkapkan perlakuan buruk yang mereka terima selama berada di Thailand⁴⁴. Pada awal tahun 2009 lalu, Angkatan Laut Thailand telah menangkap manusia perahu Rohingnya di perairan Andaman dan kemudian memaksa sekitar 1000 manusia perahu kembali ke laut dalam perahu-perahu tanpa mesin serta tanpa perbekalan air dan makanan yang memadai.

International Organization for Migration (IOM) juga menemukan bukti pelanggaran HAM yang dilakukan oleh aparat militer Thailand tersebut. Tidak heran apabila kemudian Thailand menuai kritik dan kecaman dari berbagai Negara termasuk Indonesia. Perlakuan militer Thailand tersebut termasuk tindakan tidak manusiawi bahkan untuk alasan penerapan hukum terhadap para pelanggar batas atau *illegal entry* sekalipun⁴⁵. *Organization of the Islamic Conference* (OIC) juga telah meminta pemerintah Thailand untuk memberikan perlindungan yang diperlukan terhadap manusia perahu sebagaimana yang tercantum dalam Konvensi 1951. Kasus ini muncul ditengah-tengah kentalnya isu-isu HAM dan memunculkan pertanyaan mengenai kesungguhan negara-negara ASEAN dalam penegakan HAM dan pembentukan *ASEAN Human Right Body*. Etnis Rohingnya bila dilihat dari status kewarganegaraannya, adalah orang-orang yang tidak diakui oleh negara asalnya. Pemerintah Myanmar tidak memberikan status kewarganegaraan karena etnis Rohingnya tidak termasuk ke dalam 135 etnis yang tergabung dalam Uni Myanmar⁴⁶. Pemerintah Myanmar menganggap orang Rohingnya sebagai bangsa pendatang dari Bengali-Bangladesh yang kemudian menetap di Myanmar.

Secara hukum etnis Rohingnya tidak mendapatkan hak yang sama dengan warga negara lainnya. Sejalan dengan kebijakan tersebut, pemerintah Myanmar memberlakukan berbagai pembatasan di bidang ekonomi, sosial dan politik, dapat dikatakan mereka tidak mendapat hak minoritas di Myanmar. Oleh karena hal itu mereka meninggalkan myanmar untuk mendapatkan penghidupan yang lebih baik di negara lain atau dengan kata lain faktor ekonomi sebagai pendorong utama mereka menjadi manusia perahu. Menurut Konvensi 1951 tentang pengungsi, pengungsi adalah orang yang berada diluar negara atau tempat tinggal asalnya, mengalami ketakutan terhadap penuntutan dikarenakan oleh ras, agama, kewarganegaraan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau memiliki pandangan politik yang berbeda dan tidak memiliki kewarganegaraan dan tidak mampu atau tidak bersedia untuk mendapatkan perlindungan dari negaranya atau kembali ke negara asal karena

⁴³ UNHCR, "*Konvensi Pengungsi 1951 : Pertanyaan dan jawaban*", UNHCR, hlm.11

⁴⁴Google, *aceh.tribunnews.com*, 1 Agustus 2012 diakses 20 Maret 2013

⁴⁵ Irma D. Rismayati, *Manusia perahu Rohingnya : Tantangan penegakan HAM di ASEAN, OPINI JURIS*, Oktober 2009

⁴⁶ Undang-Undang kewarganegaraan Myanmar 1982

adanya ke Etnis rohingya juga melakukan pencarian suaka ke negara lain karena adanya tekanan dalam faktor ekonomi di Myanmar. Tetapi bila kita telusuri lebih jauh seperti yang dibahas penulis di bab awal, di balik motif utama ekonomi tersebut, etnis Rohingya mengalami berbagai tekanan, penyiksaan dan pelanggaran HAM dengan dipekerja paksakan, tanpa upah yang layak di berbagai pembangunan infrastruktur Myanmar⁴⁷.

Berdasarkan definisi pengungsi pada Konvensi 1951 tentang pengungsi, etnis Rohingya sudah dapat dikategorikan sebagai pengungsi. Hal itu penulis katakan karena sebab-sebab berikut :

1. Etnis ini mengalami ancaman dan ketakutan yang didasari oleh Ras warna kulit, Agama, dari Negara Myanmar dan penduduk mayoritas disana. Mereka mendapat perlakuan yang tidak layak, dan tidak sesuai dengan HAM yang mendasar, seperti pekerjaan yang layak dan perlindungan di depan hukum.
2. Kemudian etnis ini menjadi orang-orang tanpa status kewarganegaraan yang jelas ditinjau dari *Burma Citizenship Law 1982*, khususnya pada Pasal 4 dimana dikatakan bahwa Dewan akan menentukan kepada kelompok etnis yang mana berhak atas status kewarganegaraan.⁴⁸
3. Terakhir mereka akan dikategorikan sebagai pengungsi ketika etnis Rohingya, menjadi manusia perahu kemudian keluar dari wilayah negara Myanmar, mencari suaka kepada negara lain dan memenuhi protokol sebagai status pengungsi.

Convention Relating to the Status of Refugee pada 28 Juli 1951, disahkan oleh *United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, yang dikuatkan dengan Resolusi Majelis Umum PBB No. 429 (V) tanggal 14 Desember 1950. Konvensi ini mulai berlaku pada 22 April 1954. Konvensi ini juga memasukkan prinsip *non-refoulement* dalam Pasal 33 (1), dimana negara tidak diperbolehkan untuk mengusir ataupun mengembalikan pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana kehidupan atau kebebasannya akan terancam karena ras, agama, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau karena opini politiknya. Prinsip ini sering kali dinamakan jantung perlindungan internasional bagi pengungsi, dan merupakan bagian dari HAM sehingga harus diterima dan dihormati sebagai *ius cogens* dalam Hukum Internasional.⁴⁹ Sehingga yang negara yang belum menjadi peserta Konvensi 1951 pun harus menghormati prinsip ini.

Setiap negara memiliki pengaturan atau kebijakannya sendiri dalam menangani masalah pengungsi maupun hal-hal yang terkait dengan pengungsi. Sebelum seseorang diakui statusnya sebagai pengungsi, ia adalah seorang pencari suaka⁵⁰. Di Indonesia lembaga suaka diakui pertama kali melalui Surat Edaran Perdana Menteri

⁴⁷ Myanmar, *The Rohingya Minority: Fundamental right denied*, amnesty International, Mei 2004, AI Index : ASA 16/005/2004 <http://www.amnesty.org/en/library/asser/ASA16/005/2004/en/dom-ASA160052004en.pdf>.

⁴⁸ *Burma Citizenship Law, article 4, "the council of state may decide whether any ethnic group is national or not."*

⁴⁹ *Ius Cogens* adalah norma-norma yang telah diterima dan diakui oleh negara-negara beradab, yang tidak boleh dicabut dan tidak boleh dikecualikan oleh siapapun.

⁵⁰ Hamid, *op. Cit.*, hlm. 39.

nomor : 11/RI/1956 tentang perlindungan pelarian politik. Pasal 1 dalam surat edaran ini menyatakan bahwa :

“ kepada pelarian politik, yang masuk dan yang ada di wilayah Indonesia akan diberi perlindungan berdasarkan hak dan kebebasan asasi manusia, sesuai dengan hukum kebiasaan internasional “

Berdasarkan surat edaran tersebut pelarian politik yang datang mencari suaka di Indonesia atau berada di Indonesia yang melakukan suatu tindak pidana yang dilakukan karena alasan atau tujuan politik, termasuk percobaan untuk melakukan dan pembantuan terhadap tindak pidana politik akan diberikan perlindungan.⁵¹ Selanjutnya pengakuan terhadap lembaga suaka dikuatkan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVII/MPR/1998 tentang HAM yang diatur dalam Pasal 24 yang menyatakan bahwa :

“ setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain.”

Pada tahun 1999, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM yang mengakui hak untuk mencari suaka pada pasal 28 ayat (1). Pasal tersebut menyatakan :

- (1) Setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain
- (2) Hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi mereka yang melakukan kejahatan non politik atau perbuatan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip PBB.

Dalam penjelasan pasal tersebut dikatakan bahwa yang menentukan suatu perbuatan termasuk kejahatan politik atau non politik adalah negara yang menerima pencari suaka.⁵² Kemudian dalam amandemen kedua Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan mengenai lembaga suaka pun dimasukkan dalam Pasal 28 G ayat (2) yang menyatakan bahwa :

“ setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.”

Di wilayah kawasan ASEAN, manusia perahu Rohingya dari Myanmar bukan arus pengungsi pertama yang terjadi. Sebelumnya pengungsi juga terjadi ketika 10 Mei 1975 terjadi konflik di Vietnam, yang mengakibatkan pelarian ke negara kawasan seperti Malaysia, Thailand, Singapura dan Indonesia⁵³. Untuk menangani hal tersebut Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 1979 tentang Koordinasi Penyelesaian Masalah Pengungsi Vietnam di Indonesia. Sesuai dengan keputusan Presiden tersebut maka dibangunlah pusat penampungan pengungsi Vietnam di Pulau Galang, Provinsi Riau.⁵⁴ Berbeda dengan Indonesia,

⁵¹ Surat Edaran Perdana Menteri Nomor: 11/RI/1956 tentang perlindungan pelarian politik, pasal

3

⁵² Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 39 tahun 1999, penjelasan Pasal 28 ayat (2)

⁵³ M. Djamil Usamy, "*pengungsi di Indonesia*", Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan prinsip perlindungan Internasional, hlm. 188-189.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 190

negara lain seperti halnya Thailand tidak ada pembedaan pengaturan bagi pencari suaka dan orang asing yang memasuki wilayah Thailand secara ilegal. Hal ini karena Thailand bukan peserta dalam Konvensi 1951 maupun Protokol 1967 dan tidak memiliki Undang-Undang dalam negeri yang mengatur tentang pengungsi.⁵⁵ Namun kaitanya dengan pengungsi Manusia perahu Rohingya, pemerintah Thailand telah membuat kebijakan yaitu dengan memberikan bantuan kemanusiaan dan memberikan izin untuk tinggal di lokasi pengungsian yang sudah ditetapkan di perbatasan Thailand-Myanmar. Namun apabila pengungsi tersebut keluar dari kamp tersebut tanpa memiliki dokumen yang sah, maka akan beresiko ditangkap dan dideportasi.⁵⁶

Penutup

Titik awal kemunculan HAM dimulai dengan lahirnya *Magna Charta* pada tahun 1215 di Inggris oleh Raja John Lackland dan lahirnya Bill of Rights pada tahun 1689 yang memperjuangkan hak persamaan, sebagai titik awal terbentuknya negara hukum dan negara demokrasi di Dunia. Di era modern kemunculan HAM ditandai dengan deklarasi kemerdekaan Perancis pada tahun 1789 yang didasari paham kontrak masyarakat Roesseau dan deklarasi kemerdekaan Amerika pada 4 Juli 1776. Kemudian lahirnya PBB yang merupakan organisasi terbesar di dunia juga menjunjung tinggi HAM lewat lahirnya *Universal Declaration of Human Rights* sebanyak 30 Pasal, pada 10 Desember 1948 yang kemudian ditetapkan sebagai tanggal peringatan HAM sedunia. Meskipun bukan merupakan perjanjian, namun semua anggota PBB secara moral berkewajiban menerapkannya. Di Indonesia sendiri, ketika menyatakan kemerdekaannya para tokoh pemimpin bangsa mengharapkan agar Negara ini memiliki Undang-Undang Dasar yang mencantumkan pasal-pasal tertentu tentang hak asasi manusia, agar mencegah sistem Negara kekuasaan menjadi Negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat meskipun dalam persiapan kemerdekaan terdapat perbedaan pendapat dalam menentukan Konstitusi dan arah Negara ini. Di regional ASEAN, dengan adanya Piagam ASEAN pada Pasal 2 nya juga menjunjung nilai HAM yang harus diperjuangkan ASEAN.

Terdapat beberapa instrumen Hukum Internasional yang disesuaikan dengan penulisan skripsi ini kaitanya dengan etnis dan status pengungsi. Pertama *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* deklarasi ini mendefinisikan bahwa kelompok minoritas adalah kelompok yang tidak dominan dengan ciri khas kebangsaan atau etnis, agama dan bahasa minoritas. Definisi mengenai kelompok minoritas sampai saat ini belum dapat diterima secara universal. Yang kedua *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, adalah perjanjian HAM pertama yang disahkan oleh Majelis Umum PBB pada 9 Desember 1948. Ketiga ialah *International Convention on Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, pada 21 Desember 1965.

Bentuk penegakkan HAM di ASEAN yang seharusnya dapat dilakukan oleh negara-negara sekawasan mendapat kesulitan, karena terdapat perbedaan dalam instrumen hukum masing-masing negara untuk menerima dan mengakui keberadaan manusia perahu Rohingya di wilayahnya. Seperti halnya Malaysia dan Thailand, yang

⁵⁵ UNHCR, "2011 UNHCR country operations profile - Thailand", <http://www.unhcr.org/pages/49e489646.html>, diakses 21 Maret 2013

⁵⁶ *Ibid.*

sama-sama tidak ikut dalam Konvensi 1951 tentang pengungsi ataupun Protokol 1967. Indonesia salah satu negara yang memiliki perangkat hukum dalam pengaturan pengungsi seharusnya dapat membantu permasalahan pengungsi Rohingya ini.

Daftar Pustaka

Buku

- Achmad, Romsan, Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: *hukum internasional dan prinsip-prinsip perlindungan internasional* , Jakarta : UNHCR, 2003.
- Barth, Fredrik, “*kelompok Etnik dan batasannya, tatanan sosial dari perbedaan kebudayaan*”, Jakarta: UI-Press, 1988.
- Claude, Richard . P, *The classical model of human rights development*, London : The John Hopkins University Press, 1977.
- Esposito, John .L, “*Myanmar Ensiklopedi Oxford Dunia Islam Modern*” , Bandung: Mizan, 2001.
- Hamid, Sulaiman, “*Lembaga suaka dalam hukum internasional*”, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Nordlinger, Eric. A, “*Militer Dalam Politik, Kudeta Dan Pemerintahan*” , terj. Drs. Sahat Simamora, Jakarta: Raja Grafindo, 1990.
- Pejic, Jelena, “*Minority Rights in International Law, Human Rights Quarterly*”, Vol.19, No.3, London : John Hopkins University Press, 1997.
- Selth, Andrew, *Burma’s Muslims: Terrorists or Terrorised ?* , Canberra, 2003.
- Smith, Martin, *BURMA : Insurgency and the Politics of Ethnicity*, New York, 1991.
- Yamin, Muhammad, *Naskah persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Prapanca, 1959.

Peraturan Perundang-undangan

UN Charter.

ASEAN Charter.

Universal declaration of human rights 1948.

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.

Undang-Undang Dasar 1945.

Convention relating to the status of Refugee 1951.

Protocol relating to the status of Refugee 1967.

Undang-Undang Kewarganegaraan Myanmar 1982.

Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2003 tentang Pendataan Penduduk Bekas Provinsi Timor-Timur.

Surat Edaran Perdana Menteri Nomor: 11/RI/1956 tentang perlindungan pelarian politik.

Peraturan Direktur Jendral Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tentang Penanganan Imigran Ilegal.

Jurnal

- UNHCR, “Penentuan Status Pengungsi : Mengenali Siapa Itu Pengungsi “, UNHCR, 2005.

UNHCR, “Pengenalan tentang Perlindungan Internasional Melindungi Orang-orang yang Menjadi Perhatian UNHCR”, UNHCR, 2005.

UNHCR, “Konvensi Pengungsi 1951 : Pertanyaan dan jawaban”, UNHCR, 2008.

Irma D. Rismayati, Manusia perahu Rohingya : Tantangan penegakan HAM di ASEAN, OPINI JURIS, Oktober 2009.

Website

http://id.wikipedia.org/wiki/hak_asasi_manusia.htm , diakses tanggal 13 Desember 2012.

UN, “The world Conference againts racism, racial discrimination, xenophobia, and related intolerance” <http://www.un.org/WCAR/e-kit/backgrounder1.htm>, diakses 13 Desember 2012.

Mohammed Ashraf Alam, “ A short Historical Background”, (7 Maret 2006), terdapat di situs http://www.rohingyatimes.i-p.com/history_maa.html ,di akses 13 Desember 2012.

Kyaw Zan Tha, “Background of Rohingya Problem”, terdapat di situs <http://rakhapura.com/read.asp?id=4&a=scholarcolumn> ,diakses 13 Desember 2012.

Nurul Islam, “ Facts About The Rohingya Muslims Of Arakan”, terdapat di situs <http://www.rohingya.com/rohi/summary.htm> , diakses 13 Desember 2012.

“Apa Salah Kami Sebagai Muslim?” terdapat di situs <http://www.eramuslim.com/br/dn/34/6244,1,v.html> diakses 14 Desember 2012.

http://bagrezhumaneater.blogspot.com/perkembangan_ham_indonesia/ ,diakses tanggal 22 Januari 2013.

Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, “about us”, working group for an ASEAN Human Rights Mechanism, (2007), <http://www.aseanhrmech.org/aboutus.html>, diakses 14 Februari 2013.

Vitit Muntarbhorn, “A road map for an ASEAN Human Rights Mechanism” <http://www.fnf.org.ph/liberalibrary/roadmap-forasean-human-rights.htm>, diakses 14 februari 2013.

Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, “AICHR Unveiled, for the Betterment of all ASEAN Peoples”, <http://www.aseanhrmech.org/>, diakses 17 Februari 2013.

James D. Fearon, “Ethnic Structure and Cultural Diversity around the World: A cross-National data set on Ethnic Groups” <http://www.stanford.edu/group/ethnic/workingpapers/egroups.pdf>, diakses 9 Maret 2013 .

United Nations, “The World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance”, <http://www.un.org/WCAR/e-kit/backgrounder1.htm> diakses 9 Maret 2013.

Myanmar, *The Rohingya Minority: Fundamental right denied, amnesty International*, Mei 2004, Al Index : ASA 16/005/2004 <http://www.amnesty.org/en/library/asser/ASA16/005/2004/en/dom-ASA160052004en.pdf> .diakses 20 Maret 2013.

Artikel 31 butir 1, Refugees Unlawfully in the Country of Refugee, the 1951 UN Convention on Refugees, http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm ,diakses pada 20Maret 2013.

RIWAYAT PENULIS



Jeremia Suluh Kaos Tampubolon adalah penulis skripsi ini. Penulis dilahirkan di kota Jakarta pada tanggal 28 September 1990, merupakan putra pertama dari Manalsal Tampubolon dan Desterina Nainggolan. Penulis menimba ilmu di TK-SD-SMP St. Fransiskus Kampung Ambon Jakarta sejak tahun 1996-2005, kemudia SMA di Fons Vitae 1 Marsudirini Jakarta 2005-2008. Setelah tamat SMA, penulis kemudian melanjutkan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

Selama kuliah penulis aktif di berbagai Organisasi Mahasiswa, diantaranya adalah GMKI (Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia) , PERMAHI (Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia) dan ILSA (*International Law Student Association*).

Jeremiatampubolon999@yahoo.co.id