

# PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENCARI SUAKA



UNIVERSITAS HASANUDDIN	UNIVERSITAS HASANUDDIN
Tgl. Terbit	10 - 04 - 02
Asal Dari	Hukum
Banyaknya	1 (satu)
Harga	-
No. Inventaris	030410.053.
No. Klas	14011

## SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar sarjana pada

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

DISUSUN OLEH

Abd. Rauf K

B 111 98 148

FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN

2002

**PERSETUJUAN KONSULTAN**

Menerangkan bahwa skripsi ini dari :

Nama : ABD. RAUF. K

Stambuk : B111 98148

Fakultas : HUKUM

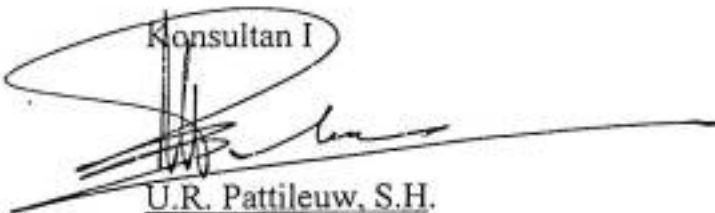
Bagian : HUKUM INTERNASIONAL

Judul : PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENCARI SUAKA

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 2 Desember 2002

Konsultan I



U.R. Pattileuw, S.H.  
NIP : 130 264 070

Konsultan II



S. M. Noor, S.H.  
NIP : 131 802 880

UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM  
KAMPUS TAMALANREA  
MAKASSAR

### PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN

Mahasiswa tersebut di bawah ini,

Nama : Abd. Rauf. K

No. Pokok : B 111 98 148

Jurusan/Bagian : Hukum Internasional

Judul : Perlindungan Hukum Terhadap Pencari Suaka

Teiah diterima dan disetujui oleh Pimpinan Fakultas Hukum Universitas  
Hasanuddin untuk diajukan dalam ujian skripsi.

Makassar, 4 Februari 2003

Dekan Fak. Hukum Unhas  
u.b. Pembantu Dekan I



Muhammad Ashri, SH.MH  
NIP. 131 862 972

**PENGESAHAN**

Diterangkan bahwa skripsi dari :

Nama : ABD. RAUF K.

Nomor Pokok : B111 98 148

Program : STRATA SATU ( S1 )

Fakultas : HUKUM

Bagian : INTERNASIONAL

Judul : PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENCARI SUAKA

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi dengan susunan panitia ujian, sebagai berikut :

Ketua : Prof. F.E. Likadja, S.H.

Sekretaris : Judhariksawan, S.H., M.H.

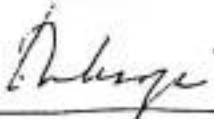
Penguji : 1. Ny. Alma Manuputty, S.H., M.H.

2. Albert Lokollo, S.H., M.H

3. Judhariksawan, S.H., M.H.

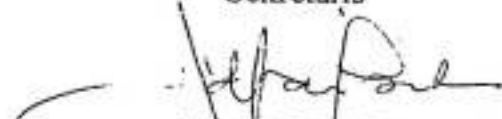
Makassar, 19 Februari 2003

Ketua



Prof. F. E. Likadja, S.H.  
NIP. -

Sekretaris



Judhariksawan, S.H., M.H  
NIP.132 240 056

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim*

Dengan penuh rasa syukur kehadiran Allah, SWT atas berkat, rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini untuk memenuhi salah satu syarat penyelesaian studi pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Selama dalam penyelesaian skripsi ini penulis banyak mengalami tantangan dan hambatan, namun atas berkat dan hidayah-Nya jualah sehingga penulis dapat merampungkan skripsi ini dan dapat mengambil hikmah dari semua yang penulis alami.

Dalam penyajian skripsi ini, penulis menyadari bahwa masih terdapat banyak kekurangan, oleh karena itu dengan segala senang hati penulis akan menerima kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak demi terwujudnya penulisan yang lebih baik di masa yang akan datang.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih dan penghormatan yang sebesar-besarnya kepada Ayahanda H.Kattang dan Ibunda Hj. Maryam atas segala pengorbanan dan dorongan yang tidak mengenal lelah sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Selanjutnya ucapan terima kasih banyak dan penghargaan tak lupa kami sampaikan kepada :

1. Bapak Abdul Razak, S.H. M.H, Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
2. Para Pembantu Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
3. Bapak Abdul Rasal Rauf, S.H, M.Phil. selaku Ketua Bagian Hukum Internasional serta Ibu Inneke Lihawa, S.H, M.H, selaku Sekretaris Bagian Hukum Internasional.
4. Bapak U.R. Pattileuw, S.H, sebagai konsultan I dan Bapak S.M. Noor, S.H, sebagai konsultan II atas kerelaannya meluangkan waktu membimbing dan memberikan petunjuk di dalam penyusunan skripsi ini.
5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan arahan dan bimbingan selama penulis kuliah di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
6. Sahabat dan saudara-saudara penulis yang telah banyak membantu penulis selama proses penyelesaian skripsi ini, terutama kepada Kak Masni, Mulyadi, Ronny, Alex, Arifuddin, Hawatia, Suryanto, Suparman dan masih banyak lagi yang tidak sempat saya sebutkan.

Akhir kata, penulis ucapkan semoga skripsi ini bermanfaat bagi semua pihak yang berkepentingan, dan penulis menyadari bahwa skripsi ini tak luput dari kekurangan baik dari segi isi maupun teknik penulisannya. "Tidak ada

gading yang tak retak". Penulis sangat terbuka menerima kritikan dan saran dari semua pihak yang ikut mengevaluasi skripsi ini.

Wassalam

Makassar, Desember 2002

Penulis

Abd. Rauf.K

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN KONSULTAN.....	ii
PERSETUJUAN UNTUK MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI .....	viii
ABSTRAK .....	xi
<b>BAB I      PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	5
1.3. Tujuan dan Kegunaan Penulisan .....	6
<b>BAB II      TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>8</b>
2.1. Sejarah Singkat Tentang Suaka .....	8
2.2. Pengertian Suaka, Pengungsi dan Hubungan Antara Pencari Suaka dan Pengungsi. ....	10
2.2.1. Pengertian Suaka Secara Terminologi .....	10
2.2.2. Pengertian Suaka Menurut Beberapa Pakar Hukum ..	10
2.2.3. Pengertian Pengungsi .....	12
2.2.4. Hubungan antara Pencari Suaka dengan Pengungsi...	13
2.3. Jenis-jenis Suaka .....	14



	2.4. Instrumen-instrumen Internasional dan Regional Mengenai Suaka .....	19
	2.5. Hukum Diplomatik Tentang Kekebalan Diplomatik .....	22
	2.6. Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban Negara Berkenaan dengan Orang Asing .....	25
BAB III	METODE PENELITIAN .....	28
	3.1. Waktu dan Lokasi Penelitian .....	28
	3.2. Jenis dan Sumber Data .....	28
	3.3. Teknik Pengumpulan Data .....	28
	3.4. Teknik Analisa Data .....	29
BAB IV	HASIL DAN PEMBAHASAN .....	30
	4.1. Kedudukan Pencari Suaka Dalam Hukum Internasional .....	30
	4.2. Penyelesaian Tumpang Tindih Antara Ekstradisi dan Pemberian Suaka .....	35
	4.3. Kendala-kendala Yang Dihadapi Oleh Negara-negara Dalam Mengabulkan Permintaan Suaka .....	42
	4.4. Perlindungan Terhadap Pencari Suaka di Gedung Perwakilan Asing .....	44
	4.5. Praktek Perlindungan Negara-negara Terhadap Pencari Suaka	47
	4.5.1. Perlakuan Australia Dalam Memberikan Perlindungan Terhadap Pencari Suaka .....	48

	4.5.2. Kebijakan Pemerintah Inggris Terhadap Pencari Suaka	51
	4.5.3. Perlakuan Amerika Serikat Dalam Memberikan Perlindungan Terhadap Pencari Suaka .....	53
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b> .....	<b>54</b>
	5.1. Kesimpulan .....	54
	5.2. Saran .....	54

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

## ABSTRAK

Abd. Rauf K, B 111 98 148, **Perlindungan Hukum Terhadap Pencari Suaka**, dibawah bimbingan Bapak U.R.Pattileuw, S.H. selaku konsultan I dan Bapak S.M. Noor, S.H. sebagai konsultan II.

Masalah suaka dalam peta politik internasional modern telah menjadi bagian yang sangat penting dalam hubungan antar negara. Munculnya berbagai peristiwa konflik internasional dan konflik non internasional yang telah melanggar Hak Asasi Manusia di berbagai belahan dunia yang mengakibatkan timbulnya masalah-masalah pencari suaka (asylum seeker) yang perlu mendapat perhatian masyarakat internasional bangsa-bangsa.

Penelitian ini berusaha mengungkapkan tiga permasalahan, yaitu: 1. Bagaimana kedudukan pencari suaka dalam hukum internasional, 2. Bagaimana penyelesaian tumpang tindih antara kebebasan pemberian suaka sementara dengan kekuasaan untuk menolak ekstradisi atas permintaan negara lain dan 3. Sejauh mana praktek negara-negara dalam memberikan perlindungan terhadap pencari suaka. Data diperoleh dengan penelitian kepustakaan dengan menggunakan analisis kualitatif untuk keperluan pembahasan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa : 1. Secara definitif belum ditemui adanya ketentuan hukum internasional yang bersifat universal yang menentukan status pencari suaka, 2. Menurut hukum internasional tidak ada kewajiban untuk menyerahkan juga tidak ada kewajiban untuk tidak menyerahkan pelarian dari suatu negara yang meminta suaka di negara lain, 3. Praktek negara-negara menunjukkan bahwa segala hal menyangkut pemberian atau penolakan suaka sepenuhnya tergantung pada kebijakan negara pemberi suaka.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Sebelum Timor-Timur berpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, kita membaca di berbagai media cetak dan elektronik, ada beberapa kali kelompok pemuda dan mahasiswa Timor-Timur meminta suaka ke beberapa Kedutaan Besar Asing di Jakarta.

Pada tanggal 13 Januari 1996 lima orang pemuda Timor-Timur memasuki Kedutaan Besar New Zealand di Jakarta untuk meminta suaka politik. Para pejabat Kedubes New Zealand sudah menolak masuknya pemuda Timor-Timur tersebut, namun mereka memaksa dan menjatuhkan dirinya ke dalam halaman kedutaan dan tidak mau keluar. Menteri luar negeri New Zealand Don Mc Kinnon mengatakan selama ini hanya pemerintah Portugal yang senantiasa akan menerima para peminta suaka politik. Menteri luar negeri New Zealand juga mengatakan beberapa orang Timor-Timur yang meminta suaka sudah berada di Portugal, namun di lain pihak banyak juga yang minta kembali ke Indonesia. Kegiatan pemuda/mahasiswa Timor-Timur yang mencari suaka politik ke kedutaan asing di Jakarta didukung oleh organisasi "Coneska Cordera Prefentil Deplomat (CCPD)" yang berkedudukan di Portugal. Saat berangkat mereka tidak dibiayai, tetapi

setelah berhasil masuk ke kedutaan asing semua biaya yang telah dikeluarkan akan diganti oleh CCPD.<sup>1</sup>

Demikian pula, majalah Tempo edisi 34/02 – 25/Okt/97 memberitakan bahwa dua diantara enam warga Timor-Timur yang berlindung di Kedutaan Besar Austria diduga pelaku tindak kriminal. Buat pihak Austria, mereka adalah pelarian politik. Dua diantara pelarian politik tersebut oleh pihak keamanan Indonesia dituduh sebagai pelaku tindak kriminal, bahkan mengarah ke perbuatan terorisme. Namun, bagi pihak Austria kedua orang tersebut, yakni suami-isteri yang diketahui berinisial S.A dan F, sama dengan empat orang lainnya, yakni pencari suaka politik. Adapun keterlibatan S.A dan F dengan perbuatan kriminal atau terorisme diketahui dari penangkapan terhadap Costancio Costa dos Santos, 21 tahun, dan Paul Jose Pareira, 23 tahun. Kedua pemuda itu ditangkap pihak keamanan ketika turun dari kapal penumpang *Tatamailau* di pelabuhan Dili pada tanggal 15 September 1997. Dari hasil pemeriksaan mereka terbukti terlibat dalam perakitan bom yang dibawa Costancio dan Paul Jose itu. Sejak itu, pula, pihak keamanan Indonesia dan Departemen Luar Negeri melakukan negosiasi dengan pihak Kedubes Austria. Pihak Indonesia meminta Austria untuk menyerahkan kedua orang yang diduga terlibat tindakan teroris itu kepada pihak keamanan. Sementara empat warga Timor-Timur yang lain dipersilakan

---

<sup>1</sup> *ET-New Zealand, Suaka Politik dan Peran CCPD* (hmctamar @ server.indo.net.id), 19 Januari 1996

untuk meninggalkan Indonesia. Sebelumnya, pencari suaka dari Timor-Timur - sejak beberapa mahasiswa ke Kedubes Finlandia tahun 1983, kemudian ke Kedubes Amerika Serikat tahun 1995, Kedubes Belanda serta Austria sendiri - dipersilakan berangkat ke Portugal dengan persetujuan pemerintah Indonesia.<sup>2</sup>

Di samping itu, sekelompok orang-orang Indonesia yang berasal dari Aceh memasuki Kedutaan Besar Asing di Kuala Lumpur Malaysia dan UNHCR untuk meminta suaka dan sebagian malahan meminta agar diberi status sebagai pengungsi.<sup>3</sup>

Sementara itu, dua orang warga Aceh mencari suaka politik di Kedutaan Finlandia di Jakarta. Para pencari suaka mengaku nyawa mereka terancam oleh tentara-tentara Jawa di Aceh. Ermiyadi dan Teungku Nasruddin Syah adalah anggota Atjeh-Sumatera National Liberation Front (ASNLF), sebuah sayap militer Gerakan Aceh Merdeka. Keduanya mengaku mereka mencari suaka politik karena terancam dengan kehadiran tentara-tentara Jawa di Aceh. Selagi mencari suaka, mereka juga mengibarkan bendera GAM di lobi Kedubes Finlandia.<sup>4</sup>

Pada tanggal 2 September 2002, beberapa orang pencari suaka asal Korea Utara berhasil memasuki gedung sekolah Jerman di Beijing, China. Polisi Beijing yang hendak mengusir mereka tidak bisa masuk karena takut

---

<sup>2</sup> Irawan Saptono, *Mencari Suaka Buat Perakit Bom* ([www.tempointeraktif.com](http://www.tempointeraktif.com)), 25 Oktober 1997

<sup>3</sup> Sulaiman Hamid, SH, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional* (Jakarta, 2002), hal. 1.

<sup>4</sup> *Dua Warga Aceh Minta Suaka Politik di Kedubes Finlandia* ([www.sijoripos.com](http://www.sijoripos.com)), 11 April 2002

melanggar teritorial Jerman. Sementara itu, salah seorang staf kedutaan Jerman di Beijing mengatakan bahwa ia belum bisa memastikan apakah gedung sekolah Jerman tersebut termasuk dalam gedung yang mendapat kekebalan sesuai dengan yang diatur dalam Konvensi Wina 1961. Para pencari suaka tersebut berada dalam gedung itu selama tujuh hari dan kemudian diterbangkan ke Korea Selatan melalui negara ketiga.<sup>5</sup> Sebelumnya, beberapa orang pencari suaka asal Korea Utara yang diantaranya adalah wanita dan anak-anak berhasil masuk ke halaman Kedutaan Besar Jepang di Beijing. Dalam peristiwa itu, polisi Beijing sempat beradu kekuatan dengan staf Kedutaan Besar Jepang yang memperebutkan salah seorang pencari suaka tersebut. Polisi Beijing mengatakan, ia mencegah pencari suaka itu masuk ke dalam halaman Kedutaan Besar Jepang pada saat masih berada di luar pagar Kedubes. Sementara staf Kedubes Jepang mengatakan bahwa pencari suaka tersebut sudah berada dalam halaman kedutaan ketika polisi Beijing berusaha menariknya keluar. Pemerintah Jepang dan China sempat mengalami ketegangan hubungan diplomatik karena kasus pencari suaka asal Korea Utara tersebut. Walaupun akhirnya sudah diselesaikan lewat jalur diplomatik antar kedua Negara.<sup>6</sup>

Adakalanya pejabat dari pemerintahan suatu negara yang dijatuhkan secara revolusi minta perlindungan ke negara lain, sebagaimana misalnya

---

<sup>5</sup> *Warga Korea Utara Mencari Suaka di Gedung Sekolah Jerman di Beijing* ([www.compas.com](http://www.compas.com)), 3 September 2002

<sup>6</sup> *Kompas*, 19 Agustus 2002, hal. 4



pejabat sipil dan militer dari negara Republik Vietnam Selatan Nyuyen Van Thieu yang telah dikalahkan oleh rezim komunis minta perlindungan ke Amerika Serikat. Demikian juga pejabat dari pemerintahan Republik Khmer Merah semasa Pemerintahan Lon Nol di Kamboja banyak yang minta perlindungan ke Amerika Serikat dan negara-negara lainnya.<sup>7</sup>

### **1.2. Rumusan Masalah.**

Berbagai peristiwa di atas menunjukkan semakin bervariasinya konflik di berbagai belahan dunia yang memunculkan banyaknya pelarian politik yang meminta suaka di negara lain. Kegiatan mencari suaka tidak jarang menimbulkan masalah baru bagi negara-negara pemberi suaka dan negara asal pencari suaka karena adanya berbagai kepentingan yang berbeda. Banyaknya pelarian politik yang meminta suaka di negara lain juga mencerminkan kurangnya perhatian terhadap penegakan Hak Asasi Manusia di negara asal pencari suaka tersebut. Normalnya, suaka atau perlindungan yang diberikan terhadap warga negara asing dilakukan berdasarkan pertimbangan politik dan ideologi maupun kemanusiaan. Namun, dalam prakteknya terkadang pelaku tindak kriminal pun mendapatkan suaka politik dan tidak diekstradisikan.

Kebebasan suatu negara untuk memberikan suaka kepada seseorang sampai batas tertentu saling tumpang tindih dengan kekuasaan

---

<sup>7</sup> Prof. Sanwani Nasution, SH, *Beberapa Pokok dan Masalah Hukum Internasional*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 1997, hlm 29-30



untuk menolak ekstradisi dan penyerahan orang itu atas permintaan negara lain, dan saling tumpang tindih itu terlihat sekali dalam pemberian suaka kepada tokoh politik, yang menurut ketentuannya tidak dapat diekstradisikan.

Selain itu, dari beberapa kasus suaka yang pernah terjadi terdapat perempuan dan anak-anak dimana dalam konsep Hak Asasi Manusia mendapat perhatian khusus dalam mendapatkan perlindungan.

Untuk membahas berbagai permasalahan di atas, maka penulis mengangkat pertanyaan dan sekaligus menjadi batasan dalam penulisan skripsi ini, yaitu:

1. Bagaimana kedudukan pencari suaka dalam hukum Internasional ?.
2. Bagaimana penyelesaian tumpang tindih antara kebebasan pemberian suaka sementara dengan kekuasaan untuk menolak ekstradisi atas permintaan negara lain.
3. Sejauh mana praktek negara-negara dalam memberikan perlindungan terhadap pencari suaka.

### **1.3. Tujuan dan Kegunaan Penulisan**

Kiranya tidaklah berlebihan jika penulis berasumsi bahwa, sekecil apa pun jenis kegiatan yang kita lakukan dalam bidang keilmiahan, seyogyanya mempunyai tujuan dan kegunaan.

Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah :

- a. Untuk mengetahui ketentuan internasional mengenai suaka.

- b. Untuk mengetahui penyelesaian persoalan ekstradisi yang berkaitan dengan pemberian suaka.
- c. Untuk mengetahui sejauh mana praktek negara-negara dalam memperlakukan para pencari suaka.

Sedangkan kegunaan penulisan skripsi ini adalah :

- a. Untuk membentuk watak penulis dalam hal berpikir, berargumen, ketelitian, mandiri, usaha dan kerja keras melalui suatu proses penyusunan karya ilmiah semacam ini.
- b. Menambah wawasan penulis mengenai suaka.
- c. Melatih penulis dalam hal penulisan karya ilmiah tentang cara dan ketentuan yang harus ditempuh dalam penyusunan skripsi ini.
- d. Kiranya dapat menjadi masukan kecil atau referensi buat pembaca yang memerlukan atau ingin mengkaji lebih lanjut tentang suaka.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Sejarah Singkat Tentang Suaka.

Suaka mulai timbul dan sering terjadi di negara-negara Amerika Latin. Sehingga kebiasaan-kebiasaan ini dapat digolongkan kepada kebiasaan internasional regional yakni kebiasaan internasional yang berasal dari daerah tertentu atau region tertentu atau kawasan tertentu, dalam hal ini adalah negara-negara Amerika Latin.<sup>1</sup>

Sebenarnya, suaka merupakan masalah yang sama tuanya dengan sejarah kelahiran umat manusia atau dengan kata lain praktek permintaan dan pemberian suaka ini sudah ada sejak ratusan tahun bahkan ribuan tahun yang lalu. Jadi tidak hanya ada pada zaman sekarang, tetapi pada zaman primitif pun suaka ini sudah dikenal di mana-mana. Kadang - kadang di kalangan suku primitif ada seseorang meninggalkan sukunya atau kampung halamannya untuk memohon perlindungan pada suku yang lain. Masyarakat Yunani Purba telah mengenal lembaga yang disebut "asylia" walaupun agak berbeda maksud dan pengertiannya dengan "suaka" yang kita kenal sekarang. Pada zaman purba itu, agar seseorang, terutama pedagang yang berkunjung ke negara-negara lainnya mendapat perlindungan, maka sesama

---

<sup>1</sup> Prof. Sanwani Nasution, SH, *Beberapa Pokok dan Masalah Hukum Internasional*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 1997, hal. 30

negara kota di negara itu diadakan perjanjian-perjanjian untuk maksud demikian. Lembaga "asylia" itu kemudian dilengkapi dengan lembaga yang disebut "asphalia" yang tujuannya melindungi benda - benda milik orang yang dilindungi menurut lembaga " asylia".

Dalam perkembangan sejarah kemudian mengenal kebiasaan di mana rumah - rumah ibadah seperti gereja, merupakan tempat - tempat suaka. Demikian pula rumah-rumah sakit sering dipandang sebagai tempat suaka.<sup>2</sup>

Di masa-masa awal Masehi, suaka berarti suatu tempat pengungsian atau perlindungan terhadap orang yang tempat peribadatannya dihina.<sup>3</sup>

Untuk waktu yang lama, suaka diberikan kepada pelarian pada umumnya, terlepas dari sifat perbuatan atau tindak pidana yang dilakukan oleh pencari suaka yang menyebabkannya dikejar-kejar. Dalam waktu yang lama pelaku tindak pidana biasa pun, yang mendapat suaka di negara lain, tidak diekstradisikan.

Keadaan ini berubah pada abad ke-17, di mana berbagai pakar hukum, termasuk seorang juris Belanda yang terkenal yaitu Grotius, menggariskan perbedaan antara tindak pidana politik dan tindak pidana biasa dan menyatakan bahwa suaka hanya dapat diklaim oleh mereka yang mengalami tuntutan ( persecution ) politis atau keagamaan. Sejak

<sup>2</sup> Sulaiman Hamid, SH, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional* (Jakarta,2002), hal.42-43.

<sup>3</sup> *Forum Keadilan*, No.18. Tahun III, 22 Desember 1999, hlm.76

pertengahan abad ke-19 sebagian besar ekstradisi mengakui prinsip non ekstradisi bagi tindak pidana politik, kecuali yang dilakukan terhadap kepala negara.<sup>4</sup>

## 2. 2. Pengertian Suaka, Pengungsi dan Hubungan Antara Pencari Suaka dan Pengungsi.

### 2.2.1. Pengertian Suaka Secara Terminologi.

Secara terminologi, sebenarnya suaka ini berasal dari bahasa Yunani yaitu "*Asylon*" atau "*Asylum*" dalam bahasa Latin, yang artinya tempat yang tidak dapat dilanggar dimana seseorang yang dikejar-kejar mencari tempat berlindung.<sup>5</sup>

### 2.2.2. Pengertian Suaka Menurut Beberapa Pakar Hukum.

1. Dr. Kwan Sik, S.H, mengatakan suaka adalah perlindungan yang diberikan kepada individu oleh kekuasaan lain atau oleh kekuasaan dari negara lain (negara yang memberikan suaka)<sup>6</sup>
2. Charles de Vischer dalam bukunya "*Theory and reality in public international Law*" mengatakan suaka adalah sesuatu kemerdekaan dari suatu negara untuk memberikan suatu suaka kepada seseorang yang memintanya.<sup>7</sup>
3. Gracia Mora dalam bukunya "*International Law and Asylum As Human Right*" mengatakan suaka adalah suatu perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada orang asing yang melawan negara asalnya.<sup>8</sup>
4. Oppenheim Lauterpacht mengatakan bahwa suaka adalah dalam hubungan dengan wewenang suatu negara mempunyai kedaulatan di atas teritorialnya untuk memperbolehkan

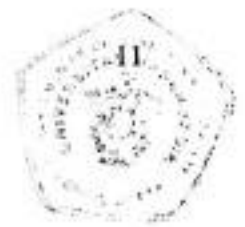
<sup>4</sup> Sulaiman Hamid, *Op Cit*, hal. 44.

<sup>5</sup> Sanwani Nasution, *Loc. Cit*, hal. 30

<sup>6</sup> Sulaiman Hamid, *Op Cit*, hal. 45

<sup>7</sup> *Ibid*

<sup>8</sup> *Ibid*



seorang asing memasuki dan tinggal di dalam wilayahnya dan atas perlindungannya.<sup>9</sup>

5. Prof Dr. Sugeng Istanto, S.H, mengatakan bahwa suaka adalah perlindungan individu di wilayah negara asing tempat ia mencari perlindungan. *Asylum* merupakan perlindungan negara asing di wilayah negara tersebut di kediaman perutusan asing atau di kapal asing. Dengan adanya perlindungan itu individu tersebut tidak dapat diambil oleh penguasa negara lain.<sup>10</sup>
6. Prof Dr. Sumaryo Suryokusuma mengatakan bahwa suaka adalah baik di wilayah suatu negara lain, maupun di dalam lingkungan gedung perwakilan diplomatik dari suatu negara. Jika perlindungan yang dicari itu diberikan, pencari suaka itu dapat kebal dari proses hukum dari negara di mana ia berasal.<sup>11</sup>

J.G. Starke menegaskan pula bahwa konsepsi suaka dalam

Hukum Internasional adalah mencakup dua unsur yaitu :

- a. Pernaungan yang lebih daripada pelarian sementara sifatnya.
- b. Pemberian perlindungan dari pembesar-pembesar yang menguasai daerah suaka secara aktif.<sup>12</sup>

Dari batasan-batasan tersebut di atas kita dapat menarik kesimpulan bahwa pengertian suaka adalah suatu perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada individu yang memohonnya dan alasan mengapa individu-individu itu diberikan perlindungan adalah berdasarkan alasan perikemanusiaan, agama, ras, politik, dan sebagainya.

<sup>9</sup> L. Oppenheim, *International Law A Treaties*, Vol.I Peace, Edited By H. Lauterpacht Eight Edition (English Language Books Society and Longmans London, 1966), hal. 678

<sup>10</sup> Sugeng Istanto, *Hukum Internasional* (Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1994), hal. 146

<sup>11</sup> Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Diplomatik, Teori dan Kasus* (Bandung, 1995), hal. 163

<sup>12</sup> J.G. Starke, *An Introduction to International Law*, Fourth Edition (Butterworth & Co London, 1958), hal. 265

### 2.2.3. Pengertian Pengungsi.

Pengungsi adalah status yang diakui oleh Hukum Internasional dan atau nasional. Seseorang yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi akan menerima kewajiban-kewajiban yang ditetapkan serta hak-hak dan perlindungan atas hak-haknya itu yang diakui oleh Hukum Internasional dan atau nasional. Pengertian pengungsi menurut UNHCR yaitu :

*The word refugee is frequently used by the media, politicians and the general public to describe anyone who has been obliged to abandon his or her usual place of residence. Normally, when the word is used in this general manner little effort is made to distinguish between people who have had to leave their own country and those who have been displaced within their homeland Nor is much attention paid to causes of flight. Whether people are escaping from persecution, political violence, communal conflict, ecological disaster or poverty, they are all assumed to qualify for the title of refugee.*

*Under International law, however, the refugee concept has a much more specific meaning As established in the 1951 UN Convention relating to the Status of Refugees, the word refugee refer to a person who, "owing to a well founded fear of being persecuted for reason of race, religion, nationality, or membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country".*

*In the years since the 1951 Convention was established, legal experts have examined this somewhat complex definition in great depth, focusing particularly on the meaning of phrases such as "well founded fear" "persecution" and membership of particular social group". Such details are not a direct concern of this chapter, which uses the refugee concept to denote those people who have had to leave or remain outside or their homeland because of serious threats to their life and liberty.*

*This inclusive approach to refugee definition has been formalized in the Organization of African Unity's 1969 Refugee Convention, which was established in response to growing scale of the African refugee problem during the period of decolonization and national liberation. "The term*

*refugee" it states "shall apply to every person who owing to external aggression occupation foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality.*

*Regional refugee instruments in other parts of the world, most notably in Central and South America have adopted a similar approach placing less emphasis on a fear of persecution and more on objective conditions of violence and disorder in the country of origin.<sup>13</sup>*

Secara singkat UNHCR dalam Information papernya mengatakan batasan pengungsi : Pengungsi adalah orang yang terpaksa memutuskan hubungan dengan negara asalnya karena rasa takut yang berdasar mengalami persekusi ( *persecution* ). Rasa takut yang berdasar inilah yang membedakan pengungsi dari jenis migran lainnya, seberat apapun situasinya, dan juga dari orang lain yang membutuhkan bantuan kemanusiaan. Karena pengungsi tidak dapat mengandalkan perlindungan negara, yang seharusnya memberikan perlindungan kepada mereka, maka untuk menanggapi situasi menyedihkan yang dihadapi pengungsi, persiapan-persiapan khusus harus dibuat oleh masyarakat International.

#### **2.2.4. Hubungan Antara Pencari Suaka Dengan Pengungsi.**

Bila dipandang dari Hukum Internasional, sebenarnya istilah suaka dan pengungsi mempunyai pengertian hukum yang berbeda. Tetapi memang suaka itu sebenarnya begitu dekat dengan pengungsi.

<sup>13</sup> UNHCR, *The State of The World's Refugees 1997-1998, Humanitarian Agenda* (New York, 1997), hal. 51-52





Seorang pengungsi adalah sekaligus seorang pencari suaka. Sebelum seseorang diakui sebagai pengungsi ia adalah seorang pencari suaka. Status sebagai pengungsi merupakan tahap berikut dari proses kepergiaan atau beradanya seseorang di luar negara kewarganegaraannya atau tempat tinggal biasanya yang terdahulu. Sebaliknya, seorang pesuaka belum tentu merupakan seorang pengungsi. Ia baru menjadi pengungsi setelah diakui statusnya demikian oleh instrumen internasional dan atau nasional.<sup>14</sup>

### 2.3. Jenis-Jenis Suaka

Konvensi Wina 1961 tidak memuat ketentuan-ketentuan mengenai suaka, meskipun Pasal 41 ( 3 ) menyebutkan tentang "persetujuan khusus" yang dapat memberikan peluang terhadap pengakuan secara bilateral, hak untuk memberikan suaka kepada pengungsi politik di dalam lingkungan perwakilan asing. Perumusan dalam Pasal 41 ( 3 ) tersebut dibuat sedemikian samar agar memungkinkan suaka diplomatik diberikan baik atas dasar instrument yang ada maupun hukum kebiasaan.<sup>15</sup>

*"The premises of the mission must not be used in any manner incompatible with functions of the mission as laid down in the present Convention or by other rules of general international law or by any special agreement in force between the sending and receiving state".<sup>16</sup>*

<sup>14</sup> Sulaiman Hamid, *Op Cit*, hal 40

<sup>15</sup> Sumaryo Suryokusumo, *Loc Cit*, hal 149

<sup>16</sup> *Ibid*

Instrumen yang dapat diambil sebagai contoh misalnya, Konvensi Caracas 1954 yang memberikan hak kepada para pihak untuk memberikan suaka di wilayah negara-negara pihak lainnya. Walaupun selama ini Konvensi Caracas yang merupakan satu-satunya perjanjian yang mengakui pemberian suaka, namun dalam prakteknya banyak negara yang melakukannya atas dasar hukum kebiasaan. Pada tahun 1945, Kedutaan Besar Inggris di Bucharest, Rumania juga pernah memberikan suaka kepada Jenderal Rodescu, Kepala Pemerintah Rumania. Demikian juga tahun 1956, Kedutaan Besar Yugoslavia di Budapest telah memberikan suaka kepada mantan Perdana Menteri Imre Nagy, walaupun ia kemudian telah meninggalkan Kedutaan Besar Yugoslavia dengan jaminan dari pemerintah Hongaria atas permintaan kuasa usaha Yugoslavia yang akhirnya telah ditangkap, diadili dan dihukum.<sup>17</sup>

Ada suatu bukti dari C. Neale Romming "*Diplomatic asylum legal norm and political reality in Latin America*", beliau mengatakan bahwa untuk mendapatkan pengertian mengenai suaka pertama-tama kita harus mengadakan perbedaan lebih dahulu antara *Territorial Asylum* dan *Diplomatic Asylum*. Yang dimaksud dengan *Territorial Asylum* (suaka wilayah) bahwa si individu yang memohon suaka adalah keluar dari negara

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hal. 249

asalnya dan memasuki wilayah negara lain untuk memohon perlindungan agar kepada dirinya tidak dikenakan yurisdiksi dari negara asalnya. Berarti bahwa suaka wilayah atau suaka teritorial menyangkut pada kewenangan negara untuk memperbolehkan pengungsi atau aktivis politik masuk atau tinggal di bawah negara tersebut yang juga berarti di bawah perlindungannya, karena itu, memberikan suaka kepadanya, yang tidak asing lagi di dalam hukum internasional.<sup>18</sup> Misalnya A yang berkewarganegaraan negara B memasuki teritorial negara C dan meminta perlindungan agar dirinya tidak dikenakan yurisdiksi dari negara asalnya, yaitu negara B.

### 1. Suaka Teritorial :

Dalam hal suaka teritorial, tempat suaka adalah wilayah negara atau wilayah yang berada di bawah yurisdiksi negara pemberi suaka. Pada umumnya, suaka teritorial diberikan di wilayah darat negara pemberi suaka (*for obvious reasons*). Namun dapat terjadi dimana suaka diberikan di wilayah perairan negara pemberi suaka dalam hal di mana pencari suaka datang dengan kapal dan tinggal di kapal yang membawanya selama masa suakanya, yang bersangkutan dipindahkan ke wilayah darat negara pemberi suaka, atau sampai kepergian pencari suaka selanjutnya ke negara lain.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hal. 149

## 2. Suaka Diplomatik:

Dalam hal suaka diplomatik, tempat suaka adalah tempat-tempat yang menjadi milik atau dipergunakan untuk keperluan-keperluan resmi negara pemberi suaka, dan yang terdapat atau kebetulan terdapat di wilayah negara lain, serta yang umumnya diakui sebagai tempat yang tidak dapat dilanggar ( *inviolable* ), atau yang mempunyai kekebalan ( *immunity* ) dari yurisdiksi negara dimana tempat termaksud berada atau kebetulan berada. Tempat-tempat demikian adalah sebagai berikut :

- a. Gedung dan pekarangan (*premises*) misi diplomatik atau konsuler.
- b. Rumah dinas kepala misi diplomatik atau konsuler.
- c. Gedung dan pekarangan (*premises*) yang disediakan oleh negara pemberi suaka yang lain dari yang tersebut (a) dan (b) di atas, dalam hal jumlah pencari suaka melebihi daya tampung tempat-tempat tersebut (a ) dan (b ) di atas.
- d. Pangkalan atau kamp militer; dan
- e. Kapal perang atau pesawat terbang militer.<sup>19</sup>

Enny Soeprpto menambahkan: Kapal milik pemerintah atau pesawat terbang milik pemerintah yang dipergunakan untuk tujuan non komersial. Pendapat ini didasarkan pada ketentuan Pasal 32 Konvensi PBB tentang Hukum Laut ( *United Nations Convention on the Law of the Sea* ) 1982 yang menegaskan kekebalan kapal-kapal perang dan kapal-kapal pemerintah yang

<sup>19</sup> Sulaiman Hamid, *Op Cit*, hal. 71

dipergunakan untuk tujuan non komersial.<sup>20</sup> Berdasarkan analogi prinsip ini dapat diterapkan pada pesawat terbang pemerintah yang dipergunakan untuk tujuan non komersial. Selain perbedaan dalam dua bentuk suaka di atas, ada lagi pembagian suaka ( *asylum*) yaitu :

### 1. *Temporary Asylum*

Bahwa pada waktu terjadi kerusuhan di mana pemohon meminta perlindungan maka suaka yang diberikan itu sifatnya adalah sementara sampai pejabat yang berwenang dari negara asal si pemohon memberikan jawaban kepada negara pelindung agar individu tadi diserahkan. Biasanya penyerahan itu disertai dengan syarat agar penguasa negara asal dari isi pemohon memperlakukan si individu tadi ( si pemohon ) sesuai dengan norma-norma yang ada.

Oleh karena persoalan suaka pada *Temporary Asylum* itu begitu sumir karena bisa diserahkan kembali kepada negara asalnya, maka *Temporary Asylum* tidak dapat digolongkan dalam kategori suaka. Akan tetapi ada juga pakar yang mengatakan bahwa *Temporary Asylum* dapat dikategorikan dalam suaka.

### 2. *Definitive Asylum*;

Bahwa si pemohon suaka tadi adalah diberikan perlindungan dan kepada dirinya diletakkan di luar yurisdiksi negara asalnya. Dalam

---

<sup>20</sup> *Ibid*

pemberian *Diplomatic Asylum* sering didasarkan bahwa memang hal tersebut dapat diberikan karena kedutaan itu adalah immun/kebal terhadap yurisdiksi negara penerima. Akan tetapi teori yang demikian ini banyak yang menentang. Untuk mendasarkan bahwa pemerintah asing dapat memberikan suaka jika didasarkan pada kekebalan (*immunity*) diplomatik adalah kurang tepat, karena dalam Hukum Internasional hal ini tidak ada sanksi hukumnya, sehingga banyak negara-negara tidak mau mengakuinya.<sup>21</sup>

#### **2.4. Instrumen-instrumen Internasional dan Regional Mengenai Suaka.**

Suaka hidup dalam praktek antar bangsa dan sekarang ini telah diakui dan dihormati sebagai hukum kebiasaan internasional.

Negara-negara di kawasan Amerika Latin dan Karibia telah mengakui dan menghormati suaka dalam hubungan antar mereka sudah sejak abad ke-19, sebagaimana terefleksikan dalam perjanjian Montevideo tentang Hukum Pidana Internasional, 1889, yang memuat ketentuan yang mengakui dan menghormati prinsip lembaga suaka. Prinsip lembaga suaka terus-menerus dikukuhkan oleh negara-negara di kawasan tersebut dengan inkorporasinya ke dalam, dan kemudian dibuatnya secara khusus perjanjian regional yang mengatur masalah suaka, seperti persetujuan Caracas tentang ekstradisi, 1911, Konvensi Havana tentang Suaka Diplomatik, 1928, Konvensi

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hal. 77-79

Montevideo tentang Suaka Politik, 1933, Deklarasi Bogota tentang Hak dan Kewajiban Manusia, 1948, Konvensi Caracas tentang Suaka Diplomatik, 1954, Konvensi Caracas tentang Suaka Teritorial, 1954, Konvensi San Jose tentang Hak Asasi Manusia, 1969, dan Konvensi AntarAmerika tentang ekstradisi, Caracas, 1981.

Di Afrika, negara-negara di kawasan ini mengukuhkan prinsip lembaga suaka dalam instrumen yuridis regional, yakni Konvensi Organisasi Persetujuan Afrika ( OPA ) yang mengatur spesifik masalah pengungsi di Afrika.

Di Eropa, pentingnya penghormatan prinsip lembaga suaka beberapa kali ditandatangani oleh negara-negara di kawasan tersebut, antara lain, dalam resolusi 14 (1967) tentang suaka bagi orang-orang yang berada dalam persekusi, yang diterima oleh Komite Menteri-menteri Dewan Eropa pada tahun 1967 dan Deklarasi tentang Suaka Teritorial yang diterima oleh Komite Menteri-Menteri Dewan Eropa pada tahun 1977.

Di tingkat Internasional, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang diproklamasikan oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1948 merupakan instrumen internasional tertulis utama sebagai sumber penerapan dan pembangunan lembaga suaka dalam hubungan antar bangsa. Konvensi mengenai Status Pengungsi, 1951, walaupun merupakan instrumen yuridis internasional yang mengatur masalah pengungsi, jadi bukan masalah suaka,

dan bahkan samasekali tidak memuat istilah "suaka" dalam batang tubuhnya, memuat prinsip lembaga suaka yang justru paling fundamental, yakni prinsip tidak akan dikembalikannya seseorang ke negara tempat ia mengalami persekusi atau menghadapi ancaman persekusi. Prinsip ini yang terkenal dengan sebutan prinsip "*non-refoulement*", tercantum dalam pasal 33 Konvensi 1951 tersebut. Selain sebagai prinsip yang paling fundamental dalam lembaga suaka, prinsip "*non-refoulement*" merupakan jantung sistem perlindungan internasional terhadap pengungsi menurut hukum pengungsi internasional. Instrumen internasional yang meskipun merupakan instrumen yuridis yang menggariskan dan menandakan prinsip-prinsip lembaga suaka adalah Deklarasi tentang Suaka Teritorial yang diterima oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1967. Selain dicantumkan atau diatur oleh berbagai instrumen internasional dan regional tersebut di atas, baik yang bersifat yuridis maupun non yuridis, penganutan dan penghormatan prinsip lembaga suaka juga terefleksikan dalam setiap perjanjian ekstradisi, baik bilateral maupun regional, dengan senantiasa terdapatnya ketentuan dalam perjanjian tersebut yang menetapkan tidak akan diekstradisikannya seseorang yang disangka atau dituduh melakukan tindak pidana yang bukan tindak pidana biasa, yang sering disebut "tindak pidana politik".<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid*, Merujuk pada Pengantar, tulisan Enny Suprpto, Ph.D., Mantan Pejabat Urusan Perlindungan pada Komisariat Tinggi PBB Untuk Para Pengungsi (UNHCR) di Jenewa.



Gambaran di atas menunjukkan telah diakuinya dan dihormatinya lembaga suaka oleh masyarakat bangsa-bangsa sebagai aturan hukum kebiasaan Internasional.

## **2.5. Hukum Diplomatik Tentang Kekebalan Diplomatik**

Kekebalan dan keistimewaan bagi perwakilan asing di suatu negara pada hakikatnya dapat digolongkan dalam tiga kategori , yaitu dengan membedakan sifat kekebalan dan keistimewaan itu sendiri yang diberikan kepada para diplomat serta kekebalan dan keistimewaan yang keduanya diberikan kepada perwakilan diplomatik.

Pertama, kekebalan tersebut meliputi tidak diganggu-gugatnya para diplomat termasuk tempat tinggal serta miliknya seperti yang tercantum di dalam pasal 29, 30 dan 41, serta kekebalan mereka dari yurisdiksi baik administrasi, perdata maupun pidana (pasal 31).

Kedua, keistimewaan atau kelonggaran yang diberikan kepada para diplomat yaitu dibebaskannya kewajiban mereka untuk membayar pajak, bea cukai, jaminan sosial dan perorangan .

Ketiga, kekebalan dan keistimewaan atau kelonggaran yang diberikan pada perwakilan diplomatik bukan saja menyangkut tidak diganggu gugatnya gedung perwakilan asing di suatu negara termasuk arsip dan kebebasan berkomunikasi, tetapi juga pembebasan dari segala perpajakan dari negara. penerima.



Hak untuk tidak diganggu-gugatnya ( *the right of inviolability* ) adalah mutlak guna melaksanakan fungsi perwakilan asing secara layak Hak semacam itu diberikan kepada diplomat, gedung perwakilannya, arsip-arsip serta dokumen lainnya. Hak yang sama juga diterapkan pada tempat kediaman para diplomat yang kemudian dikenal sebagai *franchise de l'hotel* termasuk juga surat-surat dan korespondensi. Negara penerima haruslah mengambil langkah-langkah untuk mencegah adanya gangguan terhadap para diplomat asing, baik kebebasan maupun kehormatan mereka. Karena itu baik gedung perwakilan maupun rumah kediaman duta besar keduanya menurut Hukum Internasional diperlakukan sama. Dengan demikian, keduanya berhak memperoleh perlindungan khusus dan tidak dapat dimasuki tanpa izin kepala perwakilan atau duta besar kecuali jika terjadi kebakaran atau bencana lainnya yang memerlukan tindakan-tindakan yang cepat.

Tidak diganggu-gugatnya gedung perwakilan asing suatu negara pada hakikatnya menyangkut dua aspek. Aspek pertama adalah mengenai kewajiban negara penerima untuk memberikan perlindungan sepenuhnya sebagai perwakilan asing di negara tersebut dari setiap gangguan. Bahkan bila terjadi keadaan luar biasa seperti putusnya hubungan diplomatik atau terjadinya konflik bersenjata antara negara pengirim dan negara penerima, kewajiban negara penerima untuk melindungi gedung perwakilan berikut

harta miliknya dan semua arsip-arsip tetap harus dilakukan. Aspek kedua adalah kedudukan perwakilan asing itu sendiri yang dinyatakan kebal dari pemeriksaan termasuk barang-barang miliknya dan semua arsip yang ada di dalamnya.

Di dalam Konvensi Wina 1961, secara jelas memberikan batasan bahwa gedung perwakilan merupakan gedung-gedung dan bagian-bagiannya dan tanah tempat gedung itu didirikan, tanpa memperhatikan siapa pemiliknya yang digunakan untuk keperluan perwakilan negara asing tersebut termasuk rumah kediaman kepala perwakilan.

Sesuai dengan ketentuan dalam Konvensi Wina 1961 khususnya mengenai tidak diganggu-gugatnya perwakilan asing di suatu negara telah dinyatakan sebagai berikut:

1. Gedung-gedung perwakilan asing tidak boleh diganggu-gugat. Alat-alat negara dari negara penerima tidak diperbolehkan memasuki gedung tersebut, kecuali dengan izin dari kepala perwakilan.
2. Negara penerima mempunyai kewajiban khusus untuk mengambil langkah-langkah seperlunya guna melindungi gedung perwakilan tersebut dari setiap gangguan atau kerusakan dan mencegah setiap gangguan ketenangan perwakilan atau yang menurunkan harkat dan martabatnya.
3. Gedung-gedung perwakilan, perabotannya dan harta milik lainnya yang

berada di dalam gedung tersebut serta kendaraan dari perwakilan akan dibebaskan dari pemeriksaan, penuntutan, pengikatan atau penyitaan.

Pasal 22 ayat 1 dan 3, pada hakikatnya menyangkut kekebalan di dalam gedung perwakilan itu sendiri, termasuk perabotan, harta milik lainnya dan kendaraan-kendaraan perwakilan. Sedangkan dalam ayat 2 adalah berkenaan dengan kewajiban negara setempat guna melindungi gedung perwakilan beserta isi di dalamnya yang tersebut dalam ayat 1 dan 3. Namun tidak kurang pentingnya makna di dalam ayat 2 tersebut adalah "...pencegahan adanya setiap gangguan ketenangan perwakilan atau gangguan yang dapat menurunkan harkat dan martabat perwakilan asing di suatu negara".<sup>23</sup>

## **2.5. Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban Negara-negara Bekenaan Dengan Orang Asing.**

### **Izin Masuk Bagi Orang Asing**

Empat pendapat penting dinyatakan berkenaan dengan izin masuk (*admission*) orang-orang asing ke negara-negara bukan negara mereka :

- a. Suatu negara berkewajiban memberi izin masuk kepada semua orang asing.

---

<sup>23</sup> Sumaryo Suryokusumo, *Op Cit*, hal. 69-73

- b. Suatu negara berkewajiban untuk memberi izin kepada semua orang asing, dengan syarat bahwa negara tersebut berhak menolak golongan-golongan tertentu, misalnya pecandu-pecandu obat bius, orang-orang berpenyakit tertentu dan orang-orang yang tidak dikehendaki lainnya.
- c. Suatu negara terikat untuk mengizinkan orang-orang asing untuk masuk tetapi dapat mengenakan syarat-syarat yang berkenaan dengan izin masuk mereka.
- d. Suatu negara sepenuhnya berhak melarang semua orang asing menurut kehendaknya.

Sejauh menyangkut praktek negara, boleh dikatakan bahwa pendapat yang pertama di atas tidak pernah diterima sebagai suatu kaidah umum hukum internasional.

Sebagian besar negara menyatakan dalam teori hukum untuk menolak setiap orang asing yang tidak dikehendaknya, yang menegaskan bahwa hak penuh tersebut merupakan suatu atribut esensial dari pemerintah yang berdaulat. Pengadilan-pengadilan Inggris dan Amerika Serikat telah menetapkan bahwa hak untuk melarang orang-orang asing sekehendak negara yang bersangkutan merupakan suatu peristiwa kedaulatan teritorial. Kecuali jika terikat oleh suatu traktat internasional yang mengatur hal yang sebaliknya, negara-negara tidak tunduk kepada hukum internasional untuk mengizinkan masuknya orang-orang asing atau suatu kewajiban menurut hukum internasional untuk tidak mengusir mereka. Juga hukum internasional

tidak membebankan suatu kewajiban mengenai jangka waktu menetapnya seorang asing yang diperbolehkan masuk.

Tidak adanya suatu kewajiban menurut hukum internasional untuk mengizinkan masuknya orang-orang asing didukung oleh studi terhadap perundang-undangan keimigrasian negara-negara, yang memperlihatkan bahwa negara-negara jarang mengizinkan masuknya orang-orang asing secara bebas. Hal tersebut dibuktikan oleh beberapa perjanjian dan konvensi yang dibentuk sejak tahun 1920, yang menentukan izin masuknya para pengungsi, suatu contoh penting dari perjanjian tersebut adalah *Geneva Convention on the Status of Refugees*, 25 Juli 1951, yang diperluas dengan Protocol tanggal 31 Januari 1967.

Sementara secara teoretis hampir semua negara mengklaim hak untuk melarang masuk orang-orang asing, dalam prakteknya negara-negara ini tidak menjalankan hak tersebut dengan sepenuhnya. Sebagai kaidah umumnya, dikenakan syarat-syarat untuk izin masuk, atau hanya pada golongan-golongan tertentu, misalnya, wisatawan-wisatawan, atau mahasiswa/pelajar diizinkan masuk secara bebas.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Ke-10 (Jakarta, 2000), hal. 465-467

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1. Waktu dan Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan sejak tanggal 17 September 2002 selama tiga bulan, yang semuanya berlokasi di Makassar. Hal ini disebabkan karena informasi dan data-data lainnya yang berkenaan dengan judul skripsi dapat diperoleh di berbagai media cetak dan elektronik yang ada di Makassar. Penulis juga melakukan kunjungan ke berbagai perpustakaan dan toko-toko buku untuk melengkapi data sekunder serta informasi penunjang lainnya yang penulis butuhkan.

#### **3.2. Jenis dan Sumber Data.**

Dalam penyusunan skripsi ini, diperlukan data yang dapat digunakan sebagai sarana penunjang di dalam menganalisis masalah yang penulis hadapi serta menghasilkan kesimpulan yang obyektif. Jenis data yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini adalah data kualitatif dengan sumber data yang berasal dari berbagai literatur yang berupa buku, makalah, artikel, dan situs-situs internet serta bentuk lainnya yang dapat digunakan sebagai sarana penunjang penyelesaian penulisan skripsi ini.

#### **3.3. Teknik Pengumpulan Data.**

Penulis melakukan teknik pengumpulan data dengan menyeleksi data-data yang didapatkan menurut kualitas jenis dan sumber data.

### **3.4. Teknik Analisa Data.**

Data dan informasi yang berhasil dikumpulkan oleh penulis dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan pendekatan yuridis analis. Kemudian dilakukan penarikan kesimpulan dan rekomendasi.



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 4.1. Kedudukan Pencari Suaka Dalam Hukum Internasional

Secara definitif belum ditemui adanya ketentuan-ketentuan Hukum Internasional yang bersifat universal yang menentukan status "pesuaka" (asylee). Sebagai pedoman kita dapat berpegang pada pasal 1 ayat 3 Deklarasi tentang Suaka Teritorial 1967 bahkan secara tegas menyatakan bahwa penilaian alasan-alasan bagi pemberi suaka diserahkan kepada negara pemberi suaka (*It shall rest with the state granting asylum to evaluate the grounds for the grant of asylum*).<sup>1</sup>

Dalam Hukum Internasional, memang tak ada ketentuan yang mewajibkan negara-negara untuk menerima dan atau memberikan suaka kepada seseorang, baik suaka diplomatik maupun suaka teritorial. Akan tetapi, karena masalah suaka dianggap sebagai persoalan kemanusiaan yang lebih menekankan pada penegakan Hak Asasi Manusia, maka Hukum Internasional sangat menganjurkan bagi negara-negara untuk memberikan perlindungan terhadap pencari suaka.

Universal Declaration Of Human Right, tanggal 10 Desember 1948 article 14 mengatakan :

1. Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.

---

<sup>1</sup> Sulaiman Hamid, SH. *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional* (Jakarta, 2002), hal.44

2. This right may not be invoked in the case of prosecution genuinely arising from non-political crime or acts contrary to the purpose and principles of the United Nations.<sup>2</sup>

Berdasarkan pasal di atas, sangat jelas bahwa setiap orang mempunyai hak untuk mencari dan menikmati suaka di negara lain dari ancaman persekusi. Hak mencari suaka mensyaratkan bahwa orang-orang yang melarikan diri persekusi atau bahaya harus diberi izin masuk di suatu negara, sekurang-kurangnya untuk waktu sementara.

Salah satu komponen terpenting dalam lembaga suaka adalah prinsip non-refoulement.<sup>3</sup> Meskipun prinsip ini merupakan prinsip utama ketentuan internasional mengenai pengungsi, namun juga berlaku bagi para pencari suaka. Prinsip ini melarang negara-negara mengusir atau mengembalikan seorang pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah yang bisa mengancam kebebasan atau keselamatan hidupnya karena alasan ras, agama, kebangsaannya, keanggotaannya pada kelompok sosial tertentu atau karena pandangan politiknya sebagaimana yang tercantum dalam pasal 33 Konvensi 1951, yaitu :

1. No state party shall expell, return ("refouler") or extradite a person to another state where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.
2. For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent shall take into account all relevant considerations including where applicable, the existance in the state concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Lihat Lampiran 1

<sup>3</sup> Sulaiman Hamic, *Op Cit*, hal. 90

<sup>4</sup> Lihat Lampiran 2

Prinsip tersebut telah banyak memberikan pedoman bagi para pencari suaka dan negara-negara pemberi suaka. Namun di sisi lain, masih banyak negara yang menganggap prinsip-prinsip tersebut masih kabur mengenai hal penerapannya. Untuk itu prinsip *non refoulement* dan izin masuk di perbatasan akan dibahas terlebih dahulu..

Hal yang ingin dibahas di sini adalah apakah pasal 33 (1), yang melarang pengembalian/pengusiran pengungsi ke negaranya hanya berlaku terhadap pengungsi yang telah memasuki teritorial suatu negara, ataukah juga termasuk dalam ruang lingkup hak untuk diakui/diterima di perbatasan.

Pasal 33 (1) secara jelas berlaku bagi pengungsi yang telah diakui secara formal yang sudah berada dalam teritorial suatu negara, tanpa memperhatikan bagaimana mereka atau status kemigrasiannya. Hal tersebut juga dapat diberlakukan terhadap pencari suaka yang sudah berada di dalam teritorial suatu negara, sementara menunggu pemberian status sebagai pengungsi, dengan alasan bahwa bagi mereka yang meminta status sebagai pengungsi berhak mendapatkan perlindungan karena jika tidak, tidak akan ada perlindungan yang efektif. *UNHCR's Executive Committee (Excom)* telah menegaskan bahwa prinsip *non-refoulement* berlaku terlepas dari apakah seseorang telah atau belum diakui secara formal sebagai seorang pengungsi.

Selain dari itu, muncul pula perbedaan interpretasi mengenai ruang lingkup pasal 33 (1). Hal ini dinyatakan pada *Conference of Plenipotentiaries*

1951, bahwa konvensi tidak menyangkut pengakuan terhadap pengungsi yang berada dalam negara tempat mereka mencari suaka, dan juga ditekankan secara khusus oleh delegasi-delegasi bahwa pasal 33 (1) tidak dapat diberlakukan terhadap migrasi yang dilakukan secara besar-besaran.<sup>5</sup>

Pendapat para komentator bermacam-macam. Menurut Robinson, pasal 33 (1) adalah mengenai pengungsi yang telah memasuki teritorial suatu negara pihak secara sah atau tidak sah, tetapi tidak berlaku bagi pengungsi yang sementara mencari jalan masuk ke dalam teritorial tersebut.<sup>6</sup> Hal yang sama dikemukakan oleh Grahl Madsen yang mengatakan bahwa pasal 33 (1) hanya dapat diberlakukan bilamana seseorang sudah berada dalam teritorial suatu negara baik secara sah maupun tidak sah.<sup>7</sup> Pasal tersebut hanya melarang pengusiran atau pengembalian pengungsi ke teritorial dimana mereka akan mungkin mengalami persekusi. Pasal 33 tidak mewajibkan negara-negara untuk menerima seseorang yang belum berada dalam teritorial mereka.

Akan tetapi, Weis menganggap bahwa pasal tersebut memberi jalan untuk mengadopsi prinsip tersebut bahwa suatu negara tidak boleh menolak pengakuan terhadap seorang pengungsi, yakni, suatu negara harus

---

<sup>5</sup> *Principle of Non-Refoulement in Australian Perspective*, [www.asylumlaw.org](http://www.asylumlaw.org), 4 September 2002

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> *Ibid*

memberikan perlindungan terhadap pengungsi, setidaknya suaka sementara (*temporary asylum*). Jika hal itu tidak dilakukan berarti sama halnya dengan menyerahkannya ke negara yang akan melakukan persekusi.<sup>8</sup>

Menurut Weis, kata-kata " *in many manner whatsoever*" mendukung prinsip *non rejection at the frontier* (tanpa penolakan di perbatasan). Tanpa memperluas makna prinsip *non-refoulement tersebut*, perlindungan menjadi tergantung pada keadaan kebetulan saja bahwa pengungsi telah berhasil memasuki teritorial negara. Akan tetapi, Weis menggambarkan perbedaan antara hak masuk dan suaka. Ia menegaskan bahwa hak masuk tidak memuat hak suaka. Negara menerima pengungsi, namun tidak ada kewajiban untuk memberikan suaka, dan bahkan dapat mengirim mereka ke negara lain yang mau menerimanya.(pasal 31).<sup>9</sup>

Menurut Goodwin-Gill, mungkin penilaian terhadap pendapat negara-negara yang paling akurat adalah bahwa tidak ada kebulatan suara atau kemufakatan mengenai hal *non-rejection* di perbatasan. Dia membantah bahwa meskipun pada tahun 1951 prinsip *non-refoulement* tidak mencakup *non-rejection* di perbatasan, praktek negara selama bertahun-tahun telah memperlihatkan/membuktikan penafsiran terhadap prinsip *non-refoulement* yang lebih luas, dan konsep yang ada sekarang mencakup *non-return* dan

---

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> *Ibid*

*non-rejection*. Akan tetapi, prinsip *non-refoulement* secara jelas tidak berarti bahwa harus memberi suaka.<sup>10</sup>

Pasal 5 Universal Declaration of Human Right, mengatakan : "No one shall be subjected to torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment".<sup>11</sup>

Semua pasal di atas menunjukkan bahwa masalah suaka adalah masalah kemanusiaan, yakni perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia yang dengan terpaksa melintasi batas-batas negaranya dan masuk ke wilayah teritorial negara lain karena rasa takut yang berdasar akan mengalami persekusi di negara asalnya.

#### **4.2. Penyelesaian Tumpang Tindih Antara Ekstradisi dan Pemberian Suaka.**

Istilah "ekstradisi" menunjuk kepada prinsip dimana berdasarkan traktat atau atas dasar resiprositas suatu negara menyerahkan kepada negara lain atas permintaannya seseorang yang dituduh atau dihukum karena melakukan tindak kejahatan yang dilakukan terhadap hukum negara yang menunjukkan permintaan, negara yang meminta ekstradisi memiliki kompetensi untuk mengadili tertuduh pelaku tindak pidana tersebut. Biasanya tindak kejahatan yang dituduhkan dilakukan di dalam wilayah atau di atas sebuah kapal yang mengibarkan bendera negara penuntut dan biasanya tertuduh pelaku berada di dalam wilayah negara yang menyerahkan untuk

---

<sup>10</sup> *Ibid*

<sup>11</sup> Lihat Lampiran 1

mencari perlindungan. Permintaan ekstradisi biasanya dimuat dan dijawab melalui saluran diplomatik.<sup>12</sup>

Pertimbangan-pertimbangan rasional berikut ini telah ikut menentukan hukum dan praktek ekstradisi:

- a. Kehendak bersama semua negara untuk menjamin bahwa kejahatan serius tidak akan dibiarkan tanpa penghukuman. Sering suatu negara yang wilayahnya telah berlindung seorang pelaku tindak pidana tidak dapat mengadili atau menghukumnya hanya karena kaidah teknis hukum pidana atau karena, tidak memiliki yurisdiksi. Oleh karena itu, untuk menutup celah-celah pelarian. pelaku-pelaku tindak pidana, Hukum Internasional memberlakukan dalil "*aut punire aut dedere*", yaitu pelaku tindak pidana harus dihukum oleh negara tempatnya mencari perlindungan atau diserahkan kepada negara yang dapat dan menghendaki penghukuman terhadapnya.
- b. Negara yang wilayahnya terjadi tindak pidana adalah yang paling mampu mengadili pelaku tindak pidana itu karena bukti-bukti yang diperluas lebih banyak tersedia di sana dan bahwa negara tersebut mempunyai kepentingan paling besar untuk menghukum pelaku tindak pidana, serta memiliki fasilitas-fasilitas yang paling banyak untuk memastikan kebenaran. Dari hal tersebut maka yang paling benar dan paling tepat

---

<sup>12</sup> J.G. Starke. *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Ke-10, hal 469-470

adalah kepada negara teritorial itulah pelaku tindak pidana yang mencari perlindungan ke luar negeri itu harus diserahkan.<sup>13</sup>

Dengan pesatnya peningkatan dan mudahnya sarana perhubungan dan komunikasi internasional, ekstradisi mulai mendapat peran penting dalam abad ke-19, meskipun sesungguhnya persetujuan-persetujuan ekstradisi mulai sejak ke-18. Karena sikap relatif atau netral hukum kebiasaan internasional mengenai masalah ini ekstradisi pada tahap awal diatur dengan traktat-traktat bilateral. Traktat-traktat ini, karena menyangkut hak-hak warga negara sipil, mensyaratkan perubahan-perubahan dalam undang-undang dan statuta-statuta dari negara-negara yang membuatnya. Oleh karena itu, prinsip umum ditentukan yaitu bahwa tanpa adanya otoritas resmi baik melalui traktat ataupun undang-undang, maka penjahat-penjahat buronan tidak dapat diserahkan juga penyerahan mereka tidak dapat dimintakan.

Menurut Hukum Internasional tidak ada kewajiban untuk menyerahkan juga tidak ada kewajiban untuk tidak menyerahkan.<sup>14</sup> Karena alasan inilah, ekstradisi disebut oleh para penulis "sebagai kewajiban yang tidak sempurna". Dalam hal tidak adanya traktat atau statuta, maka pemberian ekstradisi bergantung hanya pada asas resiprositas atau kepastian. Hukum Internasional mengakui bahwa pemberian atau prosedur

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hal.470

<sup>14</sup> *Ibid*, hal.471



ekstradisi paling tepat diserahkan kepada hukum nasional dan tidak, misalnya, merintangi negara-negara untuk membuat undang-undang untuk menghalang-halangi penyerahan buronan-buronan mereka, apabila tampak bahwa permintaan ekstradisi dibuat untuk mengadili buronan itu atas dasar rasnya, agamanya atau pandangan-pandangan politiknya, ataupun andaikata ia dituduh untuk hal-hal ini pada pengadilan sesungguhnya oleh pengadilan negara yang memintanya. Ada beberapa perbedaan mengenai masalah ekstradisi di antara undang-undang negara, khususnya mengenai persoalan-persoalan dapat tidaknya warga dari negara yang memberi suaka diekstradisikan; pembuktian kesalahan yang diminta oleh negara. tempat berlindung; dan kekuasaan-kekuasaan relatif dari organ-organ eksekutif dan yudisial dalam prosedur penyerahan penjahat-penjahat buronan. Sebelum suatu permohonan untuk pengekstradisian dibuat melalui seluruh diplomatik, diperlukan dua syarat kaidah yang harus dipenuhi :

- a. Harus ada orang yang dapat diekstradisi.
- b. Harus ada kejahatan ekstradisi.

Selanjutnya akan dibahas masing-masing syarat ini.

- a. Orang-orang yang dapat diekstradisi.

Ada keseragaman dari praktek negara mengenai hal ini yaitu bahwa negara yang meminta dapat memperoleh penyerahan atas warga negaranya atau warga negara dari negara ketiga. Tetapi beberapa negara biasanya menolak ekstradisi warga negaranya sendiri yang mencari perlindungan di

wilayahnya, meskipun di negara-negara yang benar-benar melaksanakan resiprositas mutlak mengenai perlakuan yang berkaitan dengan hal ini, permintaan penyerahan kadang-kadang dikabulkan. Hal ini tidak harus berarti bahwa buronan hukum melarikan diri dari penuntutan oleh negara asal kewarganegaraannya.

#### b. Kejahatan-Kejahatan Ekstradisi

Praktek yang lazim mengenai kejahatan-kejahatan ekstradisi adalah merincinya dalam setiap traktat ekstradisi bilateral.

Pada umumnya, negara-negara hanya mengekstradisi kejahatan-kejahatan berat dan di sini ada suatu keuntungan nyata dengan adanya rincian yang membatasi kejahatan-kejahatan ekstradisi karena prosedurnya sangat sulit dan mahal. Negara-negara tertentu, misalnya, Perancis hanya mengekstradisi tindak pidana yang termasuk dalam suatu kejahatan yang hukumannya minimum pasti, baik di negara yang mengajukan permintaan maupun negara yang diminta untuk melakukan ekstradisi. Dalam hal Inggris, kejahatan-kejahatan ekstradisi didaftar pada Extradition Acts tahun 1870 dan undang-undang ekstradisi selanjutnya. Sebagai kaidah umum, tindak pidana yang berikut tidak termasuk dalam proses perkara ekstradisi:

1. Kejahatan-kejahatan politik.
2. Tindak pidana militer, misalnya, desersi;
3. Tindak pidana agama.

Prinsip tidak diekstradisikannya tindak pidana politik dikristalisasikan pada abad ke-19, suatu periode terjadinya kerusuhan-kerusuhan dalam negeri, ketika negara-negara yang toleran dan liberal seperti Belanda, Swiss dan Inggris, menegaskan hak mereka untuk memberikan perlindungan kepada pelarian-pelarian politik. Dalam pada itu, tidaklah mudah untuk mendefinisikan suatu "kejahatan politik", meskipun hal yang jelas adalah apabila terbukti bahwa seseorang harus dihukum karena pandangan-pandangan politiknya lebih daripada karena tindak pidananya itu sendiri. Kriteria yang berbeda yang dipakai adalah:

- a. motif dari kejahatan;
- b. keadaan-keadaan dari tindak pidana yang dilakukan;
- c. bahwa tindak pidana itu hanya meliputi tindak pidana khusus, misalnya, penghianatan atau percobaan penghianatan
- d. bahwa tindakan itu. ditujukan terhadap organisasi politik dari negara yang meminta ekstradisi;
- e. pengujian yang dipakai dalam kasus-kasus di Inggris, *Re Meunier* dan *Re Castioni*, bahwa harus ada dua pihak yang berjuang untuk mengendalikan politik di negara di mana tindak pidana itu dilakukan, tindak pidana yang dilakukan itu sejalan dengan tujuan-tujuan tersebut, yang dengan cara demikian mengeluarkan tindakan-tindakan kaum anarkis dan teroris dari kategori "kejahatan politik".



Dalam perkara R v Governor of Brixton Prison, ex p Kolezynki, pengadilan mendukung suatu pengertian yang lebih luas, yang menyatakan bahwa tindak pidana yang dilakukan dalam perhimpunan yang bertujuan politis (misalnya anti-komunis), atau dengan maksud untuk menghapuskan penyiksaan politik atau penuntutan bagi kesalahan-kesalahan politik, adalah "kejahatan politik", meskipun tidak ada maksud untuk menggulingkan pemerintah yang telah ada. Apakah suatu kejahatan adalah kejahatan politik adalah persoalan yang harus ditentukan dengan merujuk kepada keadaan-keadaan yang menyertai tindakan yang dituduhkan pada waktu terjadinya dan tidak mengingat motif-motif dari pihak yang telah mengadakan proses perkara penuntutan dan yang mengajukan permohonan ekstradisi terkait. Sejumlah keputusan oleh pengadilan-pengadilan nasional memperlihatkan bahwa ekstradisi tidak akan ditolak untuk tindak pidana aktuai, termasuk kejahatan-kejahatan kekerasan, yang tidak mempunyai hubungan langsung dan erat dengan tujuan-tujuan politik, meskipun dilakukan selama terjadi perselisihan politik menentang pemerintah yang meminta ekstradisi. Dalam kaitan ini persoalan kejahatan-kejahatan perang menimbulkan kesulitan-kesulitan. Sampai tingkat tertentu masalah-masalah itu menyangkut persoalan-persoalan derajat, sejauh suatu kejahatan perang dapat atau tidak dapat melebihi implikasi-implikasi politiknya.

Hukum Internasional menyerahkan kepada negara pemberi suaka hak berdaulat untuk memutuskan, menurut hukum dan praktek nasionalnya,

persoalan-persoalan mengenai apakah tindak pidana yang berkaitan dengan permintaan ekstradisi itu merupakan kejahatan politik atau bukan.

Mengenai karakter kejahatan, sebagian besar negara mengikuti kaidah *double criminality*, yaitu bahwa merupakan suatu syarat dari ekstradisi bahwa kejahatan tersebut dapat dihukum menurut hukum kedua negara baik yang memberikan suaka maupun negara yang meminta ekstradisi.<sup>15</sup>

#### **4.3. Kendala-Kendala Yang Dihadapi Oleh Negara-Negara Dalam**

##### **Mengabulkan permintaan Suaka.**

Suaka atau perlindungan yang diberikan terhadap warga negara asing dilakukan berdasarkan pertimbangan politik dan ideologi maupun kemanusiaan. Pada umumnya, suaka kepada warga negara asing akan dilakukan oleh suatu negara dengan sangat hati-hati.

Ditinjau dari kerangka hubungan dan kepentingan internasional yang lebih luas, keputusan semacam itu jelas sangat rawan dan mempunyai risiko tinggi bagi kepentingan negara yang bersangkutan.

Keputusan untuk mengabulkan permintaan suaka warga negara asing dapat berdampak kurang baik bahkan kontra-produktif terhadap hubungan bilateral antara negara pemberi suaka dengan negara asal individu pemohon suaka. Oleh karena itu, wajar jika permohonan suaka itu tak mudah dikabulkan. Pada tahun 1979, misalnya, banyak negara yang menolak permohonan suaka Shah Iran, karena mereka tidak mau menanggung risiko

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hal 473-474

memburuknya hubungan bilateral mereka dengan pemerintah Iran pasca Shah Iran.<sup>16</sup>

Dari segi yuridis, kebijakan untuk mengabulkan permohonan suaka politik warga negara asing merupakan persoalan dilematis dan cukup rumit. Ada dua kepentingan yang berhadapan secara diametral yang perlu dipertimbangkan oleh suatu negara sebelum memutuskan untuk mengabulkan permohonan suaka atau menolak permohonan tersebut. Negara dihadapkan pada dua pilihan, yakni antara melindungi hak asasi dan kepentingan individu atau mempertahankan ketertiban umum (*public order*).

Pada satu sisi, suaka politik menawarkan perlindungan terhadap individu yang bersangkutan dari kemungkinan tindakan balas dendam atau penindasan dari lawan-lawan politiknya. Pada sisi lain, jika permintaan suaka politik dikabulkan, berarti juga membebaskan pemohon suaka dari tanggung jawab atas perbuatan yang dilakukan pada waktu yang telah lalu di negara asalnya, termasuk perbuatan kriminal yang mungkin ia lakukan terhadap lawan-lawan politiknya.

Di samping itu, pengertian politik yang mungkin dijadikan dasar permohonan suaka, memiliki makna yang begitu luas dan sangat elastis. Kejahatan yang pada kenyataannya merupakan tindakan kriminal biasa, pada situasi tertentu sangat mungkin dianggap atau diberi makna sebagai

---

<sup>16</sup> "Diplomat Irak dan Kisah Suaka Politik", *Kompas*, 6 Juli 2001, hal.3

kejahatan politik, jika perbuatan tersebut dilakukan dengan maksud-maksud politik atau membawa konsekwensi politik.

#### **4.4. Perlindungan Terhadap Pencari Suaka Di Gedung Perwakilan Asing.**

Dari beberapa pembahasan di atas, kita dapat mengatakan bahwa meskipun tidak ada kesepakatan negara-negara mengenai pelaksanaan prinsip suaka, namun dalam prakteknya, sudah menjadi kebiasaan internasional bahwa seseorang yang melarikan diri dari negara asalnya karena alasan kemanusiaan, agama, diskriminasi ras, politik harus diberikan perlindungan dalam keadaan bagaimana pun. Bilamana suatu negara menghadapi kesulitan untuk memberikan suaka kepada seseorang, negara tersebut setidaknya-tidaknya harus bersedia memberikan suaka kepada pencari suaka yang bersangkutan untuk sementara waktu sampai ia memperoleh suaka di negara lain. Hal tersebut juga merupakan salah satu prinsip dalam suaka.

Namun dalam prakteknya, masih ada negara yang tidak bisa menerima pemberian suaka sebagai tindakan damai dan humaniter. Sifat arogansi negara yang terlalu tinggi terkadang menjadi persoalan baru. Banyak negara memakai kedaulatan teritorial negara sebagai perisai untuk menangkal segala kritikan dari luar menyangkut penghormatan terhadap suaka sebagai suatu kebiasaan internasional. Sifat arogansi negara seperti itu biasanya menimbulkan hubungan buruk antara negara pemberi suaka

dengan negara penerima. Hal seperti itu biasanya terjadi pada kasus pemberian suaka diplomatik. Contohnya, pada tahun 1947 ada seorang pedagang dari Swedia yang bernama Spinger dituduh berkhianat kepada negara asalnya, lalu memohon perlindungan kepada kedutaan Inggris di Stocholm. Pemerintah Swedia memohon kepada kedutaan Inggris untuk menyerahkan Spinger, akan tetapi permohonan tadi ditolak. Akibat penolakan itu, Swedia menempatkan pasukan bersenjata di sekeliling Kedutaan Besar Inggris dan apabila tidak diserahkan akan masuk dengan kekerasan untuk mengambil Spinger. Karena tekanan tersebut Duta Besar Inggris terpaksa menyerahkan Spinger. Reaksi pemerintah Inggris terhadap pengepungan itu bahwa pasukan Swedia telah menyalahi hukum internasional dan Duta Besar Inggris dipanggil kembali ke Inggris. Pemanggilan kembali Duta Besar tadi menandakan bahwa hubungan kedua negara mulai buruk, akan tetapi bukan berarti pemutusan diplomatik.<sup>17</sup>

Menanggapi kasus suaka diplomatik di atas, Hukum Internasional memang tidak mengenal hak secara umum dari Kepala Perwakilan Asing untuk memberikan suaka di dalam gedung perwakilannya, karena jelas bahwa tindakan semacam itu dapat menghalangi perundang-undangan setempat dengan berbuat sekehendak hatinya dan akan melibatkan suatu pelanggaran kedaulatan negara tempat perwakilan asing tersebut berada.

---

<sup>17</sup> Sulaiman Hamid, SH, *Op Cit*, hal.75



Hukum Internasional memberikan kekebalan diplomatik mengenai tidak diganggu-gugatnya perwakilan asing. Tidak diganggu-gugatnya gedung perwakilan asing dapat mencegah penangkapan seorang pelarian secara paksa oleh penguasa setempat, tetapi saat ia meninggalkan gedung perwakilan asing tersebut, ia kehilangan perlindungannya. Perwakilan asing tidak mempunyai hak untuk menuntut agar seseorang yang telah diberikan suaka itu diberikan jaminan keamanan atau keselamatan untuk meninggalkan wilayah. Mungkin benar jika dikatakan bahwa suatu Kedutaan Besar dalam memberikan perlindungan itu ( yang tidak lain kecuali untuk tujuan-tujuan kemanusiaan) merupakan penyalahgunaan keistimewaan dari gedung perwakilan asing yang tidak dapat diganggu-gugat.

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

1. Suaka dapat diberikan, untuk jangka waktu sementara, kepada orang perorangan yang memang secara fisik dalam bahaya karena adanya kekerasan massal atau dalam hal seorang buronan yang dalam bahaya karena melakukan kegiatan politik terhadap negara setempat;
2. Suaka dapat juga diberikan dimana di negara itu terdapat kebiasaan yang sudah lama diakui dan mengikat;

3. Suaka dapat diberikan juga jika terdapat perjanjian khusus antara negara dimana penerima suaka berasal dan negara dimana terdapat perwakilannya.<sup>18</sup>

#### **4.5. Praktek Perlindungan Negara- negara Terhadap Pencari Suaka**

Dari beberapa kasus terdahulu, dapat dilihat bahwa pada umumnya para pencari suaka tidak sembarangan dalam memilih negara atau perwakilan negara asing sebagai tempat mencari suaka. Mereka sangat selektif walaupun terkadang harus menghadapi risiko yang tidak menguntungkan bagi mereka. Kebanyakan pencari suaka meminta suaka pada negara-negara yang mempunyai reputasi yang baik mengenai demokrasi, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia, dan negara yang sudah maju perekonomiannya. Negara-negara tujuan utama tersebut antara lain adalah Australia, Amerika Serikat dan Inggris. Ketiga negara ini tercatat sebagai negara yang paling banyak menerima orang asing termasuk pencari suaka dari berbagai belahan dunia. Negara-negara tersebut akan menjadi contoh bagaimana praktek negara-negara dalam memberikan perlindungan terhadap pencari suaka.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hal.76

#### 4.5.1. Perlakuan Australia Dalam Memberikan Perlindungan Terhadap Pencari Suaka.

Australia adalah salah satu dari 141 negara yang menandatangani Konvensi PBB 1951 dan Protokol 1967 yang berhubungan dengan status pengungsi.<sup>19</sup>

Australia menyediakan perlindungan terhadap pencari suaka yang memenuhi definisi pengungsi menurut PBB, sebagaimana yang disebutkan dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 mengenai status pengungsi.

Kebanyakan pengungsi di Australia yang berasal dari negara lain telah menetap melalui program *Australia's offshore humanitarian resettlement*.

Setiap tahun, ribuan orang yang sudah berada di Australia membuat permohonan perlindungan agar diberi status sebagai pengungsi, termasuk orang yang tiba di Australia secara tidak sah dan mereka yang telah tinggal di masyarakat Australia, dan orang yang masuk ke Australia secara tidak sah melalui laut dan udara.

---

<sup>19</sup> *Australian Immigration Fact Sheet, Seeking Asylum Within Australia, [www.asylumlaw.org](http://www.asylumlaw.org), 4 September 2002*

Para pencari suaka yang sudah mendapat status pengungsi dan mereka yang masuk ke Australia secara sah berdasarkan dokumen resmi dan memenuhi syarat-syarat kesehatan, diberikan visa perlindungan yang memberikan mereka status penduduk tetap.

Bagi mereka yang berstatus pengungsi, tetapi memasuki Australia secara tidak sah atau berdasarkan dokumen tidak resmi diberikan visa perlindungan sementara yang membolehkan mereka tinggal selama 3 tahun.

Untuk lebih memperkuat perlindungan terhadap pencari suaka dan untuk memperjelas penerapan Konvensi PBB mengenai status pengungsi, dan untuk mencegah meningkatnya penipuan atas klaim suaka, maka Australia mengamandemen Undang-Undang Kemigrasian yang berlaku pada tanggal 1 Oktober 2001. Tujuan Undang-Undang tersebut adalah :

- mengklarifikasi keadaan-keadaan dimana seseorang tidak akan mendapat perlindungan karena kejahatan berat.
- Mencegah orang yang visa perlindungannya telah dibatalkan atau telah bermohon sebelumnya dan ditolak, membuat kembali lamaran visa perlindungan yang lain.

*Perubahan karena kedatangan tidak resmi.*

Perubahan terhadap Undang-Undang Kemigrasian tanggal 27 September 2001 berarti bahwa kedatangan secara tidak resmi di Australia, yang sejak meninggalkan negara asalnya, telah tinggal selama sekurang-kurangnya tujuh hari di suatu negara dimana mereka telah mendapatkan perlindungan, tidak dapat menerima visa perlindungan, namun akan tetap mendapatkan visa perlindungan sementara.

Semua permohonan yang masuk akan diperiksa oleh *Departement of Immigration & Multicultural & Indigenous Affairs* (DIMA) yang bertindak sebagai delegasi menteri dan diputuskan berdasarkan apakah pemohon memenuhi ketentuan dalam Konvensi PBB mengenai pengungsi. Jika permohonan diterima maka diberikan visa perlindungan, dan jika ditolak, pemohon dapat melakukan peninjauan kembali melalui pengadilan yang independen, apakah *Refugee Review Tribunal* (RRT) atau *Administrative Appeals Tribunal* (AAT), tergantung pada dasar penolakan.

Jika RRT tidak dapat membuat keputusan berdasarkan bukti tertulis, maka harus memberikan kesempatan kepada pemohon untuk diperiksa secara perseorangan. Pemohon visa perlindungan yang ditolak oleh RRT dan bagi mereka yang tidak punya alasan tinggal di

Australia diberi waktu dua puluh delapan hari untuk meninggalkan Australia. Jika melewati batas waktu itu, maka mereka akan dikeluarkan dari Australia.

#### *Pelayanan bagi pencari suaka.*

Pemerintah Australia menyediakan sejumlah pelayanan bagi pencari suaka, yaitu :

- Bantuan finansial kepada pemohon yang memenuhi syarat tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokoknya, yaitu makanan, tempat tinggal dan pelayanan kesehatan, sementara menunggu permohonannya diproses.
- Membantu pencari suaka menyiapkan dan mengurus permohonan visa perlindungan melalui kantor imigrasi.

#### **4.5.2. Kebijakan Pemerintah Inggris Terhadap Pencari Suaka.**

Pemerintah Inggris telah memberikan bantuan bagi mereka yang mencari suaka di Inggris. Pencari suaka yang sudah berstatus pengungsi dan telah berada di Inggris akan mendapatkan beberapa fasilitas seperti biaya perumahan dan tunjangan sosial. Banyak pula diantara mereka yang ditempatkan di penampungan sementara oleh pemerintah setempat, sementara menunggu keputusan atas permohonan suaka mereka. Biaya-biaya yang mereka keluarkan ditanggung oleh pemerintah sampai mereka mulai mapan. Bagi mereka yang mempunyai istri dan anak, ditanggung sampai keluarga

mereka mulai mapan, telah menyekolahkan anak-anaknya dan telah memulai kehidupan baru dalam masyarakat.

Jika permohonan suaka ditolak, maka pencari suaka kehilangan semua tunjangan sosial dan harus mengajukan permohonan pada *National Asylum Support Service* (NASS). Menurut ketentuannya, pencari suaka menerima voucher dan mereka dapat disebarakan ke seluruh wilayah di Inggris. Lebih dari 85 % permohonan suaka ditolak pada awalnya, meskipun 50 % dari semua berhasil setelah bermohon kembali.

Ketentuan mengenai suaka di Inggris sangat ketat. Meskipun bagi keluarga yang mempunyai anak usia sekolah mendapat perlakuan khusus sehingga pendidikan anak-anak tidak akan terganggu. Pencari suaka yang berkeluarga dan mempunyai anak akan didahulukan proses suakanya.

Di Inggris, terdapat sebuah lembaga yang disebut *Asylum Aid*. Lembaga ini menyediakan bantuan hukum bagi pengungsi dan pencari suaka di Inggris. Lembaga ini bertujuan untuk menjamin bahwa seseorang yang lari dari persekusi akan mendapatkan perlindungan.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> *Seeking Asylum in United Kingdom*, [www.asylumlaw.org](http://www.asylumlaw.org), 4 September 2002



#### 4.5.3. Perlakuan Amerika Serikat Dalam memberikan Perlindungan Terhadap Pencari Suaka.

Amerika Serikat tidak jauh berbeda dengan Australia dan Inggris dalam hal pemberian perlindungan terhadap pencari suaka. Suaka dapat diberikan kepada pencari suaka yang sudah berada di Amerika Serikat. Bagi mereka yang sudah mendapatkan suaka diperbolehkan tinggal dan bekerja di Amerika Serikat. Mereka juga dapat bermohon untuk menjadi penduduk tetap satu tahun setelah mereka mendapatkan suaka. Bagi pencari suaka yang sudah berkeuarga dapat menyertakan istri atau suami dan anak-anak yang berusia dibawah 21 tahun atau belum menikah dalam permohonan suaka. Semua pencari suaka di Amerika Serikat harus memenuhi defininsi pengungsi. Bagi yang tidak memenuhi syarat untuk memohon suaka tetapi takut akan mengalami penyiksaan di negara asalnya dapat mengajukan permohonan suaka atas pertimbangan-pertimbangan menurut *Torture Convention*. Dasar hukum pemberian suaka di Amerika Serikat dimuat dalam *Immigration and Nationality Act (INA)* dan juga dimuat dalam *Code of Federal Regulations (CFR)*.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> *Seeking Asylum in USA*, [www.asylumlaw.org](http://www.asylumlaw.org). 4 September 2002



## BAB V

### PENUTUP

#### 5.1. Kesimpulan

Dari beberapa penjelasan mengenai suaka di atas, dapat disimpulkan bahwa :

1. Bahwa suaka bukan sesuatu yang dapat diklaim oleh seseorang sebagai haknya. Hak seseorang hanya terbatas pada mencari suaka. Pemberian atau penolakan suaka adalah hak negara-negara berdasarkan kedaulatannya. Secara definitif belum ditemukan adanya ketentuan Hukum Internasional yang bersifat universal yang menentukan status pencari suaka. Penilaian alasan-alasan bagi pemberian suaka diserahkan kepada negara pemberi suaka.
2. Menurut Hukum Internasional tidak ada kewajiban untuk menyerahkan juga tidak ada kewajiban untuk tidak menyerahkan pelarian dari suatu negara yang meminta suaka di negara lain.
3. Praktek negara-negara menunjukkan bahwa segala hal menyangkut pemberian dan penolakan suaka serta perlindungan bagi pencari suaka tergantung pada kebijakan negara pemberi suaka.

#### 5.2. Saran

Dalam rangka untuk memperoleh kepastian hukum mengenai suaka dalam Hukum Internasional sebaiknya diadakan traktat multilateral di

antara negara-negara guna merumuskan kriteria-kriteria pemberian suaka yang dibenarkan.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Hamid, Sulaiman, SH. *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2002
- Istanto, Sugeng, Prof.Dr.SH. *Hukum Internasional*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1994
- Nasution, Sarwani, Prof., SH. *Beberapa Pokok dan Masalah Hukum Internasional*, Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, Medan, 1997
- Oppenheim, L. *International Law A Treaties*, Vol. I Peace, Edited By H. Lauterpacht, Eight Edition, English Language Books Society and Longmans London, 1966
- Starke, J.G. *An Introduction To International Law*. Fourth Edition. Butterworth & Co. London, 1958
- Starke, J.G. *Pengantar Hukum Internasional*. Edisi Kesepuluh. Sinar Grafika, Jakarta, 2000
- Suryokusumo, Sumaryo, Prof.Dr. *Hukum Diplomatik Teori dan Kasus*. Penerbit Alumni, Bandung, 1995.

### SURAT KABAR/MAJALAH

*Kompas*, 19 Agustus 2002

*Forum Keadilan*, 22 Desember 1994

\_\_\_\_\_, 13 Januari 1999

### JURNAL

UNHCR, *The State of The Worlds Refugees 1997-1998*, A Humanitarian Agenda, Oxford University Press, New York, 1997

## **WEB SITE**

[www.asylumlaw.org](http://www.asylumlaw.org), 4 September 2002

hmctamar@server.indonet.id, 19 Januari 1996

[www.tempointeraktif.com](http://www.tempointeraktif.com), 25 Oktober 1997

[www.sijoripos.com](http://www.sijoripos.com), 11 April 2002

[www.kompas.com](http://www.kompas.com), 3 September 2002

## Lampiran 1

### Universal Declaration of Human Rights

---

*Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948*

December 10, 1948 the General Assembly of the United Nations adopted and proclaimed the Universal Declaration of Human Rights the full text of which appears in the following pages. Following this historic act the Assembly called upon all Member countries to publicize the text of the Declaration and "to cause it to be disseminated, displayed, read and expounded principally in schools and other educational institutions, without distinction based on the political status of countries or territories."

#### **PREAMBLE**

Whereas recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,

Whereas disregard and contempt for human rights have resulted in barbarous acts which have outraged the conscience of mankind, and the advent of a world in which human beings shall enjoy freedom of speech and belief and freedom from fear and want has been proclaimed as the highest aspiration of the common people,

Whereas it is essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law,

Whereas it is essential to promote the development of friendly relations between nations,

Whereas the peoples of the United Nations have in the Charter reaffirmed their faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person and in the equal rights of men and women and have determined to promote social progress and better standards of life in larger freedom,

Whereas Member States have pledged themselves to achieve, in co-operation with the United Nations, the promotion of universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms,

Whereas a common understanding of these rights and freedoms is of the greatest importance for the full realization of this pledge,

Now, Therefore **THE GENERAL ASSEMBLY** proclaims **THIS UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS** as a common standard of achievement for all peoples and all nations, to the

end that every individual and every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective recognition and observance, both among the peoples of Member States themselves and among the peoples of territories under their jurisdiction.

*Article 1.*

All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.

*Article 2.*

Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Furthermore, no distinction shall be made on the basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-governing or under any other limitation of sovereignty.

*Article 3.*

Everyone has the right to life, liberty and security of person.

*Article 4.*

No one shall be held in slavery or servitude; slavery and the slave trade shall be prohibited in all their forms.

*Article 5.*

No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

*Article 6.*

Everyone has the right to recognition everywhere as a person before the law.

*Article 7.*

All are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection of the law. All are entitled to equal protection against any discrimination in violation of this Declaration and against any incitement to such discrimination.

*Article 8.*

Everyone has the right to an effective remedy by the competent national tribunals for acts violating the fundamental rights granted him by the constitution or by law.

*Article 9.*

No one shall be subjected to arbitrary arrest, detention or exile.

*Article 10.*

Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.

*Article 11.*

(1) Everyone charged with a penal offence has the right to be presumed innocent until proved guilty according to law in a public trial at which he has had all the guarantees necessary for his defence.

(2) No one shall be held guilty of any penal offence on account of any act or omission which did not constitute a penal offence, under national or international law, at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the penal offence was committed.

*Article 12.*

No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

*Article 13.*

(1) Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state.

(2) Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.

*Article 14.*

(1) Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.

(2) This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

*Article 15.*

(1) Everyone has the right to a nationality.

(2) No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.

*Article 16.*

(1) Men and women of full age, without any limitation due to race, nationality or religion, have the right to marry and to found a family. They are entitled to equal rights as to marriage, during marriage and at its dissolution.

(2) Marriage shall be entered into only with the free and full consent of the intending spouses.

(3) The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State.

*Article 17.*

(1) Everyone has the right to own property alone as well as in association with others.

(2) No one shall be arbitrarily deprived of his property.

*Article 18.*

Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief, and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in teaching, practice, worship and observance.

*Article 19.*

Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.

*Article 20.*

(1) Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.

(2) No one may be compelled to belong to an association.

*Article 21.*

(1) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.

(2) Everyone has the right of equal access to public service in his country.



(3) The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.

*Article 22.*

Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality.

*Article 23.*

(1) Everyone has the right to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work and to protection against unemployment.

(2) Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work.

(3) Everyone who works has the right to just and favourable remuneration ensuring for himself and his family an existence worthy of human dignity, and supplemented, if necessary, by other means of social protection.

(4) Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

*Article 24.*

Everyone has the right to rest and leisure, including reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay.

*Article 25.*

(1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

(2) Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.

*Article 26.*

(1) Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.

(2) Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote

understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.

(3) Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.

*Article 27.*

(1) Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits.

(2) Everyone has the right to the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author.

*Article 28.*

Everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized.

*Article 29.*

(1) Everyone has duties to the community in which alone the free and full development of his personality is possible.

(2) In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society.

(3) These rights and freedoms may in no case be exercised contrary to the purposes and principles of the United Nations.

*Article 30.*

Nothing in this Declaration may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or to perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein.

## Lampiran 2

### Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951

United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons,  
Geneva, 2-25 July 1951

22 April 1954

#### Preamble

##### The High Contracting Parties

Considering that the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights approved on 10 December 1948 by the General Assembly have affirmed the principle that human beings shall enjoy fundamental rights and freedoms without discrimination,

Considering that the United Nations has, on various occasions, manifested its profound concern for refugees and endeavoured to assure refugees the widest possible exercise of these fundamental rights and freedoms,

Considering that it is desirable to revise and consolidate previous international agreements relating to the status of refugees and to extend the scope of and protection accorded by such instruments by means of a new agreement,

Considering that the grant of asylum may place unduly heavy burdens on certain countries, and that a satisfactory solution of a problem of which the United Nations has recognized the international scope and nature cannot therefore be achieved without international co-operation,

Expressing the wish that all States, recognizing the social and humanitarian nature of the problem of refugees will do everything within their power to prevent this problem from becoming a cause of tension between States,

Noting that the United Nations High Commissioner for Refugees is charged with the task of supervising international conventions providing for the protection of refugees, and recognizing that the effective co-ordination of measures taken to deal with this problem will depend upon the co-operation of States with the High Commissioner,

Have agreed as follows:

#### Chapter I, General Provisions

##### Article 1

Definition of the term "Refugee"

A. For the purposes of the present Convention, the term "refugee" shall apply to any person who:

(1) Has been considered a refugee under the Arrangements of 12 May 1926 and 30 June 1928 or under the Conventions of 28 October 1933 and 10 February 1938, the Protocol of 14 September 1939 or the Constitution of the International Refugee Organization; Decisions of non-eligibility taken by the International Refugee Organization during the period of its activities shall not prevent the status of refugee being accorded to persons who fulfil the conditions of paragraph 2 of this section;

(2) As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

In the case of a person who has more than one nationality, the term "the country of his nationality" shall mean each of the countries of which he is a national, and a person shall not be deemed to be lacking the protection of the country of his nationality if, without any valid reason based on well-founded fear, he has not availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national.

B. (1) For the purposes of this Convention, the words "events occurring before 1 January 1951" in Article 1, Section A, shall be understood to mean either

(2) Any Contracting State which has adopted alternative (a) may at any time extend its obligations by adopting alternative (b) by means of a notification addressed to the Secretary-General of the United Nations.

C. This Convention shall cease to apply to any person falling under the terms of Section A if:

(1) He has voluntarily re-availed himself of the protection of the country of his nationality; or

(2) Having lost his nationality, he has voluntarily re-acquired it, or

(3) He has acquired a new nationality, and enjoys the protection of the country of his new nationality; or

(4) He has voluntarily re-established himself in the country which he left or outside which he remained owing to fear of persecution; or

(5) He can no longer, because the circumstances in connection with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality;

Provided that this paragraph shall not apply to a refugee falling under Section A(1) of this Article who is able to invoke compelling reasons arising out of previous persecution for refusing to avail himself of the protection of the country of nationality;

(6) Being a person who has no nationality he is, because of the circumstances in connection with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, able to return to the country of his former habitual residence;

Provided that this paragraph shall not apply to a refugee falling under section A(1) of this Article who is able to invoke compelling reasons arising out of previous persecution for refusing to return to the country of his former habitual residence.

D. This Convention shall not apply to persons who are at present receiving from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance.

When such protection or assistance has ceased for any reason, without the position of such persons being definitively settled in accordance with the relevant resolutions adopted by the General Assembly of the United Nations, these persons shall ipso facto be entitled to the benefits of this Convention.

E. This Convention shall not apply to a person who is recognized by the competent authorities of the country in which he has taken residence as having the rights and obligations which are attached to the possession of the nationality of that country.

F. The provisions of this Convention shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that:

(b) he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee;

(c) he has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

#### Article 2

##### General obligations

Every refugee has duties to the country in which he finds himself, which require in particular that he conform to its laws and regulations as well as to measures taken for the maintenance of public order.

#### Article 3

##### Non-discrimination

The Contracting States shall apply the provisions of this Convention to refugees without discrimination as to race, religion or country of origin.

#### Article 4

##### Religion



The Contracting States shall accord to refugees within their territories treatment at least as favourable as that accorded to their nationals with respect to freedom to practise their religion and freedom as regards the religious education of their children.

#### Article 5

##### Rights granted apart from this Convention

Nothing in this Convention shall be deemed to impair any rights and benefits granted by a Contracting State to refugees apart from this Convention.

#### Article 6

##### The term "in the same circumstances"

For the purposes of this Convention, the term "in the same circumstances" implies that any requirements (including requirements as to length and conditions of sojourn or residence) which the particular individual would have to fulfil for the enjoyment of the right in question, if he were not a refugee, must be fulfilled by him, with the exception of requirements which by their nature a refugee is incapable of fulfilling.

#### Article 7

##### Exemption from reciprocity

1. Except where this Convention contains more favourable provisions, a Contracting State shall accord to refugees the same treatment as is accorded to aliens generally.
2. After a period of three years' residence, all refugees shall enjoy exemption from legislative reciprocity in the territory of the Contracting States.
3. Each Contracting State shall continue to accord to refugees the rights and benefits to which they were already entitled, in the absence of reciprocity, at the date of entry into force of this Convention for that State.
4. The Contracting States shall consider favourably the possibility of according to refugees, in the absence of reciprocity, rights and benefits beyond those to which they are entitled according to paragraphs 2 and 3, and to extending exemption from reciprocity to refugees who do not fulfil the conditions provided for in paragraphs 2 and 3.
5. The provisions of paragraphs 2 and 3 apply both to the rights and benefits referred to in Articles 13, 18, 19, 21 and 22 of this Convention and to rights and benefits for which this Convention does not provide.

#### Article 8

##### Exemption from exceptional measures

With regard to exceptional measures which may be taken against the person, property or interests of nationals of a foreign State, the Contracting States shall not apply such measures to a refugee who is formally a national of the said State solely on account of such nationality. Contracting States which, under their legislation, are prevented from applying the general principle expressed in this Article, shall, in appropriate cases, grant exemptions in favour of such refugees.

#### Article 9

##### Provisional measures

Nothing in this Convention shall prevent a Contracting State, in time of war or other grave and exceptional circumstances, from taking provisionally measures which it considers to be essential to the national security in the case of a particular person, pending a determination by the Contracting State that that person is in fact a refugee and that the continuance of such measures is necessary in his case in the interests of national security.

#### Article 10

##### Continuity of residence

1. Where a refugee has been forcibly displaced during the Second World War and removed to the territory of a Contracting State, and is resident there, the period of such enforced sojourn shall be considered to have been lawful residence within that territory.

2. Where a refugee has been forcibly displaced during the Second World War from the territory of a Contracting State and has, prior to the date of entry into force of this Convention, returned there for the purpose of taking up residence, the period of residence before and after such enforced displacement shall be regarded as one uninterrupted period for any purposes for which uninterrupted residence is required.

#### Article 11

##### Refugee Seamen

In the case of refugees regularly serving as crew members on board a ship flying the flag of a Contracting State, that State shall give sympathetic consideration to their establishment on its territory and the issue of travel documents to them or their temporary admission to its territory particularly with a view to facilitating their establishment in another country.

## Chapter II, Juridical Status

#### Article 12

##### Personal status

1. The personal status of a refugee shall be governed by the law of the country of his domicile or, if he has no domicile, by the law of the country of his residence.

2. Rights previously acquired by a refugee and dependent on personal status, more particularly rights attaching to marriage, shall be respected by a Contracting State, subject to compliance, if this be necessary, with the formalities required by the law of that State, provided that the right in question is one which would have been recognized by the law of that State had he not become a refugee.

#### Article 13

##### Movable and immovable property

The Contracting States shall accord to a refugee treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances, as regards the acquisition of movable and immovable property and other rights pertaining thereto, and to leases and other contracts relating to relating to movable and immovable property.

#### Article 14

##### Artistic rights and industrial property

In respect of the protection of industrial property, such as inventions, designs or models, trade marks, trade names, and of rights in literary, artistic, and scientific works, a refugee shall be accorded in the country in which he has his habitual residence the same protection as is accorded to nationals of that country. In the territory of any other Contracting State, he shall be accorded the same protection as is accorded in that territory to nationals of the country in which he has his habitual residence.

#### Article 15

##### Right of association

As regards non-political and non-profit making associations and trade unions the Contracting States shall accord to refugees lawfully staying in their territory the most favourable treatment accorded to nationals of a foreign country, in the same circumstances.

#### Article 16

##### Access to courts

1. A refugee shall have free access to the courts of law on the territory of all Contracting States.

2. A refugee shall enjoy in the Contracting State in which he has his habitual residence the same treatment as a national in matters pertaining to access to the Courts, including legal assistance and exemption from *cautio judicatem solvi*.

3. A refugee shall be accorded in the matters referred to in paragraph 2 in countries other than that in which he has his habitual residence the treatment granted to a national of the country of his habitual residence.

### Chapter III, Gainful Employment

#### Article 17



### Wage-earning employment

1. The Contracting State shall accord to refugees lawfully staying in their territory the most favourable treatment accorded to nationals of a foreign country in the same circumstances, as regards the right to engage in wage-earning employment.

2. In any case, restrictive measures imposed on aliens or the employment of aliens for the protection of the national labour market shall not be applied to a refugee who was already exempt from them at the date of entry into force of this Convention for the Contracting State concerned, or who fulfils one of the following conditions: (a) He has completed three years' residence in the country, (b) He has a spouse possessing the nationality of the country of residence. A refugee may not invoke the benefits of this provision if he has abandoned his spouse, (c) He has one or more children possessing the nationality of the country of residence.

3. The Contracting States shall give sympathetic consideration to assimilating the rights of all refugees with regard to wage-earning employment to those of nationals, and in particular of those refugees who have entered their territory pursuant to programmes of labour recruitment or under immigration schemes.

### Article 18

#### Self-employment

The Contracting States shall accord to a refugee lawfully in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances, as regards the right to engage on his own account in agriculture, industry, handicrafts and commerce and to establish commercial and industrial companies.

### Article 19

#### Liberal professions

1. Each Contracting State shall accord to refugees lawfully staying in their territory who hold diplomas recognized by the competent authorities of that State, and who are desirous of practising a liberal profession, treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances.

2. The Contracting States shall use their best endeavours consistently with their laws and constitutions to secure the settlement of such refugees in the territories, other than the metropolitan territory, for whose international relations they are responsible.

### Chapter IV, Welfare

### Article 20

#### Rationing

Where a rationing system exists, which applies to the population at large and regulates the general distribution of products in short supply, refugees shall be accorded the same treatment as nationals.

#### Article 21

##### Housing.

As regards housing, the Contracting States, in so far as the matter is regulated by laws or regulations or is subject to the control of public authorities, shall accord to refugees lawfully staying in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances.

#### Article 22

##### Public education.

(1) The Contracting States shall accord to refugees the same treatment as is accorded to nationals with respect to elementary education.

(2) The Contracting States shall accord to refugees treatment as favourable as possible, and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances, with respect to education other than elementary education and, in particular, as regards access to studies, the recognition of foreign school certificates, diplomas and degrees, the remission of fees and charges and the award of scholarships.

#### Article 23

##### Public relief.

The Contracting States shall accord to refugees lawfully staying in their territory the same treatment with respect to public relief and assistance as is accorded to their nationals.

#### Article 24

##### Labour legislation and social security.

(1) The Contracting States shall accord to refugees lawfully staying in their territory the same treatment as is accorded to nationals in respect of the following matters:

(2) The right to compensation for the death of a refugee resulting from employment injury or from occupational disease shall not be affected by the fact that the residence of the beneficiary is outside the territory of the Contracting State.

(3) The Contracting States shall extend to refugees the benefits of agreements concluded between them, or which may be concluded between them in the future, concerning the maintenance of acquired rights and rights in the process of acquisition in regard to social security, subject only to the conditions which apply to nationals of the States signatory to the agreements in question.

(4) The Contracting States will give sympathetic consideration to extending to refugees so far as possible the benefits of similar agreements which may at any time be in force between such Contracting States and non-contracting States.

## Chapter V, Administrative measures

### Article 25

#### Administrative assistance.

(1) When the exercise of a right by a refugee would normally require the assistance of authorities of a foreign country to whom he cannot have recourse, the Contracting States in whose territory he is residing shall arrange that such assistance be afforded to him by their own authorities or by an international authority.

(2) The authority or authorities mentioned in paragraph 1 shall deliver or cause to be delivered under their supervision to refugees such documents or certifications as would normally be delivered to aliens by or through their national authorities.

(3) Documents or certifications so delivered shall stand in the stead of the official instruments delivered to aliens by or through their national authorities, and shall be given credence in the absence of proof to the contrary.

(4) Subject to such exceptional treatment as may be granted to indigent persons, fees may be charged for the services mentioned herein, but such fees shall be moderate and commensurate with those charged to nationals for similar services.

(5) The provisions of this Article shall be without prejudice to Articles 27 and 28.

### Article 26

#### Freedom of movement.

Each Contracting State shall accord to refugees lawfully in its territory the right to choose their place of residence to move freely within its territory, subject to any regulations applicable to aliens generally in the same circumstances.

### Article 27

#### Identity papers.

The Contracting States shall issue identity papers to any refugee in their territory who does not possess a valid travel document.

### Article 28

#### Travel documents.

(1) The Contracting States shall issue to refugees lawfully staying in their territory travel documents for the purpose of travel outside their territory unless compelling reasons of national security or public order otherwise require, and the provisions of the Schedule to this Convention shall apply with respect to such documents. The Contracting States may issue such a travel document to any other refugee in

their territory; they shall in particular give sympathetic consideration to the issue of such a travel document to refugees in their territory who are unable to obtain a travel document from the country of their lawful residence.

(2) Travel documents issued to refugees under previous international agreements by parties thereto shall be recognized and treated by the Contracting States in the same way as if they had been issued pursuant to this article.

#### Article 29

Fiscal charges.

(1) The Contracting States shall not impose upon refugee duties, charges or taxes, of any description whatsoever, other or higher than those which are or may be levied on their nationals in similar situations.

(2) Nothing in the above paragraph shall prevent the application to refugees of the laws and regulations concerning charges in respect of the issue to aliens of administrative documents including identity papers.

#### Article 30

Transfer of assets.

(1) A Contracting State shall, in conformity with its laws and regulations, permit refugees to transfer assets which they have brought into its territory, to another country where they have been admitted for the purposes of resettlement.

(2) A Contracting State shall give sympathetic consideration to the application of refugees for permission to transfer assets wherever they may be and which are necessary for their resettlement in another country to which they have been admitted.

#### Article 31

Refugees unlawfully in the country of refuge.

(1) The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of Article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence.

(2) The Contracting States shall not apply to the movements of such refugees restrictions other than those which are necessary and such restrictions shall only be applied until their status in the country is regularized or they obtain admission into another country. The Contracting States shall allow such refugees a reasonable period and all the necessary facilities to obtain admission into another country.

#### Article 32

Expulsion.

(1) The Contracting States shall not expel a refugee lawfully in their territory save on grounds of national security or public order.

(2) The expulsion of such a refugee shall be only in pursuance of a decision reached in accordance with due process of law. Except where compelling reasons of national security otherwise require, the refugee shall be allowed to submit evidence to clear himself, and to appeal to and be represented for the purpose before competent authority or a person or persons specially designated by the competent authority.

(3) The Contracting States shall allow such a refugee a reasonable period within which to seek legal admission into another country. The Contracting States reserve the right to apply during that period such internal measures as they may deem necessary.

#### Article 33

##### Prohibition of expulsion or return ("refoulement")

(1) No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

(2) The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.

#### Article 34

##### Naturalization.

The Contracting States shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of refugees. They shall in particular make every effort to expedite naturalization proceedings and to reduce as far as possible the charges and costs of such proceedings.

### Chapter VI, Executory and transitory provisions

#### Article 35

##### Co-operation of the national authorities with the United Nations.

(1) The Contracting States undertake to co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or any other agency of the United Nations which may succeed it, in the exercise of its functions, and shall in particular facilitate its duty of supervising the application of the provisions of this Convention.

(2) In order to enable the Office of the High Commissioner or any other agency of the United Nations which may succeed it, to make reports to the competent organs of the United Nations, the Contracting States undertake to provide them in the appropriate form with information and statistical data requested concerning:

#### Article 36

##### Information on national legislation.

The Contracting States shall communicate to the Secretary-General of the United Nations the laws and regulations which they may adopt to ensure the application of this Convention.

#### Article 37

##### Relation to previous Conventions.

Without prejudice to Article 28, paragraph 2, of this Convention, this Convention replaces, as between parties to it, the Arrangements of 5 July 1922, 31 May 1924, 12 May 1926, 30 June 1928 and 30 July 1935, the Conventions of 28 October 1933 and 10 February 1938, the Protocol of 14 September 1939 and the Agreement of 15 October 1946.

### Chapter VII, Final clauses

#### Article 38

##### Settlement of disputes.

Any dispute between parties to this Convention relating to its interpretation or application, which cannot be settled by other means, shall be referred to the International Court of Justice at the request of any one of the parties to the dispute.

#### Article 39

##### Signature, ratification and accession.

(1) This Convention shall be opened for signature at Geneva on 28 July 1951 and shall hereafter be deposited with the Secretary-General of the United Nations. It shall be open for signature at the European Office of the United Nations from 28 July to 31 August 1951 and shall be re-opened for signature at the Headquarters of the United Nations from 17 September 1951 to 31 December 1952.

(2) This Convention shall be open for signature on behalf of all States Members of the United Nations, and also on behalf of any other State invited to attend the Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons or to which an invitation to sign will have been addressed by the General Assembly. It shall be ratified and the instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

(3) This Convention shall be open from 28 July 1951 for accession by the States referred to in paragraph 2 of this Article. Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession with the Secretary-General of the United Nations.

#### Article 40

##### Territorial application clause.

(1) Any state may, at the time of signature, ratification or accession, declare that this Convention shall extend to all or any of the territories for the international relations of which it is responsible. Such a declaration shall take effect when the Convention enters into force for the State concerned.

(2) At any time thereafter any such extension shall be made by notification addressed to the Secretary-General of the United Nations and shall take effect as from the ninetieth day after the day of receipt by the Secretary-General of the United Nations of this notification, or as from the date of entry into force of the Convention for the State concerned, whichever is the later.

(3) With respect to those territories to which this Convention is not extended at the time of signature, ratification or accession, each State concerned shall consider the possibility of taking the necessary steps in order to extend the application of this Convention to such territories, subject, where necessary for constitutional reasons, to the consent of the governments of such territories.

#### Article 41

##### Federal clause.

In the case of a Federal or non-unitary State, the following provisions shall apply:

1. With respect to those Articles of this Convention that come within the legislative jurisdiction of constituent States, provinces or cantons which are not, under the constitutional system of the federation, bound to take legislative action, the Federal Government shall bring such Articles with a favourable recommendation to the notice of the appropriate authorities of States, provinces or cantons at the earliest possible moment.
2. A Federal State Party to this Convention shall, at the request of any other Contracting State transmitted through the Secretary-General of the United Nations, supply a statement of the law and practice of the Federation and its constituent units in regard to any particular provision of the Convention showing the extent to which effect has been given to that provision by legislative or other action.

#### Article 42

##### Reservations.

(1) At the time of signature, ratification or accession, any State may make reservations to articles of the Convention other than to Articles 1, 3, 4, 16(1), 33, 36-46 inclusive.

(2) Any State making a reservation in accordance with paragraph 1 of this article may at any time withdraw the reservation by a communication to that effect addressed to the Secretary-General of the United Nations.

#### Article 43

##### Entry into force.

(1) This Convention shall come into force on the ninetieth day following the day of deposit of the sixth instrument of ratification or accession.

(2) For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the sixth instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the ninetieth day following the date of deposit by such State of its instrument or ratification or accession.

#### Article 44

##### Denunciation.

(1) Any Contracting State may denounce this Convention at any time by a notification addressed to the Secretary-General of the United Nations.

(2) Such denunciation shall take effect for the Contracting State concerned one year from the date upon which it is received by the Secretary-General of the United Nations.

(3) Any State which has made a declaration or notification under Article 40 may, at any time thereafter, by a notification to the Secretary-General of the United Nations, declare that the Convention shall cease to extend to such territory one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.

#### Article 45

##### Revision.

(1) Any Contracting State may request revision of this Convention at any time by a notification addressed to the Secretary-General of the United Nations.

(2) The General Assembly of the United Nations shall recommend the steps, if any, to be taken in respect of such request.

#### Article 46

##### Notifications by the Secretary-General of the United Nations.

The Secretary-General of the United Nations shall inform all Members of the United Nations and non-member States referred to in Article 39:

IN FAITH WHEREOF the undersigned, duly authorized, have signed this Convention on behalf of their respective Governments,

DONE at GENEVA, this twenty-eighth day of July, one thousand nine hundred and fifty-one, in a single copy, of which the English and French texts are equally authentic and which shall remain deposited in the archives of the United Nations, and certified true copies of which shall be delivered to all Members of the United Nations and to the non-member States referred to in Article 39.



# PROTOCOL RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES OF 31 JANUARY 1967

United Nations General Assembly, 16 December 1966

4 October 1967 Preamble

The States Parties to the present Protocol,

Considering that the Convention relating to the Status of Refugees done at Geneva on 28 July 1951 (hereinafter referred to as the Convention) covers only those persons who have become refugees as a result of events occurring before 1 January, 1951,

Considering that new refugee situations have arisen since the Convention was adopted and that the refugees concerned may therefore not fall within the scope of the Convention,

Considering that it is desirable that equal status should be enjoyed by all refugees covered by the definition in the Convention irrespective of the dateline 1 January 1951,

Have agreed as follows:

## Article 1 General provision

1. The States Parties to the present Protocol undertake to apply Articles 2 to 34 inclusive of the Convention to refugees as hereinafter defined.
2. For the purpose of the present Protocol, the term "refugee" shall, except as regards the application of paragraph 3 of this Article, mean any person within the definition of Article 1 of the Convention as if the words "As a result of events occurring before 1 January 1951 and . . . "and the words". . . a result of such events", in Article 1 A (2) were omitted.
3. The present Protocol shall be applied by the States Parties hereto without any geographic limitation, save that existing declarations made by States already Parties to the Convention in accordance with Article 1 B (1)(a) of the Convention, shall, unless extended under Article 1 B (2) thereof, apply also under the present Protocol.

## Article 2 Co-operation of the national authorities with the United Nations

1. The States Parties to the present Protocol undertake to co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or any other agency of the United Nations which may succeed it, in the exercise of its functions, and shall in particular facilitate its duty of supervising the application of the provisions of the present Protocol.
2. In order to enable the Office of the High Commissioner, or any other agency of the United Nations which may succeed it, to make reports to the competent organs of the United Nations, the States Parties to the present Protocol undertake to provide them with the information and statistical data requested, in the appropriate form, concerning: (a) The condition of refugees; (b) The implementation of the present Protocol; (c) Laws, regulations and decrees which are, or may hereafter be, in force relating to refugees.

## Article 3

Information on national legislation The States Parties to the present Protocol shall communicate to the Secretary-General of the United Nations the laws and regulations which they may adopt to ensure the application of the present Protocol.

## Article 4

Settlement of disputes Any dispute between States Parties to the present Protocol which relates to its interpretation or application and which cannot be settled by other means shall be referred to the International Court of Justice at the request of any one of the parties to the dispute.

## Article 5

Accession The present Protocol shall be open for accession on behalf of all States Parties to the Convention and of any other State Member of the United Nations or member of any of the specialized agencies or to which an invitation to accede may have been addressed by the General Assembly of the United Nations. Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession with the Secretary-General of the United Nations.

## Article 6

Federal clause In the case of a Federal or non-unitary State, the following provisions shall apply:

(a) With respect to those articles of the Convention to be applied in accordance with Article I, paragraph 1, of the present Protocol that come within the legislative jurisdiction of the federal legislative authority, the obligations of the Federal Government shall to this extent be the same as those of States Parties which are not Federal States;

(b) With respect to those articles of the Convention to be applied in accordance with Article I, paragraph 1, of the present Protocol that come within the legislative jurisdiction of constituent States, provinces or cantons which are not, under the constitutional system of the federation, bound to take legislative action, the Federal Government shall bring such articles with a favourable recommendation to the notice of the appropriate authorities of States, provinces or cantons at the earliest possible moment;

(c) A Federal State Party to the present Protocol shall, at the request of any other State Party hereto transmitted through the Secretary-General of the United Nations, supply a statement of the law and practice of the Federation and its constituent units in regard to any particular provision of the Convention to be applied in accordance with Article I, paragraph 1, of the present Protocol, showing the extent to which effect has been given to that provision by legislative or other action.

## Article 7 Reservations and declarations

1. At the time of accession, any State may make reservations in respect of Article IV of the present Protocol and in respect of the application in accordance with Article I of the present Protocol of any provisions of the Convention other than those contained in Articles 1, 3, 4, 16 (1) and 33 thereof, provided that in the case of a State Party to the Convention reservations made under this Article shall not extend to refugees in respect of whom the Convention applies.

2. Reservations made by States Parties to the Convention in accordance with Article 42 thereof shall, unless withdrawn, be applicable in relation to their obligations under the present Protocol.

3. Any State making a reservation in accordance with paragraph 1 of this Article may at any time withdraw such reservation by a communication to that effect addressed to the Secretary-General of the United Nations.

4. Declarations made under Article 40, paragraphs 1 and 2, of the Convention by a State Party thereto which accedes to the present Protocol shall be deemed to apply in respect of the present Protocol, unless upon accession a notification to the contrary is addressed by the State Party concerned to the Secretary-General of the United Nations. The provisions of Article 40, paragraphs 2 and 3, and of Article 44, paragraph 3, of the Convention shall be deemed to apply *mutatis mutandis* to the present Protocol.

## **Article 8 Entry into force**

1. The present Protocol shall come into force on the day of deposit of the sixth instrument of accession.

2. For each State acceding to the Protocol after the deposit of the sixth instrument of accession, the Protocol shall come into force on the date of deposit by such State of its instrument of accession.

## **Article 9 Denunciation**

1. Any State Party hereto may denounce this Protocol at any time by a notification addressed to the Secretary-General of the United Nations.

2. Such denunciation shall take effect for the State Party concerned one year from the date on which it is received by the Secretary-General of the United Nations.

## **Article 10**

Notifications by the Secretary-General of the United Nations The Secretary-General of the United Nations shall inform the States referred to in Article V above of the date of entry into force, accessions, reservations and withdrawals of reservations to and denunciations of the present Protocol, and of declarations and notifications relating hereto.

## **Article 11**

Deposit in the archives of the Secretariat of the United Nations A copy of the present Protocol, of which the Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, signed by the President of the General Assembly and by the Secretary-General of the United Nations, shall be deposited in the archives of the Secretariat of the United Nations. The Secretary-General will transmit certified copies thereof to all States Members of the United Nations and to the other States referred to in Article V above.

## **APPENDIX GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION 2198 (XXI)**

Protocol relating to the Status of Refugees

The General Assembly, Considering that the Convention relating to the Status of Refugees, signed at Geneva on 28 July 1951, covers only those persons who have become refugees as a result of events occurring before 1 January 1951,

Considering that new refugee situations have arisen since the Convention was adopted and that the refugees concerned may therefore not fall within the scope of the Convention,

Considering that it is desirable that equal status should be enjoyed by all refugees covered by the definition in the Convention, irrespective of the date-line of 1 January 1951,

Taking note of the recommendation of the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees that the draft Protocol relating to the Status of Refugees should be submitted to the General Assembly after consideration by the Economic and Social Council, in order that the Secretary-General might be authorized to open the Protocol for accession by Governments within the shortest possible time,

Considering that the Economic and Social Council, in its resolution 1186 (XLI) of 18 November 1966, took note with approval of the draft Protocol contained in the addendum to the report of the United Nations High Commissioner for Refugees and concerning measures to extend the personal scope of the Convention and transmitted the addendum to the General Assembly,

1. Takes note of the Protocol relating to the Status of Refugees, the text of which is contained in the addendum to the report of the United Nations High Commissioner for Refugees;
2. Requests the Secretary-General to transmit the text of the Protocol to the States mentioned in article V thereof, with a view to enabling them to accede to the Protocol.

1495th plenary meeting, 16 December 1966.

Lampiran 4

**Declaration on Territorial Asylum, G.A. res. 2312 (XXII), 22 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 81, U.N. Doc. A/6716 (1967).**

The General Assemb

Recalling its resolutions 1839 (XVII) of 19 December 1962, 2100 (XX) of 20 December 1965 and 2203 (XXI) of 16 December 1966 concerning a declaration on the right of asylum,

Considering the work of codification to be undertaken by the International Law Commission in accordance with General Assembly resolution 1400 (XIV) of 21 November 1959,

Adopts the following Declaration:

**DECLARATION ON TERRITORIAL ASYLUM**

The General Assembly,

Noting that the purposes proclaimed in the Charter of the United Nations are to maintain international peace and security, to develop friendly relations among all nations and to achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural or humanitarian character and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion,

Mindful of the Universal Declaration of Human Rights, which declares in article 14 that:

" 1. Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.

"2. This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations,"

Recalling also article 13, paragraph 2, of the Universal Declaration of Human Rights, which states:

"Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country",,

Recognizing that the grant of asylum by a State to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights is a peaceful and humanitarian act and that, as such, it cannot be regarded as unfriendly by any other State,

Recommends that, without prejudice to existing instruments dealing with asylum and the status of refugees and stateless persons, States should base themselves in their practices relating to territorial asylum on the following principles:

#### *Article 1*

1. Asylum granted by a State, in the exercise of its sovereignty, to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, including persons struggling against colonialism, shall be respected by all other States.
2. The right to seek and to enjoy asylum may not be invoked by any person with respect to whom there are serious reasons for considering that he has committed a crime against peace, a war crime or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes.
3. It shall rest with the State granting asylum to evaluate the grounds for the grant of asylum.

#### *Article 2*

1. The situation of persons referred to in article 1, paragraph 1, is, without prejudice to the sovereignty of States and the purposes and principles of the United Nations, of concern to the international community.
2. Where a State finds difficulty in granting or continuing to grant asylum, States individually or jointly or through the United Nations shall consider, in a spirit of international solidarity, appropriate measures to lighten the burden on that State.

#### *Article 3*

1. No person referred to in article 1, paragraph 1, shall be subjected to measures such as rejection at the frontier or, if he has already entered the territory in which he seeks asylum, expulsion or compulsory return to any State where he may be subjected to persecution.

2. Exception may be made to the foregoing principle only for overriding reasons of national security or in order to safeguard the population, as in the case of a mass influx of persons. 3. Should a State decide in any case that exception to the principle stated in paragraph 1 of this article would be justified, it shall consider the possibility of granting to the persons concerned, under such conditions as it may deem appropriate, an opportunity, whether by way of provisional asylum or otherwise, of going to another State.

#### *Article 4*

States granting asylum shall not permit persons who have received asylum to engage in activities contrary to the purposes and principles of the United Nations.

## Lampiran 5

### CONVENTION ON DIPLOMATIC ASYLUM

The governments of the Member States of the Organization of American States, desirous of concluding a Convention on Diplomatic Asylum, have agreed to the following articles:

#### Article I

Asylum granted in legations, war vessels, and military camps or aircraft, to persons being sought for political reasons or for political offenses shall be respected by the territorial State in accordance with the provisions of this Convention.

For the purposes of this Convention, a legation is any seat of a regular diplomatic mission, the residence of chiefs of mission, and the premises provided by them for the dwelling places of asylees when the number of the latter exceeds the normal capacity of the buildings.

War vessels or military aircraft that may be temporarily in shipyards, arsenals, or shops for repair may not constitute a place of asylum.

#### Article II

Every State has the right to grant asylum; but it is not obligated to do so or to state its reasons for refusing it.

#### Article III

It is not lawful to grant asylum to persons who, at the time of requesting it, are under indictment or on trial for common offenses or have been convicted by competent regular courts and have not served the respective sentence, nor to deserters from land, sea, and air forces, save when the acts giving rise to the request for asylum, whatever the case may be, are clearly of a political nature.

Persons included in the foregoing paragraph who de facto enter a place that is suitable as an asylum shall be invited to leave or, as the case may be, shall be surrendered to the local authorities, who may not try them for political offenses committed prior to the time of the surrender.

#### Article IV

It shall rest with the State granting asylum to determine the nature of the offense or the motives for the persecution.

#### Article V

Asylum may not be granted except in urgent cases and for the periodic of time strictly necessary for the asylee to depart from the country with the guarantees granted by the Government of the territorial State, to the end that his life, liberty, or personal integrity may not be endangered, or that the asylee's safety is ensured in some other way.



#### Article VI

Urgent cases are understood to be those, among others, in which the Individual is being sought by persons or mobs over whom the authorities have lost control, or by the authorities themselves, and is in danger of being deprived of his life or liberty because of political persecution and cannot, without risk, ensure his safety in any other way.

#### Article VII

If a case of urgency is involved, it shall rest with the State granting asylum to determine the degree of urgency of the case.

#### Article VIII

The diplomatic representative, commander of a warship, military camp, or military airship, shall, as soon as possible after asylum has been granted, report the fact to the Minister of Foreign Affairs of the territorial State, or to the local administrative authority if the case arose outside the Capital.

#### Article IX

The official furnishing asylum shall take into account the information furnished to him by the territorial government in forming his judgment as to the nature of the offense or the existence of related common crimes; but this decision to continue the asylum or to demand a safe-conduct for the asylee shall be respected.

#### Article X

The fact that the Government of the territorial State is not recognized by the State granting asylum shall not prejudice the application of the present Convention, and no act carried out by virtue of this Convention shall imply recognition.

#### Article XI

The government of the territorial State may, at any time, demand \_ at the asylee be withdrawn from the country, for which purpose the said State shall grant a safe-conduct and the guarantees stipulated in Article V.

#### Article XII

Once asylum has been granted, the State granting asylum may request that the asylee be allowed to depart for foreign territory, and the territorial State is under obligation to grant immediately, except in case of force majeure, the necessary guarantees, referred to in Article V, as well as the corresponding safe-conduct.



#### Article XIII

In the cases referred to in the preceding articles the State granting asylum may require that the guarantees be given in writing, and may take into account, in determining the rapidity of the journey, the actual conditions of danger involved in the departure of the asylee.

The State granting asylum has the right to transfer the asylee out of the country. The territorial State may point out the preferable route for the departure of the asylee, but this does not imply determining the country of destination.

If the asylum is granted on board a warship or military airship, departure may be made therein, but complying with the previous requisite of obtaining the appropriate safe-conduct.

#### Article XIV

The State granting asylum cannot be held responsible for the prolongation of asylum caused by the need for obtaining the information required to determine whether or not the said asylum is proper, or whether there are circumstances that might endanger the safety of the asylee during the journey to a foreign country.

#### Article XV

When, in order to transfer an asylee to another country it may be necessary to traverse the territory of a State that is a party to this Convention, transit shall be authorized by the latter, the only requisite being the presentation, through diplomatic channels, of a safe-conduct, duly countersigned and bearing a notation of his status as asylee by the diplomatic mission that granted asylum.

En route, the asylee shall be considered under the protection of the State granting asylum.

#### Article XVI

Asylees may not be landed at any point in the territorial State or at any place near thereto, except for exigencies of transportation.

#### Article XVII

Once the departure of the asylee has been carried out, the State granting asylum is not bound to settle him in its territory; but it may not return him to his country of origin, unless this is the express wish of the asylee.

If the territorial State informs the official granting asylum of its intention to request the subsequent extradition of the asylee, this shall not prejudice the application of any provision of the present Convention. In that event, the asylee shall remain in the territory of the State granting asylum until such time as the formal request for extradition is received, in accordance with the Juridical principles governing that institution in the State granting asylum. Preventive surveillance over the asylee may not exceed thirty days.

Payment of the expenses incurred by such transfer and of preventive control shall devolve upon the requesting State.

#### Article XVIII

The official furnishing asylum may not allow the asylee to perform acts contrary to the public peace or to interfere in the internal politics of the territorial State.

#### Article XIX

If as a consequence of a rupture of diplomatic relations the diplomatic representative who granted asylum must leave the territorial State, he shall abandon it with the asylees.

If this is not possible for reasons independent of the wish of the asylee or the diplomatic representative, he must surrender them to the diplomatic mission of a third State, which is a party to this Convention, under the guarantees established in the Convention.

If this is also not possible, he shall surrender them to a State that is not a party to this Convention and that agrees to maintain the asylum. The territorial State is to respect the said asylum.

#### Article XX

Diplomatic asylum shall not be subject to reciprocity. Every person is under its protection, whatever his nationality.

#### Article XXI

The present Convention shall be open for signature by the Member States of the Organization of American States and shall be ratified by the signatory States in accordance with their respective constitutional procedures.

#### Article XXII

The original instrument, whose texts in the English, French, Spanish, and Portuguese languages are equally authentic, shall be deposited in the Pan American Union, which shall send certified copies to the governments for the purpose of ratification. The instruments of ratification shall be deposited in the Pan American Union, and the said organization shall notify the signatory governments of the said deposit.

#### Article XXIII

The present Convention shall enter into force among the States that ratify it in the order in which their respective ratifications are deposited.

#### Article XXIV

The present Convention shall remain in force indefinitely, but may be denounced by any of the signatory States by giving advance notice of one year, at the end of which period it shall cease to have effect for the denouncing State, remaining in force, however, among the remaining signatory States. The denunciation shall be transmitted to the Pan American Union, which shall inform the other signatory States thereof.