

PERLINDUNGAN PENCARI SUAKA DI MEDITERANIA DITINJAU DARI HUKUM PENGUNGSI DI EROPA DAN HUKUM LAUT INTERNASIONAL

PROTECTION OF ASYLUM SEEKERS IN THE EUROPEAN HIGH SEAS IS REVIEWED FROM EUROPEAN REFUGE LAW AND INTERNATIONAL LAW OF THE SEA

Salwa Salsabila

Universitas Padjadjaran

Email : salwa20004@mail.unpad.ac.id

Atip Latipulhayat

Universitas Padjadjaran

Email: atip.latipulhayat@unpad.ac.id

Abstract

The UN refugee agency UNHCR says it has received numerous reports in recent months showing asylum seekers in European seas have returned to the high seas or are adrift at sea. asylum seekers are transported on unfit ships. In addition, there are Frontex rules which aim to prevent ships from landing in EU territory contrary to the basic foundations of protecting European refugees. This article aims to review the protection of asylum seekers on the high seas of Europe, and the inhibiting factors in providing protection for asylum seekers on the high seas. This study uses a normative juridical legal research method by using a literature study. The results of this study indicate that based on the 1951 refugee convention and international human rights conventions, Europe also has comprehensive legal instruments in providing protection for asylum seekers but there are frontex rules in the Mediterranean Sea which are contrary to the principle of non-refoulment. However, European countries can still provide protection for asylum seekers on the high seas on the basis of international law of the sea conventions such as UNCLOS 1982, SOLAS, SAR and SALVAGE. The inhibiting factors in providing protection for asylum seekers on the high seas are in determining the place of safety and the existence of interception by the state.

Keywords: *Asylum seekers; high seas; European*

Abstrak

Badan pengungsi PBB UNHCR mengatakan telah menerima banyak laporan dalam beberapa bulan terakhir yang menunjukkan para pencari suaka di laut Eropa telah didorong kembali kelaut lepas atau terapung-apung di laut. Mayoritas pencari suaka diangkut dengan kapal yang tidak layak. Selain itu, terdapat aturan Frontex yang bertujuan untuk mencegah kapal mendarat di wilayah UE bertentangan dengan dasar landasan perlindungan pengungsi Eropa. Artikel ini bertujuan untuk mengulas mengenai perlindungan pencari suaka yang berada di laut lepas Eropa, dan faktor penghambat dalam memberikan perlindungan pencari suaka di laut lepas. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normative dengan menggunakan studi kepustakaan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa selain didasarkan pada konvensi pengungsi 1951 dan konvensi HAM internasional, Eropa juga telah

memiliki instrument hukum yang komprehensif dalam memberikan perlindungan pencari suaka tetapi ada aturan frontex di laut mediterania yang bertentangan dengan prinsip *non-refoulement*. Namun, negara-negara Eropa tetap dapat memberikan perlindungan terhadap pencari suaka di laut lepas dengan dasar pada konvensi hukum laut internasional seperti UNCLOS 1982, SOLAS, SAR dan SALVAGE. Faktor-faktor penghambat dalam memberikan perlindungan pencari suaka di laut lepas adalah dalam menentukan *place of safety* dan adanya *interception* oleh negara.

Kata Kunci: *Pencari Suaka; Laut Lepas; Eropa*

PENDAHULUAN

Berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang dikarenakan perang, pergolakan politik, diskriminasi etnis, perselisihan agama, dan lainnya mendorong manusia menjadi pengungsi. Pengungsi adalah orang-orang yang mengalami pelanggaran hak asasi manusia dan melarikan diri melintasi perbatasan negara asalnya untuk mencari perlindungan di tempat lain.¹ Krisis pengungsi di berbagai negara membuat pengungsi dan pencari suaka melakukan berbagai cara untuk keluar dari wilayahnya ke negara lain untuk mendapatkan perlindungan salah satunya melalui jalur laut. Mayoritas pencari suaka diangkut dengan kapal yang tidak layak (seringkali kapal penangkap ikan kecil dengan kondisi keamanan yang sangat buruk yang sangat penuh sesak), dengan cara yang mengerikan dan kondisi tanpa bekal yang memadai, pada perjalanan jauh yang mengakibatkan banyak korban jiwa setiap tahun. Kebutuhan akan perlindungan dan kehidupan yang layak membuat mereka harus secepatnya menjangkau negara yang bersedia memberikan suaka kepada mereka.² Dengan lebih dari 9.000 nyawa manusia hilang di Laut Mediterania sejak 2015, tidak mengherankan bahwa hal itu sangat penting untuk mempertimbangkan bagaimana hukum hak asasi manusia internasional menanggapi tantangan ini.³ Perlindungan pengungsi adalah kewajiban bagi semua bangsa yang beradab di dunia. Ini merupakan hak asasi manusia dan nilai kemanusiaan yang harus dipertanggungjawabkan oleh setiap Negara.⁴ Secara umum manusia memiliki tiga hak inheren yang tidak dapat diganggu gugat oleh pihak manapun, yaitu hak untuk hidup, hak kebebasan, dan hak atas kebebasan. Hal yang paling penting adalah hak atas keamanan.⁵

UNHCR merupakan salah satu bentuk adanya kepedulian PBB, sebagai organisasi internasional terbesar yang focus terhadap perlindungan hak asasi manusia khususnya pengungsi, menghasilkan konvensi pengungsi 1951, namun batasan yang ditetapkan dalam Konvensi Pengungsi 1951 mengenai waktu dan wilayah geografis untuk pengungsi yang terkena dampak peristiwa di Eropa telah secara resmi dihapus sejak Protokol

¹ Gil Loescher, Alexander Betts, dan James Milner, 2008, *The United Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection into The Twenty-first Century*, Routledge, Abingdon, hlm. 1

² Modhy Mahardika Jufri, *Violations of International Law By The Government of Australia in Practice of Turn Back The Boat Management Policy For Asylum Seekers*, Jurnal Hukum Internasional, Vol. 14 No. 2, Januari 2017, hlm. 205

³ Vassilis P. Tzevelekos, *Migrants at Sea: A Duty of Plural States to Protect (Extraterritorially)?*, Nordic Journal of International Law, Vol. 86 No. 4, November 2017, hlm. 428

⁴ Aditya Rivaldi dan Lena Farsia, *The Protection of Refugees Under International Law (Case Study of Rohingya Refugees in Aceh)*, Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Kenegaraan, Vol. 2 No. 1, Februari 2018, hlm. 1

⁵ M. Radhina Rahman SPW, *Peran PBB Dalam Menanggulangi Permasalahan HAM Terkait Konflik Bersenjata LRA Di Uganda*, JOM Fisip, Vol.1 no.2, Oktober 2014, hlm. 2

Pengungsi tahun 1967 atau telah ditarik oleh sebagian besar negara yang menjadi bagian dari kedua instrumen tersebut. Dalam konteks hukum pengungsi internasional, asas *non-refoulement* merupakan salah satu konsep fundamental dalam sistem perlindungan internasional terhadap pengungsi dan pencari suaka. *Non-refoulement* adalah sebuah konsep yang melarang Negara untuk mengembalikan pengungsi atau pencari suaka ke wilayah di mana ada risiko kehidupan atau kebebasannya akan terjadi, terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu, atau pendapat politik.⁶ Salah satu isu terbaru mengenai pengungsi di laut terjadi di Eropa. Badan pengungsi PBB UNHCR mengatakan telah menerima banyak laporan dalam beberapa bulan terakhir yang menunjukkan para pencari suaka telah didorong kembali ke Turki di laut atau terapung-apung di laut. Yunani, dan Lesbos khususnya, berada di garis depan krisis pengungsi Eropa pada tahun 2015, dengan hampir satu juta orang, sebagian besar warga Suriah melarikan diri dari perang, tiba dengan perahu dari Turki.⁷ Oleh karena itu, PBB menaruh harapan besar terhadap organisasi regional yang dianggap mampu menjalankan aktivitas yang berkaitan dengan perdamaian dan keamanan wilayahnya. Mengatasi pengungsi yang berada di laut khususnya di laut lepas adalah masalah yang telah ada selama beberapa tahun. Selama periode ini, inti permasalahannya tetap sama, mendamaikan penderitaan kemanusiaan pengungsi dan pencari suaka dengan kekhawatiran negara-negara tujuan tentang imigrasi ilegal, migrasi massal orang, dan pencari suaka.⁸

Berdasarkan latarbelakang tersebut, artikel ini bertujuan untuk mengulas mengenai perlindungan pencari suaka yang berada di laut lepas Eropa, dengan menganalisis secara spesifik mengenai aturan hukum yang ada di Eropa dalam memberikan perlindungan terhadap pencari suaka yang ada di laut lepas beserta hukum internasional yaitu hukum laut internasional dan hukum pengungsi internasional dan faktor penghambat dalam memberikan perlindungan pencari suaka di laut lepas. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) artinya meneliti produk hukum yang berupa peraturan perundang-undangan tentang hukum pengungsi yang berkaitan dengan prinsip dasar yang terdapat di Eropa dan hukum laut internasional untuk memberikan perlindungan pengungsi dan pencari suaka yang berada di laut lepas.⁹ Data yang diperoleh dan diolah dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berasal dari studi kepustakaan. Studi kepustakaan ini dilakukan dengan cara inventarisasi, identifikasi dan mempelajari secara cermat mengenai data atau bahan hukum sekunder dan tersier yang berupa : buku, makalah atau kertas kerja, laporan penelitian, majalah, disertasi atau tesis serta bahan hukum lainnya yang relevan dengan obyek penelitian ini.

⁶ Rafiqul Islam dan Jahid Hossain Bhuhiyan (ed), 2013, *An Introduction to International Refugee Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, hlm. 19

⁷ Kristy Siegfried, *The Refugee Brief*, diakses dalam <https://www.unhcr.org/refugeebrief/latest-issues/> pada 6 April 2021.

⁸ Richard Barnes, *Refugee Law at Sea*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53 No. 1, Januari 2004, hlm. 48

⁹ Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.14

PEMBAHASAN

Pengaturan Perlindungan Pengungsi di Eropa

Sejak akhir Perang Dunia Kedua dan setelah jatuhnya komunisme, imigrasi dan suaka telah menjadi topik hangat dalam agenda Eropa. Akibat semakin banyaknya orang yang mencari perlindungan di negara-negara demokratis, pemerintah barat harus mencapai kesepakatan tentang tempat tinggal dan melindungi para migran tersebut. Dalam upaya menciptakan wilayah kebebasan, keamanan dan keadilan, Uni Eropa telah mulai menangani masalah pengungsi dan pencari suaka yang terus-menerus melintasi perbatasan Eropa. Di satu sisi, Uni Eropa juga mencoba untuk mengontrol masuknya arus orang yang mencari perlindungan internasional, tetapi, di sisi lain, ia juga berusaha untuk melindungi hak-hak mereka seperti hak suaka dan prinsip *non-refoulement*. Selain itu, UE siap menerapkan *Common European Asylum System* yang dimaksudkan untuk menyelaraskan berbagai kebijakan suaka dan sistem hukum Negara Anggota.¹⁰

Sebelum UE menerapkan *Common European Asylum System*, *The European Court of Human Rights* (ECtHR), pengadilan supranasional yang mengawasi *the European Convention on Human Rights* (ECHR), telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap perlindungan pencari suaka di Eropa.¹¹ Dalam Pasal 3 ECHR melarang penyiksaan, perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi atau merendahkan martabat, dimana Pengadilan telah berkembang luas dari kasus hukum tentang pencari suaka. Kepentingan mendasar yang muncul dalam Pasal 3, menyebabkan Pengadilan mengembangkan kewajiban pada Negara yang serupa dengan prinsip *non-refoulement*. Melihat situasi khusus pengungsi atau pencari suaka, konsekuensi langsung dari perintah pengusiran dapat menyebabkan pelanggaran Pasal 3 dalam tiga situasi. Situasi yang paling umum adalah di mana seorang pengungsi atau pencari suaka yang tunduk pada perintah pengusiran ke negara di mana alasan substansial telah ditunjukkan bahwa mereka akan menghadapi risiko nyata yang menjadi sasaran perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi atau merendahkan martabat.¹² Selain itu, ECtHR juga telah mengembangkan jaminan prosedural dalam kasus suaka berdasarkan Pasal 13 ECHR, hak atas pemulihan yang efektif terhadap pelanggaran ECHR atau protokolnya, dan Pasal 4 Protokol No. 4, larangan pengusiran kolektif. Pasal 5 ECHR yaitu hak atas kebebasan dan keamanan, sangat penting dalam konteks penahanan pencari suaka, sementara Pasal 8 ECHR, hak untuk menghormati kehidupan pribadi dan keluarga, memberikan perlindungan terhadap pengusiran pencari suaka bersama keluarga di negara tuan rumah.¹³

Dewan Eropa telah menetapkan sejumlah instrumen tentang pengungsi. Beberapa di antaranya yang paling penting adalah Persetujuan Eropa tentang Penghapusan Visa bagi Pengungsi (1959); Resolusi 14 (1967) tentang Suaka Bagi Seseorang dalam Bahaya

¹⁰ Livia Elena Bacaian, *The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union*, Institut Europeen De L'universite De Geneve, Vol. 70, Januari 2011, hlm. 6

¹¹ Laurens Lavrysen, *European Asylum Law and the ECHR: An Uneasy Coexistence*, Goettingen Journal of International Law, Vol. 4 No. 1, 2012, hlm. 199

¹² Helene Lambert, *The European Convention on Human Rights and the Protection of Refugees: Limits and Opportunities*, Refugee Survey Quarterly, Vol. 24 No. 2, Januari 2005, hlm. 42

¹³ Laurens Lavrysen, *Op. cit.*, hlm. 200

Pengejaran; Persetujuan Eropa tentang Pengalihan Tanggung jawab bagi Pengungsi (1980); Rekomendasi tentang Harmonisasi Prosedur Nasional sehubungan dengan Suaka (1981); dan Rekomendasi tentang Perlindungan bagi Orang-orang yang Memenuhi Kriteria Konvensi Jenewa yang secara Resmi Bukan Pengungsi (1984). Konvensi Eropa tentang ekstradisi dan jaminan sosial juga memuat ketentuan-ketentuan tentang pengungsi.¹⁴

Selain itu, Uni Eropa juga telah membentuk sebuah kebijakan yang khusus mengatur masalah penerimaan imigran dan suaka di negara-negara anggota Uni Eropa yang disebut *Common European Asylum System* (CEAS). CEAS mulai diterapkan pada tahun 1999, UE pada saat itu menginginkan sistem suaka yang dapat mengatasi masalah-masalah dalam penerimaan suaka di wilayah Eropa. CEAS merupakan sistem yang menyajikan standar minimum bersama mengenai perlakuan terhadap pencari suaka di negara-negara anggota UE. Kebijakan ini dibentuk oleh Komisi Eropa sebagai badan eksekutif Eropa dalam kerangka pilar *Justice and Home Affair* (JHA) dengan tujuan agar semua negara anggota ikut bertanggung jawab dalam perlindungan pengungsi. CEAS fase pertama ini berdiri di bawah *Treaty of Amsterdam* 1999. Kemudian CEAS diamandemen pada tahun 2009, didorong oleh berlakunya Lisbon Treaty yang memperkuat dasar hukum kebijakan mengenai suaka dan mengkategorikannya sebagai kebijakan yang mengikat secara hukum dalam UE. Fase selanjutnya yaitu dibawah Stockholm Program pada tahun 2013. Pasca amandemen aturan CEAS meliputi *Asylum Procedure Directive*, *Reception Condition Directive*, *Qualification Directive*, *Dublin Regulation*, serta *Eurodac Regulation*.¹⁵

UE juga mendirikan organisasi yaitu EASO yang diberi mandat untuk meningkatkan kerjasama praktis diantara negara-negara anggota UE mengenai suaka di Eropa; Untuk membantu negara-negara anggota memenuhi kewajiban perlindungan mereka; Dan bertindak sebagai pusat keahlian suaka di Eropa. EASO didirikan pada bulan Mei 2010, dan mulai bekerja pada bulan Februari 2011. Baik pemukiman kembali maupun relokasi merupakan bagian dari mandat EASO. Sebagai aktor penting dari solidaritas Eropa, *European Asylum Support Office* (EASO) memainkan peran penting dalam penerapan Sistem Suaka Umum Eropa (CEAS), dan mendorong kerjasama yang lebih besar dengan dan antara negara-negara anggota dan memberikan dukungan yang diperlukan untuk menerjemahkan serta mempraktekkan nilai inti CEAS, yaitu persamaan dan keadilan, dan untuk memastikan bahwa kasus suaka individu ditangani secara koheren oleh semua negara anggota. EASO menjadi pusat keahlian urusan suaka di Eropa, yang bertanggung jawab untuk memfasilitasi, mengkoordinasikan dan memperkuat kerjasama praktis antara negara anggota di banyak aspek suaka, sehingga negara anggota lebih mampu memberikan perlindungan internasional untuk mereka yang berhak, sementara menangani dengan cukup dan efisien terhadap mereka yang tidak memenuhi syarat untuk perlindungan internasional, dimana sesuai mandat EASO harus difokuskan pada tiga tugas utama, yaitu: berkontribusi terhadap pelaksanaan Sistem Suaka Eropa

¹⁴ Ajeng Vania Marisdianti, Muchsin Idris, dan Soekotjo Hardiwinoto, *Tinjauan Yuridis Mengenai Peran Uni Eropa Terhadap Pengungsi dalam Konflik Timur Tengah (Studi Kasus Konflik Suriah)*, *Diponegoro Law Review*, Vol. 5 No. 2, Maret 2016, hlm. 11

¹⁵ European Commission, 2014, *A Common European Asylum system*, Publications of the European Union, Luxembourg, hlm. 1

Bersama (CEAS), mendukung kerjasama praktis antara negara anggota pada urusan suaka, dan mendukung negara anggota yang dihadapkan pada tekanan tertentu.¹⁶

Kepedulian Uni Eropa terhadap pengungsi dan pencari suaka dapat dilihat dari berbagai peraturan atau instrument yang telah dibentuk sebagaimana dijelaskan diatas. Uni Eropa telah mempunyai peraturan yang cukup komprehensif untuk memberikan perlindungan dan bantuan terhadap pengungsi dan pencari suaka. Namun, masih banyak negara-negara eropa yang melakukan pelanggaran atau tidak memberikan perlindungan terhadap pengungsi ataupun pencari suaka khususnya mereka yang berada di laut lepas.

Kesenjangan Hukum Uni Eropa dalam Melindungi Pencari Suaka di Laut Mediterania

Selama beberapa tahun terakhir, situasi para migran dan pengungsi di Mediterania semakin sulit. Di satu sisi kemungkinan hukum untuk memasuki wilayah Uni Eropa dibatasi dengan penerapan persetujuan Schengen dan peraturan visa baru untuk warga negara non-Uni Eropa di wilayah Mediterania. Di sisi lain, rute migrasi tidak teratur melintasi Laut Mediterania dari benua Afrika ke Eropa ditutup oleh kontrol militer. Banyak dari rute yang lebih langsung dan kurang berbahaya tidak digunakan saat ini. Rute lain, seperti dari pantai Afrika Barat ke Kepulauan Canary dan dari Libya ke Italia, didirikan pada tahun-tahun terakhir, yang merupakan rute terpenting melintasi Laut Mediterania saat ini. Negara-negara Eropa berupaya menangani fenomena migrasi tidak teratur melalui laut dalam konteks kerjasama Eropa dan secara bilateral. Selain itu, *the European border patrol agency Frontex* (Badan Eropa untuk Manajemen Kerjasama Operasional di Perbatasan Eksternal Negara-negara Anggota Uni Eropa) merupakan aktor baru di laut Mediterania. Misi Frontex untuk mencegah kapal mendarat di wilayah UE bertentangan dengan dasar landasan perlindungan pengungsi Eropa, yaitu perlindungan pengungsi agar tidak dikembalikan ke tempat-tempat di mana mereka mungkin menjadi sasaran penganiayaan dan larangan, mengirim mereka kembali tanpa mempertimbangkan tujuan suaka mereka (prinsip *non-refoulement*).¹⁷

Aparat keamanan di laut saat ini beroperasi dalam situasi hukum dan politik, dimana prinsip *non-refoulement* dan aspek hukum lainnya terkait dengan berfungsinya sistem perlindungan pengungsi di laut berada dalam fase negosiasi hukum dan ketidakamanan. Menurut UNHCR jawaban atas pertanyaan kewajiban terhadap calon pencari suaka sudah jelas setiap saat, termasuk wilayah perbatasan. Ketika sebuah negara menjalankan yurisdiksi, ia bertanggung jawab atas semua pengungsi dan klaim suaka mereka. Di lapangan dan di antara negara-negara anggota, ini adalah titik pertikaian. Terutama tidak jelas di mana dan bagaimana mencegah kapal migran dan “negara bagian mana yang berkewajiban untuk bertanggung jawab atas pemeriksaan klaim suaka sebagai akibat dari penerapan hukum pengungsi internasional, khususnya ketika terlibat dalam operasi bersama atau dalam operasi yang sedang berlangsung. dalam wilayah laut lepas.”¹⁸

Di perbatasan Laut Mediterania Uni Eropa, parameter perlindungan pengungsi dan prinsip *non-refoulement* dirundingkan. Aktor-aktor penentu dalam proses tawar-

¹⁶ EASO, *About US*, <https://easo.europa.eu/about-us> diakses 22 Mei 2021

¹⁷ Silja Klepp, *A Contested Asylum System: The European Union Between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea*, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 12, Maret 2010, hlm. 2

¹⁸ *Ibid*, hlm. 14

menawar ini bukanlah aktor-aktor yang demokratis pemerintah terpilih atau lembaga-lembaga Uni Eropa. Melalui praktik informal dan keputusan *ad-hoc* di wilayah perbatasan oleh pejabat militer dan keamanan di forum yang sering disembunyikan dari publik dan dari kontrol demokrasi, diskusi mengenai masa depan prinsip-prinsip dasar rezim perlindungan pengungsi Eropa berlangsung. Mengenai negara mana yang bertanggung jawab atas proses claim ketika terdapat pencari suaka di laut mediterania, maka salah satu pendapat dari komandan Borg yang menyatakan bahwa jika kapal negara anggota yang membawa migran ke kapal selama misi bersama Frontex secara otomatis terikat oleh Peraturan Dublin II dan bertanggung jawab atas klaim suaka mereka.¹⁹

Sebagai akibat adanya kesenjangan antara operasi Frontex dengan prinsip *non-refoulement*, mandat Frontex secara signifikan direvisi dan diperluas dalam Peraturan Parlemen Eropa No 1168/2011 dan Dewan 25 Oktober 2011 (Peraturan Frontex baru) untuk memastikan bahwa semua tindakan yang diambil menghormati sepenuhnya hak-hak dasar dan hak-hak pengungsi dan pencari suaka, termasuk khususnya larangan *refoulement*. Parlemen Eropa secara khusus memainkan peran aktif untuk mendorong perlindungan hak asasi manusia dalam Peraturan Frontex yang baru.²⁰

Perlindungan Pengungsi di Laut Lepas

Laut lepas merupakan semua bagian dari laut yang tidak termasuk wilayah laut teritorial atau wilayah perairan internal suatu negara. UNCLOS 1982 memberikan definisi laut lepas yaitu semua bagian dari laut yang tidak termasuk dalam zona ekonomi eksklusif, laut teritorial atau perairan pedalaman suatu negara, atau perairan kepulauan suatu negara kepulauan, yang tidak mengakibatkan pengurangan apapun terhadap kebebasan yang dinikmati semua negara di zona ekonomi eksklusif. Laut lepas terbuka untuk semua negara baik itu negara berpantai maupun negara tidak berpantai.²¹ Semua negara, baik negara pantai (*coastal State*) maupun negara tak berpantai mempunyai hak untuk memanfaatkan laut lepas dan memiliki kebebasan yang diakui secara universal. Kebebasan yang terdapat di laut lepas harus dilakukan oleh setiap negara dengan mengindahkan kepentingan negara lain dalam melaksanakan hak yang sama dan ketentuan hukum internasional lain yang berlaku di atasnya.²² Terdapat kebebasan navigasi di laut lepas, dimana suatu kapal hanya tunduk pada otoritas negara bendera mereka. Negara lain dapat menjalankan kekuasaan hanya dalam kasus yang sangat terbatas, sebagaimana yang terdaftar secara lengkap di UNCLOS 1982, salah satunya alam kasus kapal tanpa negara ataupun tanpa bendera yang ditemukan di laut lepas yang sering digunakan oleh pencari suaka, semua Negara menikmati "*right of visit*". Hal ini membutuhkan hak untuk mendekati dan menaiki kapal untuk memverifikasi atau mengidentifikasi kewarganegaraannya. Mayoritas para pencari suaka menggunakan kapal tanpa bendera bahkan dengan kapal yang tidak layak dimana mereka membutuhkan

¹⁹ *Ibid*, hlm. 17

²⁰ Samuel Cogolati, 2015, *Migrants in the Mediterranean: Protecting Human Right*, Directorate General For External Policies (Policy Department), hlm. 39

²¹ Asri dwi Utami, Siti Muslimah, dan Ayub Torry Satriyo Kusumo, Yurisdiksi Internasional Penanggulangan Perompakan di Laut Lepas, *Yustisia*, Vol. 3 No. 1, Januari-April 2014, hlm. 98

²² Dikdik Mohamad Sodik, 2011, *Hukum Laut Internasional dan Pengaturan di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 127

pertolongan medis atau kebutuhan sehari-hari.²³ Ketentuan *the right of visit* dalam Pasal 110 UNCLOS 1982 sangat membantu para negara bendera yang menemukan kapal tanpa kewarganegaraan untuk dapat memeriksa dan memastikan kewarganegaraan dan keadaan penumpang tersebut. Ketika negara bendera menemukan bahwa penumpang tersebut merupakan pencari suaka atau orang yang dalam bahaya dan membutuhkan bantuan, maka negara bendera lah yang mempunyai tanggung jawab untuk memberikan bantuan. Tugas untuk memberikan bantuan kepada orang-orang yang terancam tersesat di laut adalah salah satu prinsip dasar hukum laut yang dikodifikasikan dalam Pasal 98 ayat (1) UNCLOS 1982 yang menyatakan bahwa²⁴:

“Every State shall require the master of a ship flying its flag, in so far as he can do without serious danger to the ship, the crew or the passengers:

- a. to render assistance to any person found at sea in danger of being lost;*
- b. to proceed with all possible speed to the rescue of persons in distress, if informed of their need of assistance, in so far as such action may reasonably be expected of him;*

Dari Pasal tersebut menjelaskan baik tugas nakhoda kapal dan negara bendera dimana tugas ini tidak bertumpu pada pelaut secara individu, melainkan mensyaratkan negara bendera untuk memastikan bahwa Pasal tersebut membebaskan kewajiban ini pada nakhoda dari kapal. Kenyataannya, dalam praktiknya, kewajiban itu dilaksanakan oleh nakhoda yang mungkin harus mengambil tindakan dalam keadaan tertentu. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Konvensi SALVAGE menyatakan bahwa setiap nakhoda terikat, sejauh ia dapat melakukannya tanpa bahaya serius terhadap kapalnya dan orang-orang di atasnya, untuk memberikan bantuan kepada setiap orang yang dalam bahaya tersesat di laut. Selain itu, Peraturan 33.1 dari Konvensi SOLAS juga mempertegas bahwa *“The master of a ship at sea which is in a position to be able to provide assistance, on receiving a signal from any source that persons are in distress at sea, is bound to proceed with all speed to their assistance, if possible informing them or the search and rescue service that the ship is doing so”*. Masalah komersial tidak boleh dianggap sebagai pengecualian terhadap tugas penyelamatan kehidupan di laut. Sebuah kapal penyelamat mungkin harus menghentikan pelayarannya untuk pergi ke kehidupan penyelamat. Namun, fakta dingin bisa sangat berbeda dari yang ideal. Pada kenyataannya, ada alasan komersial yang kuat untuk menolak memberikan bantuan seperti kehilangan pendapatan, waktu dan tenaga. Oleh karena itu, negara harus memiliki domestic peraturan yang memaksa kapal yang membawa bendera dan nakhodanya untuk ikut serta dalam operasi pencarian dan penyelamatan di laut. Meskipun hukum internasional secara positif menegaskan kewajiban untuk menyelamatkan di laut, kurangnya bantuan telah menyebabkan ribuan kematian di laut.²⁵

Kemudian, di laut lepas juga diberlakukan Pasal 98²⁶ ayat (2) untuk menetapkan kewajiban umum negara pantai untuk memelihara layanan pencarian dan penyelamatan dalam hal berikut: *“Every coastal State shall promote the establishment, operation and*

²³ Violeta Moreno, *The Interdiction of Asylum Seekers at Sea: Law and (mal)practice in Europe and Australia*, Kaldor Centre for International Refugee Law, Mei 2017, hlm. 5

²⁴ Pasal 98 ayat (1) UNCLOS 1982

²⁵ Kyriaki Noussia, *The Rescue of Migrants and Refugees at Sea: Legal Rights and Obligations*, Journal Ocean Year-book, Vol. 31 No.1, Januari 2017, hlm. 159

²⁶ Pasal 98 ayat (2) UNCLOS 1982

maintenance of an adequate and effective search and rescue service regarding safety on and over the sea and, where circumstances so require, by way of mutual regional arrangements cooperate with neighbouring States for this purpose". Dalam Pasal 98 ayat (2), pencarian dan penyelamatan tidak dapat hanya kewajiban layanan, tetapi negara harus menyediakan tingkat layanan tertentu dalam hal penilaian hukum. Pasal 98 (2) UNCLOS dapat diartikan membebaskan kewajiban kepada negara untuk menyelamatkan, bukan sekedar kewajiban untuk memberikan bantuan. Nakhoda kapal diharuskan mengambil tindakan tetapi tidak memberikan hasil tertentu. Di sisi lain, negara-negara pantai memberikan hasil spesifik dalam bentuk pembentukan sistem pencarian dan penyelamatan. Kecuali jika negara pantai juga telah meratifikasi sistem pencarian dan penyelamatan, kewajiban berdasarkan Pasal 98 (2) UNCLOS tetap lemah karena penggunaan kata "*shall*". SAR-lah yang memantapkan kewajiban hukum negara pantai dalam hal ini, seperti halnya SOLAS yang memantapkan kewajiban hukum mengenai keselamatan kapal terhadap negara bendera.²⁷ Konvensi SAR menyebutkan definisi dari misi penyelamatan adalah menyelamatkan orang yang sedang dalam keadaan membahaya atau sangat membutuhkan, memberikan pertolongan medis atau kebutuhan lainnya dan mengantarkan mereka ke tempat yang aman (*place of safety*).²⁸

Regulasi 15 Bagian V Konvensi SOLAS juga menyatakan bahwa tiap negara didukung untuk menciptakan mekanisme pengawasan serta penyelamatan orang atau kapal dalam kondisi bahaya. Mekanisme ini harus dibuat tanpa membedakan kebangsaan seseorang atau negara kapal, serta tidak mendiskriminasi status orang tersebut.²⁹ Unsur non-diskriminasi dari tugas untuk memberikan bantuan menyiratkan hubungan erat antara tugas untuk memberikan bantuan di laut dan hukum hak asasi manusia internasional, di mana non-diskriminasi adalah fitur utama. Relevan contohnya termasuk larangan umum diskriminasi, larangan diskriminasi rasial, larangan diskriminasi terhadap perempuan, larangan diskriminasi terhadap anak-anak, dan larangan diskriminasi penyandang disabilitas. Non-diskriminasi juga diatur secara lebih umum dalam hukum laut internasional. Arti praktis dari elemen non-diskriminasi dari kewajiban untuk memberikan bantuan adalah bahwa bantuan harus diberikan kepada setiap orang yang mengalami *distress* di laut. Tidak ada diskriminasi mengenai kebangsaan, ras, status atau keadaan lain apa pun yang tidak terkait dengan situasi *distress* itu sendiri yang diizinkan. Dengan demikian, tidak diragukan lagi apakah tugas memberikan bantuan di laut tidak hanya mencakup pelaut biasa, seperti awak kapal dan penumpang kapal pribadi, tetapi juga pengungsi atau pencari suaka dan imigran yang mengalami *distress* di laut.³⁰ Dari ketentuan ini, dapat disimpulkan para pencari suaka yang mengalami kesulitan di laut lepas, atau dalam keadaan bahaya harus diberikan pertolongan yang sama dengan orang-orang lainnya. Dalam beberapa kasus, negara seolah-olah ingin mengurangi tanggung jawabnya karena tidak ingin memberikan suaka atau memproses permohonan suaka dengan melakukan penolakan bagi kapal

²⁷ Stefan Kirchner, Katarzyna Geler-Noch dan Vanessa Frese, *Coastal State Obligations in the Context of Refugees at Sea Under the European Convention on Human Rights*, Ocean and Coastal Law Journal, Vol. 20 No. 1, 2015, hlm. 65

²⁸ Annex Konvensi SAR 1979, paragraph 1.3.2

²⁹ Richard Barnes, *Op. cit.*, hlm. 52

³⁰ Martin Ratcovich, *International Law and The Rescue of Refugee at the Sea*, Tesis, Public International Law in Stockholom University, Sweden, 2019, hlm. 78

yang membawa pencari suaka untuk masuk dengan alasan keamanan atau melanggar hak lintas damai dan melanggar kedaulatan negara.

Tampaknya kewajiban untuk memberikan bantuan di laut lepas dapat dilihat bersamaan dengan hak untuk hidup atau *right to life* sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 UDHR dan Pasal 6 ayat (1) ICCPR. Meskipun banyak kaitan antara kewajiban untuk memberikan bantuan di laut lepas dan hak untuk hidup, ada perbedaan penting. Negara-negara yang gagal memberikan bantuan itu sendiri, atau yang tidak memastikan bahwa nahkoda kapal yang mengibarkan benderanya melakukannya, pada umumnya akan melanggar kewajiban mereka sesuai dengan kewajiban untuk memberikan bantuan di laut lepas. Namun, apakah mereka juga akan melanggar kewajiban mereka sesuai dengan hak untuk hidup tidak terlalu jelas. Sebaliknya, hal ini mungkin hanya akan terjadi jika negara yang bersangkutan memiliki tingkat kesadaran yang cukup, yaitu jika mengetahui atau seharusnya mengetahui adanya risiko nyata dan langsung terhadap kehidupan. Persyaratan kesadaran ini, yaitu tampaknya tercermin dalam referensi konsisten Komite Hak Asasi Manusia terhadap “*reasonably foreseeable threats*”, tampaknya membedakan kewajiban di bawah hak untuk hidup dari kewajiban untuk memberikan bantuan, yang mengharuskan negara untuk memastikan bahwa nahkoda kapal yang mengibarkan bendera untuk memberikan bantuan, terlepas dari kesadaran negara sendiri akan perlunya bantuan. Oleh karena itu, banyak kegagalan untuk memberikan pertolongan terhadap pencari suaka di laut lepas akan mengakibatkan pelanggaran tidak hanya kewajiban untuk memberikan bantuan di laut tetapi juga hak untuk hidup.³¹

Banyaknya praktik negara-negara di Eropa yang melakukan *push back* di laut mediterania dimana dilakukan tanpa pemeriksaan untuk memastikan kondisi orang-orang dalam perahu, sehingga banyak pencari suaka yang meninggal di laut. Ditinjau dari Konvensi pengungsi 1951, melakukan *push back* atau *non-refoulement* di laut lepas melanggar ketentuan dalam Pasal 33 Konvensi Pengungsi 1951. Pasal tersebut terkait *non-refoulement* atau pemulangan pengungsi termasuk pencari suaka selama masih ada *well-founded fear* di negara asalnya. *Non-refoulement* merupakan prinsip yang sudah dianggap sebagai norma *jus cogens*, namun dalam praktiknya, negara masih melakukan pelanggaran terhadap prinsip ini utamanya dalam menghadapi pengungsi yang berasal dari laut. Tidak hanya pada instrumen yang berkaitan khusus dengan pengungsi, prinsip *non-refoulement* juga terdapat dalam instrumen hak asasi manusia lainnya, seperti *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), *American Convention on Human Rights*, dan lain sebagainya. Hal ini menunjukkan prinsip *non-refoulement* ini sudah diakui sebagai bagian dari perlindungan hak asasi manusia. Namun, apabila merujuk pada kata “pemulangan ke wilayah teritorial yang dimana keselamatannya dapat terancam” menurut pasal 33 ayat 1 Konvensi Pengungsi 1951 dengan pengertian sempit, terjadi beberapa perdebatan dalam aplikasi prinsip ini utamanya dalam aplikasi secara teritorial, sehingga terdapat argumen negara tidak melanggar *prinsip non-refoulement* ketika perahu atau kapal berisi pencari suaka ditolak masuk dan menuju laut lepas, karena laut lepas bukan merupakan yurisdiksi negara manapun.³² Dalam

³¹ *Ibid*, hlm. 156

³² *Ibid*, hlm. 134

pengertian luas, non-refoulement yang merupakan norma *jus cogens* merupakan *non-derogable* sehingga dapat berlaku di luar teritorial negara termasuk di laut lepas.³³

Faktor Penghambat dalam Memberikan Pertolongan Pencari Suaka di Laut Lepas

a. Menentukan *place of safety*

Sehubungan dengan kewajiban negara bendera dalam memberikan bantuan terhadap pencari suaka di laut lepas, tugas sepenuhnya memberikan bantuan atau, lebih tepatnya, keberadaan dan ruang lingkup tugas terkait seperti membawa orang yang diselamatkan ke tempat aman. Konsep “*place of safety*” muncul dalam satu ketentuan Konvensi SOLAS dan dua ketentuan Konvensi SAR. Hal ini tidak cukup jelas. Sementara kata “*place*” tampaknya relatif mudah, kata “*safety*” lebih bersifat terbuka. Oleh karena itu, frasa “*place of safety*” dapat merujuk dengan baik ke tempat yang aman secara umum atau tempat yang aman dari beberapa ancaman (tetapi tidak dari yang lain). Dalam pengertian sebelumnya, “*place of safety*” akan mencakup ancaman apa pun, termasuk tenggelam sertapenganiayaan, perlakuan buruk dan risiko lain terhadap keamanan pribadi para penyintas. Dalam pengertian terakhir, itu akan terbatas pada beberapa ancaman, seperti tenggelam, hipotermia dan bahaya alam lainnya dari lingkungan laut. Ambiguitas makna biasa dari istilah-istilah tersebut menggarisbawahi perlunya interpretasi. Kewajiban negara bendera untuk membawa penyelamatan ke tempat yang aman ini dari perluasan logis dari definisi penyelamatan yang terkandung dalam Konvensi SAR: “*An operation to retrieve persons in distress, provide for their initial medical or other needs, and deliver them to a place of safety*”. *Place safety* sendiri tidak dijelaskan lebih lanjut, sehingga dalam prakteknya orang-orang yang telah diselamatkan diturunkan di pelabuhan selanjutnya, namun hal ini bukan merupakan sebuah kewajiban yang mengikat sehingga masih terjadi perbedaan.³⁴

Dalam dokumen *Rescue Coordination Center*, tempat yang aman atau *place of safety* didefinisikan sebagai tempat dimana misi penyelamatan akan berakhir dan orang-orang yang diselamatkan tidak lagi terancam dan tersedia kebutuhan dasar seperti tempat tinggal, makanan, dan kebutuhan medis. Tempat yang aman harus memastikan bahwa orang-orang yang diselamatkan tidak akan mengalami ancaman kekerasan atau kebebasannya terbatas, dan setelah menurunkan orang-orang tersebut, kapal yang melakukan misi penyelamatan sudah lepas dari tanggung jawab dan dapat kembali berlayar sesuai dengan tujuan awal. Pedoman IMO menunjuk pada tanggung jawab pemerintah yang di dalamnya disediakan bantuan daerah SAR untuk mengatur suatu tempat yang aman. Mengenai arti “*place of safety*”, dalam paragraf 6.12–6.15 menjelaskan: “*A place of safety is a location where rescue operations are considered to terminate. It is also a place where the survivors’ safety of life is no longer threatened and where their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met*”.³⁵

³³ Mizalfia Nursabrina, *Maritime Intervention of Foreign Vessels Carrying Refugees and Asylum Seekers: A Violation of UNCLOS and Non-Refoulement Principle?*, PJIH, Vol.4 No.1, Januari 2020, hlm. 123

³⁴ IMO dan UNHCR, *Rescue At Sea: A Guide to Principles and Practice As Applied to Refugees and Migrants*, 2015.

³⁵ Martin Ratcovich, “The Concept of ‘Place of Safety’: Yet Another Self-Contained Maritime Rule or a Sustainable Solution to the Ever-Controversial Question of Where to Disembark Migrants Rescued at Sea?”, *Australian Year Book of International Law*, Vol 33 No. 34, November 2017, hlm. 13

Meskipun konvensi SAR dan SOLAS menciptakan kewajiban untuk bekerja sama untuk memastikan pendaratan dan pengiriman yang tepat waktu ke *place of safety*, Pedoman IMO tidak menyarankan bahwa ini harus menjadi pelabuhan terdekat. Pedoman menyatakan bahwa tempat keselamatan mungkin berada di darat atau bahkan mungkin dalam kapal penyelamat atau kapal lain yang berpartisipasi dalam operasi penyelamatan (6.14 dan 6.18). Namun, bahkan kapal penyelamat di laut yang cukup diperlengkapi dan diawaki untuk menjadi *temporary place of safety*, Pedoman IMO menetapkan bahwa jika pencari suaka dan pengungsi dengan tuduhan ketakutan yang beralasan akan penganiayaan diselamatkan di laut maka dalam paragraph 6.17 bahwa kebutuhan untuk menghindari pendaratan di wilayah di mana kehidupan dan kebebasan mereka akan terancam merupakan sebuah pertimbangan. Pedoman lain untuk nakhoda menyarankan bahwa jika orang yang diselamatkan mengklaim suaka di laut, maka setelah memberi tahu RCC terdekat dan UNHCR, nakhoda kapal harus “tidak meminta untuk diturunkan di negara asal atau dari mana individu tersebut telah melarikan diri”. Meskipun tidak sepenuhnya melarang, paragraf 6.17 dapat dibaca sebagai pedoman bukan untuk perwira maritim tetapi untuk RCC atau otoritas negara lain yang membuat keputusan tentang di mana harus turun. Namun, pedoman tersebut tidak mengidentifikasi apakah pertimbangan tersebut dipicu oleh identifikasi diri, identifikasi oleh organisasi atau apakah ada kewajiban pada petugas maritim untuk menanyakan kepada setiap migran gelap apakah dia memiliki klaim perlindungan internasional.³⁶

Sebaliknya, deskripsi konsep “*place of safety*” sebagai fitur hukum laut berguna untuk menarik perhatian pada aspek-aspek dasar tertentu dari konsep tersebut. Secara khusus, hal ini membantu untuk menjelaskan bahwa kewajiban yang terkait dengan konsep tersebut tidak hanya bersifat diskresi tetapi terkait erat dengan tugas untuk memberikan bantuan di laut. Untuk alasan yang akan dijelaskan lebih lanjut, ini juga membantu menjelaskan mengapa kapal asing di laut dan lokasi di luar negeri umumnya tidak cocok sebagai tempat keselamatan. Uraian ini menunjukkan bahwa perilaku sehubungan dengan konsep “*place of safety*” mungkin menarik bagi lembaga-lembaga dengan mandat umum di bidang hukum laut internasional dan/atau hukum maritim internasional. Sementara pertimbangan institusional tersebut mungkin signifikan baik untuk alasan praktis dan politik, mereka tidak benar-benar integral dengan penentuan makna konsep dan melampaui ruang lingkup saat ini. Kerangka hukum umum untuk alokasi wewenang di laut dan pembagian laut ke dalam zona maritim dan pengaturan yurisdiksi negara di dalamnya, seperti halnya sebagian besar masalah maritim lainnya, yang sangat penting bagi konsep “*place of safety*”. Secara khusus, kerangka kerja ini membantu menjelaskan lokasi mana yang dapat diidentifikasi sebagai tempat aman. Berdasarkan titik awal mengenai yurisdiksi atas kapal-kapal di perairan internasional, negara-negara selain negara bendera umumnya tidak diizinkan untuk mencampuri kapal-kapal di perairan tersebut kecuali di zona tambahan. Sepihak pengidentifikasian kapal asing sebagai tempat aman, misalnya, mungkin tidak sesuai dengan kewajiban yang berkaitan dengan penghormatan terhadap kebebasan navigasi. Namun, Konvensi

³⁶ Fenella M.W. Billing, *Delivering Refugees and Migrants to a ‘Place of Safety’ Following Rescue by States at Sea*, *Maritime Safety and Security Law Journal*, Vol. 20 No. 6, Oktober 2019, hlm. 51

SOLAS secara eksplisit memberdayakan layanan pencarian dan penyelamatan untuk meminta kapal untuk memberikan bantuan dan juga mengharuskan nahkoda kapal untuk mematuhi permintaan tersebut. Meskipun hak ini untuk permintaan jelas memberikan negara pantai dengan beberapa wewenang untuk meminta kapal asing untuk membantu dalam operasi penyelamatan, tampaknya tidak mencakup permintaan untuk menyediakan tempat yang aman. Sebaliknya, tampaknya hak untuk permintaan terbatas pada permintaan untuk melanjutkan ke lokasi orang-orang dalam kesulitan. Lingkup wewenang tampaknya terkait dengan batas-batas tugas yang sesuai dari nahkoda kapal yang diminta untuk mematuhi “dengan terus melanjutkan untuk membantu orang-orang dalam kesulitan”. Baik UNCLOS maupun Konvensi SAR tampaknya tidak menetapkan kewajiban yang lebih komprehensif. Akibatnya, tampaknya pencarian dan layanan penyelamatan negara pantai biasanya diizinkan, di bawah internasional hukum, untuk meminta nahkoda kapal asing di laut lepas untuk melanjutkan bantuan kepada orang-orang dalam kesulitan tetapi kemungkinan tidak bertindak sebagai tempat aman. Dengan demikian, tampaknya negara pantai pada umumnya tidak bebas untuk secara sepihak menunjuk kapal asing di laut sebagai tempat aman.³⁷

b. Adanya *Interception* oleh Negara

Dalam dua dasawarsa pertama abad ini, telah terjadi *mass influx* pencari suaka di laut mediterania Eropa. Hal itu telah mengakibatkan adanya upaya Negara untuk membelokkan perahu-perahu pencari suaka tersebut dengan mencegat mereka di laut lepas. Laut lepas secara khusus dipilih sebagai titik intersepsi karena ini adalah zona yang terletak di luar wilayah teritorial Negara-negara yang mencegat. Tujuan negara-negara Eropa melakukan intersepsi, selain untuk melepaskan tanggung jawab mereka baik di bawah hukum hak asasi manusia dan hukum pengungsi sejauh menyangkut prinsip non-refoulement, juga untuk kepentingan *national security* atau *self defense*. Negara-negara ini telah menerapkan langkah-langkah yang mempromosikan, misalnya, patroli lepas pantai dan pemindahan orang-orang di kapal ke negara ketiga dengan tujuan akhir untuk menghindari kontak di tanah Eropa.³⁸

Pada tahun 2000, UNHCR mendefinisikan intersepsi sebagai: “*All measures applied by a State, outside its national territory, in order to prevent, interrupt, or stop the movement of persons without the required documentation crossing international borders by land, air or sea, and making their way to the country of prospective destination*”. Kemudian didefinisikan ulang oleh Komite Eksekutif UNCHR yang menyatakan bahwa: “... *one of the measures employed by States to: (i) Prevent embarkation of persons on an international Journey; (ii) Prevent further onward international travel by persons who have commenced their journey; or (iii) Assert control of vessels where there are reasonable grounds to believe the vessel is transporting persons contrary to international or national maritime law.*”³⁹

³⁷ Martin Ratcovich, *Op. cit.*, hlm. 260

³⁸ Solon Solomon, *Migrant boats on the high seas and their interception through psychologically coercive measures: Is there a case to extraterritorially apply human rights law?*, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 37 No. 1, Maret 2019, hlm. 39

³⁹ Enkelejda Koka, *Irregular Migration by Sea: Interception and Rescue Interventions in Light of International Law and the EU Sea Borders Regulation*, European Journal of Migration and Law, Vol. 21 Februari 2019, hlm. 33

Berdasarkan definisi yang diusulkan UNHCR, intersepsi merupakan praktik ekstrateritorial yang dilaksanakan oleh suatu negara untuk mencegah masuk ke wilayahnya oleh orang-orang yang tidak berdokumen. Dengan demikian, intersepsi dikategorikan dalam dua kodrat, yaitu intersepsi administratif dan intersepsi fisik. Intersepsi administratif mencakup berbagai kegiatan, termasuk penerapan persyaratan visa, sanksi maskapai penerbangan, pembelokan, penempatan pejabat imigrasi di titik transit negara lain, dan penentuan zona internasional. Sebaliknya, intersepsi fisik terdiri dari pencegahan kapal memasuki wilayah perairan suatu negara, dan dapat mencakup tindakan menaiki, memeriksa, merampas, dan / atau menghancurkan kapal.⁴⁰ Intersepsi yang biasanya terjadi di laut lepas merupakan intersepsi dalam bentuk tindakan fisik (seperti menyita, menarik, menaiki dan mengembalikan kapal, atau menyerahkan orang ke negara ketiga) atau tindakan tanpa fisik (termasuk peringatan, pemblokiran, perutean ulang atau memerintahkan perubahan).⁴¹

Intersepsi terkadang dilakukan dalam rangka operasi *anti-trafficking* dan *anti-smuggling*. Dalam kebanyakan kasus, tujuan setelah intersepsi adalah pengembalian semua migran ataupun pencari suaka tanpa penundaan ke negara asal mereka. Penumpang jarang diturunkan di wilayah negara pencegat. Ketika mereka tidak dikembalikan langsung ke negara keberangkatan, baik negara asal mereka atau tempat transit mereka, mereka dapat dibawa ke negara ketiga yang setuju dengan pendaratan mereka. Area dengan kompleksitas yang cukup besar adalah penyelamatan di laut. Negara memiliki kewajiban di bawah hukum maritim internasional untuk menyelamatkan mereka yang berada di kapal yang tidak layak. Tetapi ketika kapal-kapal tersebut membawa migran gelap dan kelaikan laut kapal tersebut terbuka untuk penilaian, kegiatan-kegiatan yang dicirikan sebagai “penyelamatan” sebenarnya dapat dirancang terutama untuk mencegat dan mencegah masuknya ke dalam perairan teritorial. Bahkan jika suatu tindakan jelas merupakan tindakan penyelamatan, yang diwajibkan oleh hukum maritim internasional, pertanyaan tentang bagaimana negara memperlakukan orang yang diselamatkan pencari suaka tetap ada.⁴²

SIMPULAN

Perlindungan pencari suaka di Eropa telah mendapat cukup perhatian. Uni Eropa memiliki beberapa instrument hukum yang berkaitan dengan pencari suaka salah satunya yaitu ECHR yang telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap perlindungan pencari suaka di Eropa khususnya di laut lepas karena dalam Pasal 3 ECHR terdapat kepentingan mendasar mengenai prinsip *non-refoulement*. Beberapa instrumen adalah Persetujuan Eropa tentang Penghapusan Visa bagi Pengungsi (1959); Resolusi 14 (1967) tentang Suaka Bagi Seseorang dalam Bahaya Pengejaran; Persetujuan Eropa tentang Pengalihan Tanggung jawab bagi Pengungsi (1980); Rekomendasi tentang Harmonisasi Prosedur Nasional sehubungan dengan Suaka (1981); dan Rekomendasi tentang Perlindungan bagi Orang-orang yang Memenuhi Kriteria Konvensi Jenewa yang secara

⁴⁰ Mizalfia Nursabrina, *Op.cit.*, hlm. 121

⁴¹ Violeta Moreno, *Op. cit.*, hlm. 10

⁴² Andrew Brouwer and Judith Kumin, *Interception and Asylum: When Migration Control and Human Rights Collide*, Canadian Journal on Refugee, Vol. 21 No. 4, 2003, hlm. 3

Resmi Bukan Pengungsi (1984) serta Konvensi Eropa tentang ekstradisi dan jaminan sosial juga memuat ketentuan-ketentuan tentang pengungsi. Selain itu, Uni Eropa juga telah membentuk EASO yang memiliki peran penting dalam penerapan suatu kebijakan yang khusus mengatur masalah penerimaan imigran dan suaka di negara-negara anggota Uni Eropa yang disebut *Common European Asylum System* (CEAS). Namun, Uni Eropa memiliki aturan yang menyulitkan para pencari suaka yang berada di laut mediterania dimana terdapat aturan Frontex. Aturan ini bertentangan dengan prinsip *non-refoulement*. Oleh karena itu, untuk memberikan perlindungan pencari suaka di laut lepas, negara-negara Eropa dapat menggunakan dasar hukum laut internasional yaitu UNCLOS 1982, Konvensi SOLAS, SAR dan Konvensi SALVAGE. Kemudian faktor-faktor penghambat dalam memberikan pertolongan pencari suaka di laut lepas yaitu penentuan *place of safety* dan adanya *interception*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Cogolati, Samuel, (2015), *Migrants in the Mediterranean: Protecting Human Right*, Directorate General For External Policies (Policy Departement).
- Europen Commision, (2014), *A Common European Asylum system*, Publications of the European Union, Luxembourg.
- Islam, Rafiqul dan Bhuhian, Jahid Hossain (ed), (2013), *An Introduction to International Refugee Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
- Loescher, Gil, Betts, Alexander, dan Milner, James, (2008), *The United Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection into The Twenty-first Century*, Routledge, Abingdon.
- Ratcovich, Martin, (2019), *International Law and The Rescue of Refugee at the Sea*, Tesis, Public International Law in Stockhlom University, Sweden.
- Sodik, Dikdik Mohamad, (2011), *Hukum Laut Internasional dan Pengaturan di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung.
- Soekanto, Soerjono, dan Mamudji, Sri, (2009), *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Jurnal dan Artikel Ilmiah Lainnya

- Bacaian, L. E. (2011). The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union (Doctoral dissertation, University of Geneva).
- Barnes, R. (2004). Refugee law at Sea. *International & Comparative Law Quarterly*, 53(1), 47-77.
- Billing, F. (2019). Delivering Refugees and Migrants to a 'Place of Safety' Following Rescue by States at Sea. *Maritime Safety and Security Law Journal*, 2019(6), 27-48.
- Brouwer, A., & Kumin, J. (2003). Interception and asylum: when migration control and human rights collide. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 6-24.

- IMO dan UNHCR, *Rescue At Sea: A Guide to Principles and Practice As Applied to Refugees and Migrants*, 2015.
- Jufri, M. M. (2016). Violations of International Law by the Government of Australian in Practice of Turn Back the Boat Management Policy For Asylum Seekers. *Indonesian J. Int'l L.*, 14, 205.
- Kirchner, S., Geler-Noch, K., & Frese, V. (2015). Coastal state obligations in the context of refugees at sea under the European Convention on Human Rights. *Ocean & Coastal LJ*, 20, 57.
- Klepp, S. (2010). A contested asylum system: The European Union between refugee protection and border control in the Mediterranean Sea. *European Journal of Migration and Law*, 12(1), 1-21.
- Koka, E., & Veshi, D. (2019). Irregular migration by sea: Interception and rescue interventions in light of international law and the EU Sea Borders Regulation. *European Journal of Migration and Law*, 21(1), 26-52.
- Lambert, H. (2005). The European Convention on Human Rights and the protection of refugees: limits and opportunities. *Refugee Survey Quarterly*, 24(2).
- Lavrysen, L. (2012). European Asylum law and the ECHR: an uneasy coexistence. *Goettingen J. Int'l L.*, 4, 197.
- Marisdianti, A. V., Idris, M., & Hardiwinoto, S. (2016). Tinjauan Yuridis Mengenai Peran Uni Eropa Terhadap Pengungsi dalam Konflik Timur Tengah (Studi Kasus Konflik Suriah). *Diponegoro Law Journal*, 5(2), 1-20.
- Moreno-Lax, V. (2017). The Interdiction of Asylum Seekers at Sea: Law and (mal) practice in Europe and Australia. *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law*. 1-21
- Noussia, K. (2017). The Rescue of Migrants and Refugees at Sea: Legal Rights and Obligations. *Ocean Yearbook Online*, 31(1), 155-170.
- Nursabrina, M. (2020). MARITIME INTERCEPTION ON FOREIGN VESSELS CARRYING REFUGEES AND ASYLUM SEEKERS: A VIOLATION OF UNCLOS AND NON-REFOULEMENT PRINCIPLE?. *Padjadjaran Journal of International Law*, 4(1), 114-131.
- Ratcovich, M. (2015). The concept of 'place of safety': Yet another self-contained maritime rule or a sustainable solution to the ever-controversial question of where to disembark migrants rescued at sea?. *Australian Year Book of International Law*, 33, 81-129.
- Rivaldi, A. (2017). THE PROTECTION OF REFUGEES UNDER INTERNATIONAL LAW (CASE STUDY OF ROHINGYA REFUGEES IN ACEH). *ETD Unsyiah*.
- Solomon, S. (2019). Migrant boats on the high seas and their interception through psychologically coercive measures: Is there a case to extraterritorially apply human rights law?. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 37(1), 36-49.
- SPW, M. R. R. (2014). Peran Pbb dalam Menanggulangi Permasalahan HAM Terkait Konflik Bersenjata Lra (Lord s Resistance Army) di Uganda (Doctoral dissertation, Riau University).

Tzevelekos, V. P., & Proukaki, E. K. (2017). Migrants at Sea: A Duty of Plural States to Protect (Extraterritorially)?. *nordic journal of international law*, 86(4), 427-469.

Utami, A. D., Muslimah, S., & Kusumo, A. T. S. (2014). Yurisdiksi Internasional Penanggulangan Perompakan Di Laut Lepas. *Yustisia Jurnal Hukum*, 3(1).

Regulasi

European Convention on Human Rights

Konvensi Pengungsi Internasional 1951

Konvensi Hak dan Asasi Manusia Internasional

Konvensi UNCLOS 1982

Konvensi SOLAS

Konvensi SAR

Konvensi SALVAGE

Website

EASO, *About US*, <https://easo.europa.eu/about-us> diakses 22 Mei 2021 Siegfried, Kristy, *The Refugee Brief*, diakses dalam <https://www.unhcr.org/refugeebrief/latest-issues/> pada 6 April 2021.