

# **PENYELUDUPAN MIGRAN : DILEMMA MALAYSIA**

**Oleh**

**Program Litigasi**

## **1.0 PENGENALAN**

1. Artikel ini bertujuan melihat kepada undang-undang sedia ada dan cabaran yang dihadapi Malaysia dalam menangani jenayah penyeludupan migran di Malaysia selain mengimbangi hak perikemanusiaan migran yang diseludup masuk ke negara ini.
2. Kedudukan geografi Malaysia yang strategik serta kedudukan ekonomi yang kukuh dan berkembang pesat menjadikan Malaysia destinasi bagi pemerdagangan orang dan penyeludupan migran yang ideal (Borneo Post, 31 Julai 2018). Atas faktor ini, ramai warganegara asing yang berhijrah ke Malaysia bagi mencari rezeki yang halal dan kehidupan yang lebih baik. Ada antara mereka ini memilih untuk memasuki Malaysia secara sah melalui pintu yang diwartakan tetapi ada juga yang memilih untuk bergadai nyawa dengan melalui jalan tikus iaitu pintu masuk yang tidak diwartakan sama ada melalui jalan darat melalui sempadan Malaysia-Thailand, sempadan Sabah dan Sarawak dengan Kalimantan atau melalui jalan air dengan menaiki bot contohnya dari Indonesia melalui Selat Melaka dengan menggunakan sama ada sindiket

penyeludupan migran atau secara persendirian atau menerusi jalan udara yang lazimnya dibuat melalui sindiket.

3. Sebagai negara ahli bagi *United Nations Convention against Transnational Organised Crime (UNTOC)*, Malaysia juga telah menjadi negara ahli kepada protokol tambahan dibawah *UNTOC* iaitu *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children (TIP Protocol)*.
  
4. Bagi memenuhi tanggungjawab Malaysia di bawah *UNTOC* Malaysia telah menggubal dan menguatkuasakan Akta Anti Pmerdagangan Orang 2007 (Akta 670). Semasa ia mula dikuatkuasakan pada tahun 2007 Akta ini merangkumi kesalahan pmerdagangan orang sahaja. Pindaan-pindaan dimasukkan ke dalam Akta 670 dari masa ke masa selaras dengan perkembangan semasa ke atas tanggungjawab Kerajaan membasmi dan memerangi penyuludupan migran. Di peringkat *ASEAN*, menerusi *Senior Officials Meeting on Transnational Crime (SOMTC)* yang diwujudkan pada tahun 1999, Malaysia telah menawarkan untuk mengetuai negara-negara *ASEAN* bagi membanteras jenayah penyeludupan migran walaupun Malaysia bukan negara ahli *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*.
  
5. Pada tahun 2018, kesalahan penyeludupan migran di bawah Bahagian IIIA, Akta 670 telah dikategorikan sebagai kesalahan keselamatan di bawah Kesalahan Keselamatan (Langkah-Langkah Khas) 2012 (Akta 747) (SOSMA) di mana siasatan bagi kesalahan penyeludupan migran

kini menggunakan prosedur-prosedur di bawah Akta tersebut. Antara peruntukan khas di bawah SOSMA adalah seseorang yang disiasat di bawah SOSMA boleh ditahan selama tempoh 28 hari tanpa dibawa ke hadapan Majistret dan apabila dituduh boleh ditahan sepanjang perbicaraan kes tersebut dijalankan tanpa jaminan dibenarkan.

6. Walaupun terdapat undang-undang yang mantap bagi menangani jenayah penyeludupan migran dan penguatkuasaan yang berterusan, masalah penyeludupan migran di Malaysia menjadi semakin kompleks dengan meningkatnya kemasukan migran dari kaum Rohingya yang datang atau yang diseludup masuk ke dalam ke Malaysia sebagai pelarian bagi mencari suaka di pejabat *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* di Kuala Lumpur, Malaysia.

## **2.0 TANGGUNGJAWAB MALAYSIA DI BAWAH UNDANG-UNDANG ANTARABANGSA**

7. Sebagai negara ahli bagi *UNTOC*, Malaysia juga telah menjadi negara ahli kepada protokol tambahan di bawah *UNTOC* iaitu *TIP Protocol*. Apakah tujuan sebenar adanya *UNTOC* dan juga *TIP Protocol*? Dengan merujuk kepada dokumen Badan Bangsa-Bangsa Bersatu Mengenai Dadah dan Jenayah (*UNODC*), tujuan *UNTOC* dijelaskan seperti berikut:

***“The United Nations Convention against Transnational Organized Crime, adopted by General Assembly resolution 55/25***

of 15 November 2000, **is the main international instrument in the fight against transnational organized crime**. It opened for signature by Member States at a High-level Political Conference convened for that purpose in Palermo, Italy, on 12-15 December 2000 and entered into force on 29 September 2003.

The Convention is further supplemented by three Protocols, which target specific areas and manifestations of organized crime: **the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children**; the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air; and the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition. Countries must become parties to the Convention itself before they can become parties to any of the Protocols.

The Convention represents a major step forward in the fight against transnational organized crime and signifies the recognition by Member States of the seriousness of the problems posed by it, as well as the need to foster and enhance close international cooperation in order to tackle those problems.

States that ratify this instrument commit themselves to taking a series of measures against transnational organized crime, including the creation of domestic criminal offences (participation in an organized

*criminal group, money laundering, corruption and obstruction of justice); the adoption of new and sweeping frameworks for extradition, mutual legal assistance and law enforcement cooperation; and the promotion of training and technical assistance for building or upgrading the necessary capacity of national authorities. “(www.unodc.org)*

8. Jelas daripada sedutan dokumen tersebut, *UNTOC* bertujuan mewujudkan prinsip asas undang-undang yang dipersetujui di kalangan negara-negara ahli *UNTOC* untuk dilaksanakan di setiap negara pejanji bagi mewujudkan pemakaian prinsip perundangan yang seragam di peringkat antarabangsa. Kewajipan untuk memasukkan atau mewujudkan prinsip-prinsip perundangan khusus yang dipersetujui di dalam *UNTOC* ke dalam undang-undang domestik setiap negara pejanji bertujuan mempercepatkan kerjasama antarabangsa antara negara-negara ahli dan mengelakkan birokrasi yang boleh menggugat usaha membanteras jenayah berkumpulan ini dengan lebih berkesan dan berimpak tinggi. Selain itu, negara-negara pejanji *UNTOC* yang sebelum ini tidak berupaya bekerja sama disebabkan oleh perbezaan prinsip perundangan yang diguna pakai di negara masing-masing seperti isu perbezaan atau ketiadaan persefahaman mengenai ekstradisi dapat di atasi dengan negara-negara tersebut menjadi negara ahli *UNTOC*.
9. Tujuan *TIP Protocol* digubal sebagai protokol tambahan kepada *UNTOC* pula dijelaskan seperti berikut:

*“The **Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children**, was adopted by General Assembly resolution 55/25. It entered into force on 25 December 2003. It is the first global legally binding instrument with an agreed definition on trafficking in persons. The intention behind this definition is to facilitate convergence in national approaches with regard to the establishment of domestic criminal offences that would support efficient international cooperation in investigating and prosecuting trafficking in persons cases. An additional objective of the Protocol is to protect and assist the victims of trafficking in persons with full respect for their human rights. (www.unodc.org)”*.

10. *TIP Protocol* juga memfokuskan kepada kerjasama antarabangsa dalam membanteras jenayah rentas sempadan iaitu jenayah pemerdagangan orang. Secara khususnya, *TIP Protocol* mewujudkan definasi yang sama berkenaan kefahaman mengenai “*apa itu jenayah pemerdagangan orang*” yang mana pada sebelum *TIP Protocol* digubal, pelbagai definasi dan pendekatan yang berlainan diguna pakai oleh setiap negara yang berlainan yang menyukarkan kerjasama antarabangsa dilakukan.
11. Negara-negara *ASEAN* turut menjadi negara-negara ahli kepada *TIP Protocol*. Dengan itu, di peringkat *ASEAN* sendiri, negara-negara *ASEAN* telah mengambil inisiatif mewujudkan *Asean Convention on Combatting Trafficking in Persons (ACTIP)* di mana prinsip-prinsip asas dalam *TIP*

*Protocol* telah dimasukkan bagi menunjukkan bahawa negara-negara ASEAN adalah komited dalam membanteras jenayah pemerdagangan orang.

12. Suatu *Working Group on Trafficking in Persons* telah diwujudkan di peringkat ASEAN yang diketuai oleh Negara Filipina bagi memastikan usaha-usaha untuk membanteras jenayah pemerdagangan orang dijalankan secara terus menerus. Selain *working group* ini, ASEAN juga telah bersetuju mewujudkan *Senior Officials Meeting on Transnational Crime (SOMTC)* yang bersidang setiap tahun bagi membincangkan isu-isu berkaitan jenayah-jenayah rentas sempadan yang antaranya seperti pemerdagangan orang, penyeludupan dadah dan senjata, kegiatan lanun dan jenayah siber (*ASEAN Plan of Action in Combating Transnational Crime (2016-2025)*).
  
13. Bagi tujuan pelaksanaan SOMTC, negara-negara ASEAN telah secara suka rela memilih bidang fokus dan Malaysia telah memilih mengetuai negara-negara ASEAN mengendalikan isu berkenaan penyeludupan migran ([www.asean.org](http://www.asean.org)). Mengapakah Malaysia memilih mengendalikan persoalan mengenai penyeludupan migran sebagai bidang fokus untuk kerjasama di peringkat ASEAN? Adakah Malaysia negara ahli bagi "*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*"? Apa itu "*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*"? Ini adalah merupakan persoalan yang akan dikupas dalam Kertas Penyelidikan ini.

14. Sebagaimana yang dinyatakan dalam *Pengenalan*, Malaysia bukanlah merupakan sebuah negara pejanji yang telah memeteraikan “*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*” yang merupakan salah satu protokol tambahan dibawah *UNTOC* sepertimana yang dinyatakan berikut:

*“The **Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air**, adopted by General Assembly resolution 55/25, entered into force on 28 January 2004. It deals with the growing problem of organized criminal groups who smuggle migrants, often at high risk to the migrants and at great profit for the offenders. A major achievement of the Protocol was that, for the first time in a global international instrument, a definition of smuggling of migrants was developed and agreed upon. The Protocol aims at preventing and combating the smuggling of migrants, as well as promoting cooperation among States parties, while protecting the rights of smuggled migrants and preventing the worst forms of their exploitation which often characterize the smuggling process.”.*

15. Kenapakah Malaysia tidak menjadi negara ahli “*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*” ? Antara sebab yang dapat dilihat adalah bahawa protokol ini mewujudkan kewajipan kepada negara ahli untuk mengiktiraf hak migran selain memberi layanan yang baik kepada mereka (rujuk dalam *Preamble*, “*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*”). Selain itu, sekiranya Malaysia menjadi



negara ahli "*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*", Malaysia tidak boleh mengemukakan sebarang pertuduhan kepada migran-migran yang ditangkap telah memasuki ke dalam Malaysia tanpa melalui saluran yang sah.

16. Hal ini bercanggah sama sekali dengan pendirian Malaysia untuk tidak menandatangani *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees (Refugees Convention)* yang mana mewujudkan tanggungjawab kepada Malaysia untuk memberi perlindungan kepada pencari suaka yang rata-ratanya adalah migran yang menyeludup masuk ke dalam Malaysia sama ada secara paksa atau sukarela.
17. Berdasarkan kepada komitmen di peringkat perundangan antarabangsa, pendirian yang telah diambil oleh Malaysia boleh dirumuskan bahawa Malaysia telah memilih jalan yang sukar untuk memenuhi tanggungjawabnya di peringkat *ASEAN* sedangkan Malaysia tiada keperluan untuk berbuat demikian kerana ia bukan merupakan sebuah negara pejanji "*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*" ataupun *Refugees Convention*.

### **3.0 AKTA ANTI PEMERDAGANGAN ORANG DAN ANTI PENYELUDUPAN MIGRAN 2007 (AKTA 670)**

18. Akta 670 telah digubal bagi memenuhi tanggungjawab Malaysia di bawah *UNTOC*. Semasa ia mula dikuatkuasakan pada tahun 2007 Akta ini

merangkumi kesalahan pemerdagangan orang sahaja. Hanya pada tahun 2010, kesalahan penyeludupan migran dimasukkan sebagai kesalahan di bawah Akta 670. Apakah perbezaan antara jenayah pemerdagangan orang dan jenayah penyeludupan migran?

**Pemerdagangan Orang**

19. Pemerdagangan orang ditakrifkan dalam Akta 670 sebagai segala perbuatan yang melibatkan pemerolehan atau pengekalan tenaga kerja atau perkhidmatan seseorang melalui paksaan, dan termasuklah perbuatan merekrut, mengangkut, memindahkan, melindungi, menyediakan atau menerima seseorang bagi maksud Akta ini iaitu bagi tujuan eksploitasi. Bentuk-bentuk eksploitasi pula adalah eksploitasi seks, buruh paksa, perhambaan atau amalan menyerupai perhambaan dan aktiviti-aktiviti yang menyalahi undang-undang. (Seksyen 2, Akta 670)
20. Secara ringkasnya, kesalahan pemerdagangan orang perlu mengandungi 3 elemen seperti berikut:

Perbuatan	Cara	Tujuan
Pemerolehan, pengekalan tenaga kerja, merekrut, mengangkut, memindahkan,	Paksaan	eksploitasi seks, buruh paksa, perhambaan atau amalan menyerupai perhambaan dan aktiviti-

melindungi, menyediakan atau menerima		aktiviti yang menyalahi undang-undang
---------------------------------------	--	---------------------------------------

21. Seksyen 2 Akta 670 juga secara spesifik menyatakan apakah yang dimaksudkan dengan paksaan iaitu:

(a) ancaman kecederaan berat kepada atau sekatan fizikal terhadap mana-mana orang;

(b) apa-apa skim, rancangan, atau corak yang diniatkan untuk menyebabkan seseorang untuk mempercayai bahawa kegagalan untuk menjalankan sesuatu perbuatan akan mengakibatkan kecederaan berat kepada atau sekatan fizikal terhadap mana-mana orang; atau

(c) penyalahgunaan atau ancaman penyalahgunaan proses undang-undang;

22. Bagi seseorang yang diselamatkan dan dikategorikan sebagai mangsa pemerdagangan orang, mereka mendapat perlindungan undang-undang dibawah seksyen 25 Akta 670 dari sebarang pendakwaan jenayah akibat dari perbuatan pemerdagangan orang tersebut iaitu di bawah Akta Imigresen.

23. Antara kes-kes yang kerap disiasat di bawah Akta 670 adalah kes-kes melibatkan warganegara asing yang datang ke negara ini dan dipaksa melacurkan diri. Selain itu, kes-kes melibatkan majikan yang menggaji warganegara asing tetapi tidak mengikuti undang-undang Akta Kerja 1955, Akta Imigresen serta mendera pekerja mereka juga disiasat di bawah Akta 670 sebagai kesalahan memperdagangkan orang bagi tujuan buruh paksa.
24. Kesalahan menjual bayi serta mengutip derma menggunakan kanak-kanak turut disiasat dan boleh dipertuduhkan atas kesalahan memperdagangkan orang kerana menjalankan aktiviti yang menyalahi undang-undang.
25. Bagi kesalahan memperdagangkan orang, elemen yang paling penting untuk dibuktikan adalah unsur paksaan. Tanpa unsur ini, pihak penguatkuasaan akan menghadapi masalah dalam siasatan mereka dan seterusnya pihak pendakwaan pula akan menghadapi masalah untuk membuktikan kes mereka di Mahkamah.
26. Akta 670 kini sedang dalam proses pindaan bagi memasukkan elemen kesalahan pemerdagangan orang dan memastikan peruntukan Akta ini selaras dengan tuntutan antarabangsa di mana bagi kesalahan yang melibatkan kanak-kanak, paksaan tidak perlu dibuktikan. Pindaan Akta ini juga akan memasukkan komitmen Malaysia dalam ACTIP di mana

antaranya memperuntukkan hukuman yang serius ke atas seseorang penjawat awam yang terlibat dengan jenayah pemerdagangan orang.

### ***Penyeludupan Migran***

27. Bagi kesalahan penyeludupan migran, Seksyen 2 Akta 670 mentakrifkan jenayah ini seperti berikut:

a) mengatur, memudahkan atau merancang, secara langsung atau tidak langsung, kemasukan seseorang secara tidak sah ke dalam atau melalui atau pengeluaran seseorang secara tidak sah dari mana-mana negara yang orang itu bukan warganegara atau pemastautin tetap sama ada dengan mengetahui atau mempunyai sebab untuk mempercayai bahawa kemasukan atau pengeluaran orang itu tidak sah; dan

b) merekrut, mengangkut, memindahkan, menyembunyikan, melindungi atau menyediakan apa-apa bantuan atau perkhidmatan bagi tujuan melaksanakan perbuatan yang disebut dalam perenggan (a).

28. Secara ringkasnya, kesalahan penyeludupan migran adalah seperti berikut:

Mengatur, memudahkan atau merancang, merekrut, mengangkut, memindahkan, menyembunyikan, melindungi atau menyediakan apa-apa bantuan atau perkhidmatan menerima	Kemasukan seseorang secara tidak sah ke dalam atau melalui atau pengeluaran seseorang secara tidak sah dari mana-mana negara yang orang itu bukan warganegara atau pemastautin tetap
--	--

29. Berdasarkan definisi penyeludupan migran Akta 670, jelas bahawa kesalahan penyeludupan migran ini memerlukan elemen rentas sempadan. Antara kes-kes yang disiasat sebagai kesalahan penyeludupan migran ini adalah kes di mana pendatang asing tanpa izin (PATI):

- (i) ditahan menaiki bot yang tidak berdaftar sama ada hendak keluar atau masuk dari perairan Malaysia; atau
- (ii) kemasukan PATI melalui sempadan Malaysia-Thailand dengan menggunakan kenderaan jalan darat dan disorok dalam kenderaan yang berkenaan.

30. Bagi kesalahan penyeludupan migran pula, tiada sebarang peruntukan perlindungan diberikan kepada migran yang diseludup sekiranya mereka ditahan oleh pihak berkuasa.

***Perbezaan antara Pernerdagangan Orang dan Penyeludupan Migran***

31. Jika dibuat perbandingan antara kedua-dua kesalahan tersebut, jelas terdapat perbezaan ketara di mana kesalahan pemerdagangan orang, sama ada rentas sempadan atau dalam Malaysia, perlu ada paksaan bagi tujuan eksploitasi manakala bagi kesalahan penyeludupan migran, pergerakan rentas sempadan secara tidak sah itu sendiri adalah satu kesalahan.
  
32. Selain itu, layanan yang diberikan kepada mangsa pemerdagangan orang dan migran yang diseludup juga berbeza. Mangsa diberikan perlindungan dan ditempatkan di rumah perlindungan di bawah Akta 670 manakala migran yang diseludup akan didakwa kerana kesalahan imigresen dan ditempatkan di depot-depot tahanan imigresen sementara menunggu dihantar pulang ke negara asal.

***Contoh kes-kes penyeludupan migran***

33. Antara kes-kes berprofil tinggi dan terkini melibatkan jenayah penyeludupan migran adalah kes melibatkan enam lelaki termasuk seorang Penolong Pengarah Jabatan Pendaftaran Negeri (JPN) Pulau Pinang yang telah didakwa mengeluarkan dan menjual dokumen pengenalan diri kepada warga asing. Kesemua mereka telah dituduh di mahkamah mengikut Seksyen 26E Akta Antipemerdagangan Orang dan Antipenyeludupan Migran 2007 (Kosmo Online 12 September 2019 1:30 PM).

34. Selain itu, pada tahun 2016, dua orang pegawai Jabatan Imigresen, Miri telah dituduh dibawah seksyen 26A Akta 670 kerana telah membantu penyeludupan migran dengan menyediakan passport Malaysia bagi kegunaan warganegara China. Kedua-dua pegawai Jabatan Imigresen, Miri tersebut telah membuat pengakuan salah dan dijatuhkan hukuman penjara. (PP v. Muliadi bin Awang Matsri & 1 lagi MYY 46SO-1&2-4/2016)
  
35. Malaysia juga kerap kali dikejutkan dengan insiden bot karam di pesisir pantai Johor dan Banting di mana hasil siasatan menunjukkan migran yang terlibat adalah dari Indonesia dan telah menaiki bot bagi tujuan pulang ke kampung halaman untuk hari perayaan atau untuk masuk ke Malaysia. Selain migran dari Indonesia, Malaysia juga menerima migran Rohingya yang datang ke Malaysia menaiki bot dan mendarat di Langkawi untuk mencari suaka politik.
  
36. Pada tahun 2016, Cawangan Khas, Polis diRaja Malaysia (PDRM) telah menjalankan operasi besar-besaran di pintu masuk KLIA dan beberapa orang Pegawai-Jabatan Imigresen telah ditahan kerana kesalahan memberikan “laluhan mudah” kepada migran-migran yang diseludup masuk ke Malaysia. Ramai antara mereka dikenakan tindakan sekatan di bawah Prevention of Crime Act 1959 (POCA) manakala ada yang dikenakan tindakan pertuduhan. Jabatan Imigresen juga telah mengambil tindakan membuat pertukaran bagi memastikan pegawai-pegawai terbabit tidak lagi bertugas di pintu masuk negara.



#### **4.0 ROHINGYA DAN PERANAN UNHCR**

37. Isu pelarian Rohingya bukannya satu isu baru dan ianya telah bermula sejak dahulu lagi. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh *UNHCR* Malaysia, pelarian Rohingya menduduki tempat pertama sebagai golongan pelarian yang paling ramai di Malaysia.
  
38. Menurut data yang dikeluarkan oleh *UNHCR* Malaysia pada penghujung Ogos 2019, seramai lebih kurang 177,690 (*UNHCR*) golongan pelarian dan pencari suaka politik yang telah mendaftar dengan agensi antarabangsa ini. Menurut statistik ini, golongan pelarian yang paling ramai adalah daripada rantau Asia Tenggara sendiri iaitu dari Myanmar seramai 153,770 orang. Jumlah ini terdiri daripada beberapa kelompok etnik yang berasal dari negara Myanmar iaitu didahului dengan etnik Rohingya seramai 97,750 orang, Chin seramai 23,730 orang, golongan Muslim Myanmar seramai 9,550 orang, golongan Rakhin & Araka seramai 3,850 orang dan lain-lain etnik lagi.
  
39. Di samping itu, *UNHCR* Malaysia turut mencatatkan statistik pelarian seramai kira-kira 12,670 orang yang berasal dari luar rantau Asia Tenggara. Golongan pelarian ini berasal dari Sri Lanka seramai 1870 orang, 6410 orang dari Pakistan, 3160 orang dari Somalia, 3200 orang dari Syria, 1,360 orang dari Iraq, 3460 orang dari Yaman, 770 orang dari Palestin dan yang lain dari negara lain.

40. Angka yang dikeluarkan menunjukkan bahawa 68% golongan pelarian adalah lelaki dan 32% adalah di kalangan golongan wanita. Terdapat juga pelarian kanak-kanak di bawah umur 18 tahun iaitu seramai 45,470 orang.

**Geographical Map of UNHCR Persons of  
Concern in Malaysia**

<b>States</b>	<b>Total</b>
Selangor	<b>66,030</b>
Kuala Lumpur	<b>27,370</b>
Pulau Pinang	<b>18,660</b>
Johor	<b>14,332</b>
Kedah	<b>12,570</b>
Terengganu	<b>5,780</b>
Pahang	<b>5,630</b>
Kelantan	<b>4,520</b>
Perak	<b>3,780</b>
Negeri Sembilan	<b>2,670</b>
Melaka	<b>1,990</b>
Putrajaya	<b>450</b>
Perlis	<b>280</b>
<b>Figures at a Glance in Malaysia, UNHCR</b>	



41. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh UNHCR Malaysia juga, pelarian Rohingya menduduki tempat pertama sebagai golongan pelarian yang paling ramai di Malaysia di mana mereka merangkumi 53.6% daripada jumlah pelarian yang berada di Malaysia. (Maja Lazic, Julai 2019)
42. Pelarian Rohingya mengalami keperitan hidup bukan sahaja di negara yang menjadi destinasi mereka, bahkan ia lebih teruk di negara asal mereka iaitu di Myanmar (Aizat Khari). Keadaan ini adalah berpunca daripada golongan pemerintah Myanmar yang tidak mengiktiraf Rohingya sebagai rakyat negaranya. Isu kerakyatan merupakan faktor utama yang memberi kesan yang negatif dalam kehidupan seharian mereka (Parker)
43. Mereka diibaratkan seperti pendatang haram di tanah air sendiri kerana tidak mempunyai dokumen yang mengesahkan mereka sebagai rakyat Myanmar yang berdaulat. Oleh sebab itu, mereka sering diganggu, dianiaya dan diseksa serta tiada tempat untuk mereka menuntut keadilan. Rumah-rumah mereka boleh diceborohi oleh pihak penguasa dan masjid-masjid tempat mereka beribadat ada juga yang dibakar. (Maelzer)
44. Kepayahan dan ancaman hidup yang dihadapi oleh orang Rohingya di Myanmar menyebabkan mereka mengambil keputusan untuk lari keluar dari negara asal menuju ke destinasi yang lain dalam usaha untuk meneruskan kelangsungan hidup. (Norazira Ali) Kebiasaannya mereka akan melarikan diri ke negara jiran atau yang berhampiran dengan

kawasan tempat tinggal mereka seperti di Bangladesh, Pakistan, India, Arab Saudi dan juga Malaysia.

45. Bagi golongan pelarian Rohingya yang memilih Malaysia sebagai destinasi mereka, masalah baru akan muncul dan terpaksa dihadapi oleh mereka disebabkan dasar kerajaan Malaysia yang tidak mengiktiraf status golongan pelarian. Hal ini menyebabkan kehidupan seharian mereka di Malaysia berada dalam keadaan yang tidak menentu. (Azizah Kassim)

### ***Peranan UNHCR***

46. Penanganan masalah pelarian di Malaysia adalah berteraskan daripada dasar kerajaan yang dijadikan sebagai garis panduan kepada pelaksanaannya. Sehingga ke hari ini kerajaan Malaysia (Kerajaan) masih belum mengiktiraf Konvensyen 1951 PBB berhubung Status Orang Pelarian. Konvensyen yang telah diiktiraf oleh 145 buah negara ini mempunyai mekanisme untuk menangani masalah pelarian di negara yang menjadi destinasi mereka. (UNHCR)
47. Walaubagaimanapun, Kerajaan tidak berbuat demikian atas alasan keselamatan dan kedaulatan negara. Undang-undang yang paling hampir dengan isu pelarian ini adalah Akta Imigresen. Namun begitu, undang-undang ini tidak mempunyai garis panduan yang jelas untuk mentakrifkan status pelarian. Oleh sebab itu, Akta Imigresen Malaysia tidak membezakan antara pendatang tanpa izin dan juga golongan pelarian.

Semua pelarian di Malaysia termasuklah pelarian Rohingya tidak dilindungi oleh mana-mana undang-undang di Malaysia kerana Kerajaan tidak mengiktiraf status mereka.

48. Justeru, pihak UNHCR Malaysia telah memainkan peranan bagi menangani masalah pelarian ini. Namun begitu, keupayaan UNHCR Malaysia adalah terhad disebabkan terdapatnya kekangan dari segi kewangan, sumber manusia dan juga undang-undang Malaysia yang membataskan usaha-usaha untuk menangani masalah pelarian dengan lebih baik. Walaupun Kerajaan Malaysia tidak mengiktiraf status pelarian dan tidak mempunyai apa-apa tanggungjawab untuk membantu pelarian yang datang ke Malaysia, pihak Kerajaan masih memberi kebenaran kepada UNHCR Malaysia untuk melakukan apa-apa usaha untuk menangani masalah pelarian ini.

49. Dasar Kerajaan Malaysia yang tidak mengiktiraf golongan pelarian telah memberi kesan bukan sahaja kepada pihak UNHCR untuk menangani masalah ini, tetapi juga terhadap dasar agensi penguatkuasaan. Dasar yang tidak jelas akan mengakibatkan berlakunya pelaksanaan yang tidak jelas. Oleh sebab itu, golongan pelarianlah yang akan menerima kesan akhirnya dan ini menyebabkan mereka berada dalam keadaan dilema dalam meneruskan kehidupan di Malaysia.

## **5.0 CABARAN**

50. Dengan berbekalkan undang-undang yang sedia ada berbanding dengan tanggungjawab Malaysia di bawah rejim perundangan antarabangsa, Malaysia turut dipantau dari sudut ketersediaan dan komitmen untuk menangani jenayah penyeludupan migran.
51. Malaysia menerima tekanan dari pelbagai pihak terutamanya melalui laporan Jabatan Negara Amerika Syarikat (JANM) yang dikeluarkan setiap tahun. Laporan itu adalah hasil penilaian oleh JANM terhadap negara-negara yang menguatkuasakan undang-undang terhadap jenayah pemerdagangan orang. Jika diteliti laporan ini, semenjak Malaysia mula dinilai iaitu pada tahun 2012, Malaysia ditempatkan di antara *Tier 2*, *Tier 2 Watch List* dan *Tier 3* (*2019 Trafficking in Persons Report*, 307). Kedudukan ini bergantung kepada perkara berikut:

#### *“A GUIDE TO THE TIERS*

##### *Tier 1*

*Countries whose governments fully meet the TVPA’s minimum standards for the elimination of trafficking.*

##### *Tier 2*

*Countries whose governments do not fully meet the TVPA’s minimum standards but are making significant efforts to bring themselves into compliance with those standards.*

##### *Tier 2 Watch List*

*Countries whose governments do not fully meet the TVPA's minimum standards but are making significant efforts to bring themselves into compliance with those standards, and for which:*

*a) the absolute number of victims of severe forms of trafficking is very significant or is significantly increasing;*

*b) there is a failure to provide evidence of increasing efforts to combat severe forms of trafficking in persons from the previous year, including increased investigations, prosecution, and convictions of trafficking crimes, increased assistance to victims, and decreasing evidence of complicity in severe forms of trafficking by government officials; or*

*c) the determination that a country is making significant efforts to bring itself into compliance with minimum standards was based on commitments by the country to take additional steps over the next year.*

### *Tier 3*

*Countries whose governments do not fully meet the TVPA's minimum standards and are not making significant efforts to do so. No tier ranking is permanent. Every country, including the United States, can do more. All countries must maintain and continually increase efforts to combat trafficking. (2019 Trafficking in Persons Report, 36 & 37)".*

52. Ramai juga akan bertanya tentang apakah kaitannya penilaian JANM dengan tanggungjawab Malaysia dalam membanteras jenayah ini? Hakikatnya adalah sekiranya Malaysia tidak melaksanakan tanggungjawabnya di bawah undang-undang antarabangsa yang mana Malaysia adalah negara pejanji, Malaysia boleh dikenakan sekatan. Antara sekatan yang dinyatakan boleh dikenakan oleh Amerika Syarikat terhadap Malaysia adalah sekatan dari segi bantuan (bukan kemanusiaan dan ekonomi) selain boleh mengarahkan pegawainya untuk membuat bantahan di *International Monetary Fund* (IMF) dari memberi bantuan kepada institusi dari negara yang berada di *Tier 3* (kecuali bantuan kemanusiaan dan pinjaman bagi tujuan pembangunan).

53. *2019 Trafficking in Persons Report*, 34 melaporkan:

*“Pursuant to the TVPA, governments of countries on Tier 3 may be subject to certain restrictions on assistance, whereby the President may determine not to provide U.S. government nonhumanitarian, nontrade-related foreign assistance. In addition, the President may determine to withhold funding for government official or employee participation in educational and cultural exchange programs for certain Tier 3 countries. Consistent with the TVPA, the President may also determine to instruct the U.S. Executive Director of each multilateral development bank and the International Monetary Fund to vote against and use his or her best efforts to deny any loans or other uses of the institutions’ funds to a designated Tier 3 country*



*for most purposes (except for humanitarian, trade-related, and certain development-related assistance). Alternatively, the President may waive application of the foregoing restrictions upon a determination that the provision to a Tier 3 country of such assistance would promote the purposes of the TVPA or is otherwise in the national interest of the United States. The TVPA also authorizes the President to waive funding restrictions if necessary to avoid significant adverse effects on vulnerable populations, including women and children.”*

54. Sekiranya sekatan ini dikuatkuasakan oleh Kerajaan Amerika Syarikat, ianya akan merugikan pelajar-pelajar Malaysia dari mengikuti program-program tajaan Amerika Syarikat serta peluang kepada pegawai-pegawai Kerajaan mengikuti program pertukaran pegawai di Amerika Syarikat yang sudah tentu dapat memberi faedah kepada mereka. Institusi-institusi berkaitan kewangan di Malaysia juga akan menghadapi masalah dari segi permohonan mendapatkan pinjaman dan bantuan kewangan daripada IMF bagi membiayai pelbagai program pembangunan dan ekonomi Malaysia
55. Persoalan yang timbul adalah, adakah penilaian JANM ini adil terhadap usaha yang dilakukan oleh Malaysia? Jika di lihat laporan JANM bagi tahun 2016- 2019, isu yang acap kali timbul adalah kes Wang Kelian di mana Malaysia dikatakan tidak menyiasat secara menyeluruh penglibatan *complicit officials* dalam kes pemerdagangan orang. Jika

dikaji semula fakta kes Wang Kelian, adakah ianya kes pemerdagangan orang atau kes penyeludupan migran? Fakta kes tersebut jelas menunjukkan tiadanya elemen eksploitasi dan oleh itu, adakah wajar Malaysia dinilai sebegitu buruk bagi tujuan laporan JANM itu sedangkan tujuan laporan adalah bagi penguatkuasaan undang-undang membanteras jenayah pemerdagangan orang?

56. Walaupun begitu, Malaysia telah menyiasat dakwaan penglibatan *complicit officials* dan telah mewujudkan Suruhanjaya Siasatan Di-Raja bagi isu Wang Kelian ini dan masih menunggu hasil keputusan siasatan tersebut.

57. Selain tekanan dari negara Amerika Syarikat, Malaysia juga menerima tekanan dari badan bukan kerajaan (NGO) di negara ini yang cepat mengkritik usaha Malaysia. Semasa undang-undang anti-penyeludupan migran ini digubal, Menteri di Kementerian Dalam Negeri dalam pembentangan rang undang-undang anti-penyeludupan migran di Parlimen telah menyatakan seperti berikut:

*“The amendment is necessary to deal with the current influx of illegal migrants from conflict countries who are seeking better life either in Malaysia or third countries and who, in particular, are using Malaysia as a transit point while they await their journey to possible countries. These migrants are distinct from trafficked persons in that they normally seek and finance the illegal migration themselves and*

*the only danger of exploitation faced is cruel or inhuman or degrading treatment or being endangered in the course of their journey. Further, under international law, Malaysia is under a humanitarian obligation to ensure the safety of such migrants while they are on Malaysian territory. The influx of these illegal immigrants also posed security threat to Malaysia as their methods of entry are generally illegal.” (Lyons,L., Ford, M (2014)*

58. Malaysia dikritik sebagai terlalu mengikuti kehendak Australia yang pada ketika itu menghadapi masalah kebanjiran pekerja asing tanpa izin (PATI) yang mencari suaka politik dan menggunakan Malaysia sebagai negara transit; dan telah gagal mengambilkira kedudukan dan hak PATI yang begitu ramai di Malaysia (Lyons, L., Ford, M (2014).
  
59. Malaysia juga dikritik kerana undang-undang anti-pemerdagangan orang dan anti-penyeludupan migran membezakan perlindungan yang diberikan bagi seseorang yang dikategorikan sebagai mangsa pemerdagangan orang dan migran yang diseludup. Akta 670 memperuntukkan perlindungan bagi seseorang mangsa pemerdagangan orang yang akan ditempatkan di rumah-rumah perlindungan tetapi tidak kepada migran yang diseludup. Rasional wujudnya perbezaan ini adalah kerana Malaysia bukan negara ahli “*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*” yang ada memperuntukkan perlindungan terhadap migran-migran dari pendakwaan jenayah atas kesalahan mereka

memasuki negara ahli melalui jalan tikus atau pintu masuk yang diwartakan.

60. Dengan kebanjiran pencari suaka politik di Malaysia, sudah tentu Malaysia akan menghadapi masalah lebih besar sekiranya tidak membuat persediaan yang cukup dari segi undang-undang dan infrastruktur sebelum menjadi negara ahli "*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*" kerana Malaysia akan terus dibanjiri migran yang menjadikan Malaysia tempat persinggahan atau destinasi akhir mereka.
61. Oleh itu, tindakan yang diambil oleh Malaysia untuk membezakan kategori mangsa dan migran tersebut adalah wajar dengan mengambilkira komitmen Malaysia di peringkat antarabangsa dan dengan memastikan keselamatan negara terpelihara.
62. Bagi menyampaikan mesej bahawa Malaysia serius dalam menangani jenayah penyeludupan migran ini, kesalahan ini telah dimasukkan sebagai salah satu kesalahan berjadual dibawah Akta Kesalahan Keselamatan (Lang-Langkah) Khas 2010 (SOSMA). Akta ini juga telah mendapat kecaman dari pelbagai pihak yang menyatakan bahawa ianya bersifat '*draconian*' dan tidak memberikan perbicaraan yang adil terhadap pesalah yang dipertuduhkan dibawahnya serta memberi kuasa kepada pihak polis untuk menahan seseorang itu tanpa dibicarakan. Tanggapan ini adalah salah sama sekali.

63. SOSMA adalah undang-undang prosedur bagi kesalahan-kesalahan keselamatan yang dinyatakan dalam jadual 1 Akta tersebut. Ianya membenarkan tahanan tanpa perbicaraan di mana selepas tempoh reman selama 28 hari, pesalah-pesalah akan dihadapkan ke Mahkamah Tinggi untuk dibicarakan. Apa yang membezakan Akta ini dengan Kanun Tatacara Jenayah adalah berkenaan tempoh tahanan reman, kebolehterimaan keterangan saksi terlindung, keterangan komputer dan juga percakapan tertuduh.
64. Walaupun kesalahan ini telah dikategorikan sebagai kesalahan keselamatan, ianya masih tidak mampu membendung aktiviti penyeludupan migran. Statistik dari Polis Di-Raja Malaysia menunjukkan bagi tahun 2018 dan 2019, terdapat pengurangan tangkapan bagi kes penyeludupan migran iaitu dari 185 kes kepada 119 kes (setakat Mei 2019) tetapi jumlah migran yang ditangkap telah meningkat dari 1290 kepada 1435. Daripada jumlah tersebut, rata-rata migran yang ditahan adalah dari negara Indonesia (757), Myanmar (200), Bangladesh (113) dan Filipina (308).
65. Kedudukan geografi Malaysia yang strategik serta kedudukan ekonomi yang kukuh dan berkembang pesat menjadikan Malaysia tumpuan destinasi bagi pemerdagangan orang dan penyeludupan migran yang ideal (Borneo Post, 31 Julai 2018). Selain itu, migran juga sanggup diseludup masuk ke Malaysia kerana kesukaran untuk mendapatkan visa untuk bekerja serta birokrasi dalam proses imigresen (Adrian Pereira, 26

Julai 2018). Dalam kes pencari suaka politik pula terutamanya Rohingya, adalah bagi tujuan mendapatkan kehidupan yang lebih baik dan mengelakkan penindasan berterusan di bumi mereka sendiri.

66. Pihak UNHCR yang berperanan untuk menjaga kebajikan pencari suaka politik di Malaysia ini pula telah digunakan oleh pencari suaka sebagai agen untuk mendapatkan kad pelarian bagi tujuan bekerja sedangkan mereka ini bukan pencari suaka politik yang ditakrifkan oleh UNHCR.
67. Sebagai contoh, masih ramai ethnic Chin masih berada di Malaysia dan mencari suaka politik sedangkan pihak UNHCR telah mengumumkan keadaan etnik Chin di Myanmar tidak lagi kacau bilau dan pencari suaka politik tidak lagi layak untuk mendaftar atau memperbaharui kad pelarian UNCHR yang dipegang oleh mereka. UNHCR dalam satu temubual dengan Free Malaysia Today sendiri mengakui masih ramai “pencari suaka politik” yang datang kepada mereka meminta didaftarkan bagi membolehkan mereka berada di Malaysia untuk bekerja.
68. UNHCR dalam laman webnya menyatakan hasrat mereka supaya jumlah pendaftaran kad pelarian akan menurun tetapi hakikatnya adalah sebaliknya. Masih ramai pencari suaka politik yang datang untuk mendapatkan kad tersebut. Oleh itu, mekanisme pendaftaran pencari suaka politik atau pelarian mestilah diperhalusi. Tindakan membuat pendaftaran pencari suaka politik yang disabitkan dengan kesalahan imigresen di depot-depot imigresen juga wajar dikaji semula kerana mesej yang disampaikan adalah pendakwaan jenayah itu tidak serius kerana

keberadaan dalam tahanan membolehkan mereka didaftarkan. UNHCR tidak sewajarnya membiarkan gejala tersebut berterusan di Malaysia. Tindakan Malaysia untuk mengekalkan pendirian tidak menandatangani *Refugee Convention* ini dilihat sebagai wajar bagi memastikan keselamatan negara dipertahankan.

69. Australia juga pada suatu ketika telah mengalami masalah pencari suaka politik yang tidak terkawal di mana pencari suaka dari Afghanistan atau Pakistan telah menggunakan Malaysia sebagai negara Transit sebelum menuju ke Christmas Island, Australia. Walaupun begitu, Australia telah berjaya dalam usahanya membanteras penyeludupan migran melalui laluan ini dengan memperkenalkan polisi di mana migran atau pencari suaka politik yang masuk ke negara itu dengan tidak menggunakan jalan yang diwartakan tidak akan diberikan kewarganegaraan dan akan ditempatkan semula di negara ketiga yang antaranya adalah Kemboja. (OECD)

## **6.0 KESIMPULAN**

70. Jenayah penyeludupan migran saling berkait dengan jenayah pemerdagangan orang. Bagi mengatasi cabaran-cabaran yang dihadapi di Malaysia, semua pihak perlu berganding bahu dan berusaha berterusan menguatkuasakan undang-undang sedia ada.

71. Polisi yang jelas perlu dibuat bagi menangani isu para pencari suaka berbanding dengan pelarian yang terus menerus datang ke Malaysia bagi mendapatkan kad pelarian yang dilihat sangat berharga bagi mereka kerana ianya membolehkan pencari suaka atau pelarian untuk terus berada di Malaysia tanpa sebarang tindakan di bawah Akta Imigresen diambil terhadap mereka. Dalam keadaan sebegini, Malaysia perlu berbincang dengan pihak UNHCR untuk menetapkan polisi yang sesuai dan bermanfaat kepada kedua-dua pihak, walaupun Malaysia tidak mengiktiraf pencari suaka.
  
72. Polisi jelas bagi pengambilan pekerja asing perlu diperketat bagi memastikan tiada pihak mengambil kesempatan mengelakkan birokrasi yang ada dalam permohonan untuk bekerja di Malaysia secara sah.
  
73. Pendekatan yang digunakan oleh Australia boleh dicontohi oleh Malaysia dalam menangani masalah pencari suaka politik berbanding mangsa pemerdagangan orang.



## Senarai Rujukan:

1. Anti Trafficking in Persons and Anti Smuggling of Migrants Act 2007
2. Aizat Khairi, "Penanganan Masalah Pelarian dalam Konteks Keselamatan Insan di Malaysia: Kajian Kes ke atas Pelarian Moro dan Rohingya" (Tesis Sarjana, Universiti Sains Malaysia, 2012), 99
3. Azizah Kassim. *Muslim Refugees in Malaysia: An Analysis of the Status of Rohingya from Myanmar*. (Tokyo: Tokyo University of Foreign Studies, 2010).
4. Adrian Pereira, 26 Julai 2018
5. ASEAN Plan of Action in Combating Transnational Crime (2016-2025)
6. Free Malaysia Today, We can only help genuine refugees, says UNHCR, July 4, 2019
7. UNHCR, "Figures at a Glance," UNHCR Malaysia. [http://www.unhcr.org.my/What\\_We\\_Do-@](http://www.unhcr.org.my/What_We_Do-@)
8. Lyons. L., Ford, M (2014) Trafficking versus Smuggling: Malaysia's Anti-Trafficking in Persons Act 2014
9. Maelzer, R. "Rohingya Muslims Fleeing Myanmar Seek Sanctuary in Malaysia," *America CCTV News report*. <http://www.cctv-america.com/2015/01/03/rohingya-muslims-fleeing-myanmar-seek-sanctuary-inmalaysia> (Diakses 29 Januari 2014).
10. Norazira Ali. 2014. Cabaran-cabaran pelarian rohingya muslim: kajian kes di Pulau Pinang. Social Sciences Postgraduate International Seminar (SSPIS) 2014. ISBN 978-967-11473-1-3.
11. OECD, Migration Policy Debates, 9 September 2015
12. Parker, L. *Access To Citizenship In Transitional Myanmar: Seeking Rohingya Rights The Wrong Way?* (London: University of London, 2014), 3-5.
13. PP v. Muliadi bin Awang Matsri & 1 lagi MYY 46SO-1&2-4/2016)
14. Statistik kes Penyeludupan Migran, D3 Bukit Aman, Januari – Mei 2019
15. *Trafficking in Persons Report 2019*, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019/Trafficking-in-persons-report.pdf>