



Meningkatnya jumlah pengungsian massal di seluruh dunia menjadikan prinsip non-refoulement sebagai landasan perlindungan pengungsi sangat penting untuk dikaji ulang dan difahami oleh semua kalangan, baik akademisi, praktisi, pemerintah, maupun masyarakat luas. Buku ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi para peminat hukum pengungsi internasional dan perlindungan HAM, serta hukum internasional secara umum.

Buku ini membahas tentang beberapa permasalahan yang erat kaitannya dengan prinsip non-refoulement, seperti pengertian, ruang lingkup dan pengecualian, dasar hukum, sejarah dan perkembangan prinsip non-refoulement, serta beberapa pendekatan penerapannya. Pembahasan akan dilanjutkan secara singkat tentang praktik Indonesia dalam melaksanakan prinsip non-refoulement dan penanganan pengungsi selama ini, khususnya terhadap pengungsi Rohingya yang masih banyak berada di Indonesia.



Lamgugop, Sijah Kuala
Banda Aceh, Provinsi Aceh
Email. bandar.publishing@gmail.com
www.bandarpublishing.com

@bandarpublishing @bandarbuku

ISBN 978-602-1632-99-4



HUKUM
INTERNASIONAL

MENGENAL PRINSIP
LEBIH JAUH NON-REFOULEMENT

ANTARA TEORI DAN
PRAKTIK DI INDONESIA

Malahayati, S.H., LL.M.
Dr. Elidar Sari, S.H., M.H.



BUKU AJAR HUKUM
INTERNASIONAL
[HASIL PENELITIAN]

MENGENAL PRINSIP LEBIH JAUH NON-REFOULEMENT ANTARA TEORI DAN PRAKTIK DI INDONESIA



Malahayati, S.H., LL. M.
Dr. Amrizal J Prang, S.H., LL.M.
Elidar Sari, S.H., M.H.



MENGENAL LEBIH JAUH PRINSIP NON-REFOULEMENT (ANTARA TEORI DAN PRAKTIK INDONESIA)

**Malahayati, S.H., LL. M. - Dr. Amrizal J Prang, S.H., LL.M.
Elidar Sari, S.H., M.H.**



SERI BUKU AJAR
HUKUM INTERNASIONAL

**MENGENAL LEBIH JAUH
PRINSIP NON-REFOULEMENT
(ANTARA TEORI DAN PRAKTIK INDONESIA)**

Penulis:
Malahayati, S.H., LL. M.
Dr. Amrizal J Prang, S.H., LL.M.
Elidar Sari, S.H., M.H.

ISBN: 978-602-1632-99-4

Desain Sampul dan Tata Letak
Musthafa.Net

Diterbitkan oleh:
BANDAR Publishing
Lamgugob, Syiah Kuala Kota Banda Aceh,
E-mail: bandar.publishing@gmail.com
Mobile Phone 082311177773
www.bandarpublishing.com

Dicetak oleh:
SINOGATA
Isi diluar tanggungjawab percetakan

Cetakan Pertama **2017**
Ukuran : 14 x 22
Halaman: xii+116

*Hak cipta dilindungi oleh undang-undang Dilarang
memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan
cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit*



Prakata

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberikan taufik dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan buku yang berjudul *“Mengenal Lebih Jauh Prinsip Non-Refoulement: Antara Teori dan Praktik Indonesia”* Shalawat dan salam ke pangkuan Nabi Besar Muhammad SAW, para sahabat dan keluarga beliau sekalian, para ulama dan umatnya di akhir zaman, semoga kita termasuk dalam bagian itu. Amin ya Rabbal a’lamin.

Prinsip Non-Refoulement akan menjadi topik utama dalam buku ajar ini. Prinsip Non-Refoulement, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Konvensi tentang Status Pengungsi Tahun 1951, merupakan aspek dasar hukum pengungsi yang mengatur larangan atau tidak diperbolehkannya suatu Negara untuk mengembalikan atau menolak pengungsi ke suatu wilayah, tempat dimana dia akan menghadapi persekusi atau penganiayaan yang membahayakan hidupnya karena alasan-alasan yang berkaitan dengan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu, atau karena politiknya. Sedangkan pengungsi adalah orang-orang yang berada di luar Negara kebangsaannya atau tempat tinggalnya sehari-hari, yang mempunyai ketakutan beralasan akan mendapatkan penganiayaan dikarenakan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan di dalam kelompok sosial tertentu atau memiliki pendapat politik tertentu. Meningkatnya jumlah pengungsian massal di seluruh dunia menjadikan prinsip *non-*

refoulement sebagai landasan perlindungan pengungsi sangat penting untuk dikaji ulang dan difahami oleh semua kalangan, baik akademisi, praktisi, pemerintah, maupun masyarakat luas. Buku ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi para peminat hukum pengungsi internasional dan perlindungan HAM, serta hukum internasional secara umum.

Buku ini membahas tentang beberapa permasalahan yang erat kaitannya dengan prinsip *non-refoulement*, seperti pengertian, ruang lingkup dan pengecualian, dasar hukum, sejarah dan perkembangan evolusi prinsip *non-refoulement*, dan pendekatan penerapannya. Keberadaan prinsip *non-refoulement* sebagai sebuah hukum kebiasaan internasional, mengikat bagi seluruh negara sebagai masyarakat internasional, termasuk Indonesia. Pembahasan akan dilanjutkan secara singkat tentang praktik Indonesia dalam melaksanakan prinsip *non-refoulement* dan penanganan pengungsi selama ini, khususnya terhadap pengungsi Rohingya yang masih banyak berada di Indonesia.

Buku ini dihasilkan dari penelitian yang dibiayai oleh Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat, Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan, Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, sesuai dengan Surat Perjanjian Penugasan Pelaksanaan Program Penelitian dalam Skim Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi Tahun Anggaran 2017. Buku ini merupakan salah satu dari luaran penelitian yang direncanakan akan dihasilkan dari penelitian ini, selain naskah kebijakan, hak kekayaan intelektual, jurnal internasional dan nasional terakreditasi, serta beberapa pertemuan ilmiah dalam skala nasional dan internasional.

Kami mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada seluruh pihak yang telah membantu proses penyusunan buku ini sehingga dapat berjalan dengan lancar sampai pada tahap penerbitan. Yang Maha Tinggi, Maha Menjaga dan Maha Mengawasi, Allah SWT, semoga selalu memberikan kekuatan dan keikhlasan bagi kami dalam menjalankan tugas-tugas kami ini hingga selesai dengan baik. Tim peneliti, Dr. Amrizal J Prang, S.H., LL.M. dan Elidar Sari, S.H., M.H., sebagai anggota peneliti, yang cukup lelah dalam mendampingi peneliti mengumpulkan data-data di lapangan serta menganalisis dan merumuskan konsep-konsep serta ide-ide baru selama penyusunan laporan penelitian.

Suamiku, Irawan Achsani, Anak-anakku, Salsabila Achsanty, Muhammad Rayyan Al-Achsani, dan Salwa Asyila Achsani, terima kasih atas pengertian dan dukungan kalian, meskipun banyak waktu yang terabaikan selama penelitian dan penyusunan buku ini dilaksanakan. Kedua orang tuaku, yang selalu menjadi motivator dalam setiap langkah menuju kebaikan.

Kepada sahabat-sahabat yang setia mendampingi dan memberikan masukan bagi peneliti Muhammad Nasir, S.H., LL.M., Laila M Rasyid, S.H., M. Hum., Hadi Iskandar, S.H., M.H. dan Romi Asmara, S.H., M.Hum, yang sudah banyak membantu dari mempersiapkan proposal dan pendampingan penelitian di lapangan, Dekan Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, Prof. Dr. Jamaluddin, S.H., M. Hum., dan Harun, S.H., M.H, selaku Pembantu Dekan Bidang Akademik, yang selalu memberikan ruang bagi kami untuk mengekspresikan ide-ide baru dalam mengembangkan institusi kita bersama.

Guru-Guru Kami, Prof. Dr. Adwani, S.H., M.Hum, Prof. Dr. Suhaidi, S.H., M.H., dan Dr. Mujibussalim, yang telah banyak membimbing dan berbagi ilmunya dalam mengkaji bidang Hukum Pengungsi Internasional ini. Para nara sumber, yang telah menjadi sumber informasi kami di lapangan, yang telah berbagi cerita dan pengalaman selama bertugas dalam memberikan penanganan kepada pengungsi. Tidak lupa, Ketua LPPM Universitas Malikussaleh, Bapak Yulius Dharma, S.Ag., M.Si yang selama ini selalu siaga membimbing kami dalam melaksanakan penelitian ini. Semoga buku ajar ini dapat memberikan kontribusi nyata terhadap pengembangan ilmu pengetahuan hukum di Indonesia, khususnya dalam bidang hukum pengungsi internasional. Semoga Allah SWT memberikan keberkahan-Nya kepada kita semua. Aamiin...

Lhokseumawe, Agustus 2017

Penulis,

Malahayati, S.H., LL.M.
Dr. Amrizal J Prang, S.H., LL.M.
Elidar Sari, S.H., M.H.



Daftar Isi

Prakata	iii	
Daftar Isi	vii	
Daftar Tabel	ix	
Daftar Gambar	xi	
BAB 1	Pendahuluan	1
BAB 2	Pengertian Prinsip Non-Refoulement	7
BAB 3	Pengecualian Prinsip Non-Refoulement	25
BAB 4	Sejarah Dan Perkembangan Prinsip Non-Refoulement	33
BAB 5	Dasar Hukum Prinsip Non-Refoulement	45
BAB 6	Pendekatan Penerapan Prinsip Non-Refoulement	59
BAB 7	Pengaruh Praktik Negara Terhadap Prinsip Non-Refoulement Sebagai Hukum Kebiasaan Internasional	67
BAB 8	Indonesia Dan Prinsip Non-Refoulement	77
Daftar Pustaka	91	
Lampiran	101	
Indeks	115	



DAFTAR TABEL

Tabel 1 :	Perbedaan Pencari Suaka, Pengungsi, dan Imigran Ilegal Menurut IOM	20
Tabel 2 :	Jumlah Negara Anggota Konvensi 1951 dan Protokol 1967	48
Tabel 3 :	Perbandingan Ruang Lingkup Pengaturan Prinsip Non-Refoulement	57
Tabel 4 :	Konvensi dan Negara Peserta	72
Tabel 5 :	Perbandingan Pengaturan tentang Pengungsi di Indonesia	77



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 : Proses Evolusi Kedudukan Prinsip Non-Refoulement	76
Gambar 2 : Rute Perjalanan Pengungsi Rohingya	89



PENDAHULUAN

Prinsip Non-Refoulement dalam tinjauan teori dan praktis akan menjadi topik utama dalam pembahasan buku ajar ini. Prinsip *Non-Refoulement*, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Konvensi tentang Status Pengungsi Tahun 1951, merupakan aspek dasar hukum pengungsi yang mengatur larangan atau tidak diperbolehkannya suatu Negara untuk mengembalikan atau menolak pengungsi ke suatu wilayah, tempat dimana dia akan menghadapi persekusi atau penganiayaan yang membahayakan hidupnya karena alasan-alasan yang berkaitan dengan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu, atau karena politiknya.¹ Sedangkan pengungsi adalah orang-orang yang berada di luar Negara kebangsaannya atau tempat tinggalnya sehari-hari, yang mempunyai ketakutan beralasan akan mendapatkan penganiayaan dikarenakan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan di dalam kelompok sosial tertentu atau memiliki pendapat politik tertentu.²

Pengungsi merupakan orang yang berada dalam keadaan yang sangat rentan. Mereka tidak mendapatkan perlindungan

1 G. Goodwin-Gill dan J. McAdam, "The Refugee in International Law," *The Refugee in International Law*, 2007, 1-12 <<https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23>>.

2 UNHCR, *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian C* (Swiss: Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi, 2005), hlm. 10.

dari negaranya sendiri, bahkan seringkali pemerintahnya sendiri yang mengancam akan menganiaya mereka.³ Dalam keadaan ketakutan seperti itu, masyarakat internasional melakukan upaya-upaya yang diperlukan untuk menjamin dan memastikan bahwa hak-hak dasar seseorang tetap terlindungi dan dihormati. Seseorang yang memiliki status sebagai pengungsi wajib mendapatkan perlindungan atas hak-hak dasarnya sebagai manusia.⁴

Dasar hukum internasional atau lebih tepatnya perjanjian internasional yang dibentuk untuk menangani masalah mengenai pengungsi adalah "*Convention Relating to The Status of Refugees 1951* (Konvensi 1951) dan Protocol tentang status Pengungsi 1967 "*Protocol Relating to the Status of Refugees 1967*". Hukum pengungsi internasional mengatur bahwa tidak semua orang, kelompok yang berpindah dari satu wilayah Negara lainnya dengan serta merta dikategorikan sebagai pengungsi internasional, untuk mendapatkan status sebagai pengungsi internasional haruslah memenuhi kriteria pengungsi internasional.

Setiap negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi orang-orang yang berada di dalam wilayah negaranya, baik warga negaranya sendiri maupun orang asing yang sedang berada di wilayahnya tersebut, termasuk orang-orang yang mencari perlindungan dengan status pengungsi atau pencari suaka. Salah satu bentuk perlindungan yang diberikan adalah perlindungan hukum, yang mewajibkan negara-negara penerima untuk memenuhi hak-hak hukum yang melekat pada orang asing tersebut. Perlindungan hak asasi merupakan hak pokok dalam penanganan pengungsi dan menjadi kewajiban masyarakat internasional, serta kewajiban nasional suatu negara.⁵

Berdasarkan beberapa kasus pengungsi atau pencari suaka, mereka pada umumnya tidak memiliki dokumen lengkap perjalanan. Hal ini sangat mungkin terjadi, mengingat mereka meninggalkan negaranya dalam keadaan terpaksa dan dalam waktu yang sangat singkat. Kondisi ini menimbulkan berbagai permasalahan di kemudian hari, dalam perjalanan mereka sering mendapatkan perlakuan sewenang-wenang. Perlakuan yang sering dialami oleh pengungsi adalah penyiksaan,

³ *Ibid.*, hlm. 7.

⁴ Wagiman, Hukum Pengungsi Internasional (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012), hlm. 120.

⁵ *Ibid.*, hlm. 56.

perkosaan, diskriminasi dan juga pemulangan secara paksa ke negara asalnya.⁶

Contoh kasus pengungsi Internasional yang terkenal antara lain adalah mengenai *Boat People* (orang perahu), julukan yang dulu juga diberikan kepada orang-orang Vietnam yang lari dari negaranya menggunakan perahu karena perang. Para pencari suaka menggunakan perahu untuk mencapai negara tujuan yaitu Australia, dengan melintasi daerah teritorial Indonesia. Australia sebagai salah satu Negara yang sudah meratifikasi Konvensi Jenewa 1951 tentang masalah pengungsi, mempunyai kuota dan kewajiban memproses para pencari suaka ini untuk diberikan visa pengungsi dan akhirnya bisa diteruskan menjadi penduduk dan warganegara, dan diputuskan secara kasus per kasus.

Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai posisi geografis yang strategis. Hal ini menyebabkan Indonesia terletak pada posisi strategis karena berada di jalur perdagangan dan pelayaran internasional. Indonesia menjadi tempat persinggahan bagi para pedagang, eksportir, importir, dan para perantara perdagangan dari luar negeri yang akan melakukan kegiatan ekonominya di Benua Asia menuju ke Benua Australia atau sebaliknya. Di tempat transit atau persinggahan itu para pelaku kegiatan ekonomi luar negeri maupun dalam negeri serta para imigran-imigran memasuki Indonesia. Karena posisi strategis inilah yang menjadikan Indonesia menjadi salah satu Negara tempat para pengungsi melakukan transit.⁷

Prinsip Non-Refoulement ini mengikat seluruh negara peserta Konvensi 1951. Namun kenyataannya, seringkali pengungsi yang meninggalkan negaranya dalam keadaan terdesak tidak lagi berpikir panjang tentang negara yang akan jadi tujuannya, apakah negara tersebut adalah negara peserta Konvensi 1951 atau bukan. Pada praktiknya, banyak Negara-negara yang kemudian menangani pengungsi yang tidak sesuai standar internasional yang sudah diatur dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967, bahkan melanggar prinsip mengenai larangan pengusiran atau pengembalian (*non-refoulement*) yang sudah menjadi hukum kebiasaan internasional, seperti Negara Thailand. Negara Thailand adalah contoh Negara

6 Iin Karita Sakharina, "Pengungsi dan HAM," Jurnal Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Vol. 1.No. 2 (2013)., hlm. 198.

7 Vindy Septia Anggrainy, "Perlindungan Pengungsi Lintas Batas Negara di Indonesia Menurut Hukum Internasional," Lex et Societatis, Vol. II.No. 1 (2014), hlm. 55.

yang tidak mempertahankan politik ‘*multikulturalisme*’, yaitu tetap membiarkan komunitas-komunitas budaya tetap hidup berdampingan tanpa kehilangan identitasnya, kehidupan yang saling menghargai keyakinan dan pandangan budaya masing-masing diutamakan dalam persatuan yang dibentuk.⁸ Pada Praktiknya, Negara Thailand telah melanggar Pasal 33 Konvensi 1951 mengenai prinsip *non-refoulement* yang ia lakukan kepada para pengungsi Rohingya yang datang ke negaranya, namun di sisi lain Negara Thailand tidak dapat dipersalahkan sepenuhnya, ini dikarenakan Negara Thailand adalah salah satu Negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

Kasus Muslim Rohingya yang terpaksa harus meninggalkan negaranya Myanmar merupakan salah satu kasus pengungsi yang memprihatinkan. Pengungsi Rohingya harus menerima pemulangan paksa oleh Pemerintah Thailand ketika mereka berusaha mencari perlindungan. Pemerintah Thailand telah mengirim pulang secara paksa sekitar 1.300 orang pengungsi Rohingya ke Myanmar.⁹ Hal ini berbeda dengan perlakuan yang didapatkan dari Pemerintah Indonesia. Walaupun Thailand dan Indonesia sama-sama bukan negara anggota Konvensi, Pemerintah Indonesia justru menerima dan menampung sementara pengungsi tersebut, dengan alasan kemanusiaan.

Indonesia juga termasuk salah satu Negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 hingga saat ini. Berbanding terbalik dengan apa yang telah dilakukan Negara Thailand, Indonesia yang masih belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 menangani pengungsi Rohingnya yang berasal dari Negara Myanmar sesuai dengan salah satu isi Pasal yang diatur dalam Konvensi tersebut, yaitu Pasal 33 Tentang Prinsip *Non-refoulement*. Walaupun Indonesia belum menjadi pihak dalam Konvensi itu, namun pada prakteknya Indonesia secara konsisten telah menerapkan prinsip ini ketika menghadapi eksodus pengungsi Vietnam.

Beberapa gelombang pengungsi Rohingya terus terdampar di Aceh. Para pengungsi Rohingya saat itu ditampung di sejumlah lokasi di Aceh, antara lain di Kota Langsa, Kabupaten Aceh Timur, dan Kabupaten Aceh Utara. 964 orang pengungsi

8 Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005). hlm. 58.

9 “Thailand Telah Deportasi 1300 Pengungsi Rohingya,” *SindoNews.com*, 2016 <SINDOnew.com>., Diakses pada Sabtu, 19 April 2016 pukul 14:49 WIB.

Rohingya dari Myanmar itu diselamatkan oleh nelayan-nelayan di Aceh bersama 720 pendatang Bangladesh pada awal Mei 2015. Kementerian Luar Negeri Indonesia memastikan bahwa pengungsi Rohingya asal Myanmar akan ditempatkan di lokasi penampungan sementara di Lhokseumawe, Aceh Timur, dan Aceh Utara sampai satu tahun ke depan. Pemerintah Indonesia telah menyiapkan penampungan sementara (*temporary shelters*) untuk menampung pengungsi selama setahun.

Berdasarkan berita terakhir, sebanyak 80 orang Rohingya telah melarikan diri dari penampungan sementara di Desa Blang Ado, Kecamatan Kuta Makmur, Kabupaten Aceh Utara, Provinsi Aceh, dalam kurun lima bulan sejak mereka pertama kali ditempatkan di lokasi tersebut. Hal itu terungkap setelah Kepala Bidang Pengawasan dan Penindakan (Wasdakin) Imigrasi Lhokseumawe, Albert Djalius, menghitung ulang jumlah warga Rohingya di Blang Ado bersama pemerintah kabupaten Aceh Utara, polisi, badan PBB untuk pengungsi (UNHCR), serta Badan Internasional untuk Migrasi (IOM). Menurut Albert, jumlah warga Rohingya ketika mereka pertama kali menghuni penampungan sementara Blang Ado pada Mei lalu mencapai 316 jiwa. Namun, pada 7 Oktober, jumlah warga Rohingya tinggal 236 jiwa. Pihak UNHCR mengatakan sejumlah warga Rohingya yang ditampung di Blang Ado telah melarikan diri ke Malaysia.¹⁰ Rasa jenuh dan lingkungan yang terisolir dari penduduk setempat menjadi salah satu alasan mereka meninggalkan rumah penampungan.

Secara yuridis, sampai tanggal 31 Desember 2016, Indonesia belum memiliki aturan khusus mengenai perlindungan pengungsi. Penerapan prinsip *non-refoulement* di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Surat Direktur Jenderal Imigrasi (untuk selanjutnya disebut dengan Surat Dirjen) Nomor F-IL.01.10-1297, yang ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (untuk selanjutnya disebut dengan Kakanwil Depkum HAM RI) dan Kepala Kantor Imigrasi di seluruh Indonesia, untuk memberikan petunjuk mengenai penanganan terhadap orang asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi. Secara umum, dalam menangani pengungsi Pemerintah Indonesia merujuk pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Keimigrasian dan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1994 mengenai Tata Cara Pelaksanaan Pencegahan dan Penangkalan. Namun sejak

¹⁰ http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151008_indonesia_rohingya_kabur; diakses pada 26 Januari 2016.

tanggal 31 Desember 2016, Presiden Republik Indonesia menandatangani Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri (selanjutnya disebut Perpres Penanganan Pengungsi), sebagai amanah dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

Perpres Penanganan Pengungsi yang masih tahap sosialisasi dan belum terlaksana sepenuhnya, masih membutuhkan pengkajian lebih dalam untuk menghasilkan sebuah konsep perlindungan pengungsi yang berlandaskan nilai-nilai kearifan lokal yang hidup dan tumbuh dalam masyarakat setempat. Untuk itu, dibutuhkan sebuah konsep perlindungan hukum yang dapat diakomodir dalam rancangan perundang-undangan, baik pada skala nasional (Undang-Undang) maupun pada tingkat daerah (Peraturan Daerah) yang sesuai dengan konsep hukum perlindungan pengungsi internasional, khususnya prinsip *non-refoulement*, nilai-nilai kearifan lokal, dengan melibatkan seluruh aktor formal dan informal yang terkait dengan perlindungan pengungsi di Indonesia. Oleh karena itu, buku ini akan membahas prinsip *non-refoulement* secara komprehensif dalam teori sekaligus pelaksanaannya di Indonesia, yang sesuai dengan hukum internasional dan tetap memperhatikan dan mengintegrasikan nilai-nilai kearifan lokal dalam masyarakat.



BAB II

PENGERTIAN PRINSIP NON-REFOULEMENT

Landasan utama penanganan pengungsi adalah prinsip *non-refoulement*. Awalnya, prinsip ini melarang negara-negara untuk memulangkan pengungsi dalam keadaan apapun ke wilayah atau negara dimana pengungsi tersebut akan mengalami penganiayaan. Kemudian diperluas larangannya untuk memulangkan siapa saja, bukan hanya pengungsi, ke tempat dimana orang tersebut menghadapi risiko penyiksaan. Prinsip *non-refoulement* harus dibedakan dari prinsip suaka, dimana sebuah negara mengeluarkan diskresinya untuk memberikan izin menetap di wilayah mereka.¹

Prinsip *non-refoulement* melarang bangsa-bangsa dari mengembalikan seseorang individu ke negara manapun dimana orang tersebut dapat menjadi objek penganiayaan.² Goodwin-Gill menjelaskan larangan tersebut sebagai berikut: *“No person in distress shall be returned to any country or rejected at any frontier if the effect of such measure would be to expose him or her to a threat to life or liberty for reason of race, religion, national or ethnic origin, sosial group or political opinion, or*

1 Guy S. Goodwin-Gill, *The Principle of Non-Refoulement & Its Standing and Scope in International Law*, Ontario (1993), hlm. 3

2 Guy S. Goodwin-Gill dan Jane McAdam, *Op. Cit.*, hlm. 69

would be otherwise inhumane.”³

Michelle Foster menggambarkan prinsip non-refoulement sebagai “the key protection in the refugee convention is non-refoulement, the obligation on the States not to return a refugee to place in which he will face the risk of being persecuted.”⁴ Selanjutnya, Vladislava Stoyanova menjelaskan prinsip non-refoulement maksudnya adalah negara-negara tidak boleh mengembalikan atau memulangkan orang asing ke wilayah dimana mereka dapat dijadikan korban penyiksaan, perbuatan yang tidak manusiawi atau dapat merendahkan martabatnya, atau ke tempat yang menimbulkan risiko atas kehidupan dan kebebasan mereka.⁵

Perkembangan pengertian prinsip non-refoulement disampaikan oleh Gregor Noll yang menyebutkan bahwa: “non-refoulement is about being admitted to the State community, although in a minimalist form of non-removal. It could be described as a right to transgress an administratif border.”⁶ Sedangkan International Organization for Migration (IOM) mendefinisikan prinsip non-refoulement sebagai “...principle of international refugee law that prohibits States from returning refugees in any manner whatsoever to countries or territories in which their lives or freedom may be threatened.”⁷ Konsep dasar prinsip non-refoulement tercantum dalam Pasal 33 (1) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, yang berbunyi:⁸

No Contracting State shall expel or return ('refouler') a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. (Terjemahan bebas: Tidak ada Negara Pihak yang akan mengusir atau

3 Guy S. Goodwin-Gill, “Non-Refoulement and the New Asylum Seekers,” *Virginia Journal of International Law*, vol. 26 (1986), hlm. 917

4 Michelle Foster, “Protection Elsewhere: the Legal Implications of Requiring Refugees to Seek Protection in Another State,” *Michigan Journal of International Law*, Vol. 28 (2007), hlm. 223.

5 Vladislava Stoyanova, “the Principle of Non-Refoulement and the Right of Asylum-Seekers To Enter State Territory,” *Interdisciplinary Journal of Human Rights Law*, Vol. 3.March (2008), hlm. 1.

6 Gregor Noll, “Seeking Asylum at Embassies: A Right to Entry under International Law?,” *International Journal of Refugee Law*, Vol. 17 (2005), hlm. 548.

7 International Organization for Migration, “Glossary on Migration,” *International Migration Law Series*, No. 25, 2nd Ed. (2011), hlm. 68.

8 Article 33 of the Convention Relating to the Status of Refugees

mengembalikan (refouler) pengungsi dengan cara apa pun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana hidup dan kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya.)

Ayat (2) Pasal ini mengatur tentang pengecualian-kecualian terhadap prinsip *non-refoulement*, yang akan kita bahas pada sub-bab selanjutnya. Penafsiran terhadap Ayat (1) dapat diuraikan dalam beberapa rumusan pertanyaan, sebagaimana yang dilakukan oleh beberapa ahli hukum internasional dalam memahami maksud dari sebuah klausula dalam perjanjian internasional, yaitu melalui pendekatan penafsiran kata atau kalimat yang terkandung dalam klausula tersebut.⁹

Menurut Jun Justinar, ketentuan Pasal 33 Konvensi 1951 mengandung tiga hal penting, yaitu:¹⁰ *Pertama*, Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967 hanya mengikat negara-negara yang telah menjadi pihak konvensi tersebut. Pasal 1 ayat (2) Protokol 1967 menyebutkan bahwa suatu negara yang tidak menjadi pihak pada Konvensi 1951 namun menjadi pihak pada Protokol 1967, tetap terikat dengan Pasal 2 hingga Pasal 34 Konvensi 1951. Artinya, Pasal 33 Konvensi 1951 mengikat negara-negara yang menjadi pihak Konvensi 1951 atau Protokol 1967, atau pada kedua instrumen tersebut. *Kedua*, Konvensi 1951 bersifat kemanusiaan. Ketentuan ini secara tegas tercantum dalam Pembukaan Konvensi 1951 yang menyatakan bahwa “PBB peduli pengungsi dan menjamin pengungsi mendapatkan hak-hak dasarnya serta kebebasannya sebagaimana yang tercantum dalam Universal Declaration of Human Rights (Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia – DUHAM).” Hal ini merupakan pengakuan dari seluruh negara terhadap aspek sosial dan kemanusiaan dari masalah pengungsi. *Ketiga*, prinsip *non-refoulement* (larangan pengusiran) mengandung hal yang khusus, yang disebutkan dalam Pasal 42 ayat (1) Konvensi 1951 yaitu mengecualikan Pasal 33 dari tindakan reservasi. Artinya, prinsip *non-refoulement* merupakan suatu kewajiban yang tidak dapat dikurangi sedikitpun (*non-derogable*) yang membangun esensi kemanusiaan dalam Konvensi 1951. Sifat *non-derogable* prinsip *non-refoulement* ditegaskan kembali dalam Pasal VII ayat (1) Protokol 1967, yang berbunyi:

9 Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem, *Op. Cit.*, hlm. 108

10 Jun Justinar, “Prinsip Non-Refoulement dan Penerapannya di Indonesia,” *Opinio Juris*, Vol. 3 (2011), hlm. 18.; Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem., *Op. Cit.*, hlm. 20-21.

at the time of accession, any State may make reservations in respect of Article IV of the present Protocol and in respect of the application in accordance with Article I of the present Protocol of any provisions of the Convention other than those contained in Articles 1, 3, 4, 16 (1) and 33 thereof, provided that in the case of a State Party to the Convention reservations made under this article shall not extend to refugees in respect of whom the Convention applies. (Terjemahan bebas: Pada waktu akses, tiap Negara dapat membuat reservasi dengan tetap menghormati Pasal IV dari Protokol ini dan pelaksanaan yang sesuai dengan Pasal I Protokol ini dari suatu ketentuan Konvensi selain yang tercantum dalam Pasal-pasal 1, 2, 3, 4, 16(1) dan 33 Konvensi, dengan ketentuan bahwa dalam hal Negara Pihak pada Konvensi reservasi-reservasi yang dibuat berdasarkan Pasal ini tidak akan mencakup para pengungsi yang termasuk liputan berlakunya Konvensi.)

Pasal 33 Ayat (1) di atas menimbulkan kewajiban bagi negara-negara untuk tidak memindahkan individu ataupun kelompok orang tertentu yang berada di wilayah mereka ke wilayah persekusi. Klausula Pasal 33 Ayat (1) Konvensi 1951 dapat ditafsirkan menjadi beberapa bagian penting, yaitu:

A. Pihak yang terikat dengan kewajiban non-refoulement (Contracting State)

Pertanyaan pertama yang harus dijawab adalah siapa saja yang terikat dengan kewajiban *non-refoulement* ini dan apakah yang menjadi batas wilayah kewajiban terhadap negara-negara tersebut. Adapun yang dimaksud dengan *contracting states* adalah negara-negara yang menjadi anggota Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi. Setelah munculnya Pasal I (1) Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, cakupan *states* juga termasuk negara-negara yang menjadi anggota Protokol tersebut, terlepas negara tersebut anggota Konvensi 1951 atau bukan.¹¹ Berdasarkan data terakhir dari website

¹¹ Sir Elihu Lauterpacht & Daniel Bethlehem, Loc. Cit.

UNHCR, jumlah negara yang sudah menjadi anggota Konvensi 1951 sebanyak 145 negara, sedangkan negara anggota Protokol 1967 mencapai 146 negara.

Hal yang paling penting tentang penerapan prinsip *non-refoulement* ini adalah kewajiban tersebut tidak dapat direservasi oleh negara anggota Konvensi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 42 (1) Konvensi 1951. Lebih jauh lagi, setiap jabatan pemerintahan yang bertindak atas nama negara terikat untuk menghormati prinsip *non-refoulement*. Begitu juga terhadap polisi maupun angkatan bersenjata yang sedang bertugas di perbatasan, bahkan hingga di luar wilayah negaranya namun berada di bawah penguasaan negara tersebut.¹²

Berdasarkan beberapa pasal dalam *Articles on States Responsibility*, yang diadopsi oleh *International Law Commission of the United Nations*,¹³ tanggung jawab negara-negara anggota Konvensi 1951 diperluas terhadap:

1. *The conduct of an organ placed at the disposal of a State by another State if the organ is acting in the exercise of elements of the governmental authority of the State at whose disposal it is placed;*¹⁴
2. *The conduct of a person or group of persons in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, the State;*¹⁵
3. *The conduct of a person or group of persons in fact exercising elements of the governmental authority in the absence or default of the official authorities and in circumstances such as to call for the exercise of those elements of authority;*¹⁶
4. *Conduct which is not otherwise attributable to a State but which has nonetheless been acknowledged and adopted by the State as its own.*¹⁷

Perluasan ruang lingkup subjek yang terikat dengan

12 The Refugees' Rights Forum, "the Principle of Non-Refoulement of a Person to a Place in which He is Expected to Suffer Danger to Life, Liberty, Persecution or Torture," Policy Paper (2008), hlm. 5.

13 International Law Commission, *Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, 31 Mei 2001.

14 Article 6, *State Responsibility Articles*

15 *Ibid.*, Article 8

16 *Ibid.*, Article 9

17 *Ibid.*, Article 11

prinsip *non-refoulement* ini sangat penting dalam menentukan penerapan prinsip tersebut dalam situasi yang melibatkan perbuatan seseorang atau sebuah badan atas nama negara atau dalam menjalankan kewenangan pemerintahan pada bagian embarkasi, titik transit, zona internasional, dan lain tempat yang berpotensi menimbulkan masalah yurisdiksi wilayah. Contohnya adalah petugas keimigrasian atau perusahaan pengangkutan swasta yang bertindak atas nama negara berkewajiban untuk melaksanakan prinsip *non-refoulement* di wilayah mereka bertugas.¹⁸

Pertanyaan kedua yang perlu dibahas adalah apakah tanggung jawab negara anggota dibatasi hanya sebatas kasus-kasus yang terjadi di wilayah teritorial mereka saja atau lebih luas dari itu? Tanggung jawab negara anggota ternyata tidak terbatas terhadap perbuatan yang terjadi dalam wilayah teritorial mereka saja, melainkan juga bertanggung jawab terhadap perbuatan orang atau badan yang tunduk atau berada di bawah yurisdiksi negara tersebut (*subject to or within their jurisdiction*). Hal tersebut sesuai dengan aturan dalam perjanjian-perjanjian hak asasi manusia.¹⁹ Masih terjadi perdebatan tentang jangkauan yurisdiksi negara anggota dalam menerapkan prinsip *non-refoulement* ini.

Beberapa negara berpendapat bahwa prinsip *non-refoulement* tidak mengikat mereka di luar wilayah teritorial, maksudnya negara tersebut atau petugas negara dapat mengembalikan pengungsi langsung ke negara persekusi selama pengungsi tersebut belum mencapai atau masuk ke wilayah negara mereka.²⁰ Pendapat ini tentu tidak konsisten dengan tujuan sekaligus bertentangan nilai yang terkandung dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, serta hukum pengungsi internasional, pada umumnya. Hal yang paling fundamental dalam kewajiban prinsip *non-refoulement* adalah perlindungan terhadap jiwa dan kebebasan pengungsi, yang sangat mengharapkan keamanan dan keselamatan jiwa mereka, dimanapun mereka

18 Sir Elihu Lauterpacht & Daniel Bethlehem, Op. Cit., hlm. 109-110

19 Article 2 (1) International Covenant on Civil and Political Rights 1966 (ICCPR), Article 1 Optional Protocol to the ICCPR 1966, United Nation on General Assembly Resolution (UNGA) 2200A (XXI), Article 1 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950 (ECHR), dan Article 1 (1) American Convention on Human Rights 1969 (ACHR)

20 United Nations High Commissioner for Refugees, "UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement," 1997 <<http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>> [diakses 28 September 2016].

berada.²¹

Mengutip pendapat James C. Hathaway,²² IOM menyebutkan bahwa prinsip non-refoulement “applies to the actions of States, wherever undertaken, whether at the land border, or in maritime zones, including the high seas.”²³ Konsep yurisdiksi tidak dibatasi pada jarak wilayah negara, tapi juga termasuk tempat dimana negara-negara tersebut bertindak atau dampak dari tindakannya tersebut di luar wilayah teritorialnya. Kewajiban untuk menjamin hak-hak individu dalam mencegah pemulangan muncul, “...whenever the State through its agents operating outside its territory exercises control and authority over an individual.”²⁴ Contohnya adalah seorang atau sekelompok orang sebagai pengungsi yang menumpang di kapal perang sebuah negara, berdasarkan prinsip non-refoulement, negara kapal tersebut harus melindungi pengungsi tersebut dari pemulangan ke wilayah atau negara dimana pengungsi tersebut akan menghadapi risiko pelanggaran terhadap hak-hak mereka.

Pada dasarnya, terhadap kasus orang-orang atau pengungsi yang diselamatkan di laut lepas, mereka akan berada di bawah yurisdiksi negara bendera kapal, yang secara hukum tidak memiliki kewajiban untuk memberikan suaka atau status pengungsi kepada orang-orang tersebut. Namun secara praktik, negara-negara pantai memiliki kewajiban moral untuk menerima sementara pengungsi di negara mereka. Dari sini dapat dilihat perbedaan antara kewajiban *non-refoulement* dengan kewajiban memberikan hak-hak fundamental kepada pengungsi sebagaimana diatur oleh hukum internasional.²⁵ Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa penerapan prinsip *non-refoulement* menjangkau sampai ke luar wilayah negara (*extraterritorial*).

Ada beberapa faktor yang dapat dijadikan rujukan,²⁶ yaitu: *Pertama*, klausula Konvensi 1951 tidak membatasi

21 Ibid.

22 James C. Hathaway, “Refugee and Asylum,” in *Foundations of International Migration Law*, ed. oleh B. Opeskin, Perruchoud, dan Redpath-Cross, Cambridge: Cambridge University Press, (2012), hlm. 193.

23 International Organization for Migration, “the Principle of Non-Refoulement,” *International Migration Law: Information Note*, hlm. 4.

24 Ibid.

25 Richard Barnes, “Refugee Law at Sea,” *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 53 (2004), hlm. 67.

26 Killian S. O'Brien, “Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem,” *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 3.No. 2 (2011), hlm. 728-729.

penerapan prinsip *non-refoulement* pada suatu wilayah tertentu saja. Ketidakhadiran pembatasan tersebut, dapat diasumsikan bahwa Pasal 33 diterapkan dimana saja negara anggota melaksanakan yurisdiksi negaranya terhadap pencari suaka atau pengungsi; *Kedua*, Pasal 33 (1) menyebutkan bahwa “*a refugee shall not be returned in any manner whatsoever*”. Hal ini menggambarkan keluasan rumusan akan tindakan yang harus dilakukan dalam mencegah terjadinya pemulangan atau *refouler* terhadap pengungsi, dengan tidak membatasi wilayah teritorial negara anggota saja; *Ketiga*, berdasarkan tujuan perlindungan hak asasi manusia (HAM) dan jaminan terhadap hak-hak fundamental, maka penerapan prinsip *non-refoulement* harus dimungkinkan seluas mungkin.

B. Perbuatan yang dilarang (*expel or return/refouler...in any manner whatsoever*)

Perbuatan yang dilarang oleh Pasal 33 (1) adalah *to expel* atau *to return*. Prinsip *non-refoulement* melarang negara untuk mengirim kembali seseorang ke negara dimana orang tersebut akan menghadapi penganiayaan atau penyiksaan yang bertentangan dengan kemanusiaan, namun tidak secara tegas mewajibkan negara untuk menerima pengungsi masuk ke wilayah mereka. Berdasarkan penafsiran terhadap tujuan prinsip *non-refoulement*, menjadi logis bagi negara untuk berkewajiban mengizinkan pengungsi untuk masuk dan tinggal sementara waktu di wilayah negara tersebut, selama ancaman tersebut masih terjadi di wilayah asalnya.²⁷ Namun demikian, dalam beberapa kondisi memungkinkan untuk melakukan solusi alternatif seperti memindahkan pengungsi ke negara ketiga yang aman bagi pengungsi, atau tempat aman lainnya yang berada di luar wilayah teritorial negara tersebut, seperti kedutaan ataupun pusat pengungsian regional. Apabila solusi alternatif ini tidak dapat dilakukan, maka menjadi kewajiban negara anggota untuk menerima pengungsi tersebut dalam wilayah negaranya, setidaknya untuk sementara waktu.²⁸

Kalimat *in any manner whatsoever* menunjukkan bahwa yang dilarang adalah setiap perbuatan *expel* atau *return/refouler*, dalam bentuk dan nama apapun, yang bertujuan memindahkan atau menolak, yang dapat menempatkan

²⁷ Kees Wouters, *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*, Antwerp: Oxford Portland, (2009), hlm. 569

²⁸ Committee Against Torture (CAT), *Aemei v. Switzerland*, No. 34/199, hlm. 11.

seseorang dalam risiko. Penjelasan formil terhadap bentuk tindakan tersebut tidak dipermasalahkan, baik dalam bentuk pengusiran (*expulsion*), deportasi (*deportation*), pemulangan (*return/refouler*), ataupun penolakan (*rejection*). Prinsip ini melarang pengusiran pengungsi dari yurisdiksi negara anggota dan melarang pemulangan pengungsi ke wilayah dimana kehidupan atau kebebasan mereka terancam. Kata '*return*' lebih menunjukkan tempat dimana pengungsi akan dipulangkan, sedangkan kata '*expel*' menunjukkan pada perlakuan terhadap pengungsi di wilayah negara tersebut karena tidak bisa dilakukan pengusiran tanpa berada di wilayah sebuah negara terlebih dahulu.²⁹

Beberapa ahli menyarankan agar prinsip *non-refoulement* tidak diterapkan pada kasus ekstradisi (*extradition*) atau bagi seseorang yang tidak memiliki hak masuk di perbatasan (*non-admittance at the frontier*). Hal tersebut disampaikan selama proses penyusunan rancangan Konvensi 1951, khususnya Pasal 33.³⁰

Ekstradisi tidak dapat dikecualikan dari maksud Pasal 33 karena isi pasal tersebut sudah sangat jelas dan tegas. Kalimat '*in any manner whatsoever*' menegaskan bahwa tidak ada celah untuk membatasi berlakunya prinsip *non-refoulement* ini, bahkan dalam Ayat (2) yang merupakan pengecualian dari penerapan prinsip *non-refoulement* juga tidak disebutkan pengecualian terhadap ekstradisi.³¹ Namun demikian, pembatasan dapat dilakukan terhadap kasus-kasus ekstradisi tertentu. Misalnya, seseorang sebagai tersangka kejahatan (non-politik) berat sudah tentu tidak akan mendapatkan keuntungan sebagai seorang pengungsi. Sedangkan seseorang yang terlibat dalam sebuah kasus kriminal (non-politik) ringan mungkin saja untuk diberikan suaka, tanpa harus memberikan status sebagai pengungsi.³²

Pengecualian lain yang disarankan oleh negara-negara adalah penolakan di daerah perbatasan bagi yang tidak memiliki hak masuk (*rejection at the frontier*). Walaupun Konvensi 1951 dan hukum internasional pada umumnya tidak mewajibkan pemberian suaka pada seseorang yang ditolak

29 Guy S. Goodwin-Gill, Op. Cit., 1993, hlm. 5.

30 the Discussion in the Refugee Convention 1951: the Travaux Preparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis, Cambridge: Cambridge University Press, (1995), hlm. 341-342.

31 Sir Elihu Lauterpacht & Daniel Bethlehem, Op. Cit., hlm. 112.

32 Guy S. Goodwin-Gill, Op. Cit., 1993, hlm. 91

masuk perbatasan karena tidak memiliki dokumen resmi, bukan berarti negara-negara bebas menolak seseorang di perbatasan tanpa alasan yang kuat, sedangkan orang tersebut sedang menghadapi risiko persekusi.³³ Artinya, walaupun negara tersebut tidak dapat memberikan suaka terhadap pengungsi tersebut, setidaknya tidak melakukan pemulangan ke wilayah persekusi. Negara tersebut dapat ikut dalam memindahkan pengungsi tersebut ke negara ketiga yang aman atau solusi lain, seperti memberikan perlindungan atau tempat pengungsian sementara waktu.³⁴

Dari pendapat di atas, jelas terlihat bahwa ekstradisi dan penolakan di perbatasan tidak dapat dijadikan alasan sebuah negara untuk melakukan tidak menerapkan prinsip *non-refoulement*, karena prinsip *non-refoulement* tidak sama dengan pemenuhan hak-hak fundamental dan perlindungan HAM, sebagaimana yang diatur dalam hukum internasional secara umum.

C. Pihak-pihak yang dilindungi (refugee)

Pasal 33 (1) menyebutkan pihak yang harus dilindungi sebagai *refugee* (pengungsi). Pertanyaan selanjutnya adalah, siapakah yang dimaksud dengan pengungsi tersebut? Pasal 1 (A) (2) Konvensi 1951 menjelaskan pengertian pengungsi sebagai: *“anyone who owing to well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country.”* Artinya, pengungsi adalah seseorang yang mengalami ketakutan yang beralasan akan persekusi karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politik, berada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat, atau karena ketakutan tersebut tidak mau memanfaatkan perlindungan negara itu, atau seorang yang tidak mempunyai kewarganegaraan dan karena berada di luar negara dimana ia sebelumnya biasanya bertempat tinggal, sebagai akibat peristiwa-peristiwa termaksud, tidak dapat atau, karena ketakutan tersebut, tidak mau kembali ke negara

33 Sir Elihu Lauterpacht & Daniel Bethlehem, Op. Cit., hlm. 113

34 Executive Committee, Conclusion No. 15 (XXX), 1979, paragraph (b). Executive Committee membuat catatan: “it is the humanitarian obligation of all coastal States to allow vessels in distress to seek haven in their waters and to grant asylum, or at least temporary refuge, to persons on board wishing to seek asylum.”

itu.

Penafsiran kata pengungsi tidak terbatas pada pengungsi yang telah mendapatkan pengakuan status secara formal, karena Pasal 33 tidak membatasi pengertian pengungsi sebagai pengungsi yang sudah mendapatkan status secara formal, melainkan juga termasuk pengungsi secara umum. Divisi perlindungan internasional berdasarkan permintaan Komite Eksekutif Panduan Pemerintahan mengeluarkan sebuah *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*.³⁵ Buku panduan ini menjelaskan:

*A person is a refugee within the meaning of the 1951 Convention as soon as he fulfils the criteria contained in the definition. This would necessarily occur prior to the time at which his refugee status is formally determined, Recognition of his refugee status does not therefore make him a refugee but declares him to be one. He does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee.*³⁶

Berdasarkan Konvensi 1951, ada beberapa kriteria yang dapat dijadikan standard untuk menentukan status pengungsi, yaitu:³⁷

1. Orang tersebut harus berada di luar negara asalnya;
2. Keberangkatannya dikarenakan sebuah risiko yang nyata;
3. Risiko yang menyebabkan penderitaan yang serius;
4. Sebagai akibat dari kegagalan negara dalam memberikan perlindungan;
5. Risiko ini berhubungan dengan perlindungan terhadap status sosial dan politik; serta
6. Orang tersebut harus dalam kondisi membutuhkan dan layak mendapatkan pertolongan.

Perluasan pengertian pengungsi juga terkandung dalam Pasal 31 Konvensi 1951, paragraph 2, yaitu:

35 UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention* (Jenewa, 2001). hlm. 16.

36 UNHCR, "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status," Revisi, 1992, paragraph 28.

37 James C. Hathaway, "Refugees and Asylum," in *Foundations of International Migration Law*, ed. oleh B. Opeskin, R. Perruchoud, dan J. Redpath-Cross (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), hlm. 183.

the Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of Article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence. (Terjemahan bebas: Negara-negara Pihak tidak dapat mengenakan hukuman pada para pengungsi, karena masuk atau keberadaannya secara tidak sah, yang datang langsung dari wilayah di mana hidup atau kebebasan mereka terancam dalam arti pasal 1, masuk ke atau berada di dalam wilayah Negara-negara Pihak tanpa izin, asalkan mereka segera melaporkan diri kepada instansi-instansi setempat dan menunjukkan alasan yang layak atas masuknya atau keberadaan mereka secara tidak sah itu.)

Meskipun pengertian pengungsi telah diperluas yang juga meliputi pencarian suaka dan imigran pada umumnya, namun pada praktiknya, penerapan prinsip *non-refoulement* membutuhkan penilaian fakta pada masing-masing kasus tersendiri. Hal ini sebagaimana disimpulkan dan disarankan oleh *Executive Committee*, sebagai berikut:

*as in the case of all requests for the determination of refugee status or the grant of asylum, the applicant should be given a complete personal interview by a fully qualified official and, whenever possible, by an official of the authority competent to determine refugee status.*³⁸

Namun demikian, penilaian terhadap kasus per kasus tidak harus mengurangi kewajiban untuk menerapkan prinsip *non-refoulement* terhadap gelombang massa yang akan masuk (*mass influx*) ke wilayah negara tersebut. Hal tersebut telah disampaikan oleh *Executive Committee* dalam *Conclusion No. 22 (XXXII)* Tahun 1981, yaitu:³⁹

1. *Asylum seekers forming part of such large-scale influx situations are often confronted with difficulties in finding durable solutions by way of voluntary repatriation, local settlement or resettlement in a third*

³⁸ Executive Committee, Conclusion No. 30 (XXXIV), 1983, paragraph (e)(i)

³⁹ Executive Committee, Conclusion No. 22 (XXXII), 1981, Paragraph 2-3 UNHCR, Conclusion Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees, 2009.

country. Large-scale influxes frequently create serious problems for States, with the result that certain States, although committed to obtaining durable solutions, have only found it possible to admit asylum-seekers without undertaking at the time of admission to provide permanent settlement of such persons within their borders.

- 2. It is therefore imperative to ensure that asylum-seekers are fully protected in large-scale influx situations, to reaffirm the basic minimum standards for their treatment pending arrangements for a durable solution, and to establish effective arrangements in the context of international solidarity and burden-sharing for assisting countries which receive large numbers of asylum-seekers.*

Jumlah pengungsi yang banyak (*mass influx*) seharusnya diberikan ijin untuk mendapatkan status sebagai pengungsi di negara pertama. Namun apabila negara tersebut tidak dapat memenuhinya, setidaknya dapat diberikan perlindungan sementara dan memenuhi hak-hak dasar pengungsi tersebut, tanpa diskriminasi ras, agama, pendapat politik, kebangsaan, negara ataupun keterbatasan fisik mereka. Dalam hal ini, prinsip *non-refoulement* tetap harus diutamakan.

IOM menegaskan bahwa prinsip *non-refoulement* harus diterapkan sebagaimana International Covenant for the Protection of Civil and Political Rights (ICCPR), yang menyebutkan:

The enjoyment of Covenant rights is not limited to citizens of States Parties but must also be available to all individuals, regardless of nationality or statelessness, such as asylum seekers, refugees, migrant workers and other persons, who may find themselves in the territory or subject to the jurisdiction of the State Party.⁴⁰

Prinsip *non-refoulement* memberikan perlindungan dari pelanggaran hak-hak asasi manusia juga berlaku terhadap setiap orang atau individu yang berada di bawah yurisdiksi negara anggota, termasuk migran secara umum, terlepas dari statusnya sebagai pengungsi atau bukan, sudah memasuki

40 UN CCPR, "the Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant," General Comment No. 31, U.N. Doc.CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), hlm. 10.

wilayah sebuah negara atau belum.⁴¹ Penerapan perlindungan prinsip *non-refoulement* terhadap pengungsi tidak bergantung pada kesanggupan negara untuk memberikan status pengungsi atau tidak. Hal tersebut telah diputuskan dalam beberapa kasus terkait tidak diterapkannya prinsip *non-refoulement* oleh beberapa negara.⁴² IOM membedakan pengertian orang-orang yang melakukan migrasi atau perpindahan dalam tiga kategori, yaitu:

Tabel 1: Perbedaan Pencari Suaka, Pengungsi, dan Imigran Ilegal Menurut IOM

No.	Istilah	Pengertian
1	Pencari Suaka	Seseorang yang mencari perlindungan (suaka) sebagai pengungsi dan menunggu keputusan terkait permohonan status pengungsi mereka berdasarkan hukum nasional dan hukum internasional
2	Pengungsi	Ada dua jenis pengungsi: <i>a. Refugee as a mandate person:</i> Seseorang yang memenuhi kriteria pengungsi sebagaimana diatur dalam Piagam Mahkamah PBB dan memenuhi syarat untuk menerima perlindungan PBB, terlepas apakah orang tersebut warganegara anggota Konvensi 1951/Protokol 1967 atau bukan; atau terlepas hukum negara penerima mengakuinya atau tidak.

⁴¹ International Organization for Migration, “the Principle of Non-Refoulement.” Op. Cit., hlm. 3

⁴² European Court of Human Rights (ECtHR), *Ahmed v. Austria*, No. 25964/, hlm. 42-47; Committee Against Torture (CAT), *Mutombo v. Switzerland*, No. 13/199, hlm. 2-9; Center for Civil and Political Rights (CCPR), *Hamida v. Canada*, 2010, No. 1544/2, hlm. 8-9.

		<p><i>b. Refugee as a recognized person:</i></p> <p>Seseorang karena alasan ketakutan akan ancaman penganiayaan karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial politik tertentu, berada di luar negaranya dan tidak ingin mendapatkan perlindungan dari negara asalnya tersebut karena alasan ketakutan terhadap ancaman persekusi; atau</p> <p>Seseorang yang tidak memiliki kewarganegaraan dan berada di luar negeri asal atau tempat tinggalnya terdahulu, dan tidak mungkin kembali ke negara asal atau tempat tinggalnya tersebut karena adanya ketakutan akan ancaman persekusi.</p>
3	Imigran Ilegal/irreguler	Seseorang yang masuk ke suatu negara secara ilegal atau karena visanya kadaluarsa, dan orang tersebut tidak memiliki status hukum dalam hal ijin transit atau ijin tinggal sementara di negara tersebut.

Tempat-tempat larangan pemulangan (to the frontiers of territories)

Penafsiran terhadap kalimat *to the frontiers of territories* tidak hanya merujuk pada tempat tinggal atau negara asal (*country of origin*) pengungsi atau pencari suaka.⁴³ Penggunaan kata *territories* (wilayah) dalam arti jamak menunjukkan lebih dari satu jenis wilayah. Ini menunjukkan bahwa pemulangan di perbatasan dilarang terhadap setiap wilayah, dimana pengungsi tersebut berisiko menghadapi persekusi, baik di negara asalnya maupun di wilayah lain tempat pengungsi tersebut berada sebelumnya. Contohnya seseorang berwarga negara Indonesia (WNI) yang sedang bermukim di Sudan, kemudian mendapatkan persekusi disana, maka WNI tidak boleh dipulangkan kembali ke Sudan oleh negara anggota.

⁴³ Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem. Op. Cit., hlm. 121

Hal yang perlu dicatat adalah penggunaan kata *territories* (wilayah) tidak sama dengan kata *countries* atau *states* (negara).⁴⁴ Hal ini menegaskan bahwa status hukum dari tempat bukanlah permasalahan yang relevan untuk dibahas. Hal yang paling penting adalah tempat tersebut menimbulkan risiko bagi pengungsi atau tidak. Selain melarang pemulangan ke wilayah negara asal, prinsip *non-refoulement* juga melarang pemindahan pengungsi ke negara ketiga, yang patut diduga, akan memulangkan mereka ke negara asalnya. Proses ini dikenal dengan istilah *indirect refoulement*. *Human Rights Committee* telah menyatakan bahwa:

*Obligation not to extradite, deport, expel or otherwise remove a person from their territory, where there are substantial grounds for believing that there is a real risk of irreparable harm [...] either in the country to which removal is to be effected or in any country to which the person may subsequently be removed.*⁴⁵

Beberapa organisasi internasional juga berpendapat bahwa larangan pemulangan juga berlaku kepada negara yang pemerintahannya dapat mengusir, memulangkan, atau mengekstradisi pengungsi ke wilayah persekusi.⁴⁶ Intinya, pengungsi dapat dikirimkan ke negara ketiga sebagai solusi alternatif, namun dengan pertimbangan bahwa negara ketiga tersebut aman bagi jiwa dan kebebasan mereka. Pasal 33 (1) harus ditafsirkan bahwa pelarangan pengusiran, pemulangan ataupun pemindahan pengungsi perlu dilakukan terhadap wilayah atau negara dimana pengungsi berisiko persekusi secara langsung (*direct refoulement*) ataupun ke wilayah atau negara yang berpeluang untuk melakukan pengusiran, pemulangan, atau pemindahan ke negara berisiko persekusi (*indirect refoulement*).

44 Ibid. hlm. 122

45 UN CCPR. Op. Cit., hlm. 12

46 Committee Against Torture (CAT), General Comment No. 1: Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22 (Refoulement and Communications), A/53/44, Annex IX, 1997; Committee Against Torture (CAT), S.M.R. dan M.M.R. v. Sweden, 1999, No. 103/19, hlm. 9.

D. Ancaman terhadap jiwa dan kebebasan dan sifat-sifat ancaman (where his life or freedom would be threatened, on account of his race, religion, nationality, membership of a particular sosial group or political opinion)

Prinsip *non-refoulement* diwajibkan karena kondisi pengungsi yang menghadapi ancaman terhadap jiwa dan kebebasannya. Standard untuk menetapkan prinsip *non-refoulement* bergantung pada ancaman atas hak-hak pengungsi tersebut yang akan dilanggar apabila pengungsi tersebut dipulangkan ke negara asal atau diusir dari negara penerima. Pengungsi tersebut harus memiliki ketakutan yang beralasan kuat akan terjadinya persekusi.⁴⁷ Kalimat '*where his life or freedom would be threatened*' (dimana hidup atau kebebasannya terancam) dalam Pasal 33 (1) harus dibaca sebagai tempat dimana pengungsi memiliki '*well-founded fear of being persecuted*' (ketakutan yang beralasan terhadap persekusi).⁴⁸

Executive Committee juga menetapkan standard untuk menilai jaminan terhadap keamanan fisik pengungsi dan perlindungan dari bahaya penyiksaan.⁴⁹ Perkembangan dalam bidang hukum HAM ikut memperluas pengertian tentang ancaman yang dihadapi pengungsi. Larangan pemulangan dilakukan apabila terdapat risiko nyata (*real risk*) penyiksaan, kekejaman, perbuatan tidak manusiawi atau merendahkan martabat, atau penghukuman (*real risk of torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*).

The Human Rights Committee menggunakan standard '*real risk*' ini sebagai penilaian akan adanya ancaman terhadap pengungsi.⁵⁰ Ancaman risiko tersebut menjadi dasar diwajibkannya prinsip *non-refoulement*. Unsur obyektif dalam pengertian pengungsi dapat dikutip dari komentar UNHCR, yang berbunyi:

47 International Organization for Migration, "the Principle of Non-Refoulement." Op. Cit., hlm. 3

48 Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem., Op. Cit., hlm. 123

49 Executive Committee, Conclusion No. 29 (XXXIV), 1983, hal. para. (b); Executive Committee, Conclusion No. 79 (XLVII), 1996; Executive Committee, Conclusion No. 81 (XLVIII), 1997.

50 Center for Civil and Political Rights (CCPR), A.R.J. v. Australia, 1997, No. 692/19, hlm. 6; Center for Civil and Political Rights (CCPR), G.T. v. Australia, 1997, No. 706119, hlm. 8.

In general, the applicant's fear should be considered well-founded if he can establish, to a reasonable degree, that this continued stay in his country of origin has become intolerable to him for the reasons stated in the definition, or would for the same reasons be intolerable if he returned there.⁵¹

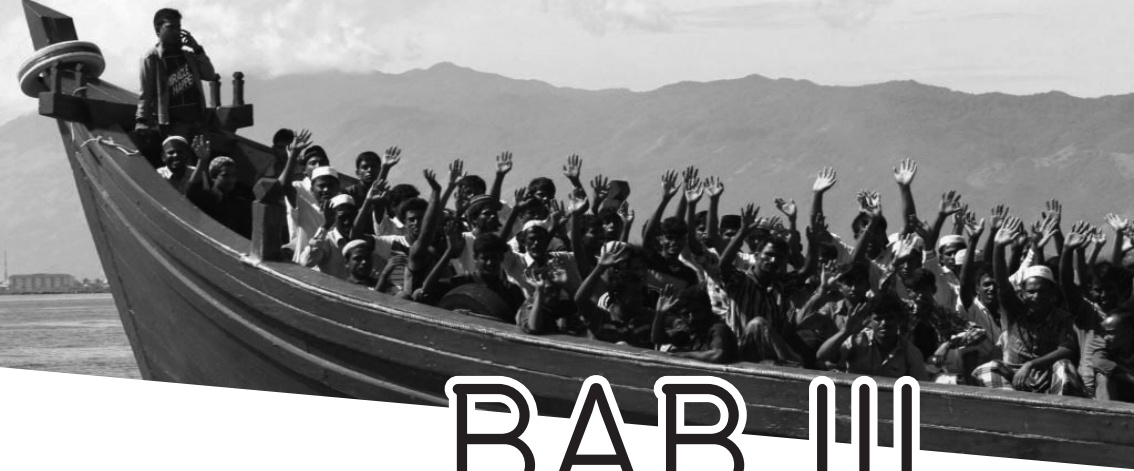
Penentuan adanya risiko nyata pelanggaran HAM juga dapat dipertimbangkan dari pernyataan-pernyataan tentang keadaan nyata di negara tersebut, laporan-laporan dari *Non-Governmental Organization* (NGO) maupun *International Organization* (IO), Laporan Forensik Kesehatan, dan kisah-kisah personal orang-orang yang pernah berada di negara tersebut.⁵² Standar risiko nyata ini harus dilihat dari perspektif HAM negara penerima dan pandangan personal seseorang berdasarkan lingkungannya.⁵³

Kesimpulannya, ancaman terhadap jiwa dan kebebasan dapat dibagi dalam tiga jenis, yaitu: (a) adanya alasan kuat persekusi; (b) menghadapi risiko nyata akan penyiksaan, kekejaman, perbuatan tidak manusiawi atau merendahkan martabat, atau penghukuman; (c) menghadapi ancaman lain terhadap jiwa, integritas fisik, atau kemerdekaan. Adapun sifat ancaman terhadap jiwa dan kebebasan tersebut harus didasarkan pada ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pendapat politik.

51 UNHCR, "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status." Op. Cit., para. 42.

52 Center for Civil and Political Rights (CCPR), No. 1544/2. Op. Cit., hlm. 8

53 European Court of Human Rights (ECtHR), Omar Othman v. the United Kingdom, 2012, No. 8139/0, hlm. 187.



BAB III

PENGECEUALIAN PRINSIP NON-REFOULEMENT

Konvensi 1951 tidak menjamin pelaksanaan perlindungan dan prinsip *non-refoulement* secara mutlak. Walaupun pada awal pembahasan rancangan Konvensi 1951, *Committee Ad hoc* tidak mengajukan pengecualian, namun isi Pasal 33 (2) Konvensi 1951 menyebutkan:

1. *The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgement of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.* (Terjemahan bebas: Namun, keuntungan dari ketentuan ini tidak boleh diklaim oleh pengungsi di mana terdapat alasan-alasan yang layak untuk menganggap sebagai bahaya terhadap keamanan negara di mana ia berada, atau karena telah dijatuhi hukuman oleh putusan hakim yang bersifat final atas tindak pidana sangat berat ia merupakan bahaya bagi masyarakat negara itu.)

Pengecualian prinsip *non-refoulement* dibatasi dalam konteks individu, dan apakah diabenar-benar menghadapi risiko nyata akan dipertimbangkan oleh otoritas negara setempat. Kalimat '*reasonable grounds*' ditafsirkan oleh salah seorang perwakilan pada Konferensi 1951 yang mengizinkan negara anggota untuk menentukan apakah orang tersebut memiliki landasan yang cukup sebagai pengungsi yang berbahaya dan apakah bahaya tersebut sebanding dengan pemulangannya ke negara asalnya.¹ Pasal 33 (2) tidak mengidentifikasi jenis atau bentuk perbuatan yang dapat mengganggu keamanan nasional (*national security*) dan memberikan peluang kepada negara penerima untuk menafsirkannya.²

Pengecualian terhadap penerapan prinsip *non-refoulement* ini menimbulkan kontroversi. Konvensi 1951 disusun oleh Committee Ad hoc yang disidangkan oleh the United Nations Economic and Social Council (UN-ESCOR) pada tahun 1949.³ Ketika Komite bersidang pada tahun 1950 dan merumuskan rancangan Konvensi, prinsip *non-refoulement* dianggap sebagai prinsip yang fundamental sehingga tidak diberikan pengecualian penerapannya. Perwakilan Amerika Serikat menegaskan:

*whatever the case might be...he must not be turned back... No consideration of public order should be allowed to overrule that guarantee, for if the State concerned wished to get rid of the refugee at all costs, it could send him to another country or place him in an internment camp.*⁴

Beberapa pertimbangan kemudian memasukkan Pasal 33 (2) dengan penafsiran yang sangat sempit. Pasal 33 (2) dapat ditafsirkan bahwa seorang pengungsi dapat dipulangkan (*refouler*) atas dua alasan, yaitu: *pertama*, dalam kasus yang mengancam keamanan nasional (*national security*) negara penerima; *kedua*, dalam kasus sifat kejahatan yang dilakukan dan menimbulkan bahaya bagi masyarakat setempat (*danger*

1 UN doc. A/CONF.2/SR.16, (1951), para. 8

2 Alice Farmer, "Non-Refoulement and Jus Cogens: Limiting Anti-Terror Measures That Threaten Refugee Protection," *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 23.1 (2008), hlm. 9.

3 Economic and Social Council (ESCOR), Resolution 248B (IX) UN. Doc. E/1553, hlm. 60; Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem, *Op. Cit.*, hlm. 98-99; Guy S. Goodwin-Gill dan Jane McAdam., *Op. Cit.*, hlm. 119-120

4 Committee Ad Hoc, "Statelessness and Related Problems," in Summary Record of the Twentieth Meeting UN. Doc. E/AC.32/SR.20, para. 60.

to the community).⁵

Pengecualian karena kehadiran pengungsi atau pencari suaka di suatu negara dapat menjadi ancaman bagi keamanan nasional (*national security*) merupakan rumusan yang memiliki makna yang sangat luas. Penafsiran tentang ancaman bagi keamanan nasional merupakan kewenangan pemerintah setempat sebagai pemegang kedaulatan negara. Namun indikator yang paling penting adalah harus terdapat temuan atau bukti secara individu bahwa pengungsi tersebut menimbulkan atau akan menimbulkan bahaya bagi negara penerima, dimana bahaya tersebut harus sangat serius dan harus mengancam keamanan nasional negara penerima.⁶ Penilaian tentang adanya ancaman bagi keamanan nasional oleh negara setempat harus dilakukan secara kasus per kasus, dan harus didasari oleh itikad baik (*good faith*).⁷ Bagi Indonesia, keamanan tidak hanya dalam konteks keamanan internal suatu negara, namun juga dalam sistem keamanan pangan, kesehatan, keuangan, dan perdagangan.⁸

Klausula pengecualian tentang kehadiran pengungsi atau pencari suaka yang telah melakukan kejahatan yang serius sehingga keberadaan mereka di suatu negara telah membahayakan masyarakat dan menimbulkan gangguan bagi ketertiban umum (*public order*), harus diyakinkan dengan sebuah putusan final bahwa orang tersebut telah melakukan kejahatan berat.⁹ Selain itu, bukan hanya disyaratkan pengungsi tersebut telah melakukan kejahatan berat, namun juga harus dapat dibuktikan bahwa pengungsi tersebut menimbulkan dampak yang berbahaya bagi masyarakat setempat, baik pada saat itu maupun di masa yang akan datang.¹⁰

Ancaman dapat bersifat terencana maupun residual. Ancaman terencana dapat berupa subversi, yaitu menggulingkan pemerintahan yang sah dan sedang berkuasa, pemberontakan dalam negeri maupun infiltrasi atau penyusupan, sabotase dan

5 UNHCR, "UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement," UNHCR, 1997 <<http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>> [diakses 28 September 2015].

6 Atle Grahl-Madsen, "Commentary on the Refugee Convention 1951," in *Commentary to Article 33* (UNHCR, 1997), hlm. 327; Paul Weis, "Commentary on the Refugee Convention 1951," in *Commentary to Article 33* (UNHCR, 1997), hlm. 343.

7 *Ibid.*, hlm. 233.

8 Jun Justinar, *Op. Cit.*, hlm. 21.; Judith Ann Tickner, "Revisioning Security," in *International Relations Theory Today*, ed. oleh Ken Booth dan Steve Smith (London, 1994), hlm. 180.

9 Sigit Riyanto, "Prinsip Non-Refoulement dan Relevansinya Dalam Sistem Hukum Internasional," *Mimbar Hukum*, Vol. 22.No. 3 (2010), hlm. 447.

10 Atle Grahl-Madsen., *Op. Cit.*, hlm. 233.

invasi ke wilayah negara lain. Sedangkan ancaman residual adalah berbagai keadaan dalam masyarakat yang merupakan kerawanan ekonomi, sosial, dan politik yang apabila tidak ditangani secara tuntas pada waktunya, akan memicu kerusuhan yang dapat dipergunakan oleh unsur-unsur subversi atau pemberontakan untuk kepentingannya.¹¹

Klausula pengecualian ini dirumuskan dalam Pasal 1D, 1E, dan 1F Konvensi 1951 dan berlaku bagi golongan orang berikut ini:

1. Orang-orang yang menerima perlindungan atau bantuan dari badan-badan PBB yang selain UNHCR;
2. Orang yang memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan hak dan kewajiban yang dimiliki warga negara tempatnya tinggal; dan
3. Orang-orang yang oleh pertimbangan-pertimbangan khusus telah dianggap melakukan pelanggaran terhadap perdamaian, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan pidana non-politis, ataupun tindakan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip-prinsip PBB.

Pasal 1D Konvensi 1951, berbunyi:

This convention shall not apply to persons who are at present receiving from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance. When such protection or assistance has ceased for any reason, without the position of such persons being definitively settled in accordance with the relevant resolutions adopted by the General Assembly of the United Nations, these persons shall ipso facto be entitled to the benefits of this Convention.

Pasal 1E Konvensi 1951 menyebutkan bahwa, “this convention shall not apply to a person who is recognized by the competent authorities of the country in which he has taken residence as having the rights and obligations which are attached to the possession of the nationality of that country.”

11 Judith Ann Tickner., hlm. *Loc. Cit.*; Sjaafroedin Bahar, *Pendidikan Pendahuluan Bela Negara Tahap Lanjutan* (Jakarta: Intermedia, 1997)., hlm. 68.

Pengecualian pada Pasal 33 (2) sebenarnya tumpang tindih dengan pengaturan Pasal 1F Konvensi 1951, yang berbunyi:

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

- (a) *He has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crime;*
- (b) *He has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee;*
- (c) *He has been guilty of acts contrary to the purpose and principles of the United Nations.*

Terjemahan bebas:

Ketentuan-ketentuan Konvensi ini tidak akan berlaku bagi seseorang yang mengenai dirinya terdapat alasan-alasan serius untuk dianggap bahwa:

- (a) *Ia telah melakukan tindakan pidana terhadap perdamaian, tindak pidana perang, atau tindak pidana terhadap kemanusiaan, sebagaimana didefinisikan dalam instrumen-instrumen internasional yang dibuat untuk menetapkan ketentuan mengenai tindak-tindak pidana termaksud;*
- (b) *Ia telah melakukan tindakan pidana non-politis yang serius di luar negara pengungsian sebelum ia diterima masuk ke negara itu sebagai pengungsi;*
- (c) *Ia telah dinyatakan bersalah atas perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa.*

Pasal 1F(b) menetapkan bahwa Konvensi 1951 tidak dapat diterapkan kepada siapa saja yang telah melakukan kejahatan non-politik yang serius di luar negara sebelum orang tersebut diterima sebagai pengungsi di negara tersebut. Sebaliknya Pasal 33 (2) menyebutkan prinsip *non-refoulement* tidak

dapat diminta oleh seorang pengungsi yang telah melakukan kejahatan serius tertentu, yang menimbulkan bahaya bagi masyarakat di negara yang ditempatinya. Maksudnya, Pasal 1F (b) menunjukkan kejahatan yang dilakukan di luar wilayah negara sebelum penerimaan, sedangkan Pasal 33 (2) tidak menjelaskan kapan dan dimana kejahatan tersebut dilakukan, melainkan hanya menyebutkan dampaknya terhadap masyarakat setempat. Pasal 1F mensyaratkan alasan yang serius untuk mempertimbangkan seseorang telah melakukan tindakan jahat, sedangkan Pasal 33 (2) hanya mensyaratkan dasar yang logis (*reasonable grounds*) untuk menilai seorang pengungsi berbahaya terhadap keamanan nasional atau tidak.¹²

Seseorang yang telah melakukan satu atau beberapa kejahatan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip-prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dapat juga dikategorikan berbahaya terhadap keamanan negara pengungsian dan menjadi pengecualian dalam menerapkan prinsip *non-refoulement*. Beberapa pengamat juga mulai memasukkan tindakan terorisme sebagai pengecualian prinsip ini.¹³

Asas proporsionalitas perlu dilakukan dalam memutuskan untuk memulangkan seseorang yang dianggap masuk dalam kategori pengecualian perlindungan prinsip *non-refoulement*. Paul Weis menyampaikan tentang asas proporsionalitas dalam perumusan rancangan Konvensi 1951 sebagai berikut:

*The principle of proportionality has to be observed, that is, in the words of the UK representative at the Conference, whether the danger entailed to the refugee by expulsion or return outweighs the menace to public security that would arise if he were permitted to stay.*¹⁴

Paul Weis menyebutkan bahwa syarat proporsionalitas harus mempertimbangkan beberapa faktor, seperti:

- (a) *The seriousness of the danger posed to the security of the country;*
- (b) *The likelihood of that danger being realized and its*

12 Alice Farmer, Op. Cit., hlm. 11

13 Sekretaris Jenderal PBB, Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, UN. Doc. A/62/263, 2007., para. 65

14 Paul Weis, "Commentary on the Refugee Convention 1951.", Op. Cit., hlm.

- imminence;*
- (c) *Whether the danger to the security of the country would be eliminated or significantly alleviated by the removal of the individual concerned;*
 - (d) *The nature and seriousness of the risk to the individual from refoulement;*
 - (e) *Whether other avenues consistent with the prohibition of refoulement are available and could be followed, whether in the country of refugee or by the removal of the individual concerned to a safe third country.*

Pada kesimpulannya, maksud dan tujuan Konvensi 1951 untuk melindungi pengungsi, dan sifat dasar prinsip *non-refoulement* harus dipertimbangkan secara utuh dalam menafsirkan klausula pengecualian terhadap penerapan prinsip *non-refoulement*, dan dapat ditafsirkan secara tegas. Tindakan pemulangan harus dilakukan sebagai upaya terakhir (*ultima ratio*) dalam menghadapi beberapa kasus tertentu dengan pertimbangan yang sangat mendasar.

Alasan-alasan pada klausula pengecualian ini dapat saja digunakan oleh negara-negara untuk melakukan pemulangan. Namun yang perlu ditegaskan adalah, klausula pengecualian terhadap penerapan prinsip *non-refoulement* ini, tidak serta merta membuat negara berhak untuk mengembalikan orang-orang yang dikecualikan tersebut ke negara yang mengancam keselamatan jiwa dan kebebasannya.¹⁵ Tindakan yang dapat dilakukan oleh suatu negara terhadap pengungsi atau pencari suaka yang tersebut dalam klausula pengecualian adalah melakukan pengusiran (*expulsion*) dari wilayah negara tersebut.¹⁶

Pengusiran terhadap orang-orang yang termasuk dalam klausula pengecualian di atas, dapat dilakukan dengan memperhatikan beberapa hal, yaitu: *Pertama*, keputusan suatu negara untuk melakukan tindakan pengusiran terhadap pengungsi atau pencari suaka dari wilayahnya tersebut bersifat kasuistik dan didasarkan pada suatu pertimbangan dan proses hukum yang ketat dan dapat dipertanggungjawabkan.¹⁷ Proses hukum yang ketat dan dapat dipertanggungjawabkan untuk sampai pada suatu keputusan untuk melakukan tindakan

15 Guy S. Goodwin-Gill dan Jane McAdam., *Op. Cit.*, hlm. 139-140.

16 Sigit Riyanto., hlm. 446.

17 *Ibid.*, hlm. 447.

pengusiran harus disertai juga dengan penghormatan terhadap prinsip-prinsip umum hukum hak asasi manusia.¹⁸ *Kedua*, dalam melakukan tindakan pengusiran tersebut, suatu negara harus mengusahakan bahwa pengungsi atau pencari suaka yang diwajibkan keluar dari wilayahnya tersebut dapat diterima di negara ketiga yang aman.¹⁹ Arus pengungsi dalam jumlah besar dapat dimaklumi akan dapat membebankan perekonomian, mengubah keseimbangan etnis, menjadi sumber konflik, yang bahkan dapat mengakibatkan kekacauan politik tingkat lokal maupun nasional di suatu negara. Suatu negara berada dalam keadaan aman selama bangsa itu tidak dapat dipaksa untuk mengorbankan nilai-nilai yang dianggap penting dan jika dapat menghindari perang.²⁰

18 Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem, "United Nations High Commissioner for Refugees," 2001 <<https://doi.org/10.1002/9781444351071.wbeghm557>>, Op. Cit., hlm. 89; Guy S. Goodwin-Gill dan Jane McAdam., Loc. Cit.

19 Sigit Riyanto.

20 Sjaafroedin Bahar., *Loc. Cit.*



BAB IV

Sejarah dan Perkembangan Prinsip **NON-REFOULEMENT**

Perlindungan terhadap pengungsi terus mengalami perubahan dan perkembangan. Pengertian pengungsi yang pada awalnya hanya dimaksudkan untuk kelompok orang yang secara hukum tidak memiliki negara, kemudian bergeser kepada kelompok orang yang secara fakta dicabut hak-hak kewarganegaraannya, bahkan sekarang diperluas kepada seseorang yang melarikan diri dari ketidakadilan yang dialami di negara asalnya.¹

Perubahan bukan saja terjadi pada pengertian dan ruang lingkup pengungsi, melainkan juga terjadi pada hak-hak yang dijamin bagi pengungsi juga semakin hari semakin luas dan berkembang sesuai dengan perjanjian internasional yang terus dibentuk oleh negara-negara. Kedudukan prinsip *non-refoulement* merupakan salah satu hal yang menjadi perhatian penting dalam sejarah perkembangan perlindungan pengungsi.

Prinsip *non-refoulement* adalah prinsip yang melarang untuk mengembalikan seseorang ke wilayah yang berisiko terhadap jiwa dan kebebasannya. Ada beberapa sumber yang menjelaskan tentang sejarah keberadaan prinsip *non-*

1 James C. Hathaway, "The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950," *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 33.No. 2 (1984), hlm. 348.

refoulement dalam sistem hukum internasional. Menurut Tamás Molnár, prinsip ini awalnya dikenal dalam sejarah hubungan kerja antara pengacara internasional dengan masyarakat internasional.² Sedangkan menurut Goodwin-Gill, prinsip *non-refoulement* berawal dari persetujuan (*agreement*) formal di masa lalu, antar penguasa (*sovereigns*) yang melakukan pertukaran untuk pelaku kejahatan *subversive*, pemberontak, atau pengkhianat negara.³

Pada awal hingga pertengahan Abad ke-19, konsep suaka dan prinsip non-ekstradisi terhadap oposisi politik mulai muncul, sebagai pertimbangan perlindungan yang sudah semestinya disetujui oleh pemegang kedaulatan teritorial. Pada saat itu, prinsip non-ekstradisi merupakan reaksi terhadap orang-orang yang meninggalkan wilayahnya, yang biasanya dikuasai oleh penguasa yang zalim, yang menganggap orang-orang tersebut patut untuk diberi perlindungan. Pada 1892 *Geneva Session of the Institute of International Law*, dirumuskan bahwa seorang pengungsi tidak seharusnya diusir untuk dikirimkan ke negara lain, kecuali sudah ada jaminan akan keamanan si pengungsi tersebut di negara tujuan.⁴

Setelah Perang Dunia Pertama, praktik internasional mulai semakin mengenal prinsip larangan pemulangan pengungsi, dan baru pada tahun 1933, larangan pemulangan pengungsi ke negara asalnya mulai muncul dalam hukum perjanjian internasional. Larangan tersebut diatur dalam 1928 *Arrangement, Recommendation No. 7*, negara-negara mengadopsi rekomendasi yang berbunyi: “*that measures for expelling foreigners or for taking such other action against them be avoided or suspended in regard to Russian and Armenian refugees in cases where the person concerned is not in a position to enter a neighbouring country in a regular manner.*” Namun demikian, rekomendasi ini tidak berlaku terhadap pengungsi yang masuk ke sebuah negara secara sengaja melanggar hukum nasional negara tersebut.⁵

2 Tamás Molnár, “The Principle of Non-Refoulement under International Law: Its Inception and Evolution in a Nutshell,” *Corvinus Journal of International Affairs*, Vol. 1.No. 1 (2016). hlm. 51.

3 Guy S. Goodwin-Gill, *The Principle of Non-Refoulement: Its Standing and Scope in International Law*. Op. Cit. hlm. 6

4 *Règles Internationales sur l’admission et l’expulsion des étrangers 1892*, Article 16, sebagaimana dikutip oleh Tamás Molnár, dalam “The Principle of Non-Refoulement under International Law: Its Inception and Evolution in a Nutshell,” *Corvinus Journal of International Affairs*, Vol. 1.No. 1 (2016), Loc. Cit.

5 1928 *Arrangement, Recommendation No. 7*, 89 LNTS no. 2005. Goodwin-Gill

Pasal 3 Konvensi tentang Status Internasional Pengungsi 1933 menyatakan: *“the contracting parties undertook not to remove the resident refugees or keep them from their territory, by application of police measures, such as expulsions or non-admittance at the frontier (refoulement), unless dictated by national security or public order.”*⁶ Lebih lanjut, paragraph 2 menyebutkan, *“each state undertook in any case not to refuse entry to refugees at the frontiers of their countries of origin.”*⁷ Konvensi ini hanya diratifikasi oleh 8 (delapan) negara, 3 (tiga) diantaranya melakukan reservasi dan deklarasi terkait kompetensi kedaulatan negaranya terhadap pengusiran, sedangkan Inggris langsung keberatan terhadap prinsip larangan penolakan di perbatasan.⁸

Sebelum tahun 1950-an, prinsip *non-refoulement* belum menjadi bagian dari praktik hukum internasional. Kebutuhan akan prinsip yang melindungi mulai muncul dan mulai dirumuskan untuk menyusun prinsip formal *non-refoulement*.⁹ Negara-negara mulai mengkhawatirkan dampak pengungsian terhadap kedaulatan negara mereka.¹⁰ Negara-negara lebih fokus pada berkurangnya kedaulatan mereka terhadap pengakuan orang asing, yang akan meluas menjadi kewajiban negara untuk menerima orang asing tersebut di negaranya.¹¹ Walaupun pada praktiknya, banyak negara-negara yang meyakini bahwa terdapat kewajiban moral untuk menerima pengungsi dan tidak memulangkan mereka, namun hal tersebut dilakukan secara insidental atau kasus-kasus tertentu saja.¹²

Perjanjian tentang pengungsi dari Jerman pada tahun 1936 dan 1938 juga mengandung pembatasan pengusiran atau pemulangan. Pasal 4 Perjanjian 1936 tentang Pengungsi Jerman ditandatangani oleh tujuh negara.¹³ Sedangkan Pasal

dan McAdam. Op. Cit., hlm. 202-203

6 the Convention relating to the International Status of Refugees, 159 LNTS no. 3663, 1933. para. 1

7 Ibid. para. 2

8 Guy S. Goodwin-Gill, The Principle of Non-Refoulement: Its Standing and Scope in International Law. Op.Cit., hlm. 7

9 Ibid., hlm. 9

10 Robert L. Newmark, “Non-Refoulement Run Afoul: The Questionable Legality of Extraterritorial Repatriation Programs,” Washington University Law Review, Vol. 71 (1993) <<http://digitalcommons.law.wustl.edu/lawreview/vol71/iss3/9>>. hlm. 837

11 Ibid. hlm. 838

12 Goodwin-Gill dan McAdam. Op. Cit., hlm. 119

13 Provisional Arrangement concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 1936, 171 LNTS no. 3952.

5 Konvensi tentang Status Pengungsi dari Jerman, yang hanya diratifikasi oleh tiga negara juga merumuskan hal yang sama.¹⁴ Terdapat sedikit perbedaan dalam pengaturannya, dimana pengungsi yang diharapkan meninggalkan negara anggota diberikan waktu untuk melakukan persiapan. Sedangkan untuk pengungsi yang sudah menetap tidak diusir atau dipulangkan dengan alasan keamanan nasional atau ketertiban umum. Perhatian utama pada saat itu adalah pengaturan terkait peningkatan administrasi untuk memfasilitasi integrasi lokal dan penempatan pengungsi.

Kondisi kekacauan setelah Perang Dunia Ke-Dua (PD II) menjadi landasan bagi PBB untuk merumuskan kembali prinsip larangan pemulangan atau pengusiran tersebut dalam hukum internasional. Jutaan orang yang mencari pengungsian setelah peperangan yang merusak semua infrastruktur dan fasilitas yang ada, akibat pertempuran selama enam tahun. Mereka mencari peluang untuk menetap di negara penerima. PBB mulai menerima prinsip *non-refoulement* pada Februari 1946, yang merupakan era baru dalam perlindungan pengungsi. PBB secara jelas menyebutkan dalam Resolusi 8 (1) tanggal 12 Februari 1946 bahwa, *“refugees or displaced persons who expressed valid objections to returning to their country of origin should not be compelled to do so by adopting a resolution in the UN General Assembly.”*¹⁵

Pada saat itu, konteks penerapan prinsip larangan pemulangan meluas dalam bidang hukum humaniter internasional. Prinsip tersebut dirumuskan dalam Pasal 45 Konvensi Jenewa Tahun 1949 tentang Perlindungan Orang Sipil dalam Masa Perang, yang berbunyi, *“Protected Persons shall not be transferred to a Power which is not a party to the Convention. In no circumstances shall a protected person be transferred to a country where he or she may have a reason to fear persecution for his or her political opinions or religious beliefs.”*¹⁶ Pada waktu itu juga dibentuk organisasi pengungsi internasional (*International Refugee Organization*) yang bertugas untuk menyelesaikan permasalahan pengungsi akibat PD II. Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia diproklamasikan

14 Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 1938, 191 LNTS no. 4461.

15 United Nations General Assembly, UN Resolution No. 8 (1), 1946.

16 Geneva Convention relative to the Protection of Civilians Persons in Time of War, 1949, Article 45.

yang mengakui hak untuk mencari dan menikmati suaka dari persekusi, dan PBB mulai memberikan perhatiannya pada instrumen dan lembaga hukum internasional yang baru.¹⁷

Pada tahun 1949 juga, *the United Nations Economic and Sosial Council* (ECOSOC) memutuskan membentuk Komite *Ad Hoc* untuk mempersiapkan konvensi sekaligus rancangan konvensi yang berkaitan dengan status internasional pengungsi dan orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan (*stateless persons*).¹⁸ Setelah melakukan dua kali pertemuan di New York pada bulan Januari-Februari dan Agustus 1950, Komite *Ad Hoc* tentang *Stateless Persons and Related Problems* memutuskan untuk fokus pada permasalahan pengungsi dan menyerahkan rancangan konvensinya.¹⁹ Pada bulan Agustus 1950, ECOSOC mengembalikan rancangan kepada Komite *Ad Hoc* yang telah dipertimbangkan oleh Majelis Umum, untuk ditelaah lebih lanjut dan difinalisasi Pembukaan (*Preamble*) dan definisi pengungsi.²⁰ Akhirnya, pada bulan Desember 1950, Majelis Umum memutuskan bersidang untuk menyelesaikan rancangan Konvensi tentang Status Pengungsi.²¹ Konvensi 1951 merupakan standard utama dalam perlindungan pengungsi yang telah diratifikasi oleh 80% negara di seluruh dunia. Konvensi 1951 memberikan jaminan perlindungan terhadap setiap orang yang memenuhi kriteria pengungsi dan membatasi pada orang-orang yang telah meninggalkan negara asalnya dan mengalami risiko dicabut hak-hak sosial dan politiknya.²²

Hal yang penting lainnya terkait prinsip *non-refoulement* adalah dikeluarkannya Protokol 1967 yang memperluas pemberlakuan prinsip *non-refoulement* dalam hal waktu dan lokasi geografis yang diatur dalam Konvensi 1951. Artinya,

17 United Nations, the Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. 12 Agustus 1949

18 United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), Resolution No. 248 (IX) B, 1949.

19 United Nations, Report of the Ad Hoc Committee: UN doc. E/1618, Annex III, 1950.

20 United Nations General Assembly (UNGA), Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, UN Resolution No. 429 (V), 1950.

21 United Nations General Assembly (UNGA), Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, UN Resolution No. 429 (V). Second Session: UN Doc. E/1850

22 James C. Hathaway, "Refugees and Asylum," in *Foundations of International Migration Law*, ed. oleh B. Opeskin, R. Perruchoud, dan J. Redpath-Cross (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), hlm. 178.

dengan adanya Protokol 1967, prinsip *non-refoulement* berlaku terhadap semua pengungsi, bukan hanya pengungsi sebelum tanggal 1 Januari 1951, begitu juga dengan lokasi geografis yang sudah tidak dibatasi lagi.²³ Protokol 1967 tidak memiliki pengaruh secara praktis terhadap penafsiran prinsip *non-refoulement* yang berlaku melewati batas teritorial negara anggota. Protokol 1967 hanya memperluas pengertian pengungsi secara geografis dan batasan waktu. Perubahan ini memberikan perlindungan terhadap pengungsi dan ruang lingkup subjek prinsip *non-refoulement* yang lebih luas. Protokol 1967 memperluas hak pengungsi kepada orang-orang yang meninggalkan persekusi setelah 1951 dan menghilangkan batasan geografis berlakunya terhadap pengungsi di Eropa saja.²⁴

Beberapa perkembangan prinsip *non-refoulement* setelah dikeluarkannya Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi terus mempengaruhi pengertian dan praktik penerapan prinsip *non-refoulement*. Berdasarkan Pasal 33 Konvensi 1951, seorang pengungsi tidak boleh dipulangkan ke perbatasan negara, dimana pengungsi tersebut terancam jiwa dan kebebasannya karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau sikap politiknya.

Penerapan prinsip *non-refoulement* kemudian diperluas kepada pencari suaka.²⁵ Penegasan terhadap pentingnya prinsip *non-refoulement* ini dapat dilihat dari semakin banyaknya dukungan dan tingkat kepatuhan negara-negara dan organisasi internasional terhadap kedudukan prinsip *non-refoulement* dalam sistem hukum internasional. Majelis Umum PBB kemudian menuangkan ide dasar prinsip *non-refoulement* dalam Deklarasi tentang Suaka Teritorial Tahun 1967 (*1967 Declaration on Territorial Asylum*) yang disetujui secara aklamasi oleh negara peserta pada tanggal 14 Desember 1967.²⁶

Pasal 3 Deklarasi Suaka Teritorial menegaskan bahwa setiap orang yang berhak mencari suaka tidak boleh diusir atau ditolak masuk oleh negara tempat ia mengajukan permohonan

23 UN General Assembly, "Protocol relating to the Status of Refugees," 1186.8791 (1967), vol. 606, 267 <<https://doi.org/4 Oct 1967>>.

24 Paul Weis, "the Development of Refugee Law," in *Transnational Legal Problems of Refugees*, ed. oleh Michigan Yearbook of International Legal Studies (Michigan, 1982). hlm. 31

25 Sigit Riyanto., hlm. 436.

26 Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem., Op. Cit., hlm. 87-164

suaka. Pencari suaka ini tidak boleh dikembalikan ke negara manapun dimana dia akan menghadapi risiko penganiayaan atau persekusi. Pasal 3 Deklarasi tersebut, lengkapnya berbunyi:²⁷

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

Deklarasi Suaka Teritorial juga memungkinkan pengecualian bagi penerapan prinsip *non-refoulement* oleh negara-negara anggota, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 ayat (2) dan (3), yaitu:

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

Secara umum, prinsip *non-refoulement* mensyaratkan negara-negara bertanggung jawab untuk mencegah tindakan pemulangan orang asing ke negara yang secara jelas akan melakukan penganiayaan ataupun kekerasan, serta mencegah mengirimkan orang asing ke negara yang tidak mematuhi prinsip *non-refoulement*.²⁸ Tambahan atas kewajiban tersebut di atas, negara juga bertanggung jawab untuk menahan diri dari mengirimkan orang asing yang telah berada di perbatasan, tanpa melakukan *interview* terhadap kemungkinan orang asing tersebut menghadapi kekerasan atau penganiayaan. Negara yang melakukan perbuatan tersebut dapat dikategorikan melanggar prinsip *non-refoulement* yang dikenal dengan "*rejection at the frontier*".²⁹

27 1967 Declaration on Territorial Asylum, Resolusi Majelis Umum PBB No. 2312 (XXII) Tanggal 14 Desember 1967.

28 Gregor Noll. Op. Cit., hlm. 549

29 UNHCR, "UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement." Op. Cit., para.

Sebuah kapal yang menyelamatkan pengungsi di tengah laut, namun kemudian mengembalikan ke negara asalnya tanpa mencari tahu penyebab mereka meninggalkan negara asalnya dianggap perbuatan melanggar hukum internasional.³⁰ Awak kapal tersebut setidaknya diwajibkan untuk melakukan *screening interview* sebelum dipaksa untuk kembali ke negaranya. Terhadap kasus seperti ini, Mahkamah Agung Amerika Serikat pernah mengeluarkan sebuah putusan dalam Kasus *Sale v. Haitian Centers Council, Inc.*³¹ Petugas perbatasan di laut merasa harus mengizinkan beberapa orang Haiti di tengah laut untuk masuk ke wilayah Amerika Serikat apabila mereka harus melakukan *interview* lebih lanjut. Akhirnya mereka memutuskan untuk menghalangi atau menghalau orang Haiti tersebut tanpa berdialog terlebih dahulu dan menanyakan kemungkinan apabila mereka dikembalikan ke Haiti. Hakim memutuskan dengan alasan bahwa terminologi “*return*” dalam Undang-Undang Amerika Serikat, sama artinya dengan terminologi “*refouler*” dalam Pasal 33 Konvensi 1951, yang sama juga dengan arti “*deport*”. Namun, menurut putusan ini, tindakan penghalauan tersebut hanya dilarang apabila orang asing tersebut secara fakta sudah berada di wilayah/perbatasan negara anggota Konvensi, sedangkan orang Haiti tersebut belum berada di wilayah/perbatasan, melainkan di tengah laut (*international zone*) dan kebetulan berpapasan dengan kapal penjaga pantai Amerika Serikat. Putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat ini kemudian banyak dikritik oleh pengamat dan ahli hukum internasional.

The Inter-American Commission on Human Rights pada tanggal 20 Mei 2004 mengeluarkan aturan bahwa orang Haiti yang dihalau di laut lepas oleh Amerika Serikat berhak untuk diwawancara untuk menjelaskan status pengungsi mereka, yang juga telah diatur dalam *the American Declaration on the Rights and Duties of Man*.³² Komisi juga memerintahkan Pemerintah Amerika Serikat untuk menyerahkan laporan tentang pengungsi Haiti yang dihalau di laut lepas, termasuk beberapa orang yang telah mengajukan permohonan status

7

30 Guy S. Goodwin-Gill dan Jane McAdam. Op. Cit., hlm. 146-150

31 US Supreme Court, *Sale v. Haitian Centers Council Inc*, 1993, 509 US 155.

32 Inter-American Commission on Human Rights, “Report No. 51/96,” Decision to the Merit of Case 10, hlm. 675 <<http://www.cidh.org/annualrep/96eng/USA10675.htm>> [diakses 30 Maret 2017].

pengungsi.³³

Pasal 33 juga menggarisbawahi bahwa larangan *refoulement* dilakukan dalam keadaan apapun, dimana orang asing tersebut akan berisiko terhadap ancaman persekusi, risiko nyata kekejaman, penyiksaan, perbuatan yang tidak manusiawi dan merendahkan martabat atau penghukuman, juga ancaman terhadap jiwa, integritas fisik atau kemerdekaan.³⁴ Beberapa negara telah mempersempit perlindungan prinsip *non-refoulement* hanya terhadap pengungsi yang telah memasuki wilayah teritorial mereka secara sah. Konvensi 1951 melarang terjadinya diskriminasi terhadap pengungsi berdasarkan legalitas atau tidaknya keberadaan mereka.³⁵ Permasalahan menjadi berat ketika terjadi pengungsian dalam jumlah yang besar, yang menyebabkan negara-negara mulai mengkritik kewajiban prinsip *non-refoulement* tersebut.

UNHCR bekerjasama dengan *the Lauterpacht Research Centre for International Law*, mengadakan *Expert Roundtable Meeting di University of Cambridge*, tepatnya tanggal 9-10 Juli 2001.³⁶ *Expert Roundtable* ini diikuti oleh 35 peserta yang terdiri dari pakar-pakar dari 15 negara, yang berasal dari pejabat pemerintah, organisasi non pemerintah, akademisi dan professional di bidang hukum. Mereka menyepakati beberapa kesimpulan yang penting tentang prinsip *non-refoulement*, sebagai berikut:³⁷

1. Prinsip *non-refoulement* merupakan prinsip yang diakui sebagai hukum kebiasaan internasional (*customary international law*);
2. Hukum pengungsi internasional adalah perangkat hukum yang dinamis yang didukung oleh Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967, dan juga perkembangan bidang hukum internasional lain yang relevan, seperti hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional (*international human rights and humanitarian law*);
3. Tanpa membedakan pengakuan formalnya, Pasal 33

33 Ibid.

34 Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem. *Op. Cit.*, hlm. 150 Kristen Rosati, "the United Nations Convention against Torture: A Viable Alternative for Asylum Seekers," *Interpreter Releases*, Vol. 74.No. 45 (1997). hlm. 1777.

35 United Nations, 1951 Convention on the Status of Refugee, 1951. Article 31.

36 Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem. *Op. Cit.*, hlm. 178-179.

37 Sigit Riyanto, "Prinsip non-refoulement dan Relevansinya dalam Sistem Hukum Internasional," 1988., *Op. Cit.*, hlm. 437-438.

Konvensi Jenewa 1951 berlaku terhadap pengungsi dan pencari suaka. Dalam hal pencari suaka, ketentuan *non-refoulement* berlaku hingga statusnya ditetapkan berdasarkan prosedur yang adil;

4. Prinsip *non-refoulement* yang dilembagakan dalam Pasal 33 Konvensi 1951 mencakup setiap tindakan negara yang dapat berakibat pada pengembalian pencari suaka atau pengungsi ke perbatasan wilayah tempat kehidupan dan kebebasannya akan terancam, atau di wilayah tempat mereka menghadapi risiko penganiayaan, termasuk intersepsi, penolakan di perbatasan, atau *refoulement* secara tidak langsung;
5. Prinsip *non-refoulement* berlaku dalam situasi terjadi pengungsian massal atau *mass influx*. Dibutuhkan langkah-langkah kreatif untuk menangani permasalahan-permasalahan khusus yang muncul dalam situasi pengungsian massal;
6. Hak negara untuk melakukan tindakan yang dapat mengarah pada tindakan *refoulement* ditentukan berdasarkan prinsip hukum tentang tanggung jawab negara (*state responsibility*). Tanggung jawab internasional untuk bertindak sesuai dengan kewajiban internasional merupakan pertimbangan yang harus diutamakan;
7. Prinsip perlindungan hak asasi manusia dapat dikesampingkan berdasarkan pertimbangan tentang kepentingan umum (*public interest*) dan keamanan nasional (*national security*) sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (2) Konvensi 1951. Namun pengecualian tersebut harus ditafsirkan dan dilakukan dengan sangat ketat. Pengecualian ini harus dilakukan dengan mempertimbangkan kesempatan untuk melakukan penyelamatan dan sebagai tindakan terakhir yang dapat dilakukan negara (*a measure of last resort*). Dalam kasus-kasus yang berkaitan dengan tindakan penyiksaan (*torture*), tidak boleh dilakukan tindakan *refoulement* tanpa pengecualian.

Perkembangan prinsip *non-refoulement* mulai terbentur dengan konsep pemberantasan tindakan terorisme.³⁸ Instrumen

38 Seminar Held et al., "NON-REFOULEMENT UNDER THREAT Proceedings of a Seminar Held Jointly By The Immigration Law Practitioners' Association (ILPA) INDEX," Home Office, 44. 16 Mei 2006, hlm. 40-42.

hukum HAM internasional memberikan perlindungan kepada individu dari ancaman pemulangan tanpa batasan dan berlaku bagi siapa saja. *The Convention Against Torture (CAT)* dan *the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* merupakan penyeimbang klausula pengecualian prinsip *non-refoulement* dengan menghilangkan syarat keamanan nasional, sehingga prinsip ini diterapkan secara mutlak terhadap siapa saja tanpa diskriminasi.³⁹

Komite CAT berpendapat bahwa prinsip *non-refoulement* tetap berlaku meskipun terhadap tersangka kasus terorisme apabila orang tersebut berhadapan dengan ancaman penyiksaan atau persekusi. Namun di antara masyarakat internasional ada yang mempersulit dan menolak pemberlakuan prinsip *non-refoulement* secara mutlak.⁴⁰ Meskipun saat ini, kebijakan pemberantasan tindakan terorisme setelah 11 September 2001 menjadikan isu keamanan nasional sebagai alasan untuk mengecualikan orang-orang yang diduga teroris.

Permasalahan status prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional mulai dipertanyakan kembali. Majelis Umum PBB pada tahun 1997 mengeluarkan sebuah resolusi yang menyebutkan bahwa tindakan terorisme bertentangan dengan prinsip-prinsip dan standard PBB.⁴¹ PBB menggunakan pengecualian yang diatur dalam Pasal 1 (F)(c) Konvensi 1951 dan meredefinisikan ruang lingkup status pengungsi.

39 Aoife Duffy, "Expulsion to Face Torture? Non-Refoulement in International Law," *International Journal of Refugee Law*, Vol. 20 (2008) <<https://doi.org/10.1093/ijfl/een022>>. Hlm. 382

40 Ibid.

41 UN General Assembly, Resolution on Measure to Eliminate International Terrorism No. 52-165, 1997.



DASAR HUKUM PRINSIP NON-REFOULEMENT

A. **Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol New York Tahun 1967 tentang Status Pengungsi**

Konvensi 1951 merupakan dasar pengaturan prinsip *non-refoulement*, yang secara umum juga mengatur tentang berbagai aspek lain terkait perlindungan pengungsi sekaligus sebagai sumber utama hukum pengungsi internasional. Konvensi 1951 merupakan bentuk konsolidasi berbagai kebiasaan negara-negara dan aturan hukum internasional yang berkaitan dengan pencari suaka dan pengungsi. Konvensi 1951 menentukan kriteria pengungsi dan hak-hak yang dimiliki oleh mereka. Pada tahun 1967, melalui Protokol New York, Konvensi diamandemen dan ditandatangani dengan menghilangkan batasan geografis dan waktu berlaku sebagaimana yang ditentukan oleh Konvensi 1951.

Pasal 33 Konvensi 1951 merupakan dasar pengaturan prinsip *non-refoulement*. Meskipun prinsip *non-refoulement* merupakan bentuk hak mutlak dari pengungsi, namun Konvensi tetap memberikan pengecualian terhadap prinsip *non-refoulement* pada Pasal 33 ayat (2), yang mengecualikan

seseorang mendapatkan haknya karena alasan keamanan nasional dan seseorang yang telah diputuskan sebagai pelaku kejahatan serius tertentu, yang dapat mengancam ketertiban masyarakat penerima. Perbedaan penafsiran terhadap prinsip *non-refoulement* terus terjadi, khususnya tentang wilayah kewajiban negara untuk memberikan perlindungan minimum serta penilaian terhadap kriteria pengungsi yang ditentukan oleh Konvensi 1951.

Instrumen hukum pengaturan prinsip *non-refoulement* dalam hukum internasional merujuk kepada Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi. Sejarah asal mula Konvensi 1951 dimulai dari tahun 1949, dimana *the United Nations Economic and Sosial Council* (ECOSOC) memutuskan membentuk Komite *Ad Hoc* untuk mempersiapkan konvensi sekaligus rancangan konvensi yang berkaitan dengan status internasional pengungsi dan orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan (*stateless persons*).¹ Setelah melakukan dua kali pertemuan di New York pada bulan Januari-Februari dan Agustus 1950, Komite *Ad Hoc* tentang *Stateless Persons and Related Problems* memutuskan untuk fokus pada permasalahan pengungsi dan menyerahkan rancangan konvensinya.²

Pada bulan Agustus 1950, ECOSOC mengembalikan rancangan kepada Komite *Ad Hoc* yang telah dipertimbangkan oleh Majelis Umum, untuk ditelaah lebih lanjut dan difinalisasi Pembukaan (*Preamble*) dan definisi pengungsi.³ Akhirnya, pada bulan Desember 1950, Majelis Umum memutuskan bersidang untuk menyelesaikan rancangan Konvensi tentang Status Pengungsi.⁴ Konferensi ini kemudian mengadopsi Konvensi tentang Status Pengungsi pada tanggal 28 Juli 1951, dan mulai berlaku sejak tanggal 22 April 1954.⁵

Hal yang penting lainnya terkait prinsip *non-refoulement* adalah dikeluarkannya Protokol 1967 yang memperluas pemberlakuan prinsip *non-refoulement* dalam hal waktu dan lokasi geografis yang diatur dalam Konvensi 1951. Artinya, dengan adanya Protokol 1967, prinsip *non-refoulement* berlaku

1 United Nations Economic and Social Council (ECOSOC).

2 United Nations, Report of the Ad Hoc Committee: UN doc. E/1618, Annex III.

3 United Nations General Assembly (UNGA), Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, UN Resolution No. 429 (V).

4 United Nations General Assembly (UNGA), Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, UN Resolution No. 429 (V). Second Session: UN Doc. E/1850

5 United Nations General Assembly (UNGA), Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons.

terhadap semua pengungsi, bukan hanya pengungsi sebelum tanggal 1 Januari 1951, begitu juga dengan lokasi geografis yang sudah tidak dibatasi lagi.⁶

Protokol 1967 lahir karena pertimbangan terhadap perkembangan situasi pengungsi dan keterbatasan ruang lingkup berlakunya Konvensi 1951. Sebuah pertemuan yang membahas tentang aspek-aspek hukum permasalahan pengungsi dilaksanakan di Bellagio, Italia, pada bulan April 1965.⁷ Hasil pertemuan ini adalah persetujuan antara sesama peserta bahwa Konvensi 1951 harus diadaptasikan untuk memenuhi kebutuhan pengungsi terkini, serta menguatkan posisi Konvensi dalam menyelesaikan permasalahan pengungsian internasional.

Protokol 1967 tidak memiliki pengaruh secara praktis terhadap penafsiran prinsip *non-refoulement* yang berlaku melewati batas teritorial negara anggota. Protokol 1967 hanya memperluas pengertian pengungsi secara geografis dan batasan waktu. Perubahan ini memberikan perlindungan terhadap pengungsi dan ruang lingkup subjek prinsip *non-refoulement* yang lebih luas. Protokol 1967 memperluas hak pengungsi kepada orang-orang yang meninggalkan persekusi setelah 1951 dan menghilangkan batasan geografis berlakunya terhadap pengungsi di Eropa saja.⁸

Jumlah negara peserta Konvensi 1951 dan Protokol 1967 semakin hari semakin bertambah. Berdasarkan data per April 2015, total jumlah negara anggota yang menandatangani Konvensi 1951 adalah 145 negara. Sedangkan total negara anggota yang sudah menandatangani Protokol 1967 sebanyak 146 negara dan yang telah menandatangani keduanya sebanyak 142 negara. Selain itu, ada 3 negara yang hanya menandatangani Konvensi 1951 dan 3 negara yang hanya menandatangani Protokol 1967.⁹

6 UN General Assembly, "Protocol relating to the Status of Refugees."

7 United Nations High Commissioner for Refugees, "Colloquium on the Legal Aspects of Refugee Problems No. A/AC.96/INF.40," in Note by the High Commissioner.

8 Paul Weis, "The Development of Refugee Law," in *Transnational Legal Problems of Refugees*, ed. oleh Michigan Yearbook of International Legal Studies (Michigan, 1982). hlm. 31

9 UNHCR, "States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol," Multilateral Treaties Deposited <<https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=5&subid=A&lang=en>> [diakses 16 Januari 2017].

Tabel 2: Jumlah Negara Anggota Konvensi 1951 dan Protokol 1967

NEGARA ANGGOTA	JUMLAH
Konvensi 1951	145
Protokol 1967	146
Konvensi 1951 & Protokol 1967	142
Hanya Konvensi 1951 saja	3
Hanya Protokol 1967 saja	3

Konvensi 1951 merupakan permulaan pengaturan prinsip *non-refoulement* dalam rejim hukum internasional. Saat ini sudah banyak dibentuk perjanjian internasional maupun konvensi yang mengatur secara langsung maupun tidak langsung tentang hak-hak pengungsi dan prinsip *non-refoulement*. Beberapa instrumen hukum internasional tersebut memindahkan secara langsung prinsip *non-refoulement* yang terkandung dalam Konvensi 1951, sedangkan sebagian lain memiliki ruang lingkup yang berbeda sedikit dari pengaturan Konvensi 1951. Mengingat perkembangan permasalahan pengungsian yang semakin hari semakin kompleks, menjadi relevan apabila pengaturan prinsip *non-refoulement* ini semakin dibutuhkan dalam pergaulan masyarakat internasional.

B. Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik atau International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR (1966)¹⁰

Pasal 13 ICCPR menyebutkan bahwa:

An alien lawfully in the territory of a State Party to the present Covenant may be expelled therefrom only in pursuance of a decision reached in accordance with law and shall, except where compelling reasons of national security otherwise require, be allowed to submit the reasons against his expulsion and to have his case reviewed by, and be represented for the purpose before, the competent authority or a person or persons especially designated by the competent

¹⁰ UN General Assembly, "International Covenant on Civil and Political Rights," UN Treaty Series, 1966 <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>> [diakses 5 April 2017].

authority.” (Terjemahan bebas: Seorang asing yang secara sah berada dalam wilayah suatu negara Pihak dalam Kovenan ini, hanya dapat diusir dari wilayah tersebut sebagai akibat keputusan yang diambil berdasarkan hukum, dan kecuali ada alasan-alasan kuat mengenai keamanan nasional, harus diberikan kesempatan untuk mengajukan alasan untuk menolak pengusiran tersebut, dan berhak meminta agar kasusnya ditinjau kembali dan diwakili untuk tujuan ini oleh badan yang berwenang atau orang atau orang-orang yang secara khusus ditunjuk oleh badan yang berwenang.)

Pasal ini dapat dikecualikan apabila bertentangan dengan keamanan nasional. Pasal ini tidak menyebutkan pengungsi secara khusus, dan hanya menyebutkan seseorang yang sah secara hukum berada di wilayah negara tertentu. Oleh karenanya, pemberlakuan pasal ini bersifat terbatas, namun dijelaskan tentang tindakan yang harus dilakukan sebelum seseorang dapat diusir secara paksa, yaitu melalui proses hukum.

Pasal 7 (1) ICCPR juga relevan dalam melindungi pengungsi dari penyiksaan, sebagaimana disebutkan: “No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his free consent to medical or scientific experimentation.” Komite Hak Asasi Manusia (HAM) telah menjadikan pasal-pasal tersebut sebagai rujukan dalam menyelesaikan kasus-kasus terkait pengusiran dan ekstradisi.

A. Komite Konsultatif Hukum Asia-Afrika atau The Asian-African Legal Consultative Committee – Bangkok Principles (1966)¹¹

Prinsip-Prinsip Bangkok yang telah diterima oleh Komite Konsultatif Hukum Asia-Afrika juga mengakui prinsip *non-refoulement* untuk memberikan perlindungan kepada pengungsi dan pencari suaka. Prinsip *non-refoulement* diatur dalam Pasal III, yang berbunyi:¹²

11 Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO), “Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees,” 1966 <<http://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html>> [diakses 5 April 2017].

12 Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO), Report of the Eighth Session of the Asian-African Legal Consultative Committee, 1966., hlm. 355.

- (1) *No one seeking asylum in accordance with these Principles shall be subjected to measures such as rejection at the frontier, return or expulsion which would result in his life or freedom being threatened on account of his race, religion, nationality, ethnic origin, membership of a particular social group or political opinion.*

The provision as outlined above may not however be claimed by a person when there are reasonable grounds to believe the person's presence is a danger to the national security or public order of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgement of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.

- (2) *In cases where a State decides to apply any of the above-mentioned measures to a person seeking asylum, it should grant provisional asylum under such conditions as it may deem appropriate, to enable the person thus endangered to seek asylum in another country.*

Pasal III ini mengikuti batasan pengertian prinsip *non-refoulement* sebagaimana diatur dalam Konvensi 1951, dengan perluasan atau tambahan terminologi *rejection at the frontier* dalam klausula *non-refoulement* tersebut, yang sebelumnya tidak ditegaskan dalam Konvensi 1951. Sedangkan pengecualian dilakukan terhadap seseorang yang dianggap mengganggu keamanan nasional maupun ketertiban umum, yang telah diputuskan melakukan tindak kejahatan yang dapat mengganggu keamanan masyarakat setempat.

B. Konvensi Amerika tentang Hak Asasi Manusia atau The American Convention on Human Rights (1969)¹³

Pasal 22 ayat (8) dan (9) Konvensi Amerika tentang HAM ini menyebutkan:

¹³ Organization of American States, "American Convention on Human Rights (Pact of San Jose)," 1969 <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36510.html>> [diakses 5 April 2017].

(8) *In no case may an alien be deported or returned to a country, regardless of whether or not it is his country of origin, if in that country his right to life or personal freedom is in danger of being violated because of his race, nationality, religion, sosial status, or political opinions;*

(9) *The collective expulsion of aliens is prohibited.*

Klausula *non-refoulement* dalam pasal di atas jelas disebutkan bahwa pemulangan dilarang apabila negara tempat orang asing tersebut mengancam jiwa dan kebebasan pribadi karena alasan ras, kebangsaan, status sosial, atau pendapat politiknya.

C. Konvensi Organisasi Persatuan Afrika atau Organisation of African Unity Convention - OAU Convention (1969)¹⁴

Prinsip *non-refoulement* juga di atur dalam Pasal II Ayat (3) Konvensi OAU, yang menyatakan:

No person shall be subjected [by a Member State] to measures such as rejection at the frontier, return or expulsion, which would compel him to return or remain in a territory where his life, physical integrity or liberty would be threatened [for the reasons set out in Article I, paragraphs 1 and 2].

Konvensi OAU ini menegaskan bahwa Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi sebagai instrumen dasar dan universal berkaitan dengan status pengungsi. Untuk itu, Konvensi OAU ini merupakan satu-satunya konvensi regional yang memiliki kekuatan hukum mengikat (*legally binding*).¹⁵ Konvensi OAU mengatur tentang masalah-masalah pengungsi yang khusus di wilayah Afrika, yang menandai berakhirnya era kolonialisme di Afrika yang telah mengakibatkan terjadinya arus pengungsian besar-besaran di benua tersebut.¹⁶ Kasus-kasus pengungsian di Afrika inilah yang kemudian menjadi motivasi dibentuknya Protokol 1967 sekaligus dirancangnya Konvensi OAU.

14 Organization of African Unity (OAU), "Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa," 1969 <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>> [diakses 24 April 2017].

15 Sigit Riyanto. hlm. 439

16 Ibid.

Hal lain yang penting dalam Konvensi OAU ini adalah pengertian pengungsi yang merujuk pada pengertian dalam Konvensi 1951, sekaligus memperluas ruang lingkup pengungsi sebagai orang yang terpaksa meninggalkan negaranya karena beberapa hal lain yang tidak dijelaskan sebelumnya dalam Konvensi 1951, yaitu Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi:

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

Pasal ini memasukkan orang-orang yang melarikan diri dari wilayah negaranya sebagai akibat dari terjadinya kerusuhan sipil, kekerasan yang tersebar luas, dan peperangan berhak untuk mengklaim status pengungsi di wilayah negara-negara yang menjadi anggota Konvensi OAU tersebut, tanpa perlu pertimbangan akan adanya rasa takut akan terjadinya penindasan atau persekusi. Selain hal tersebut di atas, Konvensi OAU juga menegaskan prinsip *non-refoulement* sebagaimana diatur dalam Pasal II yang menyatakan:

- 1. Member States of the OAU shall use their best endeavours consistent with their respective legislation to receive refugees and to secure the settlement of those refugees who, for well-founded reasons, are unable or unwilling to return to their country of origin or nationality.*
- 2. The granting of asylum to refugees is a peaceful and humanitarian act and shall not be regarded as an unfriendly act by any Member State.*
- 3. No person shall be subjected by a Member State to measures such as rejection at the frontier, return or expulsion, which would compel him to return to or remain in a territory where his life, physical integrity or liberty would be threatened for the reasons set out in Article I, paragraphs 1 and 2.*

Pengaturan tentang prinsip *non-refoulement* pada Konvensi ini hampir sama dengan yang terkandung dalam

Prinsip-Prinsip Bangkok, dimana terdapat perluasan atau tambahan terminologi *rejection at the frontier* dalam klausula *non-refoulement* tersebut, yang sebelumnya tidak ditegaskan dalam Konvensi 1951. Berbeda dengan Konvensi 1951 dan Deklarasi tentang Suaka Teritorial 1967 yang memberikan pengecualian terhadap penerapan prinsip *non-refoulement*, Konvensi OAU sama sekali tidak memberikan pengecualian atau alasan apapun yang dapat digunakan untuk menghindarkan diri dari kewajiban penerapan prinsip *non-refoulement*. Hal ini diatur pada Pasal II ayat (4) dan (5) Konvensi OAU, yang berbunyi:

4. *Where a Member State finds difficulty in continuing to grant asylum to refugees, such Member State may appeal directly to other Member States and through the OAU, and such other Member States shall in the spirit of African solidarity and international cooperation take appropriate measures to lighten the burden of the Member State granting asylum.*
5. *Where a refugee has not received the right to reside in any country of asylum, he may be granted temporary residence in any country of asylum in which he first presented himself as a refugee pending arrangement for his resettlement in accordance with the preceding paragraph.*

Konvensi OAU, lebih jauh lagi, menegaskan adanya ancaman terhadap keamanan nasional tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk melakukan pemulangan, tetapi dapat dijadikan alasan untuk melakukan pemukiman atau pemindahan tempat penampungan ke suatu wilayah yang dianggap aman.¹⁷

D. Deklarasi Cartagena atau The Cartagena Declaration (1984)¹⁸

Deklarasi Cartagena ini merupakan hasil pertemuan antara wakil-wakil pemerintah dan ahli hukum dari Amerika Latin yang diselenggarakan di Cartagena, Columbia, pada tahun 1984. Pertemuan ini merekomendasikan agar definisi pengungsi dalam Konvensi 1951 diperluas sehingga mencakup orang-orang yang

¹⁷ Atle Grahl-Madsen., *Op. Cit.*, hlm. 3.

¹⁸ "Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama," 1984 <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>> [diakses 5 April 2017].

telah melarikan diri dari negara mereka karena kehidupannya, keselamatannya, atau kebebasannya terancam karena adanya kekerasan yang meluas, agresi asing, konflik internal, pelanggaran HAM besar-besaran, atau keadaan lain yang merusak ketertiban umum. Hal tersebut diulang dalam Kesimpulan Colloquium yang bunyi lengkapnya sebagai berikut:

***TO REITERATE** that, in view of the experience gained from the massive flows of refugees in the Central American area, it is necessary to consider enlarging the concept of a refugee, bearing in mind, as far as appropriate and in the light of the situation prevailing in the region, the precedent of the OAU Convention (article 1, paragraph 2) and the doctrine employed in the reports of the Inter-American Commission on Human Rights. Hence the definition or concept of a refugee to be recommended for use in the region is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugee, persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.¹⁹*

Deklarasi Cartagena ini tidak sama dengan Konvensi OAU yang mengikat bagi negara-negara secara hukum, namun kebanyakan negara Amerika Latin menerapkan pengertian pengungsi tersebut atas pertimbangan praktis. Beberapa negara bahkan telah memasukkan definisi tersebut dalam peraturan perundang-undangan nasionalnya. Selain mengakui dan menerima prinsip *non-refoulement* sebagai pondasi bagi perlindungan internasional terhadap pengungsi.²⁰

¹⁹ *Ibid.* para. 3

²⁰ *Ibid.* para. 5

E. Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia atau The Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CAT (1984)²¹

Prinsip *non-refoulement* juga diatur dalam Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia (CAT), yaitu Pasal 3 yang berbunyi:

1. *No State Party shall expel, return (“refouler”) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.*
2. *For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the States concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights.*

The Committee Against Torture mengeluarkan komentar pada bulan November 2007 yang memperluas perlindungan dengan melarang pemindahan terhadap orang-orang ke negara manapun dimana orang tersebut akan diusir ke negara ketiga yang berisiko terjadinya penyiksaan dan persekusi.²²

F. Deklarasi Sanremo atau Sanremo Declaration (2001)

Prinsip *non-refoulement* juga dikenal sebagai hukum kebiasaan internasional, yang artinya semua negara baik anggota atau bukan anggota Konvensi atau perjanjian internasional, terikat dan berkewajiban untuk tidak memulangkan seseorang atau sekelompok pengungsi ke

21 “Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia,” Resolusi Majelis Umum 39/46, 1984.

22 Susan Marks dan Andrew Clapham, *International Human Rights Lexicon* (Oxford: Oxford University Press, 2005). hlm. 373.

negara dimana mereka akan terancam mendapatkan persekusi atas jiwa atau kebebasannya.²³ Sebelum diadopsinya CAT, negara-negara sebagai masyarakat internasional juga telah mencapai kesepakatan bahwa larangan penyiksaan merupakan hukum kebiasaan internasional. Prinsip *non-refoulement* yang merupakan unsur dasar kebiasaan larangan terhadap penyiksaan, kekejaman, hukuman yang tidak manusiawi dan merendahkan martabat manusia secara langsung menjadi hukum kebiasaan internasional.

Tahun 2001 bertepatan dengan peringatan 50 tahun Konvensi 1951, *the International Institute of Humanitarian Law* bersama dengan *the United Nations High Commissioner for Refugees* mengeluarkan Deklarasi Sanremo tentang Prinsip *Non-Refoulement*.²⁴ Deklarasi Sanremo menegaskan kembali bahwa prinsip *non-refoulement* sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 Konvensi 1951 merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hukum kebiasaan internasional. Pada saat itu, ada 141 negara yang telah menjadi anggota Konvensi 1951 maupun Protokol 1967. Semua negara ini terikat dengan prinsip *non-refoulement* yang diatur dalam Pasal 33 (2) dengan pembatasan pada Pasal 33 (2) dan Pasal 1 (F). Namun dengan adanya deklarasi ini, prinsip *non-refoulement* harus dianggap sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari hukum kebiasaan internasional.

Prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional atas dasar praktik negara-negara yang didukung oleh *opinio juris* yang kuat. Catatan terpenting adalah selama setengah abad terakhir, tidak banyak negara yang melakukan pengusiran atau pemulangan pengungsi ke negara yang berisiko terancam jiwa dan kebebasannya.²⁵

Deklarasi Sanremo ini tentunya kemudian menimbulkan perdebatan secara ilmiah maupun perbedaan pelaksanaan secara praktis di kalangan masyarakat internasional. Kedudukan prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan masih menjadi perdebatan semata karena konsekuensi yang harus dihadapi oleh negara-negara dalam menghadapi arus pengungsi massal yang semakin hari semakin marak terjadi.

23 "Extraditions, Expulsions, Deportations," in *Anti-terrorism Measures, Security and Human Rights - Development in Europe, Central Asia and North America in the Aftermath of September 11* (the International Helsinki Federation, 2003).

24 IIHL & UNHCR, *Sanremo Declaration on the Principles of Non-Refoulement*, 2001.

25 *Ibid.* hlm. 2

Perdebatan ini yang akan menjadi fokus kajian disertasi ini, yang akan dibahas lebih lanjut dan rinci pada Bab selanjutnya tentang hakikat berlakunya prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional, khususnya berdasarkan praktik di Indonesia selama ini dalam menghadapi arus pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia. Beberapa perbandingan terhadap pengaturan ruang lingkup prinsip *non-refoulement* antara hukum internasional dapat dilihat pada Tabel 3: Perbandingan Ruang Lingkup Pengaturan Prinsip Non-Refoulement di bawah ini:

Tabel 3: Perbandingan Ruang Lingkup Pengaturan Prinsip Non-Refoulement

Instrumen Hukum	Tindakan	Penyebab	Ruang Lingkup
Pasal 33 Konvensi 1951	Larangan pemulangan	Persekusi	Pengungsi yang berada di luar wilayah negara asalnya
Pasal 3 UN CAT	Larangan pemulangan	Penyiksaan	Setiap orang yang berada di bawah yurisdiksinya
Pasal 7 Kovenan Hak Sipil	Larangan menjadikan seseorang sebagai korban tindakan tertentu	Penyiksaan, perlakuan atau penghukuman yang merendahkan dan tidak manusiawi	Setiap orang yang berada di bawah yurisdiksinya



BAB VI

PENDEKATAN PENERAPAN PRINSIP NON-REFOULEMENT

Prinsip *non-refoulement* dapat diterapkan dalam beberapa pendekatan, sebagaimana yang telah dipraktikkan oleh negara-negara selama ini. Teori penerapan prinsip *non-refoulement* yang dikemukakan oleh Ellen F. D'Angelo akan menjadi dasar pembahasan pendekatan penerapan prinsip *non-refoulement*. Angelo mengungkapkan bahwa meskipun Konvensi 1951 secara jelas menyebutkan bahwa prinsip *non-refoulement* adalah kewajiban bagi seluruh negara peserta, bahkan telah menjadi hukum kebiasaan internasional yang mengikat bagi negara non-peserta, pada praktiknya masih terjadi perdebatan mengenai penafsiran dan ruang lingkup pemberlakuan prinsip *non-refoulement*.¹

Menurut Angelo, konsep penerapan prinsip *non-refoulement* oleh negara-negara, secara garis besar, dapat dibagi menjadi empat konsep, yaitu: konsep pendekatan kedaulatan negara absolut (*absolute state sovereignty*), konsep pendekatan kolektif (*collective approach of non-refoulement*), konsep pendekatan kolektif dengan pengecualian (*collective approach with a twist*), dan konsep pendekatan definisi terbatas

1 Ellen F. D'Angelo, "Non-Refoulement: the Search for A Consistent Interpretation of Article 33," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42 (2009), hlm. 279.

(*restrictive definitional approach*).²

A. Pendekatan kedaulatan negara absolut (*absolute state sovereignty*)

Pendekatan kedaulatan negara absolut memahami kewajiban pemberlakuan prinsip *non-refoulement* dalam Konvensi 1951 sepanjang pengungsi tersebut telah berada di dalam wilayah negaranya.³ Negara menganggap tidak ada kewajiban untuk memfasilitasi kedatangan pengungsi memasuki wilayah teritorial negaranya. Artinya, negara tidak memiliki kewajiban untuk mendampingi pengungsi untuk meninggalkan negeri asalnya dan mengantar sampai perbatasan negara penerima.⁴

Negara-negara yang menerapkan pendekatan kedaulatan negara absolut, biasanya akan menggunakan berbagai metode dan cara untuk mencegah pengungsi mendekati perbatasan wilayah teritorial mereka. Salah satu cara adalah sebagaimana yang dilakukan oleh Pengadilan Banding Inggris yang disebut dengan *pre-entry clearance procedures*.⁵ Pengadilan mempertimbangkan bahwa tidak ada aturan dalam Konvensi 1951 yang membolehkan seseorang memasuki wilayah negara lain secara tidak sah, termasuk pengungsi.⁶

Konvensi tidak mewajibkan negara untuk membantu menjemput pengungsi atau melarikan dirinya dari negara asalnya, melainkan hanya mengatur ke wilayah atau negara mana saja pengungsi tidak boleh dikirimkan. Untuk itu disimpulkan bahwa, negara hanya berkewajiban untuk tidak melakukan pemulangan atau pengusiran apabila pengungsi telah berada di wilayah negaranya, namun bila pengungsi belum berada di wilayahnya, negara tidak berkewajiban untuk membantu mereka masuk ke wilayah negara, bahkan negara tersebut diperbolehkan untuk mencegah pengungsi masuk ke wilayah mereka dan tidak dianggap sebagai tindakan pemulangan atau *refoulement*.⁷

2 Ellen F. D'Angelo, Op. Cit., hlm. 291.

3 James C. Hathaway, *the Rights of Refugees under International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), hlm. 310.

4 *Ibid.*

5 United Kingdom Court of Appeal (England and Wales), "European Roma Rights Centre and Others v. the Immigration Officer at Prague Airport and the Secretary of State for the Home Department," 2003 <http://www.refworld.org/cases.GBR_CA_CIV,413c564c14.html>.

6 *Ibid.* paragraph. 37.

7 *Ibid.* paragraph. 81.

A. Pendekatan kolektif (collective approach of non-refoulement)

Pendekatan kolektif merupakan pendekatan negara terhadap penerapan prinsip *non-refoulement* yang menggunakan mekanisme yang sangat rumit, yang didasarkan pada perjanjian multilateral maupun bilateral, untuk merelokasi pengungsi dari satu negara ke negara lain.⁸ Penempatan pengungsi dilakukan melalui dua tahap prosedural yang melibatkan negara penerima yang pertama (*first country of arrival*) dan negara ketiga yang aman (*safe third country*).

Mekanisme *first country of arrival* dapat dilihat pada pelaksanaan *Dublin Convention* di Uni Eropa, yang menunjuk negara pertama tempat pengungsi memasuki wilayah Uni Eropa, sebagai yang bertanggung jawab untuk menilai dan memberikan jaminan perlindungan kepada pengungsi tersebut.⁹ Sedangkan mekanisme *safe third country* memperbolehkan negara untuk mengirimkan pengungsi ke negara anggota atau negara yang telah ikut dalam perjanjian, dan negara tersebut akan menilai dan memberikan jaminan perlindungan atau suaka.¹⁰ Pendekatan ini menerapkan penempatan pengungsi ke negara ketiga yang aman sebagai pembagian tanggung jawab terhadap perlindungan pengungsi.

Pendekatan ini didasarkan pada ketentuan Konvensi 1951 yang melarang negara untuk memulangkan atau menempatkan pengungsi ke wilayah yang mengancam jiwa dan kebebasan pengungsi tersebut, dan prinsip *non-refoulement* tidak mewajibkan negara tersebut untuk menerima pengungsi ke wilayah negaranya sendiri. Selama tidak ada kewajiban untuk memberikan perlindungan, maka negara yang menerapkan pendekatan kolektif akan mengirimkan pengungsi ke negara ketiga yang aman, selama negara ketiga tersebut tidak mengancam jiwa dan kebebasan pengungsi.¹¹

8 Ellen F. D'Angelo, *Op. Cit.*, hlm. 298.

9 Official Journal of European Union, *Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in One of the Member States of the European Communities*, O.J. (C 254), 1990., hlm. 1.

10 James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*. Op. Cit. hlm. 312.

11 Federal Court of Australia, "Applicant M38/2002 v. Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs," FCAFC 131, 2003 <http://www.refworld.org/cases,AUS_FC,403b18d35.html>.

B. Pendekatan kolektif dengan pengecualian (collective approach with a twist)

Penerapan prinsip *non-refoulement* dengan pendekatan kolektif dengan pengecualian ini menggunakan berbagai standar prosedur untuk menghindari proses penerimaan dan penilaian pengajuan perlindungan dan status pengungsi.¹² Pendekatan ini salah satunya diterapkan oleh Perancis yang merancang beberapa lokasi sebagai wilayah transit (*transit zone*) di negaranya. *Transit zone* ini juga biasanya dikenal dengan zona internasional, zona administrasi, ataupun zona tunggu.

Awalnya, Perancis mengatakan bahwa hukum nasional Perancis tidak mengatur tentang zona transit tersebut, sehingga Perancis tidak dapat memberikan jaminan perlindungan kepada pengungsi berdasarkan hukum nasional dan kewajiban internasionalnya.¹³ Kemudian terjadi perubahan pada konsep zona transit ini pada akhir tahun 1980-an karena adanya tekanan dari politik secara internal maupun internasional.¹⁴ Konsep baru tentang zona transit memberikan hak pengungsi yang lebih luas, termasuk masalah detensi. Namun demikian, Pemerintah Perancis tetap menolak untuk memberikan hak penilaian dan perlindungan di zona transit untuk kasus-kasus tertentu.¹⁵

C. Pendekatan definisi terbatas (restrictive definitional approach)

Pendekatan dengan menggunakan definisi terbatas dilakukan dengan mengambil celah dari pengertian prinsip *non-refoulement* yang diatur dalam Konvensi 1951. Negara-negara yang menggunakan pendekatan ini, menghindari kewajiban prinsip *non-refoulement* dengan menyatakan bahwa tidak semua orang yang mencari perlindungan adalah pengungsi dalam kategori Pasal 1 Konvensi 1951.¹⁶ Pasal

12 James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Op. Cit., hlm. 321.

13 John Foot, "the Logic of Contradiction: Migration Control in Italy and France," in *Migration and European Integration: the Dynamics of Inclusion and Exclusion*, ed. oleh Robert Miles dan Dietrich Thranhardt (London: Pinter Publisher & Fairleigh Dickinson University Press, 1995).

14 Judith Hippler Bello dan Juliane Kokott, "International Decisions: Amuur v. France," *American Journal of International Law*, Vol. 91 (1997), hlm. 148.

15 John Foot., *Op. Cit.*, hlm. 143.

16 James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Op. Cit., hlm. 304.

33 Konvensi 1951 mengatur bahwa penerapan prinsip *non-refoulement* hanya berlaku bagi pengungsi yang memenuhi syarat dalam Pasal 1 Konvensi 1951.

Perbedaan penafsiran kriteria pengungsi terdapat pada kata kunci yang digunakan. Pasal 1 menekankan pada frase *well founded fear*, artinya adanya ketakutan yang beralasan, sedangkan menurut penafsiran negara-negara yang menggunakan pendekatan restriktif ini, menekankan pada frase *threat to life or freedom*, yang artinya ketakutan yang beralasan tersebut harus mengancam jiwa dan kebebasan pengungsi tersebut.¹⁷

Beberapa pendekatan ini akan dijadikan pisau analisis dalam melihat pemberlakuan prinsip *non-refoulement* dalam penanganan pengungsi di Indonesia. Bentuk-bentuk ini terkadang tidak dilakukan secara mutlak, melainkan dikombinasikan sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan negara penerima. Berdasarkan beberapa kasus masuknya pengungsi ke wilayah Indonesia dan pendekatan pemerintah Indonesia dalam menerapkan prinsip *non-refoulement* lebih condong pada pendekatan kedaulatan negara absolut, yaitu memahami kewajiban pemberlakuan prinsip *non-refoulement* dalam Konvensi 1951 sepanjang pengungsi tersebut telah berada di dalam wilayah negaranya. Negara menganggap tidak ada kewajiban untuk memfasilitasi kedatangan pengungsi memasuki wilayah teritorial negaranya. Artinya, negara tidak memiliki kewajiban untuk mendampingi pengungsi untuk meninggalkan negeri asalnya dan mengantar sampai perbatasan negara penerima.

Negara-negara yang menerapkan pendekatan kedaulatan negara absolut, biasanya akan menggunakan berbagai metode dan cara untuk mencegah pengungsi mendekati perbatasan wilayah teritorial mereka. Hal ini tersirat dari pernyataan Juru Bicara TNI, Fuad Basya, kepada wartawan BBC Indonesia, sebagai berikut: "*Jangan sampai ada nelayan kita menjemput mereka (pengungsi Rohingya) ke luar batas laut kita, kemudian keluar dari kapal dan masuk perahu nelayan, dan masuk wilayah kita. Itu yang kita larang.*" Artinya, kewajiban berlakunya prinsip *non-refoulement* hanya dilakukan apabila pengungsi tersebut telah memasuki wilayah Indonesia.

Di sisi lain, pihak masyarakat, khususnya masyarakat adat nelayan di Aceh, yang diwakili oleh *Panglima Laot*, memandang

17 *Ibid.*

lain makna penyelamatan atau pertolongan terhadap pengungsi Rohingya dari Myanmar tersebut, sebagaimana disampaikan oleh Yahya Hanafiah sebagai Panglima Laot di wilayah Aceh Timur dan Langsa, menginstruksikan para nelayan Aceh untuk menyelamatkan para pengungsi yang terdampar di laut, “*Kami meminta nelayan di Aceh untuk menyelamatkan mereka demi kemanusiaan, karena kan kita hidup berputar, nanti siapa tahu kita yang membutuhkan.*”

Ketiadaan pengaturan yang jelas terkait kewajiban terhadap prinsip *non-refoulement* menjadikan perbedaan perlakuan di antara beberapa negara, bahkan antara negara dengan masyarakat negara itu sendiri, sebagaimana yang terjadi di Aceh. Pemerintah yang menolak menerima pengungsi dan bahkan melakukan pengusiran telah melanggar prinsip *non-refoulement* yang diatur dalam Konvensi 1951 dan telah menjadi hukum kebiasaan internasional. Namun, kewajiban moral maupun kesadaran akan pentingnya nilai-nilai kemanusiaan dalam hidup bermasyarakat yang ditunjukkan oleh masyarakat Aceh, telah membuka penafsiran yang baru tentang makna keadilan.

Penerbitan Perpres Penanganan Pengungsi telah memperjelas kewajiban pemerintah terhadap penanganan pengungsi dari luar negeri. Meskipun Perpres penanganan pengungsi tidak secara tegas mengatur tentang larangan pemulangan atau prinsip *non-refoulement* terhadap pengungsi yang masuk atau menuju ke wilayah Republik Indonesia. Namun, adanya pengaturan terkait penanganan pengungsi dalam operasi pencarian dan pertolongan, dapat disimpulkan bahwa Indonesia akan mencari dan memberi pertolongan kepada pengungsi atau orang yang diduga sebagai pengungsi apabila ditemukan di perairan wilayah Indonesia.

Prosedur pencarian dan pertolongan yang kemudian ditindaklanjuti dengan penampungan, pemberian keamanan bagi pencari suaka atau pengungsi menunjukkan bahwa Indonesia akan menerima orang-orang yang masuk ke wilayahnya dan diperlakukan sebagaimana yang diatur oleh hukum internasional. Hal ini jelas menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia telah berkomitmen untuk melaksanakan prinsip *non-refoulement*, meskipun belum menjadi anggota Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967.

Apabila berlakunya prinsip *non-refoulement* didasarkan pada UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi

Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia (UU CAT), maka ruang lingkup berlaku prinsip *non-refoulement* menjadi lebih luas dari prinsip *non-refoulement* yang diatur dalam Konvensi 1951, karena berlaku terhadap siapa saja yang mengalami penyiksaan, perlakuan dan penghukuman yang merendahkan dan tidak manusiawi, tidak terbatas kepada pengungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Konvensi 1951.



PENGARUH PRAKTIK NEGARA TERHADAP PRINSIP NON-REFOULEMENT SEBAGAI HUKUM KEBIASAAN INTERNASIONAL

A. Praktik Negara-Negara

Penafsiran dan praktik negara-negara terhadap prinsip *non-refoulement* yang berbeda-beda, membuktikan bahwa prinsip *non-refoulement* itu benar adanya sebagai sebuah hukum kebiasaan internasional. Beberapa negara dalam melaksanakan prinsip *non-refoulement* telah dapat dianggap melanggar ketentuan dasar dalam Konvensi 1951. Penerapan yang tidak konsisten antara satu negara dengan negara lain, tetap dilakukan dalam rangka mengurangi permasalahan terkait perlindungan pengungsi. Namun demikian, hal tersebut menjadi bukti bahwa prinsip *non-refoulement* mengikat bagi semua negara, namun karena berbagai alasan maupun kondisi, menyebabkan pelaksanaan prinsip tersebut dimodifikasi dan ditafsirkan secara sepihak oleh negara-negara, baik peserta maupun non-peserta Konvensi.

Hukum kebiasaan internasional adalah sebuah fakta yang dipraktikkan oleh negara-negara yang dianggap mengikat.¹ Rumusan ini sebagaimana yang disebutkan dalam Piagam Mahkamah Internasional Pasal 38 ayat (1), yaitu: *Custom as*

¹ Guy S. Goodwin-Gill, *The Principle of Non-Refoulement: Its aStanding and Scope in International Law*, hlm. 20.

evidence of a general practice accepted as law. Kebiasaan hanya akan diakui dalam bentuk perbuatan yang nyata dilakukan oleh sebuah negara, bukan hanya sebatas klaim atau pernyataan saja.

Pertanyaan-pertanyaan yang mungkin muncul adalah apakah prinsip *non-refoulement* merupakan bagian dari hukum kebiasaan internasional, dan jika benar bagian dari hukum kebiasaan internasional, apakah rumusan atau konsepnya sama dengan yang diatur dalam Pasal 33 Konvensi 1951. Pertanyaan pertama memberikan konsekuensi, bila konvensi hanya mengikat negara peserta konvensi, maka prinsip *non-refoulement* sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional akan mengikat setiap negara, tanpa memandang statusnya sebagai negara anggota Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967 atau bukan. Pada kenyataannya, masih ada puluhan negara yang belum mengikatkan diri dengan Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967, sedangkan yang sudah terikat dapat dilihat pada Tabel 1: Jumlah Negara Anggota Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

Prinsip *non-refoulement* telah diterapkan dan diikuti oleh negara-negara sebelum dibentuknya Konvensi 1951. Prinsip *non-refoulement* yang diatur dalam Pasal 33 Konvensi 1951 merupakan salah satu ketentuan tentang *non-refoulement* yang dikodifikasikan dan diakui sebagai bentuk terbaik dibandingkan pengaturan tentang prinsip *non-refoulement* yang pernah ada sebelumnya.² Meskipun telah banyak hal yang diatur dalam Konvensi 1951, namun harus diakui, ada beberapa aspek yang belum dijelaskan secara rinci terkait hubungan negara, pengungsi, dan prinsip *non-refoulement*. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, perlu dilakukan pembuktian adanya unsur-unsur hukum kebiasaan internasional yang terpenuhi oleh prinsip *non-refoulement*. Pembuktian hukum kebiasaan internasional membutuhkan konsistensi dan sifat umum dari praktik yang dilakukan oleh negara-negara, tanpa jangka waktu tertentu.³ Universalitas dan keseragaman mutlak tidak disyaratkan dalam pembentukan sebuah hukum kebiasaan internasional, namun praktik tersebut harus diterima sebagai hukum. Dalam banyak kasus, *opinio juris* dapat disimpulkan berdasarkan bukti adanya praktik umum atau sebuah

² Dina Imam Supaat, "Escaping the Principle of Non-Refoulement," *International Journal of Business, Economic and Law*, 2.3 (2013), hlm. 86.

³ Guy S. Goodwin-Gill, *The Principle of Non-Refoulement: Its Standing and Scope in International Law*, *Op. Cit.*, hlm. 21.

kesepakatan dalam tulisan-tulisan atau dokumentasi negara.⁴

Sebuah perjanjian multilateral dapat menjadi bagian dari hukum kebiasaan internasional apabila dirancang untuk dipraktikkan secara umum oleh negara-negara, diterima secara umum, dan tidak ditolak oleh beberapa negara besar atau yang berpengaruh.⁵ Pembuktian akan adanya praktik negara-negara termasuk juga sikap atau perbuatan pejabat negara, pernyataan resmi negara dalam pertemuan-pertemuan internasional, pernyataan umum kepala negara, dan bukti-bukti empiris tentang penerapan hukum kebiasaan tersebut.⁶

A. Status Prinsip Non-Refoulement Sebagai Hukum Kebiasaan Internasional

Prinsip-prinsip umum telah diakui dapat secara bersama-sama dengan hukum kebiasaan internasional mengatur objek yang sama.⁷ Contohnya pada kasus *Nicaragua*, dimana ICJ mengakui larangan terhadap ancaman atau penggunaan kekuatan yang diatur dalam Pasal 2 ayat (4) Piagam PBB, juga berlaku sebagai hukum kebiasaan internasional. Faktanya, prinsip-prinsip kebiasaan yang diwujudkan dalam perjanjian multilateral bukan berarti menghapus keberadaannya sebagai hukum kebiasaan internasional, meskipun negara-negara yang mengakuinya juga turut serta dalam perjanjian internasional tersebut.⁸

ICJ dalam Kasus *North Sea Continental Shelf* menjelaskan ada tiga unsur yang menentukan apakah sebuah aturan konvensional telah menjadi hukum kebiasaan internasional atau tidak, yaitu: *pertama*, aturan konvensional tersebut harus memiliki karakter pembentukan norma secara fundamental (*fundamentally norm-creating character*) dalam membentuk aturan hukum umum.⁹ *Kedua*, meskipun tidak ada ketentuan batas waktu tertentu, namun keikutsertaan secara luas dan banyak dibutuhkan untuk menguatkan keberadaan aturan hukum tersebut, khususnya dalam bentuk perjanjian multilateral (*widespread and representative State support*).¹⁰

4 Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 4 ed. (Clarendon, 1990), *Op. Cit.* hlm. 4-11.

5 *Ibid.*

6 ICJ Report, *North Sea Continental Shelf Cases*, 1969., hlm. 37.

7 Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem., *Op. Cit.*, hlm. 141.

8 ICJ Report, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), 1984., hlm. 392, paragraph 73.

9 ICJ Report, *North Sea Continental Shelf Cases.*, paragraph. 72.

10 *Ibid.*, hlm. 3, paragraph. 73.

Ketiga, pelaksanaannya secara sama dan seragam dan menunjukkan pemberlakuan tersebut sebagai bagian dari kewajiban hukum (*consistent practice and general recognition of the rule*).¹¹

1. Fundamentally norm-creating character

Penafsiran terhadap karakter pembentukan aturan hukum yang mendasar (*fundamentally norm-creating character*) dapat dibuktikan melalui pengadopsian prinsip *non-refoulement* dalam berbagai perjanjian dan konvensi, baik internasional maupun regional, seperti *OAU Refugee Convention*, *the American Convention on Human Rights*, *the Torture Convention*, *European Convention on Human Rights*, dan berbagai perjanjian internasional lainnya yang telah diterima secara luas dalam masyarakat internasional.

Ian Brownlie menyebutkan bahwa beberapa dokumen atau materi yang dapat dijadikan sumber kebiasaan termasuk korespondensi diplomatik, pernyataan kebijakan, press release resmi, pendapat resmi penasehat hukum, manual resmi pernyataan-pernyataan hukum, panduan operasional resmi, perundang-undangan negara, putusan pengadilan nasional dan internasional, penjelasan atau penafsiran perjanjian internasional, praktik organisasi-organisasi internasional, dan resolusi-resolusi PBB.¹²

Komite Eksekutif UNHCR telah mengesahkan karakter dasar dari prinsip *non-refoulement* dalam kesimpulan tahunan dan kesimpulan khususnya. Pada tahun 1977, Komite menegaskan bahwa prinsip *non-refoulement* telah secara umum diterima oleh negara-negara, meskipun terdapat beberapa kasus khusus yang melanggar prinsip *non-refoulement*, namun tetap menyepakati kedudukan prinsip *non-refoulement*. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Kesimpulan Nomor 6 (XXVIII) tahun 1977, yaitu:¹³

The principle was generally accepted by States, expressed concerned at its disregard in certain cases, and reaffirmed the fundamental importance of the observance of the principles of non-refoulement – both at the border and within the territory of a State – of persons who may be subjected to persecution if

11 *Ibid.*, hlm. 3, paragraph. 74.

12 Ian Brownlie., *Op. Cit.*, hlm. 5.

13 Executive Committee, *Conclusion No. 6 (XXVIII)*, 1977; UNHCR, *Conclusions in the International Protection of Refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme*, 1980., hlm. 14.

returned to their country of origin irrespective of whether or not they have been formally recognized as refugees.

Prinsip *non-refoulement* sebagai pertimbangan utama dalam perlindungan pengungsi juga ditekankan dalam berbagai konteks khusus, seperti dalam kasus pengungsian massal, orang-orang yang mencari suaka harus menerima sekurang-kurangnya adalah penampungan sementara.¹⁴ Dalam semua kasus, keutamaan prinsip *non-refoulement* harus benar-benar diperhatikan dan dievaluasi.¹⁵

Kesimpulan tentang Perlindungan Pengungsi Nomor 25 menyampaikan bahwa sangat disayangkan telah terjadi banyak pelanggaran terhadap prinsip *non-refoulement*. UNHCR kemudian mengeluarkan sebuah catatan tahunan pada tahun 1989 tentang perlindungan internasional. Komite Eksekutif menyampaikan perhatian yang mendalam terhadap perlindungan pengungsi yang mengalami perlakuan yang tidak layak di beberapa negara, yang diakibatkan oleh pengusiran atau pemulangan atau merlakukan yang tidak memperhatikan kondisi-kondisi khusus pengungsi.¹⁶

Kesimpulan-kesimpulan UNHCR ini tidak memiliki kekuatan hukum serta tidak menimbulkan kewajiban yang mengikat. Kesimpulan ini hanya dapat dijadikan sebagai rumusan *opinio juris* yang menunjukkan adanya kewajiban hukum yang dilakukan oleh negara-negara dalam menangani pengungsi.¹⁷ Beberapa kesimpulan UNHCR menerapkan standar perlindungan atau penanganan pengungsi, sedangkan yang lain dapat menyelesaikan perbedaan penafsiran antar negara-negara anggota terhadap makna yang terkandung dalam Konvensi 1951.¹⁸

2. Widespread and representative State support

Sebuah perjanjian atau konvensi harus tersebar dan diwakili oleh mayoritas negara-negara di dunia untuk menjadi sebuah hukum kebiasaan internasional, termasuk partisipasi negara-negara yang kepentingan nasionalnya berdampak akan pemberlakuan konvensi tersebut. Jumlah negara peserta yang mengikatkan diri pada Konvensi 1951 dan Protokol

14 Executive Committee, *Conclusion No. 19 (XXXI)*, 1980., hlm. 41.

15 Executive Committee, *Conclusion No. 22 (XXXII)*., hlm. 48

16 Executive Committee, *Note on International Protection, UNHCR*, 2001, No. A/AC.9., para. 22.

17 Guy S. Goodwin-Gill, *The Principle of Non-Refoulement: Its Standing and Scope in International Law.*, *Op. Cit.*, hlm. 34.

18 *Ibid.*

1967, ICCPR, CAT, dan berbagai konvensi lainnya yang telah mengadopsi prinsip *non-refoulement* di dalamnya, telah mencapai angka mayoritas yang dapat dianggap telah mewakili seluruh negara-negara di dunia, setidaknya dari negara-negara anggota PBB.

Tabel 4: Konvensi dan Negara Peserta

No.	Konvensi	Tahun Penandatanganan	Jumlah Negara Anggota
1	Peserta PBB	24 Okt 1945	193
2	Konvensi 1951	28 Juli 1951	145
3	Protokol 1967	4 Okt 1967	146
4	CAT	4 Feb 1984	161
5	ICCPR	16 Des 1966	169
6	ECHR	4 Nov 1950	47
7	OAU Refugee Convention	10 Sep 1969	45
8	American Convention on Human Rights	22 Nov 1969	25

Daftar Konvensi yang mengatur tentang prinsip *non-refoulement* dan jumlah negara yang menjadi anggotanya sebagaimana disajikan dalam Tabel 7: Konvensi dan Negara Peserta di atas, dapat disimpulkan bahwa pengaturan prinsip *non-refoulement* telah berlaku luas dan representatif dibandingkan jumlah negara-negara yang ada di dunia.

3. Consistent practice and general recognition of the rule

Pandangan negara-negara dan praktik-praktik yang mereka laksanakan terkait prinsip *non-refoulement* memperlihatkan sebuah perubahan paradigma. Reservasi atau keberatan terhadap prinsip *non-refoulement* bagi pengungsi massal karena alasan keamanan negara masih terus dijadikan alasan untuk menghindari kewajiban prinsip ini. Sebaliknya, pelanggaran-pelanggaran terus terjadi di negara-negara anggota yang berada di wilayah terdekat dengan negara asal pengungsi, seperti yang terjadi di Thailand. Pada Oktober 1979, Thailand mengumumkan kebijakan pemulangan paksa

terhadap sekitar 40.000 orang pengungsi Kamboja.¹⁹

Ada dua aspek praktik negara yang perlu dijelaskan, yaitu sejauh mana jangkauan atau ruang lingkup prinsip *non-refoulement* menurut hukum nasional atau dalam proses administrasi negara tersebut, dan dalam kondisi apa pemulangan atau *refouler* telah dilakukan, serta reaksi negara-negara terhadap tindakan pemulangan tersebut kepada UNHCR atau negara lainnya.

Perjanjian bilateral antara sesama negara-negara Afrika Timur yang memberikan peluang untuk melakukan pemulangan dan kerjasama pertukaran pengungsi merupakan tindakan yang telah diprotes antara tahun 1983-1984, yang diikuti dengan upaya banding oleh pihak-pihak yang telah diadili dan dijatuhi hukuman mati.²⁰ Tahun 1988, UNHCR juga telah melakukan protes terhadap pemulangan 4 orang warga negara Iran oleh Pakistan dan menyebutkan tindakan tersebut sebagai sebuah kesalahan.²¹ Pakistan kemudian menyatakan niatnya untuk terikat pada ketentuan yang termuat dalam buku panduan tersebut, yang bersumber dari perjanjian dasar pengungsi.

Pada tahun 1987, Amerika Serikat dan UNHCR melakukan protes terhadap tindakan Singapura yang menurunkan 2 orang pengungsi Vietnam sebagai penumpang gelap dari sebuah kapal dan menggiringnya untuk kembali ke Vietnam, tanpa memberikan jaminan penempatan bagi keduanya di tempat tujuan.²² Penurunan penumpang gelap diperbolehkan dengan syarat adanya jaminan penempatan dan keberangkatan selanjutnya dijadwalkan secara tepat dan cepat. Tahun 1988, UNHCR ikut campur secara langsung kepada Perdana Menteri Singapura dan memberikan kesempatan untuk menurunkan penumpang gelap tersebut dari dalam kapal, untuk kemudian langsung menuju ke bandara dan meninggalkan Singapura.²³ Tahun 1989, UNHCR menyambut keinginan Italia untuk memasukkan prinsip *non-refoulement* dalam sebuah peraturan

19 UN Secretary General, *Report of the UN Secretary General Doc. A/34/627, para. 48; Annex 1, para. 8*, 1979.

20 Executive Committee, *Report of the 35th Session of the Executive Committee, UN Docs. A/AC.96/651, para. 24*, 1984.

21 Chief Commissioner for Afghan Refugees, *Handbook on Management of Afghan Refugees* (Islamabad, 1984).

22 Guy S. Goodwin-Gill, *The Principle of Non-Refoulement: Its Standing and Scope in International Law*, *Op. Cit.*, hlm. 47.

23 Guy S. Goodwin-Gill, *The Principle of Non-Refoulement: Its Standing and Scope in International Law*, *Ibid.*

baru, yang memperluas ruang lingkup orang-orang yang dilindungi termasuk korban persekusi karena alasan seksual, bahasa, kondisi personal atau masyarakat, atau siapa saja yang menghadapi risiko apabila dipulangkan ke negara lain. Namun, pada saat itu, tidak memasukkan penolakan di perbatasan sebagai bagian dari tindakan yang dilarang.

Praktik negara-negara saat ini menunjukkan bahwa secara umum negara-negara menerima pengungsi dalam kasus-kasus tertentu dan memperluas ruang lingkup orang-orang yang mendapatkan perlindungan. Perlindungan diperluas termasuk kepada korban-korban konflik bersenjata dan penduduk sipil yang terjebak dalam medan pertempuran, kewajiban-kewajiban juga muncul untuk melindungi orang-orang yang berada dalam bahaya penyiksaan, sebagaimana diatur dalam hukum kebiasaan internasional. Kondisi ini kemudian ditegaskan dalam Pasal 3 Konvensi CAT (*Convention against Torture and Inhuman or Degrading Treatment and Punishment*), bahkan hal tersebut telah dipraktikkan jauh hari ketika sebuah kapal mengalami keadaan *force majeure* atau karena kondisi cuaca yang ekstrem, diberikan kekebalan untuk memasuki wilayah sebuah negara, atas dasar kebutuhan mendesak dan mencegah kerusakan yang berlebihan.

Berdasarkan ketiga kriteria di atas, dapat disimpulkan bahwa prinsip *non-refoulement* kini telah dikenal luas dan memenuhi syarat sebagai sebuah hukum kebiasaan internasional.²⁴ Prinsip *non-refoulement* yang telah dipraktikkan dan diikuti secara luas di seluruh dunia telah berkembang menjadi hukum kebiasaan internasional dan mengikat bagi setiap negara.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa prinsip *non-refoulement* dianggap telah mengikat bagi negara, karena:

- a. Perwakilan negara-negara yang hadir dalam Konferensi PBB sepakat bahwa mereka hadir sebagai perwakilan terhadap penerimaan prinsip *non-refoulement* secara umum;
- b. Prinsip *non-refoulement* telah diatur dalam berbagai perjanjian internasional, selain Konvensi 1951;
- c. UNHCR dan negara-negara di dunia terus melakukan protes dan keberatan mereka terhadap pelanggaran prinsip *non-refoulement* atau tindakan-tindakan yang dapat menyebabkan terjadinya pemulangan secara paksa;

²⁴ Rudolf Bernhardt, "Customary International Law," *1st Encyclopedia of Public International Law*, 1992, hal. hlm. 898-900., *Op. Cit.*, hlm. 456.

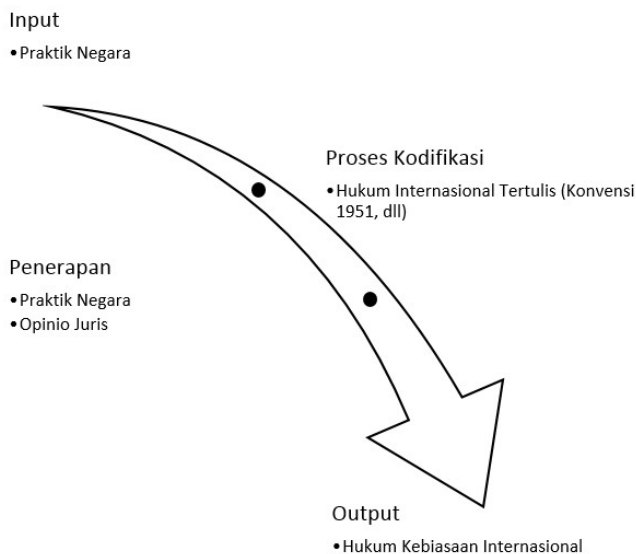
- d. Pasal 33 Konvensi 1951 dianggap memiliki karakter pemebntukan norma umum, yang juga membentuk hukum kebiasaan internasional.

Secara praktis, sikap dan praktik negara-negara dianggap telah memenuhi kriteria dalam pembentukan hukum kebiasaan internasional, di antaranya:

- a. Jumlah negara yang sudah meratifikasi dan aksesinya Konvensi dan/atau perjanjian internasional yang mengatur mengenai prinsip *non-refoulement*. Meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 maupun Protokol 1967, namun Indonesia telah meratifikasi CAT.
- b. Keanggotaan negara-negara dalam organisasi internasional maupun regional, yang mengadopsi ketentuan mengenai prinsip *non-refoulement*. Indonesia juga merupakan negara anggota AALCC yang mengadopsi Bangkok Principles, meskipun tidak bersifat mengikat dalam melaksanakan prinsip *non-refoulement*.
- c. Banyaknya negara-negara yang sudah mengatur prinsip *non-refoulement* dalam hukum nasional mereka, yaitu lebih dari 120 negara. Saat ini Indonesia juga baru mensahkan Perpres Penanganan Pengungsi yang mengandung prinsip *non-refoulement* di dalamnya.
- d. Praktik sesungguhnya dari negara-negara yang tidak melakukan penolakan, pemindahan maupun pemulangan terhadap pengungsi ke wilayah yang akan membahayakan jiwa dan kebebasannya mereka.

Secara sederhana dapat diilustrasikan proses pembentukan prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional dalam Gambar 4: Proses Evolusi Kedudukan Prinsip Non-Refoulement berikut ini:

Gambar 1: Proses Evolusi Kedudukan Prinsip Non-Refoulement



Para ahli hukum internasional juga sudah banyak yang mengakui kedudukan prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional.²⁵ Lauterpacht menerapkan tiga kriteria dalam membentuk sebuah hukum kebiasaan internasional dari sebuah perjanjian internasional. *Pertama*, karakter prinsip *non-refoulement* sebagai karakter pembentukan sebuah hukum dalam berbagai instrumen hukum internasional dan berbagai Kesimpulan Komite Eksekutif UNHCR (Tahun 1977 sampai 2003). *Kedua*, adanya bukti akan penerapan prinsip *non-refoulement* yang luas dan mewakili mayoritas negara-negara di dunia.²⁶ Sekitar 90% negara anggota PBB telah meratifikasi Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967, maupun perjanjian-perjanjian internasional lain yang mengatur prinsip *non-refoulement*. *Ketiga*, praktik dan pengakuan yang konsisten dari negara-negara, yang ditunjukkan juga dengan sekitar 80% negara-negara sudah mengatur prinsip *non-refoulement* dalam hukum nasional mereka.²⁷

25 Guy S. Goodwin-Gill dan Jane McAdam; Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem., *Loc. Cit.*

26 *Ibid.*

27 Dina Imam Supaat., *Op. Cit.*, hlm. 87.



BAB VIII

INDONESIA DAN PRINSIP NON-REFOULEMENT

A. Pengaturan Prinsip *Non-Refoulement* dalam Sistem Hukum Indonesia

Berbagai pengaturan terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka telah dibahas sebelumnya pada sub-bab dasar hukum penanganan pengungsi di Indonesia. Pengaturan-pengaturan tentang pengungsi dan pencari suaka dapat dibandingkan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 5: Perbandingan Pengaturan tentang Pengungsi di Indonesia

No.	Konsitutsi dan Peraturan Perundang-undangan	Rumusan
1	UUDNRI 1945	Pasal 28G: "Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain."

2	TAP MPR No. XVII/MPR/1998	Pasal 24: "Setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain."
3	UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Hak Sipil dan Politik	Pasal 12 ayat (2): "Setiap orang bebas untuk meninggalkan negara manapun termasuk negaranya." Pasal 7: "Setiap orang tidak boleh dijadikan sasaran penyiksaan atau hukuman yang tidak manusiawi."
4	UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia (UU CAT)	Pasal 3: "Tidak boleh ada negara yang menolak, mengembalikan atau mengekstradisi seseorang ke negara yang mana terdapat keyakinan/alasan yang kuat bahwa dia akan berbahaya karena menjadi sasaran penyiksaan."
5	UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri	Pasal 25 Ayat (1): "Kewenangan pemberian suaka kepada orang asing berada di tangan presiden dengan memperhatikan pertimbangan Menteri." Pasal 27 Ayat (1): "Presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan Menteri."

6	UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian	<p>Pasal 86: “Ketentuan tindakan administratif keimigrasian tidak diberlakukan terhadap korban perdagangan orang dan penyelundupan manusia.”</p> <p>Pasal 87 Ayat (1): “Korban perdagangan orang dan penyelundupan manusia yang berada di wilayah Indonesia ditempatkan di dalam Rudenim atau di tempat lain yang ditentukan.”</p> <p>Pasal 87 Ayat (2): “Korban perdagangan orang dan penyelundupan manusia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mendapatkan perlakuan khusus yang berbeda dengan deteni pada umumnya.”</p> <p>Pasal 88: “Menteri atau pejabat imigrasi yang ditunjuk mengupayakan agar korban perdagangan orang dan penyelundupan manusia yang berkewarganegaraan asing segera dikembalikan ke negara asal mereka dan diberikan suara perjalanan apabila mereka tidak memilikinya.”</p>
7	Peraturan Dirjen Imigrasi No. IMI-1489. UM.08.05 Tahun 2010 tentang Penanganan Imigran Ilegal	<p>Pada bagian menimbang secara jelas disebutkan bahwa latar belakang diterbitkan peraturan Dirjen Imigrasi adalah: [...bahwa dalam perkembangannya kedatangan dan keberadaan orang asing sebagai imigran ilegal yang kemudian menyatakan dirinya sebagai pencari suaka atau pengungsi...]</p>
8	Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Keimigrasian	<p>Pasal 206, 221 dan 223 mengatur tentang pendetensian imigran ilegal, termasuk pengungsi. PP tersebut menyatakan bahwa setelah 10 tahun pendetensian mereka dapat dikeluarkan dengan kewajiban melaporkan selama enam bulan sekali dan kewajiban melaporkan ke kantor imigrasi apabila ada perubahan status dan pekerjaan mereka.</p>

9	Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri	Pasal 1 Angka 1: “Pengungsi dari luar negeri, yang selanjutnya disebut pengungsi, adalah orang asing yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia disebabkan karena ketakutan yang beralasan akan persekusi dengan alasan ras, suku, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu, dan pendapat politik yang berbeda serta tidak menginginkan perlindungan dari negara asalnya dan/atau telah mendapatkan status pencari suaka atau status pengungsi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia.”
---	---	---

Berdasarkan Tabel 11: Perbandingan Pengaturan tentang Pengungsi di Indonesia di atas, dapat disimpulkan bahwa meskipun telah ada peraturan terkait penanganan pengungsi, namun belum ada pengaturan secara tegas tentang prinsip *non-refoulement* yang akan menjadi panduan bagi petugas ataupun pejabat imigrasi, TNI/Polri, bahkan masyarakat membutuhkan panduan ini apabila menghadapi kasus-kasus terdamparnya kapal yang diduga bermuatan pengungsi, baik di wilayah Indonesia maupun di luar wilayah Indonesia.

Peraturan-peraturan tersebut di atas sebatas mengatur tentang prosedur penanganan setelah pengungsi berada di wilayah Indonesia, tanpa membahas kewajiban untuk tidak memulangkan, mengusir ataupun mengekstradisi pengungsi yang masih berada di luar wilayah Indonesia atau berada di perbatasan negara Republik Indonesia. Hanya UU Anti Penyiksaan (CAT) yang secara tegas mengatur tentang prinsip *non-refoulement* dalam Pasal 3, yang menyatakan bahwa: “Tidak boleh ada negara yang menolak, mengembalikan, mengekstradisi seseorang ke negara yang mana terdapat keyakinan/alasan yang kuat bahwa dia akan berbahaya karena menjadi sasaran penyiksaan.”¹

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Anti Penyiksaan ini melalui UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia (UU CAT). Artinya, meskipun Indonesia belum menjadi anggota Konvensi

¹ Pasal 3 UU Anti Penyiksaan (CAT)

1951 dan/atau Protokol 1967, namun tetap terikat dengan prinsip *non-refoulement* sebagaimana yang diatur dalam Konvensi CAT. Selain itu, Indonesia juga sudah meratifikasi Konvensi Jenewa IV Tahun 1949 dan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik Tahun 1966, serta beberapa instrumen hukum HAM lainnya.

Konvensi 1951 tidak melakukan revisi ataupun amandemen terhadap pengertian dan ruang lingkup pengungsi. Namun, pada praktik dan putusan-putusan pengadilan, pengertian pengungsi yang memiliki hak terhadap prinsip *non-refoulement* sudah banyak berkembang, melebihi ruang lingkup pengaturan Konvensi 1951.² Artinya, pemberlakuan prinsip *non-refoulement* yang terkandung dalam Pasal 33 Konvensi 1951 telah mengalami perluasan makna, termasuk di dalamnya orang-orang yang tidak masuk memenuhi kriteria Pasal 1 Konvensi 1951.

Penerbitan Perpres Penanganan Pengungsi telah memperjelas kewajiban pemerintah terhadap penanganan pengungsi dari luar negeri. Meskipun Perpres penanganan pengungsi tidak secara tegas mengatur tentang larangan pemulangan atau prinsip *non-refoulement* terhadap pengungsi yang masuk atau menuju ke wilayah Republik Indonesia. Namun, adanya pengaturan terkait penanganan pengungsi dalam operasi pencarian dan pertolongan, dapat disimpulkan bahwa Indonesia akan mencari dan memberi pertolongan kepada pengungsi atau orang yang diduga sebagai pengungsi apabila ditemukan di perairan wilayah Indonesia.

Prosedur pencarian dan pertolongan yang kemudian ditindaklanjuti dengan penampungan, pemberian keamanan bagi pencari suaka atau pengungsi menunjukkan bahwa Indonesia akan menerima orang-orang yang masuk ke wilayahnya dan diperlakukan sebagaimana yang diatur oleh hukum internasional.

A. Keterikatan Indonesia Terhadap Prinsip Non-Refoulement

Kedudukan prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional telah menimbulkan kewajiban bagi

² European Court of Human Rights (ECtHR), *T.I. v. United Kingdom* App No. 43844/98, 2000; Council of Europe: European Court of Human Rights, “*Soering v. the United Kingdom*,” 1989 <<http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6fec.html>> [diakses 7 April 2017]; European Court of Human Rights (ECtHR), *Ahmed v. Austria* App No. 25964/94, 1996.

Pemerintah Indonesia untuk melaksanakan prinsip ini, meskipun belum menandatangani Konvensi 1951 maupun Protokol 1967. Indonesia bisa saja menolak untuk melaksanakan prinsip *non-refoulement*, namun harus memiliki sejarah yang kuat dalam praktik-praktik yang telah dilakukan selama ini. Indonesia harus membuktikan bahwa selama pembentukan atau perumusan prinsip *non-refoulement* dalam Konvensi 1951 sampai saat ini, konsisten tidak melaksanakan prinsip tersebut. Indonesia juga harus menunjukkan ketidaksetujuan atau penolakan mereka secara jelas dan nyata terhadap prinsip *non-refoulement* sebelum dibentuk sebagai hukum kebiasaan internasional.³ Apabila terbukti sebaliknya, Indonesia tidak bisa melepaskan diri dari kewajiban pelaksanaan prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional, dan dianggap melanggar hukum internasional.⁴

Prinsip penolakan yang terus menerus (*Persistent Objector Rule*) menyebutkan bahwa negara yang tidak menunjukkan penolakan secara terus menerus dianggap telah mengikatkan diri dengan hukum kebiasaan internasional, termasuk terhadap prinsip *non-refoulement*.⁵ Negara yang tidak melakukan penolakan secara terus menerus dianggap telah menunjukkan kesepakatannya untuk terikat dengan ketentuan tersebut. Untuk menilai sikap Indonesia terhadap prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional, ada dua unsur yang harus dianalisis, yaitu: *pertama*, penolakan harus dilakukan secara terus menerus dalam waktu lama, sebelum maupun sesudah pembentukan hukum kebiasaan internasional tersebut; *kedua*, penolakan harus diketahui oleh negara lain.⁶

Prinsip *non-refoulement* dianggap sebagai hukum kebiasaan internasional, diawali pada akhir tahun 1980-an.⁷ Pada masa ini, Indonesia sedang menghadapi arus pengungsian dari Indochina, yang datang dari Vietnam. Pada awal tahun 1975, ketika pengungsi Vietnam menginjakkan kakinya ke wilayah Indonesia sampai akhir tahun 1980-an, Indonesia menghadapi pengungsian massal tersebut dengan berbagai sikap. Sebagian pengungsi diterima dan tidak

3 Jonathan I. Charney, *Op. Cit.*, hlm. 1.

4 Holning Lau, *Op. Cit.*, hlm. 495.

5 Jonathan I. Charney, *Op. Cit.*, hlm. 2

6 Stein T.L., "the Approach of the Different Drummer: the Principle of the Persistent Objector in International Law," *Harvard International Law Journal*, Vol. 26 (1985), hlm. 457.

7 Guy S. Goodwin-Gill, "Non-Refoulement and the New Asylum Seekers," *Virginia Journal of International Law*, Vol. 26, 1985, hlm. 103.

dipulangkan, sebagian lagi dipulangkan dan diarahkan keluar dari wilayah Indonesia.⁸ Sebagian perahu ditolak ke laut dan dipaksa untuk meninggalkan wilayah laut Indonesia. Namun demikian, pada masa ini Pemerintah Indonesia tidak pernah mengajukan penolakan terhadap prinsip *non-refoulement* dan menolak untuk memberikan perlindungan kepada pengungsi tersebut. Alasan utama dalam melakukan penolakan adalah alasan keamanan negara dan keterbatasan sumber daya untuk menanggulangi kebutuhan pengungsi serta sarana prasarana yang dibutuhkan untuk menampung pengungsi. Bahkan setelah mendapatkan jaminan dan bantuan dari UNHCR dan lembaga PBB lainnya, Pemerintah Indonesia menyediakan pulaunya untuk menampung pengungsi dari Vietnam tersebut. Perlakuan yang sama juga dilakukan terhadap pengungsi Sri Lanka, bahkan yang terakhir adalah pengungsi Rohingya dari Myanmar dan Bangladesh. Sikap Pemerintah Indonesia yang positif dalam melaksanakan prinsip *non-refoulement* ini, termasuk menyediakan tempat penampungan sementara, kebutuhan dasar pengungsi, kesehatan, akses pekerjaan dan pendidikan, dan kebutuhan dasar lainnya.

Bukti lain sikap positif Indonesia terhadap prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional adalah keanggotaan Indonesia dalam AALCO, yang mengadopsi Prinsip Bangkok. Meskipun Prinsip Bangkok merupakan hukum yang tidak mengikat, namun prinsip ini telah mengakui keberadaan prinsip *non-refoulement*. Selain itu, dengan disahkan Perpres Penanganan Pengungsi yang mengakui keberadaan pengungsi sebagaimana yang diatur oleh Konvensi 1951, telah memantapkan posisi Indonesia dalam menyikapi prinsip *non-refoulement*. Meskipun Perpres penanganan pengungsi tidak secara tegas mengatur tentang larangan pemulangan atau prinsip *non-refoulement* terhadap pengungsi yang masuk atau menuju ke wilayah Republik Indonesia. Namun, adanya pengaturan terkait penanganan pengungsi dalam operasi pencarian dan pertolongan, dapat disimpulkan bahwa Indonesia akan mencari dan memberi pertolongan kepada pengungsi atau orang yang diduga sebagai pengungsi apabila ditemukan di perairan wilayah Indonesia. Prosedur pencarian dan pertolongan yang kemudian ditindaklanjuti dengan penampungan, pemberian keamanan bagi pencari suaka atau pengungsi menunjukkan bahwa Indonesia akan menerima

⁸ Stephen Fitzpatrick, Galang's Refugee Hell, *the Australian*, 5 November 2009.

orang-orang yang masuk ke wilayahnya dan diperlakukan sebagaimana yang diatur oleh hukum internasional.

Sikap Indonesia terhadap penolakan prinsip *non-refoulement* seharusnya dapat dilihat dari praktik nyata negara, korespondensi diplomatik, dan pernyataan-pernyataan resmi negara. Namun dalam banyak kesempatan, Indonesia tidak pernah menyatakan menolak prinsip *non-refoulement*, melainkan hanya menjelaskan penafsiran terhadap prinsip *non-refoulement* yang berbeda.⁹ TNI menganggap bahwa Indonesia tidak berkewajiban untuk menjemput pengungsi yang berada di luar wilayah Indonesia kecuali mereka secara nyata berada dalam bahaya, namun apabila sudah berada di wilayah, TNI akan menolong pengungsi tersebut dan dibawa ke daratan.¹⁰

Pemerintah Indonesia telah melakukan langkah-langkah penanganan pengungsi dari luar negeri yang masuk ke wilayah Indonesia, termasuk pengungsi, meskipun saat itu belum memiliki peraturan khusus terkait penanganan pengungsi. Dalam rangka mencari penyelesaian yang komprehensif, pemerintah melakukan penanganan secara bersama-sama, baik pada tataran nasional maupun kerjasama bilateral dan regional. Hal tersebut juga telah dibahas dalam pertemuan antara Presiden Republik Indonesia dengan Perdana Menteri Myanmar.¹¹ Presiden Republik Indonesia menekankan perlu adanya solusi praktis terhadap masalah pengungsi ini.

Pemerintah Indonesia juga telah bekerjasama dengan organisasi internasional, yaitu UNHCR dan IOM, untuk melakukan verifikasi dan penentuan status bagi para pengungsi tersebut. Fokus upaya penanganan pada saat itu adalah melakukan pemulangan terhadap para pengungsi yang telah menyatakan kesediaannya dipulangkan (*repatriasi*) secara suka rela (*voluntary repatriation*).¹² Indonesia bersama dengan UNHCR dan IOM membentuk Tim Verifikasi Gabungan (TVG) untuk menentukan status pengungsi yang berasal dari

9 Heyder Affan, "Nelayan Aceh Patuh Perintah TNI Terkait Pengungsi," *BBC Indonesia*, 2015, tersedia di internet <http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/05/150518_indonesia_pengungsi>, diakses 16 Januari 2017.

10 Heyder Affan, "TNI Melarang Nelayan Aceh Membawa Pengungsi Rohingya ke Wilayah RI," *BBC Indonesia*, 2015 <http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/05/150518_tni_larang_nelayan_rohingya>, diakses 16 Januari 2017.

11 Teuku Faizasyah, 2009, *Pokok-Pokok Press Briefing Juru Bicara Departemen Luar Negeri Negeri Republik Indonesia*, Jakarta: Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, hlm. 1-2.

12 *Ibid.*

Myanmar dan Bangladesh tersebut.

Berdasarkan bukti-bukti di atas, dapat disimpulkan bahwa Indonesia telah melaksanakan prinsip *non-refoulement* secara konsisten dan tidak melakukan penolakan secara umum. Meskipun ada penolakan dan pembiaran terhadap pengungsi yang berada di laut lepas, hal ini lebih didasarkan pada alasan keamanan dan keterbatasan sumber daya Pemerintah dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi massal tersebut. Namun akhirnya, Pemerintah Indonesia tetap memberikan perlindungan minimum kepada pengungsi tersebut. Selain itu, Indonesia juga beralasan bahwa perahu yang ditolak tersebut bukan berisi pengungsi, melainkan imigran asing lainnya, khususnya migran ekonomi dan perdagangan manusia. Untuk itu, Indonesia terikat dengan prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional dan memiliki kewajiban untuk tidak memulangkan secara paksa atau memindahkan atau mengarahkan pengungsi ke wilayah yang dapat mengancam keselamatan dan kebebasan pengungsi tersebut.

B. Pelaksanaan Prinsip *Non-Refoulement* di Indonesia

Sebelum keberadaan Perpres Penanganan Pengungsi, Pemerintah Indonesia memaknai penerapan prinsip *non-refoulement* sebagai larangan untuk tidak memulangkan pengungsi apabila pengungsi tersebut telah memasuki wilayah Republik Indonesia. Adapun bagi yang belum memasuki wilayah Indonesia, pemerintah tidak memiliki kewajiban untuk melakukan pertolongan dan perlindungan. Hal ini dapat dilihat pada pernyataan Juru Bicara TNI Fuad Basya kepada wartawan BBC Indonesia, sebagai berikut: *"Jangan sampai ada nelayan kita menjemput mereka (pengungsi Rohingya) ke luar batas laut kita, kemudian keluar dari kapal dan masuk perahu nelayan, dan masuk wilayah kita. Itu yang kita larang."*¹³ Sebelumnya, sejumlah nelayan asal Aceh mengatakan bahwa mereka dilarang untuk menjemput dan membawa imigran gelap asal Myanmar dan Bangladesh, bahkan jika kapal mereka tenggelam sekalipun.

Juru Bicara TNI membantah hal tersebut dan mengklarifikasi bahwa upaya penyelamatan ke darat dapat dilakukan apabila kapal terancam tenggelam dan terapung-

13 Heyder Affan, "TNI Melarang Nelayan Aceh Membawa Pengungsi Rohingya ke Wilayah RI," *BBC Indonesia*, 2015 <http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/05/150518_tni_larang_nelayan_rohingya> [diakses 16 Januari 2017].

apung di laut.¹⁴ Fuad Basya mengatakan bahwa orang asing yang masuk wilayah daratan Indonesia harus menggunakan dokumen resmi. Artinya, pandangan hukum aparaturnegara, dalam hal ini diwakili oleh TNI, menganggap bahwa setiap orang asing yang masuk ke wilayah Indonesia sebagai imigran ilegal dan tidak memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan, serta tidak menimbulkan kewajiban untuk menerapkan prinsip *non-refoulement*.

Berbeda dengan pandangan Juru Bicara TNI, Yahya Hanafiah sebagai Panglima Laot di wilayah Aceh Timur dan Langsa, menginstruksikan para nelayan Aceh untuk menyelamatkan para pengungsi yang terdampar di laut, *“Kami meminta nelayan di Aceh untuk menyelamatkan mereka demi kemanusiaan, karena kan kita hidup berputar, nanti siapa tahu kita yang membutuhkan.”*¹⁵

Begitu juga yang dilakukan oleh Ar Rahman, salah seorang nelayan di Aceh Utara. Rahman mengatakan bahwa ada ratusan pengungsi Rohingya yang berada di atas kapal yang oleng setelah mereka mereka mendekati karena menerima informasi dari radio komunikasi antar pelaut. *“Kami mendengar teriakan Allahuakbar dan sebagian laki-laki terjun ke laut, untuk mencapai kapal kami.”* Begitu penjelasan Ar Rahman pada saat kejadian tersebut.¹⁶

Namun demikian, pimpinan lembaga adat yang mengatur kehidupan nelayan di Aceh atau *Panglima Laot* Provinsi Aceh, Teuku Bustaman, menyatakan bahwa: *“kalau negara kita melarang, kami harus patuh, karena yang kami laksanakan di bawah lembaga kearifan lokal itu sesuatu yang tidak bertentangan dengan undang-undang negara.”*¹⁷ Meskipun sudah berkomitmen untuk tidak menolak perintah TNI, banyak nelayan yang merasa tidak sampai hati apabila tidak memberikan pertolongan terhadap orang-orang yang mereka jumpai di tengah laut dalam kondisi memprihatinkan, *“rasanya kami tidak sampai hati untuk tidak menolong, susah, karena ini masalah kemanusiaan.”*¹⁸

Lebih lanjut disebutkan, bahwa nelayan Aceh menolong pengungsi Rohingya dan Bangladesh karena pernah ditolong

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Heyder Affan, “Nelayan Aceh Patuh Perintah TNI Terkait Pengungsi,” *BBC Indonesia*, 2015 <http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/05/150518_indonesia_pengungsi> [diakses 16 Januari 2017].

¹⁸ *Ibid.*

oleh kapal dari negara lain ketika mengalami kesulitan di tengah laut. Bustaman menegaskan terkait pernyataan TNI yang melarang nelayan Aceh menjemput dan membawa pengungsi Rohingya dan Bangladesh ke wilayah daratan Indonesia, akan melaksanakannya karena mereka dianggap imigran gelap.¹⁹

Pemerintah Indonesia memperketat patroli di kawasan laut Sumatera untuk mencegah kedatangan imigran gelap, karena terjadinya peningkatan gelombang pengungsi Rohingya asal Myanmar dan Bangladesh ke Indonesia.²⁰ Ratusan, bahkan diperkirakan ribuan, pengungsi terombang-ambing di laut setelah ditolak masuk ke Indonesia dan Malaysia, serta diusir oleh Pemerintah Thailand. Sebelumnya, PBB mendesak Indonesia, Malaysia, dan Thailand agar menerima pengungsi Rohingya dari Myanmar dan Bangladesh tersebut.

Komisioner HAM PBB, Zeid Ra'ad Al Hussein mengatakan perhatian harus diberikan untuk menyelamatkan nyawa sekitar 6.000 migran yang diperkirakan masih berada di laut.²¹ Zaid menyatakan, "*Saya terkejut dengan adanya laporan-laporan bahwa Thailand, Indonesia dan Malaysia mengembalikan kapal-kapal penuh dengan migran ke laut, yang pada akhirnya akan menyebabkan banyak dari mereka meninggal dunia.*" Harusnya pemerintah ketiga negara menfokuskan pada penyelamatan jiwa mereka, bukannya malah membahayakan keselamatan jiwa mereka. Di sisi lain, PBB juga memuji masyarakat, khususnya nelayan di Aceh, yang telah menerima ratusan migran Rohingya pada waktu itu. Menurut PBB, persoalan yang paling utama adalah kebijakan Myanmar yang tidak mengakui status kewarganegaraan penduduk etnis Rohingya, sehingga mereka harus masuk kategori orang-orang tanpa kewarganegaraan, dan tentunya mendapatkan hak perlindungan internasional, termasuk prinsip *non-refoulement*.

Sikap Indonesia ini tidak berbeda dengan yang dilakukan oleh Malaysia dan Thailand. Juru Bicara UNHCR di Bangkok, Vivian Tan, mengatakan bahwa ketiga negara tersebut masih tetap menolak seruan PBB untuk mengizinkan ribuan migran

19 Heyder Affan, "TNI Melarang Nelayan Aceh Membawa Pengungsi Rohingya ke Wilayah RI," *Loc. Cit.*

20 "Patroli TNI Mencegah Pendatang Gelap Diperketat," *BBC Indonesia*, 2015 <http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/05/150517_indonesia_rohingya> [diakses 16 Januari 2017].

21 "PBB Minta Indonesia, Thailand dan Malaysia Tak Usir Kapal Migran," *BBC Indonesia*, 2015 <http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150515_dunia_rohingya_pbb> [diakses 16 Januari 2017].

yang terdampar di laut mendarat di wilayah mereka.²² Ribuan migran yang terdiri dari pengungsi Rohingya dari Myanmar dan pendatang dari Bangladesh, diperkirakan terdampar di tengah laut setelah jaringan penyelundup meninggalkan mereka karena diburu oleh pemerintah Thailand. TNI menegaskan telah melarang nelayan yang beroperasi di wilayah Aceh untuk menjemput dan membawa migran ke wilayah Indonesia, kecuali kapal yang ditumpangi para migran tenggelam. Sedangkan Menteri Pertahanan Thailand, Jenderal Pravit Wongsuwan, memperingatkan kepada kapal-kapal migran untuk tidak memasuki wilayah negara itu tanpa izin.²³ Meskipun pada awalnya Pemerintah Indonesia juga menolak pengungsi tersebut, namun akhirnya karena desakan UNHCR (PBB), Organisasi Internasional, masyarakat dan sikap nelayan yang bersikeras menolong pengungsi tersebut dari ancaman kelaparan dan kematian di tengah laut, akhirnya Pemerintah Indonesia mengizinkan mereka mendarat di pantai Aceh serta memberikan pendampingan dan penampungan sementara.²⁴ Pemerintah Thailand, Malaysia, dan Indonesia melakukan pertemuan menteri-menteri di Putrajaya, Malaysia pada tanggal 20 Mei 2015, sebagai bentuk tindakan tanggap darurat ketiga negara ini.²⁵ Pertemuan ini untuk mendiskusikan solusi terhadap gelombang pengungsi dan Bangladesh serta permasalahan keamanan nasional ketiga negara. Ketiga negara setuju untuk menjalankan kewajiban dan tanggung jawab mereka berdasarkan hukum internasional, dengan tetap mempertimbangkan hukum nasional masing-masing negara, termasuk pemberian bantuan sementara terhadap pengungsi. Adapun rute perjalanan pengungsi Rohingya dari Myanmar dan Bangladesh tersebut dapat dilihat pada di bawah ini:

22 "PBB: RI, Malaysian, Thailand Abaikan Seruan Bantu Kapal Migran," *BBC Indonesia*, 2015 <http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150518_dunia_pbb_rohingya> [diakses 16 Januari 2017].

23 *Ibid.*

24 Josie Susilo Hardianto, "Ditolak di Negara Lain, Imigran Rohingya dan Banglades Diterima Indonesia dengan Layak" <<http://print.kompas.com/baca/internasional/asia-pasifik/2015/05/22/Ditolak-di-Negara-Lain%2C-Imigran-Rohingya-dan-Bangl>> [diakses 1 April 2017].

25 Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Barely Living: Research on Living Conditions of Rohingya Refugees in Indonesia*, Cet. 1 (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, 2016)., hlm. 14.

Gambar 2: Rute Perjalanan Pengungsi Rohingya





Daftar Pustaka

- 1928 Arrangement, *Recommendation No. 7 89 LNTS no. 2005*
- 1967 Declaration on Territorial Asylum, *Resolusi Majelis Umum PBB No. 2312 (XXII) Tanggal 14 Desember 1967*
- Alice Farmer, "Non-Refoulement and Jus Cogens: Limiting Anti-Terror Measures That Threaten Refugee Protection," *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 23 (2008), hlm. 9
- Aoife Duffy, "Expulsion to Face Torture? Non-Refoulement in International Law," *International Journal of Refugee Law*, Vol. 20 (2008) <<https://doi.org/10.1093/ijfl/een022>>
- Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO), "Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees," 1966 <<http://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html>> [diakses 5 April 2017]
- , *Report of the Eighth Session of the Asian-African Legal Consultative Committee*, 1966
- Atle Grahl-Madsen, "Commentary on the Refugee Convention 1951," in *Commentary to Article 33* (UNHCR, 1997), hal. hlm. 327
- "Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama," 1984 <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>> [diakses 5 April 2017]
- Center for Civil and Political Rights (CCPR), *A.R.J. v. Australia*, 1997, No. 692/19, hlm. 6
- , *G.T. v. Australia*, 1997, No. 706119, hlm. 8

- , *Hamida v. Canada*, 2010, No. 1544/2, hlm. 8-9
- Chief Commissioner for Afghan Refugees, *Handbook on Management of Afghan Refugees* (Islamabad, 1984)
- Committee Ad Hoc, “Statelessness and Related Problems,” in *Summary Record of the Twentieth Meeting UN. Doc. E/AC.32/SR.20*, hal. para. 60
- Committee Against Torture (CAT), *Aemei v. Switzerland*, No. 34/199, hlm. 11
- , *General Comment No. 1: Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22 (Refoulement and Communications)*, A/53/44, Annex IX, 1997
- , *Mutombo v. Switzerland*, No. 13/199, hlm. 2-9
- , *S.M.R. dan M.M.R. v. Sweden*, 1999, No. 103/19, hlm. 9
- Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany*, 1938, hal. 191 LNTS no. 4461
- Dina Imam Supaat, “Escaping the Principle of Non-Refoulement,” *International Journal of Business, Economic and Law*, 2 (2013)
- Economic and Social Council (ESCOR), *Resolution 248B (IX) UN. Doc. E/1553*, hal. hlm. 60
- Ellen F. D’Angelo, “Non-Refoulement: the Search for A Consistent Interpretation of Article 33,” *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42 (2009)
- European Court of Human Rights (ECtHR), *Ahmed v. Austria*, No. 25964/, hlm. 42-47
- , *Ahmed v. Austria* App No. 25964/94, 1996
- , *Omar Othman v. the United Kingdom*, 2012, No. 8139/0, hlm. 187
- , *T.I. v. United Kingdom* App No. 43844/98, 2000
- Executive Committee, *Conclusion No. 15 (XXX)*, 1979
- , *Conclusion No. 19 (XXXI)*, 1980
- , *Conclusion No. 22 (XXXII)*, 1981
- , *Conclusion No. 29 (XXXIV)*, 1983, hal. para. (b)
- , *Conclusion No. 30 (XXXIV)*, 1983
- , *Conclusion No. 6 (XXVIII)*, 1977
- , *Conclusion No. 79 (XLVII)*, 1996

- , *Conclusion No. 81 (XLVIII)*, 1997
- , *Note on International Protection, UNHCR*, 2001, No. A/AC.9
- , *Report of the 35th Session of the Executive Committee, UN Docs. A/AC.96/651, para. 24*, 1984
- “Extraditions, Expulsions, Deportations,” in *Anti-terrorism Measures, Security and Human Rights - Development in Europe, Central Asia and North America in the Aftermath of September 11* (the International Helsinki Federation, 2003)
- Federal Court of Australia, “Applicant M38/2002 v. Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs,” *FCAFC 131*, 2003 <http://www.refworld.org/cases,AUS_FC,403b18d35.html>
- Geneva Convention relative to the Protection of Civilians Persons in Time of War*, 1949, hal. Article 45
- Goodwin-Gill, G., dan J. McAdam, “The Refugee in International Law,” *The Refugee in International Law*, 2007, 1–12 <<https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23>>
- Gregor Noll, “Seeking Asylum at Embassies: A Right to Entry under International Law?,” *International Journal of Refugee Law*, Vol. 17 (2005), hlm. 548
- Guy S. Goodwin-Gill, “Non-Refoulement and the New Asylum Seekers,” *Virginia Journal of International Law*, 26 (1986)
- , *The Principle of Non-Refoulement: Its Standing and Scope in International Law* (Ontario: UNHCR, 1993)
- Guy S. Goodwin-Gill, dan Jane McAdam, *the Refugee in International Law*, 3rd ed. (New York: Oxford University Press, 2007)
- Held, Seminar, Jointly By, The Redress, The Immigration, dan Law Practitioners, “NON-REFOULEMENT UNDER THREAT Proceedings of a Seminar Held Jointly By The Immigration Law Practitioners ’ Association (ILPA) INDEX,” *Home Office*, 44 (2006), 40–42
- Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005)
- Heyder Affan, “Nelayan Aceh Patuh Perintah TNI Terkait

- Pengungsi,” *BBC Indonesia*, 2015 <http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/05/150518_indonesia_pengungsi> [diakses 16 Januari 2017]
- , “TNI Melarang Nelayan Aceh Membawa Pengungsi Rohingya ke Wilayah RI,” *BBC Indonesia*, 2015 <http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/05/150518_tni_larang_nelayan_rohingya> [diakses 16 Januari 2017]
- Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 4 ed. (Clarendon, 1990)
- ICJ Report, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, 1984
- , *North Sea Continental Shelf Cases*, 1969
- IIHL & UNHCR, *Sanremo Declaration on the Principles of Non-Refoulement*, 2001
- Iin Karita Sakharina, “Pengungsi dan HAM,” *Jurnal Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, Vol. 1 (2013)
- Inter-American Commission on Human Rights, “Report No. 51/96,” *Decision to the Merit of Case 10*, hal. hlm. 675 <<http://www.cidh.org/annualrep/96eng/USA10675.htm>> [diakses 30 Maret 2017]
- International Law Commission, *Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*
- International Organization for Migration, “Glossary on Migration,” *International Migration Law Series*, No. 25 (2011), hlm. 68
- , “the Principle of Non-Refoulement,” *International Migration Law: Information Note*, hlm. 4
- James C. Hathaway, “Refugee and Asylum,” in *Foundations of International Migration Law*, ed. oleh B. Opeskin, Perruchoud, dan Redpath-Cross (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), hal. hlm. 193
- , “Refugees and Asylum,” in *Foundations of International Migration Law*, ed. oleh B. Opeskin, R. Perruchoud, dan J. Redpath-Cross (Cambridge: Cambridge University

- Press, 2012), hal. 177-204
- , “The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950,” *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 33 (1984)
- , *the Rights of Refugees under International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005)
- John Foot, “the Logic of Contradiction: Migration Control in Italy and France,” in *Migration and European Integration: the Dynamics of Inclusion and Exclusion*, ed. oleh Robert Miles dan Dietrich Thranhardt (London: Pinter Publisher & Fairleigh Dickinson University Press, 1995)
- Josie Susilo Hardianto, “Ditolak di Negara Lain, Imigran Rohingya dan Banglades Diterima Indonesia dengan Layak” <<http://print.kompas.com/baca/internasional/asia-pasifik/2015/05/22/Ditolak-di-Negara-Lain%2C-Imigran-Rohingya-dan-Bangl>> [diakses 1 April 2017]
- Judith Ann Tickner, “Revisioning Security,” in *International Relations Theory Today*, ed. oleh Ken Booth dan Steve Smith (London, 1994)
- Judith Hippler Bello, dan Juliane Kokott, “International Decisions: Amuur v. France,” *American Journal of International Law*, Vol. 91 (1997)
- Jun Justinar, “Prinsip Non-Refoulement dan Penerapannya di Indonesia,” *Opinio Juris*, Vol. 3 (2011), hlm. 18
- Kees Wouters, *International Legal Standards for the Protection from Refoulement* (Antwerp: Oxford Portland, 2009)
- Killian S. O'Brien, “Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem,” *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 3 (2011), hlm. 728-729
- “Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia,” *Resolusi Majelis Umum 39/46*, 1984
- Kristen Rosati, “the United Nations Convention against Torture: A Viable Alternative for Asylum Seekers,” *Interpreter Releases*, Vol. 74 (1997)

- Michelle Foster, "Protection Elsewhere: the Legal Implications of Requiring Refugees to Seek Protection in Another State," *Michigan Journal of International Law*, Vol. 28 (2007), hlm. 223
- Official Journal of European Union, *Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in One of the Member States of the European Communities, O.J. (C 254)*, 1990
- Organization of African Unity (OAU), "Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa," 1969 <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>> [diakses 24 April 2017]
- Organization of American States, "American Convention on Human Rights (Pact of San Jose)," 1969 <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36510.html>> [diakses 5 April 2017]
- "Patroli TNI Mencegah Pendatang Gelap Diperketat," *BBC Indonesia*, 2015 <http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/05/150517_indonesia_rohingya> [diakses 16 Januari 2017]
- Paul Weis, "Commentary on the Refugee Convention 1951," in *Commentary to Article 33* (UNHCR, 1997), hal. hlm. 343
- , "the Development of Refugee Law," in *Transnational Legal Problems of Refugees*, ed. oleh Michigan Yearbook of International Legal Studies (Michigan, 1982)
- "PBB: RI, Malaysian, Thailand Abaikan Seruan Bantu Kapal Migran," *BBC Indonesia*, 2015 <http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150518_dunia_pbb_rohingya> [diakses 16 Januari 2017]
- "PBB Minta Indonesia, Thailand dan Malaysia Tak Usir Kapal Migran," *BBC Indonesia*, 2015 <http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150515_dunia_rohingya_pbb> [diakses 16 Januari 2017]
- Provisional Arrangement concerning the Status of Refugees Coming from Germany*, 1936, hal. 171 LNTS no. 3952
- Richard Barnes, "Refugee Law at Sea," *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 53 (2004), hlm. 67
- Rights, Council of Europe: European Court of Human, "Soering v. the United Kingdom," 1989 <<http://www.refworld.org>>

- org/cases,ECHR,3ae6b6fec.html> [diakses 7 April 2017]
- Riyanto, Sigit, "Prinsip non-refoulement dan Relevansinya dalam Sistem Hukum Internasional," 1988
- Rizka Argadianti Rachmah, dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Barely Living: Research on Living Conditions of Rohingya Refugees in Indonesia*, Cet. 1 (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, 2016)
- Robert L. Newmark, "Non-Refoulement Run Afoul: The Questionable Legality of Extraterritorial Repatriation Programs," *Washington University Law Review*, Vol. 71 (1993) <<http://digitalcommons.law.wustl.edu/lawreview/vol71/iss3/9>>
- Rudolf Bernhardt, "Customary International Law," *1st Encyclopedia of Public International Law*, 1992, hal. hlm. 898-900
- Sekretaris Jenderal PBB, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism*, UN. Doc. A/62/263, 2007
- Sigit Riyanto, "Prinsip Non-Refoulement dan Relevansinya Dalam Sistem Hukum Internasional," *Mimbar Hukum*, Vol. 22 (2010)
- Sir Elihu Lauterpacht, dan Daniel Bethlehem, "United Nations High Commissioner for Refugees," 2001 <<https://doi.org/10.1002/9781444351071.wbeghm557>>
- Sir Elihu Lauterpacht, dan Daniel Bethlehem, "The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion," in *Refugee Protection in International Law*, ed. oleh Erika Feller, Volker Turk, dan Frances Nicholson (UNHCR, 2003), hal. 87-177 <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511493973>>
- Sjaafroedin Bahar, *Pendidikan Pendahuluan Bela Negara Tahap Lanjutan* (Jakarta: Intermedia, 1997)
- Stein T.L., "the Approach of the Different Drummer: the Principle of the Persistent Objector in International Law," *Harvard International Law Journal*, Vol. 26 (1985)
- Susan Marks, dan Andrew Clapham, *International Human Rights Lexicon* (Oxford: Oxford University Press, 2005)

- Tamás Molnár, "The Principle of Non-Refoulement under International Law: Its Inception and Evolution in a Nutshell," *Corvinus Journal of International Affairs*, Vol. 1 (2016)
- "Thailand Telah Deportasi 1300 Pengungsi Rohingya," *SindoNews.com*, 2016 <SINDOnew.com>
- the Convention relating to the International Status of Refugees*, 159 LNTS no. 3663, 1933
- the Discussion in the Refugee Convention 1951: the Travaux Preparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995)
- The Refugees' Rights Forum, "the Principle of Non-Refoulement of a Person to a Place in which He is Expected to Suffer Danger to Life, Liberty, Persecution or Torture," Policy Pap (2008), hlm. 5
- UN CCPR, "the Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant," *General Comment No. 31*, U.N. Doc (2004), hlm. 10
- UN General Assembly, "International Covenant on Civil and Political Rights," *UN Treaty Series*, 1966 <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>> [diakses 5 April 2017]
- , "Protocol relating to the Status of Refugees," 1186 (1967), vol. 606, 267 <<https://doi.org/4> Oct 1967>
- , *Resolution on Measure to Eliminate International Terrorism No. 52-165*, 1997
- UN Secretary General, *Report of the UN Secretary General Doc. A/34/627, para. 48; Annex 1, para. 8.*, 1979
- UNHCR, *Conclusion Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees*, 2009
- , *Conclusions n the International Protection of Refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme*, 1980
- , "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status," *Revisi*, 1992, paragraph 28
- , *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention* (Jenewa, 2001)
- , *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional:*

- Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR* (Swiss: Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi, 2005)
- , “States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol,” *Multilateral Treaties Deposited* <<https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=5&subid=A&lang=en>> [diakses 16 Januari 2017]
- , “UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement,” *UNHCR*, 1997 <<http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>> [diakses 28 September 2015]
- United Kingdom Court of Appeal (England and Wales), “European Roma Rights Centre and Others v. the Immigration Officer at Prague Airport and the Secretary of State for the Home Department,” 2003 <http://www.refworld.org/cases.GBR_CA_CIV,413c564c14.html>
- United Nations, *1951 Convention on the Status of Refugee*, 1951
- , *Report of the Ad Hoc Committee: UN doc. E/1618, Annex III*, 1950
- , *the Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*
- United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), *Resolution No. 248 (IX) B*, 1949
- United Nations General Assembly, *UN Resolution No. 8 (1)*, 1946
- United Nations General Assembly (UNGA), *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*
- , *Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, UN Resolution No. 429 (V)*, 1950
- United Nations High Commissioner for Refugees, “Colloquium on the Legal Aspects of Refugee Problems No. A/AC.96/INF.40,” in *Note by the High Commissioner*
- , “UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement,” 1997 <<http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>> [diakses 28 September 2016]
- US Supreme Court, *Sale v. Haitian Centers Council Inc*, 1993, 509 US 155
- Vindy Septia Anggrainy, “Perlindungan Pengungsi Lintas Batas

Negara di Indonesia Menurut Hukum Internasional,”
Lex et Societatis, Vol. II (2014), 61–71

Vladislava Stoyanova, “the Principle of Non-Refoulement and
the Right of Asylum-Seekers To Enter State Territory,”
Interdisciplinary Journal of Human Rights Law, Vol. 3
(2008), hlm. 1

Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional* (Jakarta Timur:
Sinar Grafika, 2012)



Lampiran

**PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 125 TAHUN 2016
TENTANG
PENANGANAN PENGUNGSI DARI LUAR NEGERI**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

Mengingat:

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3882).

MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

PERATURAN PRESIDEN TENTANG PENANGANAN PENGUNGSI DARI LUAR NEGERI

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

Dalam Peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan:

1. Pengungsi dari Luar Negeri, yang selanjutnya disebut Pengungsi adalah orang asing yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia disebabkan karena ketakutan yang beralasan akan persekusi dengan alasan ras, suku, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu, dan pendapat politik yang berbeda serta tidak menginginkan perlindungan dari negara asalnya dan/atau telah mendapatkan status pencari suaka atau

- status pengungsi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia.
2. Pemulangan Sukarela adalah kegiatan memulangkan Pengungsi ke negara asal Pengungsi secara sukarela.
 3. Notifikasi Kekonsuleran adalah komunikasi resmi yang disampaikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri kepada perwakilan negara asing atau sebaliknya yang berisi pemberitahuan tentang warga negara asing yang bermasalah atau meninggal.
 4. Pencarian dan Pertolongan adalah segala usaha dan kegiatan mencari, menolong, menyelamatkan, dan mengevakuasi manusia yang menghadapi keadaan darurat dan/atau bahaya dalam kecelakaan, bencana, atau kondisi membahayakan manusia.
 5. Menteri adalah menteri yang mengoordinasikan urusan pemerintahan di bidang politik, hukum, dan keamanan.
 6. Rumah Detensi Imigrasi adalah unit kerja di lingkungan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia yang melaksanakan urusan pendetensian orang asing.
 7. Kantor Imigrasi adalah unit kerja di lingkungan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia yang melaksanakan urusan keimigrasian.

Pasal 2

- (1) Penanganan Pengungsi dilakukan berdasarkan kerja sama antara pemerintah pusat dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia dan/atau organisasi internasional.
- (2) Organisasi internasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan organisasi internasional di bidang urusan migrasi atau di bidang kemanusiaan yang memiliki perjanjian dengan pemerintah pusat.

Pasal 3

Penanganan Pengungsi memperhatikan ketentuan internasional yang berlaku umum dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 4

- (1) Penanganan Pengungsi dikoordinasikan oleh Menteri.
- (2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rangka perumusan kebijakan, meliputi:
 - a. Penemuan;
 - b. Penampungan;
 - c. Pengamanan; dan
 - d. Pengawasan keimigrasian.
- (3) Dalam perumusan kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)

menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri menyampaikan pertimbangan kepada Menteri.

BAB II PENEMUAN

Pasal 5

Penemuan Pengungsi dalam keadaan darurat di perairan wilayah Indonesia dikoordinasikan dan dilaksanakan oleh lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan.

Pasal 6

Lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan melaksanakan operasi Pencarian dan Pertolongan terhadap kapal yang diduga berisi Pengungsi yang melakukan panggilan darurat.

Pasal 7

Operasi Pencarian dan Pertolongan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat melibatkan instansi terkait, meliputi:

- a. Tentara Nasional Indonesia;
- b. Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- c. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perhubungan;
- d. lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keamanan dan keselamatan laut atau yang disebut dengan nama Badan Keamanan Laut; atau
- e. kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait lainnya yang melaksanakan tugas di perairan wilayah Indonesia.

Pasal 8

- (1) Instansi terkait sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 yang menemukan Pengungsi dalam keadaan darurat berkoordinasi dengan lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan.
- (2) Masyarakat yang menemukan Pengungsi dalam keadaan darurat melaporkan kepada lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan.

Pasal 9

Pengungsi yang ditemukan dalam keadaan darurat segera dilakukan tindakan berupa:

- a. memindahkan Pengungsi ke kapal penolong jika kapal akan tenggelam;
- b. membawa ke pelabuhan atau daratan terdekat jika aspek keselamatan nyawa Pengungsi dalam keadaan terancam;
- c. mengidentifikasi Pengungsi yang membutuhkan bantuan medis gawat darurat;
- d. menyerahkan orang asing yang diduga Pengungsi kepada Rumah Detensi Imigrasi di pelabuhan atau daratan terdekat.

Pasal 10

Dalam hal di pelabuhan atau daratan terdekat belum terdapat Rumah Detensi Imigrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf d, penyerahan Pengungsi dilakukan kepada Kantor Imigrasi di wilayah setempat.

Pasal 11

Dalam hal di pelabuhan atau daratan terdekat belum terdapat Rumah Detensi Imigrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf d dan Kantor Imigrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, penyerahan Pengungsi dilakukan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia setempat.

Pasal 12

Kantor Imigrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menerima penyerahan Pengungsi segera menghubungi Rumah Detensi Imigrasi di wilayah kerjanya untuk menyerahkan Pengungsi.

Pasal 13

- (1) Tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf d, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 dituangkan dalam berita acara.
- (2) Petugas Rumah Detensi Imigrasi melakukan pendataan melalui pemeriksaan:
 - a. dokumen perjalanan;
 - b. status keimigrasian; dan
 - c. identitas.
- (3) Dalam hal hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat orang asing yang menyatakan diri sebagai Pengungsi, petugas Rumah Detensi Imigrasi berkoordinasi dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui kantor Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia.

Pasal 14

Dalam hal Pengungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ditemukan meninggal, lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan berkoordinasi dengan:

- a. Kepolisian Negara Republik Indonesia melalui tim identifikasi korban bencana (disaster victim identification) untuk melakukan identifikasi; dan
- b. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia melalui Rumah Detensi Imigrasi untuk melakukan pendataan.

Pasal 15

Tim identifikasi korban bencana (disaster victim identification) dan Rumah Detensi Imigrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 menyampaikan informasi atas hasil identifikasi dan pendataan kepada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.

Pasal 16

- (1) Berdasarkan informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, menteri

yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri menyampaikan Notifikasi Kekonsuleran yang berisikan informasi kematian dan penanganan jenazah korban kepada perwakilan diplomatik negara asal korban.

- (2) Dalam hal negara asal korban menyepakati pemakaman dilakukan di wilayah Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia berkoordinasi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota setempat untuk memakamkan jenazah korban meninggal.
- (3) Apabila dalam jangka waktu 1x24 (satu kali dua puluh empat) jam negara asal korban tidak memberikan klarifikasi penanganan jenazah korban, Kepolisian Negara Republik Indonesia berkoordinasi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota setempat untuk memakamkan jenazah korban meninggal.
- (4) Dalam hal terdapat permintaan keluarga korban untuk memulangkan jenazah korban ke negara asal namun perwakilan diplomatik negara asal korban tidak dapat memproses pemulangan tersebut, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri melakukan kerja sama dengan organisasi internasional yang menangani urusan kemanusiaan untuk memulangkan jenazah korban.

Pasal 17

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penemuan Pengungsi dalam keadaan darurat di perairan wilayah Indonesia diatur dengan Peraturan Kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan setelah berkoordinasi dengan Menteri.

Pasal 18

- (1) Instansi terkait yang menemukan Pengungsi di daratan berkoordinasi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk pengamanan.
- (2) Masyarakat yang menemukan Pengungsi di daratan melaporkan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk pengamanan.

Pasal 19

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 menyerahkan Pengungsi kepada Rumah Detensi Imigrasi.
- (2) Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam berita acara.

Pasal 20

- (1) Petugas Rumah Detensi Imigrasi melakukan pendataan melalui pemeriksaan terhadap:
 - a. dokumen perjalanan;
 - b. status keimigrasian; dan
 - c. identitas.
- (2) Dalam hal hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat orang asing yang menyatakan diri sebagai Pengungsi, petugas Rumah Detensi Imigrasi berkoordinasi dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui kantor Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di

Indonesia.

Pasal 21

- (1) Dalam hal Pengungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ditemukan meninggal Kepolisian Negara Republik Indonesia menugaskan tim identifikasi korban bencana (disaster victim identification) untuk melakukan identifikasi.
- (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia berkoordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia melalui Rumah Detensi Imigrasi untuk melakukan pendataan.

Pasal 22

Tim identifikasi korban bencana (disaster victim identification) dan Rumah Detensi Imigrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 menyampaikan informasi atas hasil identifikasi dan pendataan kepada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.

Pasal 23

- (1) Berdasarkan informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri menyampaikan Notifikasi Kekonsuleran yang berisikan informasi kematian dan penanganan jenazah korban kepada perwakilan diplomatik negara asal korban.
- (2) Dalam hal negara asal korban menyepakati pemakaman dilakukan di wilayah Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia berkoordinasi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota setempat untuk memakamkan jenazah korban meninggal.
- (3) Apabila dalam jangka waktu 1x24 (satu kali dua puluh empat) jam negara asal korban tidak memberikan klarifikasi penanganan jenazah korban, Kepolisian Negara Republik Indonesia berkoordinasi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota setempat untuk memakamkan jenazah korban meninggal.
- (4) Dalam hal terdapat permintaan keluarga korban untuk memulangkan jenazah korban ke negara asal namun perwakilan diplomatik negara asal korban tidak dapat memproses pemulangan tersebut, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri melakukan kerja sama dengan organisasi internasional yang menangani urusan kemanusiaan untuk memulangkan jenazah korban.

BAB III

PENAMPUNGAN

Pasal 24

- (1) Rumah Detensi Imigrasi berkoordinasi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota setempat untuk membawa dan menempatkan Pengungsi dan tempat ditemukan ke tempat penampungan.
- (2) Dalam hal tempat penampungan belum tersedia, Pengungsi dapat

ditempatkan di tempat akomodasi sementara.

- (3) Tempat akomodasi sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh bupati/walikota.
- (4) Dalam hal pemerintah daerah memanfaatkan barang milik daerah untuk tempat penampungan bagi Pengungsi, penggunaannya dalam bentuk pemanfaatan pinjam pakai antara pemerintah daerah dengan Menteri sebagai pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 25

Penempatan Pengungsi pada tempat penampungan dilakukan dengan prosedur:

- a. Penyerahan Pengungsi oleh Rumah Detensi Imigrasi kepada pejabat yang ditunjuk oleh pemerintah daerah kabupaten/kota disertai dengan berita acara serah terima Pengungsi dengan melampirkan bukti tanda terima barang milik Pengungsi kecuali dokumen keimigrasian berupa dokumen perjalanan, dokumen izin tinggal, dan visa;
- b. Penerimaan Pengungsi di tempat penampungan dicatat dalam buku register penampungan;
- c. Penyimpanan dan penyerahan barang milik Pengungsi dicatat dalam buku register penyimpanan dan penyerahan barang;
- d. Pencatatan Pengungsi bagi yang meninggalkan tempat penampungan untuk sementara dalam buku register keluar masuk izin sementara;
- e. Penempatan Pengungsi dalam ruangan didasarkan pada aspek keluarga, jenis kelamin, usia, kebangsaan, ras, suku, dan agama;
- f. Pemisahan Pengungsi yang menderita penyakit menular dan berbahaya untuk dirujuk ke rumah sakit atau fasilitas pelayanan kesehatan tertentu lainnya;
- g. Pemberian kartu identitas khusus untuk Pengungsi oleh Rumah Detensi Imigrasi; dan
- h. Penetapan tata tertib di tempat penampungan oleh pejabat yang ditunjuk sebagaimana dimaksud pada huruf a.

Pasal 26

- (1) Pemerintah daerah kabupaten/kota menentukan tempat penampungan bagi Pengungsi.
- (2) Tempat penampungan bagi Pengungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi kriteria:
 - a. dekat dengan fasilitas pelayanan kesehatan dan ibadah;
 - b. berada pada satu wilayah kabupaten/kota dengan Rumah Detensi Imigrasi; dan
 - c. kondisi keamanan yang mendukung.
- (3) Tempat penampungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat difasilitasi oleh organisasi internasional di bidang urusan migrasi melalui kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan

- di bidang hukum dan hak asasi manusia setelah berkoordinasi dengan Menteri.
- (4) Fasilitasi oleh organisasi internasional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berupa fasilitas kebutuhan dasar bagi Pengungsi di tempat penampungan.
 - (5) Fasilitas kebutuhan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling sedikit meliputi:
 - a. penyediaan air bersih;
 - b. pemenuhan kebutuhan makan, minum, dan pakaian;
 - c. pelayanan kesehatan dan kebersihan; dan
 - d. fasilitas ibadah.
 - (6) Dalam hal fasilitas kesehatan dan fasilitas ibadah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) huruf c dan huruf d tidak tersedia, pemerintah daerah kabupaten/kota dapat mengupayakan di luar tempat penampungan dengan memperhatikan kemudahan akses jangkauan.

Pasal 27

- (1) Pengungsi dengan berkebutuhan khusus dapat ditempatkan di luar tempat penampungan yang difasilitasi oleh organisasi internasional di bidang urusan migrasi setelah mendapat izin dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia melalui unit kerja yang menangani urusan keimigrasian.
- (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan dalam keadaan darurat dan penempatan di luar tempat penampungan yang masih berada di satu wilayah kabupaten/kota.
- (3) Pengungsi dengan berkebutuhan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi Pengungsi:
 - a. sakit;
 - b. hamil;
 - c. penyandang disabilitas;
 - d. anak; dan
 - e. lanjut usia.
- (4) Penempatan di luar tempat penampungan bagi Pengungsi yang berkebutuhan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan tujuan untuk memberikan perawatan khusus, dengan ketentuan:
 - a. diberikan perawatan oleh tenaga medis sesuai dengan kebutuhan;
 - b. anak yang menjadi Pengungsi diberikan perawatan berdasarkan pada asas kepentingan terbaik untuk anak yang menjadi Pengungsi;
 - c. Pengungsi yang sakit dan memerlukan perawatan ditempatkan di fasilitas pelayanan kesehatan; dan
 - d. Pengungsi yang menderita penyakit menular dan berbahaya dirujuk ke rumah sakit atau fasilitas pelayanan kesehatan tertentu lainnya.

Pasal 28

- (1) Pengungsi dapat dipindahkan dari satu tempat penampungan ke tempat penampungan lain dalam rangka penyatuan keluarga, berobat

ke rumah sakit, dan penempatan ke negara ketiga.

- (2) Pemandahan Pengungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Rumah Detensi Imigrasi.
- (3) Pemandahan Pengungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat difasilitasi oleh organisasi internasional di bidang urusan migrasi setelah mendapat izin dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia melalui Kantor Imigrasi.

Pasal 29

- (1) Pencari suaka yang permohonan status pengungsinya ditolak dan ditolak final oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi untuk proses Pemulangan Sukarela atau deportasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Selain pencari suaka yang permohonan status pengungsinya ditolak dan ditolak final sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pengungsi untuk proses penempatan ke negara ketiga dapat juga ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi.

Pasal 30

- (1) Setiap Pengungsi wajib mematuhi tata tertib di tempat penampungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 huruf h, adat istiadat yang berlaku dalam masyarakat setempat, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Setiap orang asing sebagai pengungsi yang tidak mematuhi tata tertib di tempat penampungan dan adat istiadat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai tindakan berupa penempatan secara khusus.
- (3) Tindakan berupa penempatan secara khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditentukan dalam tata tertib di tempat penampungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 huruf h.
- (4) Setiap Pengungsi yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diproses sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB IV

PENGAMANAN

Pasal 31

- (1) Pengamanan terhadap Pengungsi pada saat ditemukan dilaksanakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (2) Instansi pemerintah dan masyarakat setempat yang menemukan Pengungsi melakukan pengamanan yang diperlukan dan berkoordinasi dengan atau melaporkan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (3) Instansi pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berkewajiban menciptakan kondisi yang aman guna menghindari tindak kejahatan.

Pasal 32

Pengamanan terhadap Pengungsi pada tempat penampungan dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 huruf a,

berkoordinasi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia setempat:

- a. menjaga agar Pengungsi tetap berada di tempat penampungan;
- b. menciptakan rasa aman bagi lingkungan sekitar tempat penampungan;
- c. membuat dan menyosialisasikan tata tertib yang memuat kewajiban dan larangan bagi Pengungsi.

BAB V

PENGAWASAN KEIMIGRASIAN

Pasal 33

- (1) Petugas Rumah Detensi Imigrasi melakukan pengawasan keimigrasian terhadap Pengungsi.
- (2) Pengawasan keimigrasian terhadap pengungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada saat ditemukan, di tempat penampungan dan diluar tempat penampungan, diberangkatkan ke negara tujuan, Pemulangan Sukarela, dan pendeportasian.

Pasal 34

Pengawasan keimigrasian terhadap Pengungsi pada saat ditemukan dilakukan dengan cara pemeriksaan dan pendataan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 20 ayat (1).

Pasal 35

Pengawasan keimigrasian terhadap Pengungsi di tempat penampungan dan di luar tempat penampungan dilakukan dengan cara:

- a. memeriksa ulang identitas dan dokumen Pengungsi serta pengambilan foto dan sidik jari.
- b. meminta keterangan yang dituangkan dalam berita acara pemeriksaan dan berita acara pendapat bagi Pengungsi dalam rangka penempatan di Rumah Detensi Imigrasi; dan
- c. memberikan surat pendataan atau kartu identitas khusus bagi Pengungsi yang diterbitkan oleh kepala Rumah Detensi Imigrasi sebagaimana dimaksud pada huruf b setempat yang berlaku selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang setiap tahun.

Pasal 36

- (1) Pengungsi wajib lapor diri setiap bulan kepada kepala Rumah Detensi Imigrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf c setempat untuk mendapat stempel pada kartu identitas khusus pada saat berada di tempat penampungan.
- (2) Pengungsi yang tidak melaporkan diri selama 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang dapat diterima, ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi.

Pasal 37

Pengawasan keimigrasian terhadap Pengungsi dalam rangka diberangkatkan ke negara tujuan dilakukan dengan cara:

- a. menerima pemberitahuan persetujuan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia

- yang memuat nama Pengungsi yang disetujui dan akan ditempatkan ke negara tujuan;
- b. menyelesaikan administrasi keberangkatan dengan menerakan izin keluar tidak kembali pada dokumen perjalanan; dan
 - c. melakukan pengawalan keberangkatan dari tempat penampungan ke tempat pemeriksaan imigrasi terdekat.

Pasal 38

- (1) Pengawasan keimigrasian terhadap Pengungsi dalam rangka Pemulangan Sukarela dilakukan dengan cara:
 - a. menerima permohonan Pengungsi yang akan kembali ke negara asalnya secara sukarela;
 - b. menyelesaikan administrasi keberangkatan dengan menerakan izin keluar tidak kembali pada dokumen perjalanan; dan
 - c. melakukan pengawalan keberangkatan ke tempat pemeriksaan imigrasi terdekat.
- (2) Pemulangan Sukarela sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 39

Pengawasan keimigrasian terhadap pencari suaka yang ditolak permohonan status pengungsinya oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia dilakukan dengan cara:

- a. menerima pemberitahuan penolakan status Pengungsi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia;
- b. berkoordinasi dengan pejabat yang ditunjuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 huruf a untuk mengeluarkan pencari suaka yang ditolak status pengungsinya dari tempat penampungan dan menempatkan di Rumah Detensi Imigrasi;
- c. menyiapkan proses administrasi pendeportasian keluar wilayah Indonesia; dan
- d. melakukan pengawalan pendeportasian ke tempat pemeriksaan imigrasi terdekat.

BAB VI

PENDANAAN

Pasal 40

- Pendanaan yang diperlukan untuk penanganan Pengungsi bersumber dari:
- a. anggaran pendapatan dan belanja negara melalui kementerian/ lembaga terkait; dan/atau
 - b. sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB VII

KETENTUAN LAIN-LAIN

Pasal 41

Penanganan Pengungsi pada semua tahapan dilakukan dengan memisahkan

Pengungsi dengan kelompok penyelundupan manusia.

Pasal 42

- (1) Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri bekerja sama dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia dan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia menyampaikan data dan informasi Pengungsi kepada Menteri.
- (2) Data dan informasi Pengungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditembuskan kepada:
 - a. menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri;
 - b. menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia;
 - c. Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan/atau
 - d. lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keamanan dan keselamatan laut atau yang disebut dengan nama Badan Keamanan Laut.
- (3) Data dan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. data Pengungsi yang berasal dari Rumah Detensi Imigrasi;
 - b. data Pengungsi yang terdaftar di Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia;
 - c. data Pengungsi yang telah disetujui ditempatkan ke negara tujuan;
 - d. data pencari suaka yang ditolak dan ditolak final; dan
 - e. data Pengungsi yang kembali ke negara asalnya secara sukarela.

Pasal 43

- (1) Dalam hal Rumah Detensi Imigrasi akan melakukan Pemulangan Sukarela atau deportasi terhadap deteni yang tidak memiliki dokumen perjalanan berkoordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.
- (2) Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri melakukan koordinasi dengan perwakilan negara asal Pengungsi yang berada di wilayah Indonesia atau yang merangkap wilayah Indonesia untuk memberikan dokumen perjalanan dan memfasilitasi pemulangan bagi pencari suaka yang ditolak dan ditolak final serta pencari suaka yang menyatakan bersedia dipulangkan.
- (3) Dalam hal perwakilan negara asal Pengungsi tidak dapat memfasilitasi pemulangan, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia bekerja sama dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia dan/atau organisasi internasional di bidang urusan migrasi untuk memfasilitasi pemulangan Pengungsi.

Pasal 44

Kementerian/lembaga terkait lainnya dapat dilibatkan dalam penanganan Pengungsi sesuai tugas dan fungsinya.

BAB VIII

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 45

Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Presiden ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan Di Jakarta,
Pada Tanggal 31 Desember 2016
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
Ttd.
JOKO WIDODO

Diundangkan Di Jakarta,
Pada Tanggal 31 Desember 2016
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA,
Ttd.
YASONNA H. LAOLY
LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2016 NOMOR 368



Indeks

A

Aceh 4, 5, 63, 64, 84, 85, 86, 87,
88, 93, 94
Aceh Timur 4, 64, 86
Aceh Utara 4, 5, 86

B

Boat People 3

C

CAT 14, 20, 22, 43, 55, 56, 57,
65, 72, 74, 75, 78, 80, 92
Contracting State 8, 10

D

Deklarasi Cartagena 53, 54
Deklarasi Sanremo 55, 56
deportation 15
Dina Imam Supaat 68, 76, 92
DUHAM 9

E

ECOSOC 37, 46, 99
Ellen F. D'Angelo 59, 60, 61, 92
expel 8, 14, 22, 55
expulsion 15, 30, 31, 34, 39, 49,
51, 52
extradition 15

F

Federal Court of Australia 61, 93
first country of arrival 61
frontiers of territories 8, 21

G

Goodwin-Gill 1, 7, 8, 15, 26, 31,
32, 34, 35, 40, 67, 68, 71, 73,
75, 82, 93
Gregor Noll 8, 39, 93

H

I

ICCPR 12, 19, 43, 48, 49, 72
ICJ 69, 94
Imigrasi 5, 79, 102, 103, 104, 105,
106, 107, 109, 110, 111, 112
International Organization for Mi-
gration 8, 13, 20, 23, 94

J

James C. Hathaway 13, 17, 33, 37,
60, 61, 62, 94
John Foot 62, 95

K

Konvensi Jenewa Tahun 1951 45

L

M

Michelle Foster 8, 96

Myanmar 4, 5, 64, 83, 84, 85,
87, 88

N

non-derogable 9

O

Organisation of African Unity
51

P

Paul Weis 15, 27, 30, 38, 47, 96,
98

pencari suaka 2, 3, 5, 14, 21, 27,
31, 38, 42, 45, 49, 64, 77,
79, 80, 81, 83, 101, 109,
111, 112

Pengungsi iii, v, 1, 2, 3, 4, 6, 8,
10, 12, 20, 23, 35, 37, 38,
45, 46, 51, 57, 64, 71, 75,
77, 80, 81, 83, 84, 85, 86,
89, 94, 98, 99, 100, 101,
102, 103, 104, 105, 106,
107, 108, 109, 110, 111,
112, 113

Prinsip Non-Refoulement iii, 1,
3, 9, 27, 56, 57, 69, 75, 77,
81, 85, 95, 97

public order 26, 27, 35, 50, 52,
54

refouler 8, 14, 26, 40, 55, 73

refugee 8, 14, 16, 17, 18, 25, 26,
29, 30, 31, 52, 53, 54

rejection at the frontier 15, 39,

49, 50, 51, 52

Robert L. Newmark 35, 97

Rohingya iv, 4, 5, 63, 64, 83, 84,
85, 86, 87, 88, 89, 94, 95,
97, 98

S

Sale v. Haitian Centers Council,
Inc 40

Sir Elihu Lauterpacht 9, 10, 12, 15,
16, 21, 23, 26, 32, 38, 41, 69,
75, 97

T

Tamás Molnár 34, 98

temporary shelters 5

Transit zone 62

U

UNHCR 1

United Kingdom Court of Appeal
60, 99

V

Vladislava Stoyanova 8, 100