

LAPORAN AKHIR
PENELITIAN DASAR UNGGULAN PERGURUAN TINGGI



KONSEP BURDEN SHARING DALAM PENANGANAN
PENGUNGSI ANTARA INDONESIA DAN MALAYSIA

TIM PENELITI

Dr. Malahayati, S.H., LL.M. NIDN. 0026067503

Laila M Rasyid, S.H., M.Hum NIDN. 0010087711

Dibiayai oleh:

Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh

Sesuai dengan Kontrak Penelitian No. B/01/UN45.13/PT.01.02/2019

Tahun Anggaran 2019

UNIVERSITAS MALIKUSSALEH

OKTOBER 2019

**HALAMAN PENGESAHAN
SBK RISET DASAR**

Judul : Konsep Burden Sharing Dalam Penanganan
Pengungsi Antara Indonesia dan Malaysia
Bidang Fokus : Sosial Humaniora, Seni Budaya, dan Pendidikan
Kode>Nama Rumpun Ilmu : 596/ Ilmu Hukum
Tema Unggulan : Pembangunan dan Penguatan Sosial Budaya
Topik Unggulan : Hubungan Internasional
Ketua Peneliti
a. Nama Lengkap : Dr. Malahayati, S.H., LL.M.
b. NIDN : 0026067503
c. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
d. Program Studi : Ilmu Hukum
e. Nomor HP/surel : 08116704562 / malahayati@unimal.ac.id
Anggota Peneliti
a. Nama Lengkap : Laila M Rasyid, S.H., M. Hum
b. NIDN : 0010087711
c. Jabatan Fungsional : Lektor
d. Program Studi : Ilmu Hukum
e. Nomor HP/surel : 081361475780 / laila.mrasyid@unimal.ac.id
Lama Penelitian : 8 bulan
Biaya Penelitian
- Dana Internal : Rp. 60.000.000,-
- Dana Institusi Lain :

Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum

Prof. Dr. Jamaluddin, SH., M.Hum
NIP. 196509192001121001

Lhokseumawe, 20 Okt 2019
Ketua Peneliti



Dr. Malahayati, S.H., LL.M.
NIP. 197506262003122001

Menyetujui,
Ketua LPPM

Dr. Ir. Azhari, M.Sc.
NIP. 196512312002121012

RINGKASAN

Penelitian ini akan mengkaji tentang konsep *burden sharing* sebagai model kerjasama dalam menangani pengungsi antara Indonesia dan Malaysia. Saat ini, masalah pengungsi internasional dan perdagangan manusia semakin buruk di jalur transit dan perairan teritorial Indonesia dan Malaysia. Indonesia memiliki beberapa pengalaman dalam menangani pengungsi. Meskipun Indonesia bukan anggota Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, Pemerintah Indonesia menerima pengungsi dan menempatkan mereka di beberapa tempat penampungan sementara. Malaysia juga memiliki kondisi serupa. Meskipun belum meratifikasi konvensi 1951 dan Protokol 1967, Malaysia mengambil tanggung jawab untuk mengakomodasi para pengungsi sementara. Kehadiran pengungsi memiliki beberapa dampak dan masalah pada negara penerima. Masalah pengungsi internasional harus diselesaikan melalui aksi bersama atau kerja sama antara negara asal, negara penerima, dan negara ketiga yang aman, sebagai penerapan konsep pembagian beban (*burden sharing concept*).

Penelitian lapangan dilakukan di Malaysia dan Jakarta menggunakan pendekatan normatif, perbandingan hukum antara Indonesia dan Malaysia. Permasalahan utama dalam menangani pengungsi di Indonesia dan Malaysia adalah masalah kebijakan dan kepastian hukum, kepentingan nasional, koordinasi antar institusi pemerintah maupun non-pemerintah, masalah politik, ekonomi, budaya dan sosial masyarakat. Konsep penanganan bersama pengungsi antara Indonesia dan Malaysia berdasarkan konsep *burden sharing* dalam kerangka kerjasama bilateral dilaksanakan melalui beberapa kesepakatan dan kebijakan. Kerjasama ini seharusnya dapat diterapkan pada tahap pencegahan, penanganan, dan penempatan ke negara yang aman.

Berdasarkan hasil penelitian, rekomendasi yang diberikan adalah: Dibutuhkan kebijakan yang dapat menjamin perlindungan HAM pengungsi dan kepastian hukum, dengan meningkatkan pengawasan keimigrasian dan menjamin kepentingan nasional, perlu peningkatan koordinasi secara politik dan hukum, dibutuhkannya nilai-nilai kearifan lokal dalam menangani pengungsi di negara penerima. Perlu ditingkatkan kerjasama berdasarkan konsep pembagian beban secara proporsional dan berkeadilan dengan tetap memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan.

Penelitian ini telah menghasilkan luaran wajib kegiatan sebagai berikut: 1) Draft Jurnal untuk Publikasi pada Jurnal Internasional 2) Draft Book Chapter yang akan dibukukan serta ber-ISBN. Sedangkan luaran tambahan akan dipresentasikan pada seminar hasil skala nasional dan pendaftaran Hak Cipta atas buku ajar yang telah terbit.

Kata Kunci: Konsep Burden Sharing, Pengungsi, Kerjasama Bilateral, Indonesia, Malaysia

PRAKATA

Penelitian ini akan mengkaji tentang konsep *burden sharing* sebagai model kerjasama dalam menangani pengungsi antara Indonesia dan Malaysia. Saat ini, masalah pengungsi internasional dan perdagangan manusia semakin buruk di jalur transit dan perairan teritorial Indonesia dan Malaysia. Indonesia memiliki beberapa pengalaman dalam menangani pengungsi. Masalah pengungsi internasional harus diselesaikan melalui aksi bersama atau kerja sama antara negara asal, negara penerima, dan negara ketiga yang aman, sebagai penerapan konsep pembagian beban (*burden sharing concept*).

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi para peminat hukum pengungsi internasional dan hukum perlindungan HAM, serta hukum internasional secara umum. Peneliti berharap secara praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan rujukan dalam menyusun peraturan perlindungan pengungsi dari luar negeri dalam kerangka kerja sama berlandaskan nilai-nilai kearifan lokal di Indonesia. Konsep perlindungan pengungsi akan dibagi pada beberapa tahapan, yaitu penemuan, penampungan, penanganan, dan pengawasan keimigrasian.

Akhirnya, kami mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada seluruh pihak yang telah membantu proses penelitian ini sehingga dapat berjalan dengan lancar sampai pada tahap pelaporan dan penyusunan output penelitian. 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. Laila M Rasyid, S.H., M.Hum 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.

Kepada sahabat-sahabat yang setia mendampingi dan memberikan masukan bagi peneliti Dr. Muhammad Nasir, S.H., LL.M., Romi Asmara, S.H., M.Hum, dan Ferdy Saputra, S.H., M.H., yang sudah banyak membantu dari mempersiapkan proposal penelitian dan pendampingan penelitian di lapangan. Para narasumber,

baik dari institusi pemerintahan, LSM, maupun masyarakat sekitar. Dekan Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, Prof. Dr. Jamaluddin, S.H., M. Hum., yang selalu memberikan ruang bagi kami untuk mengekspresikan ide-ide baru dalam mengembangkan institusi kita bersama. Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat, Dirjen Penguatan dan Pengembangan, Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, yang telah mendukung terlaksananya penelitian dalam skim Penelitian Terapan Unggulan Perguruan Tinggi Tahun Anggaran 2018.

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 ini dilaksanakan. Semoga penelitian ini dapat memberikan kontribusi nyata terhadap pembangunan hukum di Indonesia, khususnya dalam bidang hukum pengungsi internasional. Semoga Allah SWT memberikan keberkahan-Nya kepada kita semua. Aamiin...

Lhokseumawe, 20 Oktober 2019
Ketua Peneliti,



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

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN.....	i
PRAKATA.....	iii
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA.....	8
A. Konsep Burden Sharing Dalam Penanganan Pengungsi.....	8
1. Latar Belakang.....	8
2. Pengertian.....	10
3. Kewajiban Dalam Memberikan Perlindungan Internasional.....	13
4. Orang-Orang Yang Membutuhkan Perlindungan Internasional.....	15
5. Kerjasama Dalam Memberikan Perlindungan Internasional.....	17
6. Teori Umum Pembagian Beban Pengungsi (<i>Burden-Sharing</i>).....	23
7. <i>Burden-Sharing</i> : Itikad Baik atau Kewajiban.....	28
B. Kebijakan Perlindungan Pengungsi Internasional.....	37
1. Indonesia.....	37
2. Malaysia.....	42
BAB 3 TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN.....	48
A. Tujuan Penelitian.....	48
B. Urgensi Penelitian.....	48
BAB 4 METODE PENELITIAN.....	49
A. Metode Pengumpulan Data.....	49
1. Jenis Penelitian.....	49
2. Sifat Penelitian.....	50
3. Pendekatan Penelitian.....	50
4. Sumber Bahan Hukum.....	53
5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	54
6. Analisis Bahan Hukum.....	54

BAB 5 HASIL DAN LUARAN YANG DICAPAI.....	57
A. Hasil Penelitian	57
1. Penanganan Pengungsi di Indonesia dan Malaysia	57
2. Kendala Dalam Penanganan Pengungsi	77
3. Nilai-Nilai Kearifan Lokal yang Mempengaruhi Perlindungan Pengungsi 80	
4. Konsep Burden Sharing Dalam Penanganan Pengungsi Antara Indonesia dan Malaysia Dalam Kerangka Kerjasama Bilateral.....	87
B. Luaran yang Telah Dicapai	98
BAB 6 KESIMPULAN DAN SARAN.....	100
A. Kesimpulan	100
B. Saran.....	100
DAFTAR PUSTAKA	101
LAMPIRAN	109

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penelitian ini akan menganalisis tentang konsep *burden sharing* yang dapat dilaksanakan oleh Indonesia dan Malaysia dalam menangani pengungsi yang masuk ke wilayah teritorial negara maupun yang memasuki wilayah jalur transit antara Indonesia dan Malaysia. Masalah pengungsi internasional harus diselesaikan melalui tindakan bersama antara negara asal, negara penerima dan negara ketiga yang aman, sebagai penerapan beban konsep berbagi, sehingga permasalahan pengungsian dapat diselesaikan secara komprehensif.

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.¹ Pengungsi merupakan orang yang berada dalam keadaan yang sangat rentan. Mereka tidak mendapatkan perlindungan dari negaranya sendiri, bahkan seringkali pemerintahnya sendiri yang mengancam akan menganiaya mereka.² 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.³

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

¹ UNHCR, 2007, *Melindungi Pengungsi & Peran UNHCR*, UNHCR, hlm. 10

² Ibid, hlm. 7

³ Wagiman, 2012, *Hukum Pengungsi Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 120

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.⁴ 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, 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 territorial Indonesia. Australia sebagai

⁴ Yanuarda Yudo Persian, 2010, *Pengaturan dalam Hukum Internasional Mengenai Pengungsi Akibat Perubahan Iklim yang Melintasi Batas Internasional (Environmental Refugees)*. Hlm. 10.

⁵ Wagiman, Ibid., hlm. 56.

⁶ Iin Karita Sakharina, 2013, *Pengungsi dan HAM*, *Jurnal Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, Volume I Nomor 2, November 2013, hlm. 198

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

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 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

⁷ Vindy Septia Angrainy, *Perlindungan Pengungsi Lintas Batas Negara Di Indonesia Menurut Hukum Internasional*, Lex et Societatis, Vol. II/No. 1/ Januari/2014, hlm. 55.

⁸ Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Jakarta: Rajawali Pers, 2005, hlm. 58.

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 menrima 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 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

⁹ *Thailand telah deportasi 1300 Pengungsi Rohingya*, SINDOnews.com (Diakses pada Sabtu, 19 Des 2018 pukul 14:49 WIB)

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.

Indonesia belum memiliki pengaturan khusus terkait penanganan pengungsi dan prinsip non-refoulement itu sendiri, sampai akhir tahun 2016. Hal inilah yang kemudian menimbulkan berbagai perbedaan penanganan dan ketidakpastian bagi pihak-pihak yang terlibat dalam penanganan pengungsi, yang masuk ke wilayah Republik Indonesia. Desember 2016, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri (Perpres Penanganan Pengungsi), sebagai

10

http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151008_indonesia_rohingya_kabur

amanah dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

Saat ini, masalah pengungsi internasional dan perdagangan manusia semakin parah di jalur transit dan perairan Indonesia dan Malaysia. Indonesia memiliki pengalaman dalam menangani pengungsi. Arus masuk paling berpengaruh pada tahun 2015 ketika lebih dari 1.300 orang terdampar di Aceh dalam perjalanan ke Malaysia. Meskipun Indonesia bukan anggota Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, Pemerintah Indonesia menerima pengungsi dan beberapa tempat penampungan sementara di Aceh dan Sumatra Utara. Malaysia juga memiliki kondisi serupa. Meskipun belum meratifikasi konvensi 1951 dan Protokol 1967, Malaysia bertanggung jawab untuk mengakomodasi pengungsi sementara. Kehadiran pengungsi memiliki beberapa dampak dan masalah di negara penerima. Masalah pengungsi internasional harus diselesaikan melalui tindakan bersama antara negara asal, negara penerima dan negara ketiga yang aman, sebagai penerapan beban konsep berbagi (*burden sharing concept*).

Konsep pembagian beban dalam konteks pengungsi internasional menimbulkan sejumlah pertanyaan tentang apa yang harus dilakukan dan bagaimana menghadapi pengungsi sebagai orang asing di tengah-tengah kita. Dalam konteks pengungsi, orang asing ini datang mencari tempat perlindungan yang aman, dan khususnya dalam kasus gelombang massa yang tiba-tiba, menempatkan beban dan ketegangan pada negara penerima. Mukadimah Konvensi 1951 Berkaitan dengan Status Pengungsi mengakui bahwa pemberian suaka dapat menempatkan beban yang terlalu berat di negara-negara tertentu, dan karenanya solusi yang memuaskan dari masalah di mana PBB telah mengakui lingkup dan sifat internasional karena itu tidak dapat dicapai tanpa kerjasama internasional. Pernyataan singkat ini menimbulkan banyak sekali pertanyaan seperti bagaimana dampak terhadap negara-negara penerima? Apa kemungkinan solusi yang ditawarkan dalam lingkup bilateral maupun regional? Apakah kerjasama

internasional merupakan kewajiban hukum yang mengikat, atau sekadar kewajiban etis?

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari uraian latar belakang permasalahan di atas, maka perumusan masalahnya adalah:

1. Apakah permasalahan utama dalam menangani pengungsi di Indonesia dan Malaysia?
2. Bagaimana konsep penanganan bersama pengungsi antara Indonesia dan Malaysia berdasarkan konsep burden sharing dalam kerangka kerjasama bilateral?

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Burden Sharing Dalam Penanganan Pengungsi

1. Latar Belakang

Persoalan pengungsi telah ada sejak lebih kurang Abad XX. Persoalan tersebut pertama kali timbul ketika terjadi Perang Rusia (ketika revolusi di Rusia), yaitu ketika para pengungsi dari Rusia berbondong-bondong menuju ke Eropa Barat. Jutaan anak-anak, pria, dan wanita telah menderita akibat eksploitasi konflik etnis agama atau perang saudara. Jumlah ini dari tahun ke tahun meningkat secara tajam, misalnya dalam kurun waktu 1992 s.d. 1995, terdapat 180 juta pengungsi yang disebabkan bencana alam (*natural disaster*). Melihat hal ini, Majelis Umum PBB telah mencanangkan periode 1990 s.d. 2000 sebagai “*the International Decade for Natural Disaster Reduction*”. Saat ini, perlindungan pengungsi masih menjadi alasan bagi keberadaan UNHCR. Sekitar 26 juta orang di dunia menjadi perhatian UNHCR. Mereka mencakup lebih dari 13,2 juta pengungsi, sedikitnya 4,7 juta orang yang terusir secara internal, 8,1 juta lainnya merupakan korban perang dan *returnee*. Jumlah paling besar berasal dari Afganistan (2,3 juta), Rwanda (1,7 juta), Bosnia dan Herzegovina (1,3 juta), Liberia (750.000), Irak (630.000), Somalia (466.000), Sudan (424.000), Eritrea (362.000), Angola (324.000), dan Sierra Leone (320.000).¹¹

Pada umumnya, pengungsian dilakukan karena terjadinya penindasan hak asasi pengungsi di negara mereka. Pada umumnya, mereka juga mencari tanah atau negara lain sebagai tempat kediaman barunya yang tentunya jauh dari penindasan hak asasi manusia. Pencarian negara baru oleh pengungsi tentu saja harus dianggap sebagai suatu hak asasi manusia.¹²

¹¹ UNHCR, *Information Paper* (Jakarta, 1998); ELSAM, *Perlindungan Pengungsi (Refugee) Menurut Hukum Internasional* (ELSAM: Jakarta, 2014). hlm. 1.

¹² Sukanda Husin, “UNHCR Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia,” *Jurnal Hukum*, Vol. V.No. 7 (1998), hlm. 27.

Pengungsi adalah orang yang terpaksa memutuskan hubungan dengan negara asalnya karena rasa takut yang berdasar dan mengalami penindasan (*persecution*). Rasa takut yang berdasar inilah yang membedakan pengungsi dengan jenis migran lainnya, seberat apapun situasinya dan juga dari orang lain yang membutuhkan bantuan kemanusiaan. Hal ini dikarenakan pengungsi tidak dapat mengandalkan perlindungan dari negara yang seharusnya memberi perlindungan kepada mereka, maka untuk menanggapi situasi menyedihkan yang dihadapi pengungsi, persiapan-persiapan khusus harus dibuat oleh masyarakat internasional.¹³

Penanganan pengungsi ini terutama didorong oleh rasa kemanusiaan untuk memberi perlindungan dan membantu pengungsi. Hal ini dilakukan karena mereka keluar dari negaranya dan tidak mendapat perlindungan dari negaranya. Masyarakat internasional yang terdiri dari berbagai negara di muka bumi ini merasa mempunyai kewajiban memberi perlindungan bagi para pengungsi. Keinginan masyarakat internasional tersebut mulai menemukan jalan terang ketika Liga Bangsa-Bangsa (LBB) dibentuk pada tahun 1920. Pada waktu LBB dibentuk, dunia masih merasakan dampak buruk Perang Dunia I, Revolusi Rusia, dan runtuhnya Kekaisaran Turki yang mengakibatkan perpindahan manusia secara besar-besaran di Eropa dan Asia Minor.¹⁴

Kegiatan masyarakat internasional dalam menangani urusan pengungsi dimulai tahun 1921 ketika Liga Bangsa-Bangsa (LBB) mengangkat seorang yang bernama Fridtjof Nansen seorang warga Norwegia dan penjelajah benua Afrika sebagai komisaris tinggi untuk pengungsi Rusia di Eropa. Pengungsi-pengungsi tersebut tidak mempunyai identitas sebagai bukti diri, akibatnya mereka ini tidak bisa melakukan perbuatan hukum, termasuk perbuatan hukum yang sangat esensial, misalnya tidak dapat menikah, tidak dapat membuat perjanjian-perjanjian, dan dilarang melakukan perjalanan/bepergian. Masalah ini akhirnya menimbulkan

¹³ UNHCR, *Information Paper. Loc.cit.*, hlm. 1.

¹⁴ *Ibid.*

kerepotan. Untuk mengatasi itu maka dibuatlah perjanjian-perjanjian internasional diantaranya: Perjanjian Internasional 1928, 1933, 1938, 1939, dan 1946. Perjanjian-perjanjian ini diteruskan oleh PBB dengan diadakan Konferensi mengenai Status Pengungsi tahun 1951, yang dilengkapi dengan Protokol 1967. Pengertian Protokol 1967 berbeda dengan pengertian Protokol dalam pengertian Treaty 1949, sebab pengertian Protokol 1967 merupakan persetujuan tetapi tidak merupakan pelengkap atau tambahan, satu sama lainnya adalah saling berkaitan.¹⁵

Terlepas dari perdebatan mengenai pengertian Protokol 1967 yang merupakan persetujuan tetapi tidak merupakan pelengkap atau tambahan, satu sama lainnya adalah saling berkaitan adalah sah-sah saja, sepanjang aturan tersebut ada, lagipula dalam instrumen-instrumen hak asasi manusia yang lebih ditekankan adalah mengenai implementasi dari instrumen tersebut, dan bukan pada perdebatan pengertian substansi.

Adapun definisi “*burden sharing*” atau “pembagian beban”, “pembagian tanggung jawab” atau apa yang sekarang disebut Perjanjian Lisbon disebut “solidaritas antara negara-negara anggota” sering terdengar dalam konteks pembuatan kebijakan Uni Eropa. Baru-baru ini, referensi semacam itu telah menonjol dalam bidang dana talangan keuangan dalam konteks EMU, kebijakan perubahan iklim UE, dan kolaborasi pertahanan negara-negara anggota.¹⁶

2. Pengertian

Istilah pembagian beban atau *burden sharing* tidak digunakan dalam Konvensi, atau dalam proses penyusunan. Sebaliknya, gagasan *unduly heavy burden* atau beban yang terlalu berat dimasukkan dalam Pembukaan oleh delegasi Perancis dengan keinginan untuk mengekspresikan kepentingan manusia yang besar dari masalah pengungsi, kebutuhan untuk mengatasi masalah pengungsi

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 2.

¹⁶ Eiko Thielemann, *The Oxford Handbook of the European Union*, ed. by Erik Jones, Anand Menon, and Stephen Weatherill (Oxford University Press, 2012).

dengan semangat yang murah hati, dan untuk menekankan bahwa masalahnya hanya dapat diselesaikan berdasarkan keadilan, dan bukan semata-mata berdasarkan pertimbangan hukum. Di sini delegasi Prancis mengajukan banding ke Mahkamah sebagai bagian dari resolusi untuk menyelesaikan masalah dan bukan hanya pertimbangan hukum.

Masalah keadilan berkenaan dengan situasi pengungsi menarik karena sejumlah alasan, salah satunya adalah fakta bahwa seseorang harus memikirkan keadilan bukan sebagai konsep yang terikat dalam komunitas atau bangsa tertentu, tetapi keadilan pada global atau internasional. skala hanya karena arus pengungsi tak terhindarkan melintasi batas-batas teritorial, terutama dalam kasus perpindahan besar-besaran di mana pengungsi sering tumpah melintasi perbatasan beberapa negara. Gerakan pengungsi pada dasarnya sifatnya dipaksakan alih-alih sukarela, dan kegagalan untuk memungkinkan keluar atau masuk dapat mengakibatkan pelanggaran HAM berat.

Pernyataan Debra Satz bahwa "klaim umat manusia bersifat internasional" dan bahwa "baik kebangsaan maupun batas negara, dengan demikian, tidak memiliki kedudukan moral sehubungan dengan pertanyaan keadilan" sangat menonjol di sini karena para pengungsi berdasarkan batas teritorial kontes sifatnya, dan ini muncul langsung terhadap kedaulatan negara.¹⁷ Satz menambahkan bahwa salah satu tantangan utama yang dihadapi kosmopolitanisme kontemporer adalah ketegangan antara keadilan global dan bentuk-bentuk pemerintahan demokratis yang berbasis teritorial.

Namun, sebagaimana Gregor Noll tunjukkan, "kontrol migrasi secara tradisional dianggap sebagai kedaulatan pribadi suatu negara" dan diragukan

¹⁷ Satz, D. (1999). Equality of What among Whom? Thoughts on Cosmopolitanism, Statism, and Nationalism. In: Shapiro, I. and Brilmayer, L., eds. *Global Justice*. New York: New York University Press, hlm. 67-85.

apakah hukum internasional mengharuskan negara untuk menanggung beban penerimaan.¹⁸ Sementara pemindahan besar-besaran orang harus mengundang kita untuk memikirkan tentang tanggung jawab kita terhadap mereka, apa sebenarnya kewajiban kita tidak jelas. Pengakuan tanggung jawab tidak diimbangi dengan komitmen eksplisit yang merinci tindakan apa yang perlu diambil untuk menegakkan tanggung jawab ini.

Komentar tentang *preparatoire travaux* pada proses perumusan Konvensi 1951 mengklaim bahwa prinsip pembagian beban yang dinyatakan dalam Pembukaan sebagai yang memiliki peran sangat penting dalam menangani masalah pengungsi dan bahwa debat tersebut menggambarkan bahwa kerja sama internasional dimaksudkan baik di bidang perlindungan maupun bantuan. Memang, banyak literatur baru-baru ini telah dikhususkan untuk konsep pembagian beban baik di tingkat internasional dan regional, yang terakhir berfokus pada kebijakan yang diberlakukan di Uni Eropa.¹⁹

Di tingkat internasional, tulisan-tulisan Hathaway, Neve dan Schuck khususnya merangsang perdebatan sengit. Hathaway dan Neve mengusulkan mengalokasikan beban fisik dan finansial untuk melindungi pengungsi melalui 'asosiasi sub-global' dari negara-negara yang terdiri dari kelompok inti dalam dan luar dalam semacam skema asuransi.²⁰ Keadaan internal suatu negara adalah hal penting yang akan terpengaruh oleh arus pengungsi sehingga kontribusi sebagian besar akan berupa dukungan fiskal dan penyediaan pemukiman permanen untuk sejumlah kecil kasus yang tidak dapat kembali ke rumah. Pengungsi sebagian besar akan tinggal di daerah asal mereka sehubungan dengan hak asasi mereka yang

¹⁸ Noll, G. (2003). Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field. *Journal of Refugee Studies*, 16(3), hlm. 236-252.

¹⁹ Schuck, P. (1997). "Refugee Burden-Sharing: a Modest Proposal" 22 *Yale Journal of International Law*, hlm. 244-297.

²⁰ Hathaway, J. and Neve, A. (1997). Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection. *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 10, hlm. 115-211.

fundamental, dan tujuannya adalah repatriasi akhirnya setelah kondisinya aman. Schuck mengedepankan skema serupa mengalokasikan perlindungan dan beban keuangan melalui penciptaan pasar dalam kuota pengungsi oleh sekelompok negara, dengan masing-masing diberi kuota perlindungan.²¹ Negara kemudian dapat memperdagangkan kuota mereka dengan membayar negara peserta lain untuk memenuhi kewajiban mereka.

Pada tingkat regional di Uni Eropa, Noll telah mengembangkan kerangka kerja analitis berdasarkan masing-masing distribusi risiko dan teori barang publik. Noll mendekati masalah dengan menganalisis distribusi risiko sepanjang pendekatan permainan-teoretis, awalnya berfokus pada dua negara tuan rumah yang menegosiasikan pembagian beban, dan kemudian memperluas untuk melibatkan aktor lain, menyoroti bagaimana risiko dialihkan ke negara yang terkait. Noll berpendapat bahwa negara-negara mengadopsi empat strategi utama untuk mengeksternalkan biaya dan risiko: mengalihkan biaya ke negara-negara lain melalui skema pembagian beban yang mengasumsikan kesepakatan kerja sama berdasarkan harapan timbal balik; mendorong pengungsi ke negara lain, misalnya, melalui perjanjian negara ketiga yang aman; mencegah migrasi sama sekali; dan secara signifikan mengurangi hak pencari suaka di wilayah seseorang.²²

3. Kewajiban Dalam Memberikan Perlindungan Internasional

Setelah pembahasan mengenai kerangka hukum perlindungan internasional tuntas, maka selanjutnya adalah siapa-siapa yang memiliki kewajiban dalam memberikan perlindungan internasional? Pertanyaan ini dapat dijawab dengan mengetahui siapakah aktor yang terkait langsung dengan pengungsian, sehingga demikian berdasarkan jawaban tersebut, maka sudah tentu negara dan organisasi yang diberi mandat oleh PBB yang khusus mengurus permasalahan pengungsi (dalam hal ini adalah UNHCR). Sehingga secara sederhana dapat dikatakan bahwa

²¹ Schuck, P. (1997). "Refugee Burden-Sharing: a Modest Proposal" 22 *Yale Journal of International Law*, hlm. 244-297.

²² Noll, *Op.Cit.*

negara dan UNHCR adalah aktor utama yang memiliki kewajiban dalam memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi.

*“Each State is responsible for ensuring that the rights of its citizens are respected. The need for international protection therefore only arises when this national protection is denied or is otherwise unavailable. At that point, the primary responsibility for providing international protection lies with the country in which the individual has sought asylum. All States have a general duty to provide international protection as a result of obligations based on international law. States that are parties to the 1951 Convention relating the Status of Refugees and/or its 1967 Protocol have obligations in accordance with the provisions of these instruments”.*²³

(Terjemahan bebas: Setiap Negara bertanggung jawab untuk memastikan bahwa hak-hak warganya dihormati. Perlunya perlindungan internasional karena itu hanya muncul ketika perlindungan nasional ini ditolak atau dinyatakan tidak tersedia. Pada saat itu, tanggung jawab utama untuk memberikan perlindungan internasional terletak pada negara dimana individu telah meminta suaka. Semua Negara memiliki kewajiban umum untuk memberikan perlindungan internasional sebagai akibat dari kewajiban berdasarkan hukum internasional, termasuk hukum hak asasi manusia internasional dan hukum kebiasaan internasional. Negara yang merupakan pihak dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan/atau Protokol 1967 memiliki kewajiban sesuai dengan ketentuan instrumen ini).

“As mentioned above, UNHCR also has a responsibility to provide international protection to refugees. Indeed, it remains the only international organization with a specific mandate to protect refugees at the global level. Under its Statute and subsequent General Assembly and ECOSOC Resolutions, and in conjunction with the 1951 Convention, the High Commissioner’s responsibilities relate primarily to several groups of people known collectively as “persons of concern to UNHCR”. These generally include refugees and asylum-seekers, returnees, stateless persons and, under certain conditions, internally displaced persons. Thus, UNHCR’s mandate is wider than the obligations assumed by States party to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol. In addition to their obligations under these treaties, States may also have responsibilities for refugees and asylum-seekers in accordance with other instruments to which

²³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection, Protecting Persons of Concern to UNHCR*, 2005 <<http://www.refworld.org/docid/4214cb4f2.html>> [accessed 20 September 2019].

*they are parties, with principles of international law, or under their own national legislation”.*²⁴

(Terjemahan bebas: Seperti disebutkan di atas, UNHCR juga memiliki tanggung jawab untuk memberikan perlindungan internasional untuk pengungsi. Memang, tetap satu-satunya organisasi internasional dengan mandat khusus untuk melindungi pengungsi di tingkat global. Di bawah Statuta dan selanjutnya Resolusi Majelis Umum dan ECOSOC, dan dalam hubungannya dengan Konvensi 1951, tanggung jawab Komisariat Tinggi PBB untuk urusan pengungsi berhubungan terutama untuk beberapa kelompok orang yang dikenal secara kolektif sebagai “orang yang menjadi perhatian UNHCR”. Ini umumnya termasuk pengungsi dan pencari suaka, orang tanpa kewarganegaraan, dan dalam kondisi tertentu, pengungsi internal / IDPs. Dengan demikian, mandat UNHCR lebih besar dari kewajiban sebagaimana yang diatur dalam Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967. Selain kewajiban mereka di bawah perjanjian ini, negara-negara juga memiliki tanggung jawab untuk pengungsi dan pencari suaka sesuai dengan instrumen lain, dengan prinsip-prinsip hukum internasional, atau di bawah undang-undang nasional mereka sendiri).

Berdasarkan penjelasan di atas, maka negara (selaku subjek utama hukum internasional) dan UNHCR (sebagai satu-satunya organisasi PBB yang diberi mandat secara global untuk mengurus pengungsi) memiliki kewajiban dalam memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi.

4. Orang-Orang Yang Membutuhkan Perlindungan Internasional

Setelah pembahasan mengenai kerangka hukum perlindungan internasional tuntas, dan negara (selaku subjek utama hukum internasional) dan UNHCR (sebagai satu-satunya organisasi PBB yang diberi mandat secara global untuk mengurus pengungsi) memiliki kewajiban dalam memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi, maka selanjutnya yang terkait dengan pembahasan mengenai mekanisme perlindungan internasional adalah siapa-siapa saja yang membutuhkan perlindungan internasional? Hal ini sangat menarik untuk dikaji, karena pertanyaan mengenai siapa-siapa saja tersebut menunjukkan objek dari pemberian perlindungan internasional, sehingga negara dan UNHCR sebagai

²⁴ *Ibid.*, hlm. 12-13.

aktor penting dalam memberikan perlindungan internasional wajib mengimplementasikan terhadap objek dimaksud. Ada 4 (empat) kategori orang yang membutuhkan perlindungan internasional, keempat kategori tersebut, sebagai berikut:²⁵

1. *“Refugees and Asylum-Seekers (Para Pengungsi dan Pencari Suaka) Under UNHCR’s mandate, a refugee is any person who is outside his or her country of origin or habitual residence and is unable or unwilling to return there owing to”*. (Di bawah mandat UNHCR, pengungsi adalah setiap orang yang berada di luar negara asalnya atau tempat tinggalnya dan mampu atau tidak mau kembali ke sana karena):
 - a. *A well-founded fear of persecution for one of the reasons set out in the 1951 Convention* (Sebuah ketakutan karena penganiayaan untuk salah satu alasan yang ditetapkan dalam Konvensi 1951);
 - b. *Serious and indiscriminate to life, physical integrity or freedom resulting from generalized violence or events seriously disturbing public order* (Ancaman serius dan melanggar hak untuk hidup, integritas secara fisik, atau kebebasan, yang dihasilkan dari kekerasan atau peristiwa serius yang mengganggu ketertiban umum).

An asylum-seeker is an individual who is seeking international protection whether as an individual or on a group basis. In countries with individualized procedures, an asylum-seeker is someone whose claim has not yet been finally decided on by the country in which he or she has submitted it. Not every asylum-seeker will ultimately be recognized as a refugee, but every refugee asylum-seeker will ultimately be recognized as a refugee, but every refugee is initially an asylum-seeker (Sebuah pencari suaka adalah seorang individu yang mencari perlindungan internasional baik sebagai individu atau secara kelompok. Di negara-negara dengan prosedur individual, sebuah pencari suaka adalah seseorang yang belum mendapatkan keputusannya oleh negara dimana ia telah mengajukan suaka. Tidak setiap pencari suaka akhirnya akan diakui sebagai pengungsi, tapi setiap pengungsi awalnya merupakan pencari suaka).

Although refugees are increasingly confused with other migrants, the difference is, in principle, quite clear. refugees do not choose to leave their countries but are forced to do so out of a fear of persecution. by contrast, other migrants do enjoy the protection of their home countries but decide to leave of their own volition, for instance, to improve their economic situation or because of family links (Meskipun pengungsi semakin bingung dengan migran lain, perbedaannya, pada prinsipnya, cukup jelas.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 13-14.

pengungsi tidak memilih untuk meninggalkan negara mereka tetapi dipaksa untuk melakukannya karena takut akan penganiayaan. Sebaliknya, para migran lain menikmati perlindungan negara asal mereka tetapi memutuskan untuk pergi atas kemauan mereka sendiri, misalnya, untuk memperbaiki situasi ekonomi mereka atau karena hubungan keluarga).

2. *Returnees* (Orang-Orang Yang Kembali)

Returnees are former refugees or Internally Displaced Persons (IDPs) who return to their country or area of origin, whether spontaneously or in an organized manner. It is crucial that they return voluntarily in safety and dignity to at least minimum conditions of physical, legal, and material internal (Orang-orang yang kembali adalah mantan pengungsi atau pengungsi internal (IDPs) yang kembali ke negara atau daerah asal mereka, baik secara spontan atau secara terorganisir. Sangat penting bahwa mereka kembali secara sukarela dalam keselamatan dan martabat ke setidaknya kondisi minimum fisik, hukum, dan material internal).

3. *Stateless Persons* (Orang-Orang Tanpa Kewarganegaraan)

These are men, women and children who are not considered to be nationals by any state. As such, they are without any effective national protection and may face discrimination when it comes to accessing rights generally available to nationals (Setiap orang, baik pria, wanita dan anak-anak yang tidak dianggap sebagai warga negara oleh negara mana pun. Dengan demikian, mereka tanpa perlindungan nasional yang efektif dan dapat menghadapi diskriminasi dalam hal mengakses hak-hak yang umumnya tersedia bagi warga negara).

4. *Internally Displaced Persons / IDPs* (Pengungsi Internal/Dalam Negeri)

Internally Displaced Persons (IDPs) are people who have been forced to flee their homes as a result of armed conflict, internal strife, systematic violations of human rights or natural or man-made disasters and who are within the territory of their own. UNHCR is only involved with IDPs under certain conditions (Pengungsi Internal (IDPs) adalah orang-orang yang terpaksa meninggalkan rumah mereka sebagai akibat dari konflik bersenjata, perselisihan internal, pelanggaran sistematis hak asasi manusia atau bencana alam atau buatan manusia dan yang berada dalam wilayah mereka sendiri. UNHCR hanya terlibat dengan pengungsi dalam kondisi tertentu)."

5. **Kerjasama Dalam Memberikan Perlindungan Internasional**

Banyak negara, badan, atau organisasi yang memberikan perlindungan internasional karena alasan kemanusiaan. Oleh karenanya, dibutuhkan suatu kerjasama yang terorganisir antar negara, badan ataupun organisasi-organisasi

tersebut, umumnya yang melakukan kerjasama dalam memberikan perlindungan internasional dimaksud, adalah sebagai berikut.²⁶

1. *States* (Negara)

Since protecting refugees is primarily the responsibility of states, cooperation between them and UNHCR is essential. Governments work with UNHCR in a number of ways, such as by granting asylum in accordance with their international obligations and by providing funding for UNHCR's operations throughout the world. UNHCR ensures that States uphold their commitments to protect refugees by, for example, monitoring national practices, intervening on behalf of individual refugees where necessary and helping the government to improve their capacity to provide asylum. In some countries, this may mean that UNHCR assesses individual asylum claims. UNHCR also works with regional inter-governmental organizations, such as the African Union, the European Union and the Organization of American States, to harmonize and improve the provision of international protection in their regions (Sejak melindungi pengungsi terutama adalah tanggung jawab negara, kerja sama antara Negara dan UNHCR sangat penting. Pemerintah bekerja dengan UNHCR dalam sejumlah cara, seperti dengan memberikan suaka sesuai dengan kewajiban internasional mereka dan dengan menyediakan dana untuk operasi UNHCR di seluruh dunia. UNHCR memastikan bahwa Negara-negara menjunjung tinggi komitmen mereka untuk melindungi para pengungsi dengan, misalnya, memantau praktik-praktik nasional, mengintervensi atas nama masing-masing pengungsi di mana diperlukan dan membantu pemerintah meningkatkan kapasitas mereka untuk menyediakan suaka. Di beberapa negara, ini mungkin berarti bahwa UNHCR menilai klaim suaka individu. UNHCR juga bekerja dengan organisasi antar pemerintah regional, seperti Uni Afrika, Uni Eropa dan Organisasi Negara Amerika, untuk menyelaraskan dan meningkatkan penyediaan perlindungan internasional di wilayah mereka)

Cooperation among States is also vital for resolving refugee problems, particularly when there is a sudden and massive displacement of people across borders. International action can significantly reduce the burden faced by frontline States. An initiative can include efforts to resolve the political crisis in the refugee-producing country, financial and material aid to help countries of asylum provide for refugees, and offers to resettle members of the refugee population. UNHCR has a critical role in mobilizing and coordinating such international responsibility and burden-sharing initiative (Kerja sama antar negara juga sangat penting

²⁶ *Ibid.*, hlm. 14-16.

untuk menyelesaikan masalah pengungsi, khususnya ketika terjadi perpindahan besar-besaran orang secara lintas batas. Tindakan internasional dapat secara signifikan mengurangi beban yang dihadapi oleh negara-negara garis depan. Inisiatif dapat mencakup upaya untuk menyelesaikan krisis politik di negara penghasil pengungsi, bantuan keuangan dan material untuk membantu negara-negara suaka menyediakan bagi para pengungsi, dan menawarkan untuk memukimkan kembali anggota populasi pengungsi. UNHCR memiliki peran penting dalam memobilisasi dan mengoordinasi tanggung jawab internasional dan inisiatif pembagian beban tersebut).

2. *United Nations Bodies* (Organ-Organ PBB)

The need for partnership goes well beyond simply that between UNHCR and States. Although UNHCR is the only United Nations agency with a specific global mandate relating to refugees, it regularly works with a range of other United Nations bodies. These include, but are not limited to (Kebutuhan akan kemitraan jauh lebih dari sekadar antara UNHCR dan Negara. Meskipun UNHCR adalah satu-satunya badan Perserikatan Bangsa-Bangsa dengan mandat global spesifik yang berkaitan dengan pengungsi, UNHCR secara teratur bekerja dengan sejumlah badan PBB lainnya. Ini termasuk, tetapi tidak terbatas pada :)

- a. *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/ OCHA, which coordinates United Nations assistance in humanitarian crises that go beyond the capacity and mandate of any single agency, often in returnee and IDP situations* (Kantor Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan / OCHA, yang mengoordinasikan bantuan PBB dalam krisis kemanusiaan yang melampaui kapasitas dan mandat lembaga tunggal mana pun, seringkali dalam situasi pengungsi yang kembali dan pengungsi);
- b. *World Food Programme / WFP, which supplies relief food aid, including to refugee camps* (Program Pangan Dunia / WFP, yang memasok bantuan pangan, termasuk ke kamp-kamp pengungsi);
- c. *United Nations Children's Fund / UNICEF, which promotes children's rights through programs focusing on children's health, nutrition, education, training, and social services, and whose activities often complement UNHCR's effort on behalf of refugee boys and girls* (Dana PBB / UNICEF, yang mempromosikan hak-hak anak melalui program-program yang berfokus pada kesehatan anak-anak, gizi, pendidikan, pelatihan, dan layanan sosial, dan yang kegiatannya sering melengkapi upaya UNHCR atas nama anak laki-laki dan perempuan pengungsi);
- d. *World Health Organization / WHO, which directs and coordinates international health work and is active in immunization and reproductive health campaigns* (Organisasi Kesehatan Dunia / WHO, yang mengarahkan dan mengoordinasikan kerja kesehatan

- internasional dan aktif dalam imunisasi dan kampanye kesehatan reproduksi);
- e. *United Nations Development Programme / UNDP, which coordinates all United Nations development activities, including the oversight of long-term development activities following a refugee emergency and assisting in the integration of refugees into countries of asylum or their reintegration on return home* (Program PBB untuk Pembangunan/UNDP, yang mengkoordinasikan semua kegiatan pembangunan PBB, termasuk pengawasan kegiatan pembangunan jangka panjang menyusul darurat pengungsi dan membantu dalam integrasi pengungsi ke negara-negara suaka atau reintegrasi mereka kembali pulang ke negara asalnya);
 - f. *Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), which, as the leading advocate for global action against this epidemic, spearheads initiatives to care for and support those affected* (Program Bersama PBB untuk HIV/AIDS [UNAIDS], yang memberikan advokasi untuk aksi global melawan epidemi, ujung tombak inisiatif untuk merawat dan mendukung mereka yang terkena dampak dari penyakit ini);
 - g. *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights / ONCHR, which coordinates United Nations action for human rights and responds to severe violations of human rights. In recent years, greater efforts have been made to improve cooperation among United Nations agencies working in humanitarian crises, both through networks at headquarters [such as the Inter-Agency Standing Committee] and through coordination at the field level* (Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia / ONCHR, yang mengkoordinasikan tindakan PBB untuk hak asasi manusia dan menanggapi pelanggaran berat hak asasi manusia. Dalam beberapa tahun terakhir, upaya yang lebih besar telah dilakukan untuk meningkatkan kerja sama di antara badan-badan PBB yang bekerja dalam krisis kemanusiaan, baik melalui jaringan di kantor pusat [seperti Komite Berdiri Antar-Lembaga] dan melalui koordinasi di tingkat lapangan);
3. *Non-Government Organizations NGO's (Organisasi Non-Pemerintah)*
There are also many non-governmental organizations (NGOs) that play an invaluable role in strengthening international protection. Indeed, UNHCR's Statute calls on the High Commissioner to establish contact with "private organizations". NGOs vary in size, range of activities, source of funding and scope of geographical operation. More than 500 NGOs work with UNHCR as implementing partners, usually delivering material assistance to refugees or helping to establish and maintain refugee camps. As such, they are often in a prime position to monitor and report on violations of refugee rights. Some NGOs provide legal counseling and representation for asylum-seekers and visit them in

detention centers, assist resettled refugees, and lobby governments on behalf of individual refugees or for improvements in national asylum policies (Ada banyak organisasi non-pemerintah (LSM) yang memainkan peran yang sangat berharga dalam memperkuat perlindungan internasional. Memang, Statuta UNHCR menyerukan Komisaris Tinggi untuk menjalin kontak dengan "organisasi swasta". LSM bervariasi dalam ukuran, jangkauan kegiatan, sumber pendanaan dan ruang lingkup operasi geografis. Lebih dari 500 LSM bekerja dengan UNHCR sebagai mitra pelaksana, biasanya memberikan bantuan materi kepada para pengungsi atau membantu membangun dan memelihara kamp-kamp pengungsi. Karena itu, mereka sering berada dalam posisi utama untuk memantau dan melaporkan pelanggaran hak-hak pengungsi. Beberapa LSM menyediakan konseling dan perwakilan hukum untuk para pencari suaka dan mengunjungi mereka di pusat-pusat penahanan, membantu para pengungsi yang bermukim kembali, dan melobi pemerintah atas nama masing-masing pengungsi atau untuk perbaikan dalam kebijakan suaka nasional).

4. *Other Organizations (Organisasi Lainnya)*

UNHCR works with the International Committee of the Red Cross (CRC), an independent agency that acts to help all victims of war, including those of internal conflicts, and to ensure respect for international humanitarian law. This body of law regulates the way in which conflicts are fought by, among other measures, providing for the protection of civilians. The organization also works with the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) which, through its national societies, provides humanitarian relief to people affected by emergencies and promotes international humanitarian law (UNHCR bekerja dengan Komite Palang Merah Internasional [ICRC], sebuah badan independen yang bertindak untuk membantu semua korban perang, termasuk mereka yang mengalami konflik internal, dan untuk memastikan penghormatan terhadap hukum humaniter internasional. Badan hukum ini mengatur cara di mana konflik diperjuangkan oleh, di antara langkah-langkah lain, memberikan perlindungan bagi warga sipil. Organisasi ini juga bekerja dengan Federasi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Masyarakat [IFRC] yang, melalui masyarakat nasionalnya, memberikan bantuan kemanusiaan kepada orang-orang yang terkena dampak keadaan darurat dan mempromosikan hukum humaniter internasional).

5. *Refugees and Other Persons of Concern to UNHCR (Pengungsi dan Orang-Orang Yang Menjadi Perhatian UNHCR)*

The beneficiaries of international protection should always also be partners in its delivery. Refugees and other persons of concern understand their communities better than anyone else. It is essential that they participate in determining the needs of their communities and in

designing and implementing programs. All sections of the refugee population, including women, children and the elderly, should be consulted and included in all aspects and phases of protection and assistance activities. If refugee men, women and children are actively involved, they are more likely to have greater confidence in those assisting them and to feel a sense of ownership regarding the programs being implemented (Penerima manfaat perlindungan internasional harus selalu menjadi mitra dalam penyampaianya. Pengungsi dan orang lain yang peduli memahami komunitas mereka lebih baik daripada orang lain. Adalah penting bahwa mereka berpartisipasi dalam menentukan kebutuhan komunitas mereka dan dalam merancang dan mengimplementasikan program. Semua bagian dari populasi pengungsi, termasuk wanita, anak-anak dan orang tua, harus dikonsultasikan dan dimasukkan dalam semua aspek dan fase kegiatan perlindungan dan bantuan. Jika laki-laki, perempuan, dan anak-anak pengungsi terlibat secara aktif, mereka lebih cenderung memiliki kepercayaan diri yang lebih besar terhadap mereka yang membantu mereka dan merasakan rasa memiliki terkait dengan program yang sedang dilaksanakan).

Kerangka hukum yang mendukung perlindungan pengungsi terdiri dari hukum pengungsi internasional, hukum hak asasi manusia internasional, dan dalam keadaan tertentu, hukum kemanusiaan internasional dan hukum pidana internasional. Tiap badan-badan ini terdiri dari satu atau lebih dari komponen-komponen yang diantaranya adalah perjanjian internasional, hukum kebiasaan internasional, prinsip-prinsip umum hukum internasional, dan keputusan-keputusan pengadilan internasional. Negara (selaku subjek utama hukum internasional) dan UNHCR (sebagai satu-satunya organisasi PBB yang diberi mandat secara global untuk mengurus pengungsi) memiliki kewajiban dalam memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi.

Siapa-siapa saja yang membutuhkan perlindungan internasional? Hal ini sangat menarik untuk dikaji, karena pertanyaan mengenai siapa-siapa saja tersebut menunjukkan objek dari pemberian perlindungan internasional, sehingga negara dan UNHCR sebagai aktor penting dalam memberikan perlindungan internasional wajib mengimplementasikannya terhadap objek dimaksud. Ada 4 (empat) kategori orang yang membutuhkan perlindungan internasional, keempat kategori tersebut adalah para pengungsi dan pencari suaka, orang-orang yang kembali ke negara

asalnya, orang-orang tanpa kewarganegaraan, dan pengungsi internal (dalam negeri).

Banyak Negara, badan, atau organisasi yang memberikan perlindungan internasional karena alasan kemanusiaan. Oleh karenanya, dibutuhkan suatu kerjasama yang terorganisir antar negara, badan ataupun organisasi-organisasi tersebut umumnya yang melakukan kerjasama dan memberikan perlindungan internasional dimaksud adalah negara, organ-organ PBB, Organisasi Non-Pemerintah (LSM), organisasi lainnya, dan orang-orang yang menjadi fokus UNHCR untuk diberikan perlindungan internasional.

6. Teori Umum Pembagian Beban Pengungsi (*Burden-Sharing*)

Sebagai hal yang penting dikaji, tidak ada definisi pasti tentang pembagian beban (*burden-sharing*) yang ditulis dalam instrumen hukum internasional atau nasional. Namun, kesimpulan terbaik yang dapat dibuat adalah dengan merujuk pada Pembukaan Konvensi Pengungsi tahun 1951 yang menetapkan bahwa “pemberian suaka dapat menimbulkan beban yang terlalu berat” dan solusi “oleh karenanya, tidak dapat dicapai tanpa kerjasama internasional”. Dari bagian ini, dapat dilihat bahwa dinamika orang bergerak sebagai pengungsi dapat membebani satu negara sejauh negara tidak dapat lagi memenuhi hak-hak dasar para pengungsi. Penting untuk dicatat bahwa konsep ini tidak mengurangi kewajiban negara dalam melindungi para pengungsi, namun, hal ini membantu negara yang berada dalam situasi dimana kemampuan domestiknya untuk memberikan perlindungan tidak lagi mampu, oleh karenanya dengan mendesak negara-negara lain memberikan bantuan terhadap masalah ini.²⁷

²⁷ Democratic Progress Institute, *The Refugee Crisis : Refugees, Conflict and International Law*, 2016.

Berkenaan dengan penggunaan istilah "pengungsi", konsep pembagian beban mencakup tidak hanya orang-orang yang didefinisikan sebagai pengungsi berdasarkan Konvensi 1951, tetapi juga orang-orang di luar definisi yang membutuhkan perlindungan karena faktor-faktor lain selain dari umur. Dikarenakan rasa takut akan penganiayaan, seperti bencana alam dan perang.²⁸ Hal ini dikarenakan inti dari konsep pembagian beban (*burden-sharing*) dalam konteks ini adalah pemenuhan kewajiban HAM. Sehubungan dengan arti "beban", tidak juga memiliki definisi yang ketat. Namun, menurut UNHCR, "beban" harus didefinisikan berdasarkan beberapa aspek seperti ekonomi, sosial, dan politik, lingkungan, serta keamanan nasional.²⁹ Dilihat dari sudut pandang ekonomi, kedatangan sejumlah besar pengungsi akan menyebabkan meningkatnya permintaan akan makanan, energi, transportasi, pekerjaan, dan layanan publik termasuk pendidikan, kesehatan, dan air. Dari sudut pandang sosial dan politik, kedatangan itu akan mengganggu stabilitas sosial dan budaya masyarakat setempat. Dilihat dari sudut pandang lingkungan, kedatangan para pengungsi itu akan berdampak pada ketidakstabilan ekosistem karena negara akan secara otomatis menggunakan sumber daya alternatif lain yang tidak ada dalam rencana alokasi, misalnya tanah tambahan, bahan bakar, mineral atau bahkan makanan. Terakhir, ditinjau dari sudut pandang keamanan nasional, masalah pengungsi ini dapat mengancam perdamaian dan keamanan suatu negara ketika rasio penduduk lokal dan pengungsi tampaknya sama. Ini logis karena fokus petugas akan berubah dari yang normal ke masalah khusus ini.

Penggunaan "beban" sebagai terminologi yang dikenal luas telah lama diperdebatkan dan telah berubah secara bertahap menjadi kata "tanggung jawab" yang kedengarannya lebih halus. Berdasarkan Parlemen Eropa, debat ini terjadi

²⁸ Ebba Ahlgren, "In the Spirit of EU Burden-Sharing : Past and Present Challenges to Respond to Humanitaria Crisis" (Lund University, 2016).

²⁹ Official Documents, "Burden-Sharing - Discussion Paper Submitted By UNHCR Fifth Annual Plenary Meeting Of The APC," 1995, 1-7.

dengan dasar bahwa kata "beban" tampaknya menunjukkan bahwa menampung para pengungsi adalah sesuatu yang merusak.³⁰ Dengan menggunakan "tanggung jawab", dalam melaksanakan perlindungan pengungsi, negara akan memandang pengungsi tidak lagi sebagai sesuatu yang memberatkan dan berbahaya, tetapi sebagai kewajiban yang harus dipenuhi. Parlemen Eropa juga berpendapat bahwa "beban" tidak pantas untuk digunakan karena pembagian beban itu sendiri adalah konsep yang berasal dari Pasal 14 (1) UDHR. Namun, untuk menghindari kebingungan, paper ini tetap menggunakan "beban" dalam penjelasannya.

Secara umum, konsep pembagian beban pengungsi dilaksanakan tanpa pedoman ketat seperti yang disebutkan di atas. Namun, ada pola yang jelas yang dapat dianalisis dengan melihat praktik dalam berbagai contoh. Selain itu, Komite Eksekutif UNHCR telah menyatakan bahwa kerja sama internasional atau pembagian beban dapat diterapkan dalam beberapa cara seperti bantuan materi, bantuan keuangan (berbagi uang) dan pemukiman kembali orang (berbagi orang).³¹

Pertama, bantuan material adalah salah satu dari beberapa langkah bagi negara untuk berbagi beban pengungsi yang ditanggung oleh negara lain. Bantuan material yang diakui dalam hukum pengungsi adalah bantuan yang diberikan oleh negara atau organisasi internasional kepada negara penerima pada saat para pengungsi tiba.³² Jenis bantuan ini sifatnya mendesak karena berkaitan dengan

³⁰ Eiko R. Thielemann, Richard Williams, and Christina Boswell, *What System of Burden Sharing Between Member States for the Reception of Asylum Seekers?*, ed. by Joanna APAP and Danièle RÉCHARD (European Parliament: Brussels, 2010) <<http://www.europarl.europa.eu/studies%0ADISCLAIMER>>.

³¹ UNHCR, *Conclusion Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees*, 2009.; UNHCR, "Conclusion Adopted by the Executive Committee No. 22 (XXXII) of 1981 on the Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx (A/AC.96/601); Conclusions No. 15 (XXX) of 1979 (f) and (g), (A/AC.96/572, para. 72 2); No. 52 (XXXIX) of 1988, (A/AC.96/721, para. 24); No. 61 (XLI) of 1990 (g), (A/AC.97/760 para. 20) No. 77 (XLVI) of 1995 (o), (A/AC.96/860, para. 19); No. 80 (XLVII) of 1996, (a), (A/AC.96/878, para. 22); No. 85 (XLIX) of 1998 (o) and (p), (A/AC.96/911, para. 21), and No. 89 (LI) of 2000, (A/AC.96/944, para. 232).

³² UNHCR, *Mechanism of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations*, 2001., para. 6-7.

waktu dan sejumlah besar orang. Ini mendukung dan membantu negara penerima untuk secara efektif menerima para pengungsi di perbatasannya. Menurut UNHCR, bantuan ini dilakukan dengan menetapkan strategi kesiapsiagaan penanganan oleh negara dan organisasi internasional, khususnya UNHCR itu sendiri.³³

Kedua, bantuan keuangan mungkin merupakan langkah yang tepat bagi negara untuk berbagi beban pengungsi mereka. Bantuan keuangan atau mekanisme pembagian uang adalah metode yang dapat mengurangi beban keuangan suatu negara. Jenis bantuan ini dapat dilakukan oleh negara secara langsung atau tidak langsung. Yang langsung dilaksanakan oleh negara yang memberikan bantuan finansial kepada negara dimana wilayahnya dibanjiri oleh para pengungsi,³⁴ sedangkan yang tidak langsung dilaksanakan oleh negara-negara dengan mengandalkan organisasi internasional, seperti : UNHCR. Di sini, UNHCR mengumpulkan dan mendistribusikan uang ke negara-negara yang bersangkutan.³⁵

Metode ini sering diterapkan secara menyedihkan dengan tidak mengacu pada esensi dasar dari konsep ini yaitu untuk berbagi dan mendistribusikan beban secara adil. Pemerataan di sini berarti bahwa uang harus didistribusikan secara proporsional dengan terlebih dahulu mengukur beban yang ditanggung negara. Pemerataan di sini bukan berarti sama tetapi proporsional. Proporsionalitas dapat ditetapkan dengan menghitung rasio antara jumlah pengungsi yang tiba dan kemampuan negara. Menurut Thielemann, cara pembagian beban ini sering meleset dari tujuan akhir karena lembaga yang mengatur distribusi mendistribusikan uang secara merata ke negara-negara di wilayahnya terlepas dari ukuran yang disebutkan sebelumnya. Karena itu, mekanisme pembagian uang dilaksanakan tanpa mencapai tujuan yang sebenarnya karena negara yang paling membutuhkan uang tidak menerima jumlah uang yang pantas.³⁶ Dia berargumen bahwa institusi tidak

³³ *Ibid.*

³⁴ Eiko R Thielemann, "Why States Don't Defect: Refugee Protection and Implicit Burden-Sharing," 14–18.

³⁵ UNHCR, *The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity*, 2012. hlm. 30.

³⁶ Thielemann and Torun Dewan, *Loc.cit.*, p. 15.

seharusnya memberikan uang paling banyak kepada negara yang menerima pengungsi paling banyak, namun, harus memberikan pertimbangan lebih kepada negara dengan beban terbesar, dan itulah tantangan dari metode tersebut.

Langkah-langkah alternatif lain untuk melakukan pembagian beban adalah dengan jumlah pengungsi di antara negara-negara bagian. Pada metode ini, penekanannya adalah pada jumlah pengungsi yang dianggap sebagai beban dan bukan sebagai masalah keuangan meskipun pengungsi dan masalah keuangan memiliki korelasi. Ketika suatu negara dapat mengurangi jumlah pengungsi di dalam wilayahnya, itu berarti bahwa negara juga dapat mengurangi pengeluarannya dalam menyediakan kebutuhan dasar untuk semua pengungsi. Mekanisme ini sebenarnya sama dengan mekanisme keuangan, yang terdiri dari komunikasi antara negara-negara terkait yang selanjutnya akan dibantu oleh UNHCR. Mekanisme berbagi orang ini dibagi menjadi dua cara, yaitu mengukur tinggal sementara dan pemukiman kembali permanen. Berdasarkan UNHCR Indonesia, tindakan tinggal sementara adalah mekanisme di bawah lingkup berbagi orang di mana negara penerima membantu negara lain dengan menerima sementara dan melindungi para pengungsi sampai ada langkah-langkah lain yang dapat dilakukan seperti pemukiman kembali permanen atau repatriasi.³⁷

Langkah tinggal sementara diperdebatkan sebagai langkah pertama dalam melindungi masuknya massa pengungsi karena akan sangat tidak bijaksana jika suatu negara menolak kedatangan pengungsi besar-besaran dengan alasan bahwa mereka harus terlebih dahulu memilih siapa yang memenuhi syarat untuk diberikan perlindungan sebagai pengungsi. Pada dasarnya, kedaulatan setiap negara untuk memutuskan apakah suatu entitas dapat memasuki wilayahnya atau tidak, namun, dengan melihat kondisi dan keadaan, paling tidak, negara harus menerima para pengungsi untuk memasuki perbatasannya pada saat dimana ada tidak ada langkah lain yang harus dilakukan daripada membiarkan mereka mati di laut. Oleh karena

³⁷ Arie Afriansyah and Angky Banggaditya, "Refugee Burden Sharing : An Evolving Refugee Protection Concept?," *Arena Hukum*, Vol. 10.No. 3 (2017), 333–56.

itu, melihat bahwa langkah ini tidak mengurangi kesengsaraan bagi suatu negara untuk memenuhi kebutuhan dasar para pengungsi, oleh karena itu semakin meningkat, hukum internasional menuntut negara untuk juga menerima dan mengakomodasi para pengungsi itu walaupun sifatnya sementara.³⁸

Biasanya, ukuran ini diterapkan berdasarkan jarak antar negara. Pemukiman kembali permanen pada dasarnya mirip dengan pengukuran tinggal sementara karena mereka berdua berbagi masyarakat, namun keduanya memiliki sifat yang berbeda. Satu-satunya aspek yang membedakan mereka adalah waktu perlindungan. Dalam pemukiman kembali permanen, pengungsi yang berkualifikasi akan dimukimkan kembali secara permanen dengan maksud untuk mencapai izin naturalisasi, sedangkan sisanya akan dipulangkan atau ditangani dengan langkah-langkah lain yang tersedia. Di sini, pengertian kerja sama dapat diidentifikasi ketika suatu negara membantu negara-negara lain yang berada dalam kondisi tidak lagi dapat secara permanen memukimkan para pengungsi berdasarkan jumlah dan alasan kemampuan.³⁹

7. *Burden-Sharing*: Itikad Baik atau Kewajiban

Pertanyaan tentang apa status hukum pembagian beban telah berulang kali terdengar ketika membahas mengenai konsep pembagian beban pengungsi. Apakah pembagian beban merupakan kewajiban di bawah hukum internasional atau hanya itikad baik dari negara dalam menangani masalah pengungsi? Sudahkah negara menerapkan konsep ini untuk mengatasi gelombang besar masalah pengungsi? Akankah negara dianggap melanggar hukum internasional jika tidak melakukan pembagian beban? Pertanyaan-pertanyaan tersebut berangkat dari dilema yang dibawa oleh konsep pembagian beban karena konsep ini menghadapi dua kepentingan yang saling bertentangan yaitu kepentingan keamanan nasional dan kewajiban untuk melindungi orang-orang yang berada di dalam wilayahnya.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

Sesuai dengan pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas, hingga hari ini, belum ada sarjana yang secara eksplisit menjelaskan konsep pembagian beban sebagai kewajiban di bawah hukum internasional. Beberapa sarjana telah mencoba untuk memperdebatkannya tetapi masih ada ketiadaan konsensus di antara mereka bahwa pembagian beban adalah sesuatu yang diwajibkan menurut hukum internasional seperti prinsip “*non-refoulement*”. Bahkan, beberapa sarjana berpendapat pembagian beban sebagai kesediaan negara semata-mata untuk berpartisipasi dalam mekanisme.⁴⁰ Thielemann berpendapat bahwa prinsip solidaritas yang berakar pada prinsip universalisasi adalah latar belakang keinginan negara untuk melakukan pembagian beban.⁴¹ Prinsip universalisasi ini menuntut negara untuk selalu melakukan apa yang mereka inginkan juga dilakukan negara lain untuk mencapai prinsip keadilan.⁴² Pikiran ini juga dihubungkan oleh Zeager dan Thielemann dengan teori terkenal di bidang ilmu sosial yang disebut Teori Dilema Tahanan.⁴³

Secara umum, teori yang telah berulang kali diterapkan di bidang ekonomi, sosial dan politik, adalah teori langkah perencanaan dalam kaitannya dengan permainan yang akan dimainkan yang sering disebut teori permainan. Teori ini memvisualisasikan dua pelaku kejahatan, Mr A, dan Mr. B, di ruang investigasi terpisah dengan satu penyidik di setiap kamar. Kedua pelaku ditanyai beberapa pertanyaan untuk mengungkap kebenaran. Dalam teori ini, jika Tuan A membuat pengakuan tentang kronologi sebenarnya, Tuan A akan dibebaskan sementara Tuan B akan ditahan dan dihukum karena kesalahannya. Jika kedua pelaku membuat pengakuan, mereka berdua akan kurang dihukum, tetapi jika tidak ada upaya dari kedua pelaku untuk mengungkapkan kebenaran, mereka berdua mungkin tidak mendapatkan hukuman sama sekali. Kesimpulan dari cerita ini adalah bahwa jika

⁴⁰ Ahlgren., *Op.cit.*, p. 18-19; Eiko R. Thielemann, “Towards a Common EU Asylum Policy: The Political Economy of Refugee Burden-Sharing” (University of Texas, 2006)., p. 7.

⁴¹ *Ibid.*, p. 19.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*, p. 21; Avinash Dixit and Barry Nalebuff, “Prisoner’s Dilemma,” *Library of Economics and Liberty* <<http://www.econlib.org/library/Enc/PrisonersDilemma.html>.> [accessed 30 September 2019].

Tuan A atau Tuan B bertarung hanya untuk kepentingan masing-masing, mereka dapat mencapainya dengan dengan mudah mengungkapkan kebenaran kepada penyelidik sehingga ia akan dibebaskan. Namun, jika mereka menganggap bersatu mendukung, mereka berdua tidak akan membuat pengakuan.

Teori ini kemudian dikaitkan dengan konsep pembagian beban dimana negara disamakan sebagai pelaku dan pengungsi sebagai beban atau hukuman. Misalnya, ada dua pelaku, negara penerima pengungsi dan negara pembantu keuangan. Negara pendamping dapat setiap saat menghentikan bantuannya kepada negara penerima setiap kali negara penerima memutuskan untuk mengurangi penerimaan pengungsi. Sebaliknya, negara penerima dapat kapan saja menutup perbatasannya dari pengungsi sehingga pengungsi melarikan diri ke wilayah negara yang membantu setiap kali negara yang membantu enggan untuk secara finansial mendukung negara penerima. Oleh karena itu, kedua negara akan diuntungkan jika mereka saling bekerja sama. Berdasarkan hal itu, Thielemann menyimpulkan bahwa konsep pembagian beban dapat diterapkan atas dasar sukarela atau dengan kata lain pembagian beban pengungsi bukan kewajiban untuk melakukan pembagian beban dalam menghadapi gelombang besar masalah pengungsi karena jika potensi kerja sama di antara mereka diprediksi akan terjadi. Jika tidak ada, maka secara logis negara hanya akan melakukan sesuatu yang bermanfaat bagi diri mereka sendiri meskipun itu akan merugikan orang lain.⁴⁴

Di sisi lain, konsep pembagian beban juga dapat diperdebatkan sebagai kewajiban yang mengikat negara. Dalam memperdebatkan prinsip di bawah hukum internasional sebagai kewajiban internasional, memang harus membuat referensi ke Pasal 38 (1) Statuta ICJ untuk mengidentifikasi sumber hukum internasional mana yang memaksakan kewajiban, apakah itu perjanjian, kebiasaan internasional atau

⁴⁴ Gregor Noll, *Negotiating Asylum, The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection* (The Hague, 2000). p. 337-338.

prinsip umum hukum. Sumber konsep hukum pembagian beban sebagai kewajiban internasional dapat berasal dari perjanjian internasional dan prinsip umum hukum.

Perjanjian adalah salah satu sumber hukum internasional yang diatur dalam Pasal 38 (1) (a) Statuta ICJ yang dianggap oleh beberapa sarjana sebagai sumber yang memberlakukan kewajiban pembagian beban kepada negara. Proposisi ini didasarkan pada fakta bahwa negara telah menandatangani dan meratifikasi beberapa instrumen hukum hak asasi manusia internasional. Konvensi internasional utama dalam bidang perlindungan pengungsi, tentu saja, adalah Konvensi 1951. Tujuan utama konvensi ini adalah untuk menjamin terpenuhinya hak-hak dasar yang membuat pengungsi tidak dapat menikmati hak mereka di negara asalnya.⁴⁵ Sehubungan dengan itu, Hakim Bingham di *Regina v. Petugas Imigrasi di Bandara Praha* menyatakan bahwa :

“Seperti kebanyakan konvensi internasional, Konvensi Pengungsi mewakili kompromi antara kepentingan yang bersaing, dalam hal ini antara kebutuhan untuk memastikan perlakuan manusiawi terhadap para korban penindasan di satu sisi dan keinginan negara-negara berdaulat untuk mempertahankan kendali atas mereka yang mencari jalan masuk ke negara mereka. wilayah di sisi lain”.⁴⁶

Berbagi beban (*burden-sharing*), pada dasarnya tidak diatur secara eksplisit dalam konvensi ini. Namun, seperti yang telah dijelaskan di atas, paragraf keempat dari konvensi menetapkan bahwa masalah pengungsi dapat menyebabkan beban berat bagi negara-negara tertentu dan oleh karena itu diperlukan kerjasama internasional untuk mencapai solusi. Pembukaan ini dapat dianggap sebagai poin penting dari konsep pembagian beban di bawah Konvensi 1951 karena dianggap

⁴⁵ Andreas Zimmermann, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol: A Commentary* (Oxford University Press: Oxford, 2011). p. 92.

⁴⁶ *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and Others, House of Lords, Session 2004-05, 2004UKHL 55 on appeal from 2003EWCA Civ 666*, pada hari Kamis, tanggal 09 Desember 2004, para. 15.

sebagai “objek dan tujuan konvensi”,⁴⁷ yang memiliki nilai signifikan terlepas dari ketidakhadirannya di badan utama konvensi dan meskipun harganya tidak semahal teks utama.⁴⁸ Premis ini dapat dibuktikan dengan merujuk pada Pasal 31 dan 32 VCLT tentang interpretasi perjanjian. Sekarang, pertanyaannya adalah apakah ketentuan dalam pembukaan dapat dianggap sebagai dasar untuk menurunkan kewajiban internasional. VCLT dan para sarjana telah memberikan panduan dalam hal itu, dan jawabannya adalah ya, ketentuan dalam pembukaan konvensi tidak boleh didiskreditkan.⁴⁹

Menurut Pasal 31, "konteks untuk tujuan penafsiran perjanjian harus terdiri, di samping teks, termasuk pembukaan dan lampirannya", yang berarti dalam mendefinisikan dan menafsirkan ketentuan di bawah konvensi, harus mempertimbangkan ketentuan di bawah pembukaannya karena akan memaparkan objek dan tujuan konvensi secara keseluruhan. Oleh karena itu, makna di bawah Pembukaan Konvensi 1951 harus diperhitungkan dan dapat diberlakukan memaksakan 145 negara untuk secara kooperatif melindungi para pengungsi.⁵⁰ Berbicara secara logis, karena negara bagian dari komunitas internasional, tidak masuk akal jika mereka, dengan alasan bahwa teks utama tidak mengatur agar negara bekerja sama satu sama lain, diizinkan untuk tidak membantu negara lain yang berada dalam situasi parah. Contoh lain dari perjanjian yang memiliki kerja sama internasional atau prinsip pembagian beban dalam tubuhnya adalah Konvensi Organisasi Persatuan Afrika (OAU) 1969 yang Mengatur Aspek Khusus Masalah Pengungsi di Afrika, di mana Pasal 2 (4), menyatakan bahwa:

⁴⁷ Max H. Hulme, “Preamble in Treaty Interpretation,” *University of Pennsylvania Law Review*, 2016, p.1300.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 1289.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 1298; Mar E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (Martinus Nijhoff, 2009), p. 427.

⁵⁰ UNHCR, *States Parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*, 2015.

“Negara Anggota mengalami kesulitan untuk terus memberikan suaka kepada para pengungsi, Negara Anggota tersebut dapat mengajukan banding langsung ke Negara Anggota lainnya dan melalui OAU, dan Negara Anggota lainnya akan dengan semangat solidaritas Afrika dan kerja sama internasional mengambil langkah-langkah yang tepat untuk meringankan beban Negara Anggota yang memberikan suaka ”.⁵¹

Selain itu, prinsip umum hukum juga dapat dianggap sebagai sumber hukum yang memberlakukan kewajiban pembagian beban dalam masalah pengungsi yang mengganggu. Ada banyak prinsip umum untuk memandu semua subjek internasional dalam melakukan kegiatan. Salah satunya adalah solidaritas internasional. Prinsip ini didirikan atas dasar bahwa negara-negara saling tergantung meskipun pada kenyataannya masing-masing memiliki kedaulatan mereka sendiri.⁵² Solidaritas internasional dan pencapaian tujuan akhir, harus bekerja sama dan mencapai tujuan akhir, harus saling bekerja sama. Prinsip ini terdiri dari hubungan internasional, termasuk hubungan di sektor ekonomi, hubungan di antara semua elemen masyarakat internasional, kerja sama dan pembagian beban yang adil, dan banyak lagi aspek dimasukkan.⁵³

Solidaritas internasional secara umum sebagai prinsip umum hukum internasional yang diakui oleh negara-negara beradab dibuktikan dalam Resolusi UNGA No. 2625 tentang Deklarasi tentang Prinsip Hubungan Internasional yang Sah dan Kerjasama di antara Negara-negara yang Sesuai dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang dibuat pada tahun 1970 secara aklamasi. Resolusi ini mengandung kodifikasi berbagai prinsip tidak hanya yang diakui tetapi juga yang masih terus berkembang.⁵⁴ Kerjasama Internasional sebagai jantung dari

⁵¹ Organization of African Unity (OAU), “*Convention Governing the Specific Aspects of the Refugee Problem in Africa*”, opened for signature 10 September 1969, 1001 UNTS 45 (entered into force 24 Juni 1974), At. 2 (4) [OAU Convention on Refugee].

⁵² Ernst Sauer, “Universal Principles in International Law,” *British Institute of International and Comparative Law*, Vol. 42 (1956), 186–87.

⁵³ Shyami Puvimanasinghe, *International Solidarity in an Interdependent World* (OHCHR, 2013), p. 180.

⁵⁴ United Nations General Assembly, *Resolution A/RES/25/2625* (1970), 24 Oktober 1970, Preamble.

solidaritas internasional juga termasuk dalam resolusi.⁵⁵ Sehubungan dengan kerja sama internasional, Syhami, Pejabat Hak Asasi Manusia UNHCR, menyatakan bahwa, "ekspresi solidaritas yang paling nyata dalam hukum dan kebijakan internasional adalah dalam kerja sama internasional, yang terletak di jantung solidaritas".⁵⁶ Ini menunjukkan bahwa kerja sama internasional saling terkait dengan solidaritas internasional sebagai prinsip umum hukum internasional. Dalam Resolusi No. 2625, dijelaskan bahwa:

“Negara memiliki tugas untuk bekerja sama satu sama lain, terlepas dari perbedaan dalam sistem politik, ekonomi, dan sosial mereka, dalam berbagai bidang hubungan internasional, untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional dan untuk mempromosikan stabilitas ekonomi internasional dan kemajuan, kesejahteraan umum bangsa-bangsa dan kerjasama internasional yang bebas dari diskriminasi ”.⁵⁷

"Negara-negara harus bekerja sama dengan Negara-negara lain dalam mempromosikan penghormatan universal terhadap, dan kepatuhan terhadap hak asasi manusia ...".⁵⁸

ECOSOC telah mengkonfirmasi bahwa kerja sama internasional adalah prinsip umum hukum yang diakui secara luas.⁵⁹ Wolfrum juga setuju dengan premis di atas dengan membuat referensi ke Perjanjian Lisbon dan selanjutnya menyamakan prinsip kerja sama internasional dengan prinsip-prinsip umum lainnya seperti prinsip koordinasi dan prinsip solidaritas.⁶⁰ Prinsip solidaritas internasional kemudian dimasukkan dalam berbagai instrumen hukum internasional seperti Piagam PBB dan UDHR. Dalam Piagam PBB Pasal 1, 55 dan 56, bahwa ada panduan tentang solidaritas internasional dan korelasinya dengan

⁵⁵ Puvimanasinghe, *Loc.cit.*, p. 180.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ United Nations General Assembly, *Loc.cit.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ ECOSOC, “*I n t e r n a t i o n a l C o o p e r a t i o n (R u l e 8)*”, [http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/unesco-manual-for-activities-directed-at-underwater-cultural-heritage/unesco-manual/general-principles/international-cooperation/.](http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/unesco-manual-for-activities-directed-at-underwater-cultural-heritage/unesco-manual/general-principles/international-cooperation/), diakses pada hari Senin, tanggal 30 September 2019.

⁶⁰ Rudiger Wolfrum, “International Law,” *OPIL*, 2006, para. 40.

PBB, sementara Pasal 28 dan 29 UDHR mengutip prinsip solidaritas internasional di dalamnya.⁶¹

Solidaritas internasional memiliki ikatan yang sangat erat dengan konsep pembagian beban dalam menangani masalah pengungsi. Penting bagi penulis untuk menunjukkan korelasi antara prinsip solidaritas internasional dan konsep pembagian beban. Menurut laporan yang dibuat oleh UNHCR pada tahun 2001 berjudul "Mekanisme Kerja Sama Internasional untuk Berbagi Tanggung Jawab dan Beban dalam Situasi Mass Influx", konsep pembagian beban berakar dari prinsip kerja sama internasional serta prinsip solidaritas internasional, yang mengamanatkan negara untuk selalu memasukkan kontribusinya dalam berbagi beban yang dipikul oleh negara lain meskipun yang pertama tidak terpengaruh sama sekali.⁶²

Menurut UNHCR, hubungan antara pembagian beban dan prinsip solidaritas internasional dapat diturunkan dari komitmen negara dalam berbagai instrumen hukum internasional yang berisi prinsip-prinsip terkait di bidang hak asasi manusia dan keamanan nasional.⁶³ Pasal 2 (2) Deklarasi PBB tentang Suaka Teritorial 1967 menyatakan bahwa jika suatu negara berada dalam situasi sulit untuk memenuhi hak-hak dasar para pengungsi, negara lain "akan mempertimbangkan, dalam semangat solidaritas internasional, langkah-langkah yang tepat untuk meringankan beban".⁶⁴ Didukung dengan UNHCR melalui Komite Eksekutif Kesimpulan No. 22 menjelaskan bahwa ada dua alasan untuk

⁶¹ *Ibid.*, p. 182.

⁶² UNHCR, *Mechanism of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations*, Global Consultation on International Protection, 2001, para. 1-3.

⁶³ 1951 Refugee Convention, see note 8, Preamble; United Nations Declaration on Territorial Asylum, 14 Desember 1967, Art. 2 (2); Charter of the United Nations, opened for signature 26 Juni 1945, 1 UNTS XVI (entered into force 24 Oktober 1945), Art. 1 (1), 1 (3) and 55; Organization of African Unity, OAU Convention on Refugee, see note 37, Art. II (4).

⁶⁴ United Nations Declaration on Territorial Asylum, *Op.cit.*, Art. 2 (2).

memulai pembentukan konsep ini dimana gelombang besar pengungsi dapat sangat membebani negara dan solusi tidak dapat dicapai tanpa kerjasama internasional.⁶⁵

Dalam laporan ini, UNHCR menguraikan enam poin penting tentang konsep pembagian beban dalam menghadapi masalah pengungsi, Pertama, jumlah besar pengungsi dapat menciptakan beban besar pada negara jika ditangani secara independen, sehingga menyebabkan kegagalan tujuan.⁶⁶ Kedua, bilateral atau multilateral serta regional atau universal dapat menjadi bentuk bantuan melalui koordinasi dari UNHCR,⁶⁷ yang mana prioritas regional harus diprioritaskan. Ketiga, pembagian beban harus dilakukan dengan bertujuan untuk memfasilitasi pemulangan sukarela pengungsi, untuk mendukung pemukiman kembali integrasi lokal dan untuk memberikan peluang bagi pemukiman kembali permanen di negara ketiga.⁶⁸ Selanjutnya, pembagian beban harus dilaksanakan dengan memberikan tidak hanya bantuan keuangan tetapi juga bantuan darurat, teknis, dan bantuan lainnya apa pun hingga solusi tetap ditemukan. Selain itu, perhatian harus diberikan dengan tegas dalam memperkuat mekanisme yang ada atau memastikan bahwa bantuan keuangan dan teknis dapat didistribusikan secara langsung ke negara yang bersangkutan. Terakhir, dengan mengacu pada prinsip solidaritas internasional, pemerintah setiap negara harus memastikan bahwa tindakan yang berpotensi menyebabkan perpindahan orang tidak lagi terjadi.⁶⁹ Tetapi jika sudah terjadi, negara asal harus memudahkan dan memfasilitasi proses repatriasi. Karena itu, prinsip ini harus diterapkan pada berbagai situasi pengungsi termasuk pengembangan dan peningkatan standar layanan pengungsi, bantuan kepada

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

negara-negara lain dalam melindungi pengungsi, penelitian dan eksplorasi solusi dan dukungan kepada organisasi internasional dalam menyelesaikan masalah.⁷⁰

Goodwin-Gill berpendapat bahwa meskipun setiap negara memiliki kekuatan sendiri untuk memilih orang yang bermigrasi ke wilayah mereka, negara masih dikenakan kewajiban untuk tidak melarang orang memasuki perbatasan karena alasan keamanan.⁷¹ Proposisi ini semakin diperkuat oleh Chetail yang memandang bahwa negara tidak lagi memiliki wewenang mutlak untuk menutup perbatasannya dari orang-orang yang mencari perlindungan jiwa karena kedaulatan wilayah bahkan merupakan dasar hukum pengungsi internasional.⁷² Berdasarkan hal itu, aman untuk menganggap pembagian beban sebagai kewajiban internasional daripada sekadar niat baik dari negara karena konsep ini merupakan konsep yang diambil dari solidaritas internasional dan prinsip kerja sama internasional. Terlepas dari kenyataan bahwa tidak ada instrumen hukum internasional yang mengikat tentang pembagian beban pengungsi, negara masih harus menganggap ini sebagai sesuatu yang mengikat yang berasal dari instrumen dan sumber lain yang secara implisit mengandung konsep pembagian beban dalam tubuh mereka.

B. Kebijakan Perlindungan Pengungsi Internasional

1. Indonesia

Bicara masalah pengungsi tentu saja akan berhubungan dengan beberapa negara dan tentu akan berhubungan dengan ketentuan internasional. Pengungsi merupakan orang yang berada dalam keadaan yang sangat rentan. Mereka tidak mendapatkan perlindungan dari negaranya sendiri, bahkan seringkali

⁷⁰ UNHCR, *Op.cit.*, p. 2.

⁷¹ Guy S. Goodwin-Gill, "The Dynamic of International Refugee Law", *International Journal of Refugee Law*, 2013, p. 655.

⁷² Vincent Chetail, "Are Refugees Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law", *Oxford Scholarship Online*, 2014, p. 30, 71.

pemerintahnya sendiri yang mengancam akan menganiaya mereka.⁷³ 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.⁷⁴

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.

Tetapi yang menjadi fokus sekarang adalah bagaimana pengaturan atau kebijakan pengungsi di Indonesia sendiri. Mengingat sudah banyak pengungsi yang ditampung di wilayah Indonesia.⁷⁵ Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai posisi geografis yang 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

⁷³ 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>>.

⁷⁴ UNHCR, *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR* (Swiss: Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi, 2005), hlm. 10.

⁷⁵ Iin Karita Sakharina, “Pengungsi dan HAM,” *Jurnal Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, Vol. 1.No. 2 (2013), hlm. 198

Indonesia. Karena posisi strategis inilah yang menjadikan Indonesia menjadi salah satu Negara tempat para pengungsi melakukan transit.

Kondisi Indonesia inilah yang mendesak bagi pemerintah untuk membuat peraturan atau kebijakan tentang para pengungsi yang datang ke Indonesia. Awalnya Indonesia menangani pengungsi dengan memakai aturan yang ada yaitu 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 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.

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.⁷⁶

Sebelumnya perlu dipahami adalah apa itu kebijakan dan apa sama kebijakan dengan peraturan. Kebijakan lahir karena tidak adanya peraturan, dan peraturan adalah hukum yang lahir melalui proses pembahasan di lembaga

⁷⁶ Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012)., hlm.

legislatif. Jadi penanganan pengungsi di Indonesia dilakukan dengan kebijakan dan peraturan. 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 2: 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.”
---	---	---

Inilah beberapa peraturan yang ada di Indonesia untuk menangani setiap pengungsi yang datang ke Indonesia. Tabel di atas dapat disimpulkan bahwa meskipun telah ada peraturan terkait penanganan pengungsi, namun belum ada pengaturan secara tegas yang akan menjadi panduan bagi petugas ataupun pejabat imigrasi, TNI/Polri, bahkan masyarakat sebagai panduan jelas menghadapi kasus-kasus terdamparnya kapal yang diduga bermuatan pengungsi, baik di wilayah Indonesia maupun di luar wilayah Indonesia. Semua peraturan ini masih perlu penambahan dan pemikiran tentang konsep yang jelas dan tepat bagi penanganan pengungsi di Indonesia.

2. Malaysia

Pendekatan Malaysia terhadap pengungsi tidak didasarkan pada narasi perlindungan atau dalam hukum pengungsi internasional. Seperti yang dinyatakan sebelumnya, Malaysia bukan penandatangan Konvensi Pengungsi. Tanpa status hukum di Malaysia, para pengungsi dianggap sebagai imigran ilegal berdasarkan hukum Malaysia. Administrasi sebelumnya telah memperlakukan gelombang pengungsi sebagai masalah manajemen perbatasan dan keamanan di bawah mandat Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Badan Keamanan Nasional (NSA). Kebijakan imigrasi dan undang-undang tidak menyebutkan pengungsi sebagai sebuah kelompok, juga tidak merupakan mereka melalui prioritas hukum.

Karena itu agak membingungkan bahwa kebijakan pengungsi bersifat sementara. Sebaliknya, seperti yang akan kita lihat, pintu telah terbuka secara bertahap dalam ketentuan untuk ruang perlindungan de facto - meskipun ini agak terbatas dan, kadang-kadang, tidak dapat diprediksi. Di bawah ini, kami membahas secara singkat Undang-Undang Imigrasi 1959/1963 dan Paspor 1966, dan penegakannya, sebelum beralih ke peran UNHCR berhadapan dengan kekuatan-kekuatan ini. Bagian ini kemudian bergeser ke langkah-langkah kebijakan yang diambil untuk meningkatkan jaminan sosial pengungsi, khususnya pertanyaan yang melingkupi hak-hak kerja dan lintasan saat ini mengingat perubahan lanskap politik dan perubahan pertama pemerintah dalam lebih dari 60 tahun.

Baik Undang-Undang Keimigrasian Malaysia (1959/63) maupun Paspor Act (1966) tidak membuat referensi apa pun tentang pengungsi, pencari suaka, atau POC lainnya. Undang-Undang Keimigrasian merinci orang-orang yang diizinkan masuk ke negara tersebut (yaitu warga negara atau mereka yang memiliki izin atau izin), dengan siapa pun yang menentang tindakan tersebut “bersalah atas pelanggaran terhadap Undang-Undang” (Undang-Undang Imigrasi, 1959/1963). Ini mengidentifikasi mereka yang dilarang masuk yang, antara lain, termasuk siapa pun “tidak dapat menunjukkan bahwa ia memiliki sarana untuk menghidupi dirinya sendiri dan tanggungannya”, dengan “gangguan mental [...] atau menderita penyakit menular atau infeksius”, “dihukum di negara atau negara bagian dari pelanggaran apa pun”, atau siapa pun yang “hidup atau menerima hasil pelacuran” (Undang-Undang Imigrasi, 1959/1963). Kriteria eksklusi ini meresahkan, mengingat pengungsi 'dan POC lainnya' meningkatkan kemungkinan untuk jatuh ke dalam setidaknya satu dari kategori ini - meskipun pada saat ini dalam perkembangan legislatif, ini adalah poin yang bisa diperdebatkan.

Undang-undang Imigrasi dengan jelas menetapkan peran petugas imigrasi dalam administrasi kedatangan. Kegagalan untuk membuat diri mereka dikenal oleh mereka adalah pelanggaran Undang-Undang. Siapa pun yang hadir secara tidak sah dapat dipindahkan (Bagian 33) dan dapat ditahan di “penjara, kantor polisi, atau depo imigrasi” (Bagian 34 (3)). Selain itu, Undang-Undang Paspor

mengizinkan penangkapan tanpa surat perintah dari siapa pun jika seorang petugas imigrasi, polisi dan bea cukai “cukup percaya [individu] telah melakukan atau sedang berusaha melakukan pelanggaran berdasarkan Undang-Undang ini” (Paspor Act, 1966 penekanan ditambahkan). Apa yang dimaksud dengan “kepercayaan yang masuk akal” adalah subyektif dan dalam praktiknya, penangkapan terus berlanjut.

Fasilitas penahanan dilaporkan berada di bawah standar internasional, dengan kepadatan yang berlebihan, kurangnya akses ke perawatan kesehatan, laporan pelecehan, dan makanan dan air yang tidak mencukupi.⁷⁷ Hukuman maksimum yang dapat diterapkan pada seseorang yang melanggar Undang-Undang Keimigrasian adalah denda RM 10.000 atau lima tahun penjara, atau keduanya, serta mencambuk (hingga enam pukulan) dan pemindahan berikutnya (Pasal 36). Siapa pun yang ditangkap atau ditahan berdasarkan Undang-Undang Keimigrasian dan yang kemudian tidak dipindahkan dalam waktu 14 hari, harus menghadap pengadilan hakim. Representasi pengungsi jarang - tidak seperti warga negara, mereka tidak berhak atas penugasan penugasan untuk penahanan, jaminan dan mitigasi - dan beban pembuktian ada pada tertuduh.⁷⁸ Layanan penerjemahan dalam bahasa terdakwa tidak selalu tersedia sehingga ada laporan pengungsi yang mengaku bersalah atas tuduhan yang tidak mereka pahami. Mereka yang dihukum berdasarkan Undang-Undang Imigrasi menerima hukuman penjara dan kemudian dikirim ke depot imigrasi dan dideportasi setelah selesai. UNHCR hanya dapat memperoleh akses ke mereka setelah mereka menyelesaikan hukuman penjara mereka.

Surat edaran di atas menggambarkan posisi unik UNHCR di Malaysia. Instruksi administratif lebih lanjut telah dikeluarkan untuk menghindari penahanan

⁷⁷ Equal Rights Trust. (2014). Equal only in name: The human rights of stateless Rohingya in Malaysia. London: Equal Rights Trust.

⁷⁸ Balasubramaniam, R. (2017). Refugee protection in Malaysia and the rule of law (Master's thesis). La Trobe University, Australia. Retrieved from <http://arrow.latrobe.edu.au:8080/vital/access/manager/Repository/latrobe:42559>

para pencari suaka yang dapat memberikan bukti status melalui pendaftaran dengan UNHCR Malaysia. Setelah ditangkap, petugas lini pertama diinstruksikan untuk melanjutkan dengan memeriksa status orang tersebut melalui database online dan juga dapat menghubungi UNHCR melalui nomor hotline untuk menentukan apakah individu tersebut terdaftar pada organisasi dan, jika demikian, untuk membebaskan mereka. Ini adalah salah satu dari banyak alasan mengapa pendaftaran dengan organisasi sangat penting. Selain itu, UNHCR telah memelopori Rencana Aksi Nasional, dalam konsultasi dengan badan-badan masyarakat sipil, Dewan Pengacara Malaysia, Komisi Hak Asasi Manusia Malaysia (SUHAKAM) dan Departemen Hak Asasi Manusia Perdana Menteri. Rencana ini merupakan langkah untuk mengakhiri penahanan anak-anak, memastikan alternatif penahanan tersedia dalam hukum dan diimplementasikan dalam praktik, dan memastikan kondisi penahanan memenuhi standar internasional.

Yang penting, Departemen Imigrasi dan SUHAKAM telah membentuk Kelompok Kerja “Alternatif untuk Penahanan” untuk anak-anak yang tidak didampingi. Namun, dalam praktiknya, penggerebekan keimigrasian berlanjut, dan penahanan para pengungsi terus berlanjut. Ikatan Relawan Rakyat, People's Volunteer Corp sangat bersemangat dalam penegakan imigrasi. Sebuah unit penegakan tambahan, mereka ditakuti oleh para pengungsi karena kekuatan belaka yang dengannya mereka melakukan penggerebekan dan kesewenang-wenangan atas penangkapan.⁷⁹

Antara Januari dan Juli 2018, UNHCR melakukan 100 kunjungan ke fasilitas penahanan untuk mendaftar atau membebaskan para pengungsi (UNHCR Malaysia, 2018c). Melakukan wawancara berisiko tinggi dan Penentuan Status Pengungsi (RSD), mereka memproses 1.380 orang. Pada 2015, 5.648 pencari suaka

⁷⁹ Hoffstaedter, G. (2014). Place making: Chin refugees, citizenship and the state in Malaysia. *Citizenship Studies*, 18(8), 871-884.

dan 2.282 pengungsi ditahan dan dituntut atas pelanggaran terkait imigrasi.⁸⁰ Pada saat penulisan, UNHCR mengadvokasi kepada pemerintah mengenai akses ke 56 Rohingya, yang terus ditahan setelah kedatangan mereka pada April 2018.⁸¹

Mereka yang tiba melalui laut ke Malaysia juga mendapat perhatian media global dalam beberapa bulan terakhir (dan juga secara berkala selama bertahun-tahun). “The Andaman Sea Crisis” menarik perhatian media dan protes internasional pada tahun 2015. Setelah menerapkan tindakan imigrasi, pemerintah Thailand dan Malaysia sebagian besar berhasil dalam mengganggu rute perdagangan manusia,⁸² memaksa penyelundup ke kapal-kapal darat di pantai Malaysia. Tidak dapat melakukannya, banyak penyelundup meninggalkan muatan manusia mereka di laut, diperkirakan berjumlah 7.000 orang.⁸³ Malaysia awalnya menerapkan kebijakan "push-back", bersama dengan Indonesia dan Thailand, melarang pendaratan dan mengarahkan mereka ke negara lain.⁸⁴ Kecaman internasional membuat negara-negara menyetujui, mengizinkan suaka sementara pada pemahaman bahwa komunitas internasional memukimkan atau memulangkan mereka dalam waktu satu tahun, memberikan akses pada "alasan kemanusiaan" - dan bukan yang ditetapkan oleh Konvensi Pengungsi.

⁸⁰ UNHCR. (2016). Beyond detention: A global strategy to support governments to end the detention of asylum seekers and refugees – 2014-2019. Retrieved from <http://www.refworld.org/pdfid/57b850dba.pdf>

⁸¹ UNHCR. (2018). UNHCR Briefing Notes: Rohingya emergency one year on: Asia’s most recent refugee crisis warrants international solidarity and progress on solutions. Retrieved from <http://www.unhcr.org/news/briefing/2018/8/5b7fc7174/rohingya-emergency-year-asias-recent-refugeecrisis-warrants-international.html>

⁸² Wake, C., & Cheung, T. (2016). Livelihood strategies of Rohingya refugees in Malaysia. London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute. Retrieved from <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10649.pdf>

⁸³ Moretti, S. (2018). Protection in the context of mixed migratory movements by sea: The case of the Bay of Bengal and Andaman Sea Crisis. *The International Journal of Human Rights*, 22(2), 237-261

⁸⁴ OHCHR (United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights). (2015). High Commissioner Zeid: Pushbacks endanger thousands in Bay of Bengal. Geneva. Retrieved from <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15960&LangID=E>

Paradoksnya, pemerintah Malaysia mengumumkan skema percontohan pada tahun 2017 untuk mengizinkan hak kerja bagi kelompok awal 300 Rohingya untuk terlibat dalam pekerjaan di sektor perkebunan dan manufaktur. Selain itu, Malaysia berkomitmen untuk menyediakan perlindungan bagi 1.000 pengungsi Suriah per tahun antara 2015 dan 2018, dengan visa kerja atau pelajar diberikan kepada mereka yang memenuhi syarat. Menyuarakan aksi kemanusiaan sebelumnya yang diambil sebagai tanggapan terhadap orang-orang Bosnia pada awal 1990-an, ketika disambut, kebijakan semacam itu tampaknya menciptakan sistem dua tingkat dari respons kebijakan terhadap para pengungsi, tergantung antara lain, di negara asal.⁸⁵

⁸⁵ Mayberry, K. (27 December 2015). First-class refugees: Malaysia's two-tier system. Al Jazeera. Retrieved from <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/12/class-refugees-malaysia-tier-system151221061627431.html>

BAB 3 TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

A. Tujuan Penelitian

Selain tujuan umum untuk menjawab beberapa rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan khusus yaitu menemukan sebuah model tentang konsep *burden sharing* dalam penanganan pengungsi antara Indonesia dan Malaysia. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan akan memberikan kontribusi terhadap ilmu pengetahuan dalam bidang hukum internasional, khususnya hubungan antara Indonesia dan Malaysia dalam menangani pengungsi dalam kerangka kerjasama bilateral. Selain itu, penelitian ini diharapkan akan menghasilkan beberapa rekomendasi kepada Pemerintah Indonesia dan Malaysia. Hasil penelitian ini direncanakan akan dipublikasikan secara luas pada jurnal internasional dan/atau buku ajar ber-ISBN.

B. Urgensi Penelitian

Penelitian ini penting untuk dilakukan karena penelitian ini akan menemukan sebuah model tentang konsep *burden sharing* dalam penanganan pengungsi antara Indonesia dan Malaysia. Konsep ini diharapkan dapat menjadi sebuah model dalam sistem referensi terhadap bentuk penanganan pengungsi internasional dalam kerangka kerjasama antara pemerintah Indonesia dan Malaysia. Untuk itu, penelitian ini penting untuk dilakukan sehingga kebijakan Pemerintah Indonesia dan Malaysia dapat bersifat lebih komprehensif dalam kerangka kerjasama bilateral jangka panjang antara dua negara.

Penelitian ini dilaksanakan merujuk pada Rencana Induk Penelitian Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh khususnya pada tema unggulan Pembangunan dan Penguatan Sosial Budaya dengan topik unggulan hubungan internasional. Beberapa output yang akan dihasilkan oleh penelitian ini akan sangat mendukung pencapaian RIP Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh tahun 2019. Output akhir yang akan dicapai adalah terformulasikannya konsep *burden sharing* dalam penanganan pengungsi antara Indonesia dan Malaysia.

BAB 4 METODE PENELITIAN

A. Metode Pengumpulan Data

1. Jenis Penelitian

Hukum merupakan objek penelitian berbagai disiplin keilmuan, sehingga para ahli hukum Belanda sering mengatakan bahwa hukum adalah ilmu bersama (*recht is mede wetenschap*).⁸⁶ Satjipto Rahardjo memandang keanekaragaman studi tentang hukum ini tidak dapat membatasi seseorang dalam menggunakan metode penelitian berdasarkan kebutuhan keilmuan itu sendiri. Satjipto menegaskan bahwa setiap orang dapat menggunakan metode yang sesuai dengan pilihannya, namun harus dilaksanakan secara konsekuen.⁸⁷

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang akan menjawab rumusan masalah penelitian. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang meletakkan hukum sebagai bangunan sistem norma.⁸⁸ Sistem norma yang dimaksud disini adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin. Soetandyo Wigyosubroto memberikan istilah penelitian hukum normatif sebagai penelitian doktrinal, yaitu penelitian terhadap hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengonsep atau sang pengembangnya.⁸⁹

Penelitian normatif hanya berhenti pada lingkup konsepsi hukum, asas hukum dan kaidah peraturan saja. Penelitian hukum normatif menempatkan sistem norma sebagai objek kajiannya, yang akan dikaji berdasarkan ketaatan pada struktur hukum secara *hierarkhis* untuk memberikan sebuah pendapat hukum dalam bentuk

⁸⁶ Johny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 34.

⁸⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 5.

⁸⁸ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm.34.

⁸⁹ Soetandyo Wigyosubroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Huma, Jakarta, 2002, hlm. 147-160.

preskripsi atau justifikasi terhadap sebuah peristiwa hukum. Penelitian ini akan menelaah dan mengkaji berbagai bahan hukum yang bertujuan untuk mencari kebenaran hukum terhadap suatu peristiwa atau fakta hukum yang berkaitan dengan konsep *burden sharing* dalam menangani pengungsi di Indonesia dan Malaysia dalam kerangka kerjasama bilateral.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat perskriptif yang bertujuan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang akan dilakukan. Sesuai dengan jenis penelitian hukum normatif, argumentasi diajukan oleh Penulis untuk memberikan justifikasi atau preskripsi mengenai benar atau salah atau apa yang seharusnya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian.⁹⁰ Penelitian ini akan memberikan argumentasi terkait pentingnya konsep *burden sharing* dalam penyelesaian permasalahan pengungsian di berbagai negara secara komprehensif dalam kerangka kerjasama antara negara asal, negara transit maupun negara penerima.

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang difokuskan untuk mengkaji kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.⁹¹ Penelitian hukum normatif digunakan dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian adalah analisis terhadap konsep *burden sharing* sebagai konsep dasar dalam kerangka kerjasama negara-negara dalam menyelesaikan permasalahan pengungsi.

Metode pendekatan yang digunakan dalam suatu penelitian normatif akan memungkinkan seorang peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif.⁹² Dalam

⁹⁰ Mukti Fajar & Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 184.

⁹¹ Johny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 295.

⁹² *Ibid.*, hlm. 300.

penelitian normatif dapat digunakan beberapa pendekatan, seperti pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), dan pendekatan kasus (*case study/approach*). Untuk menjawab permasalahan yang akan dikaji, penelitian ini akan menggunakan kelima pendekatan historis di atas.

Menurut Michael Bogdan, hukum komparatif mencakup:

1. Membandingkan sistem-sistem hukum yang berbeda-beda dengan tujuan menegaskan persamaan dan perbedaan masing-masing;
2. Bekerja dengan menggunakan persamaan dan perbedaan yang telah ditegaskan tersebut;
3. Menguraikan masalah-masalah metodologis yang muncul sehubungan dengan fokus penelitian.⁹³

Prinsipnya hukum komparatif tidak memiliki batasan dan tidak pernah teruraikan secara mendalam. Berbagai upaya penelitian dalam hukum komparatif biasanya terbatas pada satu persoalan tertentu dan untuk beberapa negara saja.⁹⁴

Constantinesco, sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief,⁹⁵ menyebutkan bahwa mempelajari proses perbandingan hukum harus melewati tiga tahap, yaitu: *pertama*, mempelajari konsep-konsep yang diperbandingkan dan menerangkan menurut sumber aslinya serta mempelajari konsep-konsep tersebut dalam kompleksitas dan totalitas dari sumber-sumber hukum dengan pertimbangan yang sungguh-sungguh terhadap *hirarkhie* sumber hukum tersebut dan menafsirkannya dengan menggunakan metode yang tepat dengan sistem hukum

⁹³ Michael Bogdan, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 4.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Barda Nawawi Arief, *Perbandingan Hukum Pidana*, Edisi Revi, Raja Grafindo, Jakarta, 2011, hlm. 9-10.

tersebut; *kedua*, memahami konsep yang diperbandingkan dan mengintegrasikannya dalam sistem hukum sendiri dengan memahami pengaruh-pengaruh yang dilakukan terhadap konsep-konsep tersebut, dengan menentukan unsur-unsur dalam sistem dan faktor di luar hukum serta sumber-sumber sosial dari hukum positif; dan *ketiga*, melakukan penjajaran secara berdampingan antar konsep-konsep yang diperbandingkan dengan menggunakan metode deskripsi, analisis dan eksplanasi yang harus memenuhi kriteria kritis, sistematis, dan membuat generalisasi dan harus cukup luas pengidentifikasian hubungan-hubungan dan sebab-sebab dari hubungan tersebut. Pada tahap ketiga ini perlu proses yang lebih rumit karena metode perbandingan hukum yang sesungguhnya digunakan.

Penelitian ini menekankan pada persamaan dan perbedaan konsep burden sharing dalam berbagai instrument hukum internasional dan penerapannya selama ini. Selain itu, penekanan dalam pendekatan fungsional dan pendekatan pemecahan masalah sebagai sesuatu yang sangat diperlukan dalam perbandingan sistem hukum.

Untuk menjawab permasalahan ketiga tentang konsep burden sharing dalam penanganan pengungsi internasional, akan digunakan pendekatan sejarah, perbandingan, sosiologis, konseptual dan filosofis (*philosophical approach*). Dengan sifat filsafat yang menyeluruh, mendasar dan spekulatif, pendekatan filsafat akan mengkaji isu hukum dalam penelitian normatif secara radikal dan mendalam.⁹⁶ Socrates mengatakan bahwa tugas filsafat bukan menjawab pertanyaan yang diajukan, melainkan mempersoalkan jawaban yang diberikan.⁹⁷ Dengan demikian, ajaran filsafat meliputi aspek ontologis, epistemologis, dan aksiologis untuk memperjelas secara mendalam, sejauh dimungkinkan oleh pencapaian pengetahuan manusia. Berdasarkan ciri khas filsafat tersebut, seharusnya dapat dilakukan sebuah penelitian fundamental (*fundamental research*).⁹⁸ Penelitian fundamental adalah

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 320.

⁹⁷ *Ibid*.

⁹⁸ Peter Ziegler, "A General Theory of Law as Paradigm for Legal Research," *The Modern Law Review*, Vol. 51.No. 5 (1988), hlm. 569.

suatu penelitian yang memperoleh pemahaman yang lebih mendalam terhadap implikasi sosial dan efek penerapan suatu aturan perundang-undangan terhadap masyarakat atau kelompok masyarakat.

Setiap pengetahuan memiliki tiga komponen yang merupakan tiang penyangga pengetahuan tersebut, yaitu komponen ontologi, epistemologi dan aksiologi. Ontologi berbicara mengenai hakikat sesuatu melalui pertanyaan apa yang harus dikatakan, dijelaskan dan diterjemahkan. Epistemologi menjelaskan pertanyaan bagaimana membentuk ulang, membuat dan membangun. Sedangkan aksiologi yang menjelaskan pertanyaan untuk apa, nilai-nilai yang hendak dicapai, dan menggunakan nilai-nilai tersebut (etika, estetika, dan agnostik).⁹⁹

4. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Beberapa bahan hukum akan didapatkan melalui lembaga-lembaga resmi negara maupun organisasi internasional yang akan dijadikan perbandingan dalam penelitian ini. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan berdasarkan sistem *cluster* dan diklasifikasikan menurut sumber dan *hirarkhie*-nya untuk kemudian dianalisis secara komprehensif. Peneliti kemudian menguraikan dan menghubungkan seluruh bahan hukum yang ada untuk kemudian disajikan dalam penulisan yang sistematis sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan.

Konsekuensi atas penggunaan pendekatan sejarah, perundang-undangan dan pendekatan komparatif adalah dibutuhkannya bahan hukum asing yang cukup

⁹⁹ Endang Komara, *Filsafat Ilmu dan Metodologi Penelitian*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 7.

luas. Morris L. Cohen, sebagai disadur oleh Ibrahim, menguraikan tentang keluasan bahan hukum asing yang dapat dijadikan sebagai bahan hukum penelitian, seperti keputusan, peraturan, laporan pemerintah, catatan dan laporan pengadilan, dokumen pemerintah, sumber hukum internasional, hukum nasional negara asing, dan masih banyak lagi yang dapat diakses melalui berbagai cara.¹⁰⁰ Penelitian ini akan mengacu pada sumber-sumber resmi negara sehingga memiliki tingkat validitas tinggi dalam memilih bahan hukum.

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum dikumpulkan melalui beberapa teknik pengumpulan bahan penelitian. Penelitian hukum normatif menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi pustaka atau *literature* terhadap bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penelusuran bahan-bahan hukum tersebut dilakukan melalui membaca, melihat, mendengarkan, maupun melalui penelusuran media internet, yang semakin hari semakin memegang peranan penting sebagai sumber ilmu pengetahuan dan teknologi tanpa batas. Penggunaan pustaka *online* dan jurnal-jurnal *online*, *website* resmi negara-negara, laman-laman pengadilan yang memuat putusan secara *real time*, laman organisasi internasional dan berbagai sumber di internet saat ini sudah sedemikian mudah.¹⁰¹ Penelitian ini memanfaatkan fasilitas ini dengan men-*download* berbagai bahan hukum tersebut, atau menonton berbagai video resmi maupun tidak resmi terkait fokus penelitian yang dapat membantu memahami secara komprehensif tentang bidang yang sedang dikaji.

6. Analisis Bahan Hukum

Untuk menjelaskan suatu hasil penelitian yang tepat dan jelas, maka perlu dilakukan analisis dan ditafsirkan secara normatif, logis dan sistematis. Sesuai

¹⁰⁰ Ibrahim R., *Sinopsi Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995., hlm. 122

¹⁰¹ Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 323-331; Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co., Pyrmont NSW, 2002, hlm. 183-377.

dengan jenis penelitian hukum normatif dan sifatnya yang preskriptif, hasil penelitian ini dianalisis dengan menggunakan logika atau penalaran hukum secara deduktif. Menurut Peter Mahmud, penelitian hukum normatif yang mengkaji sistem norma sebagai objek kajiannya dapat menggunakan logika deduktif untuk membangun preskripsi kebenaran hukum.¹⁰² Proses penalaran ini menempatkan kaidah hukum dalam peraturan perundang-undangan, prinsip-prinsip hukum, dan ajaran atau doktrin hukum sebagai *premis mayor* dan fakta atau peristiwa hukum sebagai *premis minor*.¹⁰³

Logika atau penalaran deduksi atau juga dikenal dengan cara berpikir analitik adalah cara berpikir yang bertolak dari pengertian bagi seluruh peristiwa atau kelompok, berlaku juga bagi tiap-tiap unsur dalam peristiwa kelompok tertentu.¹⁰⁴ Tujuannya adalah hendak memberikan penilaian mengenai benar atau salah atau apa yang seharusnya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian. Teori hukum akan dijadikan pisau analisis dalam memberikan preskripsi atau penilaian apa yang seharusnya menurut hukum. Selain itu, teori juga akan digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum terkait konsep *burden sharing* sebagai salah satu alternative penyelesaian permasalahan pengungsi internasional di Indonesia dan Malaysia.

Menurut Jan Gijssels yang dikutip oleh Arief Sidharta, hasil penalaran filosofis ini harus memenuhi syarat-syarat minimum tertentu dari rasionalitas, yaitu harus tepat secara logika dan terbuka bagi diskusi rasional.¹⁰⁵ Selanjutnya hasil analisis tersebut disajikan dalam bentuk preskriptif untuk memberikan argumentasi atau preskripsi terkait permasalahan pengungsi internasional dan pentingnya

¹⁰² Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 89-92.

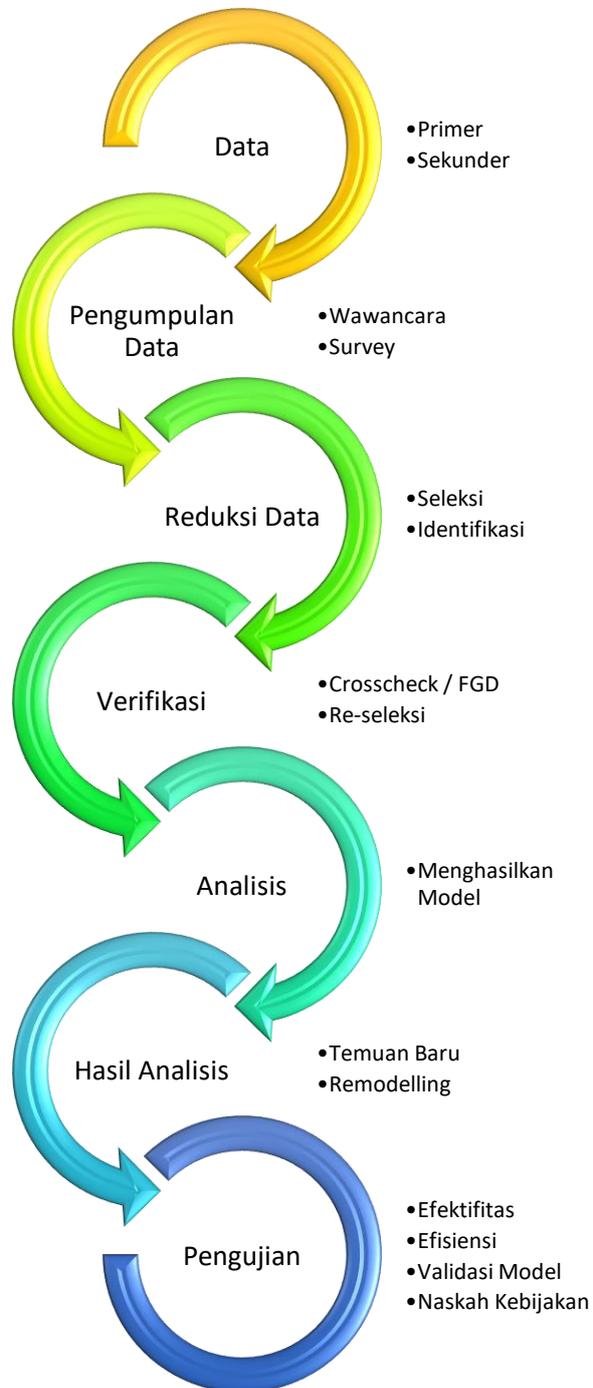
¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Mukti Fajar & Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 109-110.

¹⁰⁵ Arief Sidharta, "Apakah Teori Hukum Itu?," *Laboratorium Hukum FH Unpar, Penerbitan Tidak Berkala*, Nomor 3 (2001), hlm. 38-39.

konsep burden sharing dalam menyelesaikan permasalahan pengungsi internasional, khususnya dalam kawasan laut Indonesia dan Malaysia.

Alur penelitian ini dapat dilihat dalam skema sebagai berikut:



BAB 5 HASIL DAN LUARAN YANG DICAPAI

A. Hasil Penelitian

1. Penanganan Pengungsi di Indonesia dan Malaysia

Pemerintah Indonesia

UU Penanganan Pengungsi baru saja ditandatangani dan masih dalam proses sosialisasi, sehingga ketika terjadinya gelombang pengungsian massa pada tahun 2015, pemerintah Indonesia masih menggunakan Perdirjen Imigrasi tentang penanganan imigran ilegal dalam menghadapi pengungsi. Beberapa institusi pemerintahan sepakat untuk membentuk sebuah Biro Penanganan Penyelundupan Manusia, Pengungsi, dan Pencari Suaka (P2MP2S) yang berfungsi untuk melakukan koordinasi antar kementerian atau lembaga dan memberikan rekomendasi kepada institusi di bawahnya dan pemerintah daerah tentang tindakan yang harus dilakukan dalam mengatasi masalah pengungsian yang muncul di lapangan.¹⁰⁶

Biro P2MP2S ini melibatkan 11 Kementerian dan Lembaga terkait, yaitu:¹⁰⁷

- a. *Kementerian Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan*
- b. *Kementerian Dalam Negeri*
- c. *Kementerian Luar Negeri*
- d. *Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia*
- e. *Kementerian Keuangan*
- f. *Kementerian Perhubungan*
- g. *Polisi Republik Indonesia*
- h. *Mahkamah Agung*
- i. *Badan Intelijen Nasional*
- j. *Tentara Nasional Indonesia – Angkatan Laut*
- k. *Badan Save and Rescue Nasional (Basarnas)*

¹⁰⁶ P2MP2S dibentuk berdasarkan Keputusan Menkopolkukam No. KEP-10/MENKO/POLHUKAM/1/2013 yang diperbaharui setiap tahunnya.

¹⁰⁷ Kemenkopolkukam, Surat Keputusan Menkopolkukam KEP-10/MENKO/POLHUKAM/1/2013.

Ketiadaan hukum terkait penanganan pengungsi selama ini menyebabkan beberapa lembaga pemerintah menjalankan kewenangan terbatas mereka untuk menyelesaikan permasalahan pengungsi dan pencari suaka. Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia (Kemlu) adalah salah satu badan yang mewakili Pemerintah Indonesia bersama Kementerian Negara Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia (Kemenkokesra) dalam menangani pengungsi di Aceh. Kemlu yang mendiplomasikan permasalahan-permasalahan pengungsi yang ada di Indonesia dengan negara asal melalui para diplomatnya.

Tugas pokok diplomat merupakan tolak ukur penilaian kinerja sebuah institusi. Tugas diplomat diantaranya adalah mewakili, melakukan negosiasi, melindungi, melakukan promosi, dan pelaporan, yang kinerja dan pencapaiannya akan diukur setiap tahun. Melalui pelaksanaan tugas diplomat ini, diharapkan pencapaian misi diplomasi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dapat tercapai.¹⁰⁸

Meskipun Kemenkokesra tidak termasuk dalam Biro P2MP2S, namun dalam pelaksanaannya peran kemenkokesra dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi sangat signifikan. Hal tersebut terkait dengan ketersediaan kebutuhan-kebutuhan pokok pengungsi tersebut yang tidak bisa dianggarkan dan diambil dari anggaran Pemerintah Daerah, baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Sesuai dengan Peraturan Presiden RI Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia, Kemenkokesra mempunyai tugas membantu presiden dalam mengkoordinasikan perencanaan dan penyusunan kebijakan, serta mensinkronkan pelaksanaan kebijakan di bidang kesejahteraan rakyat dan

¹⁰⁸ Kadarudin, "Penerapan Prinsip Non-Refoulement oleh Indonesia sebagai Negara Transit Pengungsi Internasional," *Tesis*, (Universitas Makassar, 2012)., hlm. 66.

penanggulangan kemiskinan.¹⁰⁹ Biro ini tidak memiliki struktur di daerah, maka selain mengkoordinir K/L yang termasuk di dalam struktur. Biro ini juga mendorong terbentuknya satuan-satuan tugas penanganan pengungsi di tingkat daerah yang melibatkan berbagai instansi pemerintahan.

Biro juga melakukan monitoring terhadap jalannya penanganan pengungsi lintas batas di daerah-daerah yang menjadi kantong pengungsi di Indonesia. Salah satu yang menjadi perhatian dari Biro ini adalah efektifitas Tim Pengawasan Orang Asing (TimPOrA) yaitu tim khusus yang dipimpin oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dan terdiri dari berbagai instansi pemerintahan tingkat daerah.

TimPOrA merupakan mandat dari UU Keimigrasian No. 6 Tahun 2011, yang memerintahkan kepada Imigrasi untuk menjadi *leading sector* di tiap wilayah di Indonesia untuk mengawasi dan menangani orang asing yang ada di wilayah Indonesia termasuk di dalamnya pengungsi dan pencari suaka.¹¹⁰ Setiap Kantor Imigrasi (Kanim) diinstruksikan untuk membentuk dan memimpin TimPOrA di wilayah kerjanya, dan menyusun keanggotaan sesuai dengan karakteristik wilayah kerja Kanim tersebut. Tidak ada pengaturan yang diinstruksikan oleh pemerintah pusat melalui Dirjen Imigrasi mengenai keanggotaan TimPOrA di tiap-tiap Kanim.

Sistem pengawasan terhadap orang asing selama ini dilaksanakan oleh Keimigrasian. Standar Operasional Prosedur (SOP) yang dilaksanakan oleh Kantor Imigrasi Kelas II Kota Langsa terhadap efektivitas sistem pengawasan izin tinggal Warga Negara Asing dilakukan secara bertahap yaitu dimulai dari tahap pengawasan administratif, kemudian dilanjutkan pada tahap pengawasan lapangan dan juga dengan membentuk tim pengawasan orang asing (TimPOrA). Standar operasional prosedur ini dilakukan dalam rangka meningkatkan efektivitas sistem

¹⁰⁹ Peraturan Presiden RI Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia.

¹¹⁰ Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

pengawasan terhadap izin tinggal Warga Negara Asing pada Kantor Imigrasi Kelas II Kota Langsa.¹¹¹

Adapun peran Seksi Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian (WASDAKIM) dalam efektivitas sistem pengawasan izin tinggal terhadap Warga Negara Asing yaitu berperan sebagai pengawas dan penindak dengan mengecek apakah izin tinggal Warga Negara Asing sudah sesuai dengan Undang-Undang No 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian dengan cara melakukan pengawasan administratif, pengawasan lapangan maupun koordinasi tim pengawasan orang asing dengan instansi lainnya.¹¹²

Efektivitas sistem pengawasan yang dilakukan terhadap izin tinggal Warga Negara Asing dilaksanakan melalui beberapa tahap antara lain tahap pengawasan administratif, pengawasan lapangan, dan membentuk tim pengawasan orang asing. Tahapan prosedur ini dilakukan dalam rangka penertiban izin tinggal Warga Negara Asing di Wilayah Keimigrasian Langsa.¹¹³

Sejalan dengan hasil wawancara dengan informan tersebut di atas, dapat dijelaskan bahwa sistem pengawasan terhadap izin tinggal Warga Negara Asing diterapkan secara bertahap, yaitu mulai dari pengawasan administratif, pengawasan lapangan dan membentuk tim pengawasan orang asing (TIM PORA). Dalam hal ini masing-masing Sub Seksi yang terlibat dalam pengawasan Warga Negara Asing harus benar-benar menjalankan tugasnya sesuai dengan tahapan-tahapan yang telah

¹¹¹ Wawancara dengan Kemas Arpandi, Kepala Kantor Imigrasi Kelas II Kota Langsa, tanggal 27 Maret 2017.

¹¹² Wawancara dengan Afrizal, Kepala Seksi Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian Kantor Imigrasi Kelas II Kota Langsa, tanggal 27 Maret 2017.

¹¹³ Wawancara dengan Fauzi, Kepala Seksi Lalu Lintas dan Status Keimigrasian Kantor Imigrasi Kelas II Kota Langsa dan Cut Ana Darmawan, Kepala Seksi Informasi Sarana dan Komunikasi pada Kantor Imigrasi Kelas II Kota Langsa, tanggal 27 Maret 2017.

ditetapkan, sehingga pengawasan terhadap Warga Negara Asing dapat berjalan dengan maksimal.

Berdasarkan Perpres Penanganan Pengungsi yang baru, penanganan pengungsi di Indonesia dilakukan melalui kerjasama antara Pemerintah Pusat dengan PBB melalui UNCHR yang ada di Indonesia dan/atau organisasi internasional lainnya yang bergerak di bidang imigrasi atau di bidang kemanusiaan yang memiliki kerjasama dengan Pemerintah Pusat.¹¹⁴

Beberapa pemerintah daerah yang terlibat dalam penanganan pengungsi diantaranya adalah Jakarta, Makassar, Sumatera Utara, dan Aceh.¹¹⁵ Salah satu contoh model penanganan pengungsi adalah seperti yang dilakukan oleh Walikota Makassar melalui penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan IOM terkait pengaturan pengungsi dan pencari suaka pada tanggal 23 September 2015.¹¹⁶

Kerjasama ini dilakukan dalam rangka mengakomodir kebutuhan dana untuk para pengungsi yang tidak dapat dialokasikan oleh Pemerintah Daerah melalui Anggaran Perencanaan Belanja Daerah (APBD), karena ketiadaan dasar hukum penanganan pengungsi. Selain itu juga untuk mengatasi ketiadaan instruksi dari Pemerintah Pusat dalam menangani pengungsi dan pencari suaka di Makassar. Sebagai turunan dari TimPORA, di Makassar dibentuk sebuah wadah untuk melakukan pengawasan, yaitu *Joint Committee Monitoring* (JCM).¹¹⁷

JCM terdiri dari berbagai macam instansi pemerintahan Kota Makassar, seperti Imigrasi, Dinas Sosial, Departemen Agama, Kepolisian dan lainnya. JCM

¹¹⁴ Pasal 2 (1) dan (2) *Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri*.

¹¹⁵ Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Barely Living: Research on Living Conditions of Rohingya Refugees in Indonesia.*, *Loc. Cit.*, hlm. 20.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Imigrasi Makassar (Kelas I) tanggal 16 Agustus 2016, dalam hasil penelitian SUAKA, Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Barely Living: Research on Living Conditions of Rohingya Refugees in Indonesia.*, *Op. Cit.*, hlm. 21-22.

dibentuk karena tidak semua hal yang berkaitan dengan pengungsi dapat diselesaikan oleh Imigrasi. Seperti apabila pengungsi melakukan tindak pidana, maka ia harus diproses oleh Kepolisian, bukan oleh Imigrasi. Sama halnya apabila pengungsi kedatangan menikah dengan WNI, maka fungsi Pencatatan Sipil yang harus didahulukan. Akan tetapi untuk *leading sector*, tetap berada dalam kewenangan Imigrasi.

Aktifitas rutin JCM setiap bulannya yaitu melakukan pengawasan dengan cara memberikan sosialisasi kepada para pengungsi tentang apa saja yang tidak boleh dilakukan selama berada di Indonesia, khususnya Makassar. Memberikan informasi tentang tata tertib bagi Imigrasi Kota Makassar adalah keharusan agar para pengungsi patuh dengan peraturan yang ada. Tujuan utama dari program ini adalah adanya ketertiban, keamanan dan kenyamanan di dalam masyarakat. Karena menurut Imigrasi, pengungsi tidak dapat diberikan kebebasan sebeb-bebasnya.¹¹⁸

Apabila terjadi pelanggaran dari peraturan yang ditetapkan, maka Imigrasi akan menindak pengungsi tersebut. Demikian pula apabila ada pengungsi yang memiliki kepribadian dan berkelakuan baik, maka Imigrasi akan mnegarahkan pengungsi atau pencari suaka tersebut ke IOM untuk diberikan pengembangan kapasitas ataupun difasilitasi. Meskipun Imigrasi juga tidak memiliki sumber dana khusus untuk penanganan pengungsi dan pecari suaka, namun Imigrasi dapat menggunakan pos dana sosialisasi kepada para imigran untuk membiayai aktifitas JCM.

Kondisi yang berbeda terlihat di Sumatera Utara, dimana Pemerintah Daerah Langkat menolak keberadaan pengungsi di wilayahnya, meskipun pihak keimigrasian telah membujuk dan bernegosiasi untuk menerima pengungsi.¹¹⁹ Akhirnya, penanganan pengungsi di Sumatera Utara ditangani oleh Kantor Imigrasi, baik di Medan maupun di Polonia. Kantor Imigrasi mendata,

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Barely Living: Research on Living Conditions of Rohingya Refugees in Indonesia.*, *Op. Cit.*, hlm.24.

mendaftarkan, mengawasi, dan mendokumentasikan semua biodata pengungsi. Setiap tindakan dan kebijakan yang dilakukan terkait penanganan pengungsi harus dilaporkan dan dikumpulkan ke Kantor Imigrasi Medan atau Polonia.

Imigrasi juga rutin berkunjung ke berbagai *shelter* untuk melakukan sosialisasi tentang hak dan kewajiban pengungsi selama berada di Indonesia. Jumlah *shelter* yang ada di Medan adalah sebanyak 23 *shelter*.¹²⁰ Tidak ada Satgas khusus yang menangani tentang pengungsi lintas batas di Medan, hanya ada Tim PorA. Semua fungsi pengawasan berada di Imigrasi, yang bekerjasama dengan UNHCR dan IOM. Serupa dengan Makassar, tidak ada LSM di Medan yang bergerak untuk isu pengungsi dan pencari suaka. Beberapa LSM berhenti melakukan kegiatan pendidikan untuk anak-anak pengungsi sejak sekitar dua tahun lalu. Hingga saat ini pun, Kantor Imigrasi tidak melakukan kerjasama dengan LSM apapun. Apabila ada LSM yang ingin bekerja untuk isu pengungsi dan pencari suaka maka akan diarahkan untuk menghubungi IOM.

Kekhususan pengungsi yang mendarat di Aceh, kerja-kerja LSM setempat menjadi penting karena aktifitas tanggap darurat dan berkelanjutan yang dilakukan lebih cepat daripada pemerintah.¹²¹ Ketika menangani pengungsi, LSM tidak terikat dengan peraturan apapun yang dapat membahayakan eksistensinya. Sementara Pemerintah Daerah menjadi lebih lambat karena ketiadaan payung hukum untuk melakukan tindakan apapun. Kerja-kerja LSM yang fleksibel ini menyebabkan kondisi tanggap darurat pengungsi di Aceh tertangani dengan sigap.

Berbagai aktifitas yang diambil oleh LSM setempat antara lain: Dompok Dhuafa membangun gedung sekolah di Timbang Langsa dan menjalankan proses

¹²⁰ Data Imigran Ilegal (Pencari Suaka dan Pengungsi) Di Seluruh Indonesia Periode September 2016, Direktorat Jenderal Imigrasi.

¹²¹ Hasil wawancara dengan Petugas Kantor Imigrasi Kelas II Lhokseumawe tanggal 6 September 2016, dalam penelitian SUAKA, Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Barely Living: Research on Living Conditions of Rohingya Refugees in Indonesia.*, Op. Cit., hlm. 25.

belajar mengajar di sana; *Medicin Sans Frontier*, memberikan penanganan konsultasi psikologis klinik, baik secara pribadi maupun kelompok di shelter Bayeun dan Langsa, dan masih banyak LSM-LSM yang masih bertahan di *camp* dan melakukan berbagai kegiatan. PKPU, Dompot Dhuafa dan Peduli Umat juga turut berkontribusi dalam pembaruan *camp* di Langsa.¹²²

Kendali penanganan pengungsi di Aceh dipegang oleh Satuan Tugas atau Satgas. *Camp* semi-permanen Blang Adoe dan Bayeun Langsa ditangani oleh Satgas baik pemerintahan maupun LSM Kota Lhokseumawe. Sementara *shelter* Lhok Banie dan Timbang Langsa ditangani oleh Satgas Kota Langsa. Tidak ada penempatan yang dilakukan oleh Imigrasi di Rudenim Kota Langsa atau Kabupaten Lhokseumawe.¹²³ Satgas tiap kota ini tidak mempunyai garis koordinasi secara langsung. Masing-masing satgas bekerja secara mandiri, namun masih membuka komunikasi untuk berbagi informasi dan pengalaman. Setiap satgas umumnya bekerja berdasarkan SK yang dikeluarkan oleh Walikota atau Bupati. Satgas-satgas tersebut umumnya dikepalai oleh Imigrasi dan masing-masing instansi kota yang menjadi anggota Satgas bekerja sesuai dengan tupoksinya.

Satgas-satgas ini juga muncul dari dorongan yang dilakukan oleh Desk P2MP2S untuk menanggulangi kekosongan hukum tentang penanganan pengungsi lintas batas di Indonesia. Meski tidak ada arahan khusus tentang penanganan yang spesifik ataupun koreksi dan rekomendasi untuk penanganan yang lebih baik. Terutama evaluasi penanganan pengungsi Rohingnya, yang berdasarkan pada tenggat waktu satu tahun permintaan penanganan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini terkadang membuat Pemerintah Daerah sedikit gamang untuk melakukan sesuatu. Bagi Pemerintah Kota Langsa, penempatan pengungsi di wilayah tersebut merupakan penerimaan pertama kali setelah pemekaran wilayah. Sebelumnya

¹²² Amal Nur Ngazis dan Rifki Arsilan, "Pemerintah Pusat Setengah Hati Tangani Pengungsi Rohingnya," *Viva News*, 2016 <<http://www.viva.co.id/berita/read/856146-pemerintah-pusat-setengah-hati-tangani-pengungsi-rohignya>> [diakses 1 April 2017].

¹²³ Saiful Bahri, "Hari Ini, Rohingnya Dipindahkan ke Shelter," *Serambi News*, 2015 <<https://www.aceh.tribunnews.com/amp/2015/08/06/hari-ini-rohingya-dipindahkan-ke-shelter>> [diakses 1 April 2017].

pernah terjadi penerimaan pengungsi, tetapi pada waktu itu masih bergabung dengan Aceh Timur. Sehingga hal ini merupakan kali pertama kali bagi Pemerintah Kota Langsa untuk menangani pengungsi lintas batas secara otonom. Dalam melakukan penanganan, Pemko Langsa tidak menerima arahan spesifik dari Kementerian Dalam Negeri ataupun Kementerian lainnya di Jakarta. Justru koordinasi datang dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).¹²⁴

Satgas di Pemerintah Kota Langsa dikepalai oleh Imigrasi Kota Langsa, namun Walikota menunjuk Asisten I Pemko Langsa untuk menjadi Pelaksana Harian Satgas. LSM-LSM setempat cenderung lebih memilih berada di bawah komando Pemko, karena masalah definisi imigran ilegal yang dianut oleh Imigrasi dianggap tidak sesuai dengan definisi pengungsi yang ditawarkan oleh UNHCR melalui Konvensi 1951.¹²⁵ Pemerintah Kota hanya mengandalkan UU Pemerintahan Aceh untuk melakukan penanganan, meski juga tidak ada kebijakan tertentu yang dikeluarkan.

Satgas ini tidak memiliki mekanisme pelaporan dan dibentuk untuk menghindari tumpang tindih penanganan pengungsi serta sebagai sarana koordinasi. Kerangka kerja Satgas ini terbilang unik, karena seluruh keanggotaan Satgas tidak dipilah berdasarkan instansi pemerintah atau bukan. Semua pihak yang ingin berkontribusi menjadi bagian yang setara dalam Satgas, baik institusi pemerintahan, LSM lokal atau nasional, maupun organisasi internasional. Semua keputusan terkait penanganan pengungsi di Kota Langsa, koordinasi terkait menerima dan mendistribusikan bantuan, ataupun hal-hal lainnya harus melalui persetujuan Satgas.

¹²⁴ Hasil wawancara SUAKA dengan Komandan Polisi Resort Lhokseumawe tanggal 10 Agustus 2016.

¹²⁵ Hasil *Focus Group Discussion* dengan NGO di Langsa, IOM, dan UNHCR yang dilakukan oleh SUAKA pada tanggal 8 September 2016.

Imigrasi juga melakukan tugasnya dalam hal pendataan dan pengawasan. Hingga saat ini, sudah ada 11 orang yang diberangkatkan menuju negara ketiga dari Kota Langsa.¹²⁶ Sementara itu, Dinsos Kota Langsa menerima arahan dari Kementerian Sosial agar para pengungsi ini ditangani dengan baik dan tidak menelantarkan kebutuhan logistik pengungsi. Pada masa panik, yaitu satu bulan pertama penerimaan pengungsi, Dinsos Kota Langsa memberikan pelayanan logistik dan penerimaan serta penyaluran bantuan dengan upaya penuh. Setelah lebih dari setahun menangani pengungsi, Satgas akhirnya memiliki Prosedur Operasional Standar atau SOP yang disusun berdasarkan pengalaman penanganan serta pembelajaran dari berbagai pihak tentang penanganan pengungsi.¹²⁷ Diharapkan SOP ini dapat kembali difungsikan apabila hal serupa terjadi di Kota Langsa.

Pemerintah Kota Langsa membentuk beberapa kebijakan terkait pengelolaan bantuan terhadap pengungsi di penampungan, diantaranya adalah membentuk satuan tugas penanganan pengungsi, memberikan tugas kepada dinas sosial untuk mengelola bantuan yang bersifat pangan, meminjamkan tanah seluas 6 hektar untuk membangun hunian sementara bagi pengungsi.¹²⁸ Pembentukan satuan tugas penanganan pengungsi dapat memperlancar komunikasi antara Pemerintah Kota Langsa dengan lembaga sosial yang bekerja untuk menangani pengungsi di Langsa. Keberhasilan komunikasi ini mendatangkan kemudahan bagi Pemerintah Kota Langsa dalam menggalang dana untuk kebutuhan-kebutuhan dasar pengungsi.¹²⁹

¹²⁶ Hasil wawancara SUAKA dengan Petugas Dinas Sosial Kota Langsa pada tanggal 1 September 2016.

¹²⁷ Hasil wawancara SUAKA dengan Asisten I Pemerintah Kota Langsa, tanggal 7 September 2016.

¹²⁸ Iqramullah dan Adwani, "Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Langsa dalam Pengelolaan Bantuan Kemanusiaan Terhadap Pengungsi Rohingya," *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP Unsyiah*, Vol. 1.No. 9 (2015)., hlm. 6.

¹²⁹ *Ibid.*

Penanganan di Lhokseumawe agak sedikit berbeda. Hal ini dikarenakan fungsi Satgas yang tidak sepenuhnya berjalan sehingga beberapa inisiatif harus dilakukan atas dasar kemanusiaan dari personel berbagai instansi pemerintahan yang ada. Untuk menanggulangi kekosongan Satgas, maka beberapa individu dalam pemerintahan yang menaruh perhatian pada isu ini membangun Gugus Kerja atau *Working Group* (WG) bersama-sama dengan LSM setempat.¹³⁰ Seluruh kegiatan baik yang dilakukan oleh Satgas maupun WG, dilaporkan kepada Sekretaris Daerah. Komunikasi ke Pemerintah Pusat juga dilakukan oleh Sekretaris Daerah.

Awalnya Walikota mengeluarkan SK Pendirian Satgas, namun tidak ada pembaruan SK ataupun inisiatif pemerintahan daerah secara institusi mengingat tempo satu tahun telah lewat. Karena itu, saat ini penanganan pengungsi di Lhokseumawe menjadi abu-abu, apakah aktifitas penanganan pengungsi yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan merupakan penunjukan ataukah kesukarelawanan atas dasar kemanusiaan dari aparat pemerintahan. Sementara penanganan pengungsi di Lhokseumawe tidak dapat ditinggalkan. WG kemudian yang melakukan berbagai aktifitas di dalam *camp* Blang Adoe di Lhokseumawe. Meskipun saat ini sudah tidak ada lagi aktifitas yang signifikan di *camp*, dan praktis saat ini hanya ACT, IOM, UNHCR serta Klinik Kesehatan yang beroperasi. Akan tetapi, di Pemerintahan Kabupaten sedang berjalan proses pembentukan Satgas yang baru beserta SOP tentang penanganan permasalahan di *shelter*.

Tiap-tiap SKPD di Kota Lhokseumawe tengah menyusun rencana kegiatannya pula untuk mengaktifkan Satgas baru ini. Terkait pendanaan, baik Satgas maupun WG, juga tidak menggunakan pendanaan dari anggaran daerah maupun anggaran dari dinas terkait. Semua pembiayaan dikeluarkan oleh IOM

¹³⁰ Hasil wawancara SUAKA dengan Kepala Kantor Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak (KP3A) Lhokseumawe, tanggal 31 Agustus 2016.

ataupun donasi baik individu maupun LSM, bahkan dari kantong pribadi. Pada tiga bulan awal penerimaan pengungsi, semua biaya yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan baik Kabupaten Lhokseumawe maupun Kota Langsa, digantikan oleh IOM.¹³¹

UNHCR sebagai suatu badan khusus di bawah dewan ekonomi sosial PBB (Ecosoc) yang telah dikukuhkan kewenangannya melalui Resolusi Nomor 428 (V) Sidang Umum PBB tahun 1950. Wewenang ini kemudian diperluas oleh Resolusi-Resolusi PBB dari beberapa Sidang Umum Dewan Ecosoc PBB, yaitu memberikan perlindungan internasional kepada pengungsi berdasarkan alasan kemanusiaan dan non-politik, serta mencarikan solusi permanen bagi pengungsi tersebut.¹³²

Namun demikian, UNHCR tidak hanya memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi atau pencari suaka saja, tetapi juga kepada orang-orang kategori lainnya yang membutuhkan bantuan, seperti orang-orang yang tanpa kewarganegaraan.¹³³ Perkembangan keadaan ini telah menimbulkan inisiatif dari tokoh-tokoh UNHCR untuk membentuk cabang hukum baru, yaitu hukum pengungsi (*refugee law*).¹³⁴

Selain UNHCR, *International Organization for Migration* (IOM) juga memiliki peran yang sangat besar dalam penanganan pengungsi di Indonesia selama ini. IOM adalah organisasi antar Pemerintah yang didirikan pada tahun 1951 dan berkomitmen untuk membantu penanganan migrasi secara tertib dan manusiawi, memajukan kerjasama internasional di bidang migrasi, membantu

¹³¹ Rizka Argadiani Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Barely Living: Research on Living Conditions of Rohingya Refugees in Indonesia.*, *Op. Cit.*, hlm. 28.

¹³² UNHCR, *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR.*, hlm. 6

¹³³ UNHCR, *Pengungsi dalam Angka* (Swiss: Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi, 2005)., hlm. 6.

¹³⁴ Syahmin AK, *Hukum Internasional Humaniter 1: Bagian Umum* (Bandung: Armico, 1985)., hlm. 3.

mencari solusi praktis dalam masalah migrasi, menyediakan bantuan kemanusiaan bagi migran yang membutuhkan, menjunjung tinggi martabat dan kesejahteraan migran, termasuk keluarga dan komunitasnya.¹³⁵

IOM membantu pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi yang berada di wilayah Indonesia. Pihak yang berwenang akan segera menghubungi pihak IOM, lalu mengirimkan suatu tim untuk melakukan pemeriksaan kesehatan, mencarikan tempat tinggal, dan mengatur makanan mereka.¹³⁶ IOM juga menjelaskan tentang keadaan mereka dan membantu mengarahkan dalam beberapa hal, termasuk permohonan untuk status sebagai pengungsi. Apabila pengungsi memilih untuk mengajukan permohonan status pengungsi, IOM akan memberikan rekomendasi kepada UNHCR. Namun, bila mereka memilih untuk dipulangkan secara sukarela, IOM akan segera mengurus keperluan kepulangan, termasuk dokumen perjalanan, tiket, dan hal-hal lain yang dianggap perlu.¹³⁷

International Committee for Red Cross (ICRC) atau yang lebih dikenal dengan Palang Merah Internasional adalah sebuah organisasi kemanusiaan netral, tidak memihak, dan mandiri.¹³⁸ Tugas utama ICRC adalah melindungi dan membantu jiwa dan kehidupan korban konflik bersenjata serta menjaga martabat orang-orang yang terkena dampak kekerasan.¹³⁹ Mandat ICRC diperoleh dari negara-negara melalui Empat Konvensi Jenewa 1949 beserta Protokol-Protokol Tambahan 1977 dan 2005.¹⁴⁰

Indonesia belum terikat dengan Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967. Namun Indonesia telah melakukan berbagai upaya untuk menangani pengungsi

¹³⁵ “Organisasi Internasional untuk Migrasi” <https://id.m.wikipedia.org/wiki/Organisasi_Internasional_untuk_Migrasi> [diakses 27 April 2017].

¹³⁶ Kadarudin., *Op. Cit.*, hlm. 72.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ ICRC, *Hukum Humaniter Internasional Menjawab Pertanyaan Anda* (Jenewa: ICRC, 2008)., hlm. 2.

¹³⁹ ICRC, *Discover ICRC* (Jenewa: International Committee of the Red Cross, 2015).

¹⁴⁰ ICRC, *Kenali ICRC* (Jenewa: Production Sector ICRC, 2006)., hlm. 2.

yang masuk ke wilayahnya. Salah satu bentuk upaya tersebut adalah menjalin kerjasama dengan berbagai pihak terkait penanganan pengungsi tersebut, seperti dengan UNHCR, IOM, dan perjanjian bilateral dengan beberapa negara tetangga yang merasakan dampak dari pengungsian di kawasan Asia Tenggara dan Pasifik selama ini. Indonesia, IOM, dan Australia telah melakukan perjanjian kerjasama terkait peningkatan akses perlindungan pengungsi di Indonesia dalam bentuk *Regional Cooperation Arrangement (RCA)*. RCA ini difasilitasi atau didanai oleh Pemerintah Australia.¹⁴¹

Pandangan masyarakat setempat terhadap pengungsi relative baik. Beberapa faktor yang mempengaruhi pandangan masyarakat adalah faktor agama dan Bahasa pengungsi.¹⁴² Pengungsi yang berada di Indonesia, umumnya sudah pernah menetap di Malaysia, sehingga mereka dapat berbahasa Melayu atau Indonesia. Kemampuan berbahasa memudahkan mereka berkomunikasi dengan masyarakat setempat.¹⁴³

Masyarakat Aceh sangat terbuka dengan pengungsi, padahal pihak Imigrasi, UNHCR dan IOM sudah memberikan batasan interaksi sosial pengungsi dengan masyarakat sekitar. Hal ini tidak terlepas dari rasa kemanusiaan di antara sesama saudara seagama. Para pengungsi menjadi dekat dengan komunitas nelayan yang pernah menyelamatkan mereka saat terdampar di perairan Aceh. Para pengungsi menuturkan mereka sering bertamu ke keluarga-keluarga di desa Lapang dan kampung nelayan Kuala Langsa. Mereka dianggap sebagai keluarga sendiri, diajak

¹⁴¹ Savitri Taylor dan Brynna Rafferty-Brown, "Difficult Journeys: Accessing Refugee Protection in Indonesia," *Monash University Law Review*, Vol. 36.No. 3 (2010)., hlm. 1.

¹⁴² Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Hidup yang Terabaikan: Laporan Penelitian Nasib Pengungsi Rohingya di Indonesia* (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, 2016)., hlm. 44.

¹⁴³ *Ibid.*

untuk bermalam, bahkan ada beberapa dari mereka yang diajak untuk ikut menangkap ikan.¹⁴⁴

Hal ini berbeda dengan pengungsi yang ada di Jakarta, Makassar dan Medan, dimana pengungsi tidak melakukan aktifitas bersama masyarakat setempat, melainkan pada saat ibadah di Masjid saja. Masyarakat mengakui kesopanan dan keaktifan pengungsi dalam sholat lima waktu di masjid, namun kemudian mereka langsung kembali ke *shelter*.¹⁴⁵

Hasil penelitian tim peneliti SUAKA dengan warga setempat di keempat wilayah yang dikunjungi, rata-rata masyarakat masih mengkaitkan masalah Rohingya dengan masalah konflik keagamaan antara Muslim dan Buddha. Sentimen keagamaan ini nampaknya sudah cukup untuk menimbulkan empati masyarakat Indonesia terhadap pengungsi. Masyarakat juga tidak mempermasalahkan keberadaan mereka di sini, karena sepengetahuan mereka, para pengungsi berada di Indonesia menggunakan dana dari asing.

Masyarakat juga menganggap para pengungsi hanya akan sementara tinggal di sini, karena akan segera dicarikan negara baru untuk mereka. Pada kenyataannya banyak pengungsi yang tinggal sampai belasan tahun di Indonesia. Hal ini menyebabkan rasa prihatin bagi warga setempat, terutama dengan pengungsi yang sudah membangun kedekatan sosial, karena sehari-hari melakukan interaksi. Masyarakat setempat berharap agar pemerintah dan organisasi-organisasi yang bertanggung jawab terhadap mereka, segera memberangkatkan ke negara lain, agar mereka segera dapat hidup secara normal. Selama para pengungsi tidak

¹⁴⁴ Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Hidup yang Terabaikan: Laporan Penelitian Nasib Pengungsi Rohingya di Indonesia.*, Loc. Cit.

¹⁴⁵ *Ibid.*

menimbulkan masalah, masyarakat setempat tidak memperlakukan keberadaan pengungsi di tengah-tengah masyarakat.¹⁴⁶

Pemerintah Malaysia

Malaysia bukan merupakan pihak pada Konvensi Pengungsi 1951 atau Protokolnya dan tidak memiliki sistem suaka yang mengatur status dan hak-hak pengungsi. Tidak adanya kerangka hukum tentang masalah suaka merupakan sumber ketidakpastian yang besar dalam kehidupan para pengungsi di negara ini. Lingkungan perlindungan yang menantang ini ditempatkan dalam konteks sekitar 3 juta migran, 1,9 juta di antaranya dianggap ilegal.

Hukum Malaysia tidak membedakan antara pengungsi dan migran tidak berdokumen. Pengungsi rentan ditangkap karena pelanggaran imigrasi. Mereka dapat dikenakan penahanan, penuntutan, pencambukan dan deportasi. LSM nasional memiliki sedikit kapasitas untuk mendukung pencari suaka dan pengungsi, sementara LSM internasional tidak dapat beroperasi di negara ini.

Namun, ada beberapa perkembangan positif pada 2010 dan kuartal pertama 2011. Ini termasuk munculnya peluang bagi UNHCR untuk mengajukan proposal kepada Pemerintah untuk pembentukan kerangka hukum dan administrasi untuk pengelolaan suaka, dan ketentuan bantuan untuk para pengungsi. UNHCR juga dapat melakukan advokasi dengan Pemerintah untuk yang terakhir untuk memungkinkan para pengungsi hak untuk bekerja, serta untuk meningkatkan akses mereka ke pendidikan dan perawatan kesehatan. Akhirnya, UNHCR terus mendorong Pemerintah untuk menjadi penandatangan Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967-nya. Pemerintah telah mengindikasikan bahwa mereka sedang mempertimbangkan proposal ini.

¹⁴⁶ Hasil penelitian SUAKA ini merupakan penelitian empiris yang dilakukan di empat kabupaten/kota yang menangani pengungsi Rohingya di Indonesia, yaitu Makassar, Aceh, Medan, dan Jakarta.

Sementara kerja sama dengan Pemerintah Malaysia terus membaik, tidak adanya kerangka perlindungan hukum dan kelemahan dalam struktur administrasi suaka telah menyebabkan banyak orang yang khawatir tetap berisiko. Dengan sumber daya Negara yang terbatas untuk mendukung pengungsi, UNHCR Malaysia terus memenuhi tanggung jawab mandatnya untuk pendaftaran dan penentuan status pengungsi (RSD). Mereka juga terus memantau fasilitas penahanan, dan bekerja untuk menjamin pembebasan para pengungsi, sambil mendukung program kesehatan, pendidikan dan kemandirian masyarakat, dan mempromosikan solusi yang tahan lama bagi para pengungsi dan pencari suaka.

Tidak ada perubahan signifikan yang diperkirakan dalam situasi populasi yang menjadi perhatian UNHCR di Malaysia. Perkiraan UNHCR tentang sekitar 15.000 pendatang baru di negara itu pada 2012 didasarkan pada rata-rata kedatangan tahunan pencari suaka, dan situasi yang berlaku di negara-negara penghasil pengungsi. Orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR di Malaysia terdiri dari populasi besar pengungsi perkotaan, kelompok kecil orang tanpa kewarganegaraan, dan pengungsi Filipina di Sabah. Pengungsi dan pencari suaka di daerah perkotaan menjadi perhatian utama UNHCR di negara ini. Sebagian besar pengungsi tidak mungkin menemukan solusi yang tahan lama di Malaysia, meskipun beberapa kelompok tanpa kewarganegaraan dan pengungsi Filipina di Sabah menikmati beberapa tingkat integrasi, dan memiliki peluang yang lebih baik untuk mendapatkan tempat tinggal permanen atau kewarganegaraan.

Kurangnya perlindungan hukum di Malaysia berarti bahwa pengungsi perkotaan menghadapi risiko perlindungan serius setiap hari. Populasi pengungsi di Malaysia juga mencakup sejumlah besar Muslim dari Negara Bagian Rakhine utara Myanmar, yang dianggap pengungsi dan tidak memiliki kewarganegaraan. Prioritas UNHCR di Malaysia adalah untuk meningkatkan lingkungan perlindungan, meningkatkan kapasitas orang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri dan mengakses layanan penting, membantu masyarakat untuk menjadi mandiri, dan menangani kebutuhan yang paling rentan. UNHCR bertujuan untuk mengamankan solusi yang tahan lama melalui pengembalian sukarela, integrasi lokal atau

pemukiman kembali di negara ketiga. Mengingat populasi migran yang besar di Malaysia, dan kebutuhan yang berkelanjutan dari negara tersebut akan pekerja asing, mungkin juga ada peluang untuk meningkatkan kondisi bagi para pengungsi, membawa mereka ke tingkat yang serupa dengan para migran legal.

Pada 2012, UNHCR akan terus mendesak Pemerintah untuk memberlakukan kerangka hukum untuk melindungi orang-orang yang berkepentingan, dan menerapkan kerangka kerja administratif untuk memastikan implementasi hukum pengungsi. UNHCR akan mempertahankan tujuan jangka panjangnya agar Pemerintah menyetujui Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967-nya, sambil mengejar perbaikan khusus dalam kerangka hukum dan administrasi dan dalam akses pengungsi ke pekerjaan dan layanan. Hubungan kerja antara UNHCR dan Pemerintah Malaysia terus meningkat, dengan keterlibatan konstruktif di berbagai bidang, termasuk pengakuan dokumentasi UNHCR, dan peningkatan akses ke pengungsi dalam penahanan imigrasi. Namun, banyak bidang lain, termasuk akses orang yang peduli pada pekerjaan, dan pendidikan dan perawatan kesehatan yang lebih baik, masih membutuhkan peningkatan.

Mengingat tidak adanya kerangka legislatif dan administratif saat ini untuk melindungi pengungsi, dan tidak adanya keterlibatan Pemerintah dalam menerima dan memproses orang-orang yang menjadi perhatian, UNHCR akan terus mendaftarkan pencari suaka, melakukan RSD dan mengeluarkan dokumen identitas. Pendaftaran akan mencakup pencari suaka yang tidak terdaftar yang tersisa di negara ini, serta pendatang baru. UNHCR akan terus melakukan intervensi untuk mencegah penangkapan, penahanan dan orang-orang yang menjadi perhatian, serta untuk mengamankan pembebasan mereka jika diperlukan. Karena tidak ada ketentuan legislatif atau administratif yang tersedia untuk menangani situasi pengungsi dan pencari suaka di Malaysia, UNHCR melakukan semua kegiatan yang berkaitan dengan perlindungan pengungsi yaitu penerimaan, pendaftaran, dokumentasi, dan penentuan status pengungsi bagi para pencari suaka dan pengungsi.

UNHCR juga mempromosikan atau memberikan perlindungan hukum dan fisik, dan meminimalkan ancaman kekerasan yang menjadi sasaran banyak pengungsi, bahkan di negara-negara suaka. Sebagai bagian dari dukungan kemanusiaan untuk pengungsi, UNHCR bekerja sama dengan berbagai mitra termasuk lembaga pemerintah, negara donor, Lembaga Swadaya Masyarakat dan sukarelawan untuk: Memberikan bantuan bagi para pengungsi di berbagai bidang termasuk perawatan kesehatan, pendidikan, dukungan keuangan untuk individu yang rentan, tempat tinggal, konseling dan kebutuhan kesejahteraan lainnya; Memberikan dukungan penjangkauan dan pengembangan masyarakat untuk komunitas pengungsi; Melakukan pemantauan dan intervensi penahanan; Memberikan perwakilan hukum di pengadilan untuk pelanggaran berdasarkan Undang-Undang Imigrasi; Melakukan advokasi, pengembangan kapasitas, pelatihan dengan para pengungsi, Pemerintah, media dan mitra masyarakat sipil; Memobilisasi sumber daya termasuk penggalangan dana perusahaan dan publik; Mendukung solusi yang tahan lama bagi para pengungsi, termasuk pemukiman kembali ke negara-negara yang terdiri, antara lain, Amerika Serikat, Australia, Kanada, Denmark, Selandia Baru, Swedia, dan Ceko.

Unit Perlindungan secara teratur terlibat dengan Kementerian terkait, Peradilan dan persaudaraan hukum, Departemen Imigrasi, Departemen Kepolisian, Badan Penegakan Maritim dan pemangku kepentingan terkait lainnya untuk menangani berbagai masalah hukum dan perlindungan yang berkaitan dengan pencegahan dan respons terhadap penahanan para pengungsi dan pencari suaka di Malaysia. Unit ini berupaya untuk mempromosikan kejelasan tentang situasi para pengungsi dan pencari suaka dan untuk mendukung Pemerintah Malaysia dalam mengelola para pengungsi di wilayahnya melalui kerja sama yang erat dan dialog dengan lembaga-lembaga terkait. Intervensi Detensi dilakukan setiap minggu untuk mendaftar dan memverifikasi status pengungsi.

Dialog reguler dengan lembaga Pemerintah terkait, mitra masyarakat sipil, dan komunitas pengungsi tentang berbagai masalah hukum dan perlindungan yang berkaitan dengan pengungsi dan pencari suaka di Malaysia. Verifikasi Status

Pengungsi untuk otoritas penegakan terkait yang relevan dari UNHCR. Ada kerja sama yang erat dengan polisi dalam kasus-kasus dugaan kriminalitas.

Pada bulan Mei, Unit Perlindungan bersama dengan Tim Multi Fungsi melakukan sesi dialog dengan Departemen Registrasi Nasional untuk membahas berbagai hal terkait dengan pendaftaran kelahiran Orang yang Berkepentingan. Unit ini mengadakan sesi dialog dengan Direktorat Imigrasi untuk Divisi Manajemen Penahanan & Depot tentang mandat dan operasi UNHCR dan berbagai masalah lain terkait dengan proses penahanan dan pelepasan para pengungsi dan pencari suaka di Malaysia.

Tanpa status hukum di Malaysia, para pengungsi dianggap sebagai imigran ilegal berdasarkan hukum Malaysia. Administrasi sebelumnya telah memperlakukan gelombang pengungsi sebagai masalah manajemen perbatasan dan keamanan di bawah mandat Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Badan Keamanan Nasional (NSA). Kebijakan imigrasi dan undang-undang tidak menyebutkan pengungsi sebagai sebuah kelompok, juga tidak merupakan mereka melalui prioritas hukum.

Pendekatan Malaysia terhadap pengungsi tidak didasarkan pada narasi perlindungan atau dalam hukum pengungsi internasional. Seperti yang dinyatakan sebelumnya, Malaysia bukan penandatanganan Konvensi Pengungsi. Karena itu agak membingungkan bahwa kebijakan pengungsi bersifat sementara. Sebaliknya, seperti yang akan kita lihat, pintu telah terbuka secara bertahap dalam ketentuan untuk ruang perlindungan *de facto* - meskipun ini agak terbatas dan, kadang-kadang, tidak dapat diprediksi. Di bawah ini, kami membahas secara singkat Undang-Undang Imigrasi 1959/1963 dan Paspor 1966, dan penegakannya, sebelum beralih ke peran UNHCR berhadapan dengan kekuatan-kekuatan ini. Bagian ini kemudian bergeser ke langkah-langkah kebijakan yang diambil untuk meningkatkan jaminan sosial pengungsi, khususnya pertanyaan yang melingkupi hak-hak kerja dan lintasan saat ini mengingat perubahan lanskap politik dan perubahan pertama pemerintah dalam lebih dari 60 tahun.

2. Kendala Dalam Penanganan Pengungsi

Kendala adalah halangan, rintangan, gendala. Pada situasi tertentu merupakan Faktor atau keadaan yang membatasi, menghalangi, atau mencegah pencapaian sasaran, kekuatan yang memaksa pembatalan pelaksanaan. Kendala dalam artian suatu hal, khususnya bentuk geometri lingkungan yang membatasi keleluasaan gerak sebuah benda atau suatu sistem.

Pada penelitian ini pasti akan ditemukan beberapa potensi kendala yang dihadapi, diantaranya ada penemuan tentang kebiasaan hidup dan gaya hidup yang berbeda dengan kondisi masyarakat di negara tujuan, kendala tentang penampungan dan pengamanan serta pengusiran keimigrasian yang dilakukan beberapa lokasi yang didatangi oleh pengungsi luar. Semua pemetaan kendala ini dilakukan agar bisa didapat beberapa kesimpulan guna menyelesaikan masalah-masalah yang ada dalam hal penanganan pengungsi di Indonesia dan Malaysia, sehingga nantinya akan dapat dilahirkan satu regulasi yang jelas untuk mengatasi semua problem yang ada di lapangan. Penelitian ini dilakukan guna membantu pemerintah dalam penanganan pengungsi, sehingga akan melahirkan suatu tindakan yang tepat.

Pemerintah Indonesia

Kendala yang di dapat dari hasil wawancara beberapa instansi terkait pengungsi di Aceh diantaranya adalah sebagaimana yang disampaikan ibu Khuzaimah dari KP3A Aceh Utara:

“ dimana rata-rata pengungsi itu punya kebiasaan keras dan karakter keras terhadap keluarga, jika menghukum anak atau pasangan (istri) dengan pukulan yang keras dan berulang kali, sehingga masyarakat Aceh setempat merasa iba dan kasihan pada anak-anak tersebut, bahkan pernah suami memukul istrinya yang sedang hamil sampai berkali-kali, kemudian mereka punya kebiasaan mengawini anak dibawah umur, jika dilarang, mereka tidak peduli, sehingga pemuka adat setempat dan dibantu LSM atau NGO yang ada harus mengawinkan mereka, ditambah lagi perbedaan bahasa antara pengungsi dan masyarakat setempat yang menyebabkan sulitnya

komunikasi, sehingga menyebabkan sulit memberi pemahaman kepada pengungsi tentang sesuatu yang berlaku di Aceh. Pada prinsipnya, masyarakat Aceh adalah masyarakat yang ramah dan suka menolong. Mereka menganggap pengungsi adalah tamu yang harus dilayani dengan baik, ini terlihat dari banyaknya sumbangan dari masyarakat yang diberikan kepada pengungsi sesuai batas kemampuan masing-masing. Satu lagi kebiasaan buruk pengungsi adalah kebiasaan hidup yang kotor dan tidak teratur, ini sedikit menyulitkan pemerintah dalam menertibkan tempat pengungsian”.

Penjelasan ibu Khuzaimah di atas adalah beberapa kendala awal yang dihadapi saat pengungsi baru beberapa hari datang ke Aceh. Alhamdulillah semua kendala tersebut bisa ditangani dengan bantuan beberapa pihak dan masyarakat yang peduli serta merasa kasihan, selain itu dilakukan beberapa pembinaan dengan mengajarkan ketrampilan berbahasa Inggris, Indonesia dan memberi beberapa kesempatan bermain kepada anak-anak pengungsi serta ketrampilan lainnya. Hal ini sesuai dengan penjelasan yang diberikan oleh ibu Noni dari ACT, yaitu:

“pada awal mereka datang kita sulit berkomunikasi, sehingga kita hanya memanfaatkan media gambar dan dibantu oleh satu orang pengungsi yang pernah tinggal di Malaysia. Anak-anak diajak bermain dan belajar, dimana jumlah anak-anak di tempat pengungsian di kuala cangkoi sekitar 50 anak dari sekitar 350 pengungsi. Pada prinsipnya, masyarakat sekitar pengungsian menerima baik kedatangan pengungsi, bahkan ada yang berminat mengangkat anak serta suka memberi hadiah-hadiah kecil langsung kepada anak-anak, satu kebiasaan yang jelek dari pengungsi adalah suka bicara kotor “gourap hota” baik anak kecil atau anak dewasa. Tetapi alhamdulillah setelah selesai pembanguna shelter dan beberapa kali pembinaan serta pemberian ketrampilan, mereka menjadi lebih naik dan lebih teratur, tidak terlihat kotor dan semrawut lagi”.

Dari beberapa hasil wawancara, menarik sekali pembahasan tentang penanganan pengungsi ini, karena semuanya diawali dengan niat baik dan ketulusan dalam membantu. Ini mungkin karena ikatan persaudaraan dalam hal satu agama, tetapi walau mereka adalah semua beragama Islam, dimana agama mereka sama dengan penduduk setempat atau masyarakat Aceh, ada beberapa yang belum lancar membaca Al Quran, sehingga ada beberapa relawan yang dengan ikhlas

mengajarkan mereka mengaji. Sayangnya, setelah beberapa minggu atau beberapa bulan menetap, ada yang tertarik melarikan diri dengan beberapa agen pencari kerja, ini salah satu kendala dan kekecewaan dari pemerintah Aceh yang sudah dengan ikhlas menerima dan membantu mereka.

Mereka yang melarikan diri kebanyakan tergiur oleh rayuan beberapa agen tenaga kerja yang datang dari Medan yang tanpa mereka sadari melakukan upaya human trafficking, sehingga pihak imigrasi dan kepolisian setempat melakukan beberapa upaya dan pemetaan pengungsi dengan cara berkomunikasi dengan bantuan juru bicara dan berusaha menangkap mereka yang melarikan diri. Hal ini sesuai dengan paparan dan penjelasan bapak Sarimin dari Polres Aceh Utara, dimana:

“ para pengungsi sebenarkan ingin mencari kerja dan bisa mendapatkan penghasilan yang dapat membantu mencukupi kehidupan mereka, serta bisa merubah nasib mereka menjadi lebih baik. Upaya melarikan diri gampang dilakukan karena sesuai amanat UNHCR, para pengungsi jangan dijadikan tahanan, biarkan mereka bebas dan bisa keluar masuk tempat pengungsian tanpa harus merasa di kekang. Tetapi negatif nya adalah, ada beberapa diantara mereka yang melakukan pencurian hasil kebun masyarakat setempat dan ini menjadi salah satu kendala dalam hal ketertiban dalam hidup berdampingan dengan masyarakat sekitar pengungsian”.

Persoalan-persoalan atau kendala-kendala yang didapati dari hasil penelitian dengan melihat langsung ke lokasi pengungsi, baik di Kuala Cangkoi atau di Blang Adoe di atas adalah beberapa kendala atau keadaan yang membatasi, menghalangi, atau mencegah pencapaian sasaran, kekuatan serta memaksa pembatalan pelaksanaan yang telah direncanakan pemerintah dengan pihak-pihak terkait. Kendala-kendala ini diantaranya kebiasaan buruk pengungsi menyebabkan masyarakat sudah berbeda sikap penerimaan mereka dari saat pertama mereka datang dengan saat ini setelah mereka menetap beberapa tahun di Aceh. Memang jumlah mereka juga sudah semakin sedikit, dikarenakan banyak yang melarikan diri, sehingga shelter-shelter yang telah di bangun dengan susah payah menjadi kosong dan terbengkalai.

Pemerintah Malaysia

3. Nilai-Nilai Kearifan Lokal yang Mempengaruhi Perlindungan Pengungsi

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang besar yang memiliki keragaman budaya. Setiap budaya memiliki kearifan-kearifan tersendiri dalam menyikapi permasalahan hidup yang dihadapi, termasuk di dalamnya kearifan dalam menangani pendatang. Kearifan lokal dapat diartikan sebagai segenap pandangan atau ajaran hidup, petuah-petuah, pepatah-pepatah, dan nilai-nilai tradisi yang hidup dan dihormati, diamalkan oleh masyarakat baik yang memiliki sanksi adat maupun yang yang tidak memiliki sanksi.¹⁴⁷

Kearifan lokal adalah pandangan hidup dan ilmu pengetahuan serta berbagai strategi kehidupan yang berwujud aktifitas yang dilakukan oleh masyarakat local dalam menjawab berbagai masalah dalam pemenuhan kebutuhan mereka. Dalam bahasa asing sering juga dikonsepsikan sebagai kebijakan setempat “*local wisdom*” atau pengetahuan setempat “*local knowledge*” atau kecerdasan setempat “*local genius*”.¹⁴⁸

Kearifan lokal dapat juga diartikan prinsip-prinsip dan cara-cara tertentu yang dianut, dipahami, dan diaplikasikan oleh masyarakat local dalam berinteraksi

¹⁴⁷ Agus Sanusi, Kearifan Lokal dan Peranan Panglima Laot dalam Proses Pemukiman dan Penataan Kembali Kawasan Pesisir Aceh Pasca Tsunami, *Laporan Penelitian, Pusat Penelitian Ilmu Sosial dan Budaya, Universitas Syiah Kuala, 2005, hlm. 24.*

¹⁴⁸ Rusmin Tumanggor, Pemberdayaan Kearifan Lokal Memacu Kesetaraan Komunitas Adat Terpencil”, *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Vol 12 No. 01, 2007, hlm. 2*

dan berinterelasi dengan lingkungannya dan ditransformasikan dalam bentuk sistem nilai dan norma adat. Ada juga yang berpendapat bahwa kearifan lokal mengacu pada pengetahuan yang datang dari pengalaman suatu komunitas dan merupakan akumulasi dari pengetahuan lokal.¹⁴⁹

Kearifan lokal menurut UU N 32 Tahun 2009 Tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup Bab 1 Pasal 1 butir 30 adalah nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata cara kehidupan masyarakat antara lain melindungi dan mengelola lingkungan hidup secara lestari. Kearifan lokal dapat dipahami sebagai usaha manusia dengan menggunakan akal budinya untuk bertindak dan bersikap terhadap sesuatu objek peristiwa, yang terjadi dalam ruangan tertentu. Dimana *wisdom* dipahami sebagai kemampuan serang dalam menggunakan akal pikirannya dalam bertindak atau bersikap sebagai hasil penioaian terhadap sesuatu objek atau peristiwa yang terjadi.¹⁵⁰

Kearifan lokal ini juga tidak dapat dilepaskan dari kebudayaan masyarakat yang mendukungnya. Kearifan Lokal, biasanya mencakup semua unsur kebudayaan manusia, yang mencakup: sistem religi, bahasa, ekonomi, teknologi, pendidikan, organisasi social, dan kesenian. Kearifan lokal bermula dari ide atau gagasan, yang kemudian diaplikasikan dalam tahapan praktik, dan penciptaan material kebudayaan. Dan Lokal wisdom ini dipahami sebagai gagasan yang bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik dan berbudi luhur, yang dimiliki, dipedomani dan dilaksanakan oleh seluruh anggota masyarakat.

Pada bulan Mei tahun 2015 kemarin, terdapat 470 orang berasal dari Bangladesh dan Myanmar terdampar di Aceh, dalam keadaan kritis, Nelayan berusaha menolong mereka yang terdiri dari anak-anak, laki-laki dan perempuan

¹⁴⁹ Raden Cecep Eka Purnama, Isman Pratama dkk, Kearifan Lokal Tentang Mitigasi Bencana Pada Masyarakat Baduy, *Jurnal Makara, Humaniora*, Vol. 15 No 1 Juli 2011, hlm. 68.

¹⁵⁰ Christeward Alus, Peran Lembaga Adat Dalam Pelestarian Kearifan Lokal Suku Sahu Di Desa Balisoan Kecamatan Sahu Kabupaten Halmahera Barat, *Jurnal "Acta Diurna"*, VI III, No. 4 Tahun 2014, hlm. 2

untuk memberikan bantuan perawatan, memberikan makanan, dan minuman. Adanya orang-orang yang memiliki alasan bermigrasi karena ancaman nyawa, penindasan serta kekerasan yang dilakukan oleh pemerintah Myanmar kepada masyarakat suku Rohingya, membuat masyarakat Aceh memiliki sebuah kearifan lokal yang bernama “*Peumulia Jamee*”.

Masyarakat Aceh dikenal sebagai orang yang memegang teguh ajaran agama, meyakini kehidupan hari ini berkaitan erat dengan kehidupan di akhirat nanti, serta paham bahwa setelah kesulitan ada kebahagiaan. Nilai-nilai hukum dan norma adat yang menyatu dengan Islam merupakan “*Way of life*” bagi orang-orang Aceh dan terus berkembang sepanjang sejarah. Sehingga Islam menjadi fundamen budaya adat Aceh yang memiliki daya juang untuk menjangkau masa depan. Sebagaimana yang sering dirujuk terdapat dalam *hadih maja* yaitu: *Adat bak Poe Teumeureuhom, Hukom bak Syiah Kuala, Qanun bak Putroe Phang, Reusam bak Lakseumana*. Juga *Hukom ngon adat lagee zat ngon sipheut* (hukum agama) dan adat bagai zat dan sifat, tak dapat dipisahkan).¹⁵¹

Menurut Nurjaya, Kearifan tradisional berpangkal pada sistem nilai dan religi yang dianut dalam komunitasnya. Masyarakat lokal yang menjiwai dan memberi warna serta mempengaruhi citra lingkungannya. Hakikat yang terkandung di dalamnya adalah memberi tuntunan kepada manusia yang berperilaku yang serasi dan selaras dengan irama alam semesta, sehingga tercipta keseimbangan hubungan antara manusia dengan alam lingkungannya.¹⁵²

Terkait dengan pengungsi Rohingya sendiri dalam penerimaan di masyarakat Aceh ketika mereka terdampar pertama kali di laut daerah Seunoddon, adalah disambut seperti saudara sendiri yang sedang mengalami kesusahan, masyarakat di sekitar daerah memberikan bantuan apa yang bisa mereka berikan

¹⁵¹ *Abidin Nurdin*, Revitalisasi Kearifan Lokal Di Aceh, Peran Budaya dalam menyelesaikan Konflik Masyarakat, *Jurnal Analisis*, VI XIII, No 1, Juni 2013, hlm. 139.

¹⁵² *Sulaiman*, Kearifan Tradisional Dalam Pengelolaan Sumber Daya;Perikanan Di Aceh Pada Era Otonomi Khusus, *Jurnal Dinamika Hukum, FH Unsoed*, Vol II No 2 Mei 2011, hlm. 298.

untuk saudaranya, ini disampaikan oleh salah seorang relawan yang ikut dalam tahap pertama mereka terdampar bahwa mereka membantu karena persamaan dalam agama, yaitu sesama muslim.

*“kalau di kuala cangkoi, karena mereka baru-baru datang ya, masyarakat itu malah senang, ada yang mau ambil untuk anak, dijawab tidak bisa begitu ini anak pengungsi, urusan imigrasi..bla..bla gitu lah tapi kalo hanya menyatakan keinginan lewat lisan baik ucapannya itu, oh sayang mereka... **tajuk lah pu pu yang na..saboh mok jeut chit..**beras I mug pun boleh, nggak usah bantu dengan hal-hal lain kita bantu dengan ini, tanggapan positif selama di sana di awal, itu positif,, banyak masyarakat yang ngasi-ngasi hadiah itu, lebih senang memberikan sendiri, langsung, walaupun kita ada buka posko, yang lewat kasi sendiri ada, yang masyarakat bawa nya yang keil-kecil mereka lebih senang ngasi sendiri,¹⁵³*

“kita juga support apakah dalam hal makanan, minuman, pakaian Dan juga seperti kebutuhan Spiritual, seperti kebutuhan musholla dan sebagainya karena kan mayoritas mereka kan Muslim”¹⁵⁴

Kearifan lokal yang berlaku di dalam keadaan ini yaitu inisiatif sendiri dari nelayan untuk menarik mereka ke darat dipengaruhi oleh budaya Aceh yaitu nilai tolong menolong sesama yang sudah berjalan begitu lama sejak dari dahulu kala sebagaimana dipengaruhi oleh nilai-nilai agama Islam, dalam ayat yang berbunyi *“semua muslim itu bersaudara”*

Sikap penerimaan masyarakat di sekitar pengungsi juga menunjukkan nilai-nilai tersebut, beberapa terlihat dalam wawancara yang dilakukan, antara lain:

“Iya, nelayan aceh, mereka menarek kapal itu, saat itu menurut informasi mereka kira mereka sudah sampai di pantai Malaysia, rupanya salah alamat

¹⁵³ Norita Handayani, *Relawan Aksi Cepat Tanggap, Wawancara Tanggal 15 Juli 2017.*

¹⁵⁴ Rauzi Haristia, *Koordinator Lapangan ACT Untuk Rohingya, Wawancara Tanggal 31 Juli 2017.*

akhirnya terkatung-katung sudah hampir berbulan-bulan di laut dengan kondisi yang prihatinlah, bagaimana..pokoknya prihatinlah dengan kondisi mereka, akhirnya..nelayan aceh ya inisiatif sendiri menarik ke pantai pokoknya untuk pertolongan pertama, bagi mereka, sampai ke pantai”¹⁵⁵

“orang aceh rasanya kalo ada orang-orang seperti itukan belas kasihan tinggi, apapun yang ada di rumah dikeluarkan, mungkin makanan diberikan waktu di Lapang, begitulah kita kasian untuk mereka”¹⁵⁶

Perhatian untuk para pengungsi tersebut dilakukan dengan memberi sesuai kemampuan masyarakat sekitar, sebelum bantuan yang lain datang, sikap ini tidak timbul begitu saja pada orang Aceh, akan tetapi sudah menjadi pengetahuan setempat “*local wisdom*” yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, dipedomani dan dilaksanakan oleh anggota masyarakat, budaya “*peumulia Jamee*” dan mereka Rohingya adalah tamu yang datang ke Aceh, sehingga kita harus menyambut dan membantu mereka.

Proses penyelamatan pengungsi Rohingya itu dilakukan oleh nelayan Aceh yang merasa kasihan melihat mereka terkatung-katung begitu lama di laut, sehingga berinisiatif untuk menarik mereka ke darat, tindakan para nelayan ini sebenarnya bertentangan dengan prinsip pertahanan sebuah negara, dimana dalam prinsip pertahanan negara, mereka yang datang itu dianggap musuh, siapa saja, dan harus ditenggelamkan.

“Yang tadi saya katakan, kalau prinsip pertahanan, kalo pertahanan itu segala yang masuk, harus illegal, kita anggap musuh karena apa, kita menjaga keutuhan NKRI, ¹⁵⁷cuma tadi karena ada masalah HAM tadi,yang mencakup katanya tidak boleh menolak, harus menerima, karena ini juga manusia, itulah yang kita seimbangkan jadi kita hanya mengusir saja.”

Kondisi pengungsi Rohingya yang ditampung di Kabupaten Aceh Utara juga cukup lama, hampir satu tahun mereka di tamping, mula-mula di seunoddon,

¹⁵⁵ Rauzi

¹⁵⁶ Khuzaimah,

¹⁵⁷ DMT Siagian, Staf Intelijen Lanal, Wawancara Tanggal 12 Juli 2017.

Lapang, kemudian ke shelter di Blang Adoe, beberapa informan memberi beragam pandangan terhadap mereka, bahwa kedatangan mereka akan memberi pengaruh negatif pada masyarakat, juga akan timbul kecemburuan sosial di antara warga masyarakat sekitar shelter. Seperti yang diungkapkan DMT Siagian¹⁵⁸:

“Tetangga kita, yang kita nanti ditilik masalah keturunan, jangan-jangan bersaudara kandung, tapi nggak pernah dikasi makan, anak yatim nggak disekolahkan, nggak pernah dikasi, rohingnya jauh-jauh nggak tau islamnya islam apa, jadi kalo di dalam intelijen bukannya kita berpikiran negatif, apa benar dia pengungsi apa benar lari dari negaranya. Atau misalnya kalo dibilang kelaparan tetangga di samping kita banyak yang kelaparan kalo dilihat dari kemanusiaan tetangga kita, kenapa nggak dikasi kalo melihat dari agama tetangga kita yang pasti agamanya Islam, kalo dibilang dari agamanya tolonglah tetanggamu yang dekat baru nolong yang jauh, kalo yang nggak tau kan... tentara ini jahat padahal supaya tidak ada masalah nanti, apa kita mau diajaj lagi dulu kan masuk penjajah pura-pura damai-damai, lama-lama dijajah juga, itu tadi dari segi negatif, bukan kita negatif tapi dari segi pertahanan ya itu

Nilai-nilai kearifan lokal yang dilaksanakan oleh masyarakat Aceh pada pengungsi Rohingya tidak hanya pada budaya *Peumulia jamee* tadi saja, akan tetapi di dalam menghadapi persoalan yang terjadi di antara sesama pengungsi untuk menyelesaikannya juga memakai nilai kearifan lokal yang terdapat di Aceh, antara lain ketika terjadi perkelahian sesama mereka atau pun dengan warga sekitar shelter di selesaikan menurut ketentuan adat yang ada di Aceh, dengan pemikiran bahwa dimana bumi dipijak di situ angit dijunjung, bahwa dimana kita berada, hukum daerah situlah yang berlaku.

Sarimin¹⁵⁹ salah seorang petugas Polres yang ditugaskan untuk menjaga keamanan sekitar shelter pengungsi Rohingya berpendapat berikut terkait ada keinginan dari pengungsi Rohingya untuk menikah, sedangkan menurut aturan IOM mereka tidak boleh melakukan hal tersebut karena akan menambah permasalahan mereka berdasarkan status mereka yang *stateless*, persoalan tersebut

¹⁵⁸ Ibid

¹⁵⁹ Sarimin, *Kapolsek Kecamatan Suka Makmur, Wawancara Tanggal 19 Juli 2017*

diselesaikan secara kearifan lokal dengan meminta pendapat orang tua di kampung :

“Ya, punya. kita ada meminta pendapat tengku, karena kalau kita tidak izinkan maka mereka akan berzina, kata tengku satu orang yang berzina disitu, satu gampong ini yang kena, padahal mereka sudah dianggap warga blang adoe, waktu mereka menikah ya kita panggil tengku, kita panggil keuchik, warga desa yang ada disitu, bukan secara negara, tapi secara “gampong” lah istilahnya”.

Hal yang sama juga berlaku ketika ada kejadian-kejadian yang terjadi di antara sesama pengungsi maupun dengan warga masyarakat, juga prosesnya diselesaikan secara adat gampong:

“Kearifan lokal, maksudnya proses-proses administrasi itu, pakai qanun, kok nggak penuh lah sel, tiap hari berantam, pukul segala macam itu biasa dia, Ada juga, ada kita tahan, bawa ke polsek, yang laki berantam ada juga kita tahan jadi untuk proses, kalo secara inikan susah, kita hadirkan penterjemah, harus dari Rohingya, berapa biaya, istilahnya tutup mata kita, anut aturan kita, dimanapun dia berada, ikut adat yang disini, maenkan qanun No. 8 Tahun 2009 itu, kearifan local itu,”

Hampir setiap masyarakat memiliki kearifan lokal yang khas sebagai strategi adaptasi terhadap lingkungan. Dengan kearifan tersebut suatu masyarakat dapat bertahan dan berhasil menjalani kehidupannya dengan baik. Strategi untuk keberhasilan dalam kehidupan suatu masyarakat itu tidak terlepas dari kepercayaan dan adat-istiadat yang diajarkan dan dipraktekkan secara turun temurun dari generasi ke generasi.

Islam sebagai pandangan hidup masyarakat Aceh mampu mewarnai seluruh aspek kehidupan mulai dari aspek social, politik, hukum, pendidikan dan budaya. Pada konteks budaya, ajaran Islam mampu melakukan harmonisasi tatanan adat dalam nilai-nilai agama.

4. Konsep Burden Sharing Dalam Penanganan Pengungsi Antara Indonesia dan Malaysia Dalam Kerangka Kerjasama Bilateral

Pengungsi merupakan orang yang berada dalam keadaan yang sangat rentan. Mereka tidak mendapatkan perlindungan dari negaranya sendiri, bahkan seringkali pemerintahnya sendiri yang mengancam akan menganiaya mereka. 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.

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 dalam 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-hak asasi merupakan hak pokok dalam penanganan pengungsi dan menjadi kewajiban masyarakat internasional serta kewajiban nasional suatu negara.¹⁶⁰

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

¹⁶⁰ Malahayati, Amrizal J Prang, Elidar Sari, *Mengenal Lebih Jauh Prinsip Non Refoulement Antara Teori Dan Praktik Di Indonesia* (BANDAR Publishing, 2017).

wenang. Perlakuan yang sering dialami oleh pengungsi adalah penyiksaan, perkosaan, diskriminasi dan juga pemulangan secara paksa ke negara asalnya.¹⁶¹

Contoh kasus pengungsi internasional yang terkenal antara lain adalah *Boat People* (orang perahu) julukan yang dulu 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 territorial 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 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 pengungsi melakukan transit.¹⁶²

Konsep *burden sharing* sering diartikan sebagai pembagian tanggung jawab dalam proses penanganan pengungsi dalam situasi mendesak atau darurat. Hal pertama yang terlintas ketika kita membahas mengenai *burden sharing* pada umumnya mengenai kontribusi keuangan yang sebenarnya adalah lebih dari pada

¹⁶¹ Iin Karita Sakharina, 'Pengungsi Dan HAM', *Jurnal Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, Vol 1.No 2 (2013), 198.

¹⁶² Vindy Septia Anggrainy, 'Perlindungan Pengungsi Lintas Batas Negara Di Indonesia', *Lex et Societatis*, Vol II.No 1 (2014), 55.

itu. Ada banyak hal yang terlibat dalam sebuah konsep *burden sharing* dengan keterlibatan dari nasional, regional maupun internasional. Pada idealnya menurut konsep ini terjadi kerjasama yang harmoni antara dunia internasional dan negara “tuan rumah” dalam membagi tanggung jawab atas pengungsi. Dalam konsep *burden sharing* ada keterlibatan dunia internasional selaku baik sebagai membantu secara finansial dan program dengan pemahaman negara “tuan rumah” lah yang menerima beban lebih berat akan tetapi negara dalam lingkup regional dan tokoh-tokoh internasional harusnya juga ikut berpartisipasi dalam membagi tanggung jawab itu.¹⁶³

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. 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 Rohingya 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 tersebut, namun pada prakteknya

¹⁶³ Eiko R. Thielemann, ‘Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-Payments and the European Refugee Fund’, *Journal of Common Market Studies*, 43.4 (2005), 807–24 <<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2005.00597.x>>.

Indonesia secara konsisten telah menerapkan prinsip ini ketika menghadapi eksodus pengungsi Vietnam.

Dewasa ini mayoritas pengungsi di berbagai belahan dunia adalah muslim. Ini merupakan realitas yang sangat kentara pada era dimana fanatisme dengan berbagai bentuknya, baik yang bersifat etnik maupun keagamaan, tumbuh subur di belahan dunia manapun, bahkan di kawasan negara-negara maju sekalipun. Kita dapat melihat fenomena rasisme dan kebencian terhadap segala sesuatu yang berbau asing (*xenophobia*), yang bertujuan memprovokasi dan memanipulasi opini public, dengan cara mengaburkan pengertian antara pengungsi (pencari suaka), imigran, dan bahkan teroris. Sikap dan perilaku ini berakibat terhadap menjamurnya mispersepsi terhadap Islam, dan ini harus dibayar mahal oleh para pengungsi Muslim.¹⁶⁴

Menurut laporan *Human Right Watch* pada bulan Juni 2012 terjadi tindakan pembunuhan, pencabulan dan kehilangan tempat tinggal terhadap Muslim Rohingya yang tidak mendapat perhatian serius oleh pemerintah Myanmar, selanjutnya pada Tahun 2015 dunia dihebohkan dengan terbongkarnya kasus perdagangan manusia di Thailand-Malaysia yang melibatkan etnis Rohingya. Mereka telah meninggal dunia dan dikuburkan di sekitar kawasan tersebut. Hal ini sudah berlangsung bertahun-tahun, akan tetapi setelah terbongkarnya kejadian ini Pemerintah Thailand telah mencoba menjalankan usaha untuk menyelesaikannya.¹⁶⁵

Terhadap persoalan pengungsi ini telah mendapat perhatian terutama Negara-negara yang tergabung dalam ASEAN dengan membentuk *Intergovernmental Commission on Human Right (AICHR)* pada tahun 2009, pembentukan ini dimaksudkan untuk mengatasi pelanggaran hak asasi manusia di daerah Asia Tenggara. Akan tetapi menurut Siti Khalijah IACHR ini lebih

¹⁶⁴ M Alvi Syahrin, 'Memahami Pencari Suaka Dan Pengungsi Dalam Syariat Islam', 2019.

¹⁶⁵ Mohd Nasran Mohammad Siti Khalijah Abdul Rahman, 'Reaksi Dunia Dan Peranan PBB Dalam Menangani Keganasan Terhadap Etnik Muslim Rohingya', *Islāmiyyāt*, 38.2 (2017), 165–74.

cenderung mengutamakan pertumbuhan ekonomi daripada perlindungan hak asasi manusia, itu disebabkan ASEAN juga mengalami dilemma dalam menangani krisis kemanusiaan hal ini karena ASEAN memegang prinsip tidak campur tangan terhadap urusan dalam negeri negara anggota.¹⁶⁶

Sebelum berstatus sebagai pengungsi, seseorang yang memasuki wilayah suatu negara karena persekusi yang dialami di negara asalnya dianggap sebagai pencari suka (*Asylum seeker*). *Asylum seeker* diartikan sebagai “*someone who has applied for refugee status, but who has not yet received a decision on whether he/she been recognized as a refugee*”. Terhadap negara yang telah meratifikasi konvensi pengungsi dan membuat mekanisme perlindungannya sendiri, maka negara yang bersangkutanlah yang menentukan apakah status sebagai pengungsi dapat diberikan atau tidak. Sebaliknya, bagi negara yang telah meratifikasi konvensi pengungsi namun belum membuat mekanisme perlindungannya sendiri atau negara yang belum meratifikasi konvensi pengungsi, maka penentuan statusnya dilaksanakan oleh Kantor Perwakilan UNHCR di negara tersebut.¹⁶⁷

Indonesia adalah salah satu negara yang belum meratifikasi konvensi pengungsi, oleh karena itu Indonesia menjalin kerjasama dengan pihak lain dalam penanganan pencari suka dan pengungsi yang masuk ke wilayahnya, yaitu antara lain Pemerintah Australia, UNHCR, dan IOM. Konsep yang dilakukan dalam proses ini adalah berbagi peran (*Burden sharing*) dalam menangani kasus pencari suka dan pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia. UNHCR menjadi pihak yang memproses klaim pencari suka mendapatkan status pengungsi sekaligus juga mencari negara yang memiliki program *resettlement* sebagai solusi jangka panjang pengungsi. Adapun IOM memfasilitasi pencari suka yang memiliki keinginan untuk kembali ke negara asalnya ketika kondisi negara asalnya memungkinkan dan

¹⁶⁶ Siti Khalijah Abdul Rahman.

¹⁶⁷ Fitria, ‘Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi Di Negara Ketiga: Praktik Di Indonesia’, *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran*, 2.1 (2015), 105–25.

menyiapkan dukungan logistik terhadap pencari suaka dan pengungsi yang didetensi ataupun yang tinggal di *community house* di bawah pengawasannya.¹⁶⁸

Menurut UNHCR, Indonesia menjadi Negara tujuan lebih kurang 14.067 pengungsi dan pencari suaka yang ternyata lebih kecil jika dibandingkan dengan Malaysia dan Thailand dimana angka itu bisa menjadi berlipat menjadi ratusan ribu. Adapun mayoritas pengungsi yang ke Indonesia adalah berasal juga dari Afganistan, diikuti oleh Somalia dan Myanmar. Dua pertiga dari pengungsi itu tersebar di Medan, Jakarta, Makassar, Pekanbaru, Batam, Bintan, Semarang, Kupang, dan Surabaya. Pengungsi dan pencari suaka di Indonesia tidak berhak atas mendapatkan pendidikan dan mencari pekerjaan, untuk bertahan hidup mereka hanya mengandalkan bantuan dari IOM dan UNHCR yang tentu saja mendapatkan dana itu dari sumbangan dunia internasional juga. Setelah tanggal 14 Maret 2018 IOM tidak lagi memberikan bantuan biaya hidup untuk pengungsi dan pencari suaka.¹⁶⁹

Kondisi ini menyebabkan banyak pengungsi yang melarikan diri ke luar Indonesia terutama Malaysia untuk mencari kehidupan yang lebih baik, dikarenakan para pengungsi memiliki kesan positif pada Negara Malaysia dimana bisa mendapat pekerjaan dan bantuan jika dibandingkan dengan Indonesia. Pengaturan hukum tentang pengungsi dan pencari suaka di Malaysia lebih progresif dimana ada pengaturan hukum yaitu UU Keimigrasian 1959/63, 2006 yang menyatakan bahwa pengungsi dapat ditangkap, dihukum di taruh dalam detensi, di denda atau bahkan dideportasi dengan mengesampingkan asas *Non Refoulement*, hukuman yang sama juga terhadap orang yang memperkerjakan mereka.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Fitria.

¹⁶⁹ Atin Prabandari and Yunizar Adiputera, 'Alternative Paths to Refugee and Asylum Seeker Protection in Malaysia and Indonesia', *Asian and Pacific Migration Journal*, 28.2 (2019), 132–54 <<https://doi.org/10.1177/0117196819850946>>.

¹⁷⁰ Prabandari and Adiputera.

Malaysia juga termasuk Negara yang tidak meratifikasi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol 1967 segala hal ikhwal mengenai pengungsi UU Malaysia merujuk kepada Akta Imigrasi 1959/63. Sebagai mana dikutip “*berdasarkan kepada akta tersebut mana-mana individu yang menyalahi seksyen 5,6,8,9 dan 15 Akta Imigresen 1959/.63 atau peraturan 39, maka individu tersebut tergolong sebagai pendatang asing tanpa izin (PATI). Ini menjadikan tiada perbezaan di antara pelarian dengan PATI. Maka dengan itu, pelarian turut terdedah dengan tindakan yang sama seperti PATI ialah tangkapan, tahanan, hukuman dan penghantaran semula ke Negara asal*”¹⁷¹

Berdasarkan peraturan tersebut, pengungsi yang masuk wilayah Malaysia tanpa dokumen resmi baik paspor atau dokumen lainnya yang dipersamakan dengan itu akan disamakan dengan imigran illegal .¹⁷²Dengan demikian apabila migran illegal memasuki wilayah Malaysia selain dari tempat yang telah ditentukan dan tidak memiliki izin dilarang masuk atau dapat ditahan (seperti di penjara, tempat imigrasi atau tempat lainnya), atau dapat dikeluarkan dari Malaysia dengan alasan kepentingan keamanan publik, kondisi ekonomi, industri, sosial, dan lainnya. Pemerintah Malaysia tidak terlibat dalam proses-proses yang berkaitan dengan pengungsi dan sepenuhnya menyerahkan pengungsi kepada UNHCR untuk menentukan status para pencari suaka dan pengungsi serta melengkapi dokumen mereka.

Sehingga Konsep *Burden Sharing* menjadi salah satu hal yang urgent untuk dilaksanakan oleh Negara yang menjadi tempat singgah para pengungsi atau pencari suaka seperti Indonesia, Malaysia dan Thailand. Ketika bahasan tentang *burden sharing* hal pertama yang muncul adalah sumbangan/bantuan keuangan

¹⁷¹ Hasbollah Hajimin Mohd Nur Hidayat and Ibrahim Ibnor Azli, ‘Hak Dan Perlindungan Pelarian Muslim Filipina Menurut Syariah Dan Undang-Undang Malaysia : Kajian Di Negeri Sabah’, *Jurnal Hadhari*, 9.2 (2017), 193–206.

¹⁷² Laura Hardjaloka, ‘Studi Perbandingan Ketentuan Perlindungan Pencari Suaka Dan Pengungsi Di Indonesia Dan Negara Lainnya’, *Legislasi Indonesia*, 12.1 (2015), 1–31.

yang dilakukan oleh negara satu sama lain yang dalam prakteknya memang seperti itu.¹⁷³

Menurut UNHCR, hubungan antara pembagian beban dan prinsip solidaritas internasional dapat diturunkan dari komitmen negara dalam berbagai instrumen hukum internasional yang berisi prinsip-prinsip terkait di bidang hak asasi manusia dan keamanan nasional.¹⁷⁴ Pasal 2 (2) Deklarasi PBB tentang Suaka Teritorial 1967 menyatakan bahwa jika suatu negara berada dalam situasi sulit untuk memenuhi hak-hak dasar para pengungsi, negara lain “akan mempertimbangkan, dalam semangat solidaritas internasional, langkah-langkah yang tepat untuk meringankan beban tersebut”.¹⁷⁵ Didukung dengan UNHCR melalui Komite Eksekutif Kesimpulan No. 22 menjelaskan bahwa ada dua alasan untuk memulai pembentukan konsep ini dimana gelombang besar pengungsi dapat sangat membebani negara dan solusi tidak dapat dicapai tanpa kerjasama internasional.¹⁷⁶

Dalam laporan ini, UNHCR menguraikan enam poin penting tentang konsep pembagian beban dalam menghadapi masalah pengungsi, Pertama, jumlah besar pengungsi dapat menciptakan beban besar pada negara jika ditangani secara independen, sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai.¹⁷⁷ Kedua, bantuan secara bilateral atau multilateral serta regional atau universal dapat dilakukan melalui koordinasi dari UNHCR,¹⁷⁸ yang mana prioritas regional harus diprioritaskan. Ketiga, pembagian beban harus dilakukan dengan bertujuan untuk memfasilitasi

¹⁷³ Dilsan Fidanoglu, ‘Burden Sharing or Burden Shifting In Protecting Refugees’ (Istanbul Bilgi University, 2015).

¹⁷⁴ 1951 Refugee Convention, see note 8, Preamble; United Nations Declaration on Territorial Asylum, 14 Desember 1967, Art. 2 (2); Charter of the United Nations, opened for signature 26 Juni 1945, 1 UNTS XVI (entered into force 24 Oktober 1945), Art. 1 (1), 1 (3) and 55; Organization of African Unity, OAU Convention on Refugee, see note 37, Art. II (4).

¹⁷⁵ United Nations Declaration on Territorial Asylum, *Op.cit.*, Art. 2 (2).

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*

pemulangan sukarela pengungsi, untuk mendukung pemukiman kembali integrasi lokal dan untuk memberikan peluang bagi pengungsi menjadi permanen di negara ketiga.¹⁷⁹ Selanjutnya, pembagian beban harus dilaksanakan dengan memberikan tidak hanya bantuan keuangan tetapi juga bantuan darurat, teknis, dan bantuan lainnya apa pun hingga ditemukan sebuah solusi. Selain itu, perhatian harus diberikan dengan tegas dalam memperkuat mekanisme yang ada atau memastikan bahwa bantuan keuangan dan teknis dapat didistribusikan secara langsung ke negara yang bersangkutan. Terakhir, dengan mengacu pada prinsip solidaritas internasional, pemerintah setiap negara harus memastikan bahwa tindakan yang berpotensi menyebabkan perpindahan orang tidak lagi terjadi.¹⁸⁰ Tetapi jika sudah terjadi, negara asal harus memudahkan dan memfasilitasi proses repatriasi. Karena itu, prinsip ini harus diterapkan pada berbagai situasi pengungsi termasuk pengembangan dan peningkatan standar layanan pengungsi, bantuan kepada negara-negara lain dalam melindungi pengungsi, penelitian dan eksplorasi solusi dan dukungan kepada organisasi internasional dalam menyelesaikan masalah.¹⁸¹

Menurut UNHCR, hubungan antara pembagian beban dan prinsip solidaritas internasional dapat diturunkan dari komitmen negara dalam berbagai instrumen hukum internasional yang berisi prinsip-prinsip terkait di bidang hak asasi manusia dan keamanan nasional.

Dalam hal tersebut diatas, The Bali Process adalah sebuah langkah penting yang telah ditempuh oleh berbagai pihak untuk proses penanganan pengungsi, sebagai mana dikutip oleh UNHCR bahwa persoalan pengungsi adalah persoalan yang mendesak untuk dicari solusinya “ *the Asia-Pacific region is home to the world’s largest and oldest refugee populations. The protection environment continues to be fragile with very few countries having signed the 1951 Convention*

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ UNHCR, *Op.cit.*, p. 2.

relating to the status of refugees....The region is characterized by population movements, with asylum-seekers from Afghanistan, Myanmar and Sri Lanka representing the three largest group moving irregularly. The majority of these individuals settle in urban areas"¹⁸²

Di seputar Asia Tenggara, Indonesia, Malaysia dan Thailand adalah negara-negara tujuan pengungsi yang paling banyak. Indonesia dan Malaysia dikenal sebagai Negara transit (singgah) bagi pengungsi dan pencari suaka sebelum mereka meneruskan perjalanan ke Australia. Ini adalah salah satu faktor penting dalam pembentukan tanggung jawab untuk merespon/menangani pengungsi dalam lingkup regional dalam "Bali Process" yang diadakan pada pada Tanggal 26-28 Februari 2002 untuk mengatasi permasalahan imigrasi dalam kawasan asia pasifik. Kesepakatan dalam pertemuan ini yang sering di sebut "Bali Process" terdiri dari tiga yaitu: 1. Persoalan atas meningkatnya imigran yang illegal khususnya penyeludupan orang di wilayah Asia Pasific yang menimbulkan masalah politik, ekonomi, social dan keamanan. 2. Kedua pengaduan atas kasus penyeludupan manusia menimbulkan phenomena pelanggaran HAM yang bisa membahayakan jiwa orang lain. 3. Ketiga pertemuan ini menggagas komitmen dan tanggung jawab bersama untuk mengatasi permasalahan illegal imigran tersebut.¹⁸³

Setelah pertemuan tersebut, Negara peserta menyetujui 5 hal antara lain:

1. *Developing more effective information and intellegence sharing arrangements within the region to obtain a more complete picture of smuggling and trafficking antivities and other forms of illegal migration*
2. *Improving the cooperation of law-enforcement agencies to enhance deterrence and to fight against illegal immigration networks*
3. *Enhancing cooperation on border and visa systems to improve the detection and prevention of illegal movement*

¹⁸² Susan Kneebone, 'The Bali Process and Global Refugee Policy in the Asia-Pacific Region', *Journal of Refugee Studies*, 27.4 (2014), 596–618 <<https://doi.org/10.1093/jrs/feu015>>.

¹⁸³ Joseph H Douglas and Andreas Schloenhardt, 'Combating Migrant Smuggling with Regional Diplomacy: An Examination of the Bali Process', 2012.

4. *Increasing public awareness of the facts of smuggling and trafficking operations to discourage those considering illegal movement and to warn those susceptible to trafficking, including women and children-enhancing the effectiveness of return as a strategy to deter illegal migration through the conclusion of appropriate arrangements*
5. *Cooperating in verifying the identity and nationality of illegal migrants, in a timely manner.*¹⁸⁴

10 tahun setelah pertemuan tersebut pemerintah Australia menjadikan Bali Process sebagai komponen terpenting dalam proses diplomatic dalam mencegah dan menangani penyeludupan orang melalui pengungsi yang berkedok smuggling. Ini membuktikan jika pemerintah Australia sudah mengimplementasikan “Bali Process”.

Lebih jauh lagi, meskipun Negara anggota yang bergabung dalam Bali Process menangani pengungsi dan penyeludupan orang dengan berbagai cara dan perlakuan yang berbeda Bali Process telah berhasil membina/membangun “*sense of cooperation*” . Sehingga Bali Process sudah menghasilkan capaian yang sangat baik dalam diplomatic yaitu membangun solidaritas diantara Negara-negara yang menghadapi masalah yang sama walaupun secara politik terpisah.

Di balik kesuksesan implementasi Bali Process dalam menciptakan “*collaboration atmosphere*” output dari Bali Process sebetulnya hanya sedikit yaitu: 1. Peraturan-peraturan hukum, 2. Kerjasama penegakan hukum, 3. Perjanjian kerjasama regional.¹⁸⁵

Dalam konteks implementasi Bali Process, Malaysia telah berhasil melakukan manajemen dalam pengaturan pengungsi terutama pengungsi yang berada di perkotaan. Untuk ASEAN telah memberikan contoh untuk mengatasi masalah kemanusiaan terutama masalah pengungsi Rohingya di Myanmar, dan Bali

¹⁸⁴ Douglas and Schloenhardt.

¹⁸⁵ Douglas and Schloenhardt.

Process telah memicu pembicaraan bersama untuk menetapkan standar proses RSD melalui kerangka kerjasama regional. Walau bagaimanapun ada peluang untuk proses perbaikan penanganan pengungsi melalui kebijakan antara lain (1) Pengaturan mengenai penerbangan ke dalam dan luar kawasan Malaysia, (2) Proses integrasi bagi mereka yang mencari perlindungan di Wilayah Perkotaan Malaysia.¹⁸⁶ Pemerintah Malaysia telah mengumumkan pada Tahun 2017 untuk memberikan hak untuk bekerja bagi 300 orang Rohingya di perkebunan dan buruh pabrik. Tambahan lagi Malaysia berkomitmen untuk menyediakan Visa bekerja dan belajar bagi mereka yang memiliki kualifikasi yang cocok bagi hampir 1.000 pengungsi Suriah antara tahun 2015-2018.¹⁸⁷

Bali Process menghasilkan banyak inisiatif dalam perlindungan arus migrasi, juga berperan memajukan narasi dalam perlindungan wilayah dan membentuk kerangka koordinasi regional standarisasi administrasi pengungsi dan orang-orang terlantar lainnya dari Negara-negara anggota ASEAN. Deklarasi Bali process oleh Negara-negara anggotanya menginisiasi pola perlakuan pada imigran yang layak, terlebih pada pengungsi Rohinya. Selebihnya diserahkan pada UNHCR untuk dapat menekan Negara anggota yang terlibat dalam Bali Process untuk dapat memberlakukan kebijakan yang mendukung kesepakatan dalam Bali Process.¹⁸⁸

B. Luaran yang Telah Dicapai

Beberapa output yang telah dan sedang dihasilkan oleh penelitian ini adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Indikator Kinerja

No.	Jenis Luaran		Indikator Capaian
1	Publikasi Ilmiah	Internasional	Submitted

¹⁸⁶ Katrina Munir-Asen, *(Re)Negotiating Refugee Protection in Malaysia*, 2018.

¹⁸⁷ Katrina Munir-Asen.

¹⁸⁸ Susan Kneebone, 'The Bali Process and Global Refugee Policy in the Asia – Pacific Region', 27.4 (2014) <<https://doi.org/10.1093/jrs/feu015>>.

2	Laporan Penelitian		Wajib
3	Pemakalah dalam temu ilmiah	Internasional	-
		Nasional	Tambahan Terdaftar
4	Hak Kekayaan Intelektual	Hak Cipta	Tambahan Terdaftar
5	Rekayasa Sosial	Naskah Kebijakan	-
6	Buku	Buku Referensi	Terbit
7	Tingkat Kesiapan Teknologi		1

BAB 6 KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Kesimpulan sementara dari penelitian ini adalah:

1. Permasalahan utama dalam menangani pengungsi di Indonesia dan Malaysia adalah masalah kebijakan dan kepastian hukum, kepentingan nasional, koordinasi antar institusi pemerintah maupun non-pemerintah, masalah politik, ekonomi, budaya dan sosial masyarakat.
2. Konsep penanganan bersama pengungsi antara Indonesia dan Malaysia berdasarkan konsep *burden sharing* dalam kerangka kerjasama bilateral dilaksanakan melalui beberapa kesepakatan dan kebijakan. Kerjasama ini seharusnya dapat diterapkan pada tahap pencegahan, penanganan, dan penempatan ke negara yang aman.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian, ada beberapa rekomendasi yang dapat dijadikan solusi dalam membagi peran dan tanggung jawab masing-masing negara untuk menangani pengungsi internasional dalam kerangka kerja sama bilateral Indonesia dan Malaysia, yaitu:

1. Dibutuhkan kebijakan yang dapat menjamin perlindungan HAM pengungsi dan kepastian hukum, dengan meningkatkan pengawasan keimigrasian dan menjamin kepentingan nasional, perlu peningkatan koordinasi secara politik dan hukum, dibutuhkannya nilai-nilai kearifan lokal dalam menangani pengungsi di negara penerima.
2. Perlu ditingkatkan kerjasama berdasarkan konsep pembagian beban secara proporsional dan berkeadilan dengan tetap memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan.

DAFTAR PUSTAKA

- “Organisasi Internasional untuk Migrasi”
<https://id.m.wikipedia.org/wiki/Organisasi_Internasional_untuk_Migrasi
> [diakses 27 April 2017].
- 1951 Refugee Convention, see note 8, Preamble; United Nations Declaration on Territorial Asylum, 14 Desember 1967, Art. 2 (2); Charter of the United Nations, opened for signature 26 Juni 1945, 1 UNTS XVI (entered into force 24 Oktober 1945), Art. 1 (1), 1 (3) and 55; Organization of African Unity, OAU Convention on Refugee, see note 37, Art. II (4).
- 1951 Refugee Convention, see note 8, Preamble; United Nations Declaration on Territorial Asylum, 14 Desember 1967, Art. 2 (2); Charter of the United Nations, opened for signature 26 Juni 1945, 1 UNTS XVI (entered into force 24 Oktober 1945), Art. 1 (1), 1 (3) and 55; Organization of African Unity, OAU Convention on Refugee, see note 37, Art. II (4).
- Abidin Nurdin*, Revitalisasi Kearifan Lokal Di Aceh, Peran Budaya dalam menyelesaikan Konflik Masyarakat, *Jurnal Analisis*, VI XIII, No 1, Juni 2013, hlm. 139.
- Agus Sanusi*, Kearifan Lokal dan Peranan Panglima Laot dalam Proses Pemukiman dan Penataan Kembali Kawasan Pesisir Aceh Pasca Tsunami, *Laporan Penelitian, Pusat Penelitian Ilmu Sosial dan Budaya, Universitas Syiah Kuala*, 2005, hlm. 24.
- Ahlgren., *Op.cit.*, p. 18-19; Eiko R. Thielemann, “Towards a Common EU Asylum Policy: The Political Economy of Refugee Burden-Sharing” (University of Texas, 2006)., p. 7.
- Amal Nur Ngazis dan Rifki Arsilan, “Pemerintah Pusat Setengah Hati Tangani Pengungsi Rohingya,” *Viva News*, 2016
<<http://www.viva.co.id/berita/read/856146-pemerintah-pusat-setengah-hati-tangani-pengungsi-rohignya>> [diakses 1 April 2017].
- Andreas Zimmermann, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol: A Commentary* (Oxford University Press: Oxford, 2011). p. 92.
- Arie Afriansyah and Angky Banggaditya, “Refugee Burden Sharing : An Evolving Refugee Protection Concept?,” *Arena Hukum*, Vol. 10.No. 3 (2017), 333–56.
- Arief Sidharta, “Apakah Teori Hukum Itu?,” *Laboratorium Hukum FH Unpar, Penerbitan Tidak Berkala*, Nomor 3 (2001), hlm. 38-39.
- Atin Prabandari and Yunizar Adiputera, ‘Alternative Paths to Refugee and Asylum Seeker Protection in Malaysia and Indonesia’, *Asian and Pacific Migration*

Journal, 28.2 (2019), 132–54
<<https://doi.org/10.1177/0117196819850946>>.

Avinash Dixit and Barry Nalebuff, “Prisoner’s Dilemma,” *Library of Economics and Liberty* <<http://www.econlib.org/library/Enc/PrisonersDilemma.html>> [accessed 30 September 2019].

Balasubramaniam, R. (2017). Refugee protection in Malaysia and the rule of law (Master’s thesis). La Trobe University, Australia. Retrieved from <http://arrow.latrobe.edu.au:8080/vital/access/manager/Repository/latrobe:42559>

Barda Nawawi Arief, *Perbandingan Hukum Pidana*, Edisi Revi, Raja Grafindo, Jakarta, 2011, hlm. 9-10.

Christeward Alus, Peran Lembaga Adat Dalam Pelestarian Kearifan Lokal Suku Sahu Di Desa Balisoan Kecamatan Sahu Kabupaten Halmahera Barat, *Jurnal “Acta Diurna”*, VI III, No. 4 Tahun 2014, hlm. 2

Democratic Progress Institute, *The Refugee Crisis : Refugees, Conflict and International Law*, 2016.

Dilsan Fidanoglu, ‘Burden Sharing or Burden Shifting In Protecting Refugees’ (Istanbul Bilgi University, 2015).

Ebba Ahlgren, “In the Spirit of EU Burden-Sharing : Past and Present Challenges to Respond to Humanitaria Crisis” (Lund University, 2016).

ECOSOC, “*I n t e r n a t i o n a l C o o p e r a t i o n (R u l e 8)*”, [http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/unesco-manual-for-activities-directed-at-underwater-cultural-heritage/unesco-manual/general-principles/international-cooperation/.](http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/unesco-manual-for-activities-directed-at-underwater-cultural-heritage/unesco-manual/general-principles/international-cooperation/), diakses pada hari Senin, tanggal 30 September 2019.

Eiko R Thielemann, “Why States Don ’ t Defect : Refugee Protection and Implicit Burden-Sharing,” 14–18.

Eiko R. Thielemann, ‘Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-Payments and the European Refugee Fund’, *Journal of Common Market Studies*, 43.4 (2005), 807–24 <<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2005.00597.x>>.

Eiko R. Thielemann, Richard Williams, and Christina Boswell, *What System of Burden Sharing Between Member States for the Reception of Asylum Seekers?*, ed. by Joanna APAP and Danièle RÉCHARD (European Parliament: Brussels, 2010) <<http://www.europarl.europa.eu/studies%0ADISCLAIMER>>.

Eiko Thielemann, *The Oxford Handbook of the European Union*, ed. by Erik Jones, Anand Menon, and Stephen Weatherill (Oxford University Press, 2012).

Endang Komara, *Filsafat Ilmu dan Metodologi Penelitian*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 7.

- Equal Rights Trust. (2014). *Equal only in name: The human rights of stateless Rohingya in Malaysia*. London: Equal Rights Trust.
- Ernst Sauer, "Universal Principles in International Law," *British Institute of International and Comparative Law*, Vol. 42 (1956), 186–87.
- Fitria, 'Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi Di Negara Ketiga: Praktik Di Indonesia', *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran*, 2.1 (2015), 105–25.
- 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>>.
- Gregor Noll, *Negotiating Asylum, The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection* (The Hague, 2000). p. 337-338.
- Guy S. Goodwin-Gill, "The Dynamic of International Refugee Law", *International Journal of Refugee Law*, 2013, p. 655.
- Hasbollah Hajimin Mohd Nur Hidayat and Ibrahim Iknor Azli, 'Hak Dan Perlindungan Pelarian Muslim Filipina Menurut Syariah Dan Undang-Undang Malaysia : Kajian Di Negeri Sabah', *Jurnal Hadhari*, 9.2 (2017), 193–206.
- Hathaway, J. and Neve, A. (1997). Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection. *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 10, hlm. 115-211.
- Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Jakarta: Rajawali Pers, 2005, hlm. 58.
- Hoffstaedter, G. (2014). Place making: Chin refugees, citizenship and the state in Malaysia. *Citizenship Studies*, 18(8), 871-884.
http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151008_indonesia_rohingga_kabur
- Ibrahim R., *Sinopsi Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995., hlm. 122
- ICRC, *Discover ICRC* (Jenewa: International Committee of the Red Cross, 2015).
- ICRC, *Hukum Humaniter Internasional Menjawab Pertanyaan Anda* (Jenewa: ICRC, 2008)., hlm. 2.
- ICRC, *Kenali ICRC* (Jenewa: Production Sector ICRC, 2006)., hlm. 2.
- Iin Karita Sakharina, 'Pengungsi Dan HAM', *Jurnal Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, Vol 1.No 2 (2013), 198.
- Iin Karita Sakharina, "Pengungsi dan HAM," *Jurnal Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, Vol. 1.No. 2 (2013)., hlm. 198

- lin Karita Sakharina, 2013, *Pengungsi dan HAM, Jurnal Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, Volume I Nomor 2, November 2013.
- Iqramullah dan Adwani, "Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Langsa dalam Pengelolaan Bantuan Kemanusiaan Terhadap Pengungsi Rohingya," *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP Unsyiah*, Vol. 1.No. 9 (2015)., hlm. 6.
- Joseph H Douglas and Andreas Schloenhardt, 'Combating Migrant Smuggling with Regional Diplomacy: An Examination of the Bali Process', 2012.
- Kadarudin, "Penerapan Prinsip Non-Refoulement oleh Indonesia sebagai Negara Transit Pengungsi Internasional," *Tesis*, (Universitas Makassar, 2012)., hlm. 66.
- Katrina Munir-Asen, *(Re)Negotiating Refugee Protection in Malaysia*, 2018.
- Kemenkopolkam, *Surat Keputusan Menkopolkam KEP-10/MENKO/POLHUKAM/1/2013*.
- Loura Hardjaloka, 'Studi Perbandingan Ketentuan Perlindungan Pencari Suaka Dan Pengungsi Di Indonesia Dan Negara Lainnya', *Legislasi Indonesia*, 12.1 (2015), 1–31.
- M Alvi Syahrin, 'Memahami Pencari Suaka Dan Pengungsi Dalam Syariat Islam', 2019.
- Malahayati, Amrizal J Prang, Elidar Sari, *Mengenal Lebih Jauh Prinsip Non Refoulement Antara Teori Dan Praktik Di Indonesia* (BANDAR Publishing, 2017).
- Mar E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (Martinus Nijhoff, 2009)., p. 427.
- Max H. Hulme, "Preamble in Treaty Interpretation," *University of Pennsylvania Law Review*, 2016, p.1300.
- Mayberry, K. (27 December 2015). First-class refugees: Malaysia's two-tier system. Al Jazeera. Retrieved from <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/12/class-refugees-malaysia-tier-system151221061627431.html>
- Michael Bogdan, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 4.
- Mohd Nasran Mohammad Siti Khalijah Abdul Rahman, 'Reaksi Dunia Dan Peranan PBB Dalam Menangani Keganasan Terhadap Etnik Muslim Rohingya', *Islāmiyyāt*, 38.2 (2017), 165–74.
- Moretti, S. (2018). Protection in the context of mixed migratory movements by sea: The case of the Bay of Bengal and Andaman Sea Crisis. *The International Journal of Human Rights*, 22(2), 237-261
- Noll, G. (2003). Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field. *Journal of Refugee Studies*, 16(3), hlm. 236-252.

- Official Documents, "Burden-Sharing - Discussion Paper Submitted By UNHCR Fifth Annual Plenary Meeting Of The APC," 1995, 1–7.
- OHCHR (United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights). (2015). High Commissioner Zeid: Pushbacks endanger thousands in Bay of Bengal. Geneva. Retrieved from <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15960&LangID=E>
- Organization of African Unity (OAU), "Convention Governing the Specific Aspects of the Refugee Problem in Africa", opened for signature 10 September 1969, 1001 UNTS 45 (entered into force 24 Juni 1974), At. 2 (4).
- Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.
- Peraturan Presiden RI Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia.
- Peter Ziegler, "A General Theory of Law as Paradigm for Legal Research," *The Modern Law Review*, Vol. 51.No. 5 (1988), hlm. 569.
- Raden Cecep Eka Purnama, Isman Pratama dkk, Kearifan Lokal Tentang Mitigasi Bencana Pada Masyarakat Baduy, *Jurnal Makara, Humaniora*, Vol. 15 No 1 Juli 2011, hlm. 68.
- Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and Others, *House of Lords, Session 2004-05, 2004UKHL 55 on appeal from 2003EWCA Civ 666*, pada hari Kamis, tanggal 09 Desember 2004, para. 15.
- Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Barely Living: Research on Living Conditions of Rohingya Refugees in Indonesia.*,
- Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Hidup yang Terabaikan: Laporan Penelitian Nasib Pengungsi Rohingya di Indonesia* (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, 2016)., hlm. 44.
- Rudiger Wolfrum, "International Law," *OPIL*, 2006, para. 40.
- Rusmin Tumanggor, Pemberdayaan Kearifan Lokal Memacu Kesetaraan Komunitas Adat Terpencil", *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, Vol 12 No. 01, 2007, hlm. 2
- Saiful Bahri, "Hari Ini, Rohingya Dipindahkan ke Shelter," *Serambi News*, 2015 <<https://www.aceh.tribunnews.com/amp/2015/08/06/hari-ini-rohingya-dipindahkan-ke-shelter>> [diakses 1 April 2017].
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 5.
- Satz, D. (1999). Equality of What among Whom? Thoughts on Cosmopolitanism, Statism, and Nationalism. In: Shapiro, I. and Brilmayer, L., eds. *Global Justice*. New York: New York University Press, hlm. 67-85.

- Savitri Taylor dan Brynna Rafferty-Brown, "Difficult Journeys: Accessing Refugee Protection in Indonesia," *Monash University Law Review*, Vol. 36.No. 3 (2010)., hlm. 1.
- Schuck, P. (1997). "Refugee Burden-Sharing: a Modest Proposal" *22 Yale Journal of International Law*, hlm. 244-297.
- Schuck, P. (1997). "Refugee Burden-Sharing: a Modest Proposal" *22 Yale Journal of International Law*, hlm. 244-297.
- Shyami Puvimanassinghe, *International Solidarity in an Interdependent World* (OHCHR, 2013)., p. 180.
- Soetandyo Wigiyosubroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Huma, Jakarta, 2002, hlm. 147-160.
- Sukanda Husin, "UNHCR Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia," *Jurnal Hukum*, Vol. V.No. 7 (1998), hlm. 27.
- Sulaiman*, Kearifan Tradisional Dalam Pengelolaan Sumber Daya;Perikanan Di Aceh Pada Era Otonomi Khusus, *Jurnal Dinamika Hukum, FH Unsoed, Vol II No 2 Mei 2011*, hlm. 298.
- Susan Kneebone, 'The Bali Process and Global Refugee Policy in the Asia-Pacific Region', *Journal of Refugee Studies*, 27.4 (2014), 596–618 <<https://doi.org/10.1093/jrs/feu015>>.
- Susan Kneebone, 'The Bali Process and Global Refugee Policy in the Asia – Pacific Region', 27.4 (2014) <<https://doi.org/10.1093/jrs/feu015>>.
- Syahmin AK, *Hukum Internasional Humaniter 1: Bagian Umum* (Bandung: Armico, 1985)., hlm. 3.
- Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co., Pymont NSW, 2002, hlm. 183-377.
- Thailand telah deportasi 1300 Pengungsi Rohingya*, SINDOnews.com (Diakses pada Sabtu, 19 Des 2018 pukul 14:49 WIB)
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection, Protecting Persons of Concern to UNHCR*, 2005 <<http://www.refworld.org/docid/4214cb4f2.html>> [accessed 20 September 2019].
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- UNHCR, 2007, *Melindungi Pengungsi & Peran UNHCR*, UNHCR,
- UNHCR, *Conclusion Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees*, 2009.;UNHCR, "Conclusion Adopted by the Executive Committee No. 22 (XXXII) of 1981 on the Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx (A/AC.96/601); Conclusions No. 15 (XXX) of 1979 (f) and (g), (A/AC.96/572, para. 72 2); No. 52 (XXXIX) of 1988, (A/AC.96/721, para. 24); No. 61 (XLI) of 1990 (g),

(A/AC.97/760 para. 20) No. 77 (XLVI) of 1995 (o), (A/AC.96/860, para. 19); No. 80 (XLVII) of 1996, (a), (A/AC.96/878, para. 22); No. 85 (XLIX) of 1998 (o) and (p), (A/AC.96/911, para. 21), and No. 89 (LI) of 2000, (A/AC.96/944, para. 232).

UNHCR, *Information Paper* (Jakarta, 1998); ELSAM, *Perlindungan Pengungsi (Refugee) Menurut Hukum Internasional* (ELSAM: Jakarta, 2014). hlm. 1.

UNHCR, *Mechanism of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations*, 2001., para. 6-7.

UNHCR, *Mechanism of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations*, Global Consultation on International Protection, 2001, para. 1-3.

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

UNHCR, *Pengungsi dalam Angka* (Swiss: Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi, 2005)., hlm. 6.

UNHCR, *States Parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*, 2015.

UNHCR, *The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity*, 2012. hlm. 30.

UNHCR. (2016). Beyond detention: A global strategy to support governments to end the detention of asylum seekers and refugees – 2014-2019. Retrieved from <http://www.refworld.org/pdfid/57b850dba.pdf>

UNHCR. (2018). UNHCR Briefing Notes: Rohingya emergency one year on: Asia's most recent refugee crisis warrants international solidarity and progress on solutions. Retrieved from <http://www.unhcr.org/news/briefing/2018/8/5b7fc7174/rohingya-emergency-year-asias-recent-refugeecrisis-warrants-international.html>

United Nations General Assembly, *Resolution A/RES/25/2625* (1970), 24 Oktober 1970, Preamble.

Vincent Chetail, "Are Refugees Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law", Oxford Scholarship Online, 2014, p. 30, 71.

Vindy Septia Anggrainy, 'Perlindungan Pengungsi Lintas Batas Negara Di Indonesia', *Lex et Societatis*, Vol II.No 1 (2014), 55.

Vindy Septia Anggrainy, *Perlindungan Pengungsi Lintas Batas Negara Di Indonesia Menurut Hukum Internasional*, *Lex et Societatis*, Vol. II/No. 1/ Januari/2014, hlm. 55.

Wagiman, 2012, *Hukum Pengungsi Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 120

Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012)., hlm. 56

Wake, C., & Cheung, T. (2016). Livelihood strategies of Rohingya refugees in Malaysia. London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute. Retrieved from <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10649.pdf>

Yanuarda Yudo Persian, 2010, *Pengaturan dalam Hukum Internasional Mengenai Pengungsi Akibat Perubahan Iklim yang Melintasi Batas Internasional (Environmental Refugees)*.