

**LAPORAN AKHIR**  
**PENELITIAN TERAPAN UNGGULAN PERGURUAN TINGGI**



**PRINSIP NON-REFOULEMENT DAN KONSEP**  
**PERLINDUNGAN PENGUNGI BERDASARKAN NILAI-**  
**NILAI KEARIFAN LOKAL DI PROVINSI ACEH**

**TIM PENGUSUL**

Malahayati, S.H., LL. M.	NIDN. 0026067503
Dr. Amrizal, S.H., LL.M.	NIDN. 0007037206
Elidar Sari, S.H., M.H.	NIDN. 0014117403

**UNIVERSITAS MALIKUSSALEH**

**OKTOBER 2018**

**HALAMAN PENGESAHAN**  
**HALAMAN PENGESAHAN**

Judul : PRINSIP NON-REFOULEMENT DAN KONSEP  
PERLINDUNGAN PENGUNGGSI BERLANDASKAN  
NILAI-NILAI KEARIFAN LOKAL DI PROVINSI  
ACEH

**Peneliti/Pelaksana**  
Nama Lengkap : MALAHAYATI, S.H., LL.M  
Perguruan Tinggi : Universitas Malikussaleh  
NIDN : 0026067503  
Jabatan Fungsional : Lektor Kepala  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Nomor HP : 08116704562  
Alamat surel (e-mail) : malahayati@unimal.ac.id

**Anggota (1)**  
Nama Lengkap : Dr AMRIZAL S.H.  
NIDN : 0007037206  
Perguruan Tinggi : Universitas Malikussaleh

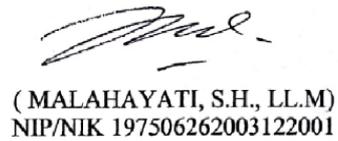
**Anggota (2)**  
Nama Lengkap : ELIDAR SARI SH., MH.  
NIDN : 0014117403  
Perguruan Tinggi : Universitas Malikussaleh

**Institusi Mitra (jika ada)**  
Nama Institusi Mitra : -  
Alamat : -  
Penanggung Jawab : -  
Tahun Pelaksanaan : Tahun ke 1 dari rencana 3 tahun  
Biaya Tahun Berjalan : Rp 129,900,000  
Biaya Keseluruhan : Rp 689,900,000

Mengetahui,  
Dekan FH Unimal

  
(Prof. Dr. Jamaluddin, S.H., M.Hum.)  
NIP/NIK 196509192001121001

Kota Lhokseumawe, 20-10-2018  
Ketua,

  
(MALAHAYATI, S.H., LL.M)  
NIP/NIK 197506262003122001

Menyetujui,  
Ketua LPPM

  
Yudianto, S.Ag., M.Si.)  
NIP/NIK 197207132002121005

## RINGKASAN

Pasal 33 Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi menyebutkan bahwa prinsip *non-refoulement* adalah larangan atau tidak diperbolehkannya suatu Negara untuk mengembalikan atau menolak pengungsi ke suatu wilayah tempat dia akan menghadapi persekusi atau penganiayaan yang membahayakan hidupnya karena alasan-alasan yang berkaitan dengan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu, atau karena politiknya. Seseorang yang memiliki status sebagai pengungsi wajib mendapatkan perlindungan atas hak-hak dasarnya sebagai manusia. Prinsip *non-refoulement* sebagai prinsip dasar dalam memberikan perlindungan terhadap pengungsi. Fakta di lapangan menunjukkan masih terjadi perbedaan pendapat tentang kewajiban terhadap penerapan prinsip *non-refoulement* dan permasalahan-permasalahan sosial, ekonomi dan budaya dengan masyarakat setempat setelah menerima pengungsi. Untuk itu penelitian pada tahun pertama ini akan menganalisis beberapa permasalahan terkait penerapan prinsip *non-refoulement* dan perlindungan pengungsi di Indonesia, khususnya di Provinsi Aceh, untuk merumuskan sebuah konsep perlindungan pengungsi yang berlandaskan nilai-nilai kearifan lokal.

Tujuan jangka panjang penelitian ini adalah diterapkannya konsep perlindungan pengungsi di Indonesia dengan memperhatikan nilai-nilai kearifan lokal dalam masyarakat. Adapun tujuan tahun ini adalah menganalisis penerapan prinsip *non-refoulement* di Indonesia selama ini; menganalisis peran *stakeholders* dalam melaksanakan prinsip *non-refoulement* dan memberikan perlindungan terhadap pengungsi yang memasuki wilayah Provinsi Aceh; serta faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan prinsip *non-refoulement* dan perlindungan pengungsi di Provinsi Aceh. Untuk mencapai tujuan tahun pertama tersebut, penelitian ini dilaksanakan selama 8 bulan dalam beberapa tahap analisis menggunakan pendekatan normatif dan empiris terkait berbagai komponen pelaksanaan prinsip *non-refoulement* dan perlindungan pengungsi yang terdiri dari substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum, dan fasilitas serta sarana dan prasarana yang ada.

Penelitian ini dilaksanakan merujuk pada *roadmap* penelitian Universitas Malikussaleh khususnya pada bidang unggulan Integrasi Bangsa, Hukum dan Demokratisasi dengan topik unggulan "Hukum Nasional dan Masyarakat Lokal". Sejalan dengan Rencana Induk Penelitian Universitas Malikussaleh, kajian ini berada pada Pengembangan Kajian Otonomi, Integrasi Bangsa, Hukum dan Demokratisasi. Nilai-nilai kearifan lokal yang ada dalam masyarakat Aceh akan diakomodir dalam menyusun kebijakan terkait perlindungan pengungsi di Provinsi Aceh, sehingga terciptanya hukum integratif dalam masyarakat. Secara tidak langsung, kebutuhan akan kesiapan seluruh komponen pelaksana prinsip *non-refoulement* dan perlindungan pengungsi di Provinsi Aceh juga harus terus dipersiapkan.

Hasil penelitian pada tahun pertama ini menunjukkan bahwa:

1. Penerapan prinsip *non-refoulement* di Indonesia selama ini menggunakan pendekatan kedaulatan absolut negara, yang memaknai kewajiban terhadap prinsip *non-refoulement* sebatas terhadap pengungsi yang telah berada di wilayah teritorial Indonesia. Indonesia tidak perlu menjemput atau memfasilitasi pengungsi untuk mendatangi wilayah Indonesia dari luar wilayah negara atau dari negara asalnya.

2. Peran *stakeholders* dalam memberikan perlindungan pengungsi di Provinsi Aceh masih belum maksimal. Pemerintah daerah belum bisa menjalankan berbagai kebijakan karena terkendala dengan panduan teknis penanganan pengungsi yang belum ada pada saat ini. Kehadiran Perpres penanganan pengungsi dari luar negeri diharapkan mampu menjadi solusi atas berbagai permasalahan di lapangan dalam penanganan pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia.
3. Berbagai kendala dalam Penanganan Pengungsi di Provinsi Aceh diantaranya adalah budaya, kebiasaan hidup dan gaya hidup yang berbeda dengan kondisi masyarakat di Aceh, kendala tentang penampungan dan pengamanan serta pengusiran keimigrasian yang dilakukan di beberapa lokasi yang didatangi oleh pengungsi luar.
4. Nilai-nilai kearifan lokal sangat mempengaruhi pelaksanaan perlindungan pengungsi di Provinsi Aceh. Nilai-nilai yang telah ada dan hidup dalam masyarakat Aceh memberi kontribusi positif terhadap perlindungan pengungsi yang ada di wilayah Provinsi Aceh

Adapun saran yang dapat diberikan berdasarkan hasil penelitian ini adalah:

1. Prinsip *non-refoulement* mesti diatur secara khusus dan disosialisasikan bagi seluruh komponen bangsa. Hal ini untuk mencegah terjadinya perbedaan pandangan dalam menyikapi kewajiban terhadap larangan pemulangan, pemindahan ataupun pengusiran bagi pengungsi yang membutuhkan perlindungan, baik yang telah berada di wilayah Indonesia ataupun yang di luar wilayah Indonesia.
2. Perlu disosialisasikan dan ditingkatkannya kapasitas *stakeholders* dalam memahami dan mengaplikasikan konsep penanganan pengungsi dari luar negeri berdasarkan Perpres penanganan pengungsi yang baru, sehingga peran *stakeholders* dapat dimaksimalkan.
3. Kendala-kendala penanganan pengungsi diharapkan dapat diminimalisir dengan perumusan konsep penanganan pengungsi yang sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal, sehingga masing-masing daerah dapat menangani pengungsi tanpa harus bersinggungan dengan nilai adat istiadat setempat. Kewenangan pemerintah daerah yang diberikan dalam Perpres penanganan pengungsi merupakan peluang bagi pemerintah daerah dalam mempersiapkan aparaturnya dan masyarakatnya dalam menghadapi arus pengungsi massal.

Beberapa output yang dihasilkan oleh penelitian ini akan sangat mendukung pencapaian renstra penelitian Universitas Malikussaleh pada 3 (tiga) tahun ke depan. Pada tahun pertama, penelitian ini telah menghasilkan luaran kegiatan sebagai berikut: 1) Publikasi pada Jurnal Nasional terakreditasi (sedang direview), 2) Buku Ajar, 3) Draft Artikel Ilmiah pada Jurnal Internasional (sudah submit), 4) Naskah Kebijakan Rancangan Qanun Aceh tentang Konsep Penanganan Pengungsi Berdasarkan Nilai-Nilai Kearifan Lokal di Provinsi Aceh (draft).

**Kata Kunci:**

Prinsip Non-Refoulement, Konsep Perlindungan, Pengungsi, Kearifan Lokal, Provinsi Aceh

## PRAKATA

Penelitian tahun ini menganalisis penerapan prinsip *non-refoulement* di Indonesia selama ini; menganalisis peran *stakeholders* dalam melaksanakan prinsip *non-refoulement* dan memberikan perlindungan terhadap pengungsi yang memasuki wilayah Provinsi Aceh; serta faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan prinsip *non-refoulement* dan perlindungan pengungsi di Provinsi Aceh, sehingga dapat merumuskan sebuah konsep perlindungan pengungsi yang berlandaskan nilai-nilai kearifan lokal di Provinsi Aceh.

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, yang 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. Dr. Amrizal, S.H., LL.M., dan Elidar Sari, S.H., M.H., keduanya 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 Laila M

Rasyid, S.H., M. Hum., Hadi Iskandar, S.H., M.H., dan Romi Asmara, S.H., M.Hum. yang sudah banyak membantu dari mempersiapkan proposal dan pendampingan penelitian di lapangan. Para narasumber, baik dari institusi pemerintahan, LSM, maupun masyarakat sekitar. Dekan Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, Prof. DR. Jamaluddin, S.H., M. Hum., dan Harun, S.H., M.H, selaku Pembantu Dekan Bidang Akademik, yang selalu memberikan ruang bagi kami untuk mengekspresikan ide-ide baru dalam mengembangkan institusi kita bersama. Tidak lupa, Ketua LPPM Universitas Malikussaleh, Bapak Yulius Dharma, S.Ag., M.Si yang selama ini selalu siaga membimbing kami dalam melaksanakan penelitian ini. *Last but not least*, Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat, Dirjen Penguatan dan Pengembangan, Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, yang telah mendukung terlaksananya penelitian dalam skim Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi Tahun Anggaran 2018. 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 2018  
Penulis,



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

## DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN .....	i
RINGKASAN .....	ii
PRAKATA .....	iv
DAFTAR ISI .....	vi
BAB 1 PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA .....	9
A. Prinsip <i>Non-Refoulement</i> .....	9
1. Sejarah .....	9
2. Pengertian .....	22
3. Ruang Lingkup dan Pengecualian Prinsip <i>Non-Refoulement</i> .....	43
4. Prinsip <i>Non-Refoulement</i> Menurut Hukum Internasional .....	51
5. Pengaturan Prinsip <i>Non-Refoulement</i> dalam Sistem Hukum Indonesia .....	64
B. Perlindungan Pengungsi Menurut Hukum Internasional .....	68
1. Pengertian dan Ruang Lingkup Pengungsi .....	68
2. Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi .....	75
BAB 3 TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN .....	78
A. Tujuan Penelitian .....	78
B. Urgensi Penelitian .....	79
BAB 4 METODE PENELITIAN .....	81
A. Metode Pengumpulan Data .....	81
B. Tahapan Kegiatan .....	82

BAB 5 HASIL DAN LUARAN YANG DICAPAI.....	84
A. Hasil Penelitian.....	84
1. Penerapan Prinsip <i>Non-Refoulement</i> di Indonesia .....	84
2. Peran <i>Stakeholders</i> Dalam Melaksanakan Perlindungan Pengungsi di Provinsi Aceh.....	96
3. Kendala Dalam Penanganan Pengungsi di Provinsi Aceh.....	113
4. Nilai-Nilai Kearifan Lokal yang Mempengaruhi Perlindungan Pengungsi di Provinsi Aceh.....	117
B. Luaran yang Telah Dicapai .....	124
BAB 6 RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA .....	125
BAB 7 KESIMPULAN DAN SARAN .....	127
A. Kesimpulan .....	127
B. Saran .....	128
DAFTAR PUSTAKA.....	129
LAMPIRAN	
NASKAH KEBIJAKAN	

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

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

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.<sup>3</sup> Dalam keadaan ketakutan seperti itu, masyarakat internasional melakukan upaya-upaya yang diperlukan untuk menjamin dan memastikan bahwa hak-hak dasar seseorang tetap

---

<sup>1</sup> 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>>.

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

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

terlindungi dan dihormati. Seseorang yang memiliki status sebagai pengungsi wajib mendapatkan perlindungan atas hak-hak dasarnya sebagai manusia.<sup>4</sup>

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

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

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

---

<sup>4</sup> Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012), hlm. 120.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 56.

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.<sup>6</sup>

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 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.<sup>7</sup>

---

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

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

Prinsip Non-Refoulement ini mengikat seluruh negara peserta Konvensi 1951. Namun kenyataannya, seringkali pengungsi yang meninggalkan negaranya dalam keadaan terdesak tidak lagi berpikir panjang tentang negara yang akan jadi tujuannya, apakah negara tersebut adalah negara peserta Konvensi 1951 atau bukan. Pada praktiknya, banyak Negara-negara yang kemudian menangani pengungsi yang tidak sesuai standar internasional yang sudah diatur dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967, bahkan melanggar prinsip mengenai larangan pengusiran atau pengembalian (*non-refoulement*) yang sudah menjadi hukum kebiasaan internasional, seperti Negara Thailand. Negara Thailand adalah contoh Negara 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.<sup>8</sup> Pada Praktiknya, Negara Thailand telah melanggar Pasal 33 Konvensi 1951 mengenai prinsip *non-refoulement* yang ia lakukan kepada para pengungsi Rohingya yang datang ke negaranya, namun di sisi lain Negara Thailand tidak dapat dipersalahkan sepenuhnya, ini dikarenakan Negara Thailand adalah salah satu Negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

Kasus Muslim Rohingya yang terpaksa harus meninggalkan negaranya Myanmar merupakan salah satu kasus pengungsi yang memprihatinkan. Pengungsi Rohingya harus menerima pemulangan paksa oleh Pemerintah Thailand ketika mereka berusaha mencari perlindungan. Pemerintah Thailand telah mengirim pulang

---

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

secara paksa sekitar 1.300 orang pengungsi Rohingya ke Myanmar.<sup>9</sup> 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 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.

---

<sup>9</sup> "Thailand Telah Deportasi 1300 Pengungsi Rohingya," *SindoNews.com*, 2016 <SINDOnew.com>., Diakses pada Sabtu, 19 April 2015 pukul 14:49 WIB.

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.<sup>10</sup> Rasa jenuh dan lingkungan yang terisolir dari penduduk setempat menjadi salah satu alasan mereka meninggalkan rumah penampungan.

Secara yuridis, sampai tanggal 31 Desember 2016, Indonesia belum memiliki aturan khusus mengenai perlindungan pengungsi. Penerapan prinsip *non-refoulement* di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Surat Direktur Jenderal Imigrasi (untuk selanjutnya disebut dengan Surat Dirjen) Nomor F-IL.01.10-1297, yang ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (untuk selanjutnya disebut dengan Kakanwil Depkum HAM RI) dan Kepala Kantor Imigrasi di seluruh Indonesia, untuk memberikan petunjuk mengenai penanganan terhadap orang asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi. Secara umum, dalam menangani pengungsi Pemerintah Indonesia merujuk pada

---

<sup>10</sup> [http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/10/151008\\_indonesia\\_rohingya\\_kabur](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151008_indonesia_rohingya_kabur), diakses pada 26 Januari 2016.

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.

Perpres Penanganan Pengungsi yang masih tahap sosialisasi dan belum terlaksana sepenuhnya, masih membutuhkan pengkajian lebih dalam untuk menghasilkan sebuah konsep perlindungan pengungsi yang berlandaskan nilai-nilai kearifan lokal yang hidup dan tumbuh dalam masyarakat setempat. Untuk itu, dibutuhkan sebuah konsep perlindungan hukum yang dapat diakomodir dalam rancangan perundang-undangan, baik pada skala nasional (Undang-Undang) maupun pada tingkat daerah (Peraturan Daerah) yang sesuai dengan konsep hukum perlindungan pengungsi internasional, khususnya prinsip *non-refoulement*, nilai-nilai kearifan lokal, dengan melibatkan seluruh aktor formal dan informal yang terkait dengan perlindungan pengungsi di Indonesia. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan, sehingga peraturan yang ada nantinya dapat diterapkan secara maksimal dan tidak menghadapi kendala yang berarti di dalam masyarakat. Penelitian ini diharapkan akan dapat menguji konsep perlindungan pengungsi dari luar negeri yang masuk ke wilayah Republik Indonesia, yang selaras dengan hukum internasional dan tetap memperhatikan dan mengintegrasikan nilai-nilai kearifan lokal dalam masyarakat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, dapatlah diidentifikasi beberapa masalah dan akan dijawab pada tahun pertama ini, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah prinsip *non-refoulement* memberikan perlindungan hukum terhadap pengungsi internasional?
2. Bagaimanakah peran stakeholders dalam melaksanakan prinsip *non-refoulement* dan memberikan perlindungan terhadap pengungsi yang memasuki wilayah Indonesia?
3. Nilai-nilai kearifan lokal apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan prinsip *non-refoulement* dan perlindungan pengungsi di Provinsi Aceh?
4. Bagaimanakah perspektif stakeholders terhadap pelaksanaan prinsip *non-refoulement* dan konsep perlindungan hukum pengungsi internasional yang berdasarkan nilai-nilai kearifan lokal?

## **BAB 2**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Prinsip *Non-Refoulement***

##### **1. Sejarah**

Perlindungan terhadap pengungsi terus mengalami perubahan dan perkembangan. Pengertian pengungsi yang pada awalnya hanya dimaksudkan untuk kelompok orang yang secara hukum tidak memiliki negara, kemudian bergeser kepada kelompok orang yang secara fakta dicabut hak-hak kewarganegaraannya, bahkan sekarang diperluas kepada seseorang yang melarikan diri dari ketidakadilan yang dialami di negara asalnya.<sup>11</sup>

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

Prinsip *non-refoulement* adalah prinsip yang melarang untuk mengembalikan seseorang ke wilayah yang berisiko terhadap jiwa dan kebebasannya. Ada beberapa sumber yang menjelaskan tentang sejarah keberadaan prinsip *non-refoulement* dalam sistem hukum internasional. Menurut Tamás Molnár, prinsip ini awalnya dikenal dalam sejarah hubungan kerja antara pengacara internasional dengan

---

<sup>11</sup> James C. Hathaway, "The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950," *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 33.No. 2 (1984), hlm. 348.

masyarakat internasional.<sup>12</sup> Sedangkan menurut Goodwin-Gill, prinsip *non-refoulement* berawal dari persetujuan (*agreement*) formal di masa lalu, antar penguasa (*sovereigns*) yang melakukan pertukaran untuk pelaku kejahatan *subversive*, pemberontak, atau pengkhianat negara.<sup>13</sup>

Pada awal hingga pertengahan Abad ke-19, konsep suaka dan prinsip non-ekstradisi terhadap oposisi politik mulai muncul, sebagai pertimbangan perlindungan yang sudah semestinya disetujui oleh pemegang kedaulatan teritorial. Pada saat itu, prinsip non-ekstradisi merupakan reaksi terhadap orang-orang yang meninggalkan wilayahnya, yang biasanya dikuasai oleh penguasa yang zalim, yang menganggap orang-orang tersebut patut untuk diberi perlindungan. Pada 1892 *Geneva Session of the Institute of International Law*, dirumuskan bahwa seorang pengungsi tidak seharusnya diusir untuk dikirimkan ke negara lain, kecuali sudah ada jaminan akan keamanan si pengungsi tersebut di negara tujuan.<sup>14</sup>

Setelah Perang Dunia Pertama, praktik internasional mulai semakin mengenal prinsip larangan pemulangan pengungsi, dan baru pada tahun 1933, larangan pemulangan pengungsi ke negara asalnya mulai muncul dalam hukum perjanjian internasional. Larangan tersebut diatur dalam 1928 *Arrangement, Recommendation No. 7*, negara-negara mengadopsi rekomendasi yang berbunyi: *“that measures for expelling foreigners or for taking such other action against them be*

---

<sup>12</sup> Tamás Molnár, “The Principle of Non-Refoulement under International Law: Its Inception and Evolution in a Nutshell,” *Corvinus Journal of International Affairs*, Vol. 1.No. 1 (2016). hlm. 51

<sup>13</sup> Guy S. Goodwin-Gill, *The Principle of Non-Refoulement: Its Standing and Scope in International Law* (Ontario: UNHCR, 1993). *Op. Cit.* hlm. 6

<sup>14</sup> *Règles Internationales sur l’admission et l’expulsion des étrangers* 1892, Article 16, sebagaimana dikutip oleh Tamás Molnár, dalam “The Principle of Non-Refoulement under International Law: Its Inception and Evolution in a Nutshell,” *Corvinus Journal of International Affairs*, Vol. 1.No. 1 (2016), *Loc. Cit.*

*avoided or suspended in regard to Russian and Armenian refugees in cases where the person concerned is not in a position to enter a neighbouring country in a regular manner.*" Namun demikian, rekomendasi ini tidak berlaku terhadap pengungsi yang masuk ke sebuah negara secara sengaja melanggar hukum nasional negara tersebut.<sup>15</sup>

Pasal 3 Konvensi tentang Status Internasional Pengungsi 1933 menyatakan: *"the contracting parties undertook not to remove the resident refugees or keep them from their territory, by application of police measures, such as expulsions or non-admittance at the frontier (refoulement), unless dictated by national security or public order."*<sup>16</sup> Lebih lanjut, paragraph 2 menyebutkan, *"each state undertook in any case not to refuse entry to refugees at the frontiers of their countries of origin."*<sup>17</sup> Konvensi ini hanya diratifikasi oleh 8 (delapan) negara, 3 (tiga) diantaranya melakukan reservasi dan deklarasi terkait kompetensi kedaulatan negaranya terhadap pengusiran, sedangkan Inggris langsung keberatan terhadap prinsip larangan penolakan di perbatasan.<sup>18</sup>

Sebelum tahun 1950-an, prinsip *non-refoulement* belum menjadi bagian dari praktik hukum internasional. Kebutuhan akan prinsip yang melindungi mulai muncul dan mulai dirumuskan untuk menyusun prinsip formal *non-refoulement*.<sup>19</sup> Negara-negara mulai mengkhawatirkan dampak pengungsian terhadap kedaulatan negara

---

<sup>15</sup> 1928 Arrangement, *Recommendation No. 7*, 89 LNTS no. 2005. Goodwin-Gill dan McAdam. *Op. Cit.*, hlm. 202-203

<sup>16</sup> *the Convention relating to the International Status of Refugees*, 159 LNTS no. 3663, 1933. para. 1

<sup>17</sup> *Ibid.* para. 2

<sup>18</sup> Guy S. Goodwin-Gill, *The Principle of Non-Refoulement: Its Standing and Scope in International Law. Op.Cit.*, hlm. 7

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 9

mereka.<sup>20</sup> Negara-negara lebih fokus pada berkurangnya kedaulatan mereka terhadap pengakuan orang asing, yang akan meluas menjadi kewajiban negara untuk menerima orang asing tersebut di negaranya.<sup>21</sup> Walaupun pada praktiknya, banyak negara-negara yang meyakini bahwa terdapat kewajiban moral untuk menerima pengungsi dan tidak memulangkan mereka, namun hal tersebut dilakukan secara insidental atau kasus-kasus tertentu saja.<sup>22</sup>

Perjanjian tentang pengungsi dari Jerman pada tahun 1936 dan 1938 juga mengandung pembatasan pengusiran atau pemulangan. Pasal 4 Perjanjian 1936 tentang Pengungsi Jerman ditandatangani oleh tujuh negara.<sup>23</sup> Sedangkan Pasal 5 Konvensi tentang Status Pengungsi dari Jerman, yang hanya diratifikasi oleh tiga negara juga merumuskan hal yang sama.<sup>24</sup> Terdapat sedikit perbedaan dalam pengaturannya, dimana pengungsi yang diharapkan meninggalkan negara anggota diberikan waktu untuk melakukan persiapan. Sedangkan untuk pengungsi yang sudah menetap tidak diusir atau dipulangkan dengan alasan keamanan nasional atau ketertiban umum. Perhatian utama pada saat itu adalah pengaturan terkait peningkatan administrasi untuk memfasilitasi integrasi lokal dan penempatan pengungsi.

Kondisi kekacauan setelah Perang Dunia Ke-Dua (PD II) menjadi landasan bagi PBB untuk merumuskan kembali prinsip larangan pemulangan atau pengusiran tersebut dalam hukum internasional. Jutaan orang yang mencari pengungsian setelah

---

<sup>20</sup> Robert L. Newmark, "Non-Refoulement Run Afoul: The Questionable Legality of Extraterritorial Repatriation Programs," *Washington University Law Review*, Vol. 71 (1993) <<http://digitalcommons.law.wustl.edu/lawreview/vol71/iss3/9>>. hlm. 837

<sup>21</sup> *Ibid.* hlm. 838

<sup>22</sup> Goodwin-Gill dan McAdam. *Op. Cit.*, hlm. 119

<sup>23</sup> *Provisional Arrangement concerning the Status of Refugees Coming from Germany*, 1936, 171 LNTS no. 3952.

<sup>24</sup> *Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany*, 1938, 191 LNTS no. 4461.

peperangan yang merusak semua infrastruktur dan fasilitas yang ada, akibat pertempuran selama enam tahun. Mereka mencari peluang untuk menetap di negara penerima. PBB mulai menerima prinsip *non-refoulement* pada Februari 1946, yang merupakan era baru dalam perlindungan pengungsi. PBB secara jelas menyebutkan dalam Resolusi 8 (1) tanggal 12 Februari 1946 bahwa, "*refugees or displaced persons who expressed valid objections to returning to their country of origin should not be compelled to do so by adopting a resolution in the UN General Assembly.*"<sup>25</sup>

Pada saat itu, konteks penerapan prinsip larangan pemulangan meluas dalam bidang hukum humaniter internasional. Prinsip tersebut dirumuskan dalam Pasal 45 Konvensi Jenewa Tahun 1949 tentang Perlindungan Orang Sipil dalam Masa Perang, yang berbunyi, "*Protected Persons shall not be transferred to a Power which is not a party to the Convention. In no circumstances shall a protected person be transferred to a country where he or she may have a reason to fear persecution for his or her political opinions or religious beliefs.*"<sup>26</sup> Pada waktu itu juga dibentuk organisasi pengungsi internasional (*International Refugee Organization*) yang bertugas untuk menyelesaikan permasalahan pengungsi akibat PD II. Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia diproklamasikan yang mengakui hak untuk mencari dan menikmati suaka dari persekusi, dan PBB mulai memberikan perhatiannya pada instrumen dan lembaga hukum internasional yang baru.<sup>27</sup>

Pada tahun 1949 juga, *the United Nations Economic and Sosial Council* (ECOSOC) memutuskan membentuk Komite *Ad Hoc* untuk mempersiapkan konvensi

---

<sup>25</sup> United Nations General Assembly, *UN Resolution No. 8 (1)*, 1946.

<sup>26</sup> *Geneva Convention relative to the Protection of Civilians Persons in Time of War*, 1949, Article 45.

<sup>27</sup> United Nations, *the Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*. 12 Agustus 1949

sekaligus rancangan konvensi yang berkaitan dengan status internasional pengungsi dan orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan (*stateless persons*).<sup>28</sup> Setelah melakukan dua kali pertemuan di New York pada bulan Januari-Februari dan Agustus 1950, Komite *Ad Hoc* tentang *Stateless Persons and Related Problems* memutuskan untuk fokus pada permasalahan pengungsi dan menyerahkan rancangan konvensinya.<sup>29</sup> Pada bulan Agustus 1950, ECOSOC mengembalikan rancangan kepada Komite *Ad Hoc* yang telah dipertimbangkan oleh Majelis Umum, untuk ditelaah lebih lanjut dan difinalisasi Pembukaan (*Preamble*) dan definisi pengungsi.<sup>30</sup> Akhirnya, pada bulan Desember 1950, Majelis Umum memutuskan bersidang untuk menyelesaikan rancangan Konvensi tentang Status Pengungsi.<sup>31</sup> Konvensi 1951 merupakan standard utama dalam perlindungan pengungsi yang telah diratifikasi oleh 80% negara di seluruh dunia. Konvensi 1951 memberikan jaminan perlindungan terhadap setiap orang yang memenuhi kriteria pengungsi dan membatasi pada orang-orang yang telah meninggalkan negara asalnya dan mengalami risiko dicabut hak-hak sosial dan politiknya.<sup>32</sup>

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

---

<sup>28</sup> United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), *Resolution No. 248 (IX) B*, 1949.

<sup>29</sup> United Nations, *Report of the Ad Hoc Committee: UN doc. E/1618, Annex III*, 1950.

<sup>30</sup> United Nations General Assembly (UNGA), *Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, UN Resolution No. 429 (V)*, 1950.

<sup>31</sup> United Nations General Assembly (UNGA), *Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, UN Resolution No. 429 (V). Second Session: UN Doc. E/1850*

<sup>32</sup> James C. Hathaway, "Refugees and Asylum," in *Foundations of International Migration Law*, ed. oleh B. Opeskin, R. Perruchoud, dan J. Redpath-Cross (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), hlm. 178.

semua pengungsi, bukan hanya pengungsi sebelum tanggal 1 Januari 1951, begitu juga dengan lokasi geografis yang sudah tidak dibatasi lagi.<sup>33</sup> Protokol 1967 tidak memiliki pengaruh secara praktis terhadap penafsiran prinsip *non-refoulement* yang berlaku melewati batas teritorial negara anggota. Protokol 1967 hanya memperluas pengertian pengungsi secara geografis dan batasan waktu. Perubahan ini memberikan perlindungan terhadap pengungsi dan ruang lingkup subjek prinsip *non-refoulement* yang lebih luas. Protokol 1967 memperluas hak pengungsi kepada orang-orang yang meninggalkan persekusi setelah 1951 dan menghilangkan batasan geografis berlakunya terhadap pengungsi di Eropa saja.<sup>34</sup>

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

Penerapan prinsip *non-refoulement* kemudian diperluas kepada pencari suaka.<sup>35</sup> Penegasan terhadap pentingnya prinsip *non-refoulement* ini dapat dilihat dari semakin banyaknya dukungan dan tingkat kepatuhan negara-negara dan organisasi internasional terhadap kedudukan prinsip *non-refoulement* dalam sistem hukum internasional. Majelis Umum PBB kemudian menuangkan ide dasar prinsip *non-refoulement* dalam Deklarasi tentang Suaka Teritorial Tahun 1967 (1967

---

<sup>33</sup> UN General Assembly, "Protocol relating to the Status of Refugees," 1186.8791 (1967), vol. 606, 267 <<https://doi.org/4 Oct 1967>>.

<sup>34</sup> Paul Weis, "the Development of Refugee Law," in *Transnational Legal Problems of Refugees*, ed. oleh Michigan Yearbook of International Legal Studies (Michigan, 1982). hlm. 31

<sup>35</sup> Sigit Riyanto, "Prinsip Non-Refoulement dan Relevansinya Dalam Sistem Hukum Internasional," *Mimbar Hukum*, Vol. 22.No. 3 (2010)., hlm. 436.

*Delcaration on Teritorial Asylum*) yang disetujui secara aklamasi oleh negara peserta pada tanggal 14 Desember 1967.<sup>36</sup>

Pasal 3 Deklarasi Suaka Teritorial menegaskan bahwa setiap orang yang berhak mencari suaka tidak boleh diusir atau ditolak masuk oleh negara tempat ia mengajukan permohonan suaka. Pencari suaka ini tidak boleh dikembalikan ke negara manapun dimana dia akan menghadapi risiko penganiayaan atau persekusi. Pasal 3 Deklarasi tersebut, lengkapnya berbunyi:<sup>37</sup>

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

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

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

Secara umum, prinsip *non-refoulement* mensyaratkan negara-negara bertanggung jawab untuk mencegah tindakan pemulangan orang asing ke negara yang secara jelas akan melakukan penganiayaan ataupun kekerasan, serta mencegah

---

<sup>36</sup> Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem, "The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion," in *Refugee Protection in International Law*, ed. oleh Erika Feller, Volker Turk, dan Frances Nicholson (UNHCR, 2003), hal. 87-177 <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511493973>>., *Op. Cit.*, hlm. 87-164

<sup>37</sup> *1967 Declaration on Territorial Asylum, Resolusi Majelis Umum PBB No. 2312 (XXII) Tanggal 14 Desember 1967.*

mengirimkan orang asing ke negara yang tidak mematuhi prinsip *non-refoulement*.<sup>38</sup> Tambahan atas kewajiban tersebut di atas, negara juga bertanggung jawab untuk menahan diri dari mengirimkan orang asing yang telah berada di perbatasan, tanpa melakukan *interview* terhadap kemungkinan orang asing tersebut menghadapi kekerasan atau penganiayaan. Negara yang melakukan perbuatan tersebut dapat dikategorikan melanggar prinsip *non-refoulement* yang dikenal dengan "*rejection at the frontier*".<sup>39</sup>

Sebuah kapal yang menyelamatkan pengungsi di tengah laut, namun kemudian mengembalikan ke negara asalnya tanpa mencari tahu penyebab mereka meninggalkan negara asalnya dianggap perbuatan melanggar hukum internasional.<sup>40</sup> Awak kapal tersebut setidaknya diwajibkan untuk melakukan *screening interview* sebelum dipaksa untuk kembali ke negaranya. Terhadap kasus seperti ini, Mahkamah Agung Amerika Serikat pernah mengeluarkan sebuah putusan dalam Kasus *Sale v. Haitian Centers Council, Inc.*<sup>41</sup> Petugas perbatasan di laut merasa harus mengizinkan beberapa orang Haiti di tengah laut untuk masuk ke wilayah Amerika Serikat apabila mereka harus melakukan *interview* lebih lanjut. Akhirnya mereka memutuskan untuk menghalangi atau menghalau orang Haiti tersebut tanpa berdialog terlebih dahulu dan menanyakan kemungkinan apabila mereka dikembalikan ke Haiti. Hakim memutuskan dengan alasan bahwa terminologi "*return*" dalam Undang-Undang Amerika Serikat, sama artinya dengan terminologi "*refouler*" dalam Pasal 33 Konvensi

---

<sup>38</sup> Gregor Noll, "Seeking Asylum at Embassies: A Right to Entry under International Law?," *International Journal of Refugee Law*, Vol. 17 (2005), hlm. 548. *Op. Cit.*, hlm. 549

<sup>39</sup> UNHCR, "UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement," *UNHCR*, 1997 <<http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>> [diakses 28 September 2015]. *Op. Cit.*, para. 7

<sup>40</sup> Guy S. Goodwin-Gill dan Jane McAdam, *the Refugee in International Law*, 3rd ed. (New York: Oxford University Press, 2007). *Op. Cit.*, hlm. 146-150

<sup>41</sup> US Supreme Court, *Sale v. Haitian Centers Council Inc*, 1993, 509 US 155.

1951, yang sama juga dengan arti "*deport*". Namun, menurut putusan ini, tindakan penghalauan tersebut hanya dilarang apabila orang asing tersebut secara fakta sudah berada di wilayah/perbatasan negara anggota Konvensi, sedangkan orang Haiti tersebut belum berada di wilayah/perbatasan, melainkan di tengah laut (*international zone*) dan kebetulan berpapasan dengan kapal penjaga pantai Amerika Serikat. Putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat ini kemudian banyak dikritik oleh pengamat dan ahli hukum internasional.

*The Inter-American Commission on Human Rights* pada tanggal 20 Mei 2004 mengeluarkan aturan bahwa orang Haiti yang dihalau di laut lepas oleh Amerika Serikat berhak untuk diwawancara untuk menjelaskan status pengungsi mereka, yang juga telah diatur dalam *the American Declaration on the Rights and Duties of Man*.<sup>42</sup> Komisi juga memerintahkan Pemerintah Amerika Serikat untuk menyerahkan laporan tentang pengungsi Haiti yang dihalau di laut lepas, termasuk beberapa orang yang telah mengajukan permohonan status pengungsi.<sup>43</sup>

Pasal 33 juga menggarisbawahi bahwa larangan *refoulement* dilakukan dalam keadaan apapun, dimana orang asing tersebut akan berisiko terhadap ancaman persekusi, risiko nyata kekejaman, penyiksaan, perbuatan yang tidak manusiawi dan merendahkan martabat atau penghukuman, juga ancaman terhadap jiwa, integritas fisik atau kemerdekaan.<sup>44</sup> Beberapa negara telah mempersempit perlindungan prinsip *non-refoulement* hanya terhadap pengungsi yang telah memasuki wilayah

---

<sup>42</sup> Inter-American Commission on Human Rights, "Report No. 51/96," *Decision to the Merit of Case 10*, hlm. 675 <<http://www.cidh.org/annualrep/96eng/USA10675.htm>> [diakses 30 Maret 2017].

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem. *Op. Cit.*, hlm. 150 Kristen Rosati, "the United Nations Convention against Torture: A Viable Alternative for Asylum Seekers," *Interpreter Releases*, Vol. 74.No. 45 (1997). hlm. 1777.

teritorial mereka secara sah. Konvensi 1951 melarang terjadinya diskriminasi terhadap pengungsi berdasarkan legalitas atau tidaknya keberadaan mereka.<sup>45</sup> Permasalahan menjadi berat ketika terjadi pengungsian dalam jumlah yang besar, yang menyebabkan negara-negara mulai mengkritik kewajiban prinsip *non-refoulement* tersebut.

UNHCR bekerjasama dengan *the Lauterpacht Research Centre for International Law*, mengadakan *Expert Roundtable Meeting di University of Cambridge*, tepatnya tanggal 9-10 Juli 2001.<sup>46</sup> *Expert Roundtable* ini diikuti oleh 35 peserta yang terdiri dari pakar-pakar dari 15 negara, yang berasal dari pejabat pemerintah, organisasi non pemerintah, akademisi dan profesional di bidang hukum. Mereka menyepakati beberapa kesimpulan yang penting tentang prinsip *non-refoulement*, sebagai berikut:<sup>47</sup>

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

---

<sup>45</sup> United Nations, *1951 Convention on the Status of Refugee*, 1951. Article 31.

<sup>46</sup> Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem. *Op. Cit.*, hlm. 178-179.

<sup>47</sup> Sigit Riyanto, "Prinsip non-refoulement dan Relevansinya dalam Sistem Hukum Internasional," 1988., *Op. Cit.*, hlm. 437-438.

suaka, ketentuan *non-refoulement* berlaku hingga statusnya ditetapkan berdasarkan prosedur yang adil;

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

dengan tindakan penyiksaan (*torture*), tidak boleh dilakukan tindakan *refoulement* tanpa pengecualian.

Perkembangan prinsip *non-refoulement* mulai terbentur dengan konsep pemberantasan tindakan terorisme.<sup>48</sup> Instrumen hukum HAM internasional memberikan perlindungan kepada individu dari ancaman pemulangan tanpa batasan dan berlaku bagi siapa saja. *The Convention Against Torture (CAT)* dan *the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* merupakan penyeimbang klausula pengecualian prinsip *non-refoulement* dengan menghilangkan syarat keamanan nasional, sehingga prinsip ini diterapkan secara mutlak terhadap siapa saja tanpa diskriminasi.<sup>49</sup>

Komite CAT berpendapat bahwa prinsip *non-refoulement* tetap berlaku meskipun terhadap tersangka kasus terorisme apabila orang tersebut berhadapan dengan ancaman penyiksaan atau persekusi. Namun di antara masyarakat internasional ada yang mempersulit dan menolak pemberlakuan prinsip *non-refoulement* secara mutlak.<sup>50</sup> Meskipun saat ini, kebijakan pemberantasan tindakan terorisme setelah 11 September 2001 menjadikan isu keamanan nasional sebagai alasan untuk mengecualikan orang-orang yang diduga teroris.

Permasalahan status prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional mulai dipertanyakan kembali. Majelis Umum PBB pada tahun 1997 mengeluarkan sebuah resolusi yang menyebutkan bahwa tindakan terorisme

---

<sup>48</sup> Seminar Held et al., "NON-REFOULEMENT UNDER THREAT Proceedings of a Seminar Held Jointly By The Immigration Law Practitioners ' Association ( ILPA ) INDEX," *Home Office*, 44. 16 Mei 2006, hlm. 40-42.

<sup>49</sup> Aoife Duffy, "Expulsion to Face Torture? Non-Refoulement in International Law," *International Journal of Refugee Law*, Vol. 20 (2008) <<https://doi.org/10.1093/ijfl/een022>>. Hlm. 382

<sup>50</sup> *Ibid.*

bertentangan dengan prinsip-prinsip dan standard PBB.<sup>51</sup> PBB menggunakan pengecualian yang diatur dalam Pasal 1 (F)(c) Konvensi 1951 dan meredefinisi ruang lingkup status pengungsi.

## 2. Pengertian

Landasan utama penanganan pengungsi adalah prinsip *non-refoulement*. Awalnya, prinsip ini melarang negara-negara untuk memulangkan pengungsi dalam keadaan apapun ke wilayah atau negara dimana pengungsi tersebut akan mengalami penganiayaan. Kemudian diperluas larangannya untuk memulangkan siapa saja, bukan hanya pengungsi, ke tempat dimana orang tersebut menghadapi risiko penyiksaan. Prinsip *non-refoulement* harus dibedakan dari prinsip suaka, dimana sebuah negara mengeluarkan diskresinya untuk memberikan izin menetap di wilayah mereka.<sup>52</sup>

Prinsip *non-refoulement* melarang bangsa-bangsa dari mengembalikan seseorang individu ke negara manapun dimana orang tersebut dapat menjadi objek penganiayaan.<sup>53</sup> Goodwin-Gill menjelaskan larangan tersebut sebagai berikut: *“No person in distress shall be returned to any country or rejected at any frontier if the effect of such measure would be to expose him or her to a threat to*

---

<sup>51</sup> UN General Assembly, *Resolution on Measure to Eliminate International Terrorism No. 52-165*, 1997.

<sup>52</sup> Guy S. Goodwin-Gill, *The Principle of Non-Refoulement & Its Standing and Scope in International Law*, Ontario (1993), hlm. 3

<sup>53</sup> Guy S. Goodwin-Gill dan Jane McAdam, *Op. Cit.*, hlm. 69

*life or liberty for reason of race, religion, national or ethnic origin, sosial group or political opinion, or would be otherwise inhumane.*"<sup>54</sup>

Michelle Foster menggambarkan prinsip *non-refoulement* sebagai "*the key protection in the refugee convention is non-refoulement, the obligation on the States not to return a refugee to place in which he will face the risk of being persecuted.*"<sup>55</sup> Selanjutnya, Vladislava Stoyanova menjelaskan prinsip *non-refoulement* maksudnya adalah negara-negara tidak boleh mengembalikan atau memulangkan orang asing ke wilayah dimana mereka dapat dijadikan korban penyiksaan, perbuatan yang tidak manusiawi atau dapat merendahkan martabatnya, atau ke tempat yang menimbulkan risiko atas kehidupan dan kebebasan mereka.<sup>56</sup>

Perkembangan pengertian prinsip *non-refoulement* disampaikan oleh Gregor Noll yang menyebutkan bahwa: "*non-refoulement is about being admitted to the State community, although in a minimalist form of non-removal. It could be described as a right to transgress an administratif border.*"<sup>57</sup> Sedangkan *International Organization for Migration* (IOM) mendefinisikan prinsip *non-refoulement* sebagai "*...principle of international refugee law that*

---

<sup>54</sup> Guy S. Goodwin-Gill, "Non-Refoulement and the New Asylum Seekers," *Virginia Journal of International Law*, vol. 26 (1986), hlm. 917

<sup>55</sup> Michelle Foster, "Protection Elsewhere: the Legal Implications of Requiring Refugees to Seek Protection in Another State," *Michigan Journal of International Law*, Vol. 28 (2007), hlm. 223.

<sup>56</sup> Vladislava Stoyanova, "the Principle of Non-Refoulement and the Right of Asylum-Seekers To Enter State Territory," *Interdisciplinary Journal of Human Rights Law*, Vol. 3.March (2008), hlm. 1.

<sup>57</sup> Gregor Noll.

*prohibits States from returning refugees in any manner whatsoever to countries or territories in which their lives or freedom may be threatened.*"<sup>58</sup>

Konsep dasar prinsip *non-refoulement* tercantum dalam Pasal 33 (1) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, yang berbunyi:<sup>59</sup>

*No Contracting State shall expel or return ('refouler') a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.* (Terjemahan bebas: Tidak ada Negara Pihak yang akan mengusir atau mengembalikan (refouler) pengungsi dengan cara apa pun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana hidup dan kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya.)

Ayat (2) Pasal ini mengatur tentang pengecualian-kecualian terhadap prinsip *non-refoulement*, yang akan kita bahas pada sub-bab selanjutnya. Penafsiran terhadap Ayat (1) dapat diuraikan dalam beberapa rumusan pertanyaan, sebagaimana yang dilakukan oleh beberapa ahli hukum internasional dalam memahami maksud dari sebuah klausula dalam perjanjian internasional, yaitu melalui pendekatan penafsiran kata atau kalimat yang terkandung dalam klausula tersebut.<sup>60</sup>

Menurut Jun Justinar, ketentuan Pasal 33 Konvensi 1951 mengandung tiga hal penting, yaitu:<sup>61</sup> *Pertama*, Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967 hanya mengikat negara-negara yang telah menjadi pihak konvensi tersebut.

---

<sup>58</sup> International Organization for Migration, "Glossary on Migration," *International Migration Law Series*, No. 25, 2nd Ed. (2011), hlm. 68.

<sup>59</sup> Article 33 of the *Convention Relating to the Status of Refugees*

<sup>60</sup> Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem, *Op. Cit.*, hlm. 108

<sup>61</sup> Jun Justinar, "Prinsip Non-Refoulement dan Penerapannya di Indonesia," *Opinio Juris*, Vol. 3 (2011), hlm. 18.; Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem., *Op. Cit.*, hlm. 20-21.

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

Sifat *non-derogable* prinsip *non-refoulement* ditegaskan kembali dalam Pasal VII ayat (1) Protokol 1967, yang berbunyi:

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

*Convention applies.* (Terjemahan bebas: Pada waktu akses, tiap Negara dapat membuat reservasi dengan tetap menghormati Pasal IV dari Protokol ini dan pelaksanaan yang sesuai dengan Pasal I Protokol ini dari suatu ketentuan Konvensi selain yang tercantum dalam Pasal-pasal 1, 2, 3, 4, 16(1) dan 33 Konvensi, dengan ketentuan bahwa dalam hal Negara Pihak pada Konvensi reservasi-reservasi yang dibuat berdasarkan Pasal ini tidak akan mencakup para pengungsi yang termasuk liputan berlakunya Konvensi.)

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

- i. *Pihak yang terikat dengan kewajiban non-refoulement (Contracting State)*  
Pertanyaan pertama yang harus dijawab adalah siapa saja yang terikat dengan kewajiban *non-refoulement* ini dan apakah yang menjadi batas wilayah kewajiban terhadap negara-negara tersebut. Adapun yang dimaksud dengan *contracting states* adalah negara-negara yang menjadi anggota Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi. Setelah munculnya Pasal I (1) Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, cakupan *states* juga termasuk negara-negara yang menjadi anggota Protokol tersebut, terlepas negara tersebut anggota Konvensi 1951 atau bukan.<sup>62</sup> Berdasarkan data terakhir dari website UNHCR, jumlah negara yang sudah menjadi anggota Konvensi 1951 sebanyak 145 negara, sedangkan negara anggota Protokol 1967 mencapai 146 negara.

Hal yang paling penting tentang penerapan prinsip *non-refoulement* ini adalah kewajiban tersebut tidak dapat direservasi oleh negara anggota Konvensi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 42 (1) Konvensi 1951. Lebih

---

<sup>62</sup> Sir Elihu Lauterpacht & Daniel Bethlehem, *Loc. Cit.*

jauh lagi, setiap jabatan pemerintahan yang bertindak atas nama negara terikat untuk menghormati prinsip *non-refoulement*. Begitu juga terhadap polisi maupun angkatan bersenjata yang sedang bertugas di perbatasan, bahkan hingga di luar wilayah negaranya namun berada di bawah penguasaan negara tersebut.<sup>63</sup>

Berdasarkan beberapa pasal dalam *Articles on States Responsibility*, yang diadopsi oleh *International Law Commission of the United Nations*,<sup>64</sup> tanggung jawab negara-negara anggota Konvensi 1951 diperluas terhadap:

1. *The conduct of an organ placed at the disposal of a State by another State if the organ is acting in the exercise of elements of the governmental authority of the State at whose disposal it is placed;*<sup>65</sup>
2. *The conduct of a person or group of persons in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, the State;*<sup>66</sup>
3. *The conduct of a person or group of persons in fact exercising elements of the governmental authority in the absence or default of the official authorities and in circumstances such as to call for the exercise of those elements of authority;*<sup>67</sup>
4. *Conduct which is not otherwise attributable to a State but which has nonetheless been acknowledged and adopted by the State as its own.*<sup>68</sup>

Perluasan ruang lingkup subjek yang terikat dengan prinsip *non-refoulement* ini sangat penting dalam menentukan penerapan prinsip tersebut

---

<sup>63</sup> The Refugees' Rights Forum, "the Principle of Non-Refoulement of a Person to a Place in which He is Expected to Suffer Danger to Life, Liberty, Persecution or Torture," *Policy Paper* (2008), hlm. 5.

<sup>64</sup> International Law Commission, *Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, 31 Mei 2001.

<sup>65</sup> Article 6, State Responsibility Articles

<sup>66</sup> *Ibid.*, Article 8

<sup>67</sup> *Ibid.*, Article 9

<sup>68</sup> *Ibid.*, Article 11

dalam situasi yang melibatkan perbuatan seseorang atau sebuah badan atas nama negara atau dalam menjalankan kewenangan pemerintahan pada bagian embarkasi, titik transit, zona internasional, dan lain tempat yang berpotensi menimbulkan masalah yurisdiksi wilayah. Contohnya adalah petugas keimigrasian atau perusahaan pengangkutan swasta yang bertindak atas nama negara berkewajiban untuk melaksanakan prinsip *non-refoulement* di wilayah mereka bertugas.<sup>69</sup>

Pertanyaan kedua yang perlu dibahas adalah apakah tanggung jawab negara anggota dibatasi hanya sebatas kasus-kasus yang terjadi di wilayah teritorial mereka saja atau lebih luas dari itu? Tanggung jawab negara anggota ternyata tidak terbatas terhadap perbuatan yang terjadi dalam wilayah teritorial mereka saja, melainkan juga bertanggung jawab terhadap perbuatan orang atau badan yang tunduk atau berada di bawah yurisdiksi negara tersebut (*subject to or within their jurisdiction*). Hal tersebut sesuai dengan aturan dalam perjanjian-perjanjian hak asasi manusia.<sup>70</sup> Masih terjadi perdebatan tentang jangkauan yurisdiksi negara anggota dalam menerapkan prinsip *non-refoulement* ini.

Beberapa negara berpendapat bahwa prinsip *non-refoulement* tidak mengikat mereka di luar wilayah teritorial, maksudnya negara tersebut atau petugas negara dapat mengembalikan pengungsi langsung ke negara persekusi selama pengungsi tersebut belum mencapai atau masuk ke wilayah

---

<sup>69</sup> Sir Elihu Lauterpacht & Daniel Bethlehem, *Op. Cit.*, hlm. 109-110

<sup>70</sup> Article 2 (1) International Covenant on Civil and Political Rights 1966 (ICCPR), Article 1 Optional Protocol to the ICCPR 1966, United Nation on General Assembly Resolution (UNGA) 2200A (XXI), Article 1 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950 (ECHR), dan Article 1 (1) American Convention on Human Rights 1969 (ACHR)

negara mereka.<sup>71</sup> Pendapat ini tentu tidak konsisten dengan tujuan sekaligus bertentangan nilai yang terkandung dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, serta hukum pengungsi internasional, pada umumnya. Hal yang paling fundamental dalam kewajiban prinsip *non-refoulement* adalah perlindungan terhadap jiwa dan kebebasan pengungsi, yang sangat mengharapkan keamanan dan keselamatan jiwa mereka, dimanapun mereka berada.<sup>72</sup>

Mengutip pendapat James C. Hathaway,<sup>73</sup> IOM menyebutkan bahwa prinsip *non-refoulement* “applies to the actions of States, wherever undertaken, whether at the land border, or in maritime zones, including the high seas.”<sup>74</sup> Konsep yurisdiksi tidak dibatasi pada jarak wilayah negara, tapi juga termasuk tempat dimana negara-negara tersebut bertindak atau dampak dari tindakannya tersebut di luar wilayah teritorialnya. Kewajiban untuk menjamin hak-hak individu dalam mencegah pemulangan muncul, “...whenever the State through its agents operating outside its territory exercises control and authority over an individual.”<sup>75</sup> Contohnya adalah seorang atau sekelompok orang sebagai pengungsi yang menumpang di kapal perang sebuah negara, berdasarkan prinsip *non-refoulement*, negara kapal tersebut harus melindungi pengungsi tersebut dari pemulangan ke wilayah

---

<sup>71</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, “UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement,” 1997 <<http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>> [diakses 28 September 2016].

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> James C. Hathaway, “Refugee and Asylum,” in *Foundations of International Migration Law*, ed. oleh B. Opekin, Perruchoud, dan Redpath-Cross, Cambridge: Cambridge University Press, (2012), hlm. 193.

<sup>74</sup> International Organization for Migration, “the Principle of Non-Refoulement,” *International Migration Law: Information Note*, hlm. 4.

<sup>75</sup> *Ibid.*

atau negara dimana pengungsi tersebut akan menghadapi risiko pelanggaran terhadap hak-hak mereka.

Pada dasarnya, terhadap kasus orang-orang atau pengungsi yang diselamatkan di laut lepas, mereka akan berada di bawah yurisdiksi negara bendera kapal, yang secara hukum tidak memiliki kewajiban untuk memberikan suaka atau status pengungsi kepada orang-orang tersebut. Namun secara praktik, negara-negara pantai memiliki kewajiban moral untuk menerima sementara pengungsi di negara mereka. Dari sini dapat dilihat perbedaan antara kewajiban *non-refoulement* dengan kewajiban memberikan hak-hak fundamental kepada pengungsi sebagaimana diatur oleh hukum internasional.<sup>76</sup> Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa penerapan prinsip *non-refoulement* menjangkau sampai ke luar wilayah negara (*extraterritorial*).

Ada beberapa faktor yang dapat dijadikan rujukan,<sup>77</sup> yaitu: *Pertama*, klausula Konvensi 1951 tidak membatasi penerapan prinsip *non-refoulement* pada suatu wilayah tertentu saja. Ketidakhadiran pembatasan tersebut, dapat diasumsikan bahwa Pasal 33 diterapkan dimana saja negara anggota melaksanakan yurisdiksi negaranya terhadap pencari suaka atau pengungsi; *Kedua*, Pasal 33 (1) menyebutkan bahwa “*a refugee shall not be returned in any manner whatsoever*”. Hal ini menggambarkan keluasan rumusan akan tindakan yang harus dilakukan dalam mencegah terjadinya pemulangan atau *refouler* terhadap pengungsi, dengan tidak membatasi wilayah teritorial

---

<sup>76</sup> Richard Barnes, “Refugee Law at Sea,” *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 53 (2004), hlm. 67.

<sup>77</sup> Killian S. O’Brien, “Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem,” *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 3.No. 2 (2011), hlm. 728-729.

negara anggota saja; *Ketiga*, berdasarkan tujuan perlindungan hak asasi manusia (HAM) dan jaminan terhadap hak-hak fundamental, maka penerapan prinsip *non-refoulement* harus dimungkinkan seluas mungkin.

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

Perbuatan yang dilarang oleh Pasal 33 (1) adalah *to expel* atau *to return*. Prinsip *non-refoulement* melarang negara untuk mengirim kembali seseorang ke negara dimana orang tersebut akan menghadapi penganiayaan atau penyiksaan yang bertentangan dengan kemanusiaan, namun tidak secara tegas mewajibkan negara untuk menerima pengungsi masuk ke wilayah mereka. Berdasarkan penafsiran terhadap tujuan prinsip *non-refoulement*, menjadi logis bagi negara untuk berkewajiban mengizinkan pengungsi untuk masuk dan tinggal sementara waktu di wilayah negara tersebut, selama ancaman tersebut masih terjadi di wilayah asalnya.<sup>78</sup> Namun demikian, dalam beberapa kondisi memungkinkan untuk melakukan solusi alternatif seperti memindahkan pengungsi ke negara ketiga yang aman bagi pengungsi, atau tempat aman lainnya yang berada di luar wilayah teritorial negara tersebut, seperti kedutaan ataupun pusat pengungsian regional. Apabila solusi alternatif ini tidak dapat dilakukan, maka menjadi kewajiban negara anggota untuk menerima pengungsi tersebut dalam wilayah negaranya, setidaknya untuk sementara waktu.<sup>79</sup>

Kalimat *in any manner whatsoever* menunjukkan bahwa yang dilarang adalah setiap perbuatan *expel* atau *return/refouler*, dalam bentuk dan nama

---

<sup>78</sup> Kees Wouters, *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*, Antwerp: Oxford Portland, (2009), hlm. 569

<sup>79</sup> Committee Against Torture (CAT), *Aemei v. Switzerland*, No. 34/199, hlm. 11.

apapun, yang bertujuan memindahkan atau menolak, yang dapat menempatkan seseorang dalam risiko. Penjelasan formil terhadap bentuk tindakan tersebut tidak dipermasalahkan, baik dalam bentuk pengusiran (*expulsion*), deportasi (*deportation*), pemulangan (*return/refouler*), ataupun penolakan (*rejection*). Prinsip ini melarang pengusiran pengungsi dari yurisdiksi negara anggota dan melarang pemulangan pengungsi ke wilayah dimana kehidupan atau kebebasan mereka terancam. Kata '*return*' lebih menunjukkan tempat dimana pengungsi akan dipulangkan, sedangkan kata '*expel*' menunjukkan pada perlakuan terhadap pengungsi di wilayah negara tersebut karena tidak bisa dilakukan pengusiran tanpa berada di wilayah sebuah negara terlebih dahulu.<sup>80</sup>

Beberapa ahli menyarankan agar prinsip *non-refoulement* tidak diterapkan pada kasus ekstradisi (*extradition*) atau bagi seseorang yang tidak memiliki hak masuk di perbatasasn (*non-admittance at the frontier*). Hal tersebut disampaikan selama proses penyusunan rancangan Konvensi 1951, khususnya Pasal 33.<sup>81</sup>

Ekstradisi tidak dapat dikecualikan dari maksud Pasal 33 karena isi pasal tersebut sudah sangat jelas dan tegas. Kalimat '*in any manner whatsoever*' menegaskan bahwa tidak ada celah untuk membatasi berlakunya prinsip *non-refoulement* ini, bahkan dalam Ayat (2) yang merupakan pengecualian dari penerapan prinsip *non-refoulement* juga tidak disebutkan pengecualian terhadap ekstradisi.<sup>82</sup> Namun demikian, pembatasan dapat dilakukan

---

<sup>80</sup> Guy S. Goodwin-Gill, *Op. Cit.*, 1993, hlm. 5.

<sup>81</sup> *the Discussion in the Refugee Convention 1951: the Travaux Preparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, Cambridge: Cambridge University Press, (1995), hlm. 341-342.

<sup>82</sup> Sir Elihu Lauterpacht & Daniel Bethlehem, *Op. Cit.*, hlm. 112.

terhadap kasus-kasus ekstradisi tertentu. Misalnya, seseorang sebagai tersangka kejahatan (non-politik) berat sudah tentu tidak akan mendapatkan keuntungan sebagai seorang pengungsi. Sedangkan seseorang yang terlibat dalam sebuah kasus kriminal (non-politik) ringan mungkin saja untuk diberikan suaka, tanpa harus memberikan status sebagai pengungsi.<sup>83</sup>

Pengecualian lain yang disarankan oleh negara-negara adalah penolakan di daerah perbatasan bagi yang tidak memiliki hak masuk (*rejection at the frontier*). Walaupun Konvensi 1951 dan hukum internasional pada umumnya tidak mewajibkan pemberian suaka pada seseorang yang ditolak masuk perbatasan karena tidak memiliki dokumen resmi, bukan berarti negara-negara bebas menolak seseorang di perbatasan tanpa alasan yang kuat, sedangkan orang tersebut sedang menghadapi risiko persekusi.<sup>84</sup> Artinya, walaupun negara tersebut tidak dapat memberikan suaka terhadap pengungsi tersebut, setidaknya tidak melakukan pemulangan ke wilayah persekusi. Negara tersebut dapat ikut dalam memindahkan pengungsi tersebut ke negara ketiga yang aman atau solusi lain, seperti memberikan perlindungan atau tempat pengungsian sementara waktu.<sup>85</sup>

Dari pendapat di atas, jelas terlihat bahwa ekstradisi dan penolakan di perbatasan tidak dapat dijadikan alasan sebuah negara untuk melakukan tidak menerapkan prinsip *non-refoulement*, karena prinsip *non-refoulement*

---

<sup>83</sup> Guy S. Goodwin-Gill, *Op. Cit.*, 1993, hlm. 91

<sup>84</sup> Sir Elihu Lauterpacht & Daniel Bethlehem, *Op. Cit.*, hlm. 113

<sup>85</sup> Executive Committee, *Conclusion No. 15 (XXX)*, 1979, paragraph (b). Executive Committee membuat catatan: "*it is the humanitarian obligation of all coastal States to allow vessels in distress to seek haven in their waters and to grant asylum, or at least temporary refuge, to persons on board wishing to seek asylum.*"

tidak sama dengan pemenuhan hak-hak fundamental dan perlindungan HAM, sebagaimana yang diatur dalam hukum internasional secara umum.

iii. *Pihak-pihak yang dilindungi (refugee)*

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

Penafsiran kata pengungsi tidak terbatas pada pengungsi yang telah mendapatkan pengakuan status secara formal, karena Pasal 33 tidak membatasi pengertian pengungsi sebagai pengungsi yang sudah mendapatkan status secara formal, melainkan juga termasuk pengungsi secara umum. Divisi perlindungan internasional berdasarkan permintaan

Komite Eksekutif Panduan Pemerintahan mengeluarkan sebuah *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*.<sup>86</sup>

Buku panduan ini menjelaskan:

*A person is a refugee within the meaning of the 1951 Convention as soon as he fulfils the criteria contained in the definition. This would necessarily occur prior to the time at which his refugee status is formally determined, Recognition of his refugee status does not therefore make him a refugee but declares him to be one. He does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee.*<sup>87</sup>

Berdasarkan Konvensi 1951, ada beberapa kriteria yang dapat dijadikan standard untuk menentukan status pengungsi, yaitu:<sup>88</sup>

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

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

---

<sup>86</sup> UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention* (Jenewa, 2001). hlm. 16.

<sup>87</sup> UNHCR, "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status," *Revisi*, 1992, paragraph 28.

<sup>88</sup> James C. Hathaway, "Refugees and Asylum," in *Foundations of International Migration Law*, ed. oleh B. Opeskin, R. Perruchoud, dan J. Redpath-Cross (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), hlm. 183.

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

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

*as in the case of all requests for the determination of refugee status or the grant of asylum, the applicant should be given a complete personal interview by a fully qualified official and, whenever possible, by an official of the authority competent to determine refugee status.<sup>89</sup>*

Namun demikian, penilaian terhadap kasus per kasus tidak harus mengurangi kewajiban untuk menerapkan prinsip *non-refoulement* terhadap gelombang massa yang akan masuk (*mass influx*) ke wilayah negara tersebut. Hal tersebut telah disampaikan oleh *Executive Committee* dalam *Conclusion No. 22 (XXXII) Tahun 1981*, yaitu:<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> *Executive Committee, Conclusion No. 30 (XXXIV), 1983, paragraph (e)(i)*

<sup>90</sup> *Executive Committee, Conclusion No. 22 (XXXII), 1981, Paragraph 2-3 UNHCR, Conclusion Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees, 2009.*

1. *Asylum seekers forming part of such large-scale influx situations are often confronted with difficulties in finding durable solutions by way of voluntary repatriation, local settlement or resettlement in a third country. Large-scale influxes frequently create serious problems for States, with the result that certain States, although committed to obtaining durable solutions, have only found it possible to admit asylum-seekers without undertaking at the time of admission to provide permanent settlement of such persons within their borders.*
2. *It is therefore imperative to ensure that asylum-seekers are fully protected in large-scale influx situations, to reaffirm the basic minimum standards for their treatment pending arrangements for a durable solution, and to establish effective arrangements in the context of international solidarity and burden-sharing for assisting countries which receive large numbers of asylum-seekers.*

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

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

*The enjoyment of Covenant rights is not limited to citizens of States Parties but must also be available to all individuals, regardless of nationality or statelessness, such as asylum seekers, refugees, migrant workers and other persons, who may find themselves in the territory or subject to the jurisdiction of the State Party.<sup>91</sup>*

---

<sup>91</sup> UN CCPR, "the Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant," *General Comment No. 31*, U.N. Doc.CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), hlm. 10.

Prinsip *non-refoulement* memberikan perlindungan dari pelanggaran hak-hak asasi manusia juga berlaku terhadap setiap orang atau individu yang berada di bawah yurisdiksi negara anggota, termasuk migran secara umum, terlepas dari statusnya sebagai pengungsi atau bukan, sudah memasuki wilayah sebuah negara atau belum.<sup>92</sup> Penerapan perlindungan prinsip *non-refoulement* terhadap pengungsi tidak bergantung pada kesanggupan negara untuk memberikan status pengungsi atau tidak. Hal tersebut telah diputuskan dalam beberapa kasus terkait tidak diterapkannya prinsip *non-refoulement* oleh beberapa negara.<sup>93</sup> IOM membedakan pengertian orang-orang yang melakukan migrasi atau perpindahan dalam tiga kategori, yaitu:

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

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

<sup>92</sup> International Organization for Migration, "the Principle of Non-Refoulement." *Op. Cit.*, hlm. 3

<sup>93</sup> European Court of Human Rights (ECtHR), *Ahmed v. Austria*, No. 25964/, hlm. 42-47; Committee Against Torture (CAT), *Mutombo v. Switzerland*, No. 13/199, hlm. 2-9; Center for Civil and Political Rights (CCPR), *Hamida v. Canada*, 2010, No. 1544/2, hlm. 8-9.

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

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

Penafsiran terhadap kalimat *to the frontiers of territories* tidak hanya merujuk pada tempat tinggal atau negara asal (*country of origin*) pengungsi atau pencari suaka.<sup>94</sup> Penggunaan kata *territories* (wilayah) dalam arti jamak menunjukkan lebih dari satu jenis wilayah. Ini menunjukkan bahwa pemulangan di perbatasan dilarang terhadap setiap wilayah, dimana pengungsi tersebut berisiko menghadapi persekusi, baik di negara asalnya maupun di wilayah lain tempat pengungsi tersebut berada sebelumnya. Contohnya seseorang berwarga negara Indonesia (WNI) yang sedang bermukim di Sudan, kemudian mendapatkan persekusi disana, maka WNI tidak boleh dipulangkan kembali ke Sudan oleh negara anggota.

Hal yang perlu dicatat adalah penggunaan kata *territories* (wilayah) tidak sama dengan kata *countries* atau *states* (negara).<sup>95</sup> Hal ini menegaskan bahwa status hukum dari tempat bukanlah permasalahan yang relevan untuk

<sup>94</sup> Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem. *Op. Cit.*, hlm. 121

<sup>95</sup> *Ibid.* hlm. 122

dibahas. Hal yang paling penting adalah tempat tersebut menimbulkan risiko bagi pengungsi atau tidak. Selain melarang pemulangan ke wilayah negara asal, prinsip *non-refoulement* juga melarang pemindahan pengungsi ke negara ketiga, yang patut diduga, akan memulangkan mereka ke negara asalnya. Proses ini dikenal dengan istilah *indirect refoulement*. *Human Rights Committee* telah menyatakan bahwa:

*Obligation not to extradite, deport, expel or otherwise remove a person from their territory, where there are substantial grounds for believing that there is a real risk of irreparable harm [...] either in the country to which removal is to be effected or in any country to which the person may subsequently be removed.*<sup>96</sup>

Beberapa organisasi internasional juga berpendapat bahwa larangan pemulangan juga berlaku kepada negara yang pemerintahannya dapat mengusir, memulangkan, atau mengekstradisi pengungsi ke wilayah persekusi.<sup>97</sup> Intinya, pengungsi dapat dikirimkan ke negara ketiga sebagai solusi alternatif, namun dengan pertimbangan bahwa negara ketiga tersebut aman bagi jiwa dan kebebasan mereka. Pasal 33 (1) harus ditafsirkan bahwa pelarangan pengusiran, pemulangan ataupun pemindahan pengungsi perlu dilakukan terhadap wilayah atau negara dimana pengungsi berisiko persekusi secara langsung (*direct refoulement*) ataupun ke wilayah atau negara yang berpeluang untuk melakukan pengusiran, pemulangan, atau pemindahan ke negara berisiko persekusi (*indirect refoulement*).

---

<sup>96</sup> UN CCPR. *Op. Cit.*, hlm. 12

<sup>97</sup> Committee Against Torture (CAT), *General Comment No. 1: Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22 (Refoulement and Communications)*, A/53/44, Annex IX, 1997; Committee Against Torture (CAT), *S.M.R. dan M.M.R. v. Sweden*, 1999, No. 103/19, hlm. 9.

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

Prinsip *non-refoulement* diwajibkan karena kondisi pengungsi yang menghadapi ancaman terhadap jiwa dan kebebasannya. Standard untuk menetapkan prinsip *non-refoulement* bergantung pada ancaman atas hak-hak pengungsi tersebut yang akan dilanggar apabila pengungsi tersebut dipulangkan ke negara asal atau diusir dari negara penerima. Pengungsi tersebut harus memiliki ketakutan yang beralasan kuat akan terjadinya persekusi.<sup>98</sup> Kalimat '*where his life or freedom would be threatened*' (dimana hidup atau kebebasannya terancam) dalam Pasal 33 (1) harus dibaca sebagai tempat dimana pengungsi memiliki '*well-founded fear of being persecuted*' (ketakutan yang beralasan terhadap persekusi).<sup>99</sup>

*Executive Committee* juga menetapkan standard untuk menilai jaminan terhadap keamanan fisik pengungsi dan perlindungan dari bahaya penyiksaan.<sup>100</sup> Perkembangan dalam bidang hukum HAM ikut memperluas pengertian tentang ancaman yang dihadapi pengungsi. Larangan pemulangan dilakukan apabila terdapat risiko nyata (*real risk*) penyiksaan, kekejaman, perbuatan tidak manusiawi atau merendahkan martabat, atau penghukuman (*real risk of torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*).

---

<sup>98</sup> International Organization for Migration, "the Principle of Non-Refoulement." *Op. Cit.*, hlm. 3

<sup>99</sup> Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem., *Op. Cit.*, hlm. 123

<sup>100</sup> Executive Committee, *Conclusion No. 29 (XXXIV)*, 1983, hal. para. (b); Executive Committee, *Conclusion No. 79 (XLVII)*, 1996; Executive Committee, *Conclusion No. 81 (XLVIII)*, 1997.

*The Human Rights Committee* menggunakan standard 'real risk' ini sebagai penilaian akan adanya ancaman terhadap pengungsi.<sup>101</sup> Ancaman risiko tersebut menjadi dasar diwajibkannya prinsip *non-refoulement*. Unsur obyektif dalam pengertian pengungsi dapat dikutip dari komentar UNHCR, yang berbunyi:

*In general, the applicant's fear should be considered well-founded if he can establish, to a reasonable degree, that this continued stay in his country of origin has become intolerable to him for the reasons stated in the definition, or would for the same reasons be intolerable if he returned there.*<sup>102</sup>

Penentuan adanya risiko nyata pelanggaran HAM juga dapat dipertimbangkan dari pernyataan-pernyataan tentang keadaan nyata di negara tersebut, laporan-laporan dari *Non-Governmental Organization* (NGO) maupun *International Organization* (IO), Laporan Forensik Kesehatan, dan kisah-kisah personal orang-orang yang pernah berada di negara tersebut.<sup>103</sup> Standar risiko nyata ini harus dilihat dari perspektif HAM negara penerima dan pandangan personal seseorang berdasarkan lingkungannya.<sup>104</sup>

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

---

<sup>101</sup> Center for Civil and Political Rights (CCPR), *A.R.J. v. Australia*, 1997, No. 692/19, hlm. 6; Center for Civil and Political Rights (CCPR), *G.T. v. Australia*, 1997, No. 706119, hlm. 8.

<sup>102</sup> UNHCR, "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status." *Op. Cit.*, para. 42.

<sup>103</sup> Center for Civil and Political Rights (CCPR), No. 1544/2. *Op. Cit.*, hlm. 8

<sup>104</sup> European Court of Human Rights (ECtHR), *Omar Othman v. the United Kingdom*, 2012, No. 8139/0, hlm. 187.

kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pendapat politik.

### 3. Ruang Lingkup dan Pengecualian Prinsip *Non-Refoulement*

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

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

Pengecualian prinsip *non-refoulement* dibatasi dalam konteks individu, dan apakah dia benar-benar menghadapi risiko nyata akan dipertimbangkan oleh otoritas negara setempat. Kalimat '*reasonable grounds*' ditafsirkan oleh salah seorang perwakilan pada Konvensi 1951 yang mengizinkan negara anggota untuk menentukan apakah orang tersebut memiliki landasan yang cukup sebagai pengungsi yang berbahaya dan apakah bahaya tersebut sebanding dengan pemulangannya ke negara asalnya.<sup>105</sup> Pasal 33 (2) tidak mengidentifikasi jenis atau bentuk perbuatan

---

<sup>105</sup> UN doc. A/CONF.2/SR.16, (1951), para. 8

yang dapat mengganggu keamanan nasional (*national security*) dan memberikan peluang kepada negara penerima untuk menafsirkannya.<sup>106</sup>

Pengecualian terhadap penerapan prinsip *non-refoulement* ini menimbulkan kontroversi. Konvensi 1951 disusun oleh Committee Ad hoc yang disidangkan oleh the United Nations Economic and Sosial Council (UN-ESCOR) pada tahun 1949.<sup>107</sup> Ketika Komite bersidang pada tahun 1950 dan merumuskan rancangan Konvensi, prinsip *non-refoulement* dianggap sebagai prinsip yang fundamental sehingga tidak diberikan pengecualian penerapannya. Perwakilan Amerika Serikat menegaskan:

*whatever the case might be...he must not be turned back... No consideration of public order should be allowed to overrule that guarantee, for if the State concerned wished to get rid of the refugee at all costs, it could send him to another country or place him in an internment camp.*<sup>108</sup>

Beberapa pertimbangan kemudian memasukkan Pasal 33 (2) dengan penafsiran yang sangat sempit. Pasal 33 (2) dapat ditafsirkan bahwa seorang pengungsi dapat dipulangkan (*refouler*) atas dua alasan, yaitu: *pertama*, dalam kasus yang mengancam keamanan nasional (*national security*) negara penerima; *kedua*, dalam kasus sifat kejahatan yang dilakukan dan menimbulkan bahaya bagi masyarakat setempat (*danger to the community*).<sup>109</sup>

Pengecualian karena kehadiran pengungsi atau pencari suaka di suatu negara dapat menjadi ancaman bagi keamanan nasional (*national security*) merupakan

---

<sup>106</sup> Alice Farmer, "Non-Refoulement and Jus Cogens: Limiting Anti-Terror Measures That Threaten Refugee Protection," *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 23.1 (2008), hlm. 9.

<sup>107</sup> Economic and Social Council (ESCOR), *Resolution 248B (IX) UN. Doc. E/1553*, hlm. 60; Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem, *Op. Cit.*, hlm. 98-99; Guy S. Goodwin-Gill dan Jane McAdam., *Op. Cit.*, hlm. 119-120

<sup>108</sup> Committee Ad Hoc, "Statelessness and Related Problems," in *Summary Record of the Twentieth Meeting UN. Doc. E/AC.32/SR.20*, para. 60.

<sup>109</sup> UNHCR, "UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement."

rumusan yang memiliki makna yang sangat luas. Penafsiran tentang ancaman bagi keamanan nasional merupakan kewenangan pemerintah setempat sebagai pemegang kedaulatan negara. Namun indikator yang paling penting adalah harus terdapat temuan atau bukti secara individu bahwa pengungsi tersebut menimbulkan atau akan menimbulkan bahaya bagi negara penerima, dimana bahaya tersebut harus sangat serius dan harus mengancam keamanan nasional negara penerima.<sup>110</sup> Penilaian tentang adanya ancaman bagi keamanan nasional oleh negara setempat harus dilakukan secara kasus per kasus, dan harus didasari oleh itikad baik (*good faith*).<sup>111</sup> Bagi Indonesia, keamanan tidak hanya dalam konteks keamanan internal suatu negara, namun juga dalam sistem keamanan pangan, kesehatan, keuangan, dan perdagangan.<sup>112</sup>

Klausula pengecualian tentang kehadiran pengungsi atau pencari suaka yang telah melakukan kejahatan yang serius sehingga keberadaan mereka di suatu negara telah membahayakan masyarakat dan menimbulkan gangguan bagi ketertiban umum (*public order*), harus diyakinkan dengan sebuah putusan final bahwa orang tersebut telah melakukan kejahatan berat.<sup>113</sup> Selain itu, bukan hanya disyaratkan pengungsi tersebut telah melakukan kejahatan berat, namun juga harus dapat dibuktikan bahwa pengungsi tersebut menimbulkan dampak yang berbahaya bagi masyarakat setempat, baik pada saat itu maupun di masa yang akan datang.<sup>114</sup>

---

<sup>110</sup> Atle Grahl-Madsen, "Commentary on the Refugee Convention 1951," in *Commentary to Article 33* (UNHCR, 1997), hlm. 327; Paul Weis, "Commentary on the Refugee Convention 1951," in *Commentary to Article 33* (UNHCR, 1997), hlm. 343.

<sup>111</sup> *Ibid.*, hlm. 233.

<sup>112</sup> Jun Justinar, *Op. Cit.*, hlm. 21.; Judith Ann Tickner, "Revisioning Security," in *International Relations Theory Today*, ed. oleh Ken Booth dan Steve Smith (London, 1994), hlm. 180.

<sup>113</sup> Sigit Riyanto, hlm. 447.

<sup>114</sup> Atle Grahl-Madsen, *Op. Cit.*, hlm. 233.

Ancaman dapat bersifat terencana maupun residual. Ancaman terencana dapat berupa subversi, yaitu menggulingkan pemerintahan yang sah dan sedang berkuasa, pemberontakan dalam negeri maupun infiltrasi atau penyusupan, sabotase dan invasi ke wilayah negara lain. Sedangkan ancaman residual adalah berbagai keadaan dalam masyarakat yang merupakan kerawanan ekonomi, sosial, dan politik yang apabila tidak ditangani secara tuntas pada waktunya, akan memicu kerusuhan yang dapat dipergunakan oleh unsur-unsur subversi atau pemberontakan untuk kepentingannya.<sup>115</sup>

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

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

Pasal 1D Konvensi 1951, berbunyi:

*This convention shall not apply to persons who are at present receiving from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance. When such protection or assistance has ceased for any*

---

<sup>115</sup> Judith Ann Tickner., hlm. *Loc. Cit.*; Sjaafroedin Bahar, *Pendidikan Pendahuluan Bela Negara Tahap Lanjutan* (Jakarta: Intermedia, 1997)., hlm. 68.

*reason, without the position of such persons being definitively settled in accordance with the relevant resolutions adopted by the General Assembly of the United Nations, these persons shall ipso facto be entitled to the benefits of this Convention.*

Pasal 1E Konvensi 1951 menyebutkan bahwa, "this convention shall not apply to a person who is recognized by the competent authorities of the country in which he has taken residence as having the rights and obligations which are attached to the possession of the nationality of that country." Pengecualian pada Pasal 33 (2) sebenarnya tumpang tindih dengan pengaturan Pasal 1F Konvensi 1951, yang berbunyi:

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

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

Terjemahan bebas:

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

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

Pasal 1F (b) menetapkan bahwa Konvensi 1951 tidak dapat diterapkan kepada siapa saja yang telah melakukan kejahatan non-politik yang serius di luar negara sebelum orang tersebut diterima sebagai pengungsi di negara tersebut. Sebaliknya Pasal 33 (2) menyebutkan prinsip *non-refoulement* tidak dapat diminta oleh seorang pengungsi yang telah melakukan kejahatan serius tertentu, yang menimbulkan bahaya bagi masyarakat di negara yang ditempatinya. Maksudnya, Pasal 1F (b) menunjukkan kejahatan yang dilakukan di luar wilayah negara sebelum penerimaan, sedangkan Pasal 33 (2) tidak menjelaskan kapan dan dimana kejahatan tersebut dilakukan, melainkan hanya menyebutkan dampaknya terhadap masyarakat setempat. Pasal 1F mensyaratkan alasan yang serius untuk mempertimbangkan seseorang telah melakukan tindakan jahat, sedangkan Pasal 33 (2) hanya mensyaratkan dasar yang logis (*reasonable grounds*) untuk menilai seorang pengungsi berbahaya terhadap keamanan nasional atau tidak.<sup>116</sup>

Seseorang yang telah melakukan satu atau beberapa kejahatan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip-prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dapat juga dikategorikan berbahaya terhadap keamanan negara pengungsian dan menjadi pengecualian dalam menerapkan prinsip *non-refoulement*. Beberapa pengamat juga mulai memasukkan tindakan terorisme sebagai pengecualian prinsip ini.<sup>117</sup>

Asas proporsionalitas perlu dilakukan dalam memutuskan untuk memulangkan seseorang yang dianggap masuk dalam kategori pengecualian

---

<sup>116</sup> Alice Farmer, *Op. Cit.*, hlm. 11

<sup>117</sup> Sekretaris Jenderal PBB, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism*, UN. Doc. A/62/263, 2007., para. 65

perlindungan prinsip *non-refoulement*. Paul Weis menyampaikan tentang asas proporsionalitas dalam perumusan rancangan Konvensi 1951 sebagai berikut:

*The principle of proportionality has to be observed, that is, in the words of the UK representative at the Conference, whether the danger entailed to the refugee by expulsion or return outweighs the menace to public security that would arise if he were permitted to stay.*<sup>118</sup>

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

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

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

Alasan-alasan pada klausula pengecualian ini dapat saja digunakan oleh negara-negara untuk melakukan pemulangan. Namun yang perlu ditegaskan adalah, klausula pengecualian terhadap penerapan prinsip *non-refoulement* ini, tidak serta

---

<sup>118</sup> Paul Weis, "Commentary on the Refugee Convention 1951.", *Op. Cit.*, hlm. 342

merta membuat negara berhak untuk mengembalikan orang-orang yang dikecualikan tersebut ke negara yang mengancam keselamatan jiwa dan kebebasannya.<sup>119</sup> Tindakan yang dapat dilakukan oleh suatu negara terhadap pengungsi atau pencari suaka yang tersebut dalam klausula pengecualian adalah melakukan pengusiran (*expulsion*) dari wilayah negara tersebut.<sup>120</sup>

Pengusiran terhadap orang-orang yang termasuk dalam klausula pengecualian di atas, dapat dilakukan dengan memperhatikan beberapa hal, yaitu: *Pertama*, keputusan suatu negara untuk melakukan tindakan pengusiran terhadap pengungsi atau pencari suaka dari wilayahnya tersebut bersifat kasuistik dan didasarkan pada suatu pertimbangan dan proses hukum yang ketat dan dapat dipertanggungjawabkan.<sup>121</sup> Proses hukum yang ketat dan dapat dipertanggungjawabkan untuk sampai pada suatu keputusan untuk melakukan tindakan pengusiran harus disertai juga dengan penghormatan terhadap prinsip-prinsip umum hukum hak asasi manusia.<sup>122</sup> *Kedua*, dalam melakukan tindakan pengusiran tersebut, suatu negara harus mengusahakan bahwa pengungsi atau pencari suaka yang diwajibkan keluar dari wilayahnya tersebut dapat diterima di negara ketiga yang aman.<sup>123</sup>

Arus pengungsi dalam jumlah besar dapat dimaklumi akan dapat membebankan perekonomian, mengubah keseimbangan etnis, menjadi sumber konflik, yang bahkan dapat mengakibatkan kekacauan politik tingkat lokal maupun

---

<sup>119</sup> Guy S. Goodwin-Gill dan Jane McAdam., *Op. Cit.*, hlm. 139-140.

<sup>120</sup> Sigit Riyanto., hlm. 446.

<sup>121</sup> *Ibid.*, hlm. 447.

<sup>122</sup> Sir Elihu Lauterpacht dan Daniel Bethlehem, "United Nations High Commissioner for Refugees," 2001 <<https://doi.org/10.1002/9781444351071.wbeghm557>>, *Op. Cit.*, hlm. 89; Guy S. Goodwin-Gill dan Jane McAdam., *Loc. Cit.*

<sup>123</sup> Sigit Riyanto.

nasional di suatu negara. Suatu negara berada dalam keadaan aman selama bangsa itu tidak dapat dipaksa untuk mengorbankan nilai-nilai yang dianggap penting dan jika dapat menghindari perang.<sup>124</sup>

#### **4. Prinsip *Non-Refoulement* Menurut Hukum Internasional**

Instrumen hukum pengaturan prinsip *non-refoulement* dalam hukum internasional merujuk kepada Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi. Sejarah asal mula Konvensi 1951 dimulai dari tahun 1949, dimana *the United Nations Economic and Social Council* (ECOSOC) memutuskan membentuk Komite *Ad Hoc* untuk mempersiapkan konvensi sekaligus rancangan konvensi yang berkaitan dengan status internasional pengungsi dan orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan (*stateless persons*).<sup>125</sup> Setelah melakukan dua kali pertemuan di New York pada bulan Januari-Februari dan Agustus 1950, Komite *Ad Hoc* tentang *Stateless Persons and Related Problems* memutuskan untuk fokus pada permasalahan pengungsi dan menyerahkan rancangan konvensinya.<sup>126</sup>

Pada bulan Agustus 1950, ECOSOC mengembalikan rancangan kepada Komite *Ad Hoc* yang telah dipertimbangkan oleh Majelis Umum, untuk ditelaah lebih lanjut dan difinalisasi Pembukaan (*Preamble*) dan definisi pengungsi.<sup>127</sup> Akhirnya, pada bulan Desember 1950, Majelis Umum memutuskan bersidang untuk menyelesaikan rancangan Konvensi tentang Status Pengungsi.<sup>128</sup> Konferensi ini kemudian

---

<sup>124</sup> Sjaafroedin Bahar., *Loc. Cit.*

<sup>125</sup> United Nations Economic and Social Council (ECOSOC).

<sup>126</sup> United Nations, *Report of the Ad Hoc Committee: UN doc. E/1618, Annex III.*

<sup>127</sup> United Nations General Assembly (UNGA), *Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, UN Resolution No. 429 (V).*

<sup>128</sup> United Nations General Assembly (UNGA), *Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, UN Resolution No. 429 (V). Second Session: UN Doc. E/1850*

mengadopsi Konvensi tentang Status Pengungsi pada tanggal 28 Juli 1951, dan mulai berlaku sejak tanggal 22 April 1954.<sup>129</sup>

Hal yang penting lainnya terkait prinsip *non-refoulement* adalah dikeluarkannya Protokol 1967 yang memperluas pemberlakuan prinsip *non-refoulement* dalam hal waktu dan lokasi geografis yang diatur dalam Konvensi 1951. Artinya, dengan adanya Protokol 1967, prinsip *non-refoulement* berlaku terhadap semua pengungsi, bukan hanya pengungsi sebelum tanggal 1 Januari 1951, begitu juga dengan lokasi geografis yang sudah tidak dibatasi lagi.<sup>130</sup>

Protokol 1967 lahir karena pertimbangan terhadap perkembangan situasi pengungsi dan keterbatasan ruang lingkup berlakunya Konvensi 1951. Sebuah pertemuan yang membahas tentang aspek-aspek hukum permasalahan pengungsi dilaksanakan di Bellagio, Italia, pada bulan April 1965.<sup>131</sup> Hasil pertemuan ini adalah persetujuan antara sesama peserta bahwa Konvensi 1951 harus diadaptasikan untuk memenuhi kebutuhan pengungsi terkini, serta menguatkan posisi Konvensi dalam menyelesaikan permasalahan pengungsian internasional.

Protokol 1967 tidak memiliki pengaruh secara praktis terhadap penafsiran prinsip *non-refoulement* yang berlaku melewati batas teritorial negara anggota. Protokol 1967 hanya memperluas pengertian pengungsi secara geografis dan batasan waktu. Perubahan ini memberikan perlindungan terhadap pengungsi dan ruang lingkup subjek prinsip *non-refoulement* yang lebih luas. Protokol 1967 memperluas

---

<sup>129</sup> United Nations General Assembly (UNGA), *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*.

<sup>130</sup> UN General Assembly, "Protocol relating to the Status of Refugees."

<sup>131</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, "Colloquium on the Legal Aspects of Refugee Problems No. A/AC.96/INF.40," in *Note by the High Commissioner*.

hak pengungsi kepada orang-orang yang meninggalkan persekusi setelah 1951 dan menghilangkan batasan geografis berlakunya terhadap pengungsi di Eropa saja.<sup>132</sup>

Jumlah negara peserta Konvensi 1951 dan Protokol 1967 semakin hari semakin bertambah. Berdasarkan data per April 2015, total jumlah negara anggota yang menandatangani Konvensi 1951 adalah 145 negara. Sedangkan total negara anggota yang sudah menandatangani Protokol 1967 sebanyak 146 negara dan yang telah menandatangani keduanya sebanyak 142 negara. Selain itu, ada 3 negara yang hanya menandatangani Konvensi 1951 dan 3 negara yang hanya menandatangani Protokol 1967.<sup>133</sup>

*Tabel 2: Jumlah Negara Anggota Konvensi 1951 dan Protokol 1967*

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

Konvensi 1951 merupakan permulaan pengaturan prinsip *non-refoulement* dalam rejim hukum internasional. Saat ini sudah banyak dibentuk perjanjian internasional maupun konvensi yang mengatur secara langsung maupun tidak langsung tentang hak-hak pengungsi dan prinsip *non-refoulement*. Beberapa instrumen hukum internasional tersebut

<sup>132</sup> Paul Weis, "the Development of Refugee Law," in *Transnational Legal Problems of Refugees*, ed. oleh Michigan Yearbook of International Legal Studies (Michigan, 1982). hlm. 31

<sup>133</sup> UNHCR, "States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol," *Multilateral Treaties Deposited* <<https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=5&subid=A&lang=en>> [diakses 16 Januari 2017].

memindahkan secara langsung prinsip *non-refoulement* yang terkandung dalam Konvensi 1951, sedangkan sebagian lain memiliki ruang lingkup yang berbeda sedikit dari pengaturan Konvensi 1951. Mengingat perkembangan permasalahan pengungsian yang semakin hari semakin kompleks, menjadi relevan apabila pengaturan prinsip *non-refoulement* ini semakin dibutuhkan dalam pergaulan masyarakat internasional.

Berikut akan dibandingkan pengaturan prinsip *non-refoulement* dalam beberapa konvensi maupun perjanjian internasional dan regional:

- vi. *Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik atau International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR (1966)*<sup>134</sup>

Pasal 13 ICCPR menyebutkan bahwa:

*An alien lawfully in the territory of a State Party to the present Covenant may be expelled therefrom only in pursuance of a decision reached in accordance with law and shall, except where compelling reasons of national security otherwise require, be allowed to submit the reasons against his expulsion and to have his case reviewed by, and be represented for the purpose before, the competent authority or a person or persons especially designated by the competent authority.* (Terjemahan bebas: Seorang asing yang secara sah berada dalam wilayah suatu negara Pihak dalam Kovenan ini, hanya dapat diusir dari wilayah tersebut sebagai akibat keputusan yang diambil berdasarkan hukum, dan kecuali ada alasan-alasan kuat mengenai keamanan nasional, harus diberikan kesempatan untuk mengajukan alasan untuk menolak pengusiran tersebut, dan berhak meminta agar kasusnya ditinjau kembali dan diwakili untuk tujuan ini oleh badan yang berwenang atau orang atau orang-orang yang secara khusus ditunjuk oleh badan yang berwenang.)

Pasal ini dapat dikecualikan apabila bertentangan dengan keamanan nasional. Pasal ini tidak menyebutkan pengungsi secara khusus, dan hanya

---

<sup>134</sup> UN General Assembly, "International Covenant on Civil and Political Rights," *UN Treaty Series*, 1966 <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>> [diakses 5 April 2017].

menyebutkan seseorang yang sah secara hukum berada di wilayah negara tertentu. Oleh karenanya, pemberlakuan pasal ini bersifat terbatas, namun dijelaskan tentang tindakan yang harus dilakukan sebelum seseorang dapat diusir secara paksa, yaitu melalui proses hukum.

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

- vii. *Komite Konsultatif Hukum Asia-Afrika atau The Asian-African Legal Consultative Committee – Bangkok Principles (1966)*<sup>135</sup>

Prinsip-Prinsip Bangkok yang telah diterima oleh Komite Konsultatif Hukum Asia-Afrika juga mengakui prinsip *non-refoulement* untuk memberikan perlindungan kepada pengungsi dan pencari suaka. Prinsip *non-refoulement* diatur dalam Pasal III, yang berbunyi:<sup>136</sup>

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

*The provision as outlined above may not however be claimed by a person when there are reasonable grounds to believe the person's presence is a danger to the national*

---

<sup>135</sup> Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO), “Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees,” 1966 <<http://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html>> [diakses 5 April 2017].

<sup>136</sup> Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO), *Report of the Eighth Session of the Asian-African Legal Consultative Committee*, 1966., hlm. 355.

*security or public order of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgement of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.*

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

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

viii. *Konvensi Amerika tentang Hak Asasi Manusia atau The American Convention on Human Rights (1969)*<sup>137</sup>

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

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

Klausula *non-refoulement* dalam pasal di atas jelas disebutkan bahwa pemulangan dilarang apabila negara tempat orang asing tersebut mengancam

---

<sup>137</sup> Organization of American States, "American Convention on Human Rights (Pact of San Jose)," 1969 <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36510.html>> [diakses 5 April 2017].

jiwa dan kebebasan pribadi karena alasan ras, kebangsaan, status sosial, atau pendapat politiknya.

- ix. *Konvensi Organisasi Persatuan Afrika atau Organisation of African Unity Convention – OAU Convention (1969)*<sup>138</sup>

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

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

Konvensi OAU ini menegaskan bahwa Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi sebagai instrumen dasar dan universal berkaitan dengan status pengungsi. Untuk itu, Konvensi OAU ini merupakan satu-satunya konvensi regional yang memiliki kekuatan hukum mengikat (*legally binding*).<sup>139</sup> Konvensi OAU mengatur tentang masalah-masalah pengungsi yang khusus di wilayah Afrika, yang menandai berakhirnya era kolonialisme di Afrika yang telah mengakibatkan terjadinya arus pengungsian besar-besaran di benua tersebut.<sup>140</sup> Kasus-kasus pengungsian di Afrika inilah yang kemudian menjadi motivasi dibentuknya Protokol 1967 sekaligus dirancangnya Konvensi OAU.

Hal lain yang penting dalam Konvensi OAU ini adalah pengertian pengungsi yang merujuk pada pengertian dalam Konvensi 1951, sekaligus memperluas ruang lingkup pengungsi sebagai orang yang terpaksa

---

<sup>138</sup> Organization of African Unity (OAU), "Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa," 1969 <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>> [diakses 24 April 2017].

<sup>139</sup> Sigit Riyanto. hlm. 439

<sup>140</sup> *Ibid.*

meninggalkan negaranya karena beberapa hal lain yang tidak dijelaskan sebelumnya dalam Konvensi 1951, yaitu Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi:

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

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

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

Pengaturan tentang prinsip *non-refoulement* pada Konvensi ini hampir sama dengan yang terkandung dalam Prinsip-Prinsip Bangkok, dimana terdapat perluasan atau tambahan terminologi *rejection at the frontier* dalam klausula *non-refoulement* tersebut, yang sebelumnya tidak ditegaskan dalam Konvensi 1951. Berbeda dengan Konvensi 1951 dan Deklarasi tentang Suaka

Teritorial 1967 yang memberikan pengecualian terhadap penerapan prinsip *non-refoulement*, Konvensi OAU sama sekali tidak memberikan pengecualian atau alasan apapun yang dapat digunakan untuk menghindarkan diri dari kewajiban penerapan prinsip *non-refoulement*. Hal ini diatur pada Pasal II ayat (4) dan (5) Konvensi OAU, yang berbunyi:

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

Konvensi OAU, lebih jauh lagi, menegaskan adanya ancaman terhadap keamanan nasional tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk melakukan pemulangan, tetapi dapat dijadikan alasan untuk melakukan pemukiman atau pemindahan tempat penampungan ke suatu wilayah yang dianggap aman.<sup>141</sup>

x. *Deklarasi Cartagena atau The Cartagena Declaration (1984)*<sup>142</sup>

Deklarasi Cartagena ini merupakan hasil pertemuan antara wakil-wakil pemerintah dan ahli hukum dari Amerika Latin yang diselenggarakan di Cartagena, Columbia, pada tahun 1984. Pertemuan ini merekomendasikan agar definisi pengungsi dalam Konvensi 1951 diperluas sehingga mencakup orang-orang yang telah melarikan diri dari negara mereka karena kehidupannya, keselamatannya, atau kebebasannya terancam karena adanya

---

<sup>141</sup> Atle Grahl-Madsen., *Op. Cit.*, hlm. 3.

<sup>142</sup> "Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama," 1984 <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>> [diakses 5 April 2017].

kekerasan yang meluas, agresi asing, konflik internal, pelanggaran HAM besar-besaran, atau keadaan lain yang merusak ketertiban umum. Hal tersebut diulang dalam Kesimpulan Colloquium yang bunyi lengkapnya sebagai berikut:

***TO REITERATE** that, in view of the experience gained from the massive flows of refugees in the Central American area, it is necessary to consider enlarging the concept of a refugee, bearing in mind, as far as appropriate and in the light of the situation prevailing in the region, the precedent of the OAU Convention (article 1, paragraph 2) and the doctrine employed in the reports of the Inter-American Commission on Human Rights. Hence the definition or concept of a refugee to be recommended for use in the region is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugee, persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.<sup>143</sup>*

Deklarasi Cartagena ini tidak sama dengan Konvensi OAU yang mengikat bagi negara-negara secara hukum, namun kebanyakan negara Amerika Latin menerapkan pengertian pengungsi tersebut atas pertimbangan praktis. Beberapa negara bahkan telah memasukkan definisi tersebut dalam peraturan perundang-undangan nasionalnya. Selain mengakui dan menerima prinsip *non-refoulement* sebagai pondasi bagi perlindungan internasional terhadap pengungsi.<sup>144</sup>

- xi. *Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia atau*

---

<sup>143</sup> *Ibid.* para. 3

<sup>144</sup> *Ibid.* para. 5

*The Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CAT (1984)*<sup>145</sup>

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

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

*The Committee Against Torture* mengeluarkan komentar pada bulan November 2007 yang memperluas perlindungan dengan melarang pemindahan terhadap orang-orang ke negara manapun dimana orang tersebut akan diusir ke negara ketiga yang berisiko terjadinya penyiksaan dan persekusi.<sup>146</sup>

xii. *Deklarasi Sanremo atau Sanremo Declaration (2001)*

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

---

<sup>145</sup> "Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia," *Resolusi Majelis Umum 39/46*, 1984.

<sup>146</sup> Susan Marks dan Andrew Clapham, *International Human Rights Lexicon* (Oxford: Oxford University Press, 2005). hlm. 373.

kebebasannya.<sup>147</sup> Sebelum diadopsinya CAT, negara-negara sebagai masyarakat internasional juga telah mencapai kesepakatan bahwa larangan penyiksaan merupakan hukum kebiasaan internasional. Prinsip *non-refoulement* yang merupakan unsur dasar kebiasaan larangan terhadap penyiksaan, kekejaman, hukuman yang tidak manusiawi dan merendahkan martabat manusia secara langsung menjadi hukum kebiasaan internasional.

Tahun 2001 bertepatan dengan peringatan 50 tahun Konvensi 1951, *the International Institute of Humanitarian Law* bersama dengan *the United Nations High Commissioner for Refugees* mengeluarkan Deklarasi Sanremo tentang Prinsip *Non-Refoulement*.<sup>148</sup> Deklarasi Sanremo menegaskan kembali bahwa prinsip *non-refoulement* sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 Konvensi 1951 merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hukum kebiasaan internasional. Pada saat itu, ada 141 negara yang telah menjadi anggota Konvensi 1951 maupun Protokol 1967. Semua negara ini terikat dengan prinsip *non-refoulement* yang diatur dalam Pasal 33 (2) dengan pembatasan pada Pasal 33 (2) dan Pasal 1 (F). Namun dengan adanya deklarasi ini, prinsip *non-refoulement* harus dianggap sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari hukum kebiasaan internasional.

Prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional atas dasar praktik negara-negara yang didukung oleh *opinio juris* yang kuat. Catatan terpenting adalah selama setengah abad terakhir, tidak banyak

---

<sup>147</sup> "Extraditions, Expulsions, Deportations," in *Anti-terrorism Measures, Security and Human Rights - Development in Europe, Central Asia and North America in the Aftermath of September 11* (the International Helsinki Federation, 2003).

<sup>148</sup> IIHL & UNHCR, *Sanremo Declaration on the Principles of Non-Refoulement*, 2001.

negara yang melakukan pengusiran atau pemulangan pengungsi ke negara yang berisiko terancam jiwa dan kebebasannya.<sup>149</sup>

Deklarasi Sanremo ini tentunya kemudian menimbulkan perdebatan secara ilmiah maupun perbedaan pelaksanaan secara praktis di kalangan masyarakat internasional. Kedudukan prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan masih menjadi perdebatan semata karena konsekuensi yang harus dihadapi oleh negara-negara dalam menghadapi arus pengungsi massal yang semakin hari semakin marak terjadi. Perdebatan ini yang akan menjadi fokus kajian disertasi ini, yang akan dibahas lebih lanjut dan rinci pada Bab selanjutnya tentang hakikat berlakunya prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional, khususnya berdasarkan praktik di Indonesia selama ini dalam menghadapi arus pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia.

Beberapa perbandingan terhadap pengaturan ruang lingkup prinsip *non-refoulement* antara hukum internasional dapat dilihat pada Tabel 3: Perbandingan Ruang Lingkup Pengaturan Prinsip Non-Refoulement di bawah ini:

*Tabel 3: Perbandingan Ruang Lingkup Pengaturan Prinsip Non-Refoulement*

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

<sup>149</sup> *Ibid.* hlm. 2

## 5. Pengaturan Prinsip *Non-Refoulement* dalam Sistem Hukum Indonesia

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

*Tabel 4: 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	<p>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</p>

	Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia.”
--	--

Berdasarkan Tabel 4: Perbandingan Pengaturan tentang Pengungsi di Indonesia di atas, dapat disimpulkan bahwa meskipun telah ada peraturan terkait penanganan pengungsi, namun belum ada pengaturan secara tegas tentang prinsip *non-refoulement* yang akan menjadi panduan bagi petugas ataupun pejabat imigrasi, TNI/Polri, bahkan masyarakat membutuhkan panduan ini apabila menghadapi kasus-kasus terdamparnya kapal yang diduga bermuatan pengungsi, baik di wilayah Indonesia maupun di luar wilayah Indonesia.

Peraturan-peraturan tersebut di atas sebatas mengatur tentang prosedur penanganan setelah pengungsi berada di wilayah Indonesia, tanpa membahas kewajiban untuk tidak memulangkan, mengusir ataupun mengekstradisi pengungsi yang masih berada di luar wilayah Indonesia atau berada di perbatasan negara Republik Indonesia. Hanya UU Anti Penyiksaan (CAT) yang secara tegas mengatur tentang prinsip *non-refoulement* dalam Pasal 3, yang menyatakan bahwa: *“Tidak boleh ada negara yang menolak, mengembalikan, mengekstradisi seseorang ke negara yang mana terdapat keyakinan/alasan yang kuat bahwa dia akan berbahaya karena menjadi sasaran penyiksaan.”*<sup>150</sup>

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Anti Penyiksaan ini melalui UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia (UU CAT). Artinya, meskipun Indonesia belum menjadi anggota Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967, namun tetap terikat dengan prinsip *non-refoulement* sebagaimana yang diatur dalam Konvensi CAT. Selain itu, Indonesia juga sudah meratifikasi

---

<sup>150</sup> Pasal 3 UU Anti Penyiksaan (CAT)

Konvensi Jenewa IV Tahun 1949 dan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik Tahun 1966, serta beberapa instrumen hukum HAM lainnya.

Konvensi 1951 tidak melakukan revisi ataupun amandemen terhadap pengertian dan ruang lingkup pengungsi. Namun, pada praktik dan putusan-putusan pengadilan, pengertian pengungsi yang memiliki hak terhadap prinsip *non-refoulement* sudah banyak berkembang, melebihi ruang lingkup pengaturan Konvensi 1951.<sup>151</sup> Artinya, pemberlakuan prinsip *non-refoulement* yang terkandung dalam Pasal 33 Konvensi 1951 telah mengalami perluasan makna, termasuk di dalamnya orang-orang yang tidak masuk memenuhi kriteria Pasal 1 Konvensi 1951.

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

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

---

<sup>151</sup> European Court of Human Rights (ECtHR), *T.I. v. United Kingdom* App No. 43844/98, 2000; Council of Europe: European Court of Human Rights, “*Soering v. the United Kingdom*,” 1989 <<http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6fec.html>> [diakses 7 April 2017]; European Court of Human Rights (ECtHR), *Ahmed v. Austria* App No. 25964/94, 1996.

## B. Perlindungan Pengungsi Menurut Hukum Internasional

### 1. Pengertian dan Ruang Lingkup Pengungsi

Pembahasan tentang pengertian pengungsi akan dibagi dalam beberapa kelompok, yaitu pengertian secara harfiah menurut kamus atau ensiklopedia, pengertian menurut para pakar, serta pengertian menurut instrumen hukum, baik instrumen hukum internasional, regional, maupun hukum nasional. Dalam *Black's Law Dictionary* pengungsi diartikan sebagai "A person taking refuge, esp. in a foreign country from war or persecution or natural disaster".<sup>152</sup> Sedangkan dalam *Longman Dictionary of Contemporary English* pengertian dari pengungsi adalah "A person who has been driven from his country for political reason or during war".<sup>153</sup> Selanjutnya dalam *Webster Ninth New Collegiate Dictionary*, pengungsi diartikan sebagai "One who flees to a foreign country or power to escape danger or persecution".<sup>154</sup>

Merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah pengungsi didefinisikan sebagai orang yang mencari tempat yang aman ketika daerahnya ada bahaya yang mengancam. Merujuk pada batasan istilah dalam bahasa Indonesia tidak dibedakan antara *Internal Displaced Person* (IDP) dengan Pengungsi Lintas Batas. Pengertian pengungsi menurut beberapa pendapat ahli akan diberikan sebagai perbandingan dalam memandang makna pengungsi yang akan menjadi fokus penelitian ini.

Malcom Proudfoot, sebagaimana dikutip oleh Achmad Romsan, dkk, memberikan definisi pengungsi dilatarbelakangi keadaan para pengungsi akibat

---

<sup>152</sup> *The Concise Oxford Dictionary*, ed. oleh Robert E. Allen, 8th ed. (Clarendon Press, 1990), hlm. 321

<sup>153</sup> *Longman Dictionary of Contemporary English*, First Ed., St. Ives England: Longman, (1981), hlm. 928

<sup>154</sup> *Webster Ninth New Collegiate Dictionary*, Springfield Massachusetts: Merriam Webster Inc., (1990), hlm. 991

Perang Dunia II. Menurutnya, pengungsi adalah orang-orang yang dipaksa pindah, dimana:<sup>155</sup>

*[...these forced movements,...were the result of the persecution, forcible deportation, or flight of Jews and political opponents of the authoritarian governments; the transference of ethnic population back to their homeland or to newly created provinces acquired by war or treaty; the arbitrary rearrangement of the air and the terror of bombardment from the air and under the threat or pressure of advance or retreat of armies over immense areas of Europe; the forced removal of populations from coastal or defence areas under military dictation; and the deportation for forced labour to bolster the German war effort.]*(Terjemahan bebas: pengungsi adalah orang-orang yang terpaksa pindah ke tempat lain akibat adanya penganiayaan, deportasi secara paksa, atau pengusiran orang-orang Yahudi dan perlawanan politik pemerintah yang berkuasa, pengembalian etnis tertentu ke negara asal mereka atau provinsi baru yang timbul akibat perang atau perjanjian, penentuan tapal batas secara sepihak sebelum perang terjadi, perpindahan penduduk sipil secara besar-besaran akibat adanya serangan udara dan adanya tekanan atau ancaman dari para militer di beberapa wilayah Eropa; pemindahan secara paksa penduduk dari wilayah pantai atau daerah pertahanan berdasarkan perintah militer, serta pemulangan tenaga kerja paksa untuk ikut dalam perang Jerman.)

Pengertian pengungsi dalam hukum internasional tertuang dalam berbagai instrumen hukum internasional, seperti Statuta UNHCR, Konvensi 1951, Protokol 1967 dan Deklarasi tentang Suaka Teritorial 1967, serta instrumen hukum regional,

---

<sup>155</sup> Achmad Romsan, Muhammad Djamil Usamy, dan Usdawadi, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional* (Bandung: Sanic Offset, 2003), hlm. 35.

seperti Konvensi OAU, Konvensi Montevideo, dan beberapa instrumen hukum lainnya.

Statuta UNHCR membagi pengungsi dalam dua kategori, yaitu pengungsi mandat dan pengungsi statuta.<sup>156</sup> Pengungsi mandat adalah orang-orang yang diakui statusnya sebagai pengungsi oleh UNHCR sesuai dengan fungsi, wewenang atau mandat yang ditetapkan oleh Statuta UNHCR. Sedangkan pengungsi statuta adalah orang-orang yang berada di wilayah negara-negara pihak pada Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967. Jadi kedua istilah ini digunakan untuk membedakan antara pengungsi sebelum adanya Konvensi 1951 dengan pengungsi setelah adanya Konvensi 1951.

Pengertian pengungsi dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi menyebutkan pengungsi sebagai:<sup>157</sup>

*[...as one who owing to well founded fear of being persecuted for reasons of rase, religion, nationality, membership of a particular sosial group or political opinion, is outside the country of his nationality and unable or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or who, not having nationality and being outside the country of his former habitual residence as result of such events, is unable or owing to such fear, is unwilling to return to it.](Terjemahan bebas: )*

Protokol 1967 menyebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa:

*[...for the purpose of the present protocol, the term 'refugee' shall, except as regard the application of paragraph 3 of this article, mean any person within the definition of Article 1 of the Convention as if the words "As result of events occurring*

---

<sup>156</sup> Achmad Romsan, Muhammad Djamil Usamy, dan Usmawadi., *Op. Cit.*, hlm. 40.

<sup>157</sup> Article IA paragraph 2, 1951 *Convention on the Status of Refugee*

*before 1 January 1951 and... the words... a result of such events; in Article 1 A (2) were committed.]*

Protokol 1967 hanya membedakan pengungsi menurut Konvensi 1951 dan pengungsi setelah berlakunya Protokol 1967, yang menghapus limit waktu berlakunya perlindungan terhadap pengungsi sebelum tahun 1951 dan setelah tahun 1951.

Deklarasi tentang Suaka Teritorial 1967<sup>158</sup> memperluas efektifitas perlindungan internasional terhadap para pengungsi dan memastikan bahwa mereka diperlakukan khusus, terkait hak untuk bekerja, jaminan sosial, serta akses terhadap dokumen perjalanan. Pengertian dari ketiga instrumen di atas saling melengkapi dan saling menjelaskan ruang lingkup masing-masing konvensi.

Konvensi Organisasi Persatuan Afrika (*Organisation of African Unity*)<sup>159</sup> mendefinisikan pengungsi sebagai *"seseorang yang terpaksa meninggalkan negaranya karena agresi di luar, pendudukan, dominasi asing atau kejadian-kejadian yang mengganggu ketertiban umum secara serius di salah satu bagian atau di seluruh negara asal atau negara kebangsaan."* Pasal 1 ayat (1), (2) dan (3) Konvensi OAU mengatur:

1. *For the purposes of this Convention, the term "refugee" shall mean every person who, owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.*
2. *The term "refugee" shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or*

---

<sup>158</sup> 1967 Declaration on Territorial Asylum, Resolusi Majelis Umum PBB No. 2312 (XXII) Tanggal 14 Desember 1967.

<sup>159</sup> Organization of African Unity (OAU).

*nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality.*

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

Achmad Romsan, dkk.<sup>160</sup> membagi pengungsi dalam beberapa kelompok, yaitu:

- 1) *Economic migrant* (Migran Ekonomi), yaitu orang-orang yang mencari pekerjaan atau penghidupan yang layak, karena pertimbangan ekonomi, meninggalkan negaranya untuk bertempat tinggal dimanapun;
- 2) *Refugee Sur Place*, adalah seseorang yang tidak termasuk kategori pengungsi sewaktu dia meninggalkan negaranya, tetapi kemudian menjadi pengungsi dikarenakan keadaan yang terjadi di negara asalnya selama dia tidak ada;
- 3) *Statutory Refugees* (pengungsi statute), adalah orang-orang yang memenuhi kriteria sebagai pengungsi menurut instrumen-instrumen internasional sebelum tahun 1951. Istilah ini hanya dipakai untuk membedakan antara pengungsi sebelum Konvensi 1951 dengan pengungsi menurut Konvensi 1951;
- 4) *War Refugees* (Pengungsi Perang), adalah orang-orang yang terpaksa meninggalkan negara asalnya akibat pertikaian bersenjata yang bersifat internasional atau non-internasional yang tidak dianggap pengungsi menurut Konvensi 1951 atau Protokol 1967. Pengungsi ini mendapatkan

---

<sup>160</sup> Achmad Romsan, Muhammad Djamil Usamy, dan Usmawadi., *Op. Cit.*, hlm. 28-33.

perlindungan menurut instrumen internasional yang lain, yaitu Konvensi-Konvensi Jenewa tahun 1949;

- 5) *Mandate Refugees* (Pengungsi Mandat), adalah orang-orang yang diakui statusnya sebagai pengungsi oleh UNHCR sesuai dengan fungsi, wewenang, atau mandat yang ditetapkan oleh Statuta UNHCR;
- 6) *Statute Refugees* (Pengungsi Statuta), adalah orang-orang yang berada di wilayah negara-negara anggota Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967, yang statusnya sebagai pengungsi diakui oleh negara-negara pihak Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967;
- 7) *Internally Displaced Person* (Pengungsi Dalam Negeri), adalah orang-orang atau kelompok-kelompok orang yang dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah mereka yang dahulu biasa mereka tinggali, terutama akibat menghindar dari dampak konflik bersenjata, situasi rawan yang ditandai maraknya tindak kekerasan secara umum, pelanggaran HAM, bencana alam, atau bencana akibat ulah manusia, dan yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional;
- 8) *Stateless Persons* (orang-orang tanpa kewarganegaraan), adalah "*persons who either from birth or as result of subsequent changes in their country of origin are without citizenship.*" Orang-orang tanpa kewarganegaraan ini adalah setiap orang, baik sejak lahir atau akibat perubahan di dalam negara asalnya, menjadikannya tidak memiliki kewarganegaraan. Ada dua penyebab seseorang tidak memiliki kewarganegaraan, yaitu sejak lahirnya dan akibat perubahan dalam negara asalnya. Pengungsi dapat dikategorikan sebagai orang-orang yang tidak memiliki

kewarganegaraan karena kondisi politik dan kekuasaan pemerintah Myanmar yang otoriter.

Pengungsi dalam penelitian ini sesuai dengan batasan pengertian pengungsi dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri (selanjutnya disebut Perpres Penanganan Pengungsi). Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa:

*Pengungsi dari luar negeri 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.<sup>161</sup>*

Penggunaan istilah pengungsi dari luar negeri ini baru dikenal dalam Perpres Penanganan Pengungsi. Sebelumnya, Indonesia tidak mengenal istilah pengungsi, melainkan *imigran ilegal*.<sup>162</sup> Artinya, setiap orang asing yang masuk atau berada di wilayah Indonesia tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dianggap sebagai imigran ilegal, terlepas orang tersebut berhak menyanggud status pengungsi ataupun pencari suaka.

Pengertian pengungsi ini sesuai dengan rumusan pengertian pengungsi Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Hal tersebut merupakan pencapaian yang menggembirakan dalam konsep perlindungan pengungsi di Indonesia karena menempatkan status pengungsi menjadi lebih terhormat. Istilah penanganan digunakan dalam Perpres Penanganan Pengungsi yang merupakan kebijakan dalam

---

<sup>161</sup> Pasal 1 Angka 1, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

<sup>162</sup> Pasal 1 angka 1, Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010 tentang Penanganan Imigran Ilegal.

hal penemuan, penampungan, pengamanan, dan pengawasan keimigrasian terhadap pengungsi dari luar negeri.<sup>163</sup>

## 2. Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi

Instrumen hukum pengaturan prinsip *non-refoulement* dan perlindungan pengungsi dalam hukum internasional merujuk kepada Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi. Sejarah asal mula Konvensi 1951 dimulai dari tahun 1949, dimana *the United Nations Economic and Social Council* (ECOSOC) memutuskan membentuk Komite *Ad Hoc* untuk mempersiapkan konvensi sekaligus rancangan konvensi yang berkaitan dengan status internasional pengungsi dan orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan (*stateless persons*).<sup>164</sup> Setelah melakukan dua kali pertemuan di New York pada bulan Januari-Februari dan Agustus 1950, Komite *Ad Hoc* tentang *Stateless Persons and Related Problems* memutuskan untuk fokus pada permasalahan pengungsi dan menyerahkan rancangan konvensinya.<sup>165</sup>

Pada bulan Agustus 1950, ECOSOC mengembalikan rancangan kepada Komite *Ad Hoc* yang telah dipertimbangkan oleh Majelis Umum, untuk ditelaah lebih lanjut dan difinalisasi Pembukaan (*Preamble*) dan definisi pengungsi.<sup>166</sup> Akhirnya, pada bulan Desember 1950, Majelis Umum memutuskan bersidang untuk menyelesaikan rancangan Konvensi tentang Status Pengungsi.<sup>167</sup> Konferensi ini kemudian mengadopsi Konvensi tentang Status Pengungsi pada tanggal 28 Juli 1951, dan mulai berlaku sejak tanggal 22 April 1954.<sup>168</sup>

---

<sup>163</sup> Pasal 4 Ayat (2), Perpres Penanganan Pengungsi

<sup>164</sup> United Nations Economic and Social Council (ECOSOC).

<sup>165</sup> United Nations, *Report of the Ad Hoc Committee: UN doc. E/1618, Annex III.*

<sup>166</sup> United Nations General Assembly (UNGA), *Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, UN Resolution No. 429 (V).*

<sup>167</sup> United Nations General Assembly (UNGA), *Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, UN Resolution No. 429 (V). Second Session: UN Doc. E/1850*

<sup>168</sup> United Nations General Assembly (UNGA), *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons.*

Hal yang penting lainnya terkait prinsip *non-refoulement* dan perlindungan pengungsi adalah dikeluarkannya Protokol 1967 yang memperluas pemberlakuan Konvensi 1951 dalam hal waktu dan lokasi. Artinya, dengan adanya Protokol 1967, Konvensi 1951 berlaku terhadap semua pengungsi, bukan hanya pengungsi sebelum tanggal 1 Januari 1951, begitu juga dengan lokasi geografis yang sudah tidak dibatasi lagi.<sup>169</sup>

Protokol 1967 lahir karena pertimbangan terhadap perkembangan situasi pengungsi dan keterbatasan ruang lingkup berlakunya Konvensi 1951. Sebuah pertemuan yang membahas tentang aspek-aspek hukum permasalahan pengungsi dilaksanakan di Bellagio, Italia, pada bulan April 1965.<sup>170</sup> Hasil pertemuan ini adalah persetujuan antara sesama peserta bahwa Konvensi 1951 harus diadaptasikan untuk memenuhi kebutuhan pengungsi terkini, serta menguatkan posisi Konvensi dalam menyelesaikan permasalahan pengungsian internasional.

Protokol 1967 tidak memiliki pengaruh secara praktis terhadap penafsiran prinsip *non-refoulement* yang berlaku melewati batas teritorial negara anggota. Protokol 1967 hanya memperluas pengertian pengungsi secara geografis dan batasan waktu. Perubahan ini memberikan perlindungan terhadap pengungsi dan ruang lingkup subjek prinsip *non-refoulement* yang lebih luas. Protokol 1967 memperluas hak pengungsi kepada orang-orang yang meninggalkan persekusi setelah 1951 dan menghilangkan batasan geografis berlakunya terhadap pengungsi di Eropa saja.<sup>171</sup>

Jumlah negara peserta Konvensi 1951 dan Protokol 1967 semakin hari semakin bertambah. Berdasarkan data per April 2015, total jumlah negara anggota

---

<sup>169</sup> UN General Assembly, "Protocol relating to the Status of Refugees."

<sup>170</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, "Colloquium on the Legal Aspects of Refugee Problems No. A/AC.96/INF.40."

<sup>171</sup> Paul Weis, "the Development of Refugee Law," in *Transnational Legal Problems of Refugees*, ed. oleh Michigan Yearbook of International Legal Studies (Michigan, 1982). hlm. 31

yang menandatangani Konvensi 1951 adalah 145 negara. Sedangkan total negara anggota yang sudah menandatangani Protokol 1967 sebanyak 146 negara dan yang telah menandatangani keduanya sebanyak 142 negara. Selain itu, ada 3 negara yang hanya menandatangani Konvensi 1951 dan 3 negara yang hanya menandatangani Protokol 1967.<sup>172</sup>

*Tabel 5: Jumlah Negara Anggota Konvensi 1951 dan Protokol 1967*

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

Beberapa kondisi tertentu membuat negara-negara melakukan berbagai penyesuaian terhadap pengaturan perlindungan pengungsi, dalam bentuk perjanjian-perjanjian regional, seperti *the Organization of African Unity* atau *the Asian-African Legal Consultative Organization (the Bangkok Principles)*, sebagai satu-satunya kesepakatan regional di Asia tentang prinsip-prinsip perlindungan pengungsi.

---

<sup>172</sup> UNHCR, "States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol."

## BAB 3

### TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

#### A. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menjelaskan parameter perlindungan hukum prinsip *non-refoulement* terhadap pengungsi internasional;
2. Menginventarisasi peran stakeholders dalam melaksanakan prinsip *non-refoulement* dan memberikan perlindungan terhadap pengungsi yang memasuki wilayah Indonesia;
3. Menginventarisasi nilai-nilai kearifan lokal apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan prinsip *non-refoulement* dan perlindungan pengungsi di Provinsi Aceh;
4. Menganalisis perspektif stakeholders terhadap pelaksanaan prinsip *non-refoulement* dan konsep perlindungan hukum pengungsi internasional yang berdasarkan nilai-nilai kearifan lokal.

Selain tujuan umum untuk menjawab beberapa rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan khusus yaitu memahami secara mendalam prinsip *non-refoulement* sebagai instrument hukum internasional dan konsep perlindungan hukum pengungsi yang berlandaskan nilai-nilai kearifan lokal di Provinsi Aceh. Hasil penelitian ini direncanakan akan dipublikasikan secara luas pada jurnal nasional terakreditasi dan jurnal internasional dan disusun dalam bentuk buku ajar ataupun buku referensi. Secara lebih khusus, hasil studi ini juga ditujukan untuk dapat memberikan rekomendasi bagi Pemerintah Republik Indonesia dalam bentuk naskah akademik dan policy brief, sehingga prinsip *non-refoulement* dan perlindungan pengungsi dapat dilaksanakan dengan tetap memperhatikan nilai-nilai kearifan lokal,

sehingga dapat mengurangi permasalahan kedaulatan, perekonomian dan sosial budaya.

## **B. Urgensi Penelitian**

Penelitian ini penting untuk dilakukan karena penelitian ini akan menguji kelayakan model pelaksanaan prinsip *non-refoulement* dan konsep perlindungan pengungsi yang berdasarkan nilai-nilai kearifan lokal di Provinsi Aceh. Pada saat ini, peraturan perundang-undangan Indonesia sudah mengatur tentang prosedur penanganan pengungsi yang masuk ke wilayah Republik Indonesia, dengan atau tanpa dokumen yang sah dan lengkap, melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Namun, karena usia Perpres yang masih relative baru, konsep ini belum teruji, sehingga dirasakan sangat perlu untuk menguji atau mengevaluasi konsep yang ada, serta menyesuaikannya dengan nilai-nilai kearifan lokal yang ada dalam masyarakat, khususnya masyarakat Aceh. Nantinya, hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan beberapa rekomendasi kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh untuk mereformasi sistem hukum dan kebijakan terkait perlindungan pengungsi di Indonesia. Lokasi geografis Indonesia, khususnya Aceh, yang sangat strategis karena terletak antara dua benua dan dua samudera, menjadikan Aceh sebagai salah satu daerah persinggahan bagi pengungsi untuk mencapai negara anggota Konvensi 1951, seperti Australia. Hal ini menjadikan Indonesia sebagai negara yang memiliki peluang sangat besar sebagai negara transit dan akibatnya harus menanggung banyak pengungsi yang masuk ke wilayahnya, baik secara sengaja ataupun hanya karena terdampar di wilayah Republik Indonesia. Selama ini Aceh tetap memberikan perlindungan kepada pengungsi Rohingya yang terdampar ke Indonesia. Di sisi lain, Aceh juga harus menghadapi berbagai permasalahan sebagai akibat dari masuknya pengungsi ke

wilayah Aceh, baik masalah kultural, keagamaan, ras, kejahatan, maupun masalah ekonomis, yang dapat mengganggu keharmonisan kehidupan bermasyarakat di lokasi penampungan pengungsi.

Penelitian ini dilaksanakan merujuk pada *roadmap* penelitian Universitas Malikussaleh khususnya pada bidang unggulan Integrasi Bangsa, Hukum dan Demokratisasi dengan topik unggulan “Hukum Nasional dan Masyarakat Lokal”. Sejalan dengan Rencana Induk Penelitian Universitas Malikussaleh, kajian ini berada pada Pengembangan Kajian Otonomi, Integrasi Bangsa, Hukum dan Demokratisasi. Nilai-nilai kearifan lokal yang ada dalam masyarakat Aceh akan diakomodir dalam menyusun kebijakan terkait perlindungan pengungsi di Provinsi Aceh, sehingga terciptanya hukum yang progresif dalam masyarakat. Secara tidak langsung, kebutuhan akan peningkatan kualitas sumber daya masyarakat di Provinsi Aceh juga harus terus dipersiapkan.

## BAB 4

### METODE PENELITIAN

#### A. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan mengaplikasikan metode preskriptif-analisis dan pendekatan yuridis normatif serta yuridis empiris. Penelitian ini menggunakan dua metode pengumpulan data, pengumpulan data primer dan data sekunder. Pengumpulan data primer (*primary sources*) dilakukan dengan teknik wawancara terstruktur (*interviews*), *Focus Group Discussion* (FGD) serta observasi.

Pada tahun pertama, studi ini menentukan 5 (lima) lokasi penelitian yang ada di Provinsi Aceh. Kelimanya adalah Kabupaten Aceh Utara, Kota Lhokseumawe, Kota Langsa, Kabupaten Aceh Timur dan Kabupaten Aceh Tamiang. Kelima wilayah penelitian ini dipilih secara sengaja dengan pertimbangan yaitu jumlah pengungsi internasional yang memasuki wilayah ini dan beberapa penampungan/shelter yang sudah dibuat di wilayah ini.

Selain alasan sebagaimana telah disampaikan di atas, penentuan lokasi pada tahun pertama akan melakukan wawancara dengan *stakeholders* Ketua/Anggota Kantor Imigrasi Kota Lhokseumawe, Ketua DPRK, Bupati/Walikota, Camat, Keuchik, Ketua Lembaga-lembaga Adat pada masing-masing kabupaten, Lembaga Swadaya Masyarakat nasional dan internasional yang terlibat dalam penanganan pengungsi, maupun masyarakat umum turut diwawancarai di lokasi penelitian. Selain itu, pengungsi yang berada di lokasi penampungan akan menjadi sumber data yang terpenting dalam menjawab beberapa rumusan masalah penelitian ini. Observasi terhadap kondisi sekitar wilayah penampungan serta kondisi permasalahan-permasalahan perlindungan pengungsi yang dirasakan oleh para pengungsi juga akan dipergunakan sebagai bagian dari teknik pengumpulan data.

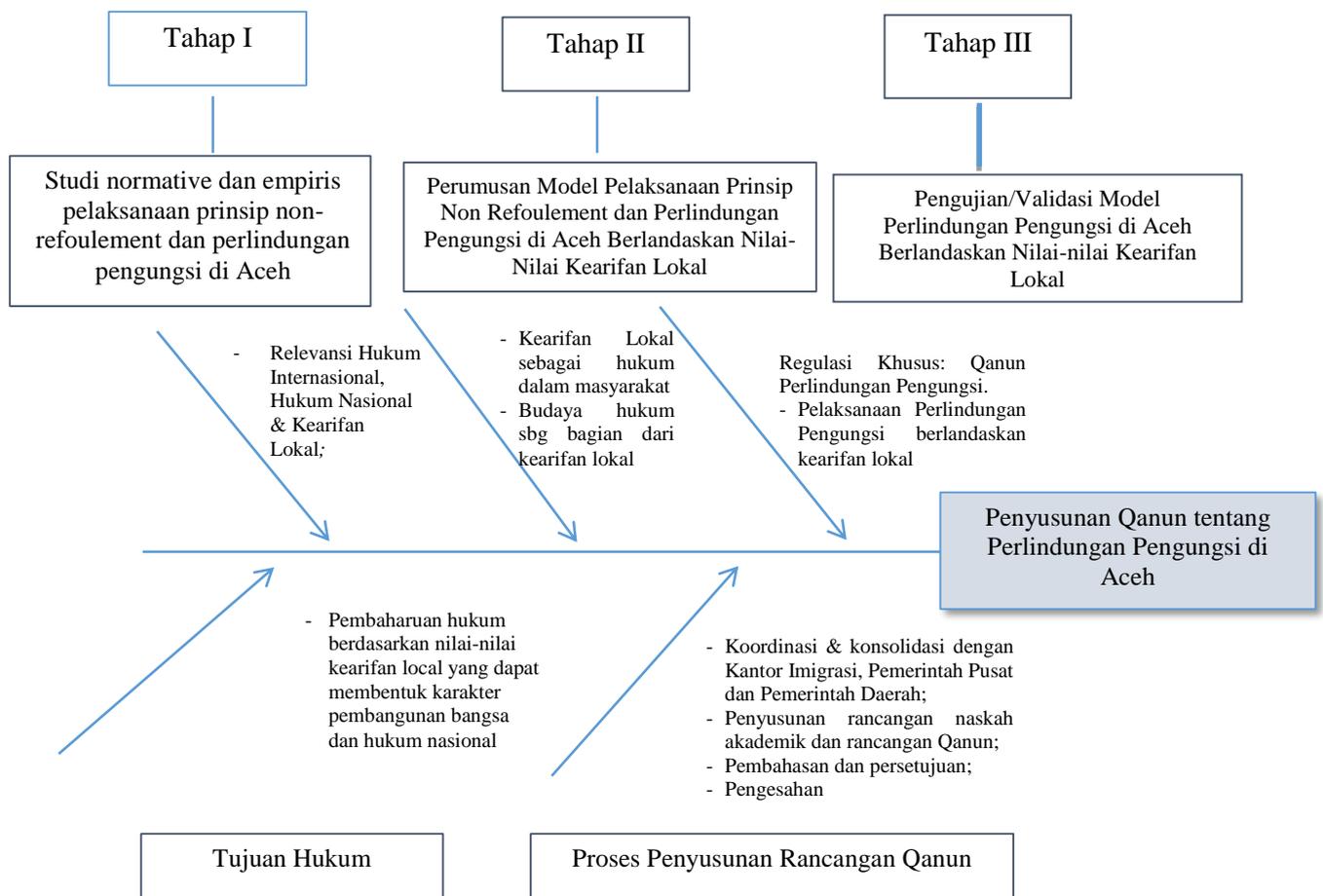
Pengumpulan data sekunder (*secondary sources*) dilakukan melalui penelusuran bahan-bahan tertulis seperti peraturan perundang-undangan terkait permasalahan prinsip *non-refoulement* dan konsep perlindungan hukum pengungsi yang berlandaskan kearifan lokal, yang akan dianalisis secara mendalam. Selain analisis terhadap pelaksanaan prinsip *non-refoulement* dan perlindungan pengungsi, telaah atas jurnal-jurnal ilmiah, buku-buku, majalah, buletin, koran/surat-kabar dan bahan tertulis lainnya yang tidak diterbitkan juga akan menjadi bagian dari analisis penelitian ini.

## **B. Tahapan Kegiatan**

Penelitian ini berlangsung selama 8 bulan dengan dimulai dari tahun pertama, dimana peneliti akan menganalisis secara normatif dan empiris berbagai komponen pelaksana prinsip *non-refoulement* dan perlindungan pada pengungsi di Indonesia, Provinsi Aceh khususnya, yang terdiri dari substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum terkait perlindungan pengungsi di Aceh. Tahapan tersebut akan didukung dengan tujuh tahapan pencapaian tujuan penelitian pada akhir tahun. Tahap *pertama*, persiapan operasional di mana diadakan sejumlah rapat kecil konsultasi antara penulis dan rekan sejawat peneliti dan pengumpul data awal lapangan. Tahap *kedua*, pengumpulan data sekunder (*secondary sources*) dengan menelusuri sumber-sumber yang berkaitan dengan penyelenggaraan perlindungan pengungsi pada periode-periode penting yang menjadi fokus perhatian studi ini melalui buku-buku, majalah-majalah, surat-kabar, buletin atau pamflet, dan lain-lain. Tahap *ketiga*, pengumpulan data primer, yakni pelaksanaan wawancara terstruktur dengan sumber data dari berbagai latar belakang. Selanjutnya, akan dilakukan proses pembuatan transkripsi wawancara dalam bentuk *hard-copy* sebagai dokumen referensi. Observasi dan kegiatan Focus Group of Discussion pada wilayah penelitian juga akan dilakukan pada tahapan ini. Tahap *keempat*, kategorisasi data atau taksonomi data yang berkorelasi dengan masing-masing bab dalam hasil penelitian. Jika data yang terkumpul

terlalu banyak, maka akan dilakukan proses reduksi data sehingga yang akan dikutip dan dicatat dalam bagian hanya yang esensial saja. Tahap *kelima*, diadakan seminar hasil dalam bentuk seminar, diskusi maupun *Focus Group of Discussion* - merupakan suatu diskusi internal terbatas yang mendiskusikan kerangka penulisan laporan dan artikel yang utuh sebagai satu kesatuan (integral) untuk menentukan judul laporan penelitian yang lebih sesuai. Tahap *keenam*, penulisan laporan yang dilakukan oleh penulis dengan pembabakan yang sudah disepakati berdasarkan seminar hasil/diskusi/FGD dan temuan data di lapangan dan data sekunder lainnya. Tahap *ketujuh*, pencetakan laporan dan persiapan teknis lainnya seperti pembuatan indeks dan perbaikan-perbaikan teknis penulisan lainnya yang ada serta penyusunan artikel ilmiah, Buku Teks dan naskah akademik terkait.

Gambar 3. Fishbone Diagram Penelitian



## BAB 5

### HASIL DAN LUARAN YANG DICAPAI

#### A. Hasil Penelitian

##### 1. Penerapan Prinsip *Non-Refoulement* di Indonesia

Sebelum keberadaan Perpres Penanganan Pengungsi, Pemerintah Indonesia memaknai penerapan prinsip *non-refoulement* sebagai larangan untuk tidak memulangkan pengungsi apabila pengungsi tersebut telah memasuki wilayah Republik Indonesia. Adapun bagi yang belum memasuki wilayah Indonesia, pemerintah tidak memiliki kewajiban untuk melakukan pertolongan dan perlindungan. Hal ini dapat dilihat pada pernyataan Juru Bicara TNI Fuad Basya kepada wartawan BBC Indonesia, sebagai berikut: *"Jangan sampai ada nelayan kita menjemput mereka (pengungsi Rohingya) ke luar batas laut kita, kemudian keluar dari kapal dan masuk perahu nelayan, dan masuk wilayah kita. Itu yang kita larang."*<sup>173</sup> Sebelumnya, sejumlah nelayan asal Aceh mengatakan bahwa mereka dilarang untuk menjemput dan membawa imigran gelap asal Myanmar dan Bangladesh, bahkan jika kapal mereka tenggelam sekalipun.

Juru Bicara TNI membantah hal tersebut dan mengklarifikasi bahwa upaya penyelamatan ke darat dapat dilakukan apabila kapal terancam tenggelam dan terapung-apung di laut.<sup>174</sup> Fuad Basya mengatakan bahwa orang asing yang masuk wilayah daratan Indonesia harus menggunakan dokumen resmi. Artinya, pandangan

---

<sup>173</sup> Heyder Affan, "TNI Melarang Nelayan Aceh Membawa Pengungsi Rohingya ke Wilayah RI," *BBC Indonesia*, 2015 <[http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/05/150518\\_tni\\_larang\\_nelayan\\_rohingya](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/05/150518_tni_larang_nelayan_rohingya)> [diakses 16 Januari 2017].

<sup>174</sup> *Ibid.*

hukum aparaturnegara, dalam hal ini diwakili oleh TNI, menganggap bahwa setiap orang asing yang masuk ke wilayah Indonesia sebagai imigran ilegal dan tidak memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan, serta tidak menimbulkan kewajiban untuk menerapkan prinsip *non-refoulement*.

Berbeda dengan pandangan Juru Bicara TNI, Yahya Hanafiah sebagai Panglima Laot di wilayah Aceh Timur dan Langsa, menginstruksikan para nelayan Aceh untuk menyelamatkan para pengungsi yang terdampar di laut, *"Kami meminta nelayan di Aceh untuk menyelamatkan mereka demi kemanusiaan, karena kan kita hidup berputar, nanti siapa tahu kita yang membutuhkan."*<sup>175</sup>

Begitu juga yang dilakukan oleh Ar Rahman, salah seorang nelayan di Aceh Utara. Rahman mengatakan bahwa ada ratusan pengungsi Rohingya yang berada di atas kapal yang oleng setelah mereka mendekati karena menerima informasi dari radio komunikasi antar pelaut. *"Kami mendengar teriakan Allahuakbar dan sebagian laki-laki terjun ke laut, untuk mencapai kapal kami."* Begitu penjelasan Ar Rahman pada saat kejadian tersebut.<sup>176</sup>

Namun demikian, pimpinan lembaga adat yang mengatur kehidupan nelayan di Aceh atau *Panglima Laot* Provinsi Aceh, Teuku Bustaman, menyatakan bahwa: *"kalau negara kita melarang, kami harus patuh, karena yang kami laksanakan di bawah lembaga kearifan lokal itu sesuatu yang tidak bertentangan dengan undang-undang negara."*<sup>177</sup> Meskipun sudah berkomitmen untuk tidak menolak perintah TNI, banyak nelayan yang merasa tidak sampai hati apabila tidak memberikan

---

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> Heyder Affan, "Nelayan Aceh Patuh Perintah TNI Terkait Pengungsi," *BBC Indonesia*, 2015  
<[http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/05/150518\\_indonesia\\_pengungsi](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/05/150518_indonesia_pengungsi)> [diakses 16 Januari 2017].

pertolongan terhadap orang-orang yang mereka jumpai di tengah laut dalam kondisi memprihatinkan, “*rasanya kami tidak sampai hati untuk tidak menolong, susah, karena ini masalah kemanusiaan.*”<sup>178</sup>

Lebih lanjut disebutkan, bahwa nelayan Aceh menolong pengungsi Rohingya dan Bangladesh karena pernah ditolong oleh kapal dari negara lain ketika mengalami kesulitan di tengah laut. Bustaman menegaskan terkait pernyataan TNI yang melarang nelayan Aceh menjemput dan membawa pengungsi Rohingya dan Bangladesh ke wilayah daratan Indonesia, akan melaksanakannya karena mereka dianggap imigran gelap.<sup>179</sup>

Pemerintah Indonesia memperketat patroli di kawasan laut Sumatera untuk mencegah kedatangan imigran gelap, karena terjadinya peningkatan gelombang pengungsi Rohingya asal Myanmar dan Bangladesh ke Indonesia.<sup>180</sup> Ratusan, bahkan diperkirakan ribuan, pengungsi terombang-ambing di laut setelah ditolak masuk ke Indonesia dan Malaysia, serta diusir oleh Pemerintah Thailand. Sebelumnya, PBB mendesak Indonesia, Malaysia, dan Thailand agar menerima pengungsi Rohingya dari Myanmar dan Bangladesh tersebut.

Komisioner HAM PBB, Zeid Ra’ad Al Hussein mengatakan perhatian harus diberikan untuk menyelamatkan nyawa sekitar 6.000 migran yang diperkirakan masih berada di laut.<sup>181</sup> Zaid menyatakan, “*Saya terkejut dengan adanya laporan-*

---

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> Heyder Affan, “TNI Melarang Nelayan Aceh Membawa Pengungsi Rohingya ke Wilayah RI.”, *Loc. Cit.*

<sup>180</sup> “Patroli TNI Mencegah Pendetang Gelap Diperketat,” *BBC Indonesia*, 2015 <[http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/05/150517\\_indonesia\\_rohingya](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/05/150517_indonesia_rohingya)> [diakses 16 Januari 2017].

<sup>181</sup> “PBB Minta Indonesia, Thailand dan Malaysia Tak Usir Kapal Migran,” *BBC Indonesia*, 2015 <[http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150515\\_dunia\\_rohingya\\_pbb](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150515_dunia_rohingya_pbb)> [diakses 16 Januari 2017].

*laporan bahwa Thailand, Indonesia dan Malaysia mengembalikan kapal-kapal penuh dengan migran ke laut, yang pada akhirnya akan menyebabkan banyak dari mereka meninggal dunia.”* Harusnya pemerintah ketiga negara menfokuskan pada penyelamatan jiwa mereka, bukannya malah membahayakan keselamatan jiwa mereka. Di sisi lain, PBB juga memuji masyarakat, khususnya nelayan di Aceh, yang telah menerima ratusan migran Rohingya pada waktu itu. Menurut PBB, persoalan yang paling utama adalah kebijakan Myanmar yang tidak mengakui status kewarganegaraan penduduk etnis Rohingya, sehingga mereka harus masuk kategori orang-orang tanpa kewarganegaraan, dan tentunya mendapatkan hak perlindungan internasional, termasuk prinsip *non-refoulement*.

Sikap Indonesia ini tidak berbeda dengan yang dilakukan oleh Malaysia dan Thailand. Juru Bicara UNHCR di Bangkok, Vivian Tan, mengatakan bahwa ketiga negara tersebut masih tetap menolak seruan PBB untuk mengizinkan ribuan migran yang terdampar di laut mendarat di wilayah mereka.<sup>182</sup> Ribuan migran yang terdiri dari pengungsi Rohingya dari Myanmar dan pendatang dari Bangladesh, diperkirakan terdampar di tengah laut setelah jaringan penyelundup meninggalkan mereka karena diburu oleh pemerintah Thailand. TNI menegaskan telah melarang nelayan yang beroperasi di wilayah Aceh untuk menjemput dan membawa migran ke wilayah Indonesia, kecuali kapal yang ditumpangi para migran tenggelam. Sedangkan Menteri Pertahanan Thailand, Jenderal Pravit Wongsuwan, memperingatkan kepada kapal-kapal migran untuk tidak memasuki wilayah negara itu tanpa izin.<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> “PBB: RI, Malaysian, Thailand Abaikan Seruan Bantu Kapal Migran,” *BBC Indonesia*, 2015 <[http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150518\\_dunia\\_pbb\\_rohingya](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150518_dunia_pbb_rohingya)> [diakses 16 Januari 2017].

<sup>183</sup> *Ibid.*

Meskipun pada awalnya Pemerintah Indonesia juga menolak pengungsi tersebut, namun akhirnya karena desakan UNHCR (PBB), Organisasi Internasional, masyarakat dan sikap nelayan yang bersikeras menolong pengungsi tersebut dari ancaman kelaparan dan kematian di tengah laut, akhirnya Pemerintah Indonesia mengizinkan mereka mendarat di pantai Aceh serta memberikan pendampingan dan penampungan sementara.<sup>184</sup>

Pemerintah Thailand, Malaysia, dan Indonesia melakukan pertemuan menteri-menteri di Putrajaya, Malaysia pada tanggal 20 Mei 2015, sebagai bentuk tindakan tanggap darurat ketiga negara ini.<sup>185</sup> Pertemuan ini untuk mendiskusikan solusi terhadap gelombang pengungsi dan Bangladesh serta permasalahan keamanan nasional ketiga negara. Ketiga negara setuju untuk menjalankan kewajiban dan tanggung jawab mereka berdasarkan hukum internasional, dengan tetap mempertimbangkan hukum nasional masing-masing negara, termasuk pemberian bantuan sementara terhadap pengungsi.

Dari kronologis peristiwa di atas, dapat dianalisis penafsiran dan berlakunya prinsip *non-refoulement* dalam perspektif pemerintah Indonesia. Pisau analisis yang akan digunakan adalah teori penerapan prinsip *non-refoulement* yang dikemukakan oleh Ellen F. D'Angelo. Angelo mengungkapkan bahwa meskipun Konvensi 1951 secara jelas menyebutkan bahwa prinsip *non-refoulement* adalah kewajiban bagi seluruh negara peserta, bahkan telah menjadi hukum kebiasaan internasional yang

---

<sup>184</sup> Josie Susilo Hardianto, "Ditolak di Negara Lain, Imigran Rohingya dan Banglades Diterima Indonesia dengan Layak" <<http://print.kompas.com/baca/internasional/asia-pasifik/2015/05/22/Ditolak-di-Negara-Lain%2C-Imigran-Rohingya-dan-Bangl>> [diakses 1 April 2017].

<sup>185</sup> Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Barely Living: Research on Living Conditions of Rohingya Refugees in Indonesia*, Cet. 1 (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, 2016)., hlm. 14.

mengikat bagi negara non-peserta, pada praktiknya masih terjadi perdebatan mengenai penafsiran dan ruang lingkup pemberlakuan prinsip *non-refoulement*.<sup>186</sup>

Menurut Angelo, konsep penerapan prinsip *non-refoulement* oleh negara-negara, secara garis besar, dapat dibagi menjadi empat konsep, yaitu: konsep pendekatan kedaulatan negara absolut (*absolute state sovereignty*), konsep pendekatan kolektif (*collective approach of non-refoulement*), konsep pendekatan kolektif dengan pengecualian (*collective approach with a twist*), dan konsep pendekatan definisi terbatas (*restrictive definitional approach*).<sup>187</sup>

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

Pendekatan kedaulatan negara absolut memahami kewajiban pemberlakuan prinsip *non-refoulement* dalam Konvensi 1951 sepanjang pengungsi tersebut telah berada di dalam wilayah negaranya.<sup>188</sup> Negara menganggap tidak ada kewajiban untuk memfasilitasi kedatangan pengungsi memasuki wilayah teritorial negaranya. Artinya, negara tidak memiliki kewajiban untuk mendampingi pengungsi untuk meninggalkan negeri asalnya dan mengantar sampai perbatasan negara penerima.<sup>189</sup>

Negara-negara yang menerapkan pendekatan kedaulatan negara absolut, biasanya akan menggunakan berbagai metode dan cara untuk mencegah pengungsi mendekati perbatasan wilayah teritorial mereka. Salah satu cara adalah sebagaimana yang dilakukan oleh Pengadilan Banding Inggris yang

---

<sup>186</sup> Ellen F. D'Angelo, "Non-Refoulement: the Search for A Consistent Interpretation of Article 33," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42 (2009), hlm. 279.

<sup>187</sup> D'Angelo., *Op. Cit.*, hlm. 291.

<sup>188</sup> James C. Hathaway, *the Rights of Refugees under International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), hlm. 310.

<sup>189</sup> *Ibid.*

disebut dengan *pre-entry clearance procedures*.<sup>190</sup> Pengadilan mempertimbangkan bahwa tidak ada aturan dalam Konvensi 1951 yang membolehkan seseorang memasuki wilayah negara lain secara tidak sah, termasuk pengungsi.<sup>191</sup>

Konvensi tidak mewajibkan negara untuk membantu menjemput pengungsi atau melarikan dirinya dari negara asalnya, melainkan hanya mengatur ke wilayah atau negara mana saja pengungsi tidak boleh dikirimkan. Untuk itu disimpulkan bahwa, negara hanya berkewajiban untuk tidak melakukan pemulangan atau pengusiran apabila pengungsi telah berada di wilayah negaranya, namun bila pengungsi belum berada di wilayahnya, negara tidak berkewajiban untuk membantu mereka masuk ke wilayah negara, bahkan negara tersebut diperbolehkan untuk mencegah pengungsi masuk ke wilayah mereka dan tidak dianggap sebagai tindakan pemulangan atau *refoulement*.<sup>192</sup>

ii. *Pendekatan kolektif (collective approach of non-refoulement)*

Pendekatan kolektif merupakan pendekatan negara terhadap penerapan prinsip *non-refoulement* yang menggunakan mekanisme yang sangat rumit, yang didasarkan pada perjanjian multilateral maupun bilateral, untuk merelokasi pengungsi dari satu negara ke negara lain.<sup>193</sup> Penempatan pengungsi dilakukan melalui dua tahap prsedural yang melibatkan negara

---

<sup>190</sup> United Kingdom Court of Appeal (England and Wales), "Eiropa Roma Rights Centre and Others v. the Immigration Officer at Prague Airport and the Secretary of State for the Home Department," 2003 <[http://www.refworld.org/cases.GBR\\_CA\\_CIV,413c564c14.html](http://www.refworld.org/cases.GBR_CA_CIV,413c564c14.html)>.

<sup>191</sup> *Ibid.* paragraph. 37.

<sup>192</sup> *Ibid.* paragraph. 81.

<sup>193</sup> D'Angelo., *Op. Cit.*, hlm. 298.

penerima yang pertama (*first country of arrival*) dan negara ketiga yang aman (*safe third country*).

Mekanisme *first country of arrival* dapat dilihat pada pelaksanaan *Dublin Convention* di Uni Eropa, yang menunjuk negara pertama tempat pengungsi memasuki wilayah Uni Eropa, sebagai yang bertanggung jawab untuk menilai dan memberikan jaminan perlindungan kepada pengungsi tersebut.<sup>194</sup> Sedangkan mekanisme *safe third country* memperbolehkan negara untuk mengirimkan pengungsi ke negara anggota atau negara yang telah ikut dalam perjanjian, dan negara tersebut akan menilai dan memberikan jaminan perlindungan atau suaka.<sup>195</sup> Pendekatan ini menerapkan penempatan pengungsi ke negara ketiga yang aman sebagai pembagian tanggung jawab terhadap perlindungan pengungsi.

Pendekatan ini didasarkan pada ketentuan Konvensi 1951 yang melarang negara untuk memulangkan atau menempatkan pengungsi ke wilayah yang mengancam jiwa dan kebebasan pengungsi tersebut, dan prinsip *non-refoulement* tidak mewajibkan negara tersebut untuk menerima pengungsi ke wilayah negaranya sendiri. Selama tidak ada kewajiban untuk memberikan perlindungan, maka negara yang menerapkan pendekatan kolektif akan mengirimkan pengungsi ke negara ketiga yang aman, selama negara ketiga tersebut tidak mengancam jiwa dan kebebasan pengungsi.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> Official Journal of European Union, *Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in One of the Member States of the European Communities*, O.J. (C 254), 1990., hlm. 1.

<sup>195</sup> James C. Hathaway, *the Rights of Refugees under International Law*. Op. Cit. hlm. 312.

<sup>196</sup> Federal Court of Australia, "Applicant M38/2002 v. Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs," *FCAFC* 131, 2003 <[http://www.refworld.org/cases,AUS\\_FC,403b18d35.html](http://www.refworld.org/cases,AUS_FC,403b18d35.html)>.

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

Penerapan prinsip *non-refoulement* dengan pendekatan kolektif dengan pengecualian ini menggunakan berbagai standar prosedur untuk menghindari proses penerimaan dan penilaian pengajuan perlindungan dan status pengungsi.<sup>197</sup> Pendekatan ini salah satunya diterapkan oleh Perancis yang merancang beberapa lokasi sebagai wilayah transit (*transit zone*) di negaranya. *Transit zone* ini juga biasanya dikenal dengan zona internasional, zona administrasi, ataupun zona tunggu.

Awalnya, Perancis mengatakan bahwa hukum nasional Perancis tidak mengatur tentang zona transit tersebut, sehingga Perancis tidak dapat memberikan jaminan perlindungan kepada pengungsi berdasarkan hukum nasional dan kewajiban internasionalnya.<sup>198</sup> Kemudian terjadi perubahan pada konsep zona transit ini pada akhir tahun 1980-an karena adanya tekanan dari politik secara internal maupun internasional.<sup>199</sup> Konsep baru tentang zona transit memberikan hak pengungsi yang lebih luas, termasuk masalah detensi. Namun demikian, Pemerintah Perancis tetap menolak untuk memberikan hak penilaian dan perlindungan di zona transit untuk kasus-kasus tertentu.<sup>200</sup>

---

<sup>197</sup> James C. Hathaway, *the Rights of Refugees under International Law.*, *Op. Cit.*, hlm. 321.

<sup>198</sup> John Foot, "the Logic of Contradiction: Migration Control in Italy and France," in *Migration and European Integration: the Dynamics of Inclusion and Exclusion*, ed. oleh Robert Miles dan Dietrich Thranhardt (London: Pinter Publisher & Fairleigh Dickinson University Press, 1995).

<sup>199</sup> Judith Hippler Bello dan Juliane Kokott, "International Decisions: Amuur v. France," *American Journal of International Law*, Vol. 91 (1997), hlm. 148.

<sup>200</sup> John Foot., *Op. Cit.*, hlm. 143.

iv. *Pendekatan definisi terbatas (restrictive definitional approach)*

Pendekatan dengan menggunakan definisi terbatas dilakukan dengan mengambil celah dari pengertian prinsip *non-refoulement* yang diatur dalam Konvensi 1951. Negara-negara yang menggunakan pendekatan ini, mneghindari kewajiban prinsip *non-refoulement* dengan menyatakan bahwa tidak semua orang yang mencari perlindungan adalah pengungsi dalam kategori Pasal 1 Konvensi 1951.<sup>201</sup> Pasal 33 Konvensi 1951 mengatur bahwa penerapan prinsip *non-refoulement* hanya berlaku bagi pengungsi yang memenuhi syarat dalam Pasal 1 Konvensi 1951.

Perbedaan penafsiran kriteria pengungsi terdapat pada kata kunci yang digunakan. Pasal 1 menekankan pada frase *well founded fear*, artinya adanya ketakutan yang beralasan, sedangkan menurut penafsiran negara-negara yang menggunakan pendekatan restriktif ini, menekankan pada frase *threat to life or freedom*, yang artinya ketakutan yang beralasan tersebut harus mengancam jiwa dan kebebasan pengungsi tersebut.<sup>202</sup>

Beberapa pendekatan ini akan dijadikan pisau analisis dalam melihat pemberlakuan prinsip *non-refoulement* dalam penanganan pengungsi di Indonesia. Bentuk-bentuk ini terkadang tidak dilakukan secara mutlak, melainkan dikombinasikan sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan negara penerima. Berdasarkan beberapa kasus masuknya pengungsi ke wilayah Indonesia dan pendekatan pemerintah Indonesia dalam menerapkan prinsip *non-refoulement* lebih condong pada pendekatan kedaulatan negara absolut, yaitu memahami kewajiban pemberlakuan prinsip *non-refoulement* dalam Konvensi 1951 sepanjang pengungsi

---

<sup>201</sup> James C. Hathaway, *the Rights of Refugees under International Law.*, *Op. Cit.*, hlm. 304.

<sup>202</sup> *Ibid.*

tersebut telah berada di dalam wilayah negaranya. Negara menganggap tidak ada kewajiban untuk memfasilitasi kedatangan pengungsi memasuki wilayah teritorial negaranya. Artinya, negara tidak memiliki kewajiban untuk mendampingi pengungsi untuk meninggalkan negeri asalnya dan mengantar sampai perbatasan negara penerima.

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

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

Ketiadaan pengaturan yang jelas terkait kewajiban terhadap prinsip *non-refoulement* menjadikan perbedaan perlakuan di antara beberapa negara, bahkan antara negara dengan masyarakat negara itu sendiri, sebagaimana yang terjadi di Aceh. Pemerintah yang menolak menerima pengungsi dan bahkan melakukan

pengusiran telah melanggar prinsip *non-refoulement* yang diatur dalam Konvensi 1951 dan telah menjadi hukum kebiasaan internasional. Namun, kewajiban moral maupun kesadaran akan pentingnya nilai-nilai kemanusiaan dalam hidup bermasyarakat yang ditunjukkan oleh masyarakat Aceh, telah membuka penafsiran yang baru tentang makna keadilan.

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

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

Apabila berlakunya prinsip *non-refoulement* didasarkan pada UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia (UU CAT), maka ruang lingkup berlaku prinsip *non-refoulement* menjadi lebih luas dari prinsip *non-refoulement* yang diatur dalam Konvensi 1951, karena berlaku terhadap siapa saja

yang mengalami penyiksaan, perlakuan dan penghukuman yang merendahkan dan tidak manusiawi, tidak terbatas kepada pengungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Konvensi 1951.

## 2. Peran *Stakeholders* Dalam Melaksanakan Perlindungan Pengungsi di Provinsi Aceh

### *i. Pemerintah Pusat dan Daerah*

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.<sup>203</sup>

Biro P2MP2S ini melibatkan 11 Kementerian dan Lembaga terkait, yaitu:<sup>204</sup>

- 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*

---

<sup>203</sup> P2MP2S dibentuk berdasarkan Keputusan Menkopolhukam No. KEP-10/MENKO/POLHUKAM/1/2013 yang diperbaharui setiap tahunnya.

<sup>204</sup> Kemenkopolhukam, Surat Keputusan Menkopolhukam KEP-10/MENKO/POLHUKAM/1/2013.

- j. *Tentara Nasional Indonesia – Angkatan Laut*
- k. *Badan Save and Rescue Nasional (Basarnas)*

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 (Kemerkoesra) 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.<sup>205</sup>

Meskipun Kemerkoesra tidak termasuk dalam Biro P2MP2S, namun dalam pelaksanaannya peran kemerkoesra 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.

---

<sup>205</sup> Kadarudin, "Penerapan Prinsip Non-Refoulement oleh Indonesia sebagai Negara Transit Pengungsi Internasional," *Tesis*, (Universitas Makassar, 2012)., hlm. 66.

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 penanggulangan kemiskinan.<sup>206</sup> 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.<sup>207</sup> 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

---

<sup>206</sup> Peraturan Presiden RI Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia.

<sup>207</sup> Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

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 pengawasan terhadap izin tinggal Warga Negara Asing pada Kantor Imigrasi Kelas II Kota Langsa.<sup>208</sup>

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.<sup>209</sup>

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

---

<sup>208</sup> Wawancara dengan Kemas Arpandi, Kepala Kantor Imigrasi Kelas II Kota Langsa, tanggal 27 Maret 2017.

<sup>209</sup> Wawancara dengan Afrizal, Kepala Seksi Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian Kantor Imigrasi Kelas II Kota Langsa, tanggal 27 Maret 2017.

penertiban izin tinggal Warga Negara Asing di Wilayah Keimigrasian Langsa.<sup>210</sup>

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 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.<sup>211</sup>

Beberapa pemerintah daerah yang terlibat dalam penanganan pengungsi diantaranya adalah Jakarta, Makassar, Sumatera Utara, dan Aceh.<sup>212</sup> Salah satu contoh model penanganan pengungsi adalah seperti yang dilakukan oleh Walikota Makassar melalui penandatanganan *Memorandum of Understanding*

---

<sup>210</sup> 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.

<sup>211</sup> Pasal 2 (1) dan (2) *Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri*.

<sup>212</sup> Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Barely Living: Research on Living Conditions of Rohingya Refugees in Indonesia.*, *Loc. Cit.*, hlm. 20.

(MoU) dengan IOM terkait pengaturan pengungsi dan pencari suaka pada tanggal 23 September 2015.<sup>213</sup>

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)*.<sup>214</sup>

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

---

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> 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.

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 sebebas-bebasnya.<sup>215</sup>

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.<sup>216</sup> Akhirnya, penanganan pengungsi di Sumatera Utara ditangani oleh Kantor Imigrasi, baik di Medan maupun di Polonia. Kantor Imigrasi mendata, 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.

---

<sup>215</sup> *Ibid.*

<sup>216</sup> Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Barely Living: Research on Living Conditions of Rohingya Refugees in Indonesia.*, *Op. Cit.*, hlm.24.

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*.<sup>217</sup> 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.<sup>218</sup> 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.

---

<sup>217</sup> Data Imigran Ilegal (Pencari Suaka dan Pengungsi) Di Seluruh Indonesia Periode September 2016, Direktorat Jenderal Imigrasi.

<sup>218</sup> Hasil wawancara dengan Petugas Kantor Imigrasi Kelas II Lhokseumawe tanggal 6 September 2016, dalam penelitian SUAKA, Rizka Argianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Barely Living: Research on Living Conditions of Rohingya Refugees in Indonesia*., *Op. Cit.*, hlm. 25.

Berbagai aktifitas yang diambil oleh LSM setempat antara lain: Dompot Dhuafa membangun gedung sekolah di Timbang Langsa dan menjalankan proses 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.<sup>219</sup>

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.<sup>220</sup> 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.

---

<sup>219</sup> 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].

<sup>220</sup> 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].

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 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).<sup>221</sup>

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.<sup>222</sup> Pemerintah Kota hanya

---

<sup>221</sup> Hasil wawancara SUAKA dengan Komandan Polisi Resort Lhokseumawe tanggal 10 Agustus 2016.

<sup>222</sup> Hasil *Focus Group Discussion* dengan NGO di Langsa, IOM, dan UNHCR yang dilakukan oleh SUAKA pada tanggal 8 September 2016.

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.

Imigrasi juga melakukan tugasnya dalam hal pendataan dan pengawasan. Hingga saat ini, sudah ada 11 orang yang diberangkatkan menuju negara ketiga dari Kota Langsa.<sup>223</sup> 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

---

<sup>223</sup> Hasil wawancara SUAKA dengan Petugas Dinas Sosial Kota Langsa pada tanggal 1 September 2016.

pihak tentang penanganan pengungsi.<sup>224</sup> 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.<sup>225</sup> 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.<sup>226</sup>

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.<sup>227</sup> Seluruh kegiatan baik yang dilakukan oleh Satgas maupun

---

<sup>224</sup> Hasil wawancara SUAKA dengan Asisten I Pemerintah Kota Langsa, tanggal 7 September 2016.

<sup>225</sup> 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.

<sup>226</sup> *Ibid.*

<sup>227</sup> Hasil wawancara SUAKA dengan Kepala Kantor Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak (KP3A) Lhokseumawe, tanggal 31 Agustus 2016.

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 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.<sup>228</sup>

---

<sup>228</sup> Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Barely Living: Research on Living Conditions of Rohingya Refugees in Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm. 28.

ii. *Lembaga Non-Pemerintah*

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.<sup>229</sup>

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.<sup>230</sup> Perkembangan keadaan ini telah menimbulkan inisiatif dari tokoh-tokoh UNHCR untuk membentuk cabang hukum baru, yaitu hukum pengungsi (*refugee law*).<sup>231</sup>

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 mencari solusi praktis dalam masalah migrasi, menyediakan

---

<sup>229</sup> UNHCR, *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR*, hlm. 6

<sup>230</sup> UNHCR, *Pengungsi dalam Angka* (Swiss: Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi, 2005), hlm. 6.

<sup>231</sup> Syahmin AK, *Hukum Internasional Humaniter 1: Bagian Umum* (Bandung: Armico, 1985), hlm. 3.

bantuan kemanusiaan bagi migran yang membutuhkan, menjunjung tinggi martabat dan kesejahteraan migran, termasuk keluarga dan komunitasnya.<sup>232</sup>

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, mencari tempat tinggal, dan mengatur makanan mereka.<sup>233</sup> 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.<sup>234</sup>

*International Committee for Red Cross* (ICRC) atau yang lebih dikenal dengan Palang Merah Internasional adalah sebuah organisasi kemanusiaan netral, tidak memihak, dan mandiri.<sup>235</sup> Tugas utama ICRC adalah melindungi dan membantu jiwa dan kehidupan korban konflik bersenjata serta menjaga martabat orang-orang yang terkena dampak kekerasan.<sup>236</sup> Mandat ICRC diperoleh dari negara-negara melalui Empat Konvensi Jenewa 1949 beserta Protokol-Protokol Tambahan 1977 dan 2005.<sup>237</sup>

---

<sup>232</sup> "Organisasi Internasional untuk Migrasi" <[https://id.m.wikipedia.org/wiki/Organisasi\\_Internasional\\_untuk\\_Migrasi](https://id.m.wikipedia.org/wiki/Organisasi_Internasional_untuk_Migrasi)> [diakses 27 April 2017].

<sup>233</sup> Kadarudin., *Op. Cit.*, hlm. 72.

<sup>234</sup> *Ibid.*

<sup>235</sup> ICRC, *Hukum Humaniter Internasional Menjawab Pertanyaan Anda* (Jenewa: ICRC, 2008), hlm. 2.

<sup>236</sup> ICRC, *Discover ICRC* (Jenewa: International Committee of the Red Cross, 2015).

<sup>237</sup> ICRC, *Kenali ICRC* (Jenewa: Production Sector ICRC, 2006), hlm. 2.

Indonesia belum terikat dengan Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967. Namun Indonesia telah melakukan berbagai upaya untuk menangani pengungsi 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.<sup>238</sup>

iii. *Masyarakat Setempat*

Pandangan masyarakat setempat terhadap pengungsi relative baik. Beberapa faktor yang mempengaruhi pandangan masyarakat adalah faktor agama dan Bahasa pengungsi.<sup>239</sup> 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.<sup>240</sup>

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

---

<sup>238</sup> Savitri Taylor dan Brynna Rafferty-Brown, "Difficult Journeys: Accessing Refugee Protection in Indonesia," *Monash University Law Review*, Vol. 36.No. 3 (2010)., hlm. 1.

<sup>239</sup> 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.

<sup>240</sup> *Ibid.*

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 untuk bermalam, bahkan ada beberapa dari mereka yang diajak untuk ikut menangkap ikan.<sup>241</sup>

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*.<sup>242</sup>

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.

---

<sup>241</sup> Rizka Argadianti Rachmah dan Zico Efraindio Pestalozzi, *Hidup yang Terabaikan: Laporan Penelitian Nasib Pengungsi Rohingya di Indonesia.*, Loc. Cit.

<sup>242</sup> *Ibid.*

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 menimbulkan masalah, masyarakat setempat tidak mempermasalahkan keberadaan pengungsi di tengah-tengah masyarakat.<sup>243</sup>

### **3. Kendala Dalam Penanganan Pengungsi di Provinsi Aceh**

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 tentang penerapan prinsip non-refoulement dan konsep perlindungan pengungsi berdasarkan nilai-nilai kearifan lokal di provinsi Aceh, pasti akan ditemukan beberapa potensi kendala yang dihadapi, diantaranya ada penemuan tentang kebiasaan hidup dan gaya hidup yang berbeda dengan kondisi masyarakat di Aceh, 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 Aceh sehingga nantinya akan dapat dilahirkan satu regulasi yang jelas untuk mengatasi semua problem yang ada di lapangan. Penelitian ini dilakukan guna membantu pemerintah

---

<sup>243</sup> 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.

Aceh dalam penanganan pengungsi, sehingga akan melahirkan suatu tindakan yang tepat.

Ada beberapa pihak terkait yang menjadi fokus wawancara dalam penelitian ini, diantaranya adalah Danlanal, KP3A/ Dinsos KP3A, Kapolres Lhoksukon dan Aceh Utara, Imigrasi Lhokseumawe dan Aceh Utara, Dinas Kesehatan Aceh Utara, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Utara, Sekda Aceh Utara dan NGO dalam atau luar negeri, seperti ACT, UNHCR, Save the Children, IOM, ada Parmusi, MbMc, dan semua pihak terkait (stake holder) yang memahami kondisi pengungsi di Aceh. Dari hasil wawancara inilah didapati beberapa informasi dan kendala-kendala yang dihadapi pemerintah Aceh dalam menangani pengungsi di Aceh.

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 istri nya 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 sebenarnya 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 negatifnya 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.

#### **4. Nilai-Nilai Kearifan Lokal yang Mempengaruhi Perlindungan Pengungsi di Provinsi Aceh**

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.<sup>244</sup>

Kearifan lokal adaah 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*".<sup>245</sup>

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

---

<sup>244</sup> 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.*

<sup>245</sup> 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.<sup>246</sup>

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.<sup>247</sup>

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 kbudayaan. Dan Lokal wisdom ini dipahami sebagai gagasan yang bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik dan berbudi luhur, yang dimiiki, dipedomani dan dilaksanakan oleh seluruh anggota masyarakat.

---

<sup>246</sup> 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.

<sup>247</sup> 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

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 untuk memberikan bantuan perawatan, memberikan makanan, dan minuman. Adanya orang-orang yang memiliki alasan berimigrasi 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 agee zat ngon sipheut* ( hukum agama) dan adat bagai zat dan sifat, tak dapat dipisahkan).<sup>248</sup>

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

---

<sup>248</sup> *Abidin Nurdin, Revitalisasi Kearifan Lokal Di Aceh, Peran Budaya dalam menyelesaikan Konflik Masyarakat, Jurnal Analisis, VI XIII, No 1, Juni 2013, hlm. 139.*

selaras dengan irama alam semesta, sehingga tercipta keseimbangan hubungan antara manusia dengan alam lingkungannya.<sup>249</sup>

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 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,<sup>250</sup>*

*"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"<sup>251</sup>*

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

---

<sup>249</sup> 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.*

<sup>250</sup> Norita Handayani, *Relawan Aksi Cepat Tanggap, Wawancara Tanggal 15 Juli 2017.*

<sup>251</sup> Rauzi Haristia, *Koordinator Lapangan ACT Untuk Rohingya, Wawancara Tanggal 31 Juli 2017.*

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 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”<sup>252</sup>*

*“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”<sup>253</sup>*

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, <sup>254</sup>cuma tadi karena ada masalah HAM tadi,yang mencakup*

---

<sup>252</sup> Rauzi

<sup>253</sup> Khuzaimah,

<sup>254</sup> DMT Siagian, Staf Intelijen Lanal, Wawancara Tanggal 12 Juli 2017.

*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, 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 Siagian<sup>255</sup>:

*“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 diajah 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.

---

<sup>255</sup> Ibid

Sarimin<sup>256</sup> 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 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.

---

<sup>256</sup> Sarimin, Kapolsek Kecamatan Suka Makmur, Wawancara Tanggal 19 Juli 2017

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.

#### **B. Luaran yang Telah Dicapai**

Beberapa output yang telah dan sedang dihasilkan oleh penelitian ini pada tahun pertama adalah:

1. Artikel pada jurnal nasional terakreditasi sudah dalam proses review;
2. Buku ajar ber-ISBN sudah terbit;
3. Tersusunnya draft naskah kebijakan Rancangan Qanun Aceh tentang Penanganan Pengungsi di Provinsi Aceh yang berlandaskan nilai-nilai kearifan lokal;

## **BAB 6**

### **RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA**

Berdasarkan hasil penelitian yang sudah ada, direncanakan penelitian akan dilanjutkan pada tahun selanjutnya untuk merumuskan dan menguji naskah kebijakan yang telah dihasilkan. Pengujian naskah kebijakan akan dilakukan bersama seluruh stake holders yang terlibat dalam penanganan pengungsi di Indonesia, khususnya Provinsi Aceh. Beberapa kendala di lapangan menjadikan rencana penelitian tidak dapat berjalan sebagaimana jadwal yang ditentukan. Jadwal narasumber yang cukup beragam dan padat, khususnya aparat pemerintah, menjadikan jadwal wawancara yang telah disetujui di awal harus berubah-ubah dan bahkan sampai saat ini dilaporkan masih ada beberapa narasumber yang belum bisa dihubungi secara langsung. Namun demikian, beberapa data primer yang telah ada tetap dianalisis dengan segala keterbatasan tersebut.

Berdasarkan kendala-kendala pada tahun pertama, dievaluasi dan dihasilkan strategi pengujian naskah kebijakan dalam bentuk Focus Group Discussion, diawali dari masing-masing institusi terkait, yang dipilah berdasarkan tahap-tahap penanganan pengungsi. Selanjutnya akan dikumpulkan pada masing-masing wilayah kabupaten/kota atau wilayah regional yang dapat mewakili beberapa kabupaten/kota.

Pada tahap selanjutnya, konsep penanganan pengungsi berbasis kearifan lokal yang telah dirumuskan dan diuji melalui berbagai komponen pemangku kepentingan di Provinsi Aceh, akan diperbandingkan dengan konsep penanganan pengungsi yang telah dilaksanakan di beberapa Provinsi lainnya. Sebagaimana

direncanakan di awal proposal tahun pertama, perbandingan konsep kebijakan yang ada di Provinsi Aceh akan diperbandingkan dengan konsep penanganan pengungsi di Sulawesi Selatan, dan Sumatera Utara. Sedangkan konsep secara nasional akan dilakukan perbandingan dan pengumpulan data di Jakarta.

## BAB 7

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Kesimpulan sementara dari penelitian ini adalah:

1. Penerapan prinsip *non-refoulement* di Indonesia selama ini menggunakan pendekatan kedaulatan absolut negara, yang memaknai kewajiban terhadap prinsip *non-refoulement* sebatas terhadap pengungsi yang telah berada di wilayah territorial Indonesia. Indonesia tidak perlu menjemput atau memfasilitasi pengungsi untuk mendatangi wilayah Indonesia dari luar wilayah negara atau dari negara asalnya.
2. Peran *stakeholders* dalam memberikan perlindungan pengungsi di Provinsi Aceh masih belum maksimal. Pemerintah daerah belum bisa menjalankan berbagai kebijakan karena terkendala dengan panduan teknis penanganan pengungsi yang belum ada pada saat ini. Kehadiran Perpres penanganan pengungsi dari luar negeri diharapkan mampu menjadi solusi atas berbagai permasalahan di lapangan dalam penanganan pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia.
3. Berbagai kendala dalam Penanganan Pengungsi di Provinsi Aceh diantaranya adalah budaya, kebiasaan hidup dan gaya hidup yang berbeda dengan kondisi masyarakat di Aceh, kendala tentang penampungan dan pengamanan serta pengusiran keimigrasian yang dilakukan di beberapa lokasi yang didatangi oleh pengungsi luar.
4. Nilai-nilai kearifan lokal sangat mempengaruhi pelaksanaan perlindungan pengungsi di Provinsi Aceh. Nilai-nilai yang telah ada dan hidup dalam

masyarakat Aceh memberi kontribusi positif terhadap perlindungan pengungsi yang ada di wilayah Provinsi Aceh.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil sementara observasi dan analisis data di lapangan, ada beberapa rekomendasi yang dapat dijadikan solusi menghadapi meningkatnya jumlah pengungsi yang masuk dan ditempatkan di Provinsi Aceh, yaitu:

1. Prinsip *non-refoulement* mesti diatur secara khusus dan disosialisasikan bagi seluruh komponen bangsa. Hal ini untuk mencegah terjadinya perbedaan pandangan dalam menyikapi kewajiban terhadap larangan pemulangan, pemindahan ataupun pengusiran bagi pengungsi yang membutuhkan perlindungan, baik yang telah berada di wilayah Indonesia ataupun yang di luar wilayah Indonesia.
2. Perlu disosialisasikan dan ditingkatkannya kapasitas stakeholders dalam memahami dan mengaplikasikan konsep penanganan pengungsi dari luar negeri berdasarkan Perpres penanganan pengungsi yang baru, sehingga peran stakeholders dapat dimaksimalkan.
3. Kendala-kendala penanganan pengungsi diharapkan dapat diminimalisir dengan perumusan konsep penanganan pengungsi yang sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal, sehingga masing-masing daerah dapat menangani pengungsi tanpa harus bersinggungan dengan nilai adat istiadat setempat. Kewenangan pemerintah daerah yang diberikan dalam Perpres penanganan pengungsi merupakan peluang bagi pemerintah daerah dalam mempersiapkan aparatur daerah dan masyarakatnya dalam menghadapi arus pengungsi massal.

## DAFTAR PUSTAKA

- 1928 Arrangement, *Recommendation No. 7 89 LNTS no. 2005*
- 1967 Declaration on Territorial Asylum, *Resolusi Majelis Umum PBB No. 2312 (XXII) Tanggal 14 Desember 1967*
- Achmad Romsan, Muhammad Djamil Usamy, dan Usdawadi, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional* (Bandung: Sanic Offset, 2003)
- Alice Farmer, "Non-Refoulement and Jus Cogens: Limiting Anti-Terror Measures That Threaten Refugee Protection," *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 23 (2008), hlm. 9
- 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]
- Aoife Duffy, "Expulsion to Face Torture? Non-Refoulement in International Law," *International Journal of Refugee Law*, Vol. 20 (2008) <<https://doi.org/10.1093/ijfl/een022>>
- Asian-African LEgal Consultative Organization (AALCO), "Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees," 1966 <<http://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html>> [diakses 5 April 2017]
- , *Report of the Eighth Session of the Asian-African Legal Consultative Committee*, 1966
- Atle Grahl-Madsen, "Commentary on the Refugee Convention 1951," in *Commentary to Article 33* (UNHCR, 1997), hal. hlm. 327
- "Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama," 1984 <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>> [diakses 5 April 2017]
- Center for Civil and Political Rights (CCPR), *A.R.J. v. Australia*, 1997, No. 692/19, hlm. 6
- , *G.T. v. Australia*, 1997, No. 706119, hlm. 8
- , *Hamida v. Canada*, 2010, No. 1544/2, hlm. 8-9
- Committee Ad Hoc, "Statelessness and Related Problems," in *Summary Record of the Twentieth Meeting UN. Doc. E/AC.32/SR.20*, hal. para. 60
- Committee Against Torture (CAT), *Aemei v. Switzerland*, No. 34/199, hlm. 11

- , *General Comment No. 1: Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22 (Refoulement and Communications)*, A/53/44, Annex IX, 1997
- , *Mutombo v. Switzerland*, No. 13/199, hlm. 2-9
- , *S.M.R. dan M.M.R. v. Sweden*, 1999, No. 103/19, hlm. 9
- Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany*, 1938, hal. 191  
LNTS no. 4461
- D'Angelo, Ellen F., "Non-Refoulement: the Search for A Consistent Interpretation of Article 33," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42 (2009)
- Economic and Social Council (ESCOR), *Resolution 248B (IX) UN. Doc. E/1553*, hal. hlm. 60
- European Court of Human Rights (ECtHR), *Ahmed v. Austria*, No. 25964/, hlm. 42-47
- , *Ahmed v. Austria App No. 25964/94*, 1996
- , *Omar Othman v. the United Kingdom*, 2012, No. 8139/0, hlm. 187
- , *T.I. v. United Kingdom App No. 43844/98*, 2000
- Executive Committee, *Conclusion No. 15 (XXX)*, 1979
- , *Conclusion No. 22 (XXXII)*, 1981
- , *Conclusion No. 29 (XXXIV)*, 1983, hal. para. (b)
- , *Conclusion No. 30 (XXXIV)*, 1983
- , *Conclusion No. 79 (XLVII)*, 1996
- , *Conclusion No. 81 (XLVIII)*, 1997
- "Extraditions, Expulsions, Deportations," in *Anti-terrorism Measures, Security and Human Rights - Development in Europe, Central Asia and North America in the Aftermath of September 11* (the International Helsinki Federation, 2003)
- Federal Court of Australia, "Applicant M38/2002 v. Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs," *FCAFC 131*, 2003  
<[http://www.refworld.org/cases,AUS\\_FC,403b18d35.html](http://www.refworld.org/cases,AUS_FC,403b18d35.html)>
- Geneva Convention relative to the Protection of Civilians Persons in Time of War*, 1949, hal. Article 45
- Goodwin-Gill, G., dan J. McAdam, "The Refugee in International Law," *The Refugee in International Law*, 2007, 1-12 <<https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23>>

- Gregor Noll, "Seeking Asylum at Embassies: A Right to Entry under International Law?," *International Journal of Refugee Law*, Vol. 17 (2005), hlm. 548
- Guy S. Goodwin-Gill, "Non-Refoulement and the New Asylum Seekers," *Virginia Journal of International Law*, 26 (1986)
- , *The Principle of Non-Refoulement: Its Standing and Scope in International Law* (Ontario: UNHCR, 1993)
- Guy S. Goodwin-Gill, dan Jane McAdam, *the Refugee in International Law*, 3rd ed. (New York: Oxford University Press, 2007)
- The Redress, The Immigration, dan Law Practitioners, "NON-REFOULEMENT UNDER THREAT Proceedings of a Seminar Held Jointly By The Immigration Law Practitioners' Association ( ILPA ) INDEX," *Home Office*, 44 (2006), 40-42
- Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005)
- Heyder Affan, "Nelayan Aceh Patuh Perintah TNI Terkait Pengungsi," *BBC Indonesia*, 2015  
<[http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/05/150518\\_indonesia\\_pengungsi](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/05/150518_indonesia_pengungsi)> [diakses 16 Januari 2017]
- , "TNI Melarang Nelayan Aceh Membawa Pengungsi Rohingya ke Wilayah RI," *BBC Indonesia*, 2015  
<[http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/05/150518\\_tni\\_larang\\_nelayan\\_rohingya](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/05/150518_tni_larang_nelayan_rohingya)> [diakses 16 Januari 2017]
- ICRC, *Discover ICRC* (Jenewa: International Committee of the Red Cross, 2015)
- , *Hukum Humaniter Internasional Menjawab Pertanyaan Anda* (Jenewa: ICRC, 2008)
- , *Kenali ICRC* (Jenewa: Production Sector ICRC, 2006)
- IIHL & UNHCR, *Sanremo Declaration on the Principles of Non-Refoulement*, 2001
- Iin Karita Sakharina, "Pengungsi dan HAM," *Jurnal Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, Vol. 1 (2013)
- Inter-American Commission on Human Rights, "Report No. 51/96," *Decision to the Merit of Case 10*, hal. hlm. 675  
<<http://www.cidh.org/annualrep/96eng/USA10675.htm>> [diakses 30 Maret 2017]
- International Law Commission, *Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*
- International Organization for Migration, "Glossary on Migration," *International*

- Migration Law Series*, No. 25 (2011), hlm. 68
- , “the Principle of Non-Refoulement,” *International Migration Law: Information Note*, hlm. 4
- Iqramullah, dan Adwani, “Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Langsa dalam Pengelolaan Bantuan Kemanusiaan Terhadap Pengungsi Rohingya,” *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP Unsyiah*, Vol. 1 (2015)
- James C. Hathaway, “Refugee and Asylum,” in *Foundations of International Migration Law*, ed. oleh B. Opekin, Perruchoud, dan Redpath-Cross (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), hal. hlm. 193
- , “Refugees and Asylum,” in *Foundations of International Migration Law*, ed. oleh B. Opekin, R. Perruchoud, dan J. Redpath-Cross (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), hal. 177–204
- , “The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950,” *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 33 (1984)
- , *the Rights of Refugees under International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005)
- John Foot, “the Logic of Contradiction: Migration Control in Italy and France,” in *Migration and European Integration: the Dynamics of Inclusion and Exclusion*, ed. oleh Robert Miles dan Dietrich Thranhardt (London: Pinter Publisher & Fairleigh Dickinson University Press, 1995)
- Josie Susilo Hardianto, “Ditolak di Negara Lain, Imigran Rohingya dan Banglades Diterima Indonesia dengan Layak” <<http://print.kompas.com/baca/internasional/asia-pasifik/2015/05/22/Ditolak-di-Negara-Lain%2C-Imigran-Rohingya-dan-Bangl>> [diakses 1 April 2017]
- Judith Ann Tickner, “Revisioning Security,” in *International Relations Theory Today*, ed. oleh Ken Booth dan Steve Smith (London, 1994)
- Judith Hippler Bello, dan Juliane Kokott, “International Decisions: Amuur v. France,” *American Journal of International Law*, Vol. 91 (1997)
- Jun Justinar, “Prinsip Non-Refoulement dan Penerapannya di Indonesia,” *Opinio Juris*, Vol. 3 (2011), hlm. 18
- Kadarudin, “Penerapan Prinsip Non-Refoulement oleh Indonesia sebagai Negara Transit Pengungsi Internasional” (Universitas Makassar, 2012)
- Kees Wouters, *International Legal Standards for the Protection from Refoulement* (Antwerp: Oxford Portland, 2009)
- Kemenkopolhukam, *Surat Keputusan Menkopolhukam KEP-*

10/MENKO/POLHUKAM/1/2013

Killian S. O'Brien, "Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem," *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 3 (2011), hlm. 728-729

"Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia," *Resolusi Majelis Umum 39/46*, 1984

Kristen Rosati, "the United Nations Convention against Torture: A Viable Alternative for Asylum Seekers," *Interpreter Releases*, Vol. 74 (1997)

*Longman Dictionary of Contemporary English*, First (St. Ives England: Longman, 1981)

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

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

"Organisasi Internasional untuk Migrasi"  
<[https://id.m.wikipedia.org/wiki/Organisasi\\_Internasional\\_untuk\\_Migrasi](https://id.m.wikipedia.org/wiki/Organisasi_Internasional_untuk_Migrasi)>  
[diakses 27 April 2017]

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

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

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

Paul Weis, "Commentary on the Refugee Convention 1951," in *Commentary to Article 33* (UNHCR, 1997), hal. hlm. 343

———, "the Development of Refugee Law," in *Transnational Legal Problems of Refugees*, ed. oleh Michigan Yearbook of International Legal Studies (Michigan, 1982)

"PBB: RI, Malaysia, Thailand Abaikan Seruan Bantu Kapal Migran," *BBC Indonesia*, 2015  
<[http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150518\\_dunia\\_pbb\\_rohi](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150518_dunia_pbb_rohi)>

ngya> [diakses 16 Januari 2017]

“PBB Minta Indonesia, Thailand dan Malaysia Tak Usir Kapal Migran,” *BBC Indonesia*, 2015

<[http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150515\\_dunia\\_rohingya\\_pbb](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150515_dunia_rohingya_pbb)> [diakses 16 Januari 2017]

*Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri*

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

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

Rights, Council of Europe: European Court of Human, “Soering v. the United Kingdom,” 1989 <<http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6fec.html>> [diakses 7 April 2017]

Riyanto, Sigit, “Prinsip non-refoulement dan Relevansinya dalam Sistem Hukum Internasional,” 1988

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

———, *Hidup yang Terabaikan: Laporan Penelitian Nasib Pengungsi Rohingya di Indonesia* (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, 2016)

Robert E. Allen, ed., *the Concise Oxford Dictionary*, 8th ed. (Clarendon Press, 1990)

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

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]

Savitri Taylor, dan Brynna Rafferty-Brown, “Difficult Journeys: Accesing Refugee Protection in Indonesia,” *Monash University Law Review*, Vol. 36 (2010)

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

Sigit Riyanto, “Prinsip Non-Refoulement dan Relevansinya Dalam Sistem Hukum Internasional,” *Mimbar Hukum*, Vol. 22 (2010)

- Sir Elihu Lauterpacht, dan Daniel Bethlehem, "United Nations High Commissioner for Refugees," 2001 <<https://doi.org/10.1002/9781444351071.wbeghm557>>
- Sir Elihu Lauterpacht, dan Daniel Bethlehem, "The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion," in *Refugee Protection in International Law*, ed. oleh Erika Feller, Volker Turk, dan Frances Nicholson (UNHCR, 2003), hal. 87–177 <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511493973>>
- Sjaafroedin Bahar, *Pendidikan Pendahuluan Bela Negara Tahap Lanjutan* (Jakarta: Intermedia, 1997)
- Susan Marks, dan Andrew Clapham, *International Human Rights Lexicon* (Oxford: Oxford University Press, 2005)
- Syahmin AK, *Hukum Internasional Humaniter 1: Bagian Umum* (Bandung: Armico, 1985)
- Tamás Molnár, "The Principle of Non-Refoulement under International Law: Its Inception and Evolution in a Nutshell," *Corvinus Journal of International Affairs*, Vol. 1 (2016)
- "Thailand Telah Deportasi 1300 Pengungsi Rohingya," *SindoNews.com*, 2016 <[SINDOnew.com](http://SINDOnew.com)>
- the Convention relating to the International Status of Refugees*, 159 LNTS no. 3663, 1933
- the Discussion in the Refugee Convention 1951: the Travaux Preparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995)
- The Refugees' Rights Forum, "the Principle of Non-Refoulement of a Person to a Place in which He is Expected to Suffer Danger to Life, Liberty, Persecution or Torture," Policy Pap (2008), hlm. 5
- UN CCPR, "the Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant," *General Comment No. 31*, U.N. Doc (2004), hlm. 10
- UN General Assembly, "International Covenant on Civil and Political Rights," *UN Treaty Series*, 1966 <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>> [diakses 5 April 2017]
- , "Protocol relating to the Status of Refugees," 1186 (1967), vol. 606, 267 <<https://doi.org/4 Oct 1967>>
- , *Resolution on Measure to Eliminate International Terrorism No. 52-165*, 1997
- UNHCR, *Conclusion Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees*, 2009

- , “Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status,” *Revisi*, 1992, paragraph 28
- , *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention* (Jenewa, 2001)
- , *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR* (Swiss: Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi, 2005)
- , *Pengungsi dalam Angka* (Swiss: Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi, 2005)
- , “States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol,” *Multilateral Treaties Deposited* <<https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=5&subid=A&lang=en>> [diakses 16 Januari 2017]
- , “UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement,” *UNHCR*, 1997 <<http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>> [diakses 28 September 2015]
- United Kingdom Court of Appeal (England and Wales), “European Roma Rights Centre and Others v. the Immigration Officer at Prague Airport and the Secretary of State for the Home Department,” 2003 <[http://www.refworld.org/cases.GBR\\_CA\\_CIV,413c564c14.html](http://www.refworld.org/cases.GBR_CA_CIV,413c564c14.html)>
- United Nations, *1951 Convention on the Status of Refugee*, 1951
- , *Report of the Ad Hoc Committee: UN doc. E/1618, Annex III*, 1950
- , *the Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*
- United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), *Resolution No. 248 (IX) B*, 1949
- United Nations General Assembly, *UN Resolution No. 8 (1)*, 1946
- United Nations General Assembly (UNGA), *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*
- , *Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, UN Resolution No. 429 (V)*, 1950
- United Nations High Commissioner for Refugees, “Colloquium on the Legal Aspects of Refugee Problems No. A/AC.96/INF.40,” in *Note by the High Commissioner*
- , “UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement,” 1997 <<http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>> [diakses 28 September 2016]

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

Vindy Septia Anggrainy, "Perlindungan Pengungsi Lintas Batas Negara di Indonesia Menurut Hukum Internasional," *Lex et Societatis*, Vol. II (2014), 61-71

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

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

*Webster Ninth New Collegiate Dictionary* (Springfield Massachusetts: Merriam Webster Inc., 1990)