

## TINJAUAN HUKUM PENGATURAN ASAS *NON-REFOULEMENT* DAN PENERAPANNYA TERHADAP PENGUNGSI DI INDONESIA

Yohanes Alfando Pio<sup>1</sup>, Oksep Adhayanto<sup>2</sup>, Heni Widiyani<sup>3</sup>

Yohanes.alfando@gmail.com

adhayantooksep@gmail.com

heni@umrah.ac.id

Program studi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji

### Abstract

*As a principle that has been accepted by the international community and recognized as a cogens juice, deviations of non-refoulement principle on any basis cannot be justified. The problems and objectives of the study are to know the basic non-refoulement arrangements in international law and the application of non-refoulement principles in Indonesian legislation. The theory used is human rights theory, the theory of ratification and the principle theory of Non-Refoulement as JusCogens. The research methods used are normative legal research, as well as using techniques and data collection tools in the form of secondary data collection methods by conducting library studies. Based on the results of the study, in international law, particularly those governing refugees, the principle of non-refoulement has been inaugurated in various forms of international law such as conventions, declarations and also in international customs law (customary international law). By not being a party to the 1951 Convention and the 1967 Protocol, the Indonesian Government also has no authority to provide the determination of refugee status, so that the arrangement of the problem is determined by UNHCR. All countries including the Unratified Convention of the year 1951 are obliged to uphold the standard of refugee protection that has become part of the general international law, as the Convention is already a cogens juice, and no refugee can be returned to the territory where its life or freedom is threatened. However, Indonesia certainly cannot remove the hand if there are asylum seekers or refugees entering the territory of Indonesia. The handling of refugees in Indonesia prior to the invitation of Presidential Decree No. 125 year 2016 on the handling of refugees from foreign affairs using the rules of law with the dimension of human rights. These rules are CONSTITUTION 1945, article 28 G (2), Tap MPR No. XVII/MPR/1998, LAW No. 5 of 1998 on ratification of Againts Convention Torture and Other Cruel, In Human or Degrading Treatment or Punishment, UU No. 37 year 1999 on Foreign Relations article 25 (1) and article 27 (1) UU No. 39 year 1999 of Human Rights article 28 (1). With the enactment of Presidential Decree No. 125 year 2016 can be concluded that Indonesia has a legal basis in the handling of refugees who entered the territory of Indonesia and no longer occurs the law void.*

**Keywords:** *Ratification, Non-refoulement, Refugees*

### I. Pendahuluan

#### 1. Latar Belakang

Pengungsi merupakan orang yang berada dalam keadaan yang sangat rentan. Mereka tidak mendapatkan perlindungan dari negaranya sendiri, bahkan seringkali pemerintahnya sendiri yang mengancam akan menganiaya mereka. Dalam keadaan seperti itu, masyarakat internasional melakukan upaya-upaya yang diperlukan guna menjamin dan memastikan

bahwa hak-hak dasar seseorang tetap dilindungi dan dihormati. Pada status perlindungan internasional tersebut, seseorang yang dalam kapasitas sebagai pengungsi, wajib mendapat proteksi atas hak-hak dasarnya sebagaimana manusia.<sup>1</sup>

Pengungsi berhak atas sejumlah hak seperti perlindungan dan bantuan yang disesuaikan dengan keadaan masing-masing. Salah satu perlindungan yang paling mendasar dari penanganan pengungsi adalah pengungsi dapat menikmati perlindungan dari pemulangan yang sewenang-wenang ke negara dimana menghadapi resiko penganiayaan. Prinsip ini dikenal dengan prinsip *non-refoulement* dan seringkali hal ini disebut dengan tonggak dari perlindungan internasional terhadap pengungsi. Hak ini secara khusus dijelaskan dalam Pasal 33 ayat (1) dari Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, yaitu:<sup>2</sup>

*“Tidak satupun dari negara-negara yang mengadakan perjanjian akan mengusir atau mengembalikan seorang pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana kehidupan atau kebebasan akan terancam oleh karena suku, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pendapat politiknya.”*

Prinsip *non-refoulement* oleh beberapa ahli hukum internasional dikategorikan sebagai *ius cogens*, dimana *ius cogens* dapat diartikan sebagai suatu norma dasar hukum internasional.<sup>3</sup> Norma dasar hukum internasional menurut Konvensi Wina 1969 yaitu suatu norma yang diterima atau diakui oleh masyarakat internasional sebagai suatu norma yang tidak boleh dilanggar dan hanya bisa diubah oleh norma dasar hukum internasional baru yang sama sifatnya. Oleh karena itu, prinsip *non-refoulement* harus tetap diterapkan di suatu negara dimana pengungsi mencari perlindungan, walaupun negara tersebut bukan merupakan Negara peserta penandatanganan Konvensi tahun 1951.

Ketetapan Pasal 33 ayat (2) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, larangan memaksa pengungsi kembali ke negara di mana ia mungkin mengalami persekusi tidak diterapkan kepada pengungsi yang mengancam keamanan negara, atau ia telah mendapatkan putusan akhir dari hakim atas kejahatan serius yang telah ia perbuat, serta membahayakan masyarakat negara setempat. Namun, ketentuan ini hanya berlaku untuk perkecualian yang sangat mendesak. Hal tersebut bermakna, apabila perkecualian tersebut akan diterapkan, maka harus dibuktikan bahwa terdapat hubungan langsung antara keberadaan pengungsi di suatu negara dengan keamanan nasional negara itu yang terancam. Pengusiran pengungsi yang sedemikian itu hanya akan dilakukan sebagai pelaksanaan suatu keputusan yang dicapai sesuai dengan proses hukum yang semestinya. Kecuali apabila alasan-alasan keamanan nasional yang bersifat memaksa mengharuskan lain, pengungsi itu akan diizinkan menyampaikan bukti untuk membersihkan dirinya serta mengajukan banding kepada instansi yang berwenang.<sup>4</sup> Maka dari itu, penulis melakukan penelitian dan pembahasan terhadap pokok permasalahan yang diangkat, yang hasilnya dituangkan dalam suatu tulisan ilmiah dalam bentuk skripsi dengan judul **Tinjauan Hukum Pengaturan Asas *Non-Refoulement* Dan Penerapannya Terhadap Pengungsi Di Indonesia.**

---

<sup>1</sup> Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 51-52

<sup>2</sup> Ibid, hlm. 53

<sup>3</sup> Titik Juniati Ismaniar dan Gede Marhaendra Wija Atmadja, *Penerapan Prinsip Non Refoulement Terhadap Pengungsi Dalam Negara yang Bukan Merupakan Peserta Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951*, Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Udayana, hlm.4.

<sup>4</sup><http://www.hrw.org>, diakses, tanggal, 6 Februari 2020

## 2. Tinjauan Teori

### A. Teori Hak Asasi Manusia

Secara formal konsep mengenai Hak Asasi Manusia (HAM) lahir pada tanggal 10 Desember 1948, ketika PBB memproklamkan Deklarasi Universal HAM. Yang di dalamnya memuat 30 pasal, yang kesemuanya memaparkan tentang hak dan kewajiban umat manusia.

Secara eksplisit, Hak Asasi Manusia (HAM) adalah suatu yang melekat pada manusia, yang tanpanya manusia mustahil dapat hidup sebagai manusia, sifatnya tidak dapat dihilangkan atau dikurangi oleh siapapun. Adapun isi dalam mukadimah Deklarasi Universal tentang HAM oleh PBB adalah:

- i. Pengakuan atas martabat dan Hak-hak yang sama bagi semua anggota keluarga, kemanusiaan dan keadilan di dunia;
- ii. Mengabaikan dan memandang rendah Hak Asasi Manusia (HAM) akan menimbulkan perbuatan yang tidak sesuai dengan hati nurani umat manusia;
- iii. Hak-hak manusia perlu dilindungi oleh peraturan hokum;
- iv. Persahabatan antara Negara-negara perlu dianjurkan;
- v. Memberikan Hak-hak yang sama baik laki-laki maupun perempuan;
- vi. Memberi penghargaan terhadap pelaksanaan Hak-hak manusia dan kebebasan asa umat manusia;
- vii. Melaksanakan Hak-hak dan kebebasan secara tepat dan benar.

HAM merupakan hak yang melekat pada diri manusia yang bersifat kodrati dan fundamental sebagai suatu anugrah tuhan yang harus dihormati, dijaga, dan dilindungi oleh setiap individu, masyarakat, atau negara. Dengan demikian, hakekat penghormatan dan perlindungan terhadap HAM ialah menjaga keselamatan eksistensi manusia secara utuh melalui aksi keseimbangan, yaitu keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum. Hakekat dari asasi manusia adalah keterpaduan antara Hak Asasi Manusia (HAM) kewajiban asasi manusia dan tanggung jawab asasi manusia yang berlangsung secara sinergis dan seimbang. Bila ketiga unsur asasi yang melekat pada setiap individu manusia baik dalam tatanan kehidupan pribadi, masyarakat, kebangsaan, kenegaraan, dan pergaulan global, dapat dipastikan tidak akan menimbulkan kekacauan, anarkisme, dan kesewenang-wenangan dalam tata kehidupan umat.

Melanggar HAM seseorang bertentangan dengan hukum yang berlaku di Indonesia. Hak Asasi Manusia (HAM) memiliki wadah organisasi yang mengurus permasalahan seputar Hak Asasi Manusia (HAM) yaitu Komnas HAM. Kasus pelanggaran ham di Indonesia memang masih banyak yang belum terselesaikan/tuntas sehingga diharapkan perkembangan dunia HAM di Indonesia dapat terwujud ke arah yang lebih baik. Salah satu tokoh HAM di Indonesia adalah Munir yang tewas dibunuh di atas pesawat udara saat menuju Belanda dari Indonesia.

### B. Teori Ratifikasi

Secara teori, ratifikasi merupakan persetujuan kepala negara atau pemerintah atas penandatanganan perjanjian internasional yang dilakukan oleh kuasa penuhnya yang di tunjuk sebagaimana mestinya. Dalam praktik modern, ratifikasi mempunyai arti lebih daripada sekadar tindakan konfirmasi. Ratifikasi dianggap sebagai penyampaian pernyataan formal oleh suatu negara mengenai persetujuan untuk terikat pada suatu

perjanjian internasional. Pada suatu perjanjian internasional dinyatakan dengan ratifikasi apabila:

1. Perjanjian internasional menentukan demikian secara tegas;
2. Kecuali apabila ditentukan sebaliknya, negara yang mengadakan negosiasi menyetujui bahwa ratifikasi perlu;
3. Perjanjian internasional yang telah ditandatangani akan berlaku jika sudah di ratifikasi;
4. Kemampuan negara untuk menandatangani perjanjian internasional dengan syarat akan berlaku bila telah di ratifikasi, tampak dalam instrumen *full powers*-nya, atau dinyatakan demikian selama ratifikasi.

Adapun praktik ratio ratifikasi sebagai berikut:

1. Negara berhak untuk mempunyai kesempatan guna meneliti kembali meninjau kembali instrumen yang telah di tandatangani oleh utusannya sebelum negara menjalankan kewajiban-kewajiban yang di tentukan dalam instrument.
2. Berdasarkan kedaulatannya suatu negara berhak untuk menarik diri dari partisipasi dalam suatu perjanjian internasional apabila negara yang bersangkutan menghendaki demikian.
3. Sering suatu perjanjian internasional mengundang dilakukannya suatu amandemen atau penyesuaian dalam hukum nasional karena prinsip demokrasi bahwa pemerintah yang harus berkonsultasi dengan pendapat umum yang ada dalam parlemen atau tempat lain mengenai ada tidaknya keharusan mengonfirmasi suatu perjanjian internasional.

### C. Teori Prinsip *Non-Refoulement* sebagai *Jus Cogens*

Prinsip *non-refoulement* yang mencerminkan perlindungan minimum berdasarkan alasan kemanusiaan tercantum dalam Pasal 33 Konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi. Pasal 33 ini mencakup beberapa hal penting.<sup>5</sup> Pertama, Konvensi 1951 hanya mengikat negara-negara yang telah menjadi pihak pada Konvensi tersebut. Berdasarkan Pasal I ayat (2) Protokol 1967, suatu Negara yang tidak menjadi pihak pada Konvensi 1951 namun menjadi pihak pada protokol, juga terikat pada Pasal 2 hingga Pasal 34 Konvensi 1951. Dengan demikian, Pasal 33 Konvensi 1951 mengikat negara-negara yang menjadi pihak pada Konvensi 1951 atau Protokol 1967, atau pada kedua instrumen tersebut.

Kedua, Konvensi 1951 bersifat kemanusiaan. Hal ini secara jelas tercantum dalam paragraf pembukaan Konvensi 1951 yang mengemukakan bahwa PBB peduli pengungsi dan menjamin pengungsi mendapatkan hak-hak dasarnya serta kebebasannya sebagaimana yang tercantum dalam Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia. Hal ini merupakan pengakuan dari seluruh Negara terhadap aspek social dan kemanusiaan dari masalah pengungsi.

Ketiga, larangan pengusiran mengandung hal yang khusus. Hal ini didukung oleh Pasal 42 ayat (1) Konvensi 1951 yang mengecualikan Pasal 33 dari tindakan reservasi. Dengan demikian larangan pengusiran dalam Pasal 33 Konvensi 1951 merupakan suatu kewajiban *non-derogable* yang membangun esensi kemanusiaan dalam Konvensi 1951. Sifat *non-derogable* larangan pengusiran ditegaskan kembali oleh Pasal VII ayat (1) Protokol 1967. Komite Eksekutif UNHCR bahkan lebih jauh menetapkan bahwa prinsip *non-refoulement* merupakan kemajuan *peremptory norm* dalam hukum internasional. Prinsip *non-refoulement* telah dianggap sebagai hukum kebiasaan internasional, yang bermakna seluruh negara, baik telah menjadi Negara

---

<sup>5</sup>Sir Elihu Lauterpacht & Daniel Bethlehem, *The Scope and Content of the Principle of Non- Refoulement*, *United Nations High Commissioner for Refugees*, 20 June 2001, hal. 20-21.

Pihak maupun bukan, pada konvensi-konvensi pengungsi dan/atau hak asasi manusia yang melarang pengusiran, berkewajiban untuk tidak mengembalikan atau mengekstradisi seseorang ke negara di mana hidup atau keamanan orang itu sungguh-sungguh berada dalam bahaya.<sup>6</sup>

*Peremptory norm* atau disebut juga *jus cogens* atau *ius cogens* (dari bahasa Latin yang berarti hukum yang memaksa) merupakan suatu prinsip dasar hukum internasional yang diterima oleh negara-negara sebagai suatu norma yang tidak dapat dikurangi pelaksanaannya. Sebagai *peremptory norm* atau *jus cogens*, prinsip *non-refoulement* harus dihormati dalam segala keadaan dan tidak dapat diubah. Hak dan prinsip fundamen ini telah diadakan untuk kepentingan semua orang tanpa memandang apakah Negara sudah menjadi pihak pada Konvensi 1951 atau belum dan tanpa memperhatikan apakah orang tersebut sudah diakui statusnya sebagai pengungsi atau tidak.

### 3. Permasalahan Penelitian

Permasalahan dalam penulisan ini adalah:

- a. Bagaimanakah pengaturan asas non-refoulement dalam Hukum Internasional?
- b. Bagaimana penerapan asas Non-Refoulement dalam Perundang-undangan di Indonesia?

### 4. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui pengaturan asas non-refoulement dalam Hukum Internasional.
- b. Untuk mengetahui penerapan asas non-refoulement dalam Perundang-undangan di Indonesia.

## II. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah jenis penelitian hukum normatif, hal ini karena meneliti tentang asas-asas hukum. Setelah itu, penelitian hukum normatif mencakup: penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>7</sup> Sumber data penelitian ini adalah data sekunder yang mencakup bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.<sup>8</sup> Jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sejarah hukum, pendekatan sistematika hukum, pendekatan asas-asas hukum. Analisa terhadap bahan-bahan hukum yang diperoleh dilakukan dengan cara deskriptif, analisis dan argumentatif.<sup>9</sup>

Objek penelitian ini adalah aturan dan penerapan asas *non-refoulement* di Indonesia. Sedangkan untuk lokasi penelitian ini dilakukan di Tanjungpinang Kepulauan Riau, yaitu di Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Kepulauan Riau, Kantor Imigrasi Kelas I Tanjungpinang dan Kantor Perwakilan *United Nations High Commissioner for Refugees* Provinsi Kepulauan Riau (UNHCR Kepri).

Metode yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan/studi dokumen, sehingga penelitian ini disebut penelitian hukum normatif, sehingga data yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah data sekunder yang dibedakan menjadi tiga bagian yaitu bahan hukum Primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat berupa peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan

---

<sup>6</sup> UNHCR, *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law*, December 2001.

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penyusunan Hukum Normatif: Suatu Tinjauan singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 14.

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penyusunan Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta: 2008, hlm. 96.

<sup>9</sup> Ronny Hanitijo, *Metode Penyusunan Hukum*, GhaliaIndo, Jakarta: 1991, Hlm.93.

dan putusan hakim.<sup>10</sup> Pertauran perundang-undangan meliputi Konvensi Genewa Tahun 1951 Tentang Status Pengungsi, Protokol Tahun 1967 Tentang Status Pengungsi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perubahannya, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian dan Perpres Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri. Kemudian bahan hukum sekunder biasanya berupa pendapat hukum/doktrin/teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, maupun website yang terkait dengan penelitian. Termasuk pula dalam bahan hukum sekunder adalah wawancara dengan narasumber. Pada penelitian hukum normatif, wawancara dengan narasumber dapat dilakukan dan digunakan sebagai salah satu data sekunder yang termasuk sebagai bahan hukum sekunder. Selanjutnya bahan hukum tertier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Biasanya bahan hukum tertier diperoleh dari kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris, dan sebagainya.

Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan adalah metode pengumpulan data sekunder dengan melakukan studi keperpustakaan. Studi keperpustakaan merupakan metode tunggal dalam penelitian hukum normatif.<sup>11</sup> Lalu Analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif deduktif. Metode kualitatif memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku.<sup>12</sup>

### III. Hasil dan Pembahasan

Prinsip *non-refoulement* adalah larangan suatu negara untuk menolak, mengembalikan, atau mengirimkan pengungsi ke suatu wilayah tempat di mana dia akan berhadapan dengan hal-hal yang dapat membahayakan hidupnya seperti penganiayaan, pembunuhan dan sebagainya karena alasan-alasan yang berkaitan dengan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam sebuah organisasi sosial tertentu, atau karena keyakinan politiknya. Pada dasarnya, prinsip *non-refoulement* mewajibkan ketika terjadinya pengungsian massal yang disebabkan oleh sebuah konflik, negara-negara yang sanggup untuk menampung korban perang wajib memberikan tempat aman bagi para pengungsi dan dilarang untuk mengusir atau mengembalikan mereka ke tempat asal mereka di mana bahaya dapat ditemukan.

bahwa keberadaan prinsip *non-refoulement* dan kualifikasinya sebagai *jus cogens* didukung oleh pendapat pakar-pakar hukum internasional tentang keberadaan prinsip *non-refoulement* sebagai salah satu sumber hukum internasional yang memiliki status sebagai *jus cogens* diakui dan didukung oleh pendapat para ahli hukum internasional. Pendapat para pakar hukum internasional ini membuktikan keberadaan prinsip *non-refoulement* sebagai salah satu sumber hukum internasional sesuai dengan rumusan tentang sumber hukum internasional yang dikemukakan dalam Statuta Mahkamah Internasional (*Statute of the International Court of Justice*).

Terdapat dua alasan yang dapat digunakan sebagai dasar oleh suatu negara untuk melakukan tindakan yang dapat dianggap menegaskan keharusan melakukan prinsip *non-refoulement*. Pertama kehadiran pengungsi atau pencari suaka di suatu negara dapat menjadi ancaman bagi keamanan nasional negara tersebut. Dan kedua pengungsi atau pencari suaka tersebut telah melakukan kejahatan yang serius sehingga keberadaan pengungsi atau pencari suaka di suatu negara telah menimbulkan gangguan bagi ketertiban umum di negara tersebut.

---

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, hlm. 181.

<sup>11</sup> Bambang Waluyo, *Penyusunan Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, Hlm. 50.

<sup>12</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penyusunan Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2013, Hlm. 20.

Di Indonesia perlindungan pengungsi belum mempunyai dasar hukum tersendiri. Perlindungan pengungsi di Indonesia berdasarkan perangkat hukum yang berasaskan HAM seperti:<sup>13</sup>

1. UUD 1945, Pasal 28 G (2), bahwa 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, salah satu bagian dari TAP MPR ini adalah pengakuan terhadap Deklarasi Hak Asasi Manusia yang dalam Pasal 24 menyatakan bahwa setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain.
3. UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan (Ratifikasi) *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, dalam Pasal 3 konvensi ini disebutkan bahwa negara pihak dilarang melakukan tindakan *non-refoulement*, pengusiran, repatriasi/pengembalian atau pengekstradisian seseorang ke negara lain. Maka setiap pencari suaka harus diterima oleh negara dimana individu tersebut memohon suaka.
4. UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri mengatur tentang pengungsi, ada dua pasal yang membahas tentang pengungsi, yakni: Pasal 25 (1) yang menyatakan bahwa Presiden berwenang memberikan suaka kepada orang asing, dan Pasal 27 (1) yang menyatakan bahwa presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan menteri.
5. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menyatakan dalam Pasal 28 (1) disebutkan bahwa setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain.

Meskipun Indonesia tidak memiliki peraturan perundang-undangan yang secara khusus membahas tentang perlindungan terhadap pengungsi yang ada di Indonesia, tetapi Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan lain yang memungkinkan pengungsi dan pencari suaka untuk memasuki wilayah Indonesia. Peraturan perundang-undangan di atas juga menunjukkan bahwa Indonesia memiliki komitmen pada prinsip *non-refoulement* terhadap pengungsi sebagai bagian dari hak asasi manusia mereka. Meskipun Indonesia tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Pengungsi 1967, tetapi Indonesia telah menunjukkan komitmen untuk menangani kasus pengungsi dan pencari suaka yang masuk dalam wilayah Indonesia. Dalam hal penanganan pengungsi dan pencari suaka ini Indonesia bekerja sama dengan International Organization of Migration (IOM), UNHCR, dan Pemerintah Australia.<sup>14</sup>

Kementerian Luar Negeri Indonesia sebagai perwakilan pemerintah, berkoordinasi dengan UNHCR dan IOM dalam menjalankan fungsinya untuk menangani pengungsi tersebut diantaranya adalah:

1. Mencarikan negara yang bersedia menampung pengungsi. Pada prakteknya hal ini bukanlah sesuatu yang mudah, karena negara-negara yang biasa menampung pengungsi seperti di Eropa saat ini tengah menghadapi masalah yang sama tentang membludaknya pengungsi yang datang di kawasan ini.<sup>15</sup>
2. *Sharing burden* (pembagian beban) yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia bersama Pemerintah Australia. Pemerintah Australia sebagai negara tujuan pengungsi memberikan bantuan terhadap pemerintah Indonesia untuk menangani pengungsi tersebut di Indonesia sambil menunggu penempatan pengungsi oleh UNHCR.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Fitria, *Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi di Negara Ketiga: Praktik Indonesia*, Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum, Volume 2 Nomor 1, 2015, hlm. 110

<sup>14</sup> Fitria, *Ibid*, hlm. 116 - 117

<sup>15</sup> Rosmawati, *Perlindungan Terhadap Pengungsi/ Pencari Suaka di Indonesia (Sebagai Negara Transit) Menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967*, Jurnal Ilmu Hukum Universitas Syiah Kuala, Volume 17, Nomor 3, 2015, hlm. 26

<sup>16</sup> Fitria, *Op.Cit*, hlm. 113

3. Mengembalikan pengungsi ke negara asal.<sup>17</sup> Selain itu Indonesia juga menyiapkan instrument hukum yang terkait dengan pencari suaka dan pengungsi. Instrumen hukum ini diharapkan dapat menjadi payung hukum bagi pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke wilayah Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam hukum internasional, penanganan masalah pengungsi diatur dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Pengungsi 1957. Negara-negara yang telah meratifikasi dua instrumen hukum tentang pengungsi berkewajiban menerapkan aturan-aturan yang ditetapkan dalam konvensi tersebut dalam hukum hukum nasionalnya. Indonesia sendiri sampai saat ini belum meratifikasi keduanya.

Dasar pertimbangan Indonesia yang paling besar adalah faktor ekonomi. Indonesia adalah negara berkembang yang belum memiliki kemampuan dalam memperlakukan pengungsi sesuai pengaturan yang tertera di dalam konvensi. Ketentuan konvensi dan protokol pengungsi mengatur bahwa pemerintah negara yang telah meratifikasi keduanya memiliki tanggung jawab guna menjamin keberlangsungan hidup pengungsi di negaranya.

Pemerintah Indonesia akhirnya mengesahkan Peraturan Presiden (Perpres) Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri Pada 31 Desember 2016 (selanjutnya disebut dengan Perpres).<sup>18</sup> Secara normatif, Perpres ini mengisi kekosongan hukum pengaturan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia yang ditegaskan di dalam Pasal 28 G (2) UUD 1945 dan Pasal 25 dan 27 UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Dengan ditandatanganinya Perpres ini oleh Presiden Joko Widodo, maka Indonesia tidak lagi menagalami kekosongan hukum dalam hal menangani pengungsi yang masuk ke wilayahnya.

Sebelum Perpres diterbitkan mekanisme penanganan pengungsi dilakukan berdasarkan Peraturan Dirjen Imigrasi No. IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010 tentang Penanganan Imigran Illegal. Dalam peraturan ini disebutkan bahwa setiap pengungsi yang masuk ke Indonesia akan dikenakan tindakan keimigrasian dalam bentuk penahanan sampai status pengungsinya ditetapkan oleh UNHCR. Hal tersebut berimbas pada munculnya pelanggaran hak pengungsi, karena pengungsi bukanlah pelaku kriminal namun ditempatkan pada situasi yang mirip dengan penahanan pelaku tindakan kriminal (dalam rumah detensi imigrasi/ rudenim).

Dalam Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, penanganan pengungsi di Indonesia dilakukan berdasarkan kerja sama antara pemerintah pusat dengan PBB melalui UNHCR di Indonesia dan/atau organisasi internasional di bidang urusan migrasi atau di bidang kemanusiaan yang memiliki perjanjian dengan pemerintah pusat.<sup>19</sup>

Perpres ini juga memberikan batasan serta definisi yang jelas tentang pengungsi, yakni 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 PBB melalui UNHCR di Indonesia.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Indonesia menghormati prinsip *non-refoulement* yang menjadi hukum kebiasaan internasional, tetapi dalam prakteknya Indonesia pada tahun 2015 memulangkan pengungsi asal Rohingya dan Bangladesh kembali ke negaranya. Lihat Rosmawati, *Op.Cit*, hlm. 27

<sup>18</sup> Rakyat Merdeka Online, Perpres Perlindungan Pengungsi Harus Menjawab Permasalahan Pencari Suaka di Indonesia, <http://dunia.rmol.co/read/2017/01/18/277051/Perpres-Perlindungan-Pengungsi-Harus-Menjawab-Permasalahan-Pencari-Suaka-di-Indonesia->, diakses tanggal 23 Juni 2020.

<sup>19</sup> Pasal 2 ayat (1) dan (2), Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

<sup>20</sup> Dalam Perpres ini UNHCR disebut sebagai Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi yang merupakan terjemahan Bahasa Indonesia dari *High Commissioner for Refugees*, Pasal 1 butir 1, Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

Perlindungan terhadap pengungsi selanjutnya yang diatur dalam Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri adalah tentang penampungan dan hak-hak yang diterima pengungsi saat berada di penampungan. Rudenim berkoordinasi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota dimana tempat pengungsi itu ditemukan untuk menyediakan tempat penampungan bagi pengungsi.<sup>21</sup> Jika masih belum tersedia penampungan permanen maka harus disediakan akomodasi sementara untuk para pengungsi.<sup>22</sup> Tempat penampungan tersebut dapat difasilitasi oleh IOM melalui kementerian Hukum dan HAM setelah berkoordinasi dengan Menkopulhukam.<sup>23</sup> Fasilitas yang disediakan oleh IOM tersebut paling tidak harus meliputi penyediaan air bersih, pemenuhan kebutuhan makan, minum, dan pakaian, pelayanan kesehatan dan kebersihan dan fasilitas ibadah.<sup>24</sup> Harus pula disediakan fasilitas untuk pengungsi yang berkebutuhan khusus meskipun tidak harus berada di wilayah yang sama dengan pengungsi lainnya,<sup>25</sup> yang dimaksud pengungsi berkebutuhan khusus dalam perpres ini adalah pengungsi yang sedang sakit, hamil, anak-anak, pengungsi lanjut usia dan penyandang disabilitas.<sup>26</sup>

Tidak semua pengungsi yang ditemukan dan diselamatkan oleh pemerintah atau masyarakat Indonesia kemudian mendapatkan status sebagai pencari suaka atau pengungsi. Pemberian status ini dilakukan oleh UNHCR melalui persyaratan-persyaratan tertentu yang memakan waktu yang tidak sebentar. Untuk menjaga agar wilayah Indonesia tetap aman meskipun terdapat pengungsi di Indonesia, perpres ini mengatur juga tentang tata cara pengamanan pengungsi di wilayah Indonesia. Pengamanan terhadap pengungsi dilakukan oleh Polri.<sup>27</sup> Sedangkan pengawasan keimigrasian terhadap pengungsi dilakukan oleh petugas rudenim.<sup>28</sup> Pengawasan terhadap pengungsi ini dilakukan sejak pengungsi ditemukan, dibawa ke tempat penampungan sampai pada pemberangkatan ke negara tujuan/ pemulangan ke negara asal/ pendeportasian.

Berdasarkan uraian diatas, melalui Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri pemerintah Indonesia berusaha bertanggungjawab terhadap pengungsi yang ada di wilayahnya. Perlindungan terhadap pengungsi diberikan sejak awal kedatangan hingga saat pengungsi meninggalkan negara Indonesia. Tidak semua pengungsi yang datang ke wilayah Indonesia kemudian bisa mendapatkan status sebagai pengungsi atau pencari suaka. Status sebagai pengungsi dan pencari suaka tersebut ditetapkan oleh UNHCR.

Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri mengatur tentang pemulangan pengungsi ke negara asalnya secara sukarela dalam Pasal 38. Pemulangan sukarela ini tidaklah bertentangan dengan asas *non-refoulement* yang menjadi asas dasar Konvensi Pengungsi 1951. Dalam Konvensi Pengungsi 1951 yang dimaksud dengan *refoulement* adalah pengembalian pengungsi ke negara asalnya dengan daya paksa, dalam artian pengungsi tidak diberikan pilihan lain. Sementara dalam Pasal 38 pemulangan pengungsi ke negara asalnya dilakukan dengan sukarela, atas kemauan pengungsi itu sendiri.

Pelaksanaan kerja sama internasional dalam penanganan pengungsi terdapat beberapa kendala yakni sebagai berikut.<sup>29</sup>

Pertama, tidak adanya standar baku dalam peraturan perundang-undangan mengenai penanganan imigran gelap yang padahal adalah pengungsi membuat kurangnya koordinasi dan

---

<sup>21</sup> Pasal 24 ayat (1), Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

<sup>22</sup> Pasal 24 ayat (2), Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

<sup>23</sup> Pasal 26 ayat (3), Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar

<sup>24</sup> Pasal 26 ayat (5), Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

<sup>25</sup> Pasal 27 ayat (1), Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

<sup>26</sup> Pasal 27 ayat (3), Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

<sup>27</sup> Pasal 32, Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

<sup>28</sup> Pasal 33 ayat (1), Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

<sup>29</sup> Elviandri dan Aksar, Globalisasi Genealogi Stabilitas Domestik: Tantangan dan Kebijakan Terhadap Pengungsi dan Pencari Suaka, file:///C:/Users/User/Downloads/817-Article%20Text-1196-1-10-20180906%20(1).pdf, diakses tanggal 28 Oktober 2019, hal. 68.

kerja sama antar-lembaga yang mempunyai tugas pokok dalam penanganan terhadap imigran gelap/pengungsi.

Kedua, kurangnya Sumber Daya Manusia dalam proses penanganan terhadap pengungsi. Hasil wawancara dengan Kepala Rudenim yang diwakilkan oleh Kasi. Penempatan menunjukkan bahwa sumber daya manusia atau personil yang ada di kantor Imigrasi belum optimal, baik dari aspek kuantitas maupun kualitas. Pelaksanaan tugas penanganan terhadap pengungsi kurang didukung dengan sarana dan prasana yang memadai.<sup>30</sup>

Ketiga, anggaran yang dialokasikan tidak sebanding dengan permasalahan yang harus diatasi. Penanganan terhadap pengungsi membutuhkan kerja sama dari pelbagai pihak terutama masyarakat. Para pihak yang kurang terbuka dalam memberikan informasi mengenai keberadaan orang asing menghambat dalam penanganan terhadap pengungsi. Hubungan lingkungan sekitar, masyarakat, dan instansi yang terkait merupakan hubungan yang terjadi tidak hanya semata-mata menyangkut aspek ekonomis tetapi juga aspek lainnya seperti aspek sosial dan aspek keamanan.

Keempat, belum adanya aturan terkait dengan pengungsi yang melakukan tindak pidana. Hasil wawancara dengan stakeholder terkait menunjukkan dimana setelah pengungsi tersebut dibebaskan IOM tidak lagi bertanggung jawab terhadap kebutuhan hidup pengungsi dan menjadi tanggung jawab pihak imigrasi. Hal ini menjadi kendala karena pihak imigrasi tidak ada anggaran untuk itu.

Kelima, kendala yang juga sering dihadapi adalah apabila ada pengungsi yang menolak untuk dipulangkan sukarela ke negara asalnya setelah permohonannya ditolak. Hal ini tentu menjadi beban bagi IOM maupun pemerintah Indonesia. Pengiriman atau penempatan pengungsi ke negara ketiga yang memakan waktu yang lama juga menjadi kendala, karena seringkali para pengungsi harus menunggu dua atau tiga tahun bahkan lebih sebelum diberangkatkan, sehingga dalam masa menunggu tersebut seringkali muncul kerawanan-kerawanan dalam sisi sosial, keamanan, dan ketertiban.

Dengan kompleksnya kendala yang dihadapi oleh lembaga yang menangani permasalahan pengungsi, tidak serta merta Indonesia tidak menerpakan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 ini. Dengan demikian, perpres ini tidaklah bertentangan dengan Konvensi Pengungsi 1951.

#### IV. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan diatas, diperoleh kesimpulan bahwa:

1. Dalam sistem hukum internasional terkini, keberadaan prinsip *non-refoulement* merupakan keniscayaan dan telah dilembagakan dalam berbagai instrumen hukum internasional yang berupa konvensi, deklarasi maupun dalam hukum internasional kebiasaan (*customary international law*). Dalam konteks tentang kerangka hukum perlindungan pengungsi dan pencari suaka, prinsip *non-refoulement* ini merupakan konsep fundamental dan dianggap sebagai tulang punggung (*backbone*) bagi keseluruhan sistem hukum pengungsi internasional. Karakter prinsip *non-refoulement* sebagai norma *jus cogens* dalam sistem hukum internasional didasari oleh pertimbangan bahwa secara faktual dewasa ini prinsip *non-refoulement* merupakan norma hukum internasional yang telah diakui dan ditegaskan oleh masyarakat internasional dalam konvensi internasional multilateral maupun instrumen hukum internasional lain yang relevan. Prinsip tersebut merupakan hal yang sangat mendasar dalam sistem perlindungan internasional bagi pengungsi dan pencari suaka dan tidak dapat disimpangi oleh negara-negara dalam hubungan internasional. Organisasi internasional yang relevan juga mengakui dan menerapkan prinsip *non-refoulement* secara konsisten. Mengingat prinsip ini merupakan ketentuan hukum internasional yang telah diakui dan

---

<sup>30</sup> Yohanes Alfando Pio, Wawancara Kasi. Penempatan Rumah Detensi Imigrasi Tanjungpinang, 12 Oktober 2020

diterima oleh masyarakat internasional serta memiliki karakter sebagai *jus cogens*, konsekuensinya negara baik secara sendiri-sendiri maupun kolektif tidak boleh melanggar prinsip tersebut. Berkaitan dengan penerapan prinsip *non-refoulement*, berdasarkan alasan-alasan tertentu yang sah dan berdasarkan prosedur hukum yang dapat dipertanggungjawabkan; suatu negara dapat melakukan tindakan yang berbeda dengan keharusan melaksanakan prinsip *non-refoulement* tersebut.

2. Sampai saat ini, Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Pengungsi 1967. Meskipun demikian, Indonesia tentu tidak dapat lepas tangan begitu saja jika ada pencari suaka atau pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia. Penanganan pengungsi di Indonesia sebelum diundangkannya Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri menggunakan aturan-aturan hukum yang berdimensi Hak Asasi Manusia. Aturan-aturan ini adalah UUD 1945, Pasal 28 G (2), Tap MPR No. XVII/MPR/1998, UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan (Ratifikasi) *Convention Against Torture and Other Cruel, In Human or Degrading Treatment or Punishment*, UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri Pasal 25 (1) dan Pasal 27 (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 28 (1). Dengan diundangkannya Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri ini dapat ditarik kesimpulan bahwa Indonesia telah memiliki dasar hukum dalam penanganan pengungsi yang memasuki wilayah Indonesia dan tidak lagi terjadi kekosongan hukum. Diharapkan agar dengan Perpres ini Indonesia bisa lebih berperan dalam menangani masalah pengungsi di dunia internasional meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Pengungsi 1967.

## V. Daftar Pustaka

- Wagiman, 2012, *Hukum Pengungsi Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ismaniar, Titik Juniati Ismaniar dan Gede Marhaendra Wija Atmadja, *Penerapan “Prinsip Non Refoulement” Terhadap Pengungsi Dalam Negara yang Bukan Merupakan Peserta Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951*, Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Lauterpacht, Sir Elihu & Daniel Bethlehem, 20 June 2001, *The Scope and Content of the Principle of Non- Refoulement*, United Nations High Commissioner for Refugees.
- UNHCR, December 2001, *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law*.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2007, *Penyusunan Hukum Normatif: Suatu Tinjauan singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2008, *Penyusunan Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta.
- Hanitijo, Ronny Hanitijo, 1991, *Metode Penyusunan Hukum*, GhaliaIndo, Jakarta.
- Waluyo, Bambang, 2002, *Penyusunan Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ashshofa, Burhan, 2013, *Metode Penyusunan Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Fitria, *Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi di Negara Ketiga: Praktik Indonesia*, Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum, Volume 2 Nomor 1, 2015.
- Rosmawati, *Perlindungan Terhadap Pengungsi/ Pencari Suaka di Indonesia (Sebagai Negara Transit) Menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967*, Jurnal Ilmu Hukum Universitas Syiah Kuala, Volume 17, Nomor 3, 2015.
- <http://www.hrw.org>, diakses, tanggal, 6 Februari 2020
- Rakyat Merdeka Online, Perpres Perlindungan Pengungsi Harus Menjawab Permasalahan Pencari Suaka di Indonesia, <http://dunia.rmol.co/read/2017/01/18/277051/Perpres-Perlindungan->

Pengungsi-Harus-Menjawab-Permasalahan-Pencari-Suaka-di-Indonesia-, diakses tanggal 23 Juni 2020.

Elviandri dan Aksar, Globalisasi Genealogi Stabilitas Domestik: Tantangan dan Kebijakan Terhadap Pengungsi dan Pencari Suaka, file:///C:/Users/ User/Downloads/817-Article%20Text-1196-1-10-20180906%20(1).pdf, diakses tanggal 28 Oktober 2019.