

## Posisi Indonesia sebagai *Transit Country* dan Masifnya Pengungsi Internasional

Iin Karita Sakharina

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Indonesia. E-mail: ik.sakharina@gmail.com

### Abstrak:

Keberadaan pengungsi internasional yang berada di Indonesia semakin hari semakin meningkat dan tersebar hampir di seluruh wilayah kesatuan Republik Indonesia. Letak Indonesia yang secara geografis sangatlah strategis menyebabkan Indonesia menjadi Negara transit yang paling populer untuk disinggahi sebelum mereka melanjutkan ke Negara tujuan, Permasalahannya adalah untuk sampai Negara tujuan tidaklah semudah yang dibayangkan oleh pengungsi ini karena ada mereka harus mendapat persetujuan penerimaan dari Negara yang hendak dituju, dan itu tidaklah mudah dan cepat seperti yang mereka harapkan, sehingga yang terjadi banyak pengungsi harus yang tertahan di Indonesia selama beberapa tahun dengan tidak adanya kepastian dari Negara tujuan. Walaupun Indonesia belum menjadi Negara pihak dari Konvensi Jenewa 1951, namun berdasarkan prinsip *non refoulement* maka Indonesia tetap menerima pengungsi yang terus saja berdatangan dari tahun ke tahun dengan alasan kemanusiaan dan penghormatan serta perlindungan terhadap hak asasi manusia dan juga sebagai bagian dari masyarakat internasional.

**Kata Kunci:** Hukum Internasional; Pengungsi; UNHCR; Prinsip Non-Refoulement

### 1. Pendahuluan

Arus pencari suaka yang masuk ke Indonesia semakin hari semakin bertambah, kita bisa lihat trend kenaikan jumlah pencari suaka dari tahun ke tahun berdasarkan data yang dimiliki oleh *the United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Indonesia menjadi negara tempat persinggahan pengungsi internasional dikarenakan kultur warga negara yang terkenal ramah dan sifat toleransi serta mampu menerima keberadaan orang asing dengan senang hati menjadi faktor utama kedatangan para pencari suaka walaupun dalam hal ini Indonesia hanya dijadikan tempat transit, namun faktanya tempat berlindung secara efektif dan aman dalam waktu singkat Indonesia menjadi rujukan utama, tentunya dengan mempertimbangkan juga faktor letak geografis Indonesia.

UNHCR dalam banyak kesempatan mengemukakan bahwa adanya trend peningkatan jumlah pencari suaka dari waktu ke waktu disebabkan oleh adanya konflik di negara asal, terlanggarnya hak-hak asasi mereka yang mengancam jiwa dan keluarganya, serta penolakan dirinya secara pribadi sebagai warga negara dari negara dimana ia tinggal. UNHCR di Indonesia mengatakan, jumlah pengungsi yang datang ke Indonesia mengalami sedikit peningkatan dalam beberapa tahun terakhir. Kepala

Perwakilan UNHCR di Indonesia Thomas Vargas memerkirakan peningkatan jumlah tersebut disebabkan oleh beberapa hal.

Saat ini di Indonesia ada sekitar 5 ribu pengungsi dan hampir 8 ribu merupakan pencari suaka yang masih dalam proses mendapatkan status sebagai pengungsi. Ada sedikit kenaikan dalam beberapa tahun terakhir. Hal pertama yang menurut Vargas menjadi salah satu penyebab adanya kenaikan jumlah pengungsi tersebut adalah kondisi negara asal pengungsi yang masih mengalami konflik. "Konflik yang terjadi di negara asal pengungsi seperti Myanmar, Afganistan, dan Syria tersebut konfliknya berkepanjangan dan belum kelihatan akan berakhir. Itu yang diperkirakan membuat angka pengungsi di Indonesia naik. Selain itu, Vargas juga mengatakan adanya faktor musim kapal juga memengaruhi peningkatan jumlah pengungsi yang masuk ke Indonesia. Ada siklus di mana kapal banyak digunakan untuk berpindah. Biasanya terjadi pada Oktober sampai Mei. Di luar musim tersebut jumlah kedatangannya akan lebih rendah karena iklim. Dalam kapal tersebut biasanya ada berbagai macam orang. Ada yang merupakan migran, pengungsi, sampai pencari suaka. Mereka semua datang dengan tujuan yang berbeda-beda. Data dari UNHCR menyebutkan saat ini di Indonesia setidaknya ada 13.188 orang yang menjadi perhatian mereka. Di antara jumlah tersebut, 5.277 merupakan pengungsi dan 7.911 pencari suaka. Kebanyakan dari mereka melarikan diri dari konflik pelanggaran HAM di negara asal, seperti Afganistan, Myanmar, Somalia, Iran dan Iraq.<sup>1</sup>

Berdasarkan data UNHCR, tren kedatangan kembali meningkat di tahun 2009. Di tahun 2015 dan seterusnya hingga tahun 2019, kedatangan per-tahun kembali menurun. Hingga akhir Desember 2019, jumlah pengungsi kumulatif di Indonesia tercatat sebesar 13,657 orang dari 45 negara dan lebih dari setengah populasi tersebut datang dari Afghanistan.<sup>2</sup> Data ini menunjukkan bahwa betapa banyak orang yang rela meninggalkan negaranya setiap tahunnya demi mencari perlindungan untuk keselamatan diri dan sebagian besar dari mereka menjadikan Indonesia sebagai Negara transit untuk bisa sampai ke Negara tujuan mereka dengan berbagai alasan, salah satunya adalah alasan geografis, karena letak Indonesia yang strategis secara geografis sehingga dekat ke Negara tujuan mereka seperti Australia yang banyak dipilih oleh para Pengungsi yang berada di Indonesia ini sebagai Negara tujuan mereka.

Pengungsi adalah orang-orang yang melintasi perbatasan internasional untuk melarikan diri dari konflik dan pelanggaran hak asasi manusia. Pengungsi adalah bukti terjadinya sebuah pelanggaran hak asasi manusia dari suatu negara. Orang yang dianiaya, rumah dan mata pencahariannya dirampas, sehingga membuat mereka terpaksa melarikan diri melintasi perbatasan dari negara asal mereka dan mencari keselamatan di luar negeri.<sup>3</sup> Banyak program yang telah dilakukan sebelumnya oleh UNHCR, Untuk mempromosikan harmonisasi dan hidup damai antar pengungsi, pencari suaka, dan komunitas lokal di Indonesia, UNHCR secara berkala mengadakan sesi sosialisasi budaya, pembangunan kapasitas, dan inisiatif peningkatan kesadaran

---

<sup>1</sup> CNN, *UNHCR: Jumlah Pengungsi di Indonesia Meningkat*, lihat <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150728204221-20-68699/unhcr-jumlah-pengungsi-di-indonesia-meningkat> akses 2 Februari 2020

<sup>2</sup> UNHCR di Indonesia lihat <https://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia> akses 2 Februari 2020

<sup>3</sup> Alexander Betts and Gil Loescher (Ed.), *Refugee in International Relations*, (New York: Oxford University Press, 2011), hlm. 1

untuk orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR dan anggota komunitas penerima, termasuk pemerintah di tingkat lokal dan nasional.

Beberapa sesi ini dilaksanakan untuk pengungsi yang ditahan di rumah detensi imigrasi dalam persiapan untuk pembebasan dan transfer ke perumahan komunitas lokal. Sesi sosialisasi budaya dilaksanakan di seluruh penjuru nusantara sepanjang tahun. Inisiatif tersebut diterima dengan baik oleh pengungsi, pencari suaka, dan pejabat pemerintah. Contohnya, dalam kolaborasi dengan *Jesuit Refugee Service (JRS)* dan kantor imigrasi di Sulawesi Utara, UNHCR mengadakan sesi sosialisasi budaya pada tahun 2016 tentang hukum dan kebiasaan Indonesia bagi pengungsi dan pencari suaka di rumah detensi imigrasi di Manado. Sekitar 154 pengungsi dan pencari suaka menghadiri sesi tersebut yang berguna untuk mempersiapkan pengungsi untuk proses perpindahan dari rumah detensi ke perumahan komunitas di Manado. Sesi tersebut juga bertujuan untuk meningkatkan pemahaman pengungsi dan pencari suaka mengenai kebiasaan, budaya, dan regulasi Indonesia demi mencegah pelanggaran hukum secara tidak sengaja<sup>4</sup> program-program dimaksud bertujuan untuk memperbaiki mental dan kehidupan para pengungsi internasional di negara transit. Karena, setiap orang yang terpisah dari keluarganya atau tanah airnya juga pasti mengalami guncangan secara psikologis, karena bagaimanapun baiknya wilayah suatu negara (negara transit), tetap saja negara tempat dimana kita dilahirkan adalah tempat yang paling baik di muka bumi.

Standar perlakuan yang dapat diharapkan oleh seorang pengungsi dari negara suakanya merupakan kombinasi dari hukum pengungsi internasional dan hukum hak asasi manusia. Alinea-alinea berikut menjabarkan apa yang menjadi kewajiban negara peserta Konvensi 1951/Protokol 1967. Karena banyak hak-hak yang dibahas berasal dari perangkat hak asasi manusia internasional, dan tentunya dari hukum kebiasaan, maka standar yang dijunjung oleh negara-negara yang bukan peserta Konvensi 1951 dan Protokol 1967 harus sama. Pengecualian utama hanyalah kewajiban untuk menyediakan dokumen perjalanan, yang merupakan ketentuan khusus dalam Konvensi 1951. Menurut Konvensi 1951, pemerintah yang bersangkutan harus menerapkan ketentuan-ketentuannya kepada pengungsi di wilayahnya tanpa perbedaan/diskriminasi terhadap ras, agama, negara asal, bahkan di saat darurat. Keamanan pribadi, yaitu perlindungan dari pengusiran atau pemulangan kembali, maupun keselamatan dari kekerasan yang terjadi di negara suaka merupakan prioritas. Pengungsi harus ditempatkan jauh dari perbatasan jika konflik bersenjata masih berlangsung di negaranya sehingga mereka tidak menghadapi resiko penyerangan lintas batas atau infiltrasi oleh unsur-unsur bersenjata.<sup>5</sup> Perlindungan terhadap para pengungsi oleh Negara transit (baik itu Indonesia, Thailand, ataupun Malaysia) perlu terus diupayakan, karena alasan kemanusiaan adalah hal yang paling fundamental dalam kajian budaya modern yang mengedepankan peradaban.

Secara umum, negara suaka harus memastikan bahwa fasilitas sudah diatur untuk dapat melindungi pengungsi dari tindak pidana, terutama yang disebabkan oleh rasisme atau xenofobia, termasuk penyiksaan, atau perlakuan tidak manusiawi dan menghinakan dari para petugas. Pengecualian terhadap prinsip *non-refoulement*

---

<sup>4</sup> Website resmi UNHCR, *Inisiatif Sosialisasi Budaya UNHCR Untuk Mendorong Keharmonisan di Komunitas Lokal*, lihat <http://www.unhcr.org/id/10565-inisiatif-sosialisasi-budaya-unhcr-untuk-mendorong-keharmonisan-di-komunitas-lokal.html>

<sup>5</sup> UNHCR, *An Introduction to International Protection Protecting Persons of Concern to UNHCR*, Self-Study Module 1, (Geneva: UNHCR, 2005), Hlm. 121

menurut perjanjian maupun hukum kebiasaan, sangat dibatasi. Pengecualian ini hanya dapat diberlakukan sebagai upaya terakhir jika individu yang bersangkutan jelas-jelas berbahaya bagi keamanan negara di mana ia tinggal atau setelah ia didakwa oleh kejahatan yang sangat serius dan berbahaya bagi masyarakat. Pada kasus-kasus tertentu, ada kemungkinan untuk mengusirnya ke negara ketiga. Menurut cara yang manapun, larangan untuk mengembalikan seseorang sehingga ia menghadapi resiko penyiksaan, dan perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi dan menghinakan tetap berlaku.<sup>6</sup> prinsip *non-refoulement* ini bukan hanya prinsip biasa, namun telah menjadi prinsip mengikat dan memaksa dalam hukum internasional *jus cogens* yang penerapannya tidak boleh diabaikan begitu saja.

Pada saat para pencari suaka dan pengungsi internasional memasuki wilayah baru seperti Indonesia, maka dirinya ataupun keluarganya harus tunduk kepada hukum-hukum yang berlaku dan menaati semua peraturan baik ditingkat pusat maupun daerah dimana ia tinggal. Ketika para pencari suaka dan pengungsi internasional diterima dengan baik oleh pemerintah daerah dan masyarakat setempat, tidak memberikan jaminan pula bahwa perilaku dari pengungsi ini dapat berjalan sesuai yang diinginkan. Hal ini dapat terlihat dari beberapa permasalahan yang timbul di tengah-tengah masyarakat terkait keberadaan pencari suaka dan pengungsi internasional yang ada di wilayahnya, seperti perkelahian sesama pengungsi, pembunuhan, pengungsi yang menyimpan senjata tajam, dan berdemo.<sup>7</sup> Seringnya berdemo yang dilakukan oleh pengungsi internasional utamanya di Kota Makassar adalah karena alasan berlarut-larutnya UNHCR dalam mencari negara ketiga (sebagai negara tujuan akhir para pengungsi internasional), bahkan salah seorang pengungsi internasional yang berdemo telah mendapatkan status sebagai pengungsi internasional lebih dari 7 tahun namun belum mendapatkan kejelasan terkait pemberangkatannya ke negara tujuan. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja UNHCR dalam upaya menempatkan pengungsi internasional di negara tujuan belumlah maksimal.

Oleh karenanya, Pemerintah Republik Indonesia perlu mengambil sikap atas kinerja UNHCR tersebut, karena bagaimanapun Indonesia merupakan salah satu negara yang terkena dampak langsung arus pengungsian sebagai negara transit, dan semakin massivnya kedatangan para pencari suaka/pengungsi dapat saja berakibat menumpuknya jumlah pengungsi internasional sehingga berpotensi mengganggu ketentraman masyarakat sekitar. Tulisan ini untuk mengkaji mengenai Tindakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah Indonesia sebagai negara transit dalam menghadapi massivnya kedatangan pengungsi internasional serta upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam memantau kinerja UNHCR terkait dengan penempatan pengungsi internasional di negara tujuan.

## **2. Metode Penelitian**

Penulisan artikel ini menggunakan metode Pendekatan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*).<sup>8</sup> Dalam konteks ini, ketentuan-ketentuan yang akan ditelaah dan dikaji adalah beberapa instrumen hukum nasional dan internasional yang

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Iin Karita Sakharina, dkk, 2017 *Peran Pemerintah Daerah dalam Menangani Pengungsi Internasional di Sulawesi Selatan*, Cetakan Ke satu, Pustaka Pena Press, Makassar.Hlm. 40-41

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 96

berkaitan dengan penanganan pengungsi. Selain menggunakan *statue approach*, digunakan juga pendekatan kasus (*case approach*).<sup>9</sup>

### 3. Indonesia sebagai Negara Transit bagi Para Pengungsi Internasional

Setiap hari jumlah pengungsi internasional yang datang ke Indonesia terus mengalami peningkatan. Walaupun rata-rata kedatangan mereka ke Indonesia adalah untuk sementara namun tetap saja jumlah mereka semakin hari semakin meningkat. Berdasarkan data terbaru UNHCR awal 2019, setidaknya 13.997 pengungsi internasional dari 43 negara tengah berada di Indonesia.<sup>10</sup>

Pengungsi Internasional yang datang ke Indonesia umumnya dari Negara yang sedang mengalami konflik berkelanjutan dikarenakan adanya konflik bersenjata dalam negeri ataupun karena Negeranya mengalami kebangkrutan, seperti pengungsi yang berasal dari Somalia. Data dari Keimigrasian Kemenkumham menyebutkan bahwa mayoritas pengungsi atau pencari suaka internasional di Indonesia berasal dari Afghanistan (7.000 - 8.000), Somalia (1.446), Rohingya Myanmar (954 - 1.000), Irak (sekitar 950), Nigeria (752), Sri Lanka (543) dan lain-lain (2.460 - 2.500).<sup>11</sup> Umumnya pengungsi internasional ini memutuskan untuk meninggalkan negaranya karena alasan keselamatan, jiwa dan raganya terancam, mencari pertolongan dan untuk kehidupan lebih baik di negaranya. Seperti yang dikatakan Kepala Perwakilan UNHCR Indonesia, Thomas Vargas, bahwa banyak pengungsi tidak bisa pulang ke negaranya karena tidak aman.<sup>12</sup>

Pada awal kedatangan para pengungsi ini ke Indonesia, adalah tidak serta merta menjadi pengungsi, umumnya mereka tiba di Indonesia sebagai asylum seeker atau pencari suaka. Suaka sendiri adalah (pengertian suaka) yang , mereka ini awalnya disebut sebagai pesuaka atau pencari suaka. Jika dalam terminology suaka, pencari suaka ini dapat terbagi dua yaitu suaka diplomatic dan suaka territorial<sup>13</sup>, namun pengungsi ini tidak masuk dalam kategori sebagai pesuaka diplomatik, juga suaka territorial, karena umumnya pesuaka diplomatic ataupun pesuak territorial adalah individu atau kelompok orang yang mencari perlindungan ke Negara lain karena berbagai alasan politik. Sementara jika pengungsi umumnya meninggalkan negaranya karena alasan mencari perlindungan di Negara lain, semata-mata untuk menyelamatkan diri dan mencari kehidupan yang lebih baik dari Negara asalnya.

Selain itu, penanganan pengungsi dan pesuaka juga berbeda, jika pesuaka diplomatic ataupun pesuaka territorial biasanya langsung mengajukan permohonan kepada Negara yang menjadi tujuan atau kantor perwakilan diplomatic suatu Negara , namun jika pengungsi, maka biasanya mekanisme untuk mencari perlindungan adalah melakukan permohonan melalui UNHCR. Pencari suaka dengan tujuan untuk menjadi

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 137

<sup>10</sup> Jumlah Pengungsi di Indonesia lihat <https://www.liputan6.com/global/read/4019232/nasib-pengungsi-terlunta-lunta-di-indonesia-ditolak-negeri-impian>, akses 2 februari 2020

<sup>11</sup> Jumlah Pengungsi di Indonesia, *ibid*

<sup>12</sup> UNHCR : Pencari suaka Tidak bisa pulang kenegaranya karena tidak aman lihat <https://news.detik.com/berita/d-4628202/unhcr-pencari-suaka-tak-bisa-pulang-ke-negaranya-karena-tak-aman> akses 2 Februari 2020

<sup>13</sup> lihat Iin Karita Sakharina & Kadaruddin, 2017. Pengantar Hukum Pengungsi Internasional (Perbedaan Istilah Pencari Suaka, Pengungsi Internasional dan Pengungsi Dalam Negeri), Deepublish, Jogjakarta. Hlm 24-56

pengungsi, begitu tiba disuatu Negara, apalagi jika Negara transit maka akan langsung diserahkan kepada pihak UNHCR untuk melakukan wawancara dan juga proses pemeriksaan, apakah betul orang asing yang masuk kedalam suatu Negara ini betul-betul memiliki tujuan sebagai pesuaka atau tujuan lain seperti *people smuggling* atau penyelundupan orang, hanya karena tertangkap oleh Otoritas keamanan suatu Negara atau wilayah, akhirnya mengaku sebagai pengungsi dengan tujuan supaya tidak ditahan dan tidak dipulangkan kembali ke negaranya. Karena itu, setiap orang asing yang masuk tanpa izin dan tanpa identitas disuatu Negara dan ketika dia mengaku akan menjadi pengungsi maka akan diserahkan kepada pihak UNHCR untuk melakukan proses pemeriksaan terlebih dahulu kemudian menentukan apakah orang asing tersebut bisa disebut sebagai pengungsi atau tidak. Setelah melalui serangkaian proses dari UNHCR maka jika terbukti memenuhi persyaratan sebagai pengungsi, sesuai ketentuan yang ditetapkan dalam Konvensi 1951 tentang Pengungsi, maka akan diberikanlah status pengungsi oleh UNHCR dan sejak saat itu keberadaan pengungsi di Negara transit akan menjadi tanggung jawab dari UNHCR sampai ditempatkan di Negara tujuan.

Keberadaan pengungsi inilah selama dinegara transit sepenuhnya berada dalam tanggung jawab UNHCR termasuk biaya hidup sehari-hari sampai pengungsi ini diberangkatkan ke Negara tujuan dikarena para pengungsi ini tidak bisa bekerja selama berada di Negara transit. UNHCR pula yang akan membantu para pengungsi ini untuk bisa diterima di Negara tujuan mereka. Istilah Pengungsi sendiri pada tingkat international telah mengalami perkembangan, keadaan ini terjadi setelah UNHCR hanya khusus memberikan bantuan dan perlindungan terhadap mereka yang tergolong dalam status pengungsi.<sup>14</sup>

Permasalahan yang ada hari ini adalah jumlah pengungsi yang terus meningkat di Negara transit tetapi jumlah pengungsi yang berhasil diberangkatkan ke Negara tujuan sangat sedikit dan memakan waktu yang cukup lama serta tidak menentu, berdasarkan beberapa informasi yang diperoleh, ada pengungsi yang sudah tinggal cukup lama di kota Makassar, bahkan ada yang sampai 7-8 tahun dan belum mendapat kepastian kapan akan berangkat ke Negara tujuan<sup>15</sup>. Seperti juga yang diberitakan oleh ABC; Puluhan Pengungsi melakukan mogok makan dan berdemo didepan kantor UNHCR Jakarta karena sudah beberapa tahun tinggal di Indonesia tetapi belum mendapat kepastian kapan akan diberangkatkan ke Negara tujuan mereka untuk proses *resettlement* atau pemukiman kembali.<sup>16</sup>

Indonesia belum meratifikasi konvensi Internasional tentang Pengungsi tahun 1951 namun prinsip *non refoulement* tidak membenarkan suatu Negara untuk menolak orang asing yang datang kenegaranya untuk meminta pertolongan karena alasan keselamatan jiwa dan raganyan terancam karena itu maka semua Negara harus menerima kedatangan kedatangan setiap pengungsi yang masuk kenegaranya

---

<sup>14</sup> Achmad Romsan, dkk, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, (Bandung: Sanic Offset bekerjasama dengan UNHCR Jakarta, 2003), hlm. 27-28

<sup>15</sup> Makassar.Kompas.com Ribuan Imigran Oencari suaka ada di Makassar <https://makassar.kompas.com/read/2020/03/10/13030071/live-di-medsos-jualan-baju-pencari-suaka-asal-afganistan-diamankan?page=all> akes 20 Februari 2020

<sup>16</sup>Menahun di Indonesia, Pengungsi Lajang Mogok demik kejelasan status <https://www.tempo.co/abc/4606/menahun-di-indonesia-pengungsi-lajang-mogok-makan-demi-kejelasan-status,akses> 2 Februari 2020

termasuk Indonesia. Dengan alasan kemanusiaan, karena pengungsi juga adalah orang yang sangat rentan terhadap pelanggaran HAM atas dirinya juga kekerasan terhadap dirinya yang dilakukan orang atau sekelompok orang karena itulah, maka harus diberikan perlindungan.<sup>17</sup>

#### 4. Prinsip *Non-Refoulement*

Prinsip *non-refoulement* Prinsip dalam hukum Pengungsi yaitu adanya larangan atau tidak diperbolehkannya suatu negara untuk mengembalikan 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 keyakinan politiknya<sup>18</sup>

Makna utama dari prinsip *non-refoulement* adalah tidak boleh ada negara yang mengembalikan atau mengirim pengungsi dan/atau pencari suaka ke suatu wilayah tempat kehidupan dan keselamatan pengungsi atau pencari suaka tersebut akan terancam; kecuali kehadiran pengungsi atau pencari suaka tersebut benar-benar menimbulkan masalah ketertiban dan keamanan bagi negara yang bersangkutan. *Non-refoulement* harus dibedakan dengan pengusiran (*expulsion*) atau deportasi (*deportation*) atau pemindahan secara paksa (*forced removal*). Pengusiran atau deportasi terjadi ketika warga negara asing dinyatakan bersalah karena melakukan tindakan yang bertentangan dengan kepentingan negara setempat, atau merupakan tersangka perbuatan pidana di suatu negara dan melarikan diri dari proses peradilan. *Non-refoulement* hanya berlaku bagi pengungsi dan pencari suaka. Dalam kaitannya dengan perlindungan internasional bagi pengungsi, prinsip *non-refoulement* ini dianggap sebagai prinsip yang paling mendasar bagi keseluruhan sistem hukum pengungsi internasional. Masyarakat internasional telah melembagakan dan menegaskan prinsip ini di dalam Konvensi Jenewa Tahun 1951 Tentang Pengungsi dalam Pasal 33<sup>19</sup>

Dalam perkembangannya *Prinsip Non Refoulement* ini diterima sebagai suatu prinsip *Jus cogen*, dimana dalam hukum internasional, prinsip *Jus Cogen* adalah *preemptory norm of International Law* atau ketentuan memaksa dimana ketentuan ini dapat diterima dan diakui oleh masyarakat Internasional dan tidak dapat dikalahkan dengan ketentuan hukum lain.<sup>20</sup> Karena itu walaupun Indonesia belum menjadi Negara Pihak dari konvensi 1951, karena Indonesia belum meratifikasi konvensi tersebut, namun karena prinsip *non refoulement* ini dimasukkan dalam prinsip *Jus Cogen* maka dengan alasan itu Indonesia tetap harus tunduk pada prinsip *non refoulement* sebagai bagian dari masyarakat internasional.

---

<sup>17</sup> Achmad Romsan, dkk, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, (Bandung: Sanic Offset bekerjasama dengan UNHCR Jakarta, 2003), hlm. 174-175

<sup>18</sup> Guy S. Goodwin-Gill, 1988, *The Refugee in International Law* (Second Edition), Oxford University Press, Oxford, hlm. 117.

<sup>19</sup> Sigit Riyanto, Prinsip Non Refoulement dan Relevansinya Dalam Sistem Hukum Internasional, *Mimbar Hukum*, Vol 22, No. 3, Oktober 2010, <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/16234/10780>, hlm449

<sup>20</sup> Sigit Riyanto, loc cit, hlm 441

Walaupun Pasal 33 ayat 2 dari Konvensi 1951 memberikan pengecualian pada yaitu:

*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.*

Penerapan Pasal 33 ayat 2 ini sangatlah sempit dan terbatas karena Negara hanya bisa menerapkan pada pengungsi yang sudah diputuskan oleh Hakim Pengadilan setempat sebagai orang yang berbahaya bagi keamanan Negara karena telah melakukan kejahatan serius, inipun masih disertai persyaratan yaitu tidak boleh memindahkan Pengungsi ke Negara dimana jiwanya dan keselamatannya akan terancam.<sup>21</sup>

Selanjutnya dalam Praktik penerapan prinsip *non-refoulement* ini 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. <sup>22</sup>Surat tersebut mengingatkan bahwa bila di antara orang asing dimaksud diyakini terdapat indikasi sebagai pencari suaka atau pengungsi, maka petugas setempat segera menghubungi *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) untuk penentuan statusnya. Dalam hal kedatangan orang asing yang mencari suaka sedang diperiksa di Tempat Pemeriksaan Imigrasi yang jauh dari Kantor Perwakilan UNHCR, maka petugas harus melakukan koordinasi dan kesepakatan dengan penanggung jawab alat angkut sambil menunggu kedatangan pejabat Perwakilan UNHCR.<sup>23</sup>

Kemudian Surat Dirjen Imigrasi tersebut menetapkan bahwa orang asing yang telah memperoleh *Attestation Letter* atau Surat Keterangan sebagai pencari suaka, pengungsi dan atau seseorang yang berada di bawah perlindungan UNHCR, tidak akan dipermasalahkan status izin tinggalnya selama di Indonesia. Apabila orang asing yang telah memperoleh status dari UNHCR sebagai pencari suaka atau pengungsi tersebut tidak mentaati ketentuan hukum, maka ia diproses sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Lihat juga pada Titik Juniati Ismaniar dan Gede Marhaendra Wija Atmadja, Penerapan Prinsip Non Refoulement Terhadap Pengungsi dalam Negara Yang Bukan Merupakan Peserta Konvensi Tahun 1951, Kertha Negara, Volume 01. No 1, Maret 2013 E- ISSN: 2303 :0585 <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/4800/3607> hlm3

<sup>22</sup>Jun Justinar, Prinsip Non Refoulement dan Penerapannya di Indonesia, [https://pustakahpi.kemlu.go.id/app/Volume%203,%20September-Desember%202011\\_18\\_23.PDF](https://pustakahpi.kemlu.go.id/app/Volume%203,%20September-Desember%202011_18_23.PDF) hlm 6

<sup>23</sup> Jun Justinar, *ibid*

<sup>24</sup> Jun Justinar, *loc cit* hlm 6

## 5. Tindakan yang Dapat diambil oleh Pemerintah Indonesia dengan Masifnya Jumlah Pengungsi Internasional di Indonesia

Pada tahun 2016, akhirnya Presiden Joko Widodo menandatangani dan mengeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri Walaupun sebenarnya peraturan itu telah digarap sejak 2010 di bawah pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, tapi terhenti oleh sejumlah kementerian (luar negeri, hukum dan HAM, keamanan, kesehatan, dan kepolisian) yang terlibat dalam penggodokannya.<sup>25</sup>

Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 terdiri atas 45 pasal, yang mana Peraturan Presiden ini mengatur koordinasi antar lembaga-lembaga pemerintah dalam mengatur penanganan pengungsi, dimana Pasal 1 ayat 1 dalam PEPRES ini berbunyi bahwa 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 PBB melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia.<sup>26</sup>

Dalam Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 Pasal 2 ayat 1, dikatakan bahwa penanganan pencari suaka dan pengungsi dilakukan berdasarkan kerjasama antara pemerintah pusat dengan PBB. Kerjasama ini dilakukan melalui UNHCR Indonesia dan organisasi internasional di bidang urusan migrasi atau di bidang kemanusiaan yang memiliki perjanjian dengan pemerintah pusat. Kementerian yang bertanggung jawab dalam masalah penanganan pencari suaka dan pengungsi adalah Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, Kementerian Hukum dan HAM, serta Kementerian Luar Negeri.<sup>27</sup>

Direktur Jenderal Multilateral Kementerian Luar Negeri Hasan Kleib mengatakan, masalah ini bukan persoalan tanpa jalan keluar. Dia pun menyebut ada 3 cara yang bisa menyelesaikan masalah ini. Ketiga cara ini adalah repatriasi, *resettlement*, dan reintegrasi.<sup>28</sup> Sejalan dengan itu Ketua Harian Satuan Tugas (Satgas) Pengamanan Pengungsi Luar Negeri, Kementerian Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan (Polhukam), Brigjen Chairul Anwar mengemukakan jumlah pengungsi di Indonesia sesungguhnya tidak terlalu banyak bila dibandingkan dengan negara tetangga seperti Malaysia dan Thailand. Pertama, Indonesia terus komunikasi dan koordinasi dengan United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) atau Komisioner Tinggi PBB untuk Pengungsi. Komunikasi terutama mendorong UNHCR agar meningkatkan kuota penempatan (*resettlement*) ke negara ketiga atau negara penerima pengungsi. Komunikasi juga dilakukan agar resettlement tidak

---

<sup>25</sup> VOA, Indonesia Atasi Masalah Pengungsi dengan Peraturan Presiden, lihat <https://www.voaindonesia.com/a/ri-atasi-pengungsi-dengan-keppres-/3696412.html> akses 20 februari 2020

<sup>26</sup> lihat Iin Karita Sakharina, dkk, Peran Pemerintah Daerah Dalam Menangani Pencari Suaka & Pengungsi Internasional, 2017. Cetakan Ke satu, Pustaka Pena Press, Makassar, hlm 156

<sup>27</sup> Herlina Yosepina Sihombing, Journal Of International Relations, Volume 5 No. 2, 2019 online di <http://e.journal3.undip.ac.id> akses 20 Februari 2020

<sup>28</sup> Liputan6 SCTV, 3 Cara Atasi Masalah Pengungsi di Indonesia, <https://www.liputan6.com/news/read/2376687/3-cara-atasi-masalah-pengungsi-di-indonesia> akses 20 februari 2020

terlalu lama di Indonesia karena Indonesia bukan negara penerima pengungsi. Langkah kedua yang dilakukan pemerintah Indonesia adalah melakukan pemulangan secara sukarela ke negara asal pengungsi. Langkah itu dilakukan dengan melihat negara asalnya yang sudah kondusif, aman dan nyaman untuk ditempati. Dalam proses itu, mereka tidak dikenakan biaya. Semua biaya ditanggung oleh International Organization for Migration (IOM) selaku lembaga yang menangani pengungsi. Ketiga, melakukan tindakan deportasi. Tindakan ini dilakukan terhadap pengungsi yang ditolak pihak ketiga atau negara penerima. Deportasi juga dilakukan jika pengungsi melakukan pelanggaran hukum di wilayah Indonesia.<sup>29</sup>

Apa yang dikatakan oleh wakil Pemerintah Indonesia yang bertindak mengurus masalah Pengungsi Internasional yang berada di Indonesia adalah kurang lebih sama dengan solusi permanen yang ditetapkan oleh UNHCR bagi pengungsi adalah suatu keadaan yang mengakhiri kepengungsiannya dengan menyelesaikan masalah yang dihadapinya sehingga mereka dapat hidup dengan normal. Berikut tiga solusi permanen yang biasa digunakan:<sup>30</sup>

- (a) Repatriasi Sukarela, yaitu pengungsi dapat pulang secara aman dan bermartabat ke negara asalnya;
- (b) Integrasi lokal, yaitu jika negara suaka menawarkan pengungsi untuk menetap;
- (c) Resettlement, yaitu pengungsi dipindahkan dari negara suaka ke negara ketiga yang mau menerima mereka secara permanen.

Melihat dari peraturan yang sudah dikeluarkan oleh Presiden RI Tebtag Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri paling tidak sudah ada pengaturan hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah mengenai keberadaan Pengungsi internasional di Indonesia yang semakin hari semakin meningkat jumlahnya. Selain itu upaya lain yang perlu dilakukan oleh Pemerintah dalam hal mengatasi semakin banyaknya Pengungsi di Indonesia adalah dengan terus mendorong UNHCR agar lebih progressif lagi mencari Negara yang dapat menerima pengungsi dan menjadi Negara tujuan akhir pengungsi tersebut, sedapat mungkin Pemerintah Indonesia bisa lebih tegas dalam mendorong kerja dan Usaha- usaha yang telah dilakukan oleh UNHCR selama ini dalam hal membantu pengungsi mendapatkan Negara sebagai Negara tujuan mereka, apalagi seperti saat ini, banyak Negara yang sudah menutup pintu penerimaan bagi pengungsi, seperti Amerika.

## **6. Penutup**

Permasalahan apapun yang terjadi dengan banyaknya jumlah pengungsi yang ada di Indonesia saat ini dan tersebar di beberapa wilayah Indonesia, kita harus mengapresiasi tindakan dan sikap dari Pemerintah Indonesia yang tetap saja menerima kedatangan Pengungsi, walaupun Negara kita bukan Negara pihak dari Konvensi 1951 yang berarti tidak ada kewajiban yang mengikat secara hukum internasional bagi Indonesia untuk menerima pengungsi yang masuk ke Indonesia namun Pemerintah tidak menutup pintu masuk bagi para pengungsi ini. Hal ini

---

<sup>29</sup> Berita satu, Ini Langkah Pemerintah Tangani Pengungsi Luar Negeri, <https://www.beritasatu.com/nasional/568200-ini-langkah-pemerintah-tangani-pengungsi-luar-negeri>

<sup>30</sup> UNHCR, *An Introduction to International Protection Protecting Persons of Concern to UNHCR, Op.Cit.*, Hlm. 137 akses 20 Februari 2020

menunjukkan bahwa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat Internasional telah menghormati prinsip HAM yaitu melakukan perlindungan kepada setiap orang yang membutuhkan perlindungan juga telah menerapkan prinsip non-refoulement dengan baik yaitu tidak memulangkan atau mengusir pengungsi yang masuk kenegaranya apalagi dengan alasan jiwa dan keselamatannya terancam.

Ke depannya, Pemerintah bersama-sama dengan UNHCR mencari solusi yang lebih baik lagi para pengungsi ini, terutama bagi mereka yang harus tertahan dalam jangka waktu cukup lama di Indonesia karena menunggu persetujuan penerimaan dari Negara tujuan. Sebisa mungkin dalam masa tunggu itu pengungsi dapat dicarikan solusi berupa kegiatan yang lebih bermanfaat bagi mereka selama masa tunggu, untuk menghindari kebosanan pada pengungsi juga meningkatkan kreatifitas dari pengungsi serta mencegah pengungsi melakukan tindakan-tindakan yang merugikan dirinya sendiri juga merugikan Indonesia sebagai Negara transit.

## Referensi

- Achmad Romsan, dkk, 2003. *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, Bandung: Sanic Offset bekerjasama dengan UNHCR Jakarta
- Alexander Betts and Gil Loescher (Ed.), 2011. *Refugee in International Relations*, New York: Oxford University Press
- Sihombing, H., & Farabi, N. (2019). Kebijakan Indonesia dalam Perlindungan Pencari Suaka dan Pengungsi Pasca Kebijakan Turn Back the Boat Pemerintahan Tony Abbott. *Journal of International Relations*, 5(4), 599-608.
- Guy S. Goodwin-Gill, 1988, *The Refugee in International Law* (Second Edition), Oxford University Press.
- Iin Karita Sakharina, dkk, 2017 *Peran Pemerintah Daerah Dalam Menangani Pencari Suaka & Pengungsi Internasional*. Cetakan Ke satu, Pustaka Pena Press, Makassar.
- Iin Karita Sakharina & Kadaruddin, 2017. *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional (Perbedaan Istilah Pencari Suaka, Pengungsi Internasional dan Pengungsi Dalam Negeri)*, Deepublish, Yogyakarta.
- Jun Justinar, Prinsip Non Refoulement dan Penerapannya di Indonesia, [https://pustakahpi.kemlu.go.id/app/Volume%203,%20September-Desember%202011\\_18\\_23.PDF](https://pustakahpi.kemlu.go.id/app/Volume%203,%20September-Desember%202011_18_23.PDF)
- Peter Mahmud Marzuki, 2010. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Sigit Riyanto, Prinsip Non Refoulement dan Relevansinya Dalam Sistem Hukum Internasional, *Mimbar Hukum*, Vol 22, No. 3, Oktober 2010.
- Titik Juniati Ismaniar dan Gede Marhaendra Wija Atmadja, *Penerapan Prinsip Non Refoulement Terhadap Pengungsi dalam Negara Yang Bukan Merupakan Peserta Konvensi Tahun 1951*, Kertha Negara, Volume 01. No 1, Maret 2013
- UNHCR, 2005. *An Introduction to International Protection Protecting Persons of Concern to UNHCR*, Self-Study Module 1.
- Jumlah Pengungsi di Indonesia lihat <https://www.liputan6.com/global/read/4019232/nasib-pengungsi-terlunta-lunta-di-indonesia-ditolak-negeri-impian>,
- Liputan6SCTV,3 Caraatasi Masalah Pengungsi di Indonesia, <https://www.liputan6.com/news/read/2376687/3-cara-atasi-masalah-pengungsi-di-indonesia>

- Berita satu, Ini Langkah Pemerintah Tangani Pengungsi Luar Negeri, <https://www.beritasatu.com/nasional/568200-ini-langkah-pemerintah-tangani-pengungsi-luar-negeri>
- VOA, Indonesia Atasi Masalah Pengungsi dengan Peraturan Presiden, lihat <https://www.voaindonesia.com/a/ri-atasi-pengungsi-dengan-keppres-/3696412.html>
- Menahun di Indonesia, Pengungsi Lajang Mogok demik kejelasan status <https://www.tempo.co/abc/4606/menahun-di-indonesia-pengungsi-lajang-mogok-makan-demi-kejelasan-status>,
- CNN, UNHCR: Jumlah Pengungsi di Indonesia Meningkat, lihat <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150728204221-20-68699/unhcr-jumlah-pengungsi-di-indonesia-meningkat> akses 2 Juni 2020
- UNHCR: Pencari suaka Tidak bisa pulang kenegaranya karena tidak aman lihat <https://news.detik.com/berita/d-4628202/unhcr-pencari-suaka-tak-bisa-pulang-ke-negaranya-karena-tak-aman>
- UNHCR, Inisiatif Sosialisasi Budaya UNHCR Untuk Mendorong Keharmonisan di Komunitas Lokal, lihat <http://www.unhcr.org/id/10565-inisiatif-sosialisasi-budaya-unhcr-untuk-mendorong-keharmonisan-di-komunitas-lokal.html>