

# PRINSIP *NON-REFOULEMENT* DAN PENERAPANNYA DI INDONESIA

Jun Justinar

---

## Abstrak

Dari sudut pandang negara penerima, pengungsian merupakan masalah kemanusiaan yang dapat berdampak pada bidang keamanan, ekonomi dan keseimbangan sosial politik. Terjadinya pengusiran terhadap pengungsi, baik oleh Negara Pihak pada Konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi maupun Negara Bukan Pihak, telah meningkatkan penderitaan pengungsi. Pengusiran tersebut tidak sejalan dengan prinsip *non-refoulement* dalam Pasal 33 Konvensi 1951. *Non-refoulement* termasuk *jus cogens* serta *peremptory norm* sehingga mengikat pula negara-negara bukan pihak pada Konvensi 1951. Prinsip ini ternyata tidak bersifat absolut berdasarkan Pasal 32 ayat 1 Konvensi 1951 karena perkecualiannya terjadi bila pengungsi tersebut menjadi ancaman bagi keamanan nasional dan mengganggu ketertiban umum di negara tempat ia mengungsi. Di Indonesia penerapan prinsip *non-refoulement* dipraktikkan melalui Surat Dirjen Imigrasi No. Nomor F-IL.01.10-1297 yang ditujukan kepada Kakanwil Depkum dan HAM serta Kepala Kantor Imigrasi di seluruh Indonesia, yang memberikan petunjuk mengenai penanganan orang asing yang menyatakan diri sebagai pencari suaka atau pengungsi.

## Pendahuluan

Pengungsian merupakan suatu bentuk perpindahan penduduk yang mempunyai ciri berbeda daripada bentuk perpindahan penduduk lainnya. Ciri yang sedemikian itu membedakan pengungsi dengan kategori migran lainnya serta berpengaruh terhadap mekanisme perlindungan yang diterapkan kepada mereka.<sup>10</sup> Perpindahan penduduk, baik, yang berada di wilayah negara maupun yang sudah melintasi batas negara, merupakan peristiwa yang telah lama ada dalam sejarah manusia dan semakin sering terjadi sekarang ini.<sup>11</sup> Dari sudut pandang negara penerima, arus pengungsian selain merupakan masalah kemanusiaan juga berdampak pada bidang keamanan, ekonomi dan keseimbangan sosial politik di negara tempat ia mengungsi.<sup>12</sup> Masalah internal di suatu negara dan berkurangnya bantuan internasional bagi para pengungsi mengakibatkan semakin banyak negara menutup perbatasannya dari gelombang pengungsi dalam jumlah yang besar.<sup>13</sup>

Terjadinya pengusiran terhadap para pengungsi, baik oleh negara yang telah menjadi pihak pada Konvensi 1951 maupun negara-negara yang belum menjadi pihak pada Konvensi tersebut, telah meningkatkan penderitaan pengungsi menjadi semakin berkepanjangan. Beberapa Negara Pihak pada Konvensi 1951 bahkan mengusir para pengungsi dengan alasan para pengungsi tersebut mengancam keamanan nasional atau mengganggu ketertiban umum di negara tersebut.

Pengusiran terhadap pengungsi yang dilakukan oleh Negara Pihak pada Konvensi 1951 berlawanan dengan ketentuan Pasal 33 Konvensi 1951 mengenai larangan pengusiran. Larangan pengusiran yang terkenal dengan istilah prinsip *non-refoulement*<sup>14</sup> merupakan suatu tonggak dalam hukum internasional. Pasal tersebut menetapkan bahwa Negara-negara Pihak pada Konvensi ini tidak boleh mengusir atau mengembalikan seorang pengungsi, dengan cara apapun, ke perbatasan wilayah Negara Pihak yang akan mengancam kehidupan maupun kebebasan pengungsi karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu ataupun karena opini politiknya.<sup>15</sup> Pasal 33 yang berisi prinsip *non-refoulement* ini termasuk

---

<sup>10</sup> Jovan Patnogie, "Introduction to International Refugee Law" (makalah yang dibawakan pada Refugee Law Courses, the International Institute of Humanitarian Law, San Remo, Italy, September 1996), hal., 9.

<sup>11</sup> Myron Weiner, "Global Movement, Global Walls: responses to migration, 1885-1925", dalam Gung Wu., ed., *Global History and Migration* (Oxford: Westview Press, 1997), hal., 131.

<sup>12</sup> Gill Loescher, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis* (New York: Oxford University Press, 1993), hal., 11.

<sup>13</sup> UNHCR, *the State of the World's Refugees 1997-1998, A Humanitarian Agenda* (New York: Oxford University Press, 1998), hal. 51.

<sup>14</sup> *Non-refoulement*, dari akar kata *refouler* (bahasa Perancis) yang artinya mengembalikan atau mengirim balik.

<sup>15</sup> Konvensi mengenai Status Pengungsi, 25 Juli 1951, Pasal 33.

dalam pasal-pasal yang tidak dapat direservasi dan prinsip ini pun mengikat negara-negara bukan peserta Konvensi 1951.<sup>16</sup>

Walaupun Indonesia belum menjadi pihak pada Konvensi 1951 namun pada praktiknya Indonesia secara konsisten telah menerapkan prinsip ini ketika menghadapi eksodus pengungsi Vietnam.<sup>17</sup> Pemerintah sampai saat ini belum mengajukan undang-undang untuk meratifikasi Konvensi mengenai Status Pengungsi. Namun DPR sepenuhnya mendukung Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia 2004-2009 yang dicanangkan Pemerintah, termasuk rencana untuk meratifikasi Konvensi mengenai Status Pengungsi.<sup>18</sup> Perlu proses dalam meratifikasi Konvensi tersebut dan UNHCR menghargai komitmen Indonesia untuk menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia.<sup>19</sup> Indonesia sebagai negara yang strategis di peta dunia, dapat menjadi 'negara penghasil' ataupun 'negara transit' pengungsi dan hingga saat ini tidak pernah ditemukan kasus, Indonesia menjadi negara tujuan akhir para pengungsi.

### **Permasalahan**

Berdasarkan pemaparan di atas maka tersusunlah 3 hal yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini yaitu:

1. Mengapa negara-negara yang bukan merupakan peserta pada Konvensi 1951 juga terikat dengan prinsip *non-refoulement* ini?
2. Apakah penerapan prinsip *non-refoulement* bersifat absolut?
3. Bagaimanakah pengaturan prinsip *non-refoulement* di Indonesia?

### **Pembahasan**

#### **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>20</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 instrument 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 sosial 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

---

<sup>16</sup> Jovan Patrnoic, *Op. Cit.* hal. 19

<sup>17</sup> Enny Soeprpto, *Bijaksanakah RI Menolak Ratifikasi Konvensi PBB tentang Pengungsi?*, tersedia di <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0109/25/luu03.html>, September 2011.

<sup>18</sup> Tosari Wijaya, *DPR Dukung Ratifikasi Konvensi Tentang Pengungsi*, tersedia di <http://www.gatra.com/2006-06-20/artikel.html>., 20 September 2011.

<sup>19</sup> Tosari Wijaya. *Op. Cit.*

<sup>20</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.

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 Pihak maupun bukan, pada konvensi-konvensi pengungsi dan/atau hak asasi manusia yang melarang pengusiran, berkewajiban untuk tidak mengembalikan atau mengekstradisi seseorang ke negara dimana hidup atau keamanan orang itu sungguh-sungguh berada dalam bahaya.<sup>21</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.

### **Perkecualian dalam penerapan prinsip *non-refoulement***

Pada praktiknya penerapan prinsip *non-refoulement* ini tidak bersifat mutlak atau absolut. Berdasarkan Pasal 33 ayat 2 Konvensi 1951 penerapan prinsip *non-refoulement* tidak berlaku bila pengungsi tersebut keberadaannya mengancam keamanan nasional atau mengganggu ketertiban umum di negara tempat ia mencari perlindungan.

Menurut Pasal 33 ayat 2 Konvensi 1951, 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.<sup>22</sup>

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>23</sup>

Pengecualian penerapan *non-refoulement* mensyaratkan adanya unsur ancaman terhadap keamanan negara dan gangguan terhadap ketertiban umum di negara setempat. Bagi Indonesia, keamanan tidak hanya dalam konteks keamanan internal suatu negara, namun juga dalam sistem keamanan pangan, kesehatan, keuangan dan

---

<sup>21</sup> UNHCR, *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law*, December 2001.

<sup>22</sup> Human Rights Watch, "Human Rights Implications of European Union Internal Security Proposals and Measures in the Aftermath of the 11 September Attacks in the United States", tersedia di <http://www.hrw.org/press/2001/11/eusecurity.html>.

<sup>23</sup> Konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi, Pasal 32 ayat 2.

perdagangan.<sup>24</sup> Ancaman meliputi hambatan, tantangan dan gangguan.<sup>25</sup> Dalam arti sempit, ancaman dapat bersifat terencana ataupun residual. Ancaman terencana dapat berupa subversi maupun pemberontakan dalam negeri maupun infiltrasi, subversi, sabotase dan invasi. 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 pemberontak untuk kepentingannya.<sup>26</sup>

Dapat dimaklumi bahwa arus pengungsi dalam jumlah besar dapat membebani perekonomian, mengubah keseimbangan etnis, menjadi sumber konflik, yang bahkan dapat mengakibatkan kekacauan politik tingkat lokal maupun nasional di suatu negara.<sup>27</sup> Walter Lippmann sebagaimana dikutip Kusnanto Anggoro, menyatakan bahwa suatu negara berada dalam keadaan aman selama bangsa itu tidak dapat dipaksa untuk mengorbankan nilai-nilai yang dianggapnya penting (vital) dan jika dapat menghindari perang atau jika terpaksa berperang, dapat keluar sebagai pemenang.<sup>28</sup> Sementara itu ketertiban umum adalah suatu keadaan di mana pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara tertib dan teratur.<sup>29</sup>

Mengingat unsur-unsur tersebut di atas, apabila Indonesia harus melakukan pengusiran pengungsi maka beberapa peraturan perundang-undangan berikut sangat layak menjadi dasar pertimbangannya, misalnya KUHP Buku Ketiga Bab II mengenai Pelanggaran Ketertiban Umum, Peraturan Presiden No. 7/2008 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara, UU No. 20/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, UU No. 6/2011 tentang Keimigrasian, UU No. 7/1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, Keppres No. 36/1990 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Hak-Hak Anak, UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia serta Peraturan Pemerintah No. 30/1994 tentang Tata Cara Pencegahan dan Penangkalan serta peraturan pelaksanaannya.

### **Penerapan prinsip *non-refoulement* di Indonesia**

*Non-refoulement* tidak sama dengan deportasi ataupun pemindahan secara paksa. Deportasi ataupun pengusiran terjadi ketika warga negara asing dinyatakan bersalah karena melakukan tindakan yang bertentangan dengan kepentingan negara setempat atau ia menjadi tersangka perbuatan pidana di suatu negara dan melarikan diri dari proses peradilan.<sup>30</sup> Prinsip *non-refoulement* tidak hanya terdapat pada Konvensi 1951, namun secara tersirat dapat ditemukan dalam Pasal 3 Konvensi Anti Penyiksaan, Pasal 45 paragraf 4 Konvensi Jenewa IV tahun 1949, Pasal 13 Kovenan Internasional

---

<sup>24</sup> J. Ann Tickner, "Re-visioning Security," *International Relations Theory Today* (London: Ken Booth dan Steve Smith, eds., 1994), hal. 180.

<sup>25</sup> Sjaafroedin Bahar dkk, *Pendidikan Pendahuluan Bela Negara Tahap Lanjutan* (Jakarta: Intermedia, 1994), hal. 68.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal. 71.

<sup>27</sup> Myron Weiner, *Op. cit.*, hal., 131.

<sup>28</sup> Kusnanto Anggoro, "Keamanan Nasional, Pertahanan Negara dan Ketertiban Umum", makalah pembeding dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Hotel Kartika Plaza, Denpasar, Bali, 14 Juli 2003.

<sup>29</sup> Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007, Pasal 1 ayat 5.

<sup>30</sup> Sigit Riyanto, "Prinsip Non-refoulement dan Relevansinya dalam Sistem Hukum Internasional", *Mimbar Hukum*, Vol 22, No. 3, Oktober 2010, hal. 435.

Hak-Hak Sipil dan Politik tahun 1966, Pasal 24 Tap MPR No. XVII/1998 mengenai HAM, Pasal 28 G ayat 2 UUD 1945, Pasal 28 ayat 1 dan 2 UU No. 39/1999 mengenai HAM, Pasal 26-28 UU No. 37/1999 mengenai Hubungan Luar Negeri.

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.

Surat tersebut menegaskan bahwa Indonesia secara umum menolak orang asing yang datang memasuki wilayah Indonesia jika tidak memenuhi persyaratan sesuai ketentuan yang berlaku. Hal ini wajar mengingat setiap negara berhak menentukan orang asing mana saja yang diijinkan masuk ke wilayahnya. Kemungkinan masalah timbul dalam hal masuknya pengungsi, baik secara ilegal maupun legal, yang tidak boleh dikembalikan ke daerah yang membahayakan dirinya. Namun jika pengungsi tersebut terbukti melakukan tindak pidana, maka berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 30/1994 mengenai Tata Cara Pelaksanaan Pencegahan dan Penangkalan, Pemerintah berhak menangkal pengungsi tersebut masuk ke wilayah RI.

Surat Dirjen tersebut menegaskan pula jika terdapat orang asing yang menyatakan mencari suaka saat tiba di Indonesia, ia tidak dikenakan tindakan imigrasi berupa deportasian ke wilayah negara yang mengancam kehidupan dan kebebasannya. Isi surat ini sangat sesuai dengan prinsip *non-refoulement*.

Selanjutnya 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.

Selanjutnya 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.

Isi Surat Dirjen tersebut berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Keimigrasian. Pasal 42 Undang-undang tersebut menyatakan bahwa tindakan keimigrasian dilakukan terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia yang melakukan kegiatan berbahaya atau patut diduga akan membahayakan keamanan dan ketertiban umum, atau tidak menghormati atau mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengaturan hukum untuk menolak dan mengeluarkan orang asing tentu harus mempertimbangkan hak asasi manusia sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan konvensi-konvensi internasional yang sudah diratifikasi Pemerintah Indonesia.

## **Penutup**

Dari pembahasan tersebut di atas maka disimpulkan bahwa:

1. Prinsip *non-refoulement* juga mengikat negara-negara bukan peserta pada Konvensi 1951 karena prinsip ini merupakan *jus cogens* dan *peremptory norm*. Sebagai *jus cogens* dan *peremptory norm* maka prinsip *non-refoulement* telah menjadi hukum kebiasaan internasional sehingga daya ikatnya secara hukum melingkupi pula negara-negara yang tidak menjadi pihak pada Konvensi 1951.
2. Berdasarkan Pasal 32 ayat 1 Konvensi 1951, pelaksanaan prinsip *non-refoulement* tidak bersifat mutlak atau absolut. Pengecualian hanya dapat dilakukan jika pengungsi yang bersangkutan menjadi ancaman bagi keamanan nasional dan mengganggu ketertiban umum.
3. Pengaturan prinsip *non-refoulement* di Indonesia secara praktis dilaksanakan berdasarkan Surat Direktur Jenderal Imigrasi Nomor F-IL.01.10-1297 dengan memperhatikan UU No. 9/1992 serta peraturan terkait lainnya.