



INTEGRASI PRINSIP *NON-REFOULEMENT* DENGAN PRINSIP *JUS COGENS* PADA KEBIJAKAN PENANGANAN PENGUNGSI DI INDONESIA (*Integrating Non-refoulement and Jus Cogens Principles in Indonesia's Policy on Handling Refugees*)

Rohmad Adi Yulianto

Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam As-Syafiiyah, Bekasi

yulianto.fh@uia.ac.id

Tulisan Diterima: 24-05-2020; Direvisi: 15-09-2020; Disetujui Diterbitkan: 29-09-2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.493-516>

ABSTRAK

Problematika kemanusiaan yang jamak terjadi di berbagai negara memunculkan fenomena migrasi manusia lintas negara. Indonesia menjadi salah satu negara yang menjadi tujuan singgah migrasi pengungsi sebelum mereka diberikan suaka oleh negara-negara pemberi suaka. Migrasi pengungsi lintas negara mempengaruhi terbentuknya regulasi supra nasional tentang perlindungan, status, dan hak-hak para pengungsi pencari suaka, baik di negara penerima maupun negara singgah. Penelitian ini menganalisis hubungan antara prinsip *non-refoulement* dengan norma kepastian yang terkandung di dalam prinsip *jus cogens* pada sumber hukum internasional. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis filosofis dengan memaparkan hubungan antara tiga aliran dalam hukum internasional: naturalis, positivis, dan kosmopolis. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan penanganan pengungsi di Indonesia tidak melandaskan kepatuhan negara atas prinsip *non-refoulement* terhadap konvensi tahun 1951 tentang pengungsi, melainkan berdasarkan kepada kovenan dan konvensi internasional tentang Hak Asasi Manusia dan Hak Sipil yang telah diratifikasi Pemerintah Indonesia melalui Undang-undang RI Nomor 5 tahun 1998, Undang-undang RI Nomor 39 tahun 1999, dan Undang-undang RI Nomor 12 tahun 2005. Penelitian ini juga menyimpulkan bahwa ketiga aliran filsafat rezim hukum internasional; Naturalis, Positivis, dan Kosmopolis, memiliki kesamaan dalam memetakan dasar kepatuhan negara terhadap aturan-aturan supranasional, yaitu terdapatnya sikap negara secara sukarela untuk mengikatkan diri ke dalam kesepakatan dengan negara lain.

Kata kunci: penanganan; pengungsi; *jus cogens*; *non-refoulement*

ABSTRACT

Humanitarian problems that occurred in various countries led to human migration across countries. Indonesia became one of Southeast Asia countries that were a destination for transit before the asylum-giving states granted refugees asylum and the cross-country refugee migration affects the formation of supranational regulations. This study analyzes the relationship between the principle of nonrefoulement and the norm of certainty contained in the jus cogens principle in international law. This research uses a philosophical, juridical approach by describing the relationship between naturalist, positivist, and cosmopolis in international law. This study concludes that the policy of handling refugees in Indonesia does not underline state compliance with the principle of nonrefoulement to the 1951 convention on refugees, but rather based on international covenants

and on Human Rights and Civil Rights that have been ratified by the Indonesian Government through law Number 5 of 1998, Indonesia Law Number 39 of 1999, and Republic of Indonesia Law Number 12 of 2005. This study also concluded that the three philosophies of the international legal regime, naturalist, positivist and cosmopolitan, had similarities in mapping the basis of state compliance with supranational rules, that is the presence of voluntary state attitudes to enter agreements with other countries.

Keywords: *refugee; handling; jus cogens; nonrefoulement*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Fenomena migrasi pengungsi lintas negara adalah satu dari sekian jamaknya problematika yang menghubungkan antara norma nasional dengan norma masyarakat dunia. Migrasi lintas batas nasional yang dilakukan oleh pengungsi untuk mencari perlindungan mendeskripsikan betapa terkaitnya antara kajian kemanusiaan dengan rezim hukum internasional. Problematika kemanusiaan yang jamak terjadi di berbagai negara dunia memunculkan fenomena migrasi manusia lintas negara.¹ UNHCR (*United Nations High Commission on Refugee*) Jakarta memaparkan bahwa sampai pada Januari 2020 terdapat lebih 13 ribu pengungsi berada di Indonesia.²

Indonesia menjadi salah satu negara di Asia Tenggara yang menjadi tujuan singgah migrasi pengungsi sebelum mereka diberikan suaka oleh negara-negara pemberi suaka anggota konvensi terkait status pengungsi tahun 1951. Konvensi tahun 1951 menyatakan bahwa 'pengungsi' (*refugee*) adalah mereka 'yang mempunyai rasa ketakutan beralasan terhadap persekusi karena alasan ras, agama,

kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politik, berada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat, atau karena ketakutan tersebut tidak mau memanfaatkan perlindungan negaranya, atau seorang yang tidak mempunyai kewarganegaraan dan karena berada di luar negara di mana ia sebelumnya biasanya bertempat tinggal, sebagai akibat peristiwa-peristiwa termaksud, tidak dapat atau, karena ketakutan tersebut, tidak mau kembali ke negaranya'. Peristiwa yang dimaksud di dalam konvensi ini adalah, peristiwa yang terjadi di Eropa atau wilayah lain sebelum 1 Januari 1951. Protokol 1967 tentang pengungsi sebagai bentuk amandemen dari konvensi tahun 1951 menghapuskan pasal-pasal yang membatasi perlindungan pengungsi dan pencari suaka dari segi tempat, kejadian, dan waktu, termasuk tidak hanya membatasi peristiwa yang terjadi di Eropa saja namun menjadikan perlindungan pengungsi memiliki cakupan yang universal.³

Fenomena migrasi pengungsi lintas negara mempengaruhi terbentuknya regulasi supra nasional tentang perlindungan, status, dan hak-hak para pencari suaka, baik di negara penerima maupun negara singgah. Regulasi tersebut memuat norma kepastian dari prinsip *Jus cogens* yang mempunyai daya paksa, baik kepada negara anggota konvensi maupun negara bukan anggota.⁴

1 Guys Goodwin-Gill, "Forced Migration: Refugees, Rights and Security," in *Forced Migration, Human Rights, and Security*, ed. Jane McAdam, vol. 17 (Portland: Hart Publishing, 2008); Stephen Castles, "Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation" 37, Nomor 1 (2015): 13-34.

2 Rahel, "UNHCR Ungkap 13 Ribu Pengungsi Dari 45 Negara Di RI, Mayoritas Di Jabodetabek," *Detik.Com* (Jakarta, 2020), <https://news.detik.com/berita/d-4876218/unhcr-ungkap-13-ribu-pengungsi-dari-45-negara-di-ri-mayoritas-di-jabodetabek/2>.

3 United Nations General Assembly, *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees* (Geneve: United Nations General Assembly, n.d.).

4 Reza Fachrurrahman, "Penerapan Prinsip Non-Refoulement Terhadap Pengungsi Di Indonesia Sebagai Negara Yang Bukan Merupakan Peserta Konvensi Genewa Tahun 1951 Mengenai Status

Hampir semua pemikiran yang mendasari hukum internasional menempatkan regulasi internasional adalah perwujudan dari sikap sukarela penduduk dunia untuk sepakat tunduk di bawah aturan antar bangsa. Hobbes dan kelompok realis atau naturalis menggunakan istilah hukum perjanjian yang dilakukan oleh negara dilandasi oleh hukum natural.⁵ Grotius dan kelompok internasionalis atau positivis cenderung menempatkan hukum perjanjian sebagai ciri utama berlakunya hukum internasional di ranah nasional.⁶ Kant dan kelompok universalis atau kosmopolis menggunakan istilah konfederasi yang disepakati penduduk dunia dan mengikat kebijakan negara di ranah global.⁷ Rawls dan ide realis utopisnya menempatkan resiprositas sebagai bentuk kesepakatan masyarakat dunia untuk mewujudkan kesetaraan, kemaslahatan fundamental, dan pemenuhan setiap hak dasar mereka. Sikap sukarela terhadap aturan global tersebut kemudian akan mengikat perilaku negara dalam merespon berbagai fenomena global yang mereka hadapi, termasuk dalam hal menghadapi arus perpindahan penduduk dunia yang mengungsi dari negara asal mereka menuju negara lain dengan tujuan mencari perlindungan atas keselamatan jiwa, harta, keyakinan, dan keluarga mereka.⁸

Rawls menggeser posisi agensi dari individu kepada masyarakat. Rawls berpendapat bahwa aturan universal berada di tangan kesepakatan masyarakat seluruh dunia. Hal itu menjelaskan perbedaan dengan kelompok internasionalis yang mendasarkan kesepakatan di tangan negara sebagai subyek utama dalam hukum internasional, meskipun kedua kelompok memiliki kecenderungan yang sama bahwa moral universal memiliki kuasa untuk mengatur perilaku negara di ranah global.

Rumusan Masalah

Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana penanganan pengungsi di Indonesia dilihat dari dasar kebijakan regulasi nasional yang mengacu pada hubungan antara prinsip *non-refoulement* dengan prinsip *jus cogens* di dalam kajian hukum internasional.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan menjelaskan penanganan pengungsi di Indonesia dilihat dari dasar kebijakan regulasi nasional yang mengacu pada hubungan antara prinsip *non-refoulement* dengan prinsip *jus cogens* di dalam kajian hukum internasional.

Metode Penelitian

1. Pendekatan

Penelitian ini termasuk jenis penelitian yuridis normatif dengan pendekatan konseptual dan filosofis. Pendekatan konseptual berupaya menjelaskan konsep integrasi antara prinsip *jus cogens* dengan prinsip *non-refoulement* pada kebijakan penanganan pengungsi di Indonesia. Pendekatan filosofis berupaya menjelaskan latar belakang pemikiran yang mendasari kebijakan Negara dalam penanganan pengungsi.

Pengungsi,” *JOM Fakultas Hukum Volume III*, Nomor 2 (2016): 1–15.

5 Charles Covell, *Hobbes: Realism and the Tradition of International Law* (New York: Palgrave MacMillan, 2004); Charles Covell, *The Law of Nations in Political Thought: A Critical Survey From Vitoria to Hege* (New York: Palgrave MacMillan, 2009).

6 R. Teson, Fernando, *A Philosophy of International Law* (Oxford: Westview Press, 1998); Covell, *The Law of Nations in Political Thought: A Critical Survey From Vitoria to Hegel*.

7 Charles Covell, *The Law of Nations in Political Thought: A Critical Survey From Vitoria to Hegel*, (New York: Palgrave MacMillan, 2009); Charles Covell, *Kant and the Law of Peace: A Study in the Philosophy of International Law and International Relations* (New York: Palgrave MacMillan, 1998).

8 A. Reidy, David, *Rawls's Law of Peoples: A Realistic Utopia?*, ed. Rex Martin (Oxford:

2. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi lapangan, dan dokumentasi. Data yang terkumpul dilakukan analisis terkait internalisasi norma yang dikandung dalam hukum internasional ke dalam norma regulasi kebijakan nasional dengan menempatkan relasi antara prinsip *jus cogens*, prinsip *non-refoulement*, dan kebijakan pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi sebagai objek penelitian. Lokus penelitian ini dilakukan di beberapa kota di Indonesia yang terdapat penampungan pengungsi luar negeri seperti Lhokseumawe, Medan, dan Jakarta. Observasi lapangan dan wawancara dilakukan dengan para pengungsi dan pihak-pihak yang berfungsi pada penanganan pengungsi seperti Kantor Imigrasi, Rumah Detensi Imigrasi, serta lembaga kemanusiaan nasional dan internasional di Indonesia yang memiliki hubungan koordinasi maupun subordinasi dengan UNHCR di Jakarta.

3. Teknik Analisa Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan *ex post facto* untuk melakukan analisis data. Penulis meneliti kebijakan pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi saat ini, lalu merunut ke belakang dengan mendalami kerangka konseptual dan pemikiran yang melandasi kebijakan tersebut pada tingkat teoritis dan filosofis yang melandasinya. Penjelasan tersebut dilakukan dengan menganalisis hubungan antara prinsip *non-refoulement* dengan norma kepastian yang terkandung di dalam prinsip *jus cogens* di dalam sumber hukum internasional. Relasi antara norma yang terkandung di dalam hukum internasional dengan norma hukum nasional dibahas dalam penelitian ini untuk menjelaskan keterkaitan antara prinsip *non-refoulement*, norma kepastian, prinsip *jus cogens*, dan kebijakan penanganan pengungsi di Indonesia.

4. Kerangka Konseptual

Penelitian ini menggunakan teori integrasi sebagai pisau analisis. Integrasi adalah proses adaptasi dua arah dari masing-masing kelompok mikro dan makro.⁹ Integrasi menuntut terjalinnya hubungan antara bagian-bagian yang terdapat di dalam sistem sosial,¹⁰ saling mengandalkan dan melengkapi fungsi antara bagian-bagian di dalam struktur sosial,¹¹ saling menyesuaikan antara bagian-bagian di dalam kehidupan bermasyarakat.¹² Integrasi bertujuan untuk menciptakan keseimbangan, keamanan dan keadilan bermasyarakat untuk semua, di mana setiap bagian mempunyai hak dan kewajiban.¹³ Berger dan Luckmann mengembangkan proses integrasi melalui analisa proses konstruksi pengetahuan untuk menjelaskan realitas sosial. Proses tersebut terjadi dalam tiga langkah timbal balik, eksternalisasi, obyektifikasi, dan internalisasi. Berger dan Luckmann menyimpulkan bahwa terjadi dialektika dalam hubungan antara mikro dan makro yang saling mempengaruhi melalui proses eksternalisasi, obyektifikasi, dan internalisasi.¹⁴ Landecker membagi tipe integrasi menjadi beberapa model: integrasi kultural, integrasi normatif, integrasi

- 9 Sarah Spencer, *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change* (Massachusetts: Blackwell Publishing, 2003).
- 10 Gordon Marshall, *The Concise Oxford Dictionary of Sociology* (New York: Oxford University Press, 1994).
- 11 Bryan S. Turner, *The Cambridge Dictionary of Sociology* (New York: Oxford University Press, 2006).
- 12 Hassan H. Kaladjahi, *Iranian Migration to Sweden : Identity-Processes and Integration Strategies Among Iranian Immigrant Men and Women* (Stockholm, 1997).
- 13 UN, *Creating an Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration, Division for Social Policy and Development United Nations Department of Economic and Social Affairs*, 2008, <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2008/Paris-report.pdf>.
- 14 Peter L and Thomas Luckmann Berger, *The Social Construction of Reality Treatise in the Sociology of Knowledge* (England: Penguin Group, 1991).

komunikatif, dan integrasi fungsional.¹⁵

Kebijakan integrasi dari otoritas negara penerima atau negara singgah pengungsi dan pencari suaka dapat dinilai inklusif atau eksklusif dari sejauh mana mempertimbangkan ketiga tipologi tersebut. Semakin banyak kategori yang dapat diintegrasikan di dalam masyarakat, berarti semakin inklusif.¹⁶ Fenomena pergerakan pengungsi pencari suaka transnasional mempengaruhi terbentuknya regulasi supra nasional tentang perlindungan, status, dan hak-hak mereka di negara penerima maupun negara singgah. Regulasi yang terwujud di dalam konvensi internasional ini mempunyai daya paksa (*Jus cogens*) yang mengharuskan setiap negara, baik anggota konvensi maupun bukan, untuk menerapkan prinsip-prinsip fundamental di dalam konvensi ini berdasarkan atas keagungan nilai-nilai kemanusiaan. Penelitian ini menggunakan konsep integrasi antara prinsip *non-refoulement*, norma kepastian, prinsip *jus cogens*, dan kebijakan penanganan pengungsi di Indonesia untuk menarik kesimpulan pada internalisasi norma yang dikandung dalam hukum internasional ke dalam norma regulasi kebijakan nasional penanganan pengungsi di Indonesia.

PEMBAHASAN

Prinsip *Non-Refoulement* dalam Konvensi Internasional tentang Kemanusiaan

Prinsip *non-refoulement* adalah prinsip yang memuat norma bahwa tidak dibenarkan bagi otoritas pemerintah untuk melakukan pengusiran, mengeluarkan, menolak masuknya pengungsi ke dalam wilayah yurisdiksinya, baik yang telah

mendapat pengakuan status resmi sebagai pengungsi dari UNHCR maupun yang belum mendapatkan pengakuan secara resmi sebagai pengungsi.¹⁷ Lauterpacht menjelaskan bahwa seorang pengungsi tidak diakui sebagai pengungsi disebabkan oleh prosedur pengakuan oleh UNHCR, tetapi mereka diakui sebagai pengungsi disebabkan karena mereka adalah benar-benar pengungsi.¹⁸ Larangan Pengusiran tersebut berlaku baik dilakukan langsung oleh otoritas pemerintah yang terkait maupun oleh pihak sipil secara individu atau dalam bentuk lembaga dengan atas nama otoritas pemerintah yang dimaksudkan. Larangan juga mencakup pengusiran yang dilakukan di dalam wilayah otoritas pemerintah melalui prosedur tertentu, maupun berbentuk penolakan masuk pada batas negara, atau melalui kerja sama dengan negara lain.¹⁹ Pengecualian tidak berlaku bagi penerapan prinsip *non-refoulement* meskipun terjadi fenomena migrasi pengungsi secara massif (*massive influx*) yang dapat menyebabkan kesulitan bagi negara penerima gelombang pengungsi untuk mencari solusi penempatan.

Prinsip *non-refoulement* merupakan bagian dari prinsip yang lahir dari hukum kebiasaan internasional. Oleh karenanya, sebagian sarjana menempatkan prinsip *non-refoulement* mengandung daya paksa (*Jus Cogens*) di dalam aturan internasional yang bersumber dari kebiasaan bersifat memaksa (*stricto sensu*). Prosedur yang mengikat

15 Werner S. Landecker, "Types of Integration and Their Measurement," *American Journal of Sociology* 56, Nomor 4 (1951): 332-340, http://www.jstor.org/stable/2771696?seq=1#page_scan_tab_contents.

16 Rinnus Pennix, *Integration of Migrant; Economic, Social, Culture, and Political Dimensions* (Geneve, 2007), www.unece.org/ead/pau/epf/pennix.pdf.

17 (Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, n.d.)

18 Erika Feller et al., eds., *REFUGEE PROTECTION: A Guide to International Refugee Law Refugees, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status Of Refugee*, Vol. 14 (Geneve: UNHCR, 1992).

19 UNHCR, *Refugee Protection in International Law UNHCR's Global Consultations on International Protection Edited*, ed. Erika Feller, Volker Turk, and Frances Nicholson (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

seluruh negara tersebut dijelaskan di dalam hak dan kewajiban komisi PBB (Perserikatan Bangsa Bangsa) tentang HAM yang menangani gugatan berkaitan dengan hak-hak fundamental kemanusiaan yang tidak hanya terkandung di dalam konvensi tentang pengungsi semata, namun juga dimuat oleh konvensi lain tentang hak asasi manusia. Hak fundamental manusia mencakup hak untuk hidup, bebas, dan aman, hak untuk mencari dan menikmati suaka, bebas dari siksaan, kekejaman, tindakan tidak manusiawi, perlakuan hukuman yang merendahkan, bebas dari perbudakan, pengakuan di hadapan hukum, bebas berpikir berkeyakinan dan beragama, bebas dari detensi dan penangkapan sewenang-wenang, bebas dari campur tangan kehidupan pribadi, keluarga dan rumah tangga yang dilakukan sewenang-wenang, bebas beropini dan berekspresi, hak untuk mengenyam pendidikan, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan kultural suatu masyarakat. Komisi HAM PBB mempunyai kewajiban menjamin dilindunginya hak asasi manusia di setiap negara, baik di negara anggota konvensi tentang HAM tertentu maupun bukan.²⁰

Konvensi tahun 1951 mengatur perlindungan pengungsi dibebankan kepada negara anggota konvensi. Aturan di dalam konvensi tersebut sejatinya dirancang untuk menangani fenomena pengungsi pasca Perang Dunia II. Menyadari keterbatasan ruang dan lingkup perlindungan yang dimuat di dalam konvensi tersebut, PBB melalui UNHCR berinisiatif melakukan revisi dengan rancangan protokol tahun 1967. Perubahan signifikan yang membedakan protokol 1967 dari konvensi 1951 terdapat pada konteks perlindungan. Perlindungan yang dimaksud

oleh protokol 1967 tidak terbatas hanya pada migrasi pengungsi yang berada di Eropa saja, tetapi meluas pada migrasi pengungsi di seluruh dunia. Protokol tersebut tidak membatasi sebab terjadinya pengungsi, sehingga pengungsi berhak mendapat perlindungan baik disebabkan oleh konflik dan bencana kemanusiaan atas ulah manusia, maupun pengungsian yang diakibatkan oleh bencana alam.²¹

Konvensi tentang pengungsi merupakan bagian integral dari regulasi internasional yang berkaitan dengan nilai-nilai kemanusiaan. Kerangka regulasi yang terkandung di dalam konvensi merupakan bagian tak terpisahkan dari konvensi-konvensi lainnya yang membahas hukum internasional tentang hak asasi manusia. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tahun 1948 dan Konvensi Jenewa ke empat tentang Hukum Humaniter Internasional tahun 1949 menjadi bagian dari sifat integral hukum internasional tentang nilai kemanusiaan. Pembukaan konvensi 1951 menjelaskan bahwa tujuan dari konvensi tersebut adalah untuk menjamin diberlakukannya hak-hak fundamental yang terkandung di dalam piagam PBB dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.²² Oleh karenanya, prinsip-prinsip dasar yang dimuat oleh aturan pengungsi juga dapat ditemukan di dalam regulasi lain. Contohnya, konvensi 1951 memuat prinsip larangan pengusiran paksa (*non-refoulement*) yang juga dimuat di dalam *The Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (CAT)²³ dan juga terdapat di dalam *The Convention on the Rights of the*

20 Feller et al., *REFUGEE PROTECTION : A Guide to International Refugee Law Refugees, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status Of*, vol. 14, p. 16-19 .

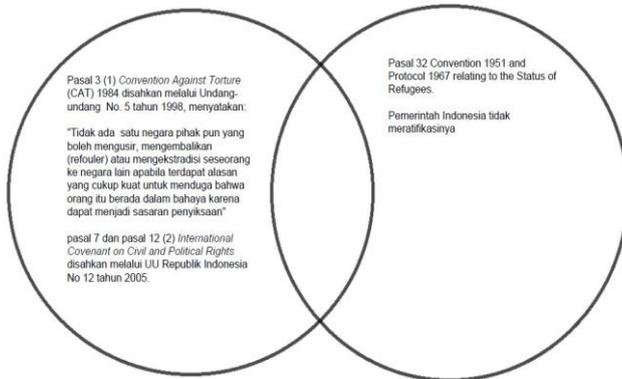
21 Ibid. 63-80.

22 UNHCR, *Refugee Protection in International Law UNHCR's Global Consultations on International Protection Edited*, 77-78.

23 *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan Dan Perlakuan, Atau Penghukuman Lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi, Atau Merendahkan Martabat Manusia*, vol. 1998 (Indonesia, 1998).

Child (Konvensi tentang Hak Anak).²⁴

Gambar 1 Kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap konvensi dan kovenan internasional yang memuat prinsip larangan pengusiran (Non-Refoulement)



Sumber: Rohmad Adi Yulianto, *Penanganan Pengungsi Muslim di Indonesia: Kontestasi antara Rezim Hukum Internasional, Solidaritas Keumatan, dan kepentingan Nasional*, 2019.²⁵

Prinsip larangan melakukan pengusiran (*Non-Refoulement*) yang termuat di dalam Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT) dan Konvensi Hak Anak berlaku tanpa pengecualian. Lingkup penerapan prinsip larangan melakukan pengusiran (*non-refoulement*) di dalam konvensi 1951 memiliki keterbatasan, seperti hanya berlaku bagi negara anggota konvensi dan tidak berlaku bagi kelompok yang mengklaim berstatus sebagai pengungsi padahal tidak dapat dibuktikan adanya penindasan maupun diskriminasi yang dilakukan terhadapnya di negara asal.

Negara-negara anggota PBB menyikapi fenomena migrasi pengungsi dengan beragam kebijakan, di antaranya menuntut

UNHCR untuk dapat menjadi sentral mekanisme perlindungan pengungsi.²⁶ Mandat perlindungan di dalam Konvensi 1951 mengamanatkan kepada UNHCR agar menjamin perlindungan kepada pengungsi dan mencari solusi permanen melalui tiga pilihan: *voluntary repatriation* yaitu kembali ke negara asal secara sukarela, *integration with local community* yaitu integrasi dengan masyarakat lokal di negara pengungsian, dan *resettlement to the third country* yaitu penempatan pengungsi ke negara ketiga anggota konvensi 1951. Mandat perlindungan pengungsi di dalam konvensi memberikan kuasa kepada UNHCR untuk bekerjasama dengan berbagai pihak namun tetap menjadi inisiator, fasilitator, dan penentu langkah kebijakan di dalam problematika perlindungan pengungsi lintas negara.

UNHCR menetapkan prinsip larangan melakukan pengusiran secara paksa (*non-refoulement*) sebagai indikasi utama perlindungan kepada pengungsi. Terdapat 148 negara yang meratifikasi konvensi 1951 dan protokol 1967, sedangkan konvensi menentang penyiksaan (CAT) memiliki 161 negara anggota, dan konvensi tentang hak anak beranggotakan 196 negara. Perbandingan jumlah di mana anggota konvensi hak anak dan konvensi menentang penyiksaan lebih banyak dari pada anggota konvensi tentang pengungsi mengindikasikan adanya kondisi dimana negara yang tidak meratifikasi konvensi 1951 atau protokol 1967 tetapi merupakan anggota dari konvensi menentang penyiksaan atau konvensi tentang hak anak. Hal itu menjelaskan bahwa ruang lingkup pelaksanaan prinsip larangan melakukan pengusiran di dalam konvensi menentang penyiksaan dan konvensi tentang hak anak memiliki jangkauan penerapan

24 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Pengesahan Protokol Opsional Konvensi Hak Anak-Anak Mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak, Dan Pornografi Anak (Indonesia, 2012).

25 Rohmad Adi Yulianto, *Penanganan Pengungsi Muslim Di Indonesia: Kontestasi Antara Rezim Hukum Internasional, Solidaritas Keumatan, Dan Kepentingan Nasional* (Bandung: Religious Studies Development Program Pascasarjana UIN Bandung, 2019).

26 Gil Loescher, Alexander Betts, and James Milner, eds., *The Politics and Practice of Refugee Protection into the Twenty-First Century* (London & New York: Routledge: Taylor & Francis Group, 2008).

dan kepatuhan dari negara ratifikator lebih luas dibandingkan dengan prinsip larangan pengusiran yang dijangkau oleh konvensi 1951 dan protokol 1967.

Hasil kerja Komite Eksekutif (*Executive Committee*) UNHCR pada 1992 yang membahas pemetaan ulang mandat perlindungan kepada pengungsi menetapkan bahwa UNHCR dapat menggunakan konvensi lain dari dasar hukum internasional yang memuat prinsip-prinsip dasar kemanusiaan sebagaimana konvensi 1951 untuk tujuan memberikan perlindungan kepada pengungsi. Hal ini juga menunjukkan bahwa rezim hukum internasional bersifat integratif secara sistemik, yaitu dibenarkan mengaplikasikan berbagai regulasi internasional yang relevan dengan suatu konvensi tertentu selama terdapat itikad baik, sesuai dengan maksud, konteks, dan tujuan penerapannya. Oleh karenanya, prinsip *non-refoulement* menjadi dasar utama bagi negara dalam mengintegrasikan regulasi nasionalnya dengan rezim penanganan pengungsi yang termuat di dalam Konvensi 1951, atau di dalam konvensi menentang penyiksaan (CAT), atau di dalam konvensi tentang hak anak.²⁷

Relasi Prinsip *Non-Refoulement* dengan Norma Kepastian Prinsip *Jus-Cogens*

Prinsip *Jus Cogens* adalah prinsip yang memuat norma tertentu di mana dalam pemberlakuannya tidak diperbolehkan melakukan pengecualian (*which no derogation is permitted*). Pasal 53 Konvensi Wina tentang Perjanjian Internasional yang menyatakan bahwa:

"[A] peremptory norm of general international law is a norm accepted and recognized by the international

27 Sigit Riyanto, "The Refoulement Principle and Its Relevance in the International Law System," *Indonesian Journal of International Law* 7, Nomor 4 (2010): 695–715, <http://ijil.ui.ac.id/index.php/home/article/view/243>.

*community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character.*²⁸

Konvensi Wina tahun 1969 tentang Perjanjian Internasional tersebut Pasal 53 menjelaskan bahwa tidak diperkenankan bagi negara untuk melakukan persetujuan atau perjanjian yang berlawanan dengan norma kepastian yang dimuat oleh prinsip *Jus Cogens*. Norma apa saja yang termuat di dalam prinsip *Jus Cogens* dapat menafikan pemberlakuan prinsip *Pacta Sunt Servanda* yang menjadi dasar berlakunya perjanjian mengikat para pihak yang membuat perjanjian.²⁹

Pada pelaksanaannya, norma kepastian di dalam prinsip *jus cogens* dapat terkesan bertentangan dengan kedaulatan negara. Oleh karenanya prinsip *Jus Cogens* hanya dapat diberlakukan pada kemaslahatan tertinggi masyarakat internasional,³⁰ keyakinan yang diamini kebenarannya oleh seluruh masyarakat internasional, dan bila tidak menerapkannya maka tatanan masyarakat dunia menjadi rusak. Persoalan Hak Asasi Manusia menjadi alasan fundamental untuk menerapkan prinsip *Jus Cogens*, seperti pada kasus genosida, perbudakan, penahanan tanpa alasan yang tak terbatas, penghilangan orang, pembunuhan massal, penyiksaan, dan diskriminasi rasial secara sistemik, serta penggunaan kekuatan dalam hubungan antar negara yang dimuat di dalam pendahuluan

28 *Vienna Convention on the Law of Treaties*, vol. 1155, 1969.

29 Charlotte Ene, "JUS COGENS (PEREMPTORY NORMS) - A KEY CONCEPT OF THE INTERNATIONAL LAW," *Perspectives of Law and Public Administration* 8, Nomor 2 (2019), <https://doaj.org/article/c71eccdd63df462c95ad42c6eccd2719>.

30 Danel Aditia Situngkir, "TERIKATNYA NEGARA DALAM PERJANJIAN INTERNASIONAL," *Refleksi Hukum* 2, Nomor 2 (2018): 167–180, <https://ejournal.uksw.edu/refleksihukum/article/view/1596>.

Piagam PBB.³¹

Norma yang terkandung di dalam prinsip *Jus Cogens* adalah adanya norma yang memiliki hirarki paling tinggi dari norma lainnya, bahkan berada di atas kesepakatan dan kebiasaan internasional. Prinsip *Jus Cogens* dengan demikian memiliki hirarki di atas persetujuan negara dalam menerima atau menolak pemberlakuannya. Norma tersebut bersifat mandatori, tidak dapat dikurangi kewenangannya kecuali oleh norma internasional lain yang memiliki kewenangan sederajatnya.

Norma-norma yang masuk dalam kategori norma kepastian memiliki beberapa kriteria. Kriteria formal norma kepastian memuat: prinsip universal, bersifat publik, bukan private, memungkinkan diberlakukan prinsip *jus cogens*, materi yang memuat norma kepastian harus jelas dan tidak ambigu, norma kepastian di tingkat internal harus konsisten dengan norma serupa di tingkat universal, norma kepastian harus bersifat prospektif, dan norma kepastian harus bersifat stabil secara terus menerus dalam jangka waktu yang panjang di dalam kerangka hukum internasional. Sedangkan kriteria substansi dari norma kepastian adalah: adanya integritas, kesetaraan, memiliki sifat empati, dan memiliki dampak keamanan yang signifikan. Norma yang memiliki kriteria formal dan substansial sebagaimana tersebut maka dapat dikategorikan sebagai norma kepastian (*peremptory norms*) yang dikandung oleh prinsip *jus cogens*.³²

Sebagian berpendapat bahwa norma kepastian adalah norma yang bersifat mandatori tidak dapat diberlakukan

pengecualian, baik dengan atau tanpa persetujuan negara. Beberapa fenomena yang diyakini merupakan bagian dari norma kepastian dalam hukum internasional adalah: genosida, perbudakan dan perdagangan manusia, penghilangan individu, penyiksaan dan hukuman tidak manusiawi, penahanan tanpa batas, diskriminasi rasial, dan larangan penggunaan kekuatan dalam hubungan antar negara yang dimuat dalam piagam PBB.³³

Untuk mengetahui apakah persoalan penanganan pengungsi merupakan bagian dari norma kepastian di dalam prinsip *jus cogens* atau hanya merupakan kebiasaan internasional, penulis perlu menjelaskan dasar teoretis dari penempatan prinsip *jus cogens* sebagai prinsip utama di dalam norma hukum internasional.

Aliran positivisme hukum internasional menempatkan kedaulatan negara sebagai hirarki tertinggi dari norma-norma internasional lainnya. Hal itu dianggap karena negara merupakan subjek utama dalam hukum internasional, sehingga norma apa pun yang berlaku di ranah internasional memerlukan persetujuan negara sebagai wujud dari pemilik kedaulatan penuh. Aliran positivis menempatkan persetujuan negara terhadap berlakunya norma kepastian (*peremptory*) merupakan landasan utama berlakunya prinsip *jus cogens* di negara tersebut. Norma kepastian tersebut disetujui oleh negara dan diberlakukan di dalam aturan nasional sebagai bagian dari perjanjian internasional, hukum kebiasaan internasional, atau sebagai bagian dari prinsip-prinsip umum utama sebuah hukum (*general principle of law*). Rozakis berpendapat bahwa tanpa adanya persetujuan dari negara, maka tidak cukup untuk dapat mendirikan prinsip umum sebuah aturan, norma, etika, atau status hukum yang mengandung prinsip *jus cogens*. Shaw berpendapat bahwa hanya

31 Claudia Andritoi, "Interpretation Principles of Jus Cogens Principles as Public Order in International Practice," *Acta Universitatis Danubius: Juridica* 7, Nomor 2 (2010): 96–108, <http://journals.univ-danubius.ro/index.php/juridica/article/viewFile/557/510>.

32 Evan J Criddle and Evan Fox-decent, "A Fiduciary Theory of Jus Cogens," *Yale Journal of International Law* 34, Nomor 2 (2009): 331–387.

33 *Vienna Convention on the Law of Treaties*, vol. 1155, p. .

perjanjian yang dibuat oleh negara yang mampu memunculkan prinsip *jus cogens*.³⁴ Aliran positivis menempatkan perjanjian internasional sebagai media berlakunya prinsip *jus cogens* di ranah nasional. Hal itu menjelaskan bahwa hirarki paling tinggi dalam aturan internasional adalah kedaulatan negara itu sendiri. Dengan menyetujui suatu perjanjian tertentu, maka dengan sendirinya negara menerapkan kedaulatannya untuk mengadopsi prinsip *jus cogens* yang termuat di dalam perjanjian. Kebiasaan internasional juga merupakan media pemberlakuan prinsip *jus cogens* dalam aturan nasional, karena negara yang berdaulat mengakui prinsip-prinsip yang terkandung dalam kebiasaan internasional dan berlaku secara terus menerus dari generasi ke generasi selanjutnya. Jarang negara tidak menyetujui norma kebiasaan internasional, karena berlakunya norma tersebut telah mengakar pada masyarakat dunia secara luas. Selain melalui media perjanjian internasional dan kebiasaan internasional, aliran positivis menjelaskan berlakunya norma *jus cogens* melalui prinsip umum yang diakui masyarakat internasional. Komisi Hukum Internasional (*International Commission of Law, ICL*) menjelaskan bahwa sifat mengakar dari norma kepastian di dalam prinsip *jus cogens* pada masyarakat internasional tidak harus bersifat universal secara mutlak, melainkan dapat berbentuk pengakuan dari mayoritas negara sebagai representatif mewakili masyarakat global.³⁵

Aliran naturalis di sisi lain menjelaskan bahwa prinsip *jus cogens* yang memuat norma kepastian (*peremptory norms*) dari hukum internasional berlaku di dalam aturan nasional karena pada dasarnya norma-

norma tersebut merupakan bagian penting dari kesadaran masyarakat internasional terhadap keteraturan global. Aliran naturalis berpandangan bahwa norma kepastian yang termuat dalam prinsip *jus cogens* adalah bagian dari hukum natural di mana, meskipun terdapat kesepakatan yang melandasi pemberlakuannya di dalam hukum nasional, namun kesepakatan yang berseberangan atau menghapuskan dari pemberlakuan norma kepastian tersebut tidak dapat diterima oleh kesadaran manusia.³⁶ Senada dengan pendapat naturalis, ICJ (*International Court of Justice*) berpendapat pada yurisprudensi pengadilan kasus Nicaragua menjelaskan bahwa norma kemanusiaan secara internasional merupakan pertimbangan utama dari sisi kemanusiaan bahwa norma tersebut adalah prinsip yang tidak dapat dilampaui atau dilanggar.³⁷

Teori ketertiban umum di sisi lain menjelaskan bahwa prinsip *jus cogens* merupakan prinsip yang memuat norma kepastian untuk mengatur ketertiban dunia internasional melalui tujuan menjaga perdamaian dunia dan menghormati keteraturan sistem internasional.³⁸ Oleh karenanya negara wajib menaati berlakunya norma kepastian di dalam aturan nasional. Pengabaian negara terhadap norma tersebut dapat mengakibatkan kerugian masyarakat internasional secara keseluruhan.³⁹

34 Malcolm N. Shaw, *International Law*, 6th ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

35 Official Records, "UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF TREATIES First and Second Sessions Documents of the Conference" (Vienna, 1971).

36 Louis B. Sohn, "The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather than States," *The American University Law Review* 32, Nomor 1 (2013): 9–10; Mark Weston Janis, "The Nature of Jus Cogens," *Connecticut Journal of International Law* 3 (1988): 359.

37 Advisory Opinions et al., *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (1986).

38 Alexander Orakhelashvili, "The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions," *The European Journal of International Law* 16, Nomor 1 (2005): 59–88, <http://www.ejil.org/pdfs/16/1/290.pdf>.

39 International Court of Justice, *Case Concerning The Barcelona Traction, Light and Power*

Paparan singkat tentang dasar teori berlakunya prinsip *jus cogens* tersebut menjelaskan bahwa negara sebagai pemilik kedaulatan di dalam hukum internasional tidak diperbolehkan melanggar substansi norma kepastian yang termuat di dalam prinsip *jus cogens*.

Pertimbangan kemanusiaan merupakan norma utama yang terkandung di dalam prinsip *jus cogens*. Hak kemanusiaan tersebut melekat pada diri tiap individu. Hak fundamental kemanusiaan seseorang menempati hirarki tertinggi di dalam prinsip *jus cogens*, bahkan di atas kedaulatan negara dalam hal melakukan perjanjian, basis kesepakatan, dan pengakuan terhadap kebiasaan internasional. Namun bagaimana menjelaskan hubungan antara pemberlakuan prinsip *jus cogens* dengan kedaulatan negara sebagai subjek utama hukum internasional.

Di antara pertimbangan kemanusiaan yang masuk dalam kategori *jus cogens* adalah kewajiban negara untuk memberikan perlindungan kepada setiap individu yang berada di dalam wilayah teritorialnya berdasarkan nilai-nilai kemanusiaan yang melekat pada setiap orang, baik kepada warga negara atau kepada warga asing yang berada di wilayahnya. Pemberlakuan prinsip *jus cogens* oleh negara bukan merupakan pengecualian dari sifat kedaulatan yang dimiliki negara, namun juga termasuk kedaulatan itu sendiri merupakan bagian dari penerapan prinsip *jus cogens*.⁴⁰ Bahwa seorang individu harus diperlakukan sebagai tujuan dari sebuah aturan, bukan sebagai alat untuk mencapai kemajuan di bidang lain. Bahwa hak seorang individu di bawah sebuah aturan searah dengan martabat individu mereka sebagai manusia.⁴¹ Hal itu sejalan

dengan tujuan dari Piagam PBB, yaitu untuk mendukung perdamaian dan keamanan dunia, hubungan persahabatan antar bangsa, hak asasi manusia, dan kebebasan fundamental.⁴²

Teori fidusia tentang *jus cogens* menempatkan negara sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap setiap individu di wilayahnya bersumber dari sumber hukum natural bahwa negara sebagai pemilik kompetensi dan kemampuan dalam menyediakan perangkat kemanusiaan.⁴³ Negara tidak dapat berlindung di balik sifat kedaulatan atau di balik prinsip *pacta sunt servanda* dari perjanjian internasional untuk tidak melaksanakan prinsip *jus cogens* yang memuat norma kepastian.

Penanganan pengungsi oleh negara penerima gelombang pengungsi merupakan bagian dari fenomena yang memuat norma kepastian. Menggunakan teori fidusia, pengungsi lintas negara dianalogikan seperti anak yang tidak diinginkan oleh orang tuanya, sehingga mereka memerlukan perlindungan dari seluruh umat manusia untuk merawatnya. Negara berkewajiban memberikan penerimaan kepada setiap individu yang hidup di wilayah teritorialnya baik mereka adalah warga negara maupun orang asing dengan berbagai status, termasuk dalam kelompok tersebut adalah pengungsi lintas negara. Prinsip *Non-Refoulement* yang tercantum di dalam konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang pengungsi, termuat juga di beberapa konvensi internasional lain merupakan dasar hukum internasional yang memiliki kriteria formal dan substansial dari norma kepastian terkandung di dalam prinsip *jus cogens*. Hal itu menjelaskan bagaimana hubungan antara prinsip *jus cogens* dengan prinsip *non-refoulement* di dalam penanganan pengungsi lintas negara.

Company, Limited (1970).

40 R. Teson, Fernando, *A Philosophy of International Law* (Oxford: Westview Press, 1998).

41 Philip Pettit, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government* (Oxford: Oxford University Press, 1997).

42 *Charter of the United Nations and the Statute of the International Court of Justice* (San Fransisco, 1945).

43 Criddle and Fox-decent, "A Fiduciary Theory of Jus Cogens."

Implementasi Prinsip *Non-Refoulement* pada Kebijakan Penanganan Pengungsi di Indonesia

Indonesia saat ini menjadi satu dari beberapa negara tujuan pengungsi untuk melakukan transit dan mengurus penentuan status pengungsi lintas negara melalui kantor komisariat tinggi PBB (UNHCR) di Jakarta. Faktor letak geografis, biaya hidup yang terjangkau dibanding dengan negara-negara transit di wilayah Asia, dan sikap masyarakat Indonesia yang didominasi oleh pemeluk Islam menjadi unsur-unsur yang mempengaruhi pilihan pengungsi untuk melakukan singgah di Indonesia, khususnya pengungsi dari negara-negara Muslim yang dilanda perang dan krisis kemanusiaan. Pemerintah Indonesia menolak opsi integrasi lokal antara pengungsi dengan masyarakat Indonesia dengan alasan karena Indonesia bukan anggota dari konvensi tentang pengungsi tahun 1951 dan protokol 1967, sehingga tidak mempunyai kewajiban secara yuridis untuk menerapkan kebijakan integrasi pengungsi ke dalam struktur masyarakat Indonesia. Pengungsi di Indonesia menghadapi dua pilihan yang sama-sama sulit bagi mereka, yaitu penempatan menuju negara ketiga tujuan pengungsian yang tidak tentu, atau pemulangan kembali secara sukarela baik menuju negara asal atau menuju negara sebelumnya yang ditempati oleh pengungsi. Missbach menyebut kehidupan pengungsi di Indonesia sebagai kehidupan yang tertunda. Pengungsi enggan untuk berbaur atau mengetahui lebih banyak tentang kehidupan di Indonesia karena beranggapan akan segera meninggalkan Indonesia menuju negara tujuan.⁴⁴ Pada kenyataannya asumsi singgah tersebut sangat berbeda sama sekali dengan fakta di lapangan. Perubahan pola penanganan pengungsi di Australia

44 Antje Missbach, *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia* (Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2015).

dan negara-negara penerima pengungsi memaksa pengungsi untuk tinggal lebih lama di Indonesia (negara singgah) hingga batas waktu yang tidak dapat diprediksi oleh mereka, oleh UNHCR, bahkan oleh pemerintah Indonesia sekalipun.⁴⁵

Kondisi tersebut menuntut pemerintah menetapkan acuan khusus untuk merespon gelombang migrasi pengungsi lintas negara yang masuk ke Indonesia. Acuan hukum penanganan pengungsi di Indonesia secara umum mengalami kemajuan. Pada era gelombang pengungsi Indochina di era 1970an hingga 1990an, pengungsi ditempatkan oleh pemerintah Indonesia di pulau Galang melalui koordinasi dengan UNHCR. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 tahun 1979 mengintruksikan Departemen Pertahanan dan Keamanan membentuk Tim Penanggulangan dan Penanganan Pengungsi Vietnam (P3V) diketuai oleh Mayjend Moerdani (Asintel Hankam) dan dipimpin oleh Laksamana Pertama Abu (Panglima Kodamar Riau). Tim dikukuhkan oleh Surat Keputusan Presiden Nomor 38/1979/11 dengan tugas utama menempatkan pengungsi Indochina yang tersebar di berbagai wilayah di Indonesia menuju Pulau Galang yang dijadikan sebagai pusat pemrosesan pengungsi di bawah agenda Rencana Aksi Komprehensif (*comprehensive plan action/ CPA*).⁴⁶

Pasca berakhirnya Rencana Aksi Komprehensif terhadap pengungsi Indochina pada 1996, Indonesia tidak mempunyai standar penanganan pengungsi kecuali menangani mereka dengan aturan keimigrasian secara normatif yang memposisikan seluruh orang asing tanpa dokumen perjalanan resmi dan izin tinggal yang sah sebagai imigran ilegal

45 Antje Missbach, *Troubled Transit: Politik Indonesia Bagi Pencari Suaka* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia - ISEAS, 2017).

46 Moh. Fandik, "Penampungan Orang Vietnam Di Pulau Galang 1975-1979," *AVATARA, e-Journal Pendidikan Sejarah* 1, Nomor 1 (2013): 164-172.

dan ditempatkan di rumah detensi imigrasi setempat. Gelombang reformasi tahun 1998 mengarahkan pemerintah Indonesia untuk meratifikasi beberapa perjanjian internasional tentang hak asasi manusia. *Convention Against Torture (CAT)* atau Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia diratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui Undang-undang nomor 5 tahun 1998 tentang Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia. *Universal Declaration of Human Rights* atau Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) disahkan oleh pemerintah Indonesia melalui Undang-undang nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* atau Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik). Di dalam konvensi, kovenan, dan deklarasi internasional tersebut memuat hak dasar manusia untuk mencari suaka, prinsip larangan melakukan pengusiran paksa (*Non-refoulement*) terhadap pencari suaka atau pengungsi, dan hak khusus yang diberikan kepada kelompok rentan.⁴⁷

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 28 G (2) menyebutkan bahwa setiap orang berhak untuk hidup bebas dari segala macam perlakuan yang dapat mengakibatkan rendahnya martabat manusia, selain itu juga berhak untuk memperoleh suaka politik

dari negara lain. Hak memperoleh suaka yang dinisbatkan kepada "setiap orang" menempatkan setiap individu, baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, mempunyai kesetaraan hak terhadap nilai-nilai yang melekat pada diri manusia. Isi dari UUD Negara RI 1945 Pasal 28 G (2) dikuatkan dengan Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 dan pasal 28 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain.⁴⁸

Undang-Undang RI Nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri mengamanatkan Presiden untuk mengeluarkan peraturan tentang pengungsi luar negeri. Undang-Undang Nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri secara teknis menjelaskan bahwa:

" ... (1) Kewenangan pemberian suaka kepada orang asing berada di tangan presiden dengan memperhatikan pertimbangan menteri. (2) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana di maksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden, sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta dengan memperhatikan hukum, kebiasaan, dan praktek internasional.

... (1) Presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi luar negeri ... (2) ... diatur dengan keputusan Presiden."⁴⁹

Oleh karena semakin meningkatnya jumlah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia dari negara konflik di awal tahun 2000an, dan belum terbitnya keputusan

47 Nikolas Feith Tan, *The Legal Status of Asylum Seekers and Refugees in Indonesia, Any Prospects for Protections?*, 2016; Loescher, Betts, and Milner, *The Politics and Practice of Refugee Protection into the Twenty-First Century*.

48 Yuliana Primawardani and Arief Riyanto Kurniawan, "PENANGANAN PENGUNGGSI DARI LUAR NEGERI OLEH PETUGAS RUMAH DETENSI IMIGRASI DI PROVINSI SULAWESI SELATAN (Treatment to International Refugees by the Officuals of Immigration Detention Center in the Province of South Sulawesi)," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, Nomor 2 (2018): 179–197.

49 *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri*, 1999.

presiden yang dimaksud, Direktur Jenderal Imigrasi telah mengeluarkan beberapa surat dan peraturan terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka, diantaranya adalah Surat Direktur Jenderal Imigrasi Nomor F4.IL.01.10-2.198 tentang *Illegal Migrants/Asylum Seekers* ditandatangani pada 07 Februari 2001, Surat Direktur Jenderal Imigrasi Nomor F.IL.01.10-562 tentang Penanganan terhadap imigran Gelap Asal Asia Selatan ditandatangani tanggal 14 Mei 2001, Surat Direktur Imigrasi Nomor F.IL.01.10-1297 tentang Penanganan terhadap orang Asing Menyatakan Diri sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi ditandatangani pada 30 September 2002, dan Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1487.UM.08.05 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Penanganan Imigran Ilegal. Beberapa peraturan tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi setelah Direktur Jenderal Imigrasi mengeluarkan Peraturan Nomor IMI-0352.GR.02.07 tentang Penanganan Imigran Ilegal yang Menyatakan Diri sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi ditandatangani pada 19 April 2016.

Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi menggunakan istilah imigran ilegal untuk menyebut pengungsi dan pencari suaka. Peraturan tersebut sejatinya menegaskan pengetatan pada aturan keimigrasian yang memposisikan seluruh orang asing yang masuk ke Indonesia tanpa dokumen perjalanan resmi dikategorikan sebagai imigran ilegal yang terhadap mereka dapat dikenakan tindakan keimigrasian berupa detensi maupun deportasi. Kepada orang asing yang mengaku sebagai pengungsi dilakukan pengecekan data oleh pihak imigrasi melalui kantor UNHCR. Selama proses pendataan dan penentuan status, orang asing tersebut ditempatkan oleh imigrasi di dalam rumah detensi atau fasilitas lain yang disepakati antara pihak imigrasi dengan UNHCR sebagai penentu status, dan

IOM (*International Organization for Migration*) adalah organisasi internasional yang ditunjuk sebagai penanggung biaya keberadaan mereka selama berada di detensi.⁵⁰

Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-0352.GR.02.07 Tahun 2016 memuat materi bahwa seakan menempatkan pengungsi sebagai subyek di luar prosedur keimigrasian terhadap warga asing. Substansi tersebut memiliki kesan pertentangan norma dengan peraturan di atasnya, yaitu Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.⁵¹

Pada akhir tahun 2016, Presiden Joko Widodo menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri ditandatangani pada 31 Desember 2016 dalam rangka melaksanakan amanat dari Undang-undang RI Nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Penerbitan Peraturan Presiden ini seolah menjadi oase ditengah kekeringan regulasi penanganan pengungsi di Indonesia.⁵² Peraturan Presiden RI Nomor 125 Tahun 2016 memiliki banyak kesamaan dengan Perdirjen Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Penanganan Imigran Ilegal dan Perdirjen Nomor IMI-0352.GR.02.07 Tahun 2016 tentang Penanganan Imigran Ilegal yang

50 Bathara Ibnu Reza, "Challenges and Opportunities in Respecting International Refugee Law in Indonesia," in *Protection of Refugees and Displaced Persons in the Asia-Pacific Region*, ed. and Rowena Maguire Francis, Angus (Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2013), 117–134.

51 Alvi Syahrin, M., "TAFSIR YURIDIS PERATURAN DIREKTUR JENDERAL IMIGRASI NOMOR IMI-0352.GR.02.07 TAHUN 2016 TENTANG PENANGANAN IMIGRAN ILEGAL YANG MENYATAKAN DIRI SEBAGAI PENCARI SUAKA ATAU PENGUNGS DI DALAM KEBIJAKAN SELEKTIF KEIMIGRASIAN: PENDEKATAN TEORI HIERARKI NORMA HUKUM," *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian* 2, Nomor 1 (2019): 109–128.

52 Rohmad Adi Yulianto, *Kebijakan Indonesia Terhadap Rezim Hukum Internasional Tentang Pengungsi* (Jakarta: UIA Press, 2019).

Menyatakan Diri sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi, khususnya masalah koordinasi dengan UNHCR dan organisasi migrasi internasional terkait penentuan status dan pembebanan pendanaan. Perbedaan yang sangat signifikan terletak pada pengertian pengungsi luar negeri yang mengadopsi sebagian dari definisi pengungsi sebagaimana dimuat di dalam konvensi tahun 1951 dan protokol 1967 tentang pengungsi. Perpres RI Nomor 125 tahun 2016 juga melibatkan instansi lain dari lembaga negara untuk menangani keberadaan pengungsi luar negeri di Indonesia seperti TNI, Kepolisian, Kementerian Perhubungan, Bakamla (Badan Keamanan Laut), Pemerintah daerah, BASARNAS (Badan Search And Rescue Nasional, atau Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan), dan lembaga lainnya yang mempunyai kompetensi dalam menangani pengungsi asing. Penjelasan mengenai teknis pertolongan pengungsi di wilayah batas-batas negara, pemindahan, penempatan, penyediaan fasilitas selama di penampungan juga dijelaskan. Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 mengakui kebutuhan khusus yang diperlukan oleh kelompok pengungsi rentan seperti orang sakit, wanita hamil, penyandang disabilitas, anak-anak, dan orang lanjut usia.⁵³

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa satu dari beberapa asas yang melandasi peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah bahwa undang-undang merupakan sarana maksimal bagi kesejahteraan spiritual masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.⁵⁴ Untuk mencapai kesejahteraan tersebut Hans

Kelsen merumuskan bahwa setiap peraturan memiliki ruang lingkup yang berbeda dari sudut formil dan materilnya, istilah *nomodynamics* digunakan untuk merumuskan bahwa setiap norma mempunyai tingkat *superior* dan *inferior*. Nawiasky memperjelas bahwa norma di dalam peraturan sebuah negara bertingkat dari norma fundamental, aturan dasar, undang-undang atau aturan formal, hingga aturan pelaksanaan.⁵⁵ Kemudian dalam konteks keindonesiaan dijabarkan oleh A Hamid S. Attamimi bahwa norma fundamental berupa Pancasila dan pembukaan Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Aturan dasar negara berupa batang tubuh UUD 1945, ketetapan MPR, dan konvensi ketatanegaraan. Aturan formal berupa undang-undang yang dibuat atau disahkan oleh badan legislatif. Akhirnya, aturan pelaksanaan berupa peraturan pemerintahan dan aturan otonom yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah.⁵⁶

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri mendelegasikan kepada presiden untuk mengatur kebijakan pencari suaka asing melalui Keputusan Presiden. Di dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan (UP3) saat ini yang mengacu kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak lagi menggunakan istilah Keputusan Presiden, namun presiden masih mempunyai kewenangan mengeluarkan peraturan melalui dua sisi, baik melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) yang jika masa berlakunya selama satu periode mendapat persetujuan dari DPR dapat berubah status naik derajat menjadi undang-

53 Peraturan Presiden, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri* (Indonesia, 2016).

54 Soerjono Soekanto and Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 1993).

55 Farida Indarti Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2010).

56 Jimly Asshiddiqie and Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Makamah Konstitusi RI, 2006).

undang, atau melalui Peraturan Presiden. Peraturan Presiden sendiri mempunyai dua fungsi, fungsi pertama bersifat mengatur (*regeling*) dan fungsi kedua bersifat hanya menetapkan (*beschikking*). Pada dua fungsi tersebut, Peraturan Presiden hanya dapat dikeluarkan apabila dilandasi alasan hukum demi untuk menjalankan perintah perundang-undangan yang lebih tinggi atau untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintah.⁵⁷

Terbitnya Peraturan Presiden nomor 125 tahun 2016 pada 31 desember 2016 yang mengatur tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri merupakan perangkat perundang-undangan (*regeling*) yang dikeluarkan oleh Presiden setelah mendapatkan delegasi dari Undang-undang nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Mengingat tidak terdapat satu pun landasan regulasi yang secara jelas menjelaskan kedudukan pengungsi asing di Indonesia, maka Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 berperan sangat penting sebagai pelayanan kepada setiap instansi yang berurusan dengan entitas pengungsi di Indonesia yang dijumpai dengan aturan bersifat delegasi.⁵⁸ Substansi dari Peraturan Presiden nomor 125 tahun 2016 memiliki perbedaan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang menempatkan seluruh orang asing yang tidak memiliki dokumen perjalanan yang sah sebagai imigran ilegal. Di sisi lain Peraturan

Presiden tersebut terbit atas dasar delegasi dari Undang-undang nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Sehingga meskipun memiliki obyek yang sama, yaitu orang asing yang berada di Indonesia, namun Undang-undang yang mengaturnya berbeda.

Peraturan Presiden RI Nomor 125 tahun 2016 menjadi acuan bagi seluruh pihak yang memiliki kegiatan di dalam penanganan pengungsi di Indonesia. Pasca penerbitan Peraturan Presiden nomor 125 tahun 2016 permasalahan penanganan pengungsi yang dihadapi pemerintah Indonesia tidak lagi terletak pada acuan regulasi, tetapi pada pelaksanaan teknis penanganan. Peraturan Presiden nomor 125 tahun 2016 membebaskan dominasi operasional penanganan pengungsi kepada pihak imigrasi, khususnya kepada Rumah Detensi Imigrasi (RUDENIM). Rudenim adalah pihak yang menerima pengaduan, pelaporan, pelimpahan, pendataan, dan identifikasi pengungsi yang dilakukan instansi-instansi pemerintahan. Rudenim juga memikul beban untuk melakukan koordinasi dengan berbagai pihak, seperti UNHCR, IOM, dan kantor pemerintahan setempat di mana pengungsi berada. Rudenim juga diamanati oleh Peraturan Presiden untuk dapat menempatkan pengungsi dan menampungnya berdasarkan klasifikasi jenis kelamin, usia, kesehatan, kebangsaan, ras, suku, dan agama pengungsi. Keadaan ini menempatkan Rumah Detensi Imigrasi sebagai sentral dari berbagai permasalahan yang berkaitan dengan keberadaan pengungsi di Indonesia.

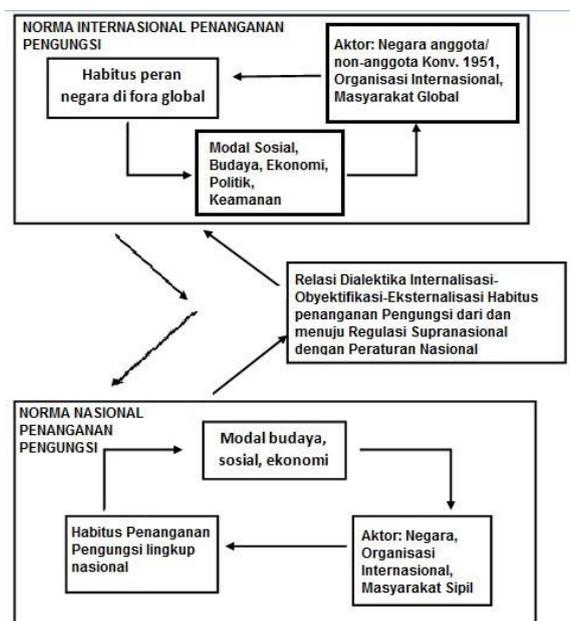
Beratnya beban yang dipikul oleh Rumah Detensi Imigrasi di dalam penanganan pengungsi luar negeri pasca terbitnya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 menginisiasi Direktorat Jenderal Imigrasi menerbitkan Surat Nomor IMI-UM.01.01-2827 ditandatangani pada 30 Juli 2018 yang pokok isinya adalah pengembalian

57 Jendri Heri Sumarta, "POLITIK HUKUM PENGEMBALIAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATANRAKYATDALAMHIRARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA," *JOM Fakultas Hukum II*, Nomor 2 (2015), <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFHUKUM/article/view/7042>; *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Indonesia, 2011), <https://luk.staff.ugm.ac.id/atur/UU12-2011Lengkap.pdf>.

58 Moh. Fadli, *Peraturan Delegasi Di Indonesia* (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2010).

fungsi Rumah Detensi Imigrasi sebagai penampungan sementara bagi orang asing yang melanggar peraturan perundang-undangan yang dikenakan tindakan keimigrasian berupa deportasi. Sehingga Rumah Detensi Imigrasi tidak lagi berfungsi sebagai penampungan pengungsi maupun pencari suaka kecuali mereka yang ditolak pengajuannya oleh UNHCR, pengungsi yang dalam proses penempatan ke negara ketiga, dan pengungsi yang melanggar tata tertib. Penempatan pengungsi dan pencari suaka selanjutnya dilakukan koordinasi dengan Pemerintah Daerah mengacu kepada pasal 25 a Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri.

Gambar 2 Adaptasi penanganan pengungsi antara norma internasional dan norma nasional melalui proses internalisasi, obyektifikasi, dan eksternalisasi



Sumber: Rohmad Adi Yulianto, *Penanganan Pengungsi Muslim di Indonesia: Kontestasi antara Rezim Hukum Internasional, Solidaritas Keumatan, dan kepentingan Nasional*, 2019.⁵⁹

⁵⁹ Yulianto, *Penanganan Pengungsi Muslim Di Indonesia: Kontestasi Antara Rezim Hukum Internasional, Solidaritas Keumatan, Dan Kepentingan Nasional*.

Penelitian ini menggunakan konsep integrasi untuk menjelaskan adaptasi dua arah antara kelompok mikro dan makro. Gambar 2 menjelaskan realita penanganan pengungsi di Indonesia melalui adaptasi tersebut, bahwa terjadi proses internalisasi norma hukum internasional penanganan pengungsi ke dalam norma hukum nasional, kemudian terjadi proses obyektifikasi norma internasional yang dilakukan oleh pemerintah dengan melakukan penyaringan terhadap norma internasional untuk kemudian diterbitkan peraturan yang mengacu pada hukum nasional, selanjutnya proses eksternalisasi norma nasional kepada norma internasional. Keberadaan UNHCR, IOM, dan organisasi internasional yang berkecimpung di bidang migrasi dan pengungsi merepresentasikan proses internalisasi norma internasional, khususnya internalisasi prinsip *non-refoulement* di dalam peraturan tentang pengungsi di Indonesia. Peraturan Presiden nomor 125 tahun 2016 dan beberapa peraturan yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Imigrasi terkait dengan problematika penanganan pengungsi dan pencari suaka merupakan bentuk obyektifikasi norma internasional di dalam peraturan nasional dengan berupaya mencari arah penanganan pengungsi dan pencari suaka yang selaras dengan peraturan dan perundang-undangan di Indonesia. Surat Direktur Jenderal Imigrasi nomor IMI-UM.01.01-2827 tanggal 30 Juli 2018 tentang pengembalian fungsi Rumah Detensi Imigrasi adalah bentuk dari upaya eksternalisasi norma nasional. Surat Dirjen tersebut berupaya menjelaskan kepada IOM yang notabene lembaga internasional yang berkecimpung pada penanganan pengungsi, bahwa terjadi ketidakselarasan ketika memposisikan rumah detensi sebagai tempat penampungan bagi pengungsi dan pencari suaka. Gambar 2 menjelaskan bahwa proses adaptasi melalui tiga tahap internalisasi, obyektifikasi, dan eksternalisasi ini akan

terus terjadi pada penanganan pengungsi di Indonesia.

Implementasi norma internasional prinsip *non-refoulement* tentang penanganan pengungsi dalam hukum nasional menjelaskan terjadinya dialektika antara aliran positivisme dan naturalisme di dalam kajian filosofi hukum internasional. Peraturan-peraturan yang diterbitkan oleh Direktur Jenderal Imigrasi tentang penanganan pengungsi menegaskan doktrin positivisme yang mendukung kedaulatan negara atas orang asing yang masuk dan berada di Indonesia. Di sisi lain aktivisme organisasi internasional dan masyarakat sipil merepresentasikan aliran naturalisme sebagai upaya internalisasi norma internasional ke dalam ranah nasional. Dialektika antara aliran positivisme dan naturalisme pada penanganan pengungsi di Indonesia mencapai puncaknya dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016. Peraturan Presiden adalah regulasi yang diterbitkan oleh pemerintah mewakili kedaulatan negara, tetapi justru mengakomodir substansi-substansi penanganan pengungsi dari norma internasional yang notabene merupakan bagian dari doktrin naturalisme hukum internasional. Praktik ini menunjukkan terjadinya integrasi yang mengadaptasikan antara ranah mikro kedaulatan negara dengan ranah makro posisi negara di forum global.

PENUTUP

Kesimpulan

Penanganan pengungsi asing di Indonesia mengacu kepada Peraturan yang diterbitkan oleh Presiden sebagai amanat dari Undang-Undang RI Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan peraturan yang diterbitkan oleh Direktur Jenderal Imigrasi mengacu kepada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Peraturan Presiden dalam

hal ini bersifat mengatur pelaksanaan penanganan pengungsi asing dan bertindak atas dasar delegasi dari undang-undang yang tingkatannya lebih tinggi. Konsekuensi dari kondisi tersebut adalah bahwa isi dari Perpres ini tidak hanya bersifat sebagai ketentuan administratif internal pemerintah semata, tetapi juga sebagai aturan hukum yang mempunyai pengaruh eksternal mewakili undang-undang yang mendelegasikannya. Status Indonesia yang tidak meratifikasi konvensi tahun 1951 dan Protokol tahun 1967 tentang pengungsi menempatkan aturan tentang pengungsi berada hanya pada tingkat aturan pelaksanaan. Maksud dari penerbitan Perpres ini tidak lain adalah agar pemerintah mempunyai pedoman yang mengatur tentang pengungsian dan suaka yang merupakan nilai-nilai tak terpisahkan dari hak fundamental manusia yang patut mendapat perlindungan, tanpa memandang apakah suatu negara berstatus sebagai anggota konvensi internasional tentang pengungsi maupun bukan sebagai anggota. Peraturan Presiden nomor 125 tahun 2016 memposisikan Indonesia sebagai negara yang mengakomodir pemberlakuan prinsip untuk tidak melakukan pengusiran terhadap orang asing pencari suaka (*non-refoulement*) di ranah hukum nasional.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan penanganan pengungsi di Indonesia tidak melandaskan kepatuhan negara terhadap prinsip *non-refoulement* yang dikandung di dalam Konvensi tahun 1951 tentang pengungsi dan Protkol 1967, melainkan berdasarkan kovenan dan konvensi internasional tentang hak asasi manusia dan hak sipil yang telah diratifikasi Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1998, Undang-Undang RI Nomor 39 Tahun 1999, Dan Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2005. Konvensi dan Kovenan tersebut secara integratif menjadi landasan pemerintah Indonesia dalam menerapkan

kebijakan penanganan terhadap pengungsi saat ini, khususnya dalam bentuk sintesis Peraturan Presiden Nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri. Penelitian ini juga menyimpulkan bahwa ketiga aliran filsafat rezim hukum internasional; realis/naturalis, universalis/kosmopolis, dan internasionalis/positivis, memiliki kesamaan dalam memetakan dasar kepatuhan negara terhadap aturan-aturan supranasional, yaitu terdapatnya sikap negara secara sukarela untuk mengikat diri ke dalam kesepakatan dengan negara lain. Kesepakatan-kesepakatan tersebut menjadi landasan bagi berlakunya norma internasional ke dalam ranah hukum nasional. Perbedaannya adalah bahwa aliran realis mendasarkan kesepakatan pada hukum negara yang berasal dari norma hukum natural, aliran internasionalis adalah representasi aliran positivis meletakkan kesepakatan atau perjanjian sebagai dasar hukum negara berasal dari hukum antar bangsa, dan aliran kosmopolis meletakkan kesepakatan pada lingkup konfederasi republik didasari oleh peran agensi manusia yang merupakan representasi dari keteraturan alam.

Penelitian ini menjelaskan bahwa dialektika antara menegakkan kedaulatan negara terhadap keberadaan orang asing tanpa dokumen keimigrasian yang sah di Indonesia dengan menerima mereka sebagai subyek pencari suaka yang direpresentasikan oleh beberapa peraturan keimigrasian dan peraturan penanganan pengungsi, merupakan proses internalisasi norma internasional, obyektifikasi, dan eksternalisasi norma nasional.

Saran

Bedasarkan kondisi penanganan pengungsi di Indonesia saat ini, penelitian ini menyarankan agar pemerintah dapat lebih mewarnai dialektika yang terjadi antara norma internasional dengan norma nasional di dalam penanganan pengungsi,

dengan memperbanyak upaya eksternalisasi substansi peraturan nasional kepada lembaga dan organisasi internasional untuk menjelaskan bahwa Indonesia memiliki banyak keterbatasan dalam menerima dan menampung keberadaan pengungsi dan pencari suaka. Menerbitkan peraturan yang mendukung norma hukum nasional di hadapan norma internasional, seperti Surat Direktur Jenderal Imigrasi nomor IMI-UM.01.01-2827 tanggal 30 Juli 2018 merupakan salah satu bentuk upaya peran pemerintah mewarnai dialektika negara dengan norma internasional. Menegaskan kedaulatan negara melalui penegakkan aturan keimigrasian merupakan keharusan bagi Indonesia, meskipun di sisi lain nilai kemanusiaan dalam penanganan pengungsi juga merupakan pertimbangan tersendiri. Pengetatan dukungan finansial dari negara donor dan organisasi internasional bagi penanganan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia menjadi salah satu alasan untuk menegaskan kedaulatan, mengingat tidak tersedianya anggaran khusus untuk menerima keberadaan pengungsi. Penegasan kedaulatan melalui aturan keimigrasian tidak dapat dikategorikan sebagai bentuk penolakan negara terhadap prinsip *non-refoulement*, karena di dalam pelaksanaannya tetap memperhatikan sisi kemanusiaan orang asing yang mengajukan suaka sebagai pengungsi. Penegasan kedaulatan dapat dilakukan oleh pemerintah Indonesia sebelum orang asing tersebut berada di Indonesia, yaitu dengan cara melakukan penindakan tegas terhadap sindikat agensi yang menawarkan kemudahan masuk ke Indonesia untuk mengajukan suaka di UNHCR Jakarta. Penelitian ini juga menyarankan agar pemerintah menerbitkan petunjuk pelaksanaan dari Peraturan Presiden nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri yang berisi penjelasan setiap pasal, sehingga pembagian kewenangan tugas

setiap pihak dapat diimplementasikan secara proporsional dan tidak menempatkan Rumah Detensi Imigrasi sebagai sentral penanganan pengungsi dengan segala keterbatasan struktur, sumber daya manusia, hingga anggarannya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih penulis ucapkan kepada seluruh pihak yang mendukung dalam penyusunan artikel ini, khususnya kepada editor, reviewer Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Kemenkumham RI, Dekanat Fakultas Hukum Universitas Islam As-Syafiiyah Jakarta, Kantor Imigrasi Kelas II Medan, Rumah Detensi Imigrasi Cengkareng, dan Lembaga Pengelola Dana Pendidikan Kemenkeu RI yang telah mendanai penelitian sebelumnya berkaitan dengan penanganan pengungsi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Andritoi, Claudia. "Interpretation Principles of Jus Cogens Principles as Public Order in International Practice." *Acta Universitatis Danubius: Juridica* 7, no. 2 (2010): 96–108. <http://journals.univ-danubius.ro/index.php/juridica/article/viewFile/557/510>.
- Assembly, United Nations General. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Geneve: United Nations General Assembly, n.d.
- Asshiddiqie, Jimly, and Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Makamah Konstitusi RI, 2006.
- Berger, Peter L and Thomas Luckmann. *The Social Construction of Reality Treatise in the Sociology of Knowledge*. England: Penguin Group, 1991.
- Castles, Stephen. "Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation" 37, no. 1 (2015): 13–34.
- Covell, Charles. *Hobbes: Realism and the Tradition of International Law*. New York: Palgrave MacMillan, 2004.
- . *Kant and the Law of Peace: A Study in the Philosophy of International Law and International Relations*. New York: Palgrave MacMillan, 1998.
- . *The Law of Nations in Political Thought: A Critical Survey Fro Vitoria to Hege*. New York: Palgrave MacMillan, 2009.
- . *The Law of Nations in Political Thought: A Critical Survey Fro Vitoria to Hegel*,. New York: Palgrave MacMillan, 2009.
- Criddle, Evan J, and Evan Fox-decent. "A Fiduciary Theory of Jus Cogens." *Yale Journal of International Law* 34, no. 2 (2009): 331–387.
- Ene, Charlotte. "JUS COGENS (PEREMPTORY NORMS) - A KEY CONCEPT OF THE INTERNATIONAL LAW." *Perspectives of Law and Public Administration* 8, no. 2 (2019). <https://doaj.org/article/c71eccdd63df462c95ad42c6eccd2719>.
- Fachrurrahman, Reza. "Penerapan Prinsip Non-Refoulement Terhadap Pengungsi Di Indonesia Sebagai Negara Yang Bukan Merupakan Peserta Konvensi Genewa Tahun 1951 Mengenai Status Pengungsi." *JOM Fakultas Hukum Volume III*, no. 2 (2016): 1–15.
- Fadli, Moh. *Peraturan Delegasi Di Indonesia*. Malang: Universitas Brawijaya Press, 2010.
- Fandik, Moh. "Penampungan Orang Vietnam Di Pulau Galang 1975-1979." *AVATARA, e-Journal Pendidikan Sejarah* 1, no. 1 (2013): 164–172.
- Feller, Erika, Irene Khan, Stephane Jaquement, and Philippe Leclerc, eds. *REFUGEE PROTECTION: A Guide to International Refugee Law Refugees, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status Of*. Vol. 14. Geneve: UNHCR, 1992.

- Goodwin-Gill, Guy. "Forced Migration: Refugees, Rights and Security." In *Forced Migration, Human Rights, and Security*, edited by Jane McAdam. Vol. 17. Portland: Hart Publishing, 2008.
- International Court of Justice. *Case Concerning The Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (1970).
- Janis, Mark Weston. "The Nature of Jus Cogens." *Connecticut Journal of International Law* 3 (1988): 359.
- Kaladjahi, Hassan H. *Iranian Migration to Sweden : Identity-Processes and Integration Strategies Among Iranian Immigrant Men and Women*. Stockholm, 1997.
- Landecker, Werner S. "Types of Integration and Their Measurement." *American Journal of Sociology* 56, no. 4 (1951): 332–340. http://www.jstor.org/stable/2771696?seq=1#page_scan_tab_contents.
- Loescher, Gil, Alexander Betts, and James Milner, eds. *The Politics and Practice of Refugee Protection into the Twenty-First Century*. London & New York: Routledge: Taylor & Francis Group, 2008.
- Marshall, Gordon. *The Concise Oxford Dictionary of Sociology*. New York: Oxford University Press, 1994.
- Missbach, Antje. *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia*. Singapore: ISEAS-Yusuf Ishak Institute, 2015.
- . *Troubled Transit: Politik Indonesia Bagi Pencari Suaka*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia - ISEAS, 2017.
- Opinions, Advisory, M Erits, Avis Consultatifs, and E T Ordonnances. *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (1986).
- Orakhelashvili, Alexander. "The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions." *The European Journal of International Law* 16, no. 1 (2005): 59–88. <http://www.ejil.org/pdfs/16/1/290.pdf>.
- Pennix, Rinnus. *Integration of Migrant; Economic, Social, Culture, and Political Dimensions*. Geneve, 2007. www.unece.org/ead/pau/epf/pennix.pdf.
- Pettit, Philip. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Presiden, Peraturan. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri*. Indonesia, 2016.
- Primawardani, Yuliana, and Arief Riyanto Kurniawan. "PENANGANAN PENGUNSI DARI LUAR NEGERI OLEH PETUGAS RUMAH DETENSI IMIGRASI DI PROVINSI SULAWESI SELATAN (Treatment to International Refugees by the Officuals of Immigration Detention Center in the Province of South Sulawesi)." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 2 (2018): 179–197.
- Rahel. "UNHCR Ungkap 13 Ribu Pengungsi Dari 45 Negara Di RI, Mayoritas Di Jabodetabek." *Detik.Com*. Jakarta, 2020. <https://news.detik.com/berita/d-4876218/unhcr-ungkap-13-ribu-pengungsi-dari-45-negara-di-ri-mayoritas-di-jabodetabek/2>.
- Records, Official. "UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF TREATIES First and Second Sessions Documents of the Conference," 1971.
- Reidy, David, A. *Rawls's Law of Peoples: A Realistic Utopia?* Edited by Rex Martin. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.
- Reza, Bathara Ibnu. "Challenges and Opportunities in Respecting International Refugee Law in Indonesia." In *Protection of Refugees and Displaced Persons in the Asia-Pacific Region*, edited by and Rowena Maguire Francis, Angus, 117–134. Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2013.

- Riyanto, Sigit. "The Refoulement Principle and Its Relevance in the International Law System." *Indonesian Journal of International Law* 7, no. 4 (2010): 695–715. <http://ijil.ui.ac.id/index.php/home/article/view/243>.
- Shaw, Malcolm N. *International Law*. 6th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Situngkir, Danel Aditia. "TERIKATNYA NEGARA DALAM PERJANJIAN INTERNASIONAL." *Refleksi Hukum* 2, no. 2 (2018): 167–180. <https://ejournal.uksw.edu/refleksihukum/article/view/1596>.
- Soekanto, Soerjono, and Purnadi Purbacaraka. *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 1993.
- Soeprapto, Farida Indarti. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2010.
- Sohn, Louis B. "The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather than States." *The American University Law Review* 32, no. 1 (2013): 9–10.
- Spencer, Sarah. *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*. Massachusetts: Blackwell Publishing, 2003.
- Sumarta, Jendri Heri. "POLITIK HUKUM PENGEMBALIAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYATDALAM HIRARKI PERATURAN P E R U N D A N G - U N D A N G A N BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PERATURAN PERUNDANG-UNDAGAN DI INDONESIA." *JOM Fakultas Hukum* II, no. 2 (2015). <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFHUKUM/article/view/7042>.
- Syahrin, M., Alvi. "TAFSIR YURIDIS PERATURAN DIREKTUR JENDERAL IMIGRASI NOMOR IMI-0352.GR.02.07 TAHUN 2016 TENTANG PENANGANAN IMIGRAN ILEGAL YANG MENYATAKAN DIRI SEBAGAI PENCARI SUAKA ATAU PENGUNGSI DALAM KEBIJAKAN SELEKTIF KEIMIGRASIAN: PENDEKATAN TEORI HIERARKI NORMA HUKUM." *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian* 2, no. 1 (2019): 109–128.
- Tan, Nikolas Feith. *The Legal Status of Asylum Seekers and Refugees in Indonesia, Any Prospects for Protections?*, 2016.
- Teson, Fernando, R. *A Philosophy of International Law*. Oxford: Westview Press, 1998.
- . *A Philosophy of International Law*. Oxford: Westview Press, 1998.
- Turner, Bryan S. *The Cambridge Dictionary of Sociology*. New York: Oxford University Press, 2006.
- UN. *Creating an Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration*. Division for Social Policy and Development United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2008. <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2008/Paris-report.pdf>.
- UNHCR. *Refugee Protection in International Law UNHCR's Global Consultations on International Protection Edited*. Edited by Erika Feller, Volker Turk, and Frances Nicholson. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Yulianto, Rohmad Adi. *Kebijakan Indonesia Terhadap Rezim Hukum Internasional Tentang Pengungsi*. Jakarta: UIA Press, 2019.
- . *Penanganan Pengungsi Muslim Di Indonesia: Kontestasi Antara Rezim Hukum Internasional, Solidaritas Keumatan, Dan Kepentingan Nasional*. Bandung: Religious Studies Development Program Pascasarjana UIN Bandung, 2019.
- Charter of the United Nations and the Statute of the International Court of Justice*. San Fransisco, 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Pengesahan Protokol Opsional Konvensi Hak Anak-*

Anak Mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak, Dan Pornografi Anak. Indonesia, 2012.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Indonesia, 2011. <https://luk.staff.ugm.ac.id/atur/UU12-2011Lengkap.pdf>.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri, 1999.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan Dan Perlakuan, Atau Penghukuman Lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi, Atau Merendahkan Martabat Manusia. Vol. 1998. Indonesia, 1998.

Vienna Convention on the Law of Treaties. Vol. 1155, 1969.

HALAMAN KOSONG