

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Globalisasi telah memberikan berbagai macam perubahan dalam kehidupan dan cara pandang manusia. Salah satunya dapat dilihat dari aspek sosial, yaitu memudahkan orang dari suatu negara berpindah dari satu negara ke negara lainnya dengan berbagai alasan dan tujuan yang berbeda, salah satunya dengan tujuan mencari perlindungan. Perlindungan tersebut dibutuhkan oleh orang-orang yang mencari tempat yang aman ketika daerahnya ada bahaya yang mengancam yang disebut dengan pengungsi.<sup>1</sup> Pengungsi biasanya berasal dari etnis minoritas di negaranya yang tidak selalu memperoleh perlakuan yang baik di wilayah negara yang didudukinya.<sup>2</sup>

Pengungsi menurut Konvensi tahun 1951 tentang status pengungsi adalah seseorang yang oleh karena rasa takut yang wajar akan dianiaya berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada suatu kelompok sosial tertentu, atau pandangan politik, berada di luar negeri kebangsaannya, dan tidak dapat atau, karena rasa takut itu, tidak berkehendak berada di dalam perlindungan negaranya. Konvensi ini merupakan instrumen mengenai status dan berbasis pada hak-hak serta didukung oleh sejumlah prinsip-prinsip dasar, terutama *non-diskriminasi*, serta larangan penganan hukuman dan larangan pengusiran (*non-refoulement*).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional* (Jakarta : Sinar Grafika, 2012), hlm. 19.

<sup>2</sup> M. Riadhussyah, "Tanggung Jawab Indonesia Sebagai Negara Transit bagi Pengungsi Anak Berdasarkan Hukum Internasional", *Jurnal Hukum Ius Quila Lustum*, No. 2. Vol. 23 (April 2016), hlm. 232.

<sup>3</sup> Salihah, Fithriatus dan Muhammad Nur. 2022, *Penanganan Pengungsi di*

Berdasarkan penjelasan konvensi di atas dapat dipahami ketika pengungsi meninggalkan negara asal atau tempat tinggalnya, mereka meninggalkan rumah, kepemilikan dan keluarganya maka tidak dapat dilindungi negara asalnya karena mereka terpaksa meninggalkan negaranya. Oleh karena itu perlindungan dan bantuan kepada mereka menjadi tanggung jawab komunitas Internasional salah satunya UNHCR (*United Nations High Commissioner For Refugees*).<sup>4</sup> Untuk mengatasi berbagai kelemahan dan menyempurnakan perlindungan atas pengungsi sebagaimana diakomodir dalam Konvensi 1951, maka lahirlah instrumen pelengkap dalam bentuk protokol pada tahun 1967. Kemudian protokol ini dikenal dengan nama Protokol 1967. Hal-hal yang menjadi isi dari Protokol Konvensi 1967 yaitu menghapus dua hal pokok dalam Konvensi 1951 yang berhubungan dengan pembatasan geografis dan waktu.<sup>5</sup>

Indonesia tidak termasuk dalam negara pihak Konvensi dan hingga saat ini Indonesia belum juga meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang status pengungsi. Namun demikian, meskipun belum meratifikasinya, bukan berarti Indonesia dapat melepaskan dan bersikap acuh terhadap permasalahan pengungsi karena terdapat prinsip-prinsip hukum internasional yang harus dipatuhi oleh Indonesia. Salah satunya adalah prinsip-prinsip suaka yang memiliki keterkaitan dengan aspek perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dalam prinsip suaka, tercantum adanya kewajiban untuk menghormati prinsip *non-refoulement*.<sup>6</sup>

---

*Indonesia*, (Yogyakarta : UAD Press, 2022), hlm 7.

<sup>4</sup> UNHCR, pengenalan tentang Perlindungan Internasional, Melindungi Orang-Orang yang Menjadi Perhatian UNHCR, Indonesia, 2005), hlm.53.

<sup>5</sup> Wagiman., *Op.Cit.*, hlm. 105.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 115.

Prinsip *non-refoulement* adalah tidak boleh ada negara yang mengembalikan atau mengirim pengungsi dan/atau pencari suaka ke suatu wilayah tempat kehidupan dan keselamatan pengungsi atau pencari suaka tersebut akan terancam; kecuali kehadiran pengungsi atau pencari suaka tersebut benar-benar menimbulkan masalah ketertiban dan keamanan bagi negara yang bersangkutan.<sup>7</sup>

Berdasarkan Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi terdapat tiga pasal yang mengatur mengenai perlindungan pengungsi yaitu Pasal 31 yang menegaskan bahwa pengungsi yang berada secara tidak sah di negara pengungsian, Pasal 32 yang mengatur pengungsian, dan Pasal 33 yang mengatur tentang larangan pengusiran atau pengembalian.<sup>8</sup>

Pengusiran atau penolakan para pengungsi ini bertentangan dengan Pasal 33 ayat 1 dari Konvensi Tahun 1951, yang berbunyi:

*“No Contracting State shall expel or return (‘refouler’) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular sosial group or political opinion.”*  
(Terjemahan bebas: Tidak ada Negara Pihak yang akan mengusir atau mengembalikan (refouler) pengungsi dengan cara apa pun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana hidup dan kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya.)<sup>9</sup>

Prinsip ini, oleh sebagian ahli hukum, termasuk dalam kategori Jus Cogens. Prinsip *non-refoulement* memiliki arti bahwa dilarangnya

---

<sup>7</sup> Ahmad Adi Fitriyadi, “Diferensiasi Pengungsi dan Pencari Suaka dalam Hukum Pengungsi Internasional dan Hubungannya dengan Prinsip Non-Refoulement”, *Jambura Law Review*, Vol. 2, No. 2, 2020, hlm. 132.

<sup>8</sup> Ketentuan Pasal 31-33 Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi.

<sup>9</sup> *Ibid.*

pengembalian pencari suaka politik ke negara asalnya.<sup>10</sup> Sebagaimana dalam Pasal 33 Konvensi tahun 1951 yang berisi bahwa substansi dari prinsip *non-refoulement* adalah jaminan suatu negara untuk tidak akan mengusir atau mengembalikan seorang pengungsi dengan cara apa pun ke negara asalnya yang mengancam kehidupan dan kebebasannya. Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2) merupakan prinsip *non-refoulement* yang oleh beberapa pendapat dianggap sebagai suatu *Jus Cogens*. Konsep *Jus Cogens* didefinisikan sebagai sumber utama (*primary source*) dari norma-norma hukum yang mengatur hubungan internasional.<sup>11</sup>

Walaupun terdapat prinsip Hukum Internasional “*treaties may neither impose obligations on, nor create legal entitlements for, third states (pacta tertiis nec nocent nec prosunt)*”, yaitu perjanjian internasional dalam hal ini Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang status pengungsi tidak memberikan kewajiban pada Indonesia sebagai negara ketiga, bukan berarti tidak ada standar internasional (*international standard of treatment*) dan ukuran perlakuan nasional (*national standard of treatment*) dalam memperlakukan pengungsi yang tinggal di negara ketiga.<sup>12</sup>

Standar internasional menekankan perlakuan terhadap orang asing harus berpedoman pada ukuran-ukuran internasional. Sedangkan standar nasional memperlakukan orang asing harus diperlakukan sama dengan warga negara sesuai dengan hukum masing-masing negara, sehingga penentuan status

---

<sup>10</sup> Aryuni Yuliantiningsih, “Perlindungan Pengungsi dalam Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Islam”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13. No. 1. (Januari 2013), hlm. 167.

<sup>11</sup> Sefriani. 2010, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 67.

<sup>12</sup> Salihah., *Op. cit.*, hlm 6.

pengungsi tidak masuk dalam ranah kewenangan pemerintah Indonesia, melainkan menjadi kewenangan UNHCR selaku instansi yang diberikan kewenangan atasnya berdasarkan Statuta UNHCR tahun 1950.<sup>13</sup>

Pentingnya status kewarganegaraan berdampak pada masyarakat internasional untuk membuat beberapa instrumen hukum yang berhubungan dengan status kewarganegaraan, yang mana di dalam instrumen hukum tersebut dapat dijadikan dasar pelaksanaan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia. Tak sedikit instrumen hukum yang mengatur mengenai status kewarganegaraan, artinya masalah status kewarganegaraan merupakan sesuatu yang sangat penting tak hanya untuk individu dan negara saja, dimana seseorang itu berada namun juga dalam ranah hukum internasional.

Fakta yang sebenarnya, kelompok minoritaslah yang menjadi sasaran diskriminasi dalam negara dimana mereka tinggal. Hal tersebut dapat terjadi tak lain dikarenakan masalah penetapan status kewarganegaraan seseorang tak dapat dicampuri atau dipengaruhi oleh hukum internasional.<sup>14</sup> Di Myanmar terdapat beberapa etnis yang mendiami suatu wilayah salah satunya yaitu etnis Rohingya. Etnis Rohingya merupakan salah satu dari berbagai etnis yang tak dianggap dari 135 kelompok etnis resmi negara tersebut dan telah ditolak atau tak diberi kewarganegaraan Myanmar. Hal tersebut menyebabkan etnis rohingya mendapat banyak diskriminasi dalam berbagai aspek kehidupan. Sampai saat ini demi mempertahankan kehidupannya, mereka rela keluar dari negara yang sudah berabad-abad menjadi tempat tinggalnya dan menjadi pengungsi (tanpa

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 6.

<sup>14</sup> Siswanto, Heni, *Rekonstruksi Sistem Penegakan Hukum Pidana Menghadapi Kejahatan Perdagangan Orang*, (Semarang : Pustaka Magister, 2013), hlm. 13 .

kewarganegaraan) di negara lain.<sup>15</sup> Perlu diketahui bahwa mayoritas pengungsi ataupun pencari suaka didominasi oleh kaum muslim.

Etnis Rohingya merupakan kelompok minoritas Muslim yang mendiami wilayah Rakhine, sebelah barat Myanmar. Sejak lama, etnis ini mengalami diskriminasi sistematis oleh pemerintah Myanmar, yang tidak mengakui mereka sebagai warga negara. Hal ini menjadikan Rohingya sebagai kelompok tanpa kewarganegaraan (*stateless people*), meskipun telah tinggal secara turun-temurun di Myanmar. Pemerintah Myanmar menganggap mereka sebagai imigran ilegal dari Bangladesh, sehingga hak-hak sipil, politik, dan ekonomi mereka dibatasi.

Situasi memburuk sejak tahun 2012, ketika terjadi konflik horizontal antara etnis Rohingya dan komunitas Buddha Rakhine. Konflik ini menyebabkan ratusan korban jiwa dan puluhan ribu orang mengungsi. Puncaknya terjadi pada tahun 2016 hingga 2017, ketika militer Myanmar (*Tatmadaw*) melancarkan operasi militer berskala besar terhadap komunitas Rohingya di bawah dalih penumpasan kelompok militan. Operasi ini disertai dengan tindakan kekerasan, pembunuhan massal, pemerkosaan, dan pembakaran desa, yang oleh banyak organisasi internasional dianggap sebagai bentuk genosida.

Akibat kekerasan tersebut, lebih dari 700.000 etnis Rohingya melarikan diri ke negara tetangga, terutama ke Bangladesh. Di Bangladesh, mereka tinggal di kamp pengungsian yang padat dan minim fasilitas. Karena kondisi yang tidak layak, sebagian dari mereka mencari perlindungan ke negara lain seperti Malaysia, Thailand, dan Indonesia, melalui perjalanan laut yang berisiko tinggi

---

<sup>15</sup> Hardi Alunaza. Kebijakan Pemerintah Indonesia Melalui Sekuritisasi Migrasi Pengungsi Rohingya di Aceh tahun 2012-2015, *Jurnal Indonesian Perspective* : Vol.2, No.1, 2017, hlm. 3.

menggunakan perahu kayu kecil. Banyak di antara mereka terjebak dalam jaringan perdagangan manusia dan menghadapi bahaya besar selama pelayaran.

Indonesia menjadi salah satu tujuan pelarian para pengungsi Rohingya. Sejak tahun 2009 hingga 2015, beberapa kelompok pengungsi Rohingya mendarat di wilayah pantai Aceh Utara dan Aceh Timur. Mereka umumnya diterima secara baik oleh masyarakat lokal atas dasar nilai-nilai kemanusiaan. Namun, sejak tahun 2020 hingga 2023, gelombang kedatangan pengungsi kembali meningkat. tiba dalam kondisi lemah, sakit, dan kekurangan makanan setelah berhari-hari terombang-ambing di laut.

Pada tahun 2023 hingga awal 2024, terjadi peningkatan signifikan kedatangan pengungsi Rohingya ke berbagai wilayah pesisir di Aceh seperti Lhokseumawe, Bireuen, dan Pidie. Namun, berbeda dengan respon sebelumnya, mulai muncul penolakan dari sebagian masyarakat lokal. Hal ini dipicu oleh kekhawatiran akan beban sosial-ekonomi, potensi gangguan keamanan, serta dugaan keterlibatan jaringan penyelundupan manusia dalam proses migrasi mereka.

Peraturan hukum utama tentang pengungsi di Indonesia adalah Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, yang mengoordinasikan penanganan pengungsi dengan melibatkan berbagai instansi pusat dan daerah serta PBB (melalui UNHCR).<sup>16</sup> Pemerintah Indonesia, meskipun belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, tetap

---

<sup>16</sup> Amiludin & Sinta, "Implementasi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri Terhadap Hubungan Diplomatik Indonesia dengan Negara Lain", *Amnesti: Jurnal Hukum*, Vol. 6, No. 2 (2024), hlm. 246-257.

memberikan izin tinggal sementara kepada pengungsi atas dasar pertimbangan kemanusiaan. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia mengakui prinsip *non-refoulement* dan menetapkan pengaturan penanganan pengungsi berdasarkan hukum nasional dan praktik internasional.

Penanganan pengungsi dilakukan dengan bantuan dari badan internasional seperti UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) dan IOM (*International Organization for Migration*), yang memberikan layanan dasar, registrasi, dan pengelolaan tempat penampungan sementara. Kehadiran pengungsi Rohingya di Aceh mencerminkan kompleksitas krisis kemanusiaan yang bersifat lintas batas, yang tidak hanya melibatkan aspek politik dan etnis di negara asal mereka, tetapi juga menyangkut persoalan kemanusiaan, hukum internasional, dan solidaritas antarnegara di kawasan.

Adanya prinsip *non-refoulement*, Indonesia tetap bisa menerima pengungsi dari etnis rohingya dan harus memenuhi perlindungannya terhadap pengungsi sesuai Hukum Kebiasaan Internasional. Prinsip *non foulement* ini sebenarnya tidak bersifat mutlak ataupun absolut. Sesuai Pasal 33 ayat (2) Konvensi 1951 penerapan prinsip ini tidak berlaku bila pengungsi tersebut keberadaannya mengancam keamanan nasional atau mengganggu ketertiban umum di tempat ia mencari perlindungan.

Meningkatnya jumlah pengungsi yang masuk ke Indonesia tidak menutup kemungkinan mereka di susupi dengan kegiatan terorisme Internasional, people smuggling dan trafficking in person atau kegiatan kriminal lainnya. Jika memang benar demikian, dan jika dibiarkan terus berlangsung, hal ini akan mendorong

setiap pelaku kejahatan untuk melarikan diri dan mencari perlindungan di negara lain, lebih-lebih bagi pelaku kejahatan yang secara ekonomi mampu untuk melarikan diri lintas batas negara.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan membahas lebih lanjut terlebih terkait perlindungan bagi pengungsi rohingya dalam dekapan perlindungan hukum internasional di Provinsi Aceh melalui penulisan skripsi yang berjudul **“PENERAPAN PRINSIP NON-REFOULEMENT PADA PENGUNSI ROHINGYA DALAM HUKUM INTERNASIONAL (STUDI PENELITIAN DI KOTA LHOKSEUMAWE)”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat disimpulkan bahwa rumusan masalah di dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan prinsip *non – refoulement* terhadap pengungsi Rohingya di Kota Lhokseumawe dengan ketentuan hukum internasional dan hukum nasional?
2. Bagaimana bentuk perlindungan yang diberikan kepada pengungsi Rohingya di Kota Lhokseumawe berdasarkan prinsip *non-refoulement*?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang di tetapkan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui dan membandingkan aturan prinsip *non – refoulement* terhadap pengungsi Rohingya di Kota Lhokseumawe dalam perspektif

hukum internasional dan hukum nasional.

2. Untuk mengetahui bentuk perlindungan yang diberikan kepada pengungsi Rohingya di Kota Lhokseumawe berdasarkan prinsip *non-refoulement*.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum internasional dan hukum pengungsi, serta memperkaya kajian akademis mengenai penerapan prinsip *non-refoulement* di Indonesia.

##### **2. Kegunaan Praktis**

###### a) Bagi Penulis

Memberikan wawasan dan pemahaman mendalam mengenai penerapan prinsip *non-refoulement* dalam konteks hukum internasional dan nasional.

###### b) Bagi Akademisi

Dapat menjadi referensi dalam penelitian selanjutnya yang membahas hukum pengungsi dan prinsip *non-refoulement*.

###### c) Bagi Pemerintah

Menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan kebijakan perlindungan pengungsi yang sejalan dengan prinsip hukum internasional.

### **E. Ruang Lingkup Penelitian**

Pembahasan dalam skripsi ini tidak mengalami perluasan konteks dan hanya berfokus pada beberapa permasalahan yang akan dikaji. Penelitian yang dilaksanakan lebih mendalami tentang:

1. Pengaturan prinsip *Non – refoulement* terhadap pengungsi Rohingya di Kota Lhokseumawe dalam ketentuan hukum internasional dan hukum nasional.
2. Bentuk perlindungan terhadap pengungsi Rohingya di Kota Lhokseumawe berdasarkan prinsip non-refoulement.