

## PRINSIP NON-REFOULEMENT DALAM PENANGANAN PENGUNGSI ROHINGYA OLEH INDONESIA SEBAGAI NEGARA BUKAN PESERTA KONVENSI PENGUNGSI 1951

Almira Hasna Zulaiha

Universitas Cokroaminoto Yogyakarta, Yogyakarta, Indonesia

Email: [hasnaalmira01@gmail.com](mailto:hasnaalmira01@gmail.com)

| Informasi   | Abstract   |
|---|--|
| Volume : 3<br>Nomor : 7<br>Bulan : Juli<br>Tahun : 2026<br>E-ISSN : 3062-9624 | <p><i>Etnis Rohingya di Myanmar mengalami persekusi sistematis yang memaksa ratusan ribu orang melarikan diri dan mencari perlindungan di negara-negara Asia Tenggara, termasuk Indonesia. Sejak 2023–2024, gelombang kedatangan pengungsi Rohingya ke perairan Aceh meningkat signifikan dan memicu respons push-back oleh aparat keamanan Indonesia. Persoalan hukum mendasar yang muncul adalah bahwa Indonesia bukan pihak pada Konvensi Pengungsi 1951, dan satu-satunya instrumen domestik yang ada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 bersifat prosedural administratif tanpa memuat larangan refoulement secara eksplisit, sehingga menciptakan kekosongan hukum yang berimplikasi serius terhadap pemenuhan kewajiban internasional Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Analisis dilakukan secara kualitatif-deskriptif terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Dua kerangka teori diterapkan secara integratif, yakni Teori Hierarki Norma Hans Kelsen yang menempatkan jus cogens sebagai norma tertinggi yang tidak dapat disimpangi oleh kebijakan domestik, serta Teori Tanggung Jawab Negara yang dikodifikasikan dalam Articles on Responsibility of States for Internationally wrongful acts (ARSIWA) 2001. Hasil penelitian menunjukkan dua temuan utama. Pertama, penerapan hukum domestik Indonesia belum memenuhi standar hukum internasional, Perpres 125/2016 mengandung lima defisit normatif kritis dan praktik push-back November–Desember 2023 memenuhi unsur internationally wrongful act berdasarkan ARSIWA, karena melanggar kewajiban non-refoulement berdasarkan CIL, CAT Pasal 3, dan ICCPR Pasal 7. Kedua, ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 merupakan keharusan normatif bukan sekadar pilihan kebijakan yang didasarkan pada empat faktor substantif, kepastian hukum, efektivitas perlindungan, akses burden-sharing internasional, dan pemenuhan kewajiban non-repetisi</i></p> <p><b>Keyword:</b> <i>Non-refoulement , Pengungsi Rohingya, Tanggung Jawab Negara, ARSIWA, Perpres 125/2016, Hukum Kebiasaan Internasional, Jus cogens</i></p> |

### A. PENDAHULUAN

Krisis kemanusiaan yang masih menjadi sorotadunia hari ini adalah etnis Rohingya di Negara Bagian Rakhine, Myanmar. Kelompok minoritas Muslim ini secara historis mengalami

diskriminasi struktural, termasuk pencabutan kewarganegaraan, pembatasan kebebasan bergerak, serta tindakan kekerasan yang meluas dan sistematis berupa pembunuhan, pemerkosaan, pengusiran paksa, dan perampasan harta benda.<sup>1</sup>

Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui *Independent International Fact-Finding* menyimpulkan bahwa tindakan yang dilakukan terhadap etnis Rohingya menunjukkan pola pelanggaran HAM berat yang mengarah pada *ethnic cleansing*.<sup>2</sup> Krisis kemanusiaan yang dialami etnis Rohingya di Myanmar telah mendorong ribuan orang mencari perlindungan ke berbagai negara di kawasan Asia Tenggara, termasuk Indonesia. Kedatangan pengungsi Rohingya, khususnya melalui wilayah Aceh, terus berulang dan menimbulkan berbagai persoalan hukum serta kemanusiaan dalam penanganannya. Di satu sisi, Indonesia menunjukkan komitmen terhadap nilai-nilai hak asasi manusia dengan memberikan perlindungan sementara kepada pengungsi. Namun, di sisi lain, praktik penanganan di lapangan masih menunjukkan inkonsistensi, salah satunya melalui tindakan *push-back* terhadap kapal pengungsi yang terjadi pada beberapa kesempatan.

Salah satu peristiwa yang menjadi perhatian luas adalah insiden yang dikenal sebagai “Krisis 48 Jam” di Aceh pada November 2024, ketika 152 pengungsi Rohingya ditahan dalam kondisi yang tidak layak akibat lemahnya koordinasi antarlembaga. Selain itu, penolakan sebagian masyarakat lokal terhadap pengungsi Rohingya di beberapa daerah, seperti yang terjadi di Deli Serdang pada Oktober 2024, mencerminkan adanya ketegangan antara kewajiban kemanusiaan negara dan kekhawatiran masyarakat terkait dampak sosial, ekonomi, serta keterbatasan fasilitas publik. Fakta-fakta tersebut menunjukkan bahwa pendekatan kemanusiaan yang selama ini dikedepankan belum sepenuhnya ditopang oleh mekanisme perlindungan hukum yang terstruktur, konsisten, dan berorientasi jangka panjang.<sup>3</sup>

Permasalahan tersebut menjadi menarik karena Indonesia hingga saat ini belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Meskipun demikian, Indonesia tetap terikat pada prinsip *non-refoulement* sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional serta melalui kewajiban yang lahir dari ratifikasi *Convention Against Torture* (CAT) dan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Dengan demikian,

---

<sup>1</sup> Nehginpao Kipgen, *The Rohingya Crisis: A Moral, Ethnographic, and Policy Assessment*. (New Delhi: Oxford University Press, 2020), 85–90.

<sup>2</sup> United Nations Human Rights Council. Report of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar. A/HRC/39/64. August 27, 2018. undocs.org.

<sup>3</sup> Mardiyanto, “Problematika Hukum Internasional dalam Kebijakan Deportasi Pengungsi Rohingya di Indonesia: Analisis Kritis Prinsip *Non-refoulement*,” J-CEKI: Jurnal Cendekia Ilmiah 3, no. 6 ( Oktober 2024 )

ketiadaan status Indonesia sebagai negara pihak Konvensi Pengungsi 1951 tidak menghapus kewajiban negara untuk tidak mengembalikan seseorang ke wilayah yang berpotensi mengancam kehidupan atau kebebasannya.<sup>4</sup>

Dalam konteks kebijakan negara, penerapan prinsip *non-refoulement* di Indonesia menghadapi tantangan tambahan dengan adanya wacana dan pernyataan pemerintah mengenai rencana repatriasi pengungsi, sebagaimana disampaikan oleh Menteri Luar Negeri Retno L. P. Marsudi. Pemerintah memandang repatriasi sebagai salah satu solusi jangka panjang terhadap krisis pengungsi. Namun, dalam perspektif hukum internasional, repatriasi hanya dapat dibenarkan apabila dilakukan secara sukarela, aman, dan bermartabat.<sup>5</sup> Apabila repatriasi dilaksanakan dalam kondisi negara asal yang belum aman, kebijakan tersebut bertentangan dengan prinsip *non-refoulement* dan bahkan dapat dikategorikan sebagai *refoulement* terselubung (*constructive refoulement*). Lebih lanjut, posisi Indonesia sebagai Presiden Dewan Hak Asasi Manusia PBB pada tahun 2026 memberikan konsekuensi penting terhadap tanggung jawab internasionalnya. Sebagai negara yang memiliki peran strategis dalam forum global, Indonesia dituntut untuk menunjukkan konsistensi antara komitmen internasional dan praktik domestiknya, termasuk dalam perlindungan terhadap pengungsi. Hal ini semakin memperkuat urgensi untuk mengkaji kesesuaian kebijakan nasional dengan prinsip-prinsip hukum internasional.

Dalam hukum nasional, pengaturan mengenai penanganan pengungsi masih bertumpu pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.<sup>6</sup> Namun, regulasi tersebut lebih berorientasi pada aspek administratif dan belum mengatur secara tegas penerapan prinsip *non-refoulement*, mekanisme penentuan status pengungsi, maupun perlindungan hak-hak dasar pengungsi. Kondisi tersebut menimbulkan kesenjangan antara kewajiban internasional Indonesia dengan mekanisme pelaksanaannya di tingkat nasional.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah membahas penerapan prinsip *non-refoulement* maupun perlindungan pengungsi Rohingya di Indonesia. Akan tetapi, sebagian besar penelitian hanya mengkaji aspek implementasi prinsip *non-refoulement* atau urgensi ratifikasi

---

<sup>4</sup> Tedi Sudrajat, Baginda Khalid Hidayat Jati, dan Chander Mohan Gupta, "Questioning Indonesia's Role in Addressing Rohingya Refugees: A Legal, Humanitarian, and State Responsibility Perspective." *Volkgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi* 7.no. 1 (2024).

<sup>5</sup> Rizvan Dewana dan I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, "Peran Hukum Internasional dalam Menangani Krisis Pengungsi Rohingya di Aceh," *Kertha Wicara: Journal Ilmu Hukum*, 14, no. 08 (2025), 429–444.

<sup>6</sup> Aulia, Amartya Dinda. *Implementasi Penanganan Pencari Suaka Berstatus Final Rejected Di Kota Pekanbaru Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri*. Diss. Universitas Lancang Kuning, 2023.

Konvensi Pengungsi 1951 secara terpisah. Penelitian yang menghubungkan praktik *push-back*, kelemahan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, dan analisis tanggung jawab negara berdasarkan *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (ARSIWA) masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini menawarkan analisis yang lebih komprehensif mengenai kesesuaian kebijakan Indonesia dengan kewajiban hukum internasional sekaligus mengkaji urgensi ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 sebagai upaya memperkuat perlindungan terhadap pengungsi Rohingya.<sup>7</sup>

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini menjadi relevan bahwa terdapat kesenjangan antara kewajiban Indonesia dalam hukum internasional, khususnya terkait prinsip *non-refoulement*, dengan kerangka hukum nasional dan praktik implementasinya di lapangan. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji secara mendalam bagaimana penerapan prinsip *non-refoulement* dalam sistem hukum Indonesia, serta menilai kesesuaiannya dengan standar hukum internasional dalam konteks penanganan pengungsi Rohingya. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dan praktis bagi penguatan kebijakan nasional yang lebih humanis, berkeadilan, dan selaras dengan nilai-nilai hak asasi manusia.

## B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan penelitian hukum normatif, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara menelaah bahan pustaka atau data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, asas hukum, dan doktrin para ahli. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan mengkaji peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum internasional yang relevan, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan menelaah konsep, asas, dan doktrin para ahli hukum internasional terkait prinsip *non-refoulement*, hukum kebiasaan internasional, dan teori tanggung jawab negara, guna memperoleh pemahaman yang komprehensif terhadap permasalahan yang diteliti.

---

<sup>7</sup> Pitaloka, Diva, et al. "Pengusiran pengungsi Rohingya di Aceh: Tinjauan hukum internasional dan tantangan hak asasi manusia." *Journal Kompilasi Hukum* 9.2 (2024): 114-123.

### C. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Penerapan Hukum Domestik Pemerintah Indonesia dalam Menangani Pengungsi Rohingya di Wilayah Indonesia

##### 1. Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri (Perpres 125/2016) merupakan regulasi utama yang mengatur penanganan pengungsi di Indonesia. Peraturan ini diterbitkan sebagai respons terhadap meningkatnya arus pengungsi, khususnya pascakrisis Rohingya tahun 2015, dan mengatur mekanisme penyelamatan, penampungan sementara, pengawasan, serta pengurusan pengungsi. Meskipun demikian, Perpres 125/2016 masih berorientasi pada aspek administratif dan belum membentuk sistem perlindungan pengungsi yang komprehensif. Berdasarkan analisis terhadap standar hukum internasional, terdapat lima kelemahan utama dalam regulasi tersebut.<sup>8</sup>

##### a. Tidak mengatur secara tegas prinsip non-refoulement

Perpres 125/2016 tidak memuat ketentuan yang secara eksplisit melarang pengembalian pengungsi ke negara atau wilayah yang mengancam keselamatan dan kebebasannya. Ketiadaan pengaturan tersebut menimbulkan kekosongan norma dalam hukum nasional dan berpotensi menciptakan ketidaksesuaian antara regulasi domestik dengan kewajiban internasional Indonesia berdasarkan prinsip *non-refoulement*. Akibatnya, aparat penegak hukum tidak memiliki pedoman yang jelas dalam menangani pengungsi yang memerlukan perlindungan internasional.<sup>9</sup>

##### b. Belum adanya mekanisme Refugee Status Determination (RSD) nasional

Perpres 125/2016 belum membentuk mekanisme penentuan status pengungsi (*Refugee Status Determination/RSD*) yang dilaksanakan oleh negara. Dalam praktiknya, proses tersebut masih bergantung pada UNHCR sehingga Indonesia belum memiliki sistem suaka nasional yang mandiri. Ketergantungan ini menyebabkan proses perlindungan bergantung pada

---

<sup>8</sup> Moh. Arpat Rasyid, "Kondisi Aksi Pengungsi dan Pencari Suaka terhadap Implementasi Perpres No. 125 Tahun 2016," *Jurnal Ilmiah Ecosystem* 22, no. 2 (2022): 320

<sup>9</sup> Convention Relating to the Status of Refugees, adopted July 28, 1951, entered into force April 22, 1954, 189 U.N.T.S. 137, art. 33.

kapasitas UNHCR dan berpotensi menghambat kepastian hukum bagi pencari suaka, terutama ketika terjadi kedatangan pengungsi dalam jumlah besar.<sup>10</sup>

c. Penempatan di Rumah Detensi Imigrasi sebagai mekanisme awal

Perpres 125/2016 menempatkan Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) sebagai lokasi awal penanganan pengungsi yang baru tiba. Pengaturan tersebut belum membedakan kondisi masing-masing pengungsi maupun kelompok rentan, sehingga berpotensi bertentangan dengan prinsip bahwa penahanan terhadap pencari suaka hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir (*last resort*) dan harus didasarkan pada penilaian individual.<sup>11</sup>

d. Belum mengatur hak-hak substantif pengungsi

Perpres 125/2016 belum mengatur hak-hak dasar pengungsi, seperti akses terhadap pendidikan, pelayanan kesehatan, pekerjaan, maupun kebebasan bergerak. Akibatnya, perlindungan pengungsi di Indonesia masih berfokus pada aspek administratif tanpa memberikan kepastian mengenai pemenuhan hak-hak dasar selama berada di wilayah Indonesia.<sup>12</sup>

e. Belum mengatur mekanisme pemulangan yang menjamin prinsip non-refoulement

Ketentuan mengenai pemulangan pengungsi dalam Perpres 125/2016 hanya mensyaratkan bahwa pemulangan dilakukan secara sukarela, namun tidak mengatur mekanisme penilaian keamanan negara asal maupun prosedur verifikasi terhadap risiko yang akan dihadapi pengungsi. Ketiadaan mekanisme tersebut berpotensi mengakibatkan pemulangan dilakukan tanpa memastikan bahwa pengungsi terbebas dari ancaman persekusi atau pelanggaran hak asasi manusia, sehingga meningkatkan risiko terjadinya pelanggaran terhadap prinsip *non-refoulement*.<sup>13</sup>

Kelima kelemahan tersebut menunjukkan bahwa Perpres 125/2016 belum mampu mengakomodasi standar perlindungan pengungsi sebagaimana berkembang dalam hukum internasional. Regulasi ini masih berfungsi sebagai instrumen administratif, tetapi belum menyediakan kerangka hukum yang memadai untuk menjamin pelaksanaan prinsip *non-refoulement* secara efektif di Indonesia.

---

<sup>10</sup> UNHCR Indonesia, Fact Sheet Indonesia: February 2025 (Jakarta: United Nations High Commissioner for Refugees Indonesia, 2025); Antje Missbach, *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia* (Singapore: ISEAS Publishing, 2015), 102–107.

<sup>11</sup> UNHCR, *Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum-Seekers* (Geneva: UNHCR, 2012).

<sup>12</sup> United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20: Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/GC/20 (2009).

<sup>13</sup> UNHCR Position on Returns to Myanmar (Geneva: UNHCR, January 2023), 1.

## 2. Kebijakan Push-back dan Respons Indonesia terhadap Kedatangan Pengungsi Rohingya

Praktik *push-back* terhadap pengungsi Rohingya merupakan salah satu isu yang paling krusial dalam penerapan prinsip *non-refoulement* di Indonesia. Sepanjang November–Desember 2023, beberapa kapal yang membawa pengungsi Rohingya berupaya memasuki perairan Aceh. Dalam beberapa insiden, aparat keamanan mencegat kapal, memberikan logistik, kemudian mengarahkan kapal kembali ke laut sebelum seluruh penumpang memperoleh akses terhadap prosedur perlindungan. Sebaliknya, pada beberapa kasus lain pengungsi diizinkan mendarat setelah adanya intervensi masyarakat dan nelayan setempat. Perbedaan respons tersebut menunjukkan bahwa penanganan pengungsi masih bersifat situasional dan belum didasarkan pada prosedur hukum yang seragam.<sup>14</sup>

Dalam perspektif hukum internasional, tindakan *push-back* tidak dapat dilepaskan dari konsep *effective control*. Putusan *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* menegaskan bahwa kewajiban negara untuk menghormati prinsip *non-refoulement* tetap berlaku ketika aparat negara telah menjalankan kontrol efektif terhadap individu di laut. Dengan demikian, ketika aparat Indonesia mencegat, berkomunikasi, maupun mengarahkan kapal pengungsi di perairan Aceh, Indonesia telah menjalankan yurisdiksi yang menimbulkan kewajiban untuk memberikan perlindungan sesuai hukum internasional.<sup>15</sup>

Kewajiban tersebut bersumber dari prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional serta diperkuat oleh Pasal 3 *Convention Against Torture* (CAT) dan Pasal 7 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Kedua instrumen tersebut melarang negara mengembalikan seseorang ke tempat yang menimbulkan risiko penyiksaan atau pelanggaran hak asasi manusia yang serius. Mengingat berbagai temuan internasional masih menunjukkan bahwa Rohingya menghadapi risiko persekusi dan kekerasan di Myanmar, setiap tindakan pengembalian harus didahului dengan penilaian individual terhadap kebutuhan perlindungan masing-masing pengungsi.<sup>16</sup>

Dalam praktiknya, tindakan *push-back* yang dilakukan tanpa *individual assessment* berpotensi bertentangan dengan prinsip *non-refoulement*. Pengembalian pengungsi sebelum

---

<sup>14</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Indonesia, Emergency Update: Rohingya Boat Arrivals as of 22 January 2024 (Jakarta: UNHCR Indonesia, 2024)

<sup>15</sup> *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Application No. 27765/09, Grand Chamber Judgment, European Court of Human Rights, February 23, 2012, paras. 180–186.

<sup>16</sup> Astiniasih, Kadek Widi; Mangku, Dewa Gede Sudika; Yuliartini, Ni Putu Rai. Tinjauan Yuridis Kasus Pelanggaran Ham Dalam Hukum Internasional Dikaji Berdasarkan Perspektif Prinsip Non-Refoulement (Studi Kasus Pengusiran Pengungsi Uyghur Oleh Pemerintah Thailand Ke Tiongkok). *Case Law: Journal of Law*, 2026, 7.2.

memperoleh akses terhadap mekanisme perlindungan internasional dapat mengakibatkan negara mengembalikan seseorang ke situasi yang mengancam keselamatan dan hak-hak dasarnya. Oleh karena itu, praktik *push-back* tidak hanya menimbulkan persoalan kemanusiaan, tetapi juga berpotensi dikualifikasikan sebagai pelanggaran terhadap kewajiban internasional Indonesia (*internationally wrongful act*), terutama apabila dilakukan tanpa prosedur yang menjamin perlindungan bagi pencari suaka.

### 3. Peran dan Keterbatasan UNHCR dalam Sistem Penanganan Pengungsi Indonesia

Indonesia sebagai negara yang belum menjadi pihak dalam Konvensi Pengungsi 1951, UNHCR memiliki peran yang sangat penting dalam penanganan pengungsi. Peran tersebut bahkan secara praktis belum dapat digantikan oleh lembaga maupun mekanisme hukum domestik yang ada di Indonesia.<sup>17</sup> Berdasarkan Statuta UNHCR tahun 1950, lembaga ini memiliki mandat untuk memberikan perlindungan internasional kepada pengungsi dan mencari solusi permanen bagi mereka, termasuk di negara-negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951. Di Indonesia, peran UNHCR secara eksplisit diakui dalam Perpres 125/2016 Pasal 20 ayat (2) yang menyatakan bahwa pengurusan pengungsi dilakukan bekerja sama dengan organisasi internasional yang menangani urusan pengungsi.

Dominannya peran UNHCR dalam penanganan pengungsi Rohingya di Indonesia menunjukkan adanya kecenderungan persepsi bahwa UNHCR memegang peran utama dalam pemenuhan kebutuhan perlindungan pengungsi.<sup>18</sup> Kondisi ini bukan semata-mata disebabkan oleh peran UNHCR yang besar dalam perlindungan pengungsi, tetapi juga dipengaruhi oleh lima faktor struktural yaitu:

- a. Belum adanya sistem hukum suaka nasional yang komprehensif menyebabkan fungsi seperti penentuan status pengungsi dan perlindungan internasional bergantung pada UNHCR.<sup>19</sup>
- b. Rendahnya pemahaman masyarakat mengenai perbedaan antara pengungsi, pencari suaka, dan migran ekonomi menimbulkan persepsi negatif yang mendorong penolakan terhadap pengungsi serta memperkuat ketergantungan pemerintah kepada UNHCR.

---

<sup>17</sup> Dwi Rani Safitri, "Peran United Nations High Commissioner for Refugees dalam Penanganan Pengungsi di Indonesia," *Jurnal Hukum Wiraraja*, Vol. 3, No. 2, 2024, hlm. 12-14.

<sup>18</sup> UNHCR, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, General Assembly Resolution 428(V), December 14, 1950, para. 8.

<sup>19</sup> Moh. Azwar Andi Datu, Zamroni Abdussamad, dan Mellisa Towadi, "Legal Implications of Indonesia's Obligations in Addressing Rohingya Refugees," *Jurnal Meta-Yuridis* 9, no. 1 (2026): 45.

- c. Kebijakan penanganan pengungsi yang masih bergantung pada regulasi eksekutif membuat perlindungan pengungsi rentan terhadap perubahan politik dan pergantian pemerintahan.
- d. Lemahnya mekanisme *burden-sharing* internasional menyebabkan negara transit seperti Indonesia menanggung beban besar sehingga UNHCR menjadi aktor utama dalam penanganan pengungsi.
- e. Keberadaan UNHCR yang selama ini menjalankan fungsi perlindungan dan RSD menciptakan ketergantungan institusional, sehingga tidak muncul dorongan yang kuat bagi negara untuk mengembangkan mekanisme perlindungan pengungsi yang mandiri dalam sistem nasionalnya.

Ketergantungan tersebut kemudian menimbulkan konsekuensi terhadap pola perlindungan pengungsi di Indonesia. Meskipun UNHCR memiliki mandat internasional untuk memberikan perlindungan dan menjalankan fungsi-fungsi tertentu seperti pendaftaran, penentuan status pengungsi RSD (*Refugee Status Determination*), advokasi perlindungan, serta pencarian solusi jangka panjang, pelaksanaan mandat tersebut tetap memiliki batasan karena UNHCR bukan merupakan pengganti tanggung jawab negara. Dalam konteks Indonesia, dominannya peran UNHCR menunjukkan adanya kesenjangan antara kebutuhan perlindungan pengungsi dengan kapasitas sistem hukum nasional yang tersedia.

#### **4. Kesesuaian Tindakan Indonesia dengan Kewajiban Hukum Kebiasaan Internasional**

*Articles on Responsibility of States for Internationally wrongful acts* (ARSIWA) 2001, yang diadopsi oleh *International Law Commission* (ILC) dan diakui oleh Majelis Umum PBB melalui Resolusi 56/83, merupakan instrumen yang secara luas diakui sebagai rujukan utama dalam mengkaji tanggung jawab negara dalam hukum internasional. ARSIWA berlaku sebagai hukum kebiasaan internasional yang mengikat semua negara. Penerapan ARSIWA pada konteks Indonesia-Rohingya menghasilkan analisis yang sistematis untuk menilai ada atau tidaknya tanggung jawab internasional negara.

ARSIWA Pasal 4 menetapkan bahwa *'the conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law.'* Organ negara mencakup semua individu atau badan yang merupakan bagian dari aparaturnya pemerintahan, termasuk angkatan bersenjata, kepolisian, dan badan imigrasi. Dalam konteks insiden *push-back* Aceh 2023, setidaknya tiga organ negara dapat diidentifikasi: TNI Angkatan Laut yang menjalankan patroli perbatasan laut; Kepolisian Perairan yang memiliki yurisdiksi atas keamanan perairan; dan Badan

Keamanan Laut (Bakamla).<sup>20</sup> Semua tindakan mereka dalam menangani kapal-kapal Rohingya secara otomatis diatribusikan kepada Indonesia.

ARSIWA Pasal 2 menggunakan kata '*conduct*' yang mencakup tidak hanya tindakan aktif (*acts of commission*) tetapi juga pembiaran (*omission*). Ini berarti bahwa kegagalan Indonesia untuk membentuk mekanisme RSD nasional meskipun mengetahui implikasi hukum internasionalnya juga merupakan *omission* yang dapat diatribusikan. Negara tidak dapat berlindung di balik argumentasi bahwa 'aparatus bertindak sendiri' ketika tidak adanya kebijakan yang melarang *push-back* itu sendiri merupakan *omission* yang dapat diatribusikan kepada Indonesia.

ARSIWA Pasal 12 menyatakan bahwa suatu negara melakukan *breach of international obligation* apabila tindakannya tidak sesuai dengan kewajiban hukum internasional yang mengikatnya, tanpa memandang sumber kewajiban tersebut. Dalam konteks penanganan pengungsi Rohingya, praktik *push-back* tanpa penilaian individual (*individual assessment*) berpotensi melanggar tiga kewajiban internasional secara kumulatif, yaitu prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional (*customary international law*), Pasal 3 *Convention Against Torture* (CAT) yang melarang pengembalian seseorang ke wilayah yang berisiko mengalami penyiksaan, serta Pasal 7 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang melarang pemindahan seseorang ke situasi yang menimbulkan risiko pelanggaran hak asasi manusia yang serius. Dengan demikian, tindakan *push-back* yang dilakukan tanpa memberikan akses terhadap prosedur perlindungan dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran terhadap kewajiban internasional Indonesia.

Dengan terpenuhinya unsur *attribution* dan *breach of obligation* secara kumulatif, setiap insiden *push-back* yang dapat dibuktikan memenuhi definisi *internationally wrongful act* sebagaimana dimaksud ARSIWA Pasal 1–2. *Internationally wrongful act* tidak mensyaratkan adanya kerusakan atau kerugian yang telah terwujud. James Crawford, menjelaskan bahwa tanggung jawab internasional negara muncul ketika terjadi pelanggaran terhadap kewajiban internasional, meskipun belum terbukti adanya kerugian material yang nyata. Dengan demikian, apabila tindakan *push-back* dilakukan oleh aparat negara dan mengakibatkan terabaikannya prinsip *non-refoulement*, hal tersebut sudah cukup untuk menimbulkan tanggung jawab internasional bagi Indonesia.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> M. Alvi Syahrin, "The Implementation of *Non-refoulement* Principle to the Asylum Seekers and Refugees in Indonesia," *Sriwijaya Law Review* 1, no. 2 (2017): 168–178.

<sup>21</sup> James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 199–202.

Karena *non-refoulement* berkaitan dengan larangan penyiksaan yang bersifat *jus cogens*, ARSIWA Pasal 40-41 mengatur konsekuensi tambahan yang bersifat *erga omnes*, semua negara berkewajiban untuk tidak mengakui situasi yang diciptakan oleh pelanggaran sebagai sah (*duty of non-recognition*), tidak memberikan bantuan dalam mempertahankan situasi tersebut (*duty of non-assistance*), dan bekerja sama untuk mengakhiri pelanggaran (*duty to cooperate*). Ini membuka dimensi tanggung jawab kolektif yang jarang dianalisis dalam konteks pengungsi Rohingya di Asia Tenggara.<sup>22</sup>

Berdasarkan analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa setiap insiden *push-back* yang terdokumentasi dalam penanganan pengungsi Rohingya memenuhi dua unsur *internationally wrongful act* berdasarkan ARSIWA Pasal 2. Indonesia oleh karenanya memikul *international responsibility* yang mencakup kewajiban *cessation* (menghentikan segera), *non-repetition guarantee* (reformasi legislatif), dan *reparation* (restitusi dan satisfaksi). Reformasi hukum yang substantif bukan sekadar rekomendasi akademis ia adalah konsekuensi normatif yang wajib ditempuh berdasarkan ARSIWA Pasal 30–37.

## **B. Faktor Yang Mendasari Pentingnya Ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 Bagi Indonesia Dalam Mendukung Penerapan Prinsip *Non-refoulement* Terhadap Pengungsi Rohingya**

### **1. Benturan Antara Kedaulatan Negara dan Kewajiban HAM Internasional Terkait Pengungsi Rohingya**

Salah satu argumentasi yang paling sering digunakan untuk menjelaskan belum diratifikasinya Konvensi 1951 oleh Indonesia adalah alasan kedaulatan negara. Dalam perspektif ini, Indonesia dianggap memiliki kewenangan penuh untuk menentukan siapa yang dapat memasuki, tinggal, atau dikeluarkan dari wilayahnya tanpa terikat oleh kewajiban yang lahir dari instrumen internasional yang belum diratifikasi.<sup>23</sup> Namun, argumentasi tersebut perlu dikaji secara kritis karena perkembangan hukum internasional modern menunjukkan bahwa pelaksanaan kedaulatan negara tidak lagi bersifat *absolut*.<sup>24</sup> Oleh karena itu, sebelum membahas faktor-faktor yang mendasari pentingnya ratifikasi Konvensi 1951, perlu terlebih dahulu dianalisis apakah prinsip kedaulatan dapat dijadikan dasar yang sah untuk menolak

---

<sup>22</sup> Mangku, "Perlindungan Hukum terhadap Pengungsi Rohingya di Indonesia dalam Perspektif Hukum Internasional," 53.

<sup>23</sup> *Island of Palmas Case (Netherlands v. United States)*, Award of 4 April 1928, Reports of International Arbitral Awards (RIAA), vol. II (1949): 838.

<sup>24</sup> Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999), 38–45.

ratifikasi maupun untuk mengabaikan kewajiban *non-refoulement* yang telah diakui secara luas dalam hukum internasional.

Perdebatan tentang penanganan pengungsi Rohingya di Indonesia sering kali dibingkai sebagai pertentangan antara dua prinsip yang seolah-olah sederajat di satu sisi kedaulatan negara yang memberikan hak untuk mengontrol perbatasan, dan di sisi lain kewajiban HAM internasional yang menuntut perlindungan bagi pengungsi. Namun, pembingkaiannya tersebut perlu ditinjau kembali karena didasarkan pada asumsi bahwa kedaulatan negara dan kewajiban HAM internasional berada pada kedudukan yang setara, padahal hukum internasional modern menunjukkan adanya struktur hierarkis tertentu terhadap norma-norma yang bersifat fundamental. Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian (*Vienna Convention on the Law of Treaties*) VCLT 1969, yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, dalam Pasal 53 menegaskan bahwa norma *jus cogens* yaitu norma yang diterima oleh komunitas internasional secara keseluruhan sebagai norma yang tidak dapat dikesampingkan dalam kondisi apapun dan menempati posisi tertinggi dalam hierarki hukum internasional. Setiap perjanjian internasional yang bertentangan dengan norma *jus cogens* adalah batal demi hukum.<sup>25</sup> Lebih jauh lagi, apabila sebuah perjanjian internasional yang secara sukarela disepakati pun tidak dapat bertentangan dengan *jus cogens*, maka kebijakan domestik yang bersandar pada klaim kedaulatan terlebih lagi tidak dapat bertentangan dengan norma tersebut.

Indonesia kerap mengacu pada prinsip *non-interference* ASEAN sebagai dasar tambahan untuk menolak tekanan internasional terkait penanganan pengungsi Rohingya. Prinsip ini, yang termuat dalam Piagam ASEAN dan berbagai deklarasi kawasan, mengatur bahwa negara-negara ASEAN tidak akan mencampuri urusan dalam negeri satu sama lain. Namun, penggunaan prinsip ini sebagai tameng dari kewajiban *non-refoulement* merupakan suatu kategori kesalahan hukum yang serius.

## **2. Faktor Substantif yang Mendasari Pentingnya Ratifikasi Konvensi 1951 bagi Indonesia**

Setelah terbukti bahwa klaim kedaulatan tidak dapat dijadikan justifikasi hukum yang sah untuk mengabaikan kewajiban *non-refoulement*, analisis selanjutnya adalah mengidentifikasi secara konkret dan sistematis faktor-faktor substantif yang menjadikan ratifikasi Konvensi 1951 sebagai langkah yang tidak hanya dianjurkan tetapi juga secara

---

<sup>25</sup> Jean Allain, "The Jus Cogens Nature of *Non-refoulement*," *International Journal of Refugee Law* 13, no. 4 (2001): 540.

normatif diperlukan bagi Indonesia. Terdapat empat faktor utama yang saling berkaitan dan memperkuat satu sama lain:

a. Kepastian hukum dan penguatan sistem perlindungan

Ratifikasi Konvensi 1951 diperlukan untuk memperkuat kepastian hukum dalam penanganan pengungsi di Indonesia. Saat ini, sistem perlindungan masih bertumpu pada Perpres Nomor 125 Tahun 2016 dan bergantung pada UNHCR dalam pelaksanaan *Refugee Status Determination* (RSD). Kondisi tersebut menyebabkan belum adanya mekanisme suaka nasional yang memberikan kepastian mengenai hak pengungsi, prosedur perlindungan, maupun pedoman bagi aparat. Ratifikasi akan menjadi dasar bagi pembentukan sistem perlindungan pengungsi yang lebih terintegrasi dan selaras dengan kewajiban internasional Indonesia.<sup>26</sup>

b. Efektivitas perlindungan pengungsi

Ratifikasi Konvensi 1951 juga penting untuk mewujudkan sistem perlindungan yang lebih konsisten dan akuntabel. Penanganan pengungsi di Indonesia selama ini masih bersifat reaktif dan bergantung pada situasi di lapangan, sehingga respons terhadap kedatangan pengungsi tidak selalu seragam. Dengan adanya kerangka hukum yang lebih jelas, setiap pengungsi dapat memperoleh perlindungan berdasarkan prosedur yang terstandar, termasuk penerapan prinsip *non-refoulement* secara konsisten.<sup>27</sup>

c. Penguatan kerja sama internasional

Sebagai negara yang belum menjadi pihak Konvensi 1951, Indonesia memiliki keterbatasan dalam mengakses mekanisme kerja sama internasional terkait perlindungan pengungsi. Ratifikasi dapat memperkuat posisi Indonesia dalam mendorong *burden-sharing*, memperluas akses terhadap bantuan teknis dan kemanusiaan, serta meningkatkan kerja sama dengan UNHCR dan negara-negara lain dalam penyelesaian persoalan pengungsi.<sup>28</sup>

d. Konsistensi pelaksanaan kewajiban internasional

Ratifikasi Konvensi 1951 juga mencerminkan komitmen Indonesia dalam melaksanakan kewajiban internasional secara konsisten. Mengingat Indonesia telah terikat oleh prinsip *non-refoulement* melalui hukum kebiasaan internasional, CAT, dan ICCPR, ratifikasi akan memperkuat implementasi kewajiban tersebut dalam sistem hukum nasional serta

---

<sup>26</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions*, 7th ed. (Geneva: UNHCR, 2014), 12.

<sup>27</sup> Joan Fitzpatrick, "Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime," *American Journal of International Law* 94, no. 2 (2000): 290.

<sup>28</sup> Susan Kneebone, "The Bali Process and Global Refugee Policy in the Asia-Pacific Region," *Journal of Refugee Studies* 27, no. 4 (2014): 596–618.

mengurangi potensi terjadinya pelanggaran hukum internasional, termasuk praktik *push-back* yang tidak disertai prosedur perlindungan yang memadai.<sup>29</sup>

### 3. Hambatan Ratifikasi dan Komparasi Regional

Sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya, argumentasi yang mendasarkan penolakan ratifikasi pada klaim kedaulatan negara tidak sepenuhnya dapat dipertahankan dalam kerangka hukum internasional modern. Namun demikian, perdebatan mengenai ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 tidak berhenti pada persoalan kedaulatan semata. Terdapat sejumlah hambatan lain yang sering dikemukakan oleh pemerintah maupun berbagai kalangan sebagai alasan untuk menunda ratifikasi, mulai dari kekhawatiran terhadap berkurangnya ruang kebijakan nasional, keterbatasan kapasitas administratif dan fiskal, hingga potensi munculnya tekanan sosial di daerah penerima pengungsi. Oleh karena itu, analisis terhadap hambatan-hambatan tersebut menjadi penting untuk menilai sejauh mana alasan-alasan tersebut dapat dibenarkan secara hukum maupun empiris dalam konteks perlindungan pengungsi Rohingya di Indonesia.

- a. Hambatan pertama yang paling sering dikemukakan adalah kekhawatiran bahwa ratifikasi Konvensi 1951 akan membatasi otonomi kebijakan nasional Indonesia dalam mengelola migrasi dan perbatasan. Bagi negara berkembang pascakolonial seperti Indonesia yang memiliki sensitivitas historis yang tinggi terhadap intervensi asing, komitmen hukum internasional yang membatasi kebijakan domestik dapat dirasakan sebagai ancaman terhadap kedaulatan.<sup>30</sup>
- b. Hambatan kedua yang bersifat paling empiris dan paling sulit dibantah adalah keterbatasan kapasitas administratif dan fiskal Indonesia untuk membangun sistem suaka nasional yang komprehensif. Indonesia adalah negara kepulauan dengan lebih dari 17.000 pulau, garis pantai terpanjang keempat di dunia, dan sumber daya pemerintahan yang masih terbatas di banyak daerah. Membangun sistem RSD nasional yang fungsional di seluruh wilayah Indonesia tentu membutuhkan investasi yang signifikan.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> International Law Commission, "Draft Articles on Responsibility of States for *Internationally wrongful acts*, with Commentaries," in Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-Third Session, UN Doc. A/56/10 (2001), 90, para. 3.

<sup>30</sup> Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 196–204.

<sup>31</sup> Natasya Fahira, "Analisis Yuridis terhadap Belum Diratifikasinya Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi oleh Indonesia," *Gloria Justitia* 1, no. 1 (2021): 15,

- c. Hambatan ketiga adalah tekanan demografis dan ketegangan sosial yang nyata di wilayah-wilayah yang menjadi lokasi kedatangan dan penampungan pengungsi Rohingya, terutama di Aceh dan Sumatera Utara. Insiden penolakan masyarakat di Deli Serdang pada Oktober 2024, ketika sejumlah warga menolak kehadiran 146 pengungsi Rohingya, mencerminkan tegangan sosial yang tidak dapat diabaikan begitu saja dalam perumusan kebijakan.<sup>32</sup>
- d. Hambatan keempat adalah adanya persepsi ketidakadilan dalam pembagian tanggung jawab penanganan pengungsi. Sebagai negara transit dan tujuan, Indonesia harus menanggung berbagai dampak sosial akibat kehadiran pengungsi Rohingya, sementara negara-negara maju yang memiliki kapasitas ekonomi dan sumber daya yang lebih besar sering kali tidak menanggung tanggung jawab yang sebanding.<sup>33</sup> Kondisi ini menunjukkan bahwa pembagian tanggung jawab dalam sistem perlindungan pengungsi internasional masih belum berjalan secara adil dan efektif.

Namun demikian, status Indonesia sebagai negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951 justru dapat mengurangi kekuatan posisinya dalam memperjuangkan pembagian tanggung jawab internasional yang lebih adil. Negara-negara yang telah menjadi pihak Konvensi 1951 umumnya memiliki dasar yang lebih kuat untuk meminta dukungan, kerja sama, dan bantuan dari komunitas internasional dalam menangani pengungsi. Sebaliknya, Indonesia menghadapi keterbatasan dalam mendorong pembagian tanggung jawab yang lebih seimbang serta memperoleh dukungan internasional yang lebih besar dalam penanganan pengungsi Rohingya.

#### **4. Urgensi Ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dalam Mengatasi Kekosongan Hukum Nasional**

Permasalahan utama dalam penanganan pengungsi Rohingya di Indonesia tidak terletak pada ketiadaan kewajiban internasional, melainkan pada belum tersedianya kerangka hukum nasional yang memadai untuk melaksanakan kewajiban tersebut secara efektif. Indonesia telah terikat oleh prinsip *non-refoulement* melalui hukum kebiasaan internasional (*customary international law*), Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT), dan Kovenan Internasional

---

<sup>32</sup> Farida Farhan, "Tolak 146 Pengungsi Rohingya, Warga Deli Serdang: Jangan Kasih Tempat," Kompas.com, 24 Oktober 2024, diakses 14 Juni 2026, <https://medan.kompas.com/read/2024/10/24/214741678/tolak-146-pengungsi-rohingya-warga-deli-serdang-jangan-kasih-tempat>

<sup>33</sup> Human Rights Watch, "Indonesia: Protect Newly Arrived Rohingya Refugees," Human Rights Watch, January 16, 2024, <https://www.hrw.org/news/2024/01/16/indonesia-protect-newly-arrived-rohingya-refugees>

tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR). Namun demikian, implementasi kewajiban tersebut masih bertumpu pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 yang memiliki keterbatasan baik dari segi substansi maupun kedudukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 memang merupakan instrumen hukum domestik yang paling menyeluruh dalam penanganan pengungsi di Indonesia. Akan tetapi, regulasi tersebut pada dasarnya hanya mengatur aspek administratif dan koordinatif, seperti penyelamatan, penampungan, pengawasan, dan pengurusan pengungsi.<sup>34</sup> Perpres tersebut tidak memuat pengaturan yang tegas mengenai larangan *non-refoulement*, tidak membentuk mekanisme penentuan status pengungsi (*Refugee Status Determination*) RSD nasional, tidak memberikan jaminan hak-hak dasar pengungsi secara komprehensif, serta tidak menyediakan mekanisme hukum yang memadai untuk menguji tindakan pemerintah yang berpotensi melanggar hak pengungsi.<sup>35</sup>

Selain itu, kedudukan Perpres sebagai produk hukum eksekutif menyebabkan perlindungan pengungsi di Indonesia masih bersifat rentan. Sebagai peraturan yang berada di bawah undang-undang, Perpres tidak memiliki kekuatan normatif yang sebanding dengan kewajiban internasional Indonesia yang lahir dari instrumen hukum yang telah diratifikasi melalui undang-undang, seperti CAT dan ICCPR. Lebih jauh lagi, Perpres dapat diubah atau dicabut sewaktu-waktu oleh pemerintah tanpa melalui proses legislasi bersama DPR. Kondisi tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum karena keberlangsungan sistem perlindungan pengungsi bergantung pada kebijakan pemerintah yang sedang berkuasa, sementara kewajiban *non-refoulement* merupakan kewajiban yang bersifat permanen dan tetap mengikat terlepas dari perubahan politik domestik.<sup>36</sup>

Hasil analisis pada pembahasan sebelumnya menunjukkan bahwa berbagai kelemahan tersebut telah menimbulkan kesenjangan antara kewajiban internasional Indonesia dan praktik pelaksanaannya di lapangan. Ketergantungan pada UNHCR dalam pelaksanaan *Refugee Status Determination*, tidak adanya larangan *non-refoulement* yang eksplisit dalam hukum nasional, terbatasnya perlindungan hak-hak pengungsi, serta terjadinya praktik *push-back* terhadap pengungsi Rohingya menunjukkan bahwa sistem yang ada belum mampu

---

<sup>34</sup> Sarina Riyadi, "Analisis Penanganan Pengungsi di Indonesia dan Negara-Negara Non Pihak dalam Menjaga Stabilitas Keamanan Nasional," *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, no. 6 (2025): 5.

<sup>35</sup> Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 145.

<sup>36</sup> International Law Commission, "Draft Articles on Responsibility of States for *Internationally wrongful acts*, with Commentaries," in *Yearbook of the International Law Commission* 2001, vol. II, Part Two (New York: United Nations, 2007), art. 32.

memberikan perlindungan yang sesuai dengan standar hukum internasional. Dengan kata lain, permasalahan yang dihadapi Indonesia bukan semata-mata persoalan implementasi, melainkan juga persoalan desain hukum yang belum mampu mengakomodasi kewajiban internasional secara utuh.

Dalam konteks tersebut, ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 menjadi langkah yang paling komprehensif untuk mengatasi kekosongan hukum nasional. Ratifikasi tidak hanya memperkuat dasar hukum perlindungan pengungsi, tetapi juga menyediakan standar yang jelas mengenai definisi pengungsi, prosedur perlindungan, hak dan kewajiban pengungsi, serta tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan internasional. Melalui ratifikasi, Indonesia memperoleh landasan hukum yang lebih kuat untuk membangun sistem suaka nasional yang terintegrasi dan tidak lagi bergantung sepenuhnya pada mekanisme yang dijalankan oleh UNHCR.<sup>37</sup>

Ratifikasi juga penting dalam perspektif tanggung jawab negara berdasarkan hukum internasional. Sebagaimana telah dianalisis dalam pembahasan mengenai ARSIWA 2001, praktik *push-back* terhadap pengungsi Rohingya berpotensi memenuhi unsur *internationally wrongful act* karena melibatkan tindakan negara yang tidak sesuai dengan kewajiban internasional yang berlaku. Dalam situasi demikian, hukum internasional tidak hanya menuntut penghentian pelanggaran, tetapi juga mewajibkan negara untuk mengambil langkah-langkah yang dapat mencegah terulangnya pelanggaran serupa di masa mendatang. Salah satu bentuk pencegahan yang paling efektif adalah pembentukan kerangka hukum nasional yang jelas, stabil, dan dapat diterapkan secara konsisten oleh seluruh aparat negara.<sup>38</sup>

Dari sudut pandang praktis, ratifikasi Konvensi 1951 juga memberikan sejumlah manfaat bagi Indonesia. Pertama, ratifikasi akan menciptakan kepastian hukum bagi aparat pemerintah dalam menangani pengungsi sehingga mengurangi perbedaan penafsiran dan praktik di lapangan. Kedua, ratifikasi dapat memperkuat posisi Indonesia dalam mendorong mekanisme *burden-sharing* internasional karena Indonesia memiliki legitimasi yang lebih kuat untuk meminta dukungan teknis, finansial, maupun program *resettlement* dari komunitas internasional.<sup>39</sup> Ketiga, ratifikasi dapat meningkatkan kredibilitas Indonesia

---

<sup>37</sup> Rahman, "Prinsip *Non-refoulement* dalam Penanganan Pengungsi Rohingya oleh Indonesia sebagai Negara Bukan Peserta Konvensi Pengungsi 1951," 93.

<sup>38</sup> International Law Commission, *Commentary on the Draft Articles on Responsibility of States for Internationally wrongful acts*, UN Doc. A/56/10 (2001), 90, para. 3.

<sup>39</sup> Malahayati, *Konsep Burden Sharing dalam Menangani Pengungsi di Indonesia dan Malaysia* (Lhokseumawe: Unimal Press, 2019), 90–95.

sebagai negara yang menghormati hak asasi manusia dan menjunjung tinggi komitmen internasionalnya. Keempat, ratifikasi dapat menjadi dasar pembentukan sistem perlindungan pengungsi yang lebih terencana sehingga mampu mengurangi ketidakpastian hukum yang selama ini menjadi salah satu penyebab munculnya ketegangan sosial di masyarakat.

Selain persoalan dalam sistem hukum nasional, keterbatasan mekanisme perlindungan di tingkat regional juga menjadi alasan pentingnya penguatan komitmen hukum Indonesia melalui ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951. Dalam kajian *regionalism in refugee law*, mekanisme perlindungan pengungsi di tingkat kawasan sering kali memiliki pendekatan yang berbeda dengan sistem perlindungan internasional yang dibangun melalui Konvensi 1951. Di kawasan Asia Tenggara, kerja sama mengenai pengungsi lebih banyak dilakukan melalui mekanisme seperti Bali Process yang berfokus pada pencegahan perdagangan manusia, penyelundupan migran, pengawasan perbatasan, dan pengelolaan arus migrasi.<sup>40</sup>

Namun, pendekatan tersebut sering mendapat kritik karena lebih menekankan aspek keamanan *securitization approach* dibandingkan perlindungan terhadap hak-hak pengungsi. Dalam pendekatan ini, pengungsi sering dipandang sebagai persoalan pengendalian migrasi dan keamanan negara, bukan sebagai individu yang memiliki hak untuk memperoleh perlindungan internasional.<sup>41</sup> Akibatnya, mekanisme regional seperti Bali Process belum dapat menggantikan peran aturan perlindungan yang mengikat secara hukum sebagaimana diatur dalam Konvensi Pengungsi 1951, terutama mengenai prinsip *non-refoulement*, prosedur penentuan status pengungsi, dan pemenuhan hak dasar pengungsi.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kerja sama regional tetap memiliki peran penting, tetapi tidak cukup apabila dijadikan satu-satunya dasar dalam menangani pengungsi. Indonesia tetap membutuhkan instrumen hukum nasional yang lebih kuat dan sesuai dengan standar internasional agar penanganan pengungsi tidak hanya berfokus pada pengawasan wilayah dan keamanan negara, tetapi juga mampu menjamin kewajiban perlindungan terhadap pengungsi sesuai dengan prinsip hak asasi manusia.

Meskipun demikian, apabila ratifikasi Konvensi 1951 belum dapat diwujudkan dalam waktu dekat karena pertimbangan politik maupun kebijakan nasional, maka langkah minimum yang perlu ditempuh adalah pembentukan undang-undang khusus mengenai

---

<sup>40</sup> The Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, "Ad Hoc Group Senior Officials' Meeting Co-Chairs' Statement," Adelaide, Australia, 2023.

<sup>41</sup> Muhammad Rafli Fahriza Nasution dan Rabiah Z. Harahap, "Reassessing UNHCR's Role in Rohingya Resettlement: A *Jus Cogens* Perspective on *Non-refoulement*," *Al-Risalah: Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum* 26, no. 1 (2026): 44-46.

pengungsi. Undang-undang tersebut setidaknya harus memuat larangan *non-refoulement* yang tegas dan dapat ditegakkan melalui mekanisme peradilan, pembentukan sistem RSD nasional yang independen, pengaturan hak dan kewajiban pengungsi secara jelas, serta mekanisme pengawasan dan upaya hukum yang efektif terhadap tindakan pemerintah. Langkah tersebut diperlukan untuk mengurangi kesenjangan antara kewajiban internasional Indonesia dan instrumen hukum nasional yang saat ini masih terbatas.<sup>42</sup>

Dengan demikian, pentingnya ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 bagi Indonesia tidak hanya didasarkan pada pertimbangan kemanusiaan, tetapi juga pada kebutuhan hukum yang nyata untuk mengatasi kekosongan regulasi nasional dalam perlindungan pengungsi. Ratifikasi merupakan solusi yang paling komprehensif untuk memperkuat implementasi prinsip *non-refoulement*, memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak yang terlibat, mengurangi ketergantungan pada UNHCR, serta memastikan bahwa kewajiban internasional Indonesia dapat dilaksanakan secara efektif dan berkelanjutan. Oleh karena itu, ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dapat dipandang sebagai langkah yang relevan dan strategis dalam mendukung perlindungan pengungsi Rohingya sekaligus memperkuat kesesuaian antara hukum nasional Indonesia dan kewajiban hukum internasional yang mengikatnya.

#### D. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Prinsip *Non-refoulement* dalam Penanganan Pengungsi Rohingya oleh Indonesia sebagai Negara Bukan Peserta Konvensi Pengungsi 1951 dapat disimpulkan bahwa :

1. Penerapan Hukum Domestik Indonesia dalam Menangani Pengungsi Rohingya.

Penerapan hukum domestik Indonesia dalam menangani pengungsi Rohingya belum memenuhi standar hukum internasional yang berlaku. Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 sebagai satu-satunya instrumen yang tersedia bersifat prosedural-administratif tidak memuat larangan *refoulement* secara eksplisit, tidak menyediakan mekanisme penilaian individual, dan tidak memiliki *legal standing* yang setara dengan undang-undang ratifikasi CAT dan ICCPR yang berkedudukan lebih tinggi dalam hierarki norma domestik. Kondisi ini menciptakan kekosongan hukum (*leemten in het recht*) yang mengakibatkan *legal uncertainty* bagi aparat di lapangan, yang beroperasi berdasarkan instruksi komando sektoral dan peraturan daerah setempat tanpa panduan *non-refoulement* apapun, sementara seluruh fungsi perlindungan substantif dilimpahkan kepada UNHCR yang tidak memiliki kewenangan

---

<sup>42</sup> Cifebrima Suyastri, Mohammad Thoriq Bahri, dan Marhadi Marhadi, "Legal Gap in Refugee Protection in Non-Signatory Countries: An Evidence from Indonesia" (2023), 5.

memaksa. Akibatnya, praktik *push-back* November–Desember 2023 memenuhi dua *unsur internationally wrongful act* berdasarkan ARSIWA 2001, attribution terpenuhi karena tindakan organ negara diatribusikan kepada Indonesia, dan breach terpenuhi karena melanggar secara kumulatif CIL *non-refoulement*, CAT Pasal 3, dan ICCPR Pasal 7. Berdasarkan ARSIWA Pasal 14 ayat (2), kondisi ini merupakan *continuing wrongful act* yang menimbulkan kewajiban *cessation, non-repetition, dan reparation* yang tidak dapat ditunda.

## 2. Faktor yang Mendasari Pentingnya Ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 bagi Indonesia.

Ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 bukan sekadar pilihan kebijakan politis, melainkan merupakan keharusan yuridis (*legal imperative*) yang dituntut langsung oleh hukum internasional yang berlaku. Empat faktor yang substantif mendasari urgensi ini seperti kepastian hukum untuk menutup *legal obscurity* yang ada, efektivitas perlindungan melalui sistem RSD nasional yang *independen dan akuntabel*, akses *burden-sharing* internasional yang lebih kuat, serta pemenuhan kewajiban *non-repetisi* berdasarkan ARSIWA Pasal 30(b) sebagai jaminan permanen atas *internationally wrongful acts* yang telah terjadi. Selama Indonesia masih mengandalkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 yang bersifat administratif dan belum menyediakan perlindungan hukum yang memadai terhadap prinsip *non-refoulement*, terdapat risiko berlanjutnya kondisi yang tidak sepenuhnya selaras dengan kewajiban internasional Indonesia. Keadaan tersebut berpotensi menimbulkan tanggung jawab internasional apabila terbukti mengakibatkan pelanggaran yang berlangsung secara terus-menerus. Oleh karena itu, Indonesia membutuhkan peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih kuat dari Perpres minimal setingkat undang-undang yang secara langsung memuat larangan *non-refoulement*, mekanisme RSD nasional, dan jaminan hak substantif pengungsi dengan ratifikasi Konvensi 1951 sebagai langkah paling komprehensif dan definitif untuk menjawab kebutuhan tersebut.

## Saran

Beberapa saran yang dapat diajukan adalah sebagai berikut:

### 1. Penerapan Hukum Domestik Indonesia dalam Menangani Pengungsi Rohingya.

Pemerintah Indonesia perlu menghentikan praktik penolakan atau pengusiran kembali (*push-back*) terhadap kapal yang membawa pengungsi Rohingya. Setiap pengungsi yang tiba harus terlebih dahulu mendapatkan pemeriksaan dan penilaian secara individual untuk mengetahui apakah mereka berisiko mengalami penyiksaan, penganiayaan, atau ancaman serius jika dikembalikan ke negara asalnya. Kewajiban ini sejalan dengan Pasal 3 *Convention Against Torture* (CAT) dan Pasal 7 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR)

yang telah mengikat Indonesia. Selain itu, pemerintah bersama DPR perlu membentuk undang-undang khusus mengenai pengungsi yang memiliki kedudukan hukum lebih kuat daripada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016. Undang-undang tersebut perlu mengatur secara tegas larangan refoulement, mekanisme penentuan status pengungsi oleh pemerintah Indonesia, standar perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar pengungsi, serta mekanisme keberatan atau banding yang independen. Langkah ini penting untuk mencegah terulangnya pelanggaran kewajiban internasional Indonesia di masa mendatang.

## 2. Faktor yang Mendasari Pentingnya Ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 bagi Indonesia.

Pemerintah Indonesia hendaknya segera menempuh proses ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 untuk mengatasi kekosongan hukum dalam perlindungan pengungsi. Selama ini, penanganan pengungsi di Indonesia masih sangat bergantung pada UNHCR, terutama dalam penentuan status pengungsi dan pemberian perlindungan internasional. Kondisi ini menunjukkan bahwa Indonesia belum memiliki sistem perlindungan pengungsi nasional yang komprehensif. Melalui ratifikasi, Indonesia akan memiliki dasar hukum yang lebih kuat untuk membangun mekanisme nasional dalam menangani pengungsi sesuai standar internasional. Ratifikasi juga penting sebagai upaya mencegah terulangnya pelanggaran kewajiban internasional (*internationally wrongful acts*), sebagaimana kewajiban non-repetition yang diatur dalam ARSIWA Pasal 30(b). Selain itu, Indonesia perlu mendorong reformasi Bali Process yang lebih berorientasi pada perlindungan hak asasi manusia serta meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai perbedaan antara pengungsi, pencari suaka, dan migran ekonomi.

## E. DAFTAR PUSTAKA

- Allain, Jean. "The Jus Cogens Nature of Non-refoulement." *International Journal of Refugee Law* 13, no. 4 (2001): 533–558.
- Anghie, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Astinasih, Kadek Widi, Dewa Gede Sudika Mangku, dan Ni Putu Rai Yuliantini. "Tinjauan Yuridis Kasus Pelanggaran HAM dalam Hukum Internasional Dikaji Berdasarkan Perspektif Prinsip Non-refoulement (Studi Kasus Pengusiran Pengungsi Uyghur oleh Pemerintah Thailand ke Tiongkok)." *Case Law: Journal of Law* 7, no. 2 (2026).
- Aulia, Amartya Dinda. Implementasi Penanganan Pencari Suaka Berstatus Final Rejected di Kota Pekanbaru Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang

- Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Skripsi. Universitas Lancang Kuning, 2023.
- Convention Relating to the Status of Refugees. Adopted July 28, 1951. Entered into force April 22, 1954. 189 U.N.T.S. 137.
- Crawford, James. *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Datu, Moh. Azwar Andi, Zamroni Abdussamad, dan Mellisa Towadi. "Legal Implications of Indonesia's Obligations in Addressing Rohingya Refugees." *Jurnal Meta-Yuridis* 9, no. 1 (2026): 45–59.
- Dewana, Rizvan, dan I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja. "Peran Hukum Internasional dalam Menangani Krisis Pengungsi Rohingya di Aceh." *Kertha Wicara: Journal Ilmu Hukum* 14, no. 8 (2025): 429–444.
- Farhan, Farida. "Tolak 146 Pengungsi Rohingya, Warga Deli Serdang: Jangan Kasih Tempat." *Kompas.com*. 24 Oktober 2024.
- Fitzpatrick, Joan. "Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime." *American Journal of International Law* 94, no. 2 (2000): 279–306.
- Human Rights Watch. "Indonesia: Protect Newly Arrived Rohingya Refugees." January 16, 2024.
- International Law Commission. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries*. UN Doc. A/56/10. 2001.
- Island of Palmas Case (Netherlands v. United States). Award of 4 April 1928. *Reports of International Arbitral Awards*, Vol. II.
- Kipgen, Nehginpao. *The Rohingya Crisis: A Moral, Ethnographic, and Policy Assessment*. New Delhi: Oxford University Press, 2020.
- Kneebone, Susan. "The Bali Process and Global Refugee Policy in the Asia-Pacific Region." *Journal of Refugee Studies* 27, no. 4 (2014): 596–618.
- Krasner, Stephen D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.
- Malahayati. *Konsep Burden Sharing dalam Menangani Pengungsi di Indonesia dan Malaysia*. Lhokseumawe: Unimal Press, 2019.
- Mangku, Dewa Gede Sudika. "Perlindungan Hukum terhadap Pengungsi Rohingya di Indonesia dalam Perspektif Hukum Internasional."
- Mardiyanto. "Problematika Hukum Internasional dalam Kebijakan Deportasi Pengungsi Rohingya di Indonesia: Analisis Kritis Prinsip Non-refoulement." *J CEKI: Jurnal Cendekia*

Ilmiah 3, no. 6 (2024).

Missbach, Antje. *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia*. Singapore: ISEAS Publishing, 2015.

Nasution, Muhammad Rafli Fahriza, dan Rabiah Z. Harahap. "Reassessing UNHCR's Role in Rohingya Resettlement: A Jus Cogens Perspective on Non-refoulement." *Al-Risalah: Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum* 26, no. 1 (2026): 44–46.

Pitaloka, Diva, dkk. "Pengusiran Pengungsi Rohingya di Aceh: Tinjauan Hukum Internasional dan Tantangan Hak Asasi Manusia." *Journal Kompilasi Hukum* 9, no. 2 (2024): 114–123.

Rahman. "Prinsip Non-refoulement dalam Penanganan Pengungsi Rohingya oleh Indonesia sebagai Negara Bukan Peserta Konvensi Pengungsi 1951."

Rasyid, Moh. Arpat. "Kondisi Aksi Pengungsi dan Pencari Suaka terhadap Implementasi Perpres Nomor 125 Tahun 2016." *Jurnal Ilmiah Ecosystem* 22, no. 2 (2022): 320–334.

Riyadi, Sarina. "Analisis Penanganan Pengungsi di Indonesia dan Negara-Negara Non Pihak dalam Menjaga Stabilitas Keamanan Nasional." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, no. 6 (2025).

Safitri, Dwi Rani. "Peran United Nations High Commissioner for Refugees dalam Penanganan Pengungsi di Indonesia." *Jurnal Hukum Wiraraja* 3, no. 2 (2024).

Sudrajat, Tedi, Baginda Khalid Hidayat Jati, dan Chander Mohan Gupta. "Questioning Indonesia's Role in Addressing Rohingya Refugees: A Legal, Humanitarian, and State Responsibility Perspective." *Volkgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi* 7, no. 1 (2024).

Suyastri, Cifebrima, Mohammad Thoriq Bahri, dan Marhadi. "Legal Gap in Refugee Protection in Non-Signatory Countries: An Evidence from Indonesia." (2023).

The Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime. "Ad Hoc Group Senior Officials' Meeting Co-Chairs' Statement." Adelaide, 2023.

United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 20: Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights. E/C.12/GC/20. 2009.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Emergency Update: Rohingya Boat Arrivals as of 22 January 2024*. Jakarta, 2024.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Fact Sheet Indonesia: February 2025*. Jakarta, 2025.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Position on Returns to Myanmar*. Geneva, 2023.

- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum-Seekers. Geneva, 2012.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. General Assembly Resolution 428(V). 1950.
- United Nations Human Rights Council. Report of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar. A/HRC/39/64. 27 August 2018.
- Wagiman. Hukum Pengungsi Internasional. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.