

## **Konsultasi Publik Mengenai Penyusunan Qanun Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri “Urgensi Raqan Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri Di Aceh”**

Faisal<sup>1</sup>, Hidayat<sup>2</sup>, Dahlan A. Rahman<sup>3</sup>, M. Ya'kub Aiyub Kadir<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Fakultas Hukum, Universitas Malikussaleh, Jln. Jawa, Kampus Bukit Indah, Muara Satu, Kota Lhokseumawe, 24355, Indonesia, faisal@unimal.ac.id

<sup>2</sup> Fakultas Hukum, Universitas Malikussaleh, Jln. Jawa, Kampus Bukit Indah, Muara Satu, Kota Lhokseumawe, 24355, Indonesia, hidayat@unimal.ac.id

<sup>3</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Malikussaleh, Jln. Sumatera, Kampus Bukit Indah, Muara Satu, Kota Lhokseumawe, 24355, Indonesia, dahlan.arahman@unimal.ac.id

<sup>4</sup> Fakultas Hukum, Universitas Syiah Kuala, Jln. Putroe Phang, Darussalam, Indonesia, m.yakub.akadir@unsyiah.ac.id

✉ Corresponding Author: [faisal@unimal.ac.id](mailto:faisal@unimal.ac.id) | Phone: +62 813-6017-2004

---

### **Abstrak**

Salah satu bentuk kedatangan orang asing ke Indonesia adalah pengungsi. Pengungsi adalah orang asing yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang disebabkan karena ketakutan akan terjadinya persekusi dari negara asalnya dengan alasan ras, suku, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu, dan pendapat politik yang berbeda serta tidak menginginkan perlindungan dari negara asalnya dan/atau telah mendapatkan status pencari suaka atau status pengungsi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia. Pengungsi merupakan bentuk datangnya orang asing yang mempunyai ciri berbeda dengan perpindahan penduduk, sehingga berpengaruh terhadap mekanisme perlindungan yang diterapkan. Realitas sosial saat ini, masyarakat Aceh dihadapkan dengan kedatangan pengungsi dari luar negeri. Yayasan geutanyoe mencatat kedatangan pengungsi Rohingya ke Aceh sejak Tahun 2009-2022 sebanyak 17 kali, yaitu Tahun 2009-2021 sebanyak 15 kali dan Tahun 2022 ada dua kali. Kedatangan pengungsi tersebut sebagai bagian dari tamu yang diperlakukan secara kemanusiaan dan adat setempat. Pemulia jame merupakan suatu tradisi yang melekat bagi masyarakat Aceh tanpa membedakan suku, bangsa yang harus dilayani secara baik dan sesuai dengan syari'at Islam. Perlindungan terhadap pengungsi pada dasarnya merupakan tanggung jawab setiap negara. Masalah pemberian perlindungan kepada pengungsi atau pencari suaka telah menjadi masalah internasional, namun sampai saat ini Aceh belum mempunyai peraturan khusus mengenai penanganan pengungsi dari luar negeri yang masuk ke dalam wilayah Aceh. Hal ini menjadi masalah karena Aceh salah satu tujuan yang didatangi pengungsi luar negeri sehingga tentunya perlu mendorong Pemerintah Aceh untuk membuat suatu peraturan pemerintah atau Qanun khusus untuk menangani pengungsi yang masuk kedalam wilayah Aceh.

**Kata kunci:** Urgensi peraturan; pengungsi; Raqan pengungsi luar negeri; pemerintah Aceh

---

### **Pendahuluan**

Undang-undang mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan (Manan, 1992) mengatakan setiap masyarakat selalu mempunyai "*rechtsidee*" yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Karena itu, perundang-undangan dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan perundang-undangan yang bersangkutan dalam kenyataan.

Pengungsi dan pencari suaka telah menjadi salah satu isu yang paling banyak mendapat perhatian baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Salah satu faktor adanya pengungsi disebabkan karena keadaan yang memburuk dalam ranah politik, ekonomi, dan sosial suatu negara tersebut sehingga memaksa masyarakatnya untuk pergi meninggalkan negara tersebut dan mencari tempat berlindung yang lebih aman di negara lain, dengan ingin mencari perlindungan serta menyelamatkan diri mereka dari bahaya yang mengancam fisik. Fakta menunjukkan bahwa jutaan anak-anak, pria dan wanita telah menderita akibat eksploitasi konflik etnis agama atau perang saudara.

Secara umum pengertian pengungsi dapat dilihat dalam ketentuan Pasal I A (2) Konvensi 1951, sebagai berikut: "*As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is out-side the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it*"

Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, menjabarkan definisi pengungsi sebagai "seseorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan

kelompok sosial tertentu dan keanggotaan partai politik tertentu, berada diluar Negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari Negara tersebut.”

Pembahasan pengungsi, tidak akan lepas dari HAM, hal tersebut beralasan karena pengungsi merupakan manusia yang sangat rentan terhadap perlakuan yang tidak manusiawi baik di negara asal maupun di negara penerima. Kepergian pengungsi ke negara lain dikarenakan keadaan yang sangat terpaksa dan dimungkinkan tidak mempunyai dokumen. Perlakuan yang sering terjadi adalah penyiksaan, perkosaan, diskriminasi, dipulangkan secara paksa (*refoulement*). Hal ini menjelaskan bahwa ancaman atas hak asasi memaksa orang untuk menyeberang ke negara lain untuk mencari perlindungan. Oleh karena itu, perlindungan hak asasi manusia di negara asal sangatlah penting untuk mencegah terjadinya gelombang pengungsi. Apabila kondisi negara asal telah berubah maka pengungsi dapat kembali lagi ke negara asal atau membangun komunitas mereka sendiri untuk menikmati hak asasi mereka.

Indonesia memiliki pengalaman menangani lebih dari 120.000 (seratus dua puluh ribu) orang pengungsi manusia perahu asal Vietnam pada tahun 1979-1996. Para pengungsi ini merupakan titipan dari beberapa negara tetangga untuk diproses status pengungsinya sebelum dikirim ke negara ketiga atau dipulangkan ke negara asalnya. Mereka ditempatkan di Pulau Galang, Provinsi Kepulauan Riau dalam 140 (seratus empat puluh) barak. Bekerja sama dengan UNHCR dan badan khusus PBB lainnya, seluruh pengungsi tersebut akhirnya selesai direpatriasi pada tanggal 30 Juni 1996. Pengalaman tersebut ternyata belum cukup bagi Indonesia untuk menangani masalah pengungsi dan pencari suaka yang jumlahnya terus meningkat saat ini. Akibatnya, tidak saja dirasakan oleh para pengungsi yang berada dalam situasi ketidakpastian akan masa depannya, tapi juga dirasakan oleh Pemerintah Indonesia pada besarnya potensi ancaman dan gangguan keamanan, ketertiban dan kedaulatan Indonesia (suwardi, 2004).

Dengan Indonesia belum menyetujui Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967, serta belum memiliki sistem penentuan status pengungsi, oleh sebab itu pemerintah memberikan kewenangan kepada UNHCR untuk menjalankan mandate perlindungan pengungsi dan untuk menangani permasalahan pengungsi di Indonesia. Pada akhir tahun 2016, Presiden Republik Indonesia Ir. H. Joko Widodo menandatangani Peraturan Presiden Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Peraturan Presiden tersebut memuat definisi-definisi utama dan mengatur tentang deteksi, penampungan, serta perlindungan pencari suaka dan pengungsi. Berbagai ketentuan yang ada dalam Peraturan Presiden diperkirakan akan segera diterapkan. Hal ini akan membuat Pemerintah Indonesia dan UNHCR bekerja lebih erat, termasuk di bidang registrasi gabungan untuk pencari suaka.

UNHCR, dalam menjalankan mandatnya, bekerja sama dengan pemerintah sesuai dengan perjanjian dan persetujuan dengan negara yang bersangkutan. Selain itu juga mereka bekerja sama dengan organisasi-organisasi lainnya seperti *International for Migration (IOM)* sebagai lembaga kedua yang diberikan izin untuk bertanggung jawab dalam memberi bantuan sehari-hari, meliputi sandang pangan dan kesehatan. Pencari suaka dan pengungsi menjadi tanggung jawab IOM sampai mereka ditempatkan di negara ketiga.

IOM pertama kali hadir di Indonesia pada tahun 1979, dan pada tahun 1991 Pemerintah Indonesia mendapat status sebagai Pengamat di IOM. Pada tahun 2000, IOM dan Pemerintah Negara Indonesia menandatangani perjanjian kerjasama dalam memerangi penyelundupan manusia di Indonesia. Data yang diperoleh dari IOM in Indonesia (2014) mengenai bantuan dan kerjasama teknis IOM pada tahun 2013 dilakukan berdasarkan hal-hal berikut : (Nst, 2017)

1. Pengidentifikasi jenis bantuan teknis yang dibutuhkan oleh Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan penanganan migrasi;
2. Memberikan pelatihan yang komprehensif, yang dirancang untuk meningkatkan keterampilan yang diperlukan dalam memerangi penyelundupan manusia dan hak-hak para pengungsi;
3. Memfasilitasi upaya kerjasama regional dalam memerangi penyelundupan manusia, antar Negara-negara asal, transit dan tujuan.

UNHCR menjadi fasilitator setiap pencari suaka yang berasal dari Myanmar di Indonesia. UNHCR juga memiliki tugas untuk mendata dan memberikan status pengungsi kepada setiap pencari suaka dan memberikan solusi permanen kepada setiap pengungsi untuk memperoleh hak mereka sebagai warga negara di negara ketiga. Selain itu UNHCR juga menjalin kerjasama dengan pemerintah Indonesia dan IOM untuk memfasilitasi para pengungsi baik berupa bantuan makanan, pakaian, dan tempat tinggal.

Pemerintah Indonesia melalui Direktorat Jenderal Imigrasi rupanya mengeluarkan instruksi Nomor IMI-1489.UM.08.05 tentang Penanganan Imigran Ilegal pasal 5 ayat (1), menyatakan bahwa “orang-orang yang mencari suaka atau berstatus pengungsi harus dirujuk ke UNHCR untuk mengikuti proses penentuan status sebagai pengungsi, dan bahwa status dan kehadiran orang asing yang memegang ‘*attention letter*’ atau kartu identitas yang dikeluarkan oleh UNHCR sebagai pencari suaka, pengungsi, atau orang yang dilayani oleh UNHCR harus dihormati”. Untuk menyokong kebutuhan hidup dasar para pengungsi, Pemerintah Indonesia.

Berada diantara negara-negara penerima pencari suaka dan pengungsi dalam jumlah besar seperti Malaysia, Thailand dan Australia, secara berkelanjutan Indonesia terkena dampak dari pergerakan populasi tercampur (*mixed population movements*). Setelah penurunan jumlah di akhir tahun 1990-an, jumlah kedatangan pencari suaka ke Indonesia kembali meningkat di tahun 2000, 2001 dan 2002. Meskipun jumlah kedatangan kemudian menurun lagi pada tahun 2003 – 2008, tren kedatangan kembali meningkat di tahun 2009. Di tahun 2015 dan seterusnya hingga tahun 2020, kedatangan per-tahun kembali menurun. Hingga akhir Desember 2020, jumlah pengungsi kumulatif di Indonesia tercatat sebesar 13,745 orang dari 50 negara dan lebih dari setengah populasi tersebut datang dari Afghanistan (UNHCR, 2022).

Perlindungan yang diberikan UNHCR, dimulai dengan memastikan bahwa pengungsi dan pencari suaka terlindung dari *refoulement* (yakni perlindungan dari pemulangan kembali secara paksa ke tempat asal mereka di mana hidup atau kebebasan mereka terancam bahaya atau penganiayaan). Perlindungan pengungsi lebih jauh mencakup proses verifikasi identitas pencari suaka dan pengungsi agar mereka dapat terdaftar dan dokumentasi individual dapat

dikeluarkan.

Pencari suaka yang telah terdaftar kemudian dapat mengajukan permohonan status pengungsi melalui prosedur penilaian yang mendalam oleh UNHCR, yang disebut sebagai Penentuan Status Pengungsi atau *Refugee Status Determination* (RSD). Prosedur ini memberikan kesempatan kepada para pencari suaka secara individual untuk diinterview dalam bahasa ibu mereka oleh seorang staf RSD dan dibantu oleh seorang penerjemah ahli, yang akan menilai keabsahan permintaan perlindungan yang diajukan. Selanjutnya pencari suaka akan diberikan keputusan, apakah status pengungsi diberikan atau tidak kepadanya, beserta dengan alasannya. Apabila permintaan untuk perlindungan ditolak, prosedur dalam RSD memberlakukan satu kesempatan untuk pengajuan ulang (banding).

Bagi mereka yang mendapatkan status pengungsi, UNHCR akan mencari satu dari tiga solusi komprehensif. Secara tradisional, solusi yang memungkinkan terdiri dari penempatan di negara ketiga, pemulangan sukarela (apabila konflik di daerah asal sudah berakhir) atau integrasi lokal di negara pemberi suaka. Namun, dalam krisis pengungsi global saat ini, dengan setidaknya 79.5 juta orang di seluruh dunia melakukan perpindahan terpaksa, UNHCR bekerja untuk mencari serangkaian solusi lain, termasuk cara-cara sementara bagaimana pengungsi dapat memperoleh kesempatan untuk menjadi mandiri hingga solusi jangka panjang yang sesuai ditemukan; dan solusi pelengkap seperti beasiswa universitas dan kemungkinan penyatuan keluarga yang difasilitasi Negara. Pencarian sebuah solusi jangka panjang yang layak bagi setiap pengungsi merupakan sebuah proses yang melibatkan berbagai pertimbangan mengenai situasi dan kondisi individu serta keluarga. Solusi yang dicari adalah solusi yang sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing pengungsi.

Adapun beberapa jenis kelompok yang dianggap membutuhkan perlindungan UNHCR dan Konvensi 1951 serta Protokol 1967, yaitu: (Aldi, 2019)

- a. Pengungsi, adalah seseorang yang berada di luar Negara asalnya atau tempatnya tinggal dan tidak bias atau tidak mau kembali ke Negara asal yang dikarenakan oleh:
  1. Ketakutan yang beralasan akan persekusi terhadap salah satu dari alasan yang tercantum dalam Konvensi 1951;
  2. Ancaman yang serius dan tanpa pandang bulu terhadap hidupnya, keselamatannya fisik atau kebebasannya yang diakibatkan kekerasan yang meluas atau kejadian-kejadian yang sangat mengganggu ketertiban umum.
- b. Pencari Suaka, pencari suaka adalah seseorang yang mencari perlindungan internasional sebagai individu atau secara berkelompok. Di negara dengan prosedur individu, pencari suaka adalah seseorang yang permohonannya belum diputuskan oleh negara di mana orang tersebut mengajukan permohonannya. Setiap permohonan suaka belum tentu dikabulkan sebagai pengungsi, tetapi setiap pengungsi awalnya adalah seorang pencari suaka.
- c. Migran, walau pengungsi sering disalahartikan dengan migran biasa, secara prinsip, perbedaannya sangat sederhana. Pengungsi tidak memilih untuk meninggalkan negaranya, namun terpaksa melakukannya karena takut akan persekusi. Sebaliknya, seorang migran mendapat perlindungan dari Negara asalnya, tapi memutuskan untuk meninggalkan negaranya atas keinginan diri sendiri, untuk memperbaiki keadaan ekonomi atau karena hubungan keluarga.
- d. Orang-orang yang kembali pulang (*returnees*), yaitu para pengungsi atau pengungsi di dalam negerinya sendiri yang kembali ke negara atau daerah asalnya secara spontan atau dengan pengaturan. Adalah penting bahwa mereka dapat kembali secara sukarela dengan aman dan bermartabat ke keadaan fisik, hukum dan materi yang aman;
- e. Orang tanpa kewarganegaraan (*stateless persons*), adalah seseorang yang tidak dianggap sebagai warga Negara oleh Negara manapun dalam pelaksanaan hukum Negara tersebut. Rumusan ini dianggap sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional, oleh karena itu rumusan ini menjadi batu pijakan untuk mengidentifikasi dan merespon masalah-masalah keadaan tanpa kewarganegaraan. Rumusan ini juga terdapat dalam pasal Konvensi 1954 tentang status tanpa kewarganegaraan. Pasal 15 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menegaskan "setiap orang mempunyai hak atas kewarganegaraannya", melalui kata-kata ini maka seharusnya setiap individu di dunia ini memiliki ikatan kewarganegaraan dengan suatu Negara. Karena, tidak adanya kewarganegaraan dapat membahayakan, dan bahkan dalam beberapa kasus dapat menghancurkan hidup orang-orang yang bersangkutan.
- f. Pengungsi internal (*internally displaced persons/IDPs*), adalah orang-orang yang terpaksa melarikan diri dari tempat tinggalnya karena konflik bersenjata, kerusuhan domestik, pelanggaran hak asasi manusia yang terus menerus, bencana alam atau bencana buatan manusia dan yang masih berada di wilayah negaranya sendiri. UNHCR hanya berkepentingan kepada IDPs dalam keadaan khusus.

Di Aceh sendiri kedatangan pengungsi Rohingya yaitu pada pertengahan bulan Mei 2015 dimana para nelayan di Aceh melihat perahu yang berisikan pengungsi rohingya terkantung-kantung di tengah laut hingga akhirnya nelayan tersebut membawa mereka ke daratan (Untoro, 2014). Penanganan pengungsi dari luar negeri di Aceh memiliki filosofi yang selaras dengan karakteristik kehidupan masyarakat Aceh yang menjunjung tinggi nilai-nilai syari'ah, karena kehidupan adat istiadat masyarakat Aceh tidak bisa dilepaskan dengan syari'ah sehingga harus selalu menyesuaikan dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam ketentuan syara' terutama yang bersumber dari fiqh-fiqh (pendapat Imam Mazhab). Nilai-nilai syari'ah dengan adat istiadat diibaratkan seperti "*lage zat ngoen sifeut*", yakni menyatu seperti zat dan sifat. Karakteristik kehidupan masyarakat Aceh tersebut seperti tidak diperbolehkan menolak atau bersikap buruk pada tamu, sebab dalam Islam mengajarkan hubungan baik tidak saja dengan Allah, tetapi juga dengan sesama manusia. Namun dalam menerima pengungsi harus ada urgensi khusus agar tidak terjadi penolakan tanggungjawab oleh pemerintah dan hak-hak pengungsi juga lebih diperhatikan.

## Metode Pelaksanaan

Kegiatan ini dilakukan dengan konsultasi publik untuk mencari solusi terbaik dalam memecahkan permasalahan pengungsi luar negeri, konsultasi ini dilakukan oleh yayasan Geutanyoe yang menghadirkan beberapa narasumber dan

para peserta. Kegiatan ini ditujukan untuk pemerintah Aceh agar melahirkan Qanun Khusus tentang Pengungsi.

## Hasil dan Pembahasan

Penanganan pengungsi berbeda antara pengungsi internasional dengan pengungsi nasional. Dalam hal ini perlu dipertegas kualifikasi pengungsi internasional. Hal tersebut penting dilakukan karena antara pengungsi internasional dengan pengungsi nasional berbeda perlindungan dan penanganannya. Memahami politik luar negeri selalu berkaitan terhadap dua aspek yaitu aspek eksternal dan internal suatu negara yang membentuk kebijakan suatu negara untuk dapat mengatur hubungan antara satu dengan yang lainnya di dalam lingkup dunia internasional. Kebijakan luar negeri yang dimiliki Indonesia menganut politik bebas aktif dimana politik bebas aktif ini lahir ketika Indonesia menjadi negara yang merdeka ketika itu dunia sedang berada dengan kondisi sistem dunia yang bipolar.

ketika tahun 2015 Pemerintah Indonesia pernah menolak arus pengungsi yang masuk ke Indonesia disebabkan faktor tidak adanya peraturan *lex specialis* di dalam peraturan keimigrasian Indonesia secara khusus terkait pencari suaka dan pengungsi. Namun hal ini menjadi hal yang bertentangan dengan Surat Edaran yang pernah dikeluarkan oleh Direktur Jendral Imigrasi yang menyatakan bahwa (Rosmawati, 2015):

- a. Secara Umum melakukan penolakan terhadap orang asing yang datang memasuki wilayah Indonesia, yang tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- b. Apabila terdapat orang asing yang menyatakan keinginan untuk mencari suaka pada saat tiba di Indonesia, agar tidak dikenakan tindakan keimigrasian berupa penempatan ke wilayah negara yang mengancam kehidupan dan kebebasannya.
- c. Apabila diantara orang asing dimaksud diyakini terdapat indikasi sebagai pencari suaka atau pengungsi, agar Saudara menghubungi organisasi internasional masalah pengungsian atau *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) untuk penentuan statusnya.

Indonesia menjadi salah satu tujuan para WNA untuk mengungsi, Konvensi Tahun 1951 menyebutkan 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 ketakutannya tersebut tidak mau memanfaatkan perlindungan negaranya (Yulianto, 2020).

Provinsi Aceh dan Kota Medan kerap menjadi lokasi awal kedatangan para pengungsi Rohingya, untuk kemudian mereka direlokasi ke berbagai wilayah di Indonesia, termasuk Makassar dan Jabodetabek. kebijakan penanganan pengungsi Rohingya didasari pada diskresi pimpinan instansi di lingkungan pemerintahan terkait, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pelibatan elemen masyarakat sipil dalam penanganan pengungsi Rohingya hanya terlihat signifikan di wilayah Aceh, berbeda dengan wilayah Medan, Makassar. Sejak kedatangan awal para pengungsi Rohingya, masyarakat sekitar yang umumnya berprofesi sebagai nelayan di Aceh telah menunjukkan kepeduliannya terhadap para pengungsidi berbagai kegiatan ekonomi, baik membantu menjaga toko atau rumah makan, bertani, maupun mencari ikan.

Terdapat tiga poin penting yang harus di perhatikan oleh suatu negara dalam melindungi pengungsi internasional menurut Karen Jacobsen yaitu: (Kusuma, 2012)

- a. Meningkatnya tuntutan pada birokrasi negara untuk mengelola populasi dan kebanyakan lembaga lemahnya negara dalam memberikan bantuan;
- b. Meningkatnya tuntutan pada aparat negara untuk mengontrol dan mengelola sumber daya;
- c. Tuntutan meningkat pada aparat keamanan negara untuk mengontrol perbatasan dan ancaman keamanan yang ditimbulkan oleh masuknya pengungsi.

Rohingya mengungsi ke beberapa negara karena terjadinya konflik berkepanjangan akibat dari permasalahan perbedaan suku dan agama, mayoritas penduduk di negara bagian Rakhine yang beragama Buddha, sedangkan Muslim Rohingya adalah etnis minoritas yang beragama Muslim. Banyak etnis Rohingya yang ditolak keberadaannya dan sampai saat ini juga etnis ini tidak diberikan kewarganegaraan oleh pemerintahnya sendiri.

Adapun peran globalisasi dalam hubungan internasional memunculkan pola baru dimana negara tidak lagi sebagai aktor utama namun juga ditandai dengan semakin menguatnya peran aktor non-negara dan berbagai macam organisasi internasional lainnya dalam menangani setiap permasalahan yang ada. Adapun peran globalisasi dalam hubungan internasional memunculkan pola baru dimana negara tidak lagi sebagai aktor utama namun juga ditandai dengan semakin menguatnya peran aktor non-negara dan berbagai macam organisasi internasional lainnya dalam menangani setiap permasalahan yang ada.

Indonesia telah memiliki kebijakan-kebijakan dalam penanganan imigran yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Ada pula kebijakan selektif (*selective policy*) yang diterapkan di mana kebijakan ini menjunjung tinggi nilai hak asasi manusia, diatur masuknya orang asing yang memperoleh izin tinggal ke dalam wilayah Indonesia, demikian pula bagi orang asing yang memperoleh izin tinggal di wilayah Indonesia harus sesuai dengan maksud dan tujuannya berada di Indonesia. Pemerintah Republik Indonesia menerapkan Kebijakan Selektif (*selective policy*). Esensi dari kebijakan ini merupakan landasan utama dari setiap peraturan keimigrasian bagi Orang Asing, yaitu hanya orang asing yang bermanfaat dan tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum yang diperbolehkan masuk dan berada di wilayah Indonesia.

Meskipun demikian, Indonesia tetap menerapkan prinsip-prinsip yang telah diatur dan tetap menjaga stabilitas keamanan manusia sebagaimana yang tercantum pada Pasal 3 Ayat 1-3 dalam UU Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 yang berbunyi: (1) Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta

dikaruniai akal dan hati murni untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan. (2) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum. (3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi. Pemerintah Republik Indonesia menerapkan Kebijakan Selektif (*selective policy*).

Dalam kasus pengungsi Rohingya Myanmar yang terdampar di Aceh, terdapat pola penanganan yang tergolong unik, yaitu adanya kolaborasi keterlibatan negara, UNHCR, IOM dan masyarakat lokal untuk membantu para pengungsi. Jadi formasi penanganan yang muncul dalam kasus pengungsi Rohingya Myanmar di Aceh adalah keterlibatan penuh Pemerintah Indonesia-UNHCR serta masyarakat lokal Aceh. Jika digambarkan maka keterlibatan ketiga pihak ini menjadi segi tiga kerjasama dalam membantu pengungsi Rohingya di Aceh. Fungsi dan perannya juga berbeda-beda antara satu dengan yang lainnya. Negara dalam hal ini pemerintah Indonesia menjalankan fungsi regulasinya berdasarkan hukum nasional yang berlaku. Indonesia juga mencoba membawa masalah pengungsi ini ke ranah ASEAN karena Indonesia menyadari bahwa persoalan pengungsi ini berkaitan dengan negara-negara ASEAN lainnya seperti Myanmar, Malaysia dan Thailand. Kemudian berkoordinasi secara intens dengan organisasi-organisasi internasional yang direpresentasikan oleh UNHCR dan IOM. Kemudian Indonesia juga membantu UNHCR memfasilitasi tempat-tempat penampungan yang dibutuhkan oleh para pengungsi di sejumlah lokasi di daerah Aceh (Zulkarnain, 2019).

Disisi lain, pihak masyarakat lokal di sekitar lokasi penampungan para pengungsi juga telah memberikan partisipasinya bagi terciptanya perasaan bahagia bagi para pengungsi. Hampir dapat dipastikan bahwa kehadiran para pengungsi di tengah-tengah masyarakat sangat diterima oleh masyarakat lokal. Tidak jarang masyarakat lokal bahkan mengajak para pengungsi terinternalisasi dalam kehidupan masyarakat serta kehidupan keluarga di sekitar lokasi penampungan. Kebutuhan hidup sehari-hari para pengungsi dapat teratasi dengan bantuan masyarakat lokal dan bantuan para agen sosial UNHCR. Beberapa kepala keluarga dan masyarakat di sekitar lokasi penampungan para pengungsi bahkan aktif mengusulkan agar anak-anak para pengungsi diangkat sebagai bagian dari keluarganya, tetapi karena terbentur dengan aturan-aturan tentang pengungsi, maka praktek ini belum sepenuhnya terealisasi dengan baik. Pihak pemerintah setempat juga melarang integrasi yang demikian ini karena para pengungsi masih menjalani proses penempatan ke negara asal.

Keterlibatan Indonesia, UNHCR, serta masyarakat lokal Aceh dalam menangani pengungsi Rohingya Myanmar yang terdampar di Aceh pada tahun 2015 yang lalu merupakan pilihan-pilihan cara yang sifatnya jangka pendek dalam menangani penderitaan-penderitaan yang dialami para pengungsi. Keterlibatan sejumlah pihak ini sesungguhnya dapat dilihat dari perspektif Responsibility Sharing in the Refugee Context. Secara umum prinsip pembagian tanggungjawab bersama terhadap pengungsi ini berkenaan dengan perlindungan, bantuan, dan solusi yang mungkin menawarkan harapan untuk masa depan para pengungsi.

Kolaborasi penanganan yang dilakukan oleh ketiga unsur ini menghasilkan sebuah out put atau keluaran yang membuat pengungsi Rohingya teratasi atau tertangani. Ukuran tertangani dalam konteks penanganan pengungsi Rohingya yang terdampar di Aceh tahun 2015 adalah menyangkut pada aspek *norms, sociopsycological, dan socio-political*. Jika dirumuskan secara keseluruhan target penanganan terhadap pengungsi, maka disebut tertangani secara total bila pengungsi yang bersangkutan memenuhi harapan-harapannya. Kolaborasi penanganan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia, UNHCR dan Masyarakat Lokal Aceh terhadap pengungsi Rohingya yang terdampar di Aceh tahun 2015, telah berhasil dilakukan. Setidaknya pengungsi Rohingya merasa diperhatikan dan dipelihara (*cared and maintained*), merasa aman (*safety*), merasa terlindungi (*protected*), merasa dimanusiakan (*humanized*) merasa pulih kesehatannya (*healthy*), merasa bahagia (*happinies*) dan merasa yakin akan ditempatkan di negara yang mau menerimanya (*resettled*).

Penanganan pengungsi yang dilakukan dengan sedemikian rupa dengan bantuan para pihak namun hal tersenut belum didukung dengan adanya qanun sehingga belum berjalan dengan maksimal. Di Aceh belum ada Qanun khusus untuk penanganan pengungsi, sehingga para pengungsi terbelengkalai dan kurang dapat respon dari pemerintah, jika masyarakat bertanya bagaimana solusi untuk para pengungsi, pemerintah saling melempar tanggung jawab. Dalam hal ini sangat diperlukannya regulasi khusus untuk para pengungsi agar mendapatkan perlindungan yang baik.

Adanya kekosongan hukum karena belum ada aturan yang mengatur para pengungsi dan pencari suaka dalam hukum positif di Indonesia telah melemahkan koordinasi antar instansi di lapangan. Bahkan banyak kasus Pemda merasa keberatan menerima tambahan beban dengan masuknya orang asing (pengungsi) di wilayah. Perbedaan tajam antara kultur daerah dan pengungsi sangat potensial menimbulkan konflik sosial. Selain itu seandainya terjadi proses asimilasi antara pengungsi dengan warga setempat justru menimbulkan beban baru karena anak-anak yang ada akibat asimilasi tersebut tidak dibawa serta saat repatriasi atau *resettlement* (Krustiyati, 2012). MoU Helsinki tidak ada menyebutkan hal khusus terkait penanganan pengungsi, tentunya hal ini membuat pemerintah Aceh belum dapat melakukan upaya yang maksimal untuk mengambil sikap mengenai pengungsi yang memasuki wilayah Aceh karena belum adanya regulasi yang jelas, Aceh memiliki hak berinteraksi dengan negara luar. Keterkaitan MoU dan UUPA terdapat pada kebebasan pemerintah aceh untuk melakukan kerja sama dengan laur negeri serta bebas menjalankan ke pemerintahannya. pendidikan bagi masyarakat Rohingya.

Sebelumnya ada 3 pilihan yang bisa diambil oleh pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi Rohingya, sesuai dengan peran yang dapat dilakukan oleh UNHCR dalam pelaksanaan mandat tugasnya, yaitu:

- a. Pertama, yaitu mengembalikan para pengungsi tersebut ke Myanmar;
- b. Kedua, tetap menampung para pengungsi tersebut di Indonesia;
- c. Ketiga, memindahkan mereka ke negara lain.

Namun, 3 pilihan ini juga memiliki pengaruh terhadap pengungsi Rohingya ini, karena: (Anggrainy, 2014).

- a. Pilihan pertama yaitu mengembalikan para pengungsi ke Myanmar Hal ini dapat dikatakan tidak mungkin karena

pemerintah Myanmar sendiri tidak mengakui mereka sebagai warga negara Myanmar. Oleh pemerintah Myanmar, mereka dikatakan warga Negara Bangladesh. Selain itu, alasan mereka meninggalkan Myanmar adalah karena kekerasan yang dilakukan junta militer Myanmar terhadap mereka, sehingga jika mereka dikembalikan lagi ke Myanmar, maka yang terjadi adalah penderitaan yang berkepanjangan dan bisa saja mereka akan kembali mengungsi dan mencari perlindungan di negara lain.

- b. Pilihan kedua yaitu tetap menampung para pengungsi Pilihan yang satu ini juga tidak mudah dilakukan karena dikhawatirkan para pengungsi tidak bisa membaaur dengan warga sekitar dan nantinya akan menimbulkan masalah.
- c. Pilihan ketiga dengan memindahkan mereka ke negara lain, berarti harus melalui proses yang panjang dan memakan waktu yang cukup lama.

Terkait dengan realitas tersebut, maka pembentukan peraturan (Qanun) yang akan diterapkan di Aceh haruslah mengedepankan realitas sosiologis masyarakatnya baik nilai, norma dan pelbagai bagian dari kearifan lokal yang hidup ditengah-tengah masyarakat. Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan dalam rangka pelaksanaan *Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki* 15 Agustus 2005 antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), serta implementasi poin 1.1.2, 1.2.2 dan 1.4.2 MoU Helsinki, menegaskan komitmen untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua. hukum dapat memberikan dan menjamin keadilan, kepastian hukum, ketertiban dan kesejahteraan dan sebagainya.

Hukum yang dibuat harus didasari oleh nilai-nilai yang baik maupun buruk dalam hubungan dengan masyarakat agar pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjamin nilai dan tujuan hukum tercapai. Rancangan Qanun diharapkan dapat memberikan perlindungan terhadap pengungsi, mampu memberikan kontribusi untuk kemanusiaan, memberikan regulasi yang tepat untuk kepentingan pengungsi agar hak-hak pengungsi dapat terlaksanakan sebagaimana nilai-nilai filosofi yang dianut suatu negara, bagi Indonesia nilai-nilai tersebut termaktub dalam Pancasila dan pembukaan UUD 1945 yang menjadi latar belakang pembentukan undang-undang maupun peraturan daerah. Unsur filosofis diartikan sebagai pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Cita-cita filosofis yang terkandung dalam perundang-undangan itu hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan itu sendiri. Artinya, jangan sampai cita-cita filosofis yang terkandung di dalam perundang-undangan tersebut justru mencerminkan falsafah kehidupan bangsa lain yang tidak cocok dengan cita-cita filosofis bangsa sendiri.



Gambar 1. Narasumber sedang menyampaikan materi

Penyampaian materi oleh narasumber mengenai Penyusunan Qanun tentang Pencegahan Pengungsi dari Luar Negeri, untuk menangani pengungsi yang datang ke Aceh karena Aceh belum memiliki aturan khusus untuk menangani pengungsi sehingga Qanun ini sangat di perlukan karena Indonesia merupakan negara yang menjaga kedamaian dunia seperti yang di amanatkan pada UUD 1945 dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM).



Gambar 1. Para Peserta sedang mendengarkan paparan dari narasumber

Antusias peserta konsultasi publik Penyusunan Penyusunan Qanun tentang Pencegahan Pengungsi dari Luar Negeri, nantinya setelah mendengarkan pemaparan para pemateri peserta dapat mengajukan tanggapan berupa pertanyaan, kritik dan saran untuk menyempurnakan rancangan qanun sesuai dengan tujuan di buatnya qanun.



Gambar 3. Foto Bersama pemateri dan peserta Konsultasi Publik Penyusunan Qanun tentang Pencegahan PEngungsi dari Luar Negeri.

## Kesimpulan

Hukum Pengungsi Internasional sebagai cabang baru di dalam disiplin hukum internasional sangat dirasakan urgensinya, terlebih untuk Indonesia sebagai negara transit bagi para pengungsi dan pencari suaka. Oleh karena itu butuh pengaturan khusus terkait tentang perlindungan, penanganan dan penanggulangan pengungsi bagi Indonesia sebagai negara transit yang belum meratifikasi Konvensi 1957 dan Protokol 1967. Namun langkah pemerintah terhadap pengungsi yang ada di Indonesia khususnya Aceh, dinilai cukup progress dalam menyiapkan instrument hukum dengan standar negara berkembang yang menjadi negara transit. Indonesia sebagai negara berdaulat tetjanap memiliki hak untuk menentukan seseorang bisa atau tidak memperoleh suaka di Indonesia, namun demikian Indonesia tetap harus memperhatikan hak dasar yang melekat pada diri masing-masing manusia. Oleh sebab itu diperlukan peran pemerintah daerah dan kabupaten dalam penanganan pengungsi dari luar negeri di Aceh, tatacara penanganan pengungsi di tempat penampungan sementara, adanya perlindungan pengungsi selama berada di Aceh dengan kearifan local, perlu adanya Rumah Detensi Imigrasi sebagai tempat penampungan sementara dibutuhkan di Aceh, Panglima laot perlu legalitas dan penguatan hukum dalam penanganan pengungsi luar negeri. Dengan demikian raqan penanganan pengungsi dari luar negeri di Aceh salah satu solusi dalam penyelesaian masalah dalam jangka panjang.

## Ucapan Terima Kasih

Tim mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang sudah berpartisipasi khususnya Yayasan Geutanyoe, UNHCR dan Pemerintah Kota Lhokseumawe dan pihak lainnya dalam menyukseskan kegiatan Konsultasi Publik Mengenai Penyusunan Qanun Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri dengan tema pemateri adalah Urgensi Raqan Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri Di Aceh, yang dilaksanakan Hotel Diana, Kota Lhokseumawe-Lhokseumawe, 08 Juni 2022.

## Referensi

- Aldi, A. F. (2019). Status Pengungsi di Negara yang bukan Peserta Konvensi 1951 dan Prokol 1967 dan Implikasinya Terhadap Republik Indonesia. *UMSU Research Repository*, <http://repository.umsu.ac.id/handle/123456789/2920>.
- Anggrainy, V. S. (2014). Perlindungan Pengungsi Lintas Batas Negara di Indonesia Menurut Hukum Internasional. *Lex Et Societatis*, 2(1). DOI: <https://doi.org/10.35796/les.v2i1.3977>.
- Krustiyati, J. (2012). Kebijakan Penangan PEngungsi di Indonesia: Kajian dari Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. *Law Review*, 12(2), 171-192. <http://repository.ubaya.ac.id/id/eprint/3344>.
- Kusuma, A. T. (2012). Perlindungan Hak Asasi Manusia Pengungsi Internasional. *Yustisia Jurnal Hukum*, 1(2). DOI: <https://doi.org/10.20961/yustisia.v1i2.10642>.
- Manan, B. (1992). *Dasar-Dasar Perundang-undangan indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.
- Nst, E. (2017). Peranan Internasional Organization For Migration (IOM) dalam Menangani Permasalahan Refugees (Pengungsi) Rohingya di Indonesia. *Power In International Relation*, 2(1). DOI: <http://dx.doi.org/10.22303/pir.2.1.2017.70-81>.
- Rosmawati. (2015). Perllindungan Terhadap Pengungsi/Pencari Suaka. *KANUN Jurnal Ilmu Hukum*, 17(3), 457-476.
- Suwardi. (2004). Aspek Hukum Masalah Pengungsi Internasional. *Indonesian J.Int'lL*, 2(23). <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/indjil2&div=6&id=&page=>.
- UNHCR. (2022). *UNHCR di Indonesia* . indonesia: <https://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia>.
- Untoro, Y. I. (2014). Peran ASEAN dalam Penanganan Pengungsi Pencari Suaka yang ada di Indonesia. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(19). <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/article/view/12035> .
- Yulianto, R. A. (2020). Integrasi Prinsip Non-Refoulement dengan Prinsip Jus Cogens pada Kebijakan Penanganan Pengungsi di indonesia. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 14(3), hlm. 494. <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.v14.493-516>.
- Zulkarnain, Y. M. (2019). Dimensi Penanganan dalam Kasus Pengungsi Internasional: Teori dan Praktik. *Populis: Jurnal Sosial dan Humaniora*, 4(1) 1-14. DOI: <http://dx.doi.org/10.47313/pjsh.v4i1.592>.