

PENERAPAN PRINSIP NON-REFOULEMENT DALAM KASUS PENGUNGSI ROHINGYA DI MALAYSIA

Oleh: Fajdrina Raudatul Jannah
Pembimbing: Dr. Mohammad Saeri, M.Hum

Jurusan Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Riau

Kampus Bina Widya, Jl. H.R. Soebrantas Km 12,5 Simp. Baru, Pekanbaru 28293
Telp/Fax. 0761-63277

ABSTRAK

Krisis kemanusiaan yang menimpa etnis Rohingya sejak tahun 2017 telah mendorong eksodus besar-besaran ke berbagai negara di Asia Tenggara, termasuk Malaysia. Meskipun Malaysia bukan negara pihak Konvensi Pengungsi 1951 maupun Protokol 1967, negara ini tetap menjadi tujuan utama pengungsi karena faktor geografis, budaya, dan ekonomi. Ketidakterikatan Malaysia terhadap rezim hukum pengungsi internasional menimbulkan pertanyaan penting: sejauh mana prinsip *non-refoulement* diterapkan dalam praktik, dan bagaimana Malaysia mempertimbangkan prinsip tersebut dalam menghadapi arus pengungsi Rohingya? Penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan tersebut dengan menelaah dinamika kebijakan dan tindakan negara dalam periode 2017–2022.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis. Data diperoleh melalui studi kepustakaan dari berbagai sumber primer dan sekunder, termasuk laporan UNHCR, dokumen resmi pemerintah Malaysia, serta literatur akademik dan pemberitaan media internasional. Kerangka teori yang digunakan adalah *absolute state sovereignty approach* dari Guy S. Goodwin-Gill, yang menjelaskan bagaimana negara mengedepankan kontrol penuh atas wilayah dan kebijakannya dalam konteks migrasi dan pengungsi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Malaysia menerapkan prinsip *non-refoulement* secara de facto, antara lain melalui moratorium deportasi, kerja sama dengan UNHCR, dan penyediaan akses terbatas terhadap layanan dasar. Namun, penerapan ini bersifat tidak konsisten dan sangat bergantung pada kebijakan administratif yang bersifat situasional. Tanpa kerangka hukum nasional yang mengatur secara tegas, serta minimnya koordinasi dan skema *burden-sharing* di tingkat ASEAN, perlindungan terhadap pengungsi Rohingya di Malaysia masih rentan dan tidak berkelanjutan.

Kata Kunci: *Non-Refoulement*, Pengungsi, Rohingya, Malaysia

ABSTRACT

The humanitarian crisis affecting the Rohingya ethnic group since 2017 has triggered a massive exodus to Southeast Asian countries, including Malaysia. Although Malaysia is not a party to the 1951 Refugee Convention or its 1967 Protocol, it remains a major destination due to geographic proximity, cultural affinity, and economic factors. Malaysia's non-accession to the international refugee legal regime raises a key question: to

what extent is the principle of non-refoulement implemented in practice, and how does Malaysia weigh this principle when responding to the arrival of Rohingya refugees? This research aims to explore these issues by examining the country's policy dynamics between 2017 and 2022.

This study employs a qualitative method with a descriptive-analytical approach. Data were collected through literature review from various primary and secondary sources, including UNHCR reports, official Malaysian government documents, academic literature, and international media coverage. The theoretical framework is based on Guy S. Goodwin-Gill's absolute state sovereignty approach, which explains how states maintain full control over their borders and migration policies.

The findings indicate that Malaysia implements the non-refoulement principle de facto, including through deportation moratoria, cooperation with UNHCR, and limited access to basic services. However, such implementation remains inconsistent and largely dependent on situational administrative policies. In the absence of a clear domestic refugee law and amid limited coordination or burden-sharing at the ASEAN level, protection for Rohingya refugees in Malaysia remains fragile and unsustainable.

Keywords: Non-Refoulement, Refugees, Rohingya, Malaysia

PENDAHULUAN

Krisis pengungsi Rohingya merupakan fenomena kemanusiaan yang kompleks yang tidak hanya berdampak pada wilayah asal, tetapi juga pada negara-negara tujuan seperti Malaysia. Sejak meletusnya kekerasan sistemik terhadap etnis Rohingya di Negara Bagian Rakhine, Myanmar, pada Agustus 2017, ratusan ribu warga Rohingya terpaksa mengungsi ke negara-negara tetangga di Asia Tenggara¹. Malaysia, yang secara geografis dekat dan memiliki kedekatan budaya dan agama, menjadi salah satu negara tujuan utama pengungsi. Namun, posisi Malaysia sebagai negara non-pihak terhadap Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 memunculkan tantangan tersendiri dalam konteks perlindungan hukum dan kebijakan terhadap pengungsi tersebut.

Dalam praktiknya, Malaysia tetap menunjukkan kepedulian kemanusiaan melalui berbagai kebijakan administratif, seperti moratorium deportasi dan kerja sama dengan UNHCR². Namun, tidak adanya kerangka hukum nasional yang secara eksplisit mengakui status pengungsi menyebabkan implementasi prinsip non-refoulement—yang melarang pengembalian paksa pengungsi ke negara asal yang berbahaya—tidak selalu konsisten⁵. Situasi ini memunculkan pertanyaan mengenai komitmen Malaysia terhadap prinsip-prinsip perlindungan internasional dan sejauh mana prinsip non-refoulement diterapkan secara substantif dalam kebijakan domestik.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk

¹ UNHCR, 'Refugee Data Finder' (UNHCR - The UN Refugee Agency, 2024).

² Syarifuddin Syarifuddin, Anang Sugeng Cahyono, and Rival Pahrijal, 'Analisis Kebijakan Negara Indonesia Dalam Penyelesaian Kasus Pengungsi Rohingya Dari Perspektif Masyarakat', *Jurnal Hukum Dan HAM Wara Sains*, 2.12 (2023), 1159–68 <<https://doi.org/10.58812/jhhws.v2i12.870>>.

menganalisis penerapan prinsip non-refoulement terhadap pengungsi Rohingya di Malaysia pada periode 2017–2022. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengevaluasi konsistensi kebijakan Malaysia dalam merespons arus pengungsi di tengah keterbatasan regulasi nasional dan tekanan internasional, serta memberikan rekomendasi kebijakan yang berpihak pada perlindungan hak-hak pengungsi dan penguatan kerja sama regional.

KERANGKA DASAR TEORI

Perspektif Konstruktivisme

Penelitian ini menggunakan perspektif konstruktivisme sebagai landasan untuk memahami perilaku negara dalam merespons krisis pengungsi Rohingya. Perspektif ini menekankan bahwa realitas sosial dibentuk oleh ide, nilai, dan norma yang diyakini aktor internasional, termasuk negara³. Dengan demikian, sikap Malaysia terhadap pengungsi Rohingya tidak hanya ditentukan oleh kepentingan material semata, tetapi juga oleh bagaimana negara tersebut memahami identitas, norma kemanusiaan, dan tekanan internasional.

Konstruktivisme memberikan ruang analisis terhadap bagaimana norma internasional, seperti prinsip non-refoulement, dapat membentuk praktik negara meskipun tanpa ratifikasi hukum internasional formal. Dalam konteks Malaysia, perspektif ini relevan untuk menjelaskan mengapa negara tersebut tetap memberikan perlindungan terbatas kepada pengungsi meskipun tidak menjadi pihak Konvensi Pengungsi 1951. Selain itu, perspektif konstruktivisme

membantu melihat dinamika antara aktor negara dan non-negara seperti UNHCR dan organisasi masyarakat sipil dalam membentuk sikap Malaysia terhadap pengungsi. Interaksi antar aktor ini berperan dalam membentuk pemahaman normatif mengenai kewajiban negara terhadap pengungsi, termasuk dalam hal pemenuhan hak dasar dan penghindaran deportasi paksa.

Pendekatan Kedaulatan Absolut (*the Absolute State Sovereignty Approach*)

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan kedaulatan negara (*state sovereignty approach*) yang menjelaskan bahwa negara memiliki otoritas penuh dalam menentukan siapa yang boleh memasuki atau menetap di dalam wilayahnya⁴. Pendekatan ini penting untuk memahami kebijakan imigrasi dan pengungsi di Malaysia yang cenderung bersifat selektif dan ketat.

Malaysia menekankan prinsip non-intervensi dan kontrol domestik dalam pengambilan kebijakan, termasuk dalam isu pengungsi. Oleh karena itu, pendekatan ini menjelaskan mengapa Malaysia meskipun memberikan akses terbatas kepada pengungsi, tetap menolak untuk mengikat diri secara hukum terhadap kewajiban internasional seperti yang tercantum dalam Konvensi Pengungsi 1951.

Di sisi lain, pendekatan kedaulatan juga memperlihatkan dilema antara kepentingan nasional dan tekanan internasional yang dihadapi Malaysia. Dalam praktiknya, negara sering kali

³ Cecep Zakarias El Bilad, 'Konstruktivisme Hubungan Internasional: Meretas Jalan Damai Perdebatan Antarparadigma', *UNM*, 2008, 1–17.

⁴ Ellen F D Angelo, 'Non-Refoulement : The Search for a Consistent Interpretation of Article 33 Non-Refoulement', *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 42.1 (2021).

berada dalam posisi kompromi antara menunjukkan sikap kemanusiaan dan menjaga stabilitas domestik, terutama dalam konteks politik dan keamanan nasional.

Tingkat Analisis

Penelitian ini menggunakan tingkat analisis negara (state level) untuk menjelaskan bagaimana kebijakan Malaysia terbentuk dan dijalankan terhadap pengungsi Rohingya. Fokus pada negara memungkinkan penelusuran kebijakan formal dan praktik administratif yang diambil pemerintah dalam merespons krisis pengungsi.

Di samping itu, tingkat analisis ini juga memungkinkan evaluasi terhadap dinamika internal Malaysia, termasuk peran lembaga pemerintah, kementerian dalam negeri, dan kerja sama bilateral dengan organisasi internasional seperti UNHCR, dalam menentukan implementasi prinsip non-refoulement⁵.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif dimaksudkan untuk memahami dan menafsirkan sebuah perilaku atau interaksi sosial. Dengan kata lain, penelitian kualitatif bertujuan untuk meningkatkan pemahaman kita mengenai fenomena, aktivitas, ataupun proses sosial. Penelitian kualitatif mempelajari fenomena dan aktor-aktor dalam setting alamiah untuk memahami proses dan fenomena melalui makna yang diberikan pada aktor dan partisipan dalam istilah

mereka sendiri. Menurut Creswell (2009), dalam penelitian kualitatif terdapat berbagai upaya yang dapat dilakukan, mulai dari mengajukan pertanyaan-pertanyaan, menghimpun data dari partisipan, menganalisis data dengan induktif diawali dengan tema-tema yang khusus ke tema-tema yang umum, serta mengartikan makna data. Dalam kasus ini penulis melakukan pencarian analisis informasi serta data dari sumber-sumber yang relevan dengan implementasi prinsip *non-refoulement* terhadap pengungsi Rohingya yang oleh negara-negara kawasan Asia Tenggara pada periode 2017-2022.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Krisis Pengungsi Rohingya di Malaysia

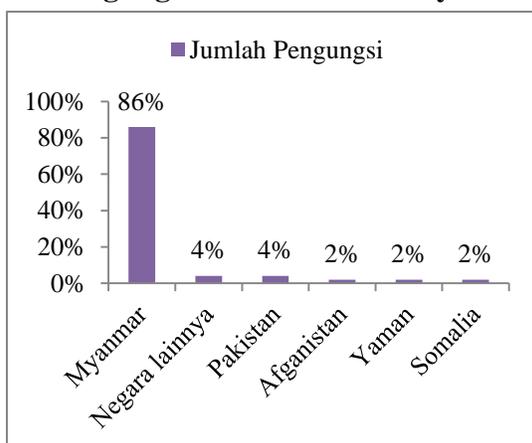
Pengungsi Rohingya mulai tiba di Malaysia sejak tahun 1970-an, bersamaan dengan gelombang pengungsi Kamboja yang melarikan diri dari konflik di Indochina. Motivasi kedatangan mereka ke Malaysia dapat dijelaskan melalui kombinasi faktor pendorong dan penarik. Pada era 1990-an, alasan ekonomi menjadi daya tarik utama, mirip dengan banyak migran lain. Sebagian besar Rohingya yang tiba pada tahun 1980-an melintasi perbatasan Thailand-Malaysia dan Thailand-Myanmar secara ilegal.

Terkhusus pengungsi Rohingya di Malaysia, sejak tahun 2017 hingga 2022 jumlahnya mengalami tren peningkatan yang signifikan. Gelombang kedatangan terbesar terjadi pada tahun 2017, dipicu oleh krisis kemanusiaan di Negara Bagian Rakhine, Myanmar. Pada akhir tahun tersebut, jumlah keseluruhan pengungsi dan pencari suaka di Malaysia mencapai sekitar 152.300 orang, di mana 87

⁵ Charmen Gebhard, 'Level of Analysis in International Relations', *International Journal of Science and Research*, 2022, 268–69.

persennya berasal dari Myanmar, dan 43 persen di antaranya –yaitu 56.975 orang adalah etnis Rohingya. Selain itu, diperkirakan terdapat 30.000 orang tanpa registrasi resmi, termasuk 25.000 pengungsi Rohingya di Semenanjung Malaysia.⁶

Diagram 1. Top 5 Negara Asal Pengungsi Terbesar di Malaysia



Sumber: UNHCR (2022)

Pada tahun-tahun berikutnya, jumlah pengungsi Rohingya di Malaysia terus bertambah. Tahun 2018 mencatat peningkatan cukup tajam dengan total pengungsi pengungsi Rohingya sebesar 82.900.⁷ Pada tahun 2019 angka tersebut naik menjadi 95.110 jiwa. Tahun 2020 jumlah pengungsi Rohingya di Malaysia terus bertambah hingga angka 101,580 orang. Tren peningkatan ini berlanjut hingga tahun 2021 dan 2022, dimana pada masing-masing tahun tersebut

pengungsi Rohingya berjumlah 102.346 dan 105.710 orang.⁸

Stabilitas politik, peluang ekonomi, serta identitas Malaysia sebagai negara mayoritas Muslim menjadi magnet utama bagi komunitas Rohingya. Untuk lebih jelasnya, berdasarkan studi yang diterbitkan dalam *International Journal of Advanced Research* (IJAR) terdapat 5 faktor utama yang menjadi alasan dipilihnya Malaysia sebagai tempat pelarian oleh pengungsi Rohingya, berikut penjelasannya:

a) Kestabilan Politik dan Keamanan di Malaysia

Salah satu faktor penarik kedatangan pengungsi ke suatu negara adalah kestabilan politik di negara tersebut. Untuk mengetahui seberapa stabil suatu negara, salah satu caranya adalah dengan melihat peringkat negara yang berkaitan di *Global Peace Index*. Berdasarkan data dari *Global Peace Index*, sejak tahun 2017 hingga saat ini indeks perdamaian Malaysia termasuk dalam golongan negara-negara dengan status “*more peaceful*”. Peringkat stabilitas Malaysia pun kerap berada jauh di atas negara negara Asia Tenggara lainnya. Terakhir, di tahun 2024 Malaysia berada di urutan ke 12, mengalahkan negara-negara Asia Tenggara seperti

⁶ Ruhanas Harun, ‘The Rohingya Refugees in Malaysia: Issues, Approaches, National Security Implications and Challenges’, *Journal of Public Security and Safety*, 2019, 47–63.

⁷ Global Focus, ‘UNHCR 2018 Year-End Report’, 2019.

⁸ Hui Yin Chuah, ‘Rohingya in Indonesia, Malaysia and Thailand: Refugee Protection, Human Smuggling, and Trafficking’, *Mixed Migration Centre*, June, 2024, 9
<https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2023/06/282_Rohingya-Protection-Asia-1.pdf>.

Indonesia (48), Myanmar (148), Thailand (76), dan Bangladesh (93).⁹

b) Pencarian Sumber Ekonomi

Faktor ekonomi menjadi salah-satu alasan utama bermigrasinya Etnis Rohingya ke Malaysia. Menurut laporan dari Mixed Migration Centre pada tahun 2021, alasan dari sebagian besar pengungsi laki-laki Rohingya pindah ke Malaysia adalah untuk mencari pekerjaan guna menghidupi keluarga mereka yang berada di Malaysia dan Myanmar. Selain itu, perbedaan tingkat upah juga menjadi faktor penarik utama bagi pekerja asing. Laporan dari *Global Wage Report* tahun 2014 yang diterbitkan oleh *International Labour Organization* menunjukkan bahwa Malaysia adalah negara berpendapatan menengah yang menawarkan upah bulanan lebih tinggi dibandingkan dengan sejumlah negara lain di Asia Tenggara, Asia Selatan, dan Pasifik. Posisi Malaysia tersebut menjadi harapan bagi tenaga kerja asing maupun pengungsi yang berusaha mencari penghidupan yang lebih layak.

Dari segi kebijakan, pemerintah Malaysia sebenarnya tidak mengizinkan pengungsi bekerja di sektor formal atau menjalankan bisnis. Hal ini terikat dengan Undang-Undang Imigrasi tahun 1959 Pasal 53 (amandemen 2002) yang mengklasifikasikan pengungsi sebagai imigran ilegal. Namun, atas dasar kemanusiaan pengungsi diizinkan bekerja di sektor informal untuk memperoleh penghasilan yang dapat menopang kehidupan mereka di Malaysia.

c) Kesamaan Agama, Kemiripan Budaya dan Keterbukaan Masyarakat

⁹ IEP (Institute for Economic & Peace), 'Global Peace Index 2024', 2024.

Malaysia

Konstitusi Malaysia menetapkan bahwa Islam adalah agama resmi negara, tetapi agama-agama lain tetap diperbolehkan untuk dipraktikkan secara damai dan harmonis. Berdasarkan informasi dari *2022 Report on International Religious Freedom: Malaysia* yang dikeluarkan oleh Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, hingga pertengahan tahun 2022 total populasi masyarakat Malaysia adalah sekitar 33,9 juta jiwa.¹⁰ Dari angka tersebut 63,5 persen diantaranya adalah penganut Agama Islam.¹¹ Meskipun dimayoritasi oleh masyarakat muslim, Malaysia tetap memberikan kebebasan beragama bagi penganut agama lain. Hal ini tertuang dalam konstitusi federal Malaysia yang berbunyi "setiap orang memiliki hak untuk menganut dan beribadah sesuai agamanya".¹² Hal ini kontras dengan pengalaman masyarakat Rohingya di Myanmar dimana kebebasan beragama dan beribadah ditekan, masjid dan sekolah agama ditutup, serta pembangunan masjid baru dilarang. Lingkungan yang Islami dan kebebasan beragama yang ditawarkan Malaysia menjadi faktor penarik bagi masyarakat Rohingya untuk datang.

Selain faktor religi, informasi mengenai keterbukaan masyarakat Malaysia di awal kedatangan pengungsi Rohingya juga turut menjadi pendorong. Etnis Rohingya yang lebih dulu tiba di Malaysia mengirimkan informasi kepada kerabat dan teman mereka yang masih berada di Bangladesh atau Myanmar

¹⁰ U.S Department of State, 'Malaysia International Religious Freedom Report', 2022.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

bahwa masyarakat Malaysia bersimpati dan sangat terbuka terhadap etnis Rohingya. Fakta bahwa masyarakat Malaysia sering memberi bantuan dan donasi juga menjadi alasan. Masyarakat yang bersimpati kerap membantu pengungsi mencari pekerjaan, mempekerjakan, hingga menyediakan modal investasi untuk bisnis. Lebih jauh lagi, masyarakat Malaysia membantu pengungsi mengatasi kendala birokrasi dari pihak berwenang, seperti membeli barang yang dilarang untuk mereka, misalnya sepeda motor, memfasilitasi akses ke lembaga seperti UNHCR, memberikan bantuan langsung berupa sumbangan tunai dan kebutuhan pokok, serta menawarkan sewa rumah dengan harga yang lebih murah.¹³

Kemiripan budaya juga menjadi salah satu alasan utama yang mendorong pengungsi Rohingya memilih Malaysia sebagai tujuan migrasi. Para pengungsi merasa bahwa kehidupan di Malaysia lebih mudah diterima karena adanya kesamaan budaya dengan masyarakat setempat, seperti dalam bahasa, istilah, nilai-nilai sosial, adat istiadat, serta pakaian tradisional, termasuk songkok, kain pelikat, kurta, dan tudung. Kesamaan ini menciptakan rasa nyaman dan familiar di kalangan pengungsi, sehingga mereka merasa lebih diterima di tengah masyarakat Malaysia.

d) Hubungan Kekkerabatan

Keberadaan anggota keluarga atau kerabat sedarah yang telah lebih dahulu menetap di Malaysia menjadi salah satu

¹³ Caitlin Wake and Tania Cheung, 'Livelihood Strategies of Rohingya Refugees in Malaysia: "We Want to Live in Dignity"', *HPG Humanitarian Policy Group, ODI*, 2016.

faktor signifikan yang mendorong kedatangan pengungsi Rohingya ke negara tersebut. Kerabat yang telah berhasil membangun kehidupan yang lebih baik di Malaysia sering kali menjadi daya tarik bagi keluarga dan teman-temannya untuk bergabung. Dalam banyak kasus, migrasi dimulai oleh kepala keluarga, diikuti oleh anggota keluarga lainnya secara bertahap, hingga tiga generasi dapat bersatu kembali di Malaysia, mencakup kakek-nenek hingga cucu.

e) Peluang Pendidikan yang Lebih Besar

Untuk masalah pendidikan, pengungsi Rohingya di Malaysia menerima bantuan dari UNHCR dan pusat-pusat pembelajaran yang disponsori oleh beragam organisasi non-pemerintah, organisasi berbasis komunitas (*community-based organizations/ CBOs*), serta sekolah-sekolah keagamaan. Berdasarkan data dari UNHCR tahun 2017, terdapat 128 pusat pembelajaran untuk pengungsi di seluruh negeri. Dalam sebuah penelitian yang dilakukan pada tahun 2020, di tahun tersebut jumlah pusat pembelajaran yang beroperasi bertambah menjadi 148. Hal ini berjalan searah dengan besarnya angka kedatangan pengungsi sejak tahun 2017 yang sebagai besarnya adalah pengungsi Rohingya.¹⁴ Banyaknya pusat-pusat pembelajaran untuk pengungsi yang beroperasi di Malaysia, baik yang didirikan oleh

¹⁴ Júlia Palik, 'Education for Rohingya Refugee Children in Malaysia', *Prio Policy Brief*, 02.1 (2020), 1–4
<<https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=12325%0Awww.prio.org%0Ahttps://reliefweb.int/report/malaysia/education-rohingya-refugee-children-malaysia>>.

UNHCR maupun organisasi dan komunitas lainnya, menunjukkan tingginya peluang pendidikan yang dapat diterima pengungsi di Malaysia. Jaminan atas pendidikan inilah yang menjadi salah-satu faktor kedatangan pengungsi Rohingya ke Malaysia.

Prinsip Non-Refoulement dalam Konteks Internasional

Terdapat beberapa penjelasan mengenai sejarah terbentuknya prinsip *non-refoulement* dalam sistem hukum internasional. Tamas Molnar menyatakan bahwa prinsip ini pada awalnya dikenal dalam sejarah hubungan kerja antar pengacara internasional dengan masyarakat internasional.¹⁵ Di sisi lain, Goodwin-Gill menerangkan bahwa prinsip *non-refoulement* berawal dari persetujuan (*agreement*) formal antar penguasa yang melakukan pertukaran untuk pelaku kejahatan *subversive*, pemberontak, atau pengkhianat negara di masa lalu.¹⁶

Praktik internasional semakin mengenal prinsip larangan pemulangan pengungsi setelah Perang Dunia Pertama. Konsep tersebut tercantum dalam *Arrangement, Recommendation No. 7* tahun 1928, yang mana rekomendasi tersebut berbunyi:¹⁷

¹⁵ Tamás Molnár, 'The Principle of *Non-refoulement* under International Law: Its Inception and Evolution in a Nutshell', *Corvinus Journal Of International Affairs (COJOURN)*, 1.1 (2016), 51–61

<<http://ssrn.com/abstract=2807437>>.

¹⁶ Sigit Riyanto, 'The Refoulement Principle and Its Relevance in the International Law System', *Indonesian Journal of International Law*, 2010 <<https://doi.org/10.17304/ijil.vol7.4.243>>.

¹⁷ Malahayati, Amrizal J Prang, and Elidar Sari, *Mengenal Lebih Jauh Prinsip Non-refoulement:*

“that measures for expelling foreigners or for taking such other action against them be avoided or suspended in regard to Russian and Armenian refugees in cases where the person concerned is not in a position to enter a neighbouring country in a regular manner.” (Terjemahan bebas: "Tindakan untuk mengusir orang asing atau mengambil langkah-langkah lain terhadap mereka sebaiknya dihindari atau ditunda, khususnya terhadap pengungsi asal Rusia dan Armenia, apabila orang tersebut tidak memiliki cara yang sah untuk masuk ke negara tetangga").

Pada tahun yang sama, *the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)* memutuskan untuk membentuk Komite *Ad Hoc* dalam rangka persiapan pembentukan konvensi sekaligus rancangannya yang berkaitan dengan status internasional pengungsi dan *stateless person* (orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan).¹⁸ Untuk menyelesaikan rancangan Konvensi tentang Status Pengungsi, Majelis Umum PBB mengadakan sidang yang terlaksana di bulan Desember 1950. Akhirnya setahun setelah sidang tersebut lahirlah Konvensi Pengungsi 1951 yang menjadi standar utama dalam perlindungan

Antara Teori Dan Praktik Di Indonesia, 1st edn (BANDAR Publishing, 2017).

¹⁸ UN Economic and Social Council, 'Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, Status of Refugees and Stateless Persons - Memorandum by the Secretary-General', *UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons*, 1950, p. E/AC.32/2 <<https://www.refworld.org/legal/leghist/ahcrsp/1950/en/4>> [accessed 15 April 2025].

pengungsi. Hingga hari ini Konvensi Pengungsi 1951 telah diratifikasi oleh lebih dari 80% negara di seluruh dunia.¹⁹ Konvensi ini memberikan jaminan perlindungan terhadap mereka yang memenuhi kriteria sebagai pengungsi.

Hal yang tidak kalah krusial lainnya ketika membahas mengenai prinsip *non-refoulement* adalah dikeluarkannya Protokol 1967. Protokol ini memperluas pemberlakuan prinsip *non-refoulement* dalam hal waktu dan lokasi geografis yang diatur dalam Konvensi 1951. Untuk masalah waktu, Protokol 1967 menegaskan bahwa prinsip *non-refoulement* berlaku terhadap semua pengungsi, bukan hanya pengungsi sebelum tanggal 1 Januari 1951.²⁰ Begitu juga dalam hal geografis, tidak ada atasan khusus untuk wilayah tertentu saja. Selain memberikan perlindungan terhadap pengungsi dalam ruang lingkup yang lebih luas, protokol 1967 juga memperluas jangkauan hak pengungsi kepada mereka yang meninggalkan persekusi setelah 1951.

Sebagai bentuk perkembangannya, pada Juli 2001 UNHCR bekerja sama dengan *the Lauterpacht Research Centre for International Law* mengadakan *Expert Roundtable Meeting di University of Cambridge*. *Expert Roundtable* tersebut diikuti oleh 35 peserta yang terdiri dari pakar-pakar dari 15 negara dan

melahirkan beberapa kesimpulan, salah satunya adalah menjadikan prinsip *non-refoulement* sebagai hukum kebiasaan internasional (*customary international law*)²¹.

Dalam penerapannya, prinsip *non-refoulement* memiliki ketentuan mengenai negara seperti apa yang terikat dengan kewajiban di dalamnya (*contracting states*) dan apa saja batas-batas kewajiban yang harus dilaksanakan oleh negara-negara terkait. Adapun *Contracting States* dalam hal ini adalah negara-negara yang menjadi anggota Konvensi 1951 dan Protokol 1967 mengenai Status Pengungsi.²²

Negara yang telah meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 terikat secara hukum untuk memberikan perlindungan terhadap individu yang telah memenuhi kriteria sebagai pengungsi. Ratifikasi ini menandai komitmen negara terhadap sistem perlindungan internasional bagi orang-orang yang melarikan diri dari penganiayaan, konflik bersenjata, atau pelanggaran hak asasi manusia berat. Konvensi dan Protokol tersebut tidak hanya mengatur definisi pengungsi secara hukum internasional, tetapi juga menetapkan standar perlakuan minimum dan prinsip-prinsip dasar yang harus dipatuhi oleh negara pihak.

Salah satu kewajiban paling mendasar dalam Konvensi 1951 adalah larangan terhadap pemulangan paksa atau

¹⁹ James C. Hathaway, 'Refugees and Asylum', *Handbook on Gender in World Politics*, 2016, 179–86 <<https://doi.org/10.4337/9781783470624.00029>>.

²⁰ Paul Weis, 'The Development of Refugee Law', *Michigan Journal of International Law*, 3.1 (1982), 27.

²¹ *Ibid.*

²² Elihu Lauterpacht and Daniel Bethlehem, 'The Scope and Content of the Principle of *Non-refoulement*: Opinion', *Global Consultations on International Protection*, February, 2003, 87–177 <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511493973.008>>.

refoulement. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 33 ayat (1) Konvensi yang melarang negara untuk memulangkan pengungsi ke tempat di mana mereka menghadapi ancaman serius terhadap hidup atau kebebasannya, baik secara langsung maupun tidak langsung. Ini merupakan komponen utama dari perlindungan pengungsi di bawah hukum internasional. Selain larangan *refoulement*, negara pihak juga berkewajiban untuk menjamin pengungsi mendapatkan akses terhadap hak-hak dasar seperti pendidikan (Pasal 22), pekerjaan (Pasal 17), perumahan dan pelayanan publik (Pasal 21), serta bantuan sosial dan layanan kesehatan (Pasal 23–24). Negara juga harus menghindari diskriminasi terhadap pengungsi berdasarkan ras, agama, atau asal negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 Konvensi. Di sisi lain, negara pihak juga memiliki hak untuk mengatur status hukum pengungsi dalam wilayah yurisdiksinya, termasuk hak untuk menolak atau mencabut status pengungsi jika individu tersebut terbukti melakukan kejahatan berat atau membahayakan keamanan nasional, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1F dan Pasal 9 Konvensi.

Protokol 1967 kemudian menghapus batasan temporal dan geografis yang sebelumnya melekat pada Konvensi 1951. Semula, Konvensi hanya berlaku bagi pengungsi yang melarikan diri akibat kejadian sebelum 1 Januari 1951 dan terbatas pada kawasan Eropa. Dengan diratifikasinya Protokol 1967, negara pihak sepakat untuk memberikan perlindungan universal bagi pengungsi tanpa memandang waktu dan lokasi konflik atau penganiayaan yang melatarbelakangi pengungsian tersebut.

Hal ini menjadikan sistem perlindungan pengungsi lebih inklusif dan relevan dengan perkembangan krisis kemanusiaan global.

Sebagai tambahan, negara-negara pihak juga berkewajiban untuk bekerja sama dengan United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), sesuai Pasal 35 Konvensi. Negara diwajibkan memberikan dukungan, termasuk penyediaan data, laporan, dan kerja sama dalam prosedur perlindungan serta penilaian status pengungsi. Kewajiban ini bertujuan untuk memastikan bahwa perlindungan yang diberikan kepada pengungsi sesuai dengan standar internasional dan dapat diawasi secara efektif oleh badan internasional yang berwenang.

Berdasarkan Pasal 33 (1) Konvensi 1951, pihak yang dilindungi oleh prinsip *non-refoulement* adalah pengungsi. Defenisi sekaligus kategori dari pengungsi itu sendiri terdapat dalam pasal 1 (A) (2):²³

“anyone who owing to well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular sosial group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country.”

Berdasarkan Pasal tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa seorang pengungsi adalah individu yang mengalami ketakutan yang beralasan akan persekusi akibat ras, agama, kebangsaan,

²³ *ibid.*

keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu, atau pandangan politiknya. Mereka berada di luar negara asalnya dan tidak dapat, atau karena rasa takut tersebut, enggan untuk meminta perlindungan dari negara yang bersangkutan. Hal ini juga berlaku bagi individu tanpa kewarganegaraan yang, akibat peristiwa yang menyebabkan pengungsian, berada di luar negara tempat tinggal sebelumnya dan tidak dapat atau enggan untuk kembali karena alasan yang sama.

Analisis Penerapan Prinsip *Non-Refoulement* dalam Kebijakan Malaysia terhadap Pengungsi Rohingya

Malaysia bukan pihak pada Konvensi Pengungsi 1951 atau Protokol 1967 sehingga secara formal tidak terikat Pasal 33(1) tentang *non-refoulement*. Namun, Mahkamah Internasional dan literatur akademik menegaskan bahwa *non-refoulement* telah menjadi norma kebiasaan internasional yang wajib ditaati semua negara, termasuk Malaysia. Di samping itu, sebagai negara pihak pada ICCPR, CRC, dan CAT, Malaysia terikat melindungi hak atas hidup dan kebebasan dari penyiksaan yang juga menuntut penghormatan terhadap prinsip *non-refoulement*.

Meskipun demikian, Malaysia belum mengadopsi perundang-undangan pengungsi nasional untuk mengatur status suaka, akses ke layanan dasar, dan mekanisme penentuan status suaka—kondisi yang memperumit implementasi *non-refoulement* di tingkat domestik. Tanpa kerangka hukum yang jelas, aparat imigrasi berwenang menahan dan mendeportasi individu tanpa melalui proses pemeriksaan internasional yang

kredibel, sehingga memicu pelanggaran *non-refoulement* secara sistematis.

Malaysia merespons krisis kemanusiaan yang melanda etnis Rohingya sejak 2017 dengan serangkaian upaya diplomatik dan kemanusiaan, namun pada saat yang sama juga menempuh tindakan yang mengindikasikan pelanggaran prinsip *non-refoulement*. Awalnya, pada 19 Januari 2017 Malaysia menjadi tuan rumah Sesi Luar Biasa Dewan Menteri Luar Negeri OKI untuk membahas penderitaan Muslim Rohingya di Myanmar, yang menghasilkan resolusi mendesak Pemerintah Myanmar membuka akses kemanusiaan tanpa hambatan dan menyelesaikan akar penyebab konflik. Sebulan kemudian, Malaysia meluncurkan misi kemanusiaan “Food Flotilla for Myanmar” yang mengirimkan bantuan pokok ke wilayah Rakhine dan Cox’s Bazar, memperlihatkan komitmen regional terhadap solidaritas kemanusiaan. Pada 1 Maret 2017, proyek percontohan mempekerjakan 300 pengungsi Rohingya pemegang kartu UNHCR di sektor perkebunan dan manufaktur dijalankan untuk memberdayakan ekonomi pengungsi sambil menunggu resettlement. Pernyataan resmi Direktorat Imigrasi pada 11 September 2017 menegaskan Malaysia siap menampung pengungsi Rohingya, meski tetap membedakan antara pencari suaka sejati dan migran ekonomi.

Memasuki 2018, fokus kebijakan Malaysia beralih dari respons darurat ke penguatan kerangka pemikiran dan layanan sosial. Monash University Malaysia menggelar diskusi meja bundar “A Roundtable on the Rohingya in

Malaysia” pada 6 Maret 2018, menciptakan ruang dialog akademik untuk merumuskan solusi kebijakan berkelanjutan. Di lapangan, Médecins Sans Frontières membuka klinik kesehatan primer di Penang pada Oktober 2018, diikuti simposium bersama MERCY Malaysia pada Desember yang merekomendasikan peningkatan akses layanan kesehatan bagi pengungsi. Meskipun demikian, penangkapan sekitar 200 pengungsi di Langkawi pada April 2018 memperlihatkan ketegangan antara niat perlindungan dan penegakan hukum imigrasi.

Tahun 2019 menandai peluncuran Kerangka Kebijakan Luar Negeri Baru oleh Pemerintah Mahathir Mohamad pada 18 September, di mana isu Rohingya ditempatkan sebagai bagian dari komitmen terhadap keadilan global. Namun langkah ini tercoreng oleh penangguhan akses UNHCR ke pusat penahanan imigrasi di Malaysia yang membatasi verifikasi status pengungsi dan berpotensi melanggar prinsip *non-refoulement*. Ketika pandemi COVID-19 merebak, kebijakan Malaysia bergeser semakin restriktif. Pada 16 April 2020 dua kapal pengungsi Rohingya ditolak masuk dengan alasan pencegahan penyebaran virus, sehingga para pengungsi terombang-ambing di laut tanpa alternatif aman. Penangkapan massal di bawah Perintah Kawalan Pergerakan menjelang Mei 2020 semakin memperlihatkan prioritas pemerintah pada keamanan nasional ketimbang perlindungan humaniter.

Restriksi semakin mengeras melalui operasi “Op Benteng” sepanjang Agustus–Desember 2020, yang menyasar kapal-kapal pengungsi dan memperketat

pengawasan perbatasan. Pada 23 Februari 2021 Malaysia mendeportasi 1.086 warga Myanmar—termasuk Rohingya—tanpa verifikasi UNHCR, tindakan yang menuai kecaman HAM internasional karena berpotensi memaksa mereka kembali menghadapi penganiayaan. Pernyataan Perdana Menteri Muhyiddin Yassin pada Juni 2021 bahwa Malaysia tidak lagi mampu menampung pengungsi Rohingya mengokohkan sikap penolakan beban tambahan di tengah tekanan sosial dan ekonomi akibat pandemi. Meskipun organisasi kemanusiaan seperti Doctors of the World, Mercy Malaysia, dan MRA meluncurkan misi layanan kesehatan reproduksi dan dukungan psikososial pada Agustus 2021, aspek penegakan hukum masih mendominasi kebijakan pemerintah.

Memasuki 2022, Malaysia kembali melakukan deportasi berulang—149 orang pada 22 September, 150 pada 6 Oktober, dan 150 lagi pada 20 Oktober—meski ada bukti risiko penyiksaan dan penahanan di Myanmar. Keputusan pengadilan pada 13 Desember 2022 untuk mencabut penangguhan deportasi terhadap 114 warga Myanmar semakin mengukuhkan pola repatriasi paksa meski para pengungsi menghadapi ancaman berat jika dipulangkan. Sepanjang 2017–2022, fluktuasi kebijakan antara retorika kemanusiaan dan tindakan represif menegaskan bahwa tanpa kerangka hukum pengungsi nasional, Malaysia gagal mematuhi kewajiban kebiasaan internasional *non-refoulement* dan melindungi hak dasar pengungsi Rohingya secara konsisten.

SIMPULAN

Sejak gelombang pengungsi Rohingya mengalir ke perairan Malaysia

pada 2017, pemerintah Malaysia berusaha menyeimbangkan kepatuhan terhadap prinsip *non-refoulement*—larangan memulangkan pengungsi ke tempat di mana nyawanya terancam—dengan kebutuhan menjaga kontrol atas perbatasan dan stabilitas dalam negeri. Awalnya, respons Malaysia menitikberatkan pada moratorium deportasi yang bersifat sementara, di mana kapal-kapal penumpang pengungsi dilarang dipulangkan secara paksa meski tidak ada payung hukum nasional yang secara khusus mengatur perlindungan pencari suaka. Registrasi yang difasilitasi UNHCR menjadi jembatan utama untuk mengidentifikasi pengungsi, memberi mereka kartu yang sekaligus membuka akses ke layanan kesehatan dasar dan pendidikan non-formal. Namun tanpa undang-undang pengungsi, kejelasan status hukum mereka tetap tergantung pada kebijakan administratif yang bisa berubah sewaktu-waktu.

Dalam periode pertama respons kemanusiaan ini, Malaysia juga menghadapi tekanan dari masyarakat lokal yang khawatir beban ekonomi dan sosial akan semakin berat jika alur migrasi tidak dikendalikan. Kekhawatiran itu mendorong pemerintah memberlakukan serangkaian kebijakan restriktif, termasuk intersepsi di laut dan penahanan di pusat detensi imigrasi. Sementara itu, UNHCR dan sejumlah LSM—seperti Mercy Malaysia dan Doctors of the World—berupaya mengisi kekosongan perlindungan formal dengan membuka pusat-pusat pembelajaran, mendistribusikan bantuan medis, dan memberikan dukungan psikososial bagi anak-anak serta perempuan rentan. Meskipun upaya ini meringankan beban sesaat, keberlanjutan program bergantung

pada ketersediaan dana donor, sehingga seringkali terhenti sebelum menyentuh semua komunitas yang membutuhkan.

Lebih jauh lagi, pemerintah Malaysia memperkenalkan sebuah pilot scheme yang bertujuan mengurangi ketergantungan pengungsi Rohingya pada bantuan kemanusiaan sambil memberi mereka peluang meningkatkan keterampilan dan kemandirian ekonomi. Program ini hanya menampung sekitar 300 peserta, padahal jumlah pengungsi yang terdaftar mencapai puluhan ribu. Partisipan pilot scheme mengaku mendapat manfaat peningkatan pendapatan harian—sekitar RM 55—yang memberi mereka rasa martabat dan kesempatan berkontribusi pada komunitas lokal. Namun keterbatasan peserta menimbulkan ketimpangan di antara sesama pengungsi, sementara sektor swasta enggan mempekerjakan mereka karena risiko hukum dan kurangnya jaminan keselamatan kerja. Koordinasi antarlembaga yang lemah membuat program ini akhirnya dihentikan pada awal 2020, dengan catatan bahwa peluang penghidupan legal sejatinya bisa membuka jalan integrasi sosial yang lebih baik.

Munculnya pandemi COVID-19 pada tahun yang sama lalu menambah lapisan kerumitan. Malaysia menutup sebagian besar akses perbatasan dan menolak kedatangan kapal baru dengan alasan kesehatan publik, namun pemegang kartu UNHCR diperbolehkan tinggal selama pembaruan kartu tidak tertunda. Kebijakan ini sekaligus memperlihatkan bahwa perlindungan *non-refoulement* bersifat sangat tergantung pada situasi politik dan kapasitas administratif negara. Pelayanan

kesehatan bagi pengungsi yang telah terdaftar tetap berjalan, meski mereka menghadapi tantangan ekonomi akibat penutupan sektor informal dan pembatasan sosial. Bantuan yang disalurkan oleh UNHCR dan LSM lokal kembali menunjukkan sifat ad hoc: ketika pendanaan menipis, program pendidikan dan rehabilitasi psikosocial ikut terhenti.

Di akhir periode 2017–2022, sebagian kebijakan Malaysia bergeser kembali ke mekanisme *security-first*, di mana kepentingan menjaga kedaulatan perairan dan stabilitas domestik mendominasi. Deportasi paksa kembali dilakukan secara teratur, dengan gelombang pengusiran yang melibatkan ratusan orang dalam satu kali operasi, meski ada risiko penyiksaan jika mereka dipulangkan ke Myanmar. Putusan pengadilan yang mencabut penangguhan deportasi bagi sekelompok pencari suaka menggambarkan betapa rapuhnya perlindungan ketika kebijakan administratif bertabrakan dengan momentum politik domestik. Inkonsistensi ini mencerminkan kegagalan Malaysia memformulasikan kerangka hukum pengungsi nasional yang mampu menjamin hak dasar pencari suaka secara berkelanjutan.

Secara keseluruhan, pengalaman Malaysia menunjukkan bahwa tanpa landasan hukum domestik yang kuat, upaya melindungi pengungsi hanya berjalan di tempat—adakalanya satu langkah maju, berikutnya dua langkah mundur. Prinsip *non-refoulement* sesungguhnya telah diakui secara de facto sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional, namun implementasinya rawan tergeser oleh prioritas keamanan, tidak hanya bagi Malaysia namun juga

bagi negara-negara lain di dunia (baik yang *contracting state* maupun yang bukan). *Pilot scheme* pemberdayaan ekonomi yang dilakukan Malaysia sempat memberi harapan baru, tetapi cakupan yang sangat terbatas dan penghentian program menggarisbawahi perlunya regulasi yang memastikan partisipasi sektor swasta, perlindungan tenaga kerja, dan kesinambungan pendanaan. Tanpa itu, potensi ekonomi bagi pengungsi hanya menjadi wacana di atas kertas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Malahayati, Amrizal J Prang, and Elidar Sari, *Mengenal Lebih Jauh Prinsip Non-Refoulement: Antara Teori Dan Praktik Di Indonesia*, 1st edn (BANDAR Publishing, 2017)

Wake, Caitlin, and Tania Cheung, ‘Livelihood Strategies of Rohingya Refugees in Malaysia: “We Want to Live in Dignity”’, *HPG Humanitarian Policy Group, ODI*,

Website

UN Economic and Social Council, ‘Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, Status of Refugees and Stateless Persons - Memorandum by the Secretary-General’, *UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons*, 1950, p. E/AC.32/2 <https://www.refworld.org/legal/leghist/ahcrsp/1950/en/4> [accessed 15 April 2025]

Dokumen

Global Focus, ‘UNHCR 2018 Year-End Report’, 2019

IEP (Institute for Economic & Peace), ‘Global Peace Index 2024’, 2024

- U.S Department of State, 'Malaysia International Religious Freedom Report', 2022
- UNHCR, 'Refugee Data Finder' (UNHCR - The UN Refugee Agency, 2024)
- UNHCR, 'The Refugee Convention, 1951', *Verfassung in Recht Und Übersee*, 32.3 (1999), 397–98 <<https://doi.org/10.5771/0506-7286-1999-3-397>>
- Jurnal**
- Angelo, Ellen F D, 'Non-Refoulement : The Search for a Consistent Interpretation of Article 33 Non-Refoulement', *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 42.1 (2021)
- Bilad, Cecep Zakarias El, 'Konstruktivisme Hubungan Internasional: Meretas Jalan Damai Perdebatan Antarparadigma', *UNM*, 2008, 1–17
- Chuah, Hui Yin, 'Rohingya in Indonesia, Malaysia and Thailand: Refugee Protection, Human Smuggling, and Trafficking', *Mixed Migration Centre*, June, 2024, 9 <https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2023/06/282_Rohingya-Protection-Asia-1.pdf>
- Gebhard, Charmen, 'Level of Analysis in International Relations', *International Journal of Science and Research*, 2022, 268–69
- Hathaway, James C., 'Refugees and Asylum', *Handbook on Gender in World Politics*, 2016, 179–86 <<https://doi.org/10.4337/9781783470624.00029>>
- Lauterpacht, Elihu, and Daniel Bethlehem, 'The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion', *Global Consultations on International Protection*, February, 2003, 87–177 <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511493973.008>>
- Molnár, Tamás, 'The Principle of Non-Refoulement under International Law: Its Inception and Evolution in a Nutshell', *Corvinus Journal Of International Affairs (COJOURN)*, 1.1 (2016), 51–61 <<http://ssrn.com/abstract=2807437>>
- Palik, Júlia, 'Education for Rohingya Refugee Children in Malaysia', *Prio Policy Brief*, 02.1 (2020), 1–4 <<https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=12325%0Awww.prio.org%0Ahttps://reliefweb.int/report/malaysia/education-rohingya-refugee-children-malaysia>>
- Riyanto, Sigit, 'The Refoulement Principle and Its Relevance in the International Law System', *Indonesian Journal of International Law*, 2010 <<https://doi.org/10.17304/ijil.vol7.4.243>>
- Ruhanas Harun, 'The Rohingya Refugees in Malaysia: Issues, Approaches, National Security Implications and Challenges', *Journal of Public Security and Safety*, 2019, 47–63
- Syarifuddin, Anang Sugeng Cahyono, and Rival Pahrijal, 'Analisis Kebijakan Negara Indonesia Dalam Penyelesaian Kasus Pengungsi Rohingya Dari Perspektif Masyarakat', *Jurnal Hukum Dan HAM Wara Sains*, 2.12 (2023),

1159–68

<<https://doi.org/10.58812/jhhws.v2i1.2.870>>

Weis, Paul, 'The Development of Refugee Law', *Michigan Journal of International Law*, 3.1 (1982), 27