



Klausul Pengecualian Sebagai Pembatas Prinsip *Non-Refoulment* Dalam Konvensi Pengungsi 1951

Ni Wayan Eka Pramanik Widya Puri¹, Dewa Gede Sudika Mangku², Ni Putu Rai Yulianti³

Universitas Pendidikan Ganesha, Indoonesia¹⁻³

Email Korespondensi: eka.pramanik@student.undiksha.ac.id, sudika.mangku@undiksha.ac.id, raiylulianti@undiksha.ac.id

Article received: 01 Januari 2026, Review process: 12 Januari 2026

Article Accepted: 22 Februari 2026, Article published: 01 Maret 2026

ABSTRACT

International refugee law is a relatively new field of study in international law. International refugee law includes the 1951 Refugee Convention, which contains the definition, limitations, and scope of refugees themselves (Sakharina et al., 2016). The principle of non-refoulement is the main legal basis in international refugee law. However, there is also an exception clause in international refugee law, namely Article 1F, which limits the application of the principle of non-refoulement. The existence of this exception clause creates a dilemma between the obligation to provide protection and national security interests. This study aims to analyze normatively how the exception clause can limit the principle of non-refoulement in international refugee law.

Keywords: Refugees, Article 1F, Non-Refoulement, Exception Clause.

ABSTRAK

Hukum pengungsi internasional merupakan sebuah kajian yang terbilang baru dalam ranah hukum internasional. Dalam hukum pengungsi internasional terdapat Konvensi Pengungsi 1951 yang memuat terkait definisi, batasan, dan ruang lingkup dari pengungsi itu sendiri (Sakharina dkk., 2016). Prinsip non-refoulment merupakan landasan hukum utama dalam hukum pengungsi internasional. Namun terdapat juga klausul pengecualian dalam hukum pengungsi internasional yaitu Pasal 1F dalam membatasi penerapan asas non-refoulment. Tegasnya keberadaan klausul pengecualian ini menimbulkan dilema antara kewajiban proteksi dan kepentingan keamanan nasional. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara normatif bagaimana klausul pengecualian dapat membatasi prinsip non-refoulment dalam hukum pengungsi internasional.

Kata Kunci: Pengungsi, Pasal 1F, Non-Refoulment, Klausul Pengecualian.

PENDAHULUAN

Prinsip *non-refoulement* merupakan landasan utama hukum pengungsi internasional. Pasal 33 ayat (1) Konvensi Pengungsi 1951 secara tegas melarang negara pihak “mengusir atau mengembalikan (*refouler*) pengungsi dimana kehidupan atau kebebasannya terancam. Ketentuan ini dianggap sebagai norma kebiasaan (*jus cogens*) yang tidak boleh diberi reservasi (Malahayati et al., 2017). Dengan meningkatnya jumlah konflik dan perpindahan penduduk di era modern, perlindungan asas *non-refoulement* menjadi semakin krusial, termasuk dalam konteks kebijakan imigrasi negara transit seperti Indonesia.

Namun dalam konvensi pengungsi 1951 juga memuat klausul pengecualian yang membatasi penerapan asas *non-refoulement*. Pasal 1F Konvensi Pengungsi 1951 mensyaratkan pengecualian wajib bagi orang yang telah melakukan kejahatan berat, perang, atau tindakan bertentangan dengan tujuan PBB (Konvensi Pengungsi, 1951). Dengan demikian, pelaku pelanggaran HAM atau kejahatan berat dinyatakan tidak layak menerima proteksi pengungsi. Demikian pula Pasal 33 ayat (2) menyatakan bahwa manfaat *non-refoulement* “tidak boleh diklaim” oleh pengungsi yang terbukti mengancam keamanan nasional atau telah dihukum atas kejahatan berat yang membahayakan masyarakat (Sakharina & Kadarudin, 2016).

Tegasnya keberadaan klausul pengecualian ini menimbulkan dilema antara kewajiban proteksi dan kepentingan keamanan nasional. Berbagai studi dan pedoman internasional menekankan bahwa penerapan klausul-klausul tersebut harus bersifat sempit dan hati-hati. Sebagai contoh, UNHCR menegaskan Pasal 33(2) hanya boleh diterapkan bila benar-benar perlu (*ultima ratio*) (UNHCR, 1997).

Penelitian sebelumnya sebagian besar menyoroti perumusan prinsip *non-refoulement* dan urgensi penerapannya. Riyanto (2010) dalam Mimbar Hukum menegaskan bahwa *non-refoulement* adalah norma *jus cogens* yang mengikat negara dan hanya dapat digugurkan lewat klausul pengecualian secara ketat sebagai “langkah terakhir”. Hal senada diungkapkan oleh UNHCR bahwa Pasal 33(2) mengizinkan pengembalian pengungsi hanya atas dua dasar terbatas (ancaman keamanan nasional atau kejahatan berat) dan harus ditafsirkan sempit. Kajian internasional lain menekankan bahwa Pasal 1F dan 33(2) dirancang untuk mengecualikan “elemen kriminal” dari sistem perlindungan pengungsi. Instruksi kebijakan suaka Inggris, misalnya, menyatakan bahwa Pasal 1F adalah pengecualian wajib bagi yang “tidak layak mendapat perlindungan internasional” karena kejahatan berat.

Berdasarkan tinjauan literatur di atas, terlihat kekosongan kajian mengenai konseptualisasi normatif klausul pengecualian sebagai batasan prinsip *non-refoulement*. Belum ada penelitian yang secara khusus menganalisis implikasi yuridis klausul 1F dan Pasal 33(2) terhadap lingkup perlindungan pengungsi. Hal ini terutama penting karena negara peserta harus menyeimbangkan tanggung jawab internasional dengan pertimbangan keamanan. Oleh karena itu diperlukan studi yang mengeksplorasi batas-batas hukum yang diberlakukan klausul tersebut terhadap asas *non-refoulement*, serta bagaimana interpretasi ketentuan tersebut dapat memengaruhi praktik perlindungan pengungsi.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara normatif bagaimana klausul pengecualian dalam Konvensi 1951 (khususnya Pasal 1F serta Pasal 1D/E dan Pasal 33 ayat 2) berfungsi sebagai pembatas prinsip *non-refoulement*. Dengan pendekatan yuridis, penelitian akan mengidentifikasi kondisi dan batas hukum yang ditetapkan klausul tersebut, serta implikasinya terhadap penerapan *non-refoulement* dalam kerangka hukum internasional dan kebijakan nasional. Kajian ini diharapkan memberikan kontribusi orisinal berupa pemahaman yang lebih mendalam tentang penafsiran ketat klausul pengecualian dan penggunaannya sebagai langkah terakhir, selaras dengan saran UNHCR dan standar internasional.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Data primer diperoleh dari sumber hukum utama, yaitu Konvensi Pengungsi 1951 dan protokolnya, serta instrumen hukum internasional lain yang relevan (misalnya Konvensi Antitortur). Data sekunder diperoleh dari literatur akademik (buku dan jurnal hukum), dokumen UNHCR, dan publikasi ilmiah terkait. Pendekatan yuridis normatif meliputi analisis isi sumber hukum sekunder seperti literatur, jurnal, buku, dan dokumen hukum lainnya (Wiraguna, 2024).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa prinsip *non-refoulement* sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (1) Konvensi Pengungsi 1951 merupakan norma fundamental dalam hukum pengungsi internasional yang bertujuan memberikan perlindungan absolut terhadap pengungsi dari pengusiran atau pemulangan ke wilayah yang mengancam jiwa dan kebebasannya. Ketentuan ini secara konsisten ditegaskan dalam berbagai dokumen interpretatif internasional, khususnya UNHCR *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, yang menyatakan bahwa *non-refoulement* merupakan “the cornerstone of international refugee protection” (UNHCR, 2019). Dari hasil telaah dokumen konvensi, pedoman UNHCR, serta literatur akademik, prinsip ini tidak hanya bersifat traktual, tetapi juga telah berkembang sebagai hukum kebiasaan internasional yang mengikat seluruh negara.

Namun dalam teks Konvensi 1951 juga menunjukkan bahwa prinsip *non-refoulement* tidak bersifat mutlak tanpa batas. Pasal 1F Konvensi Pengungsi 1951 secara eksplisit mengecualikan individu-individu tertentu dari status pengungsi, yaitu mereka yang terdapat alasan serius untuk diduga telah melakukan kejahatan terhadap perdamaian, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan pidana non-politik yang serius, atau perbuatan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa. Secara normatif pasal 1F dimaksudkan untuk menjaga dan memastikan bahwa perlindungan pengungsi tidak disalahgunakan oleh pelaku kejahatan berat. UNHCR secara tegas menyatakan bahwa klausul pengecualian ini melindungi rezim pengungsi agar pengungsi yang mengalami kejahatan serius tidak diiberikan perlindungan internasional, dengan kata lain pelaku kejahatan dikatakan tidak layak (*underserving*) mendapatkan status pengungsi (Simeon & Rikhof, 2022).

Penerapan Pasal 1F memiliki konsekuensi yuridis langsung terhadap berlakunya prinsip non-refoulement. Individu yang dikecualikan berdasarkan Pasal 1F tidak dapat menikmati perlindungan Konvensi, termasuk larangan pemulangan paksa. Lebih lanjut, pada dokumen UNHCR *Guidelines on the Application of the Exclusion Clauses* menunjukkan bahwa penerapan Pasal 1F harus memenuhi standar pembuktian yang tinggi, yakni adanya “*serious reasons for considering*” keterlibatan individu dalam kejahatan berat. Hal ini menegaskan bahwa klausul pengecualian merupakan pengecualian luar biasa (*exceptional measure*) dan tidak boleh diterapkan secara otomatis atau berbasis asumsi politik. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun Pasal 1F membatasi prinsip non-refoulement, pembatasan tersebut tidak boleh mengarah pada pengabaian prinsip perlindungan hak asasi manusia (UNHCR, 2003).

Selain Pasal 1F, pada Pasal 33 ayat (2) Konvensi Pengungsi 1951 juga terdapat pembatasan tambahan terhadap prinsip non-refoulement, khususnya dalam konteks keamanan nasional dan ketertiban umum. Ketentuan ini memperbolehkan pengusiran pengungsi yang dianggap membahayakan keamanan negara atau telah dijatuhi hukuman atas kejahatan berat.

Dari perspektif hukum internasional, terlihat adanya ketegangan normatif antara perlindungan universal terhadap pengungsi dan kewajiban negara untuk menegakkan keadilan internasional. Di satu sisi, *non-refoulement* melindungi individu dari risiko penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi; di sisi lain, klausul pengecualian mencegah impunitas bagi pelaku kejahatan berat. Ketegangan ini harus diselesaikan melalui penafsiran sistematis dan proporsional, dengan menempatkan klausul pengecualian sebagai *ultima ratio* dan bukan sebagai alat politik negara.

Dengan demikian, pembahasan ini menegaskan bahwa klausul pengecualian dalam Konvensi Pengungsi 1951 secara normatif berfungsi sebagai pembatas prinsip non-refoulement, namun pembatasan tersebut dibingkai oleh standar hukum internasional yang ketat. Negara tidak dapat secara sewenang-wenang menggunakan Pasal 1F atau Pasal 33 ayat (2) untuk menghindari kewajiban perlindungan pengungsi. Sebaliknya, penerapan klausul pengecualian harus tunduk pada prinsip kehati-hatian, proporsionalitas, serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, agar tujuan utama hukum pengungsi internasional tetap terjaga.

SIMPULAN

Kesimpulan dari pembahasan yang telah dipaparkan adalah bahwa prinsip non-refoulement dalam Konvensi Pengungsi 1951 merupakan norma fundamental hukum pengungsi internasional yang memberikan perlindungan esensial terhadap pengungsi, namun penerapannya tidak bersifat mutlak karena dibatasi oleh klausul pengecualian, khususnya Pasal 1F dan Pasal 33 ayat (2). Klausul pengecualian tersebut secara normatif berfungsi untuk menjaga integritas rezim perlindungan pengungsi dengan mencegah pemberian status pengungsi kepada pelaku kejahatan berat atau individu yang membahayakan keamanan nasional, tetapi penerapannya harus dilakukan secara ketat, hati-hati, dan proporsional sebagai langkah terakhir (*ultima ratio*). Oleh karena itu, meskipun klausul pengecualian membatasi prinsip

non-refoulement, pembatasan tersebut tidak boleh mengarah pada pengabaian perlindungan hak asasi manusia, melainkan harus selaras dengan standar hukum internasional guna menyeimbangkan kewajiban perlindungan pengungsi dan kepentingan penegakan keadilan internasional.

DAFTAR RUJUKAN

- Adha, F. (2023). Penanganan Pengungsi di Indonesia Melalui Kerja Sama Kemenkumham Dengan International Organization of Migration. *Populis : Jurnal Sosial Dan Humaniora*, 8(2), 123.
- Konvensi Pengungsi, Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees (1951).
- Malahayati, J. Prang, A., & Sari, E. (2017). Mengenal Lebih Jauh Prinsip Non-Refoulement: Antara Teori dan Praktik di Indonesia.
- Sakharina, I. K., & Kadarudin. (2016). *Hukum Pengungsi Internasional*. Pustaka Pena Press.
- Simeon, J. C., & Rikhof, J. (2022). Ending Exclusion from Refugee Protection and Advancing International Justice. *MDPI LAWS*.
- Sudika Mangku, D.G.(2021). Pemenuhan Hak Asasi Manusia Kepada Etnis Rohingya Di Myanmar. *Jurnal Perspektif Hukum*, (Vol. 21),1-15.
- UNHCR. (1997). UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulment.
- UNHCR. (2003). GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees.
- UNHCR. (2019). HANDBOOK ON PROCEDURES AND CRITERIA FOR DETERMINING REFUGEE STATUS and GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTIO.
- Wiraguna, S. A. (2024). Metode Normatif dan Empiris dalam Penelitian Hukum : Studi Eksploratif di Indonesia. *Public Sphere Jurnal Sosial Politik Pemerintahan Dan Hukum*, 9(1), 165-182.