



Analisis Penanganan Pengungsi di Indonesia dan Negara Negara Non Pihak dalam Menjaga Stabilitas Keamanan Nasional

Sarina Riyadi

Program Studi Hukum Keimigrasian, Politeknik Pengayoman Indonesia

Email Korespondensi: Sarinariyadi123@gmail.com

Article received: 15 Oktober 2025, Review process: 21 Oktober 2025

Article Accepted: 11 November 2025, Article published: 20 November 2025

ABSTRACT

The massive flow of refugees has become a critical global issue, creating a complex dilemma for transit countries like Indonesia, which has not ratified the 1951 Refugee Convention. This research aims to analyze Indonesia's refugee handling policy under Presidential Regulation No. 125 of 2016 and examine its implications for national security stability by comparing it with other non-party states in ASEAN. This study employs a normative legal research method using statutory, comparative, and conceptual approaches. The findings reveal that Indonesia adopts a pragmatic middle-way policy, establishing a formal humanitarian framework in partnership with UNHCR. This approach is more structured than Malaysia's ad-hoc security model but less state-centric than Thailand's emerging National Screening Mechanism. While this policy effectively manages short-term security risks and maintains Indonesia's international standing, its nature as a temporary solution creates long-term vulnerabilities, including protracted situations for refugees and potential social friction.

Keywords: Refugee, National Security, Non-Party State, Indonesia, ASEAN.

ABSTRAK

Arus pengungsi yang masif telah menjadi isu global yang krusial, menciptakan dilema kompleks bagi negara transit seperti Indonesia yang belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan penanganan pengungsi di Indonesia melalui Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 dan mengkaji implikasinya terhadap stabilitas keamanan nasional dengan membandingkannya pada negara non-pihak lain di ASEAN. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, perbandingan, dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Indonesia mengadopsi kebijakan jalan tengah yang pragmatis dengan membentuk kerangka kerja kemanusiaan yang formal dalam kemitraan dengan UNHCR. Pendekatan ini lebih terstruktur dibandingkan model keamanan ad-hoc Malaysia, namun tidak se-terpusat pada negara seperti Mekanisme Penyaringan Nasional di Thailand. Meskipun kebijakan ini efektif mengelola risiko keamanan jangka pendek dan menjaga citra internasional Indonesia, sifatnya sebagai solusi sementara menciptakan kerentanan jangka panjang, termasuk situasi terkatung-katung bagi pengungsi dan potensi gesekan sosial.

Kata Kunci: Pengungsi, Keamanan Nasional, Negara Non-Pihak, Indonesia, ASEAN

PENDAHULUAN

Perpindahan manusia lintas batas negara secara paksa telah menjadi salah satu isu global paling krusial dalam hubungan internasional kontemporer (Kellenberger *et al.*, 2004). Fenomena ini secara khusus termanifestasi di kawasan Asia Tenggara melalui krisis kemanusiaan yang menimpa etnis Rohingya dari Myanmar, yang memicu gelombang pengungsian masif dan menjadikan negara-negara di kawasan, termasuk Indonesia, sebagai tujuan transit utama (Zayzada and Nurdiansyah, 2018). Posisi geografis Indonesia yang strategis, ditambah dengan fakta bahwa negara ini bukanlah pihak yang meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi beserta Protokol 1967, menciptakan sebuah lanskap hukum dan kebijakan yang kompleks (Sagio, 2024).

Status sebagai negara non-pihak membuat Indonesia secara yuridis tidak memiliki kewajiban untuk memberikan status hukum permanen kepada pengungsi. Kebijakan keimigrasian nasional, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, pada dasarnya mengkategorikan orang asing tanpa dokumen perjalanan yang sah sebagai imigran ilegal (Pemerintah Republik Indonesia, 2011). Namun, atas dasar kemanusiaan dan penghormatan terhadap prinsip hukum kebiasaan internasional *non-refoulement*—yang melarang pemulangan paksa pengungsi ke wilayah yang mengancam keselamatan mereka—Indonesia merespons dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri (Pemerintah Republik Indonesia, 2016). Lahirnya Perpres ini menjadi penanda adanya itikad baik pemerintah, namun sekaligus membuka diskursus mengenai dilema antara kedaulatan negara dan tanggung jawab kemanusiaan (Rahman and Iswara, 2024).

Kehadiran pengungsi di wilayah Indonesia secara inheren memunculkan benturan antara kewajiban moral-kemanusiaan dengan imperatif untuk menjaga stabilitas keamanan nasional. Di satu sisi, penanganan pengungsi adalah wujud komitmen terhadap hak asasi manusia. Di sisi lain, arus pengungsi yang tidak terkendali berpotensi menimbulkan berbagai ancaman keamanan non-tradisional (Rahman and Iswara, 2024). Ancaman tersebut meliputi risiko kejahatan transnasional terorganisir seperti penyelundupan manusia, potensi infiltrasi kelompok radikal atau teroris, serta potensi konflik sosial akibat kecemburuan ekonomi dan perbedaan budaya dengan masyarakat lokal (Ali, 2025). Kompleksitas inilah yang mendorong negara, termasuk Indonesia, untuk melakukan "sekuritisasi" isu pengungsi, yaitu membingkai isu ini sebagai persoalan keamanan yang memerlukan pengawasan ketat, bukan lagi murni sebagai isu kemanusiaan (Elvina Zora Lathifah, 2025).

Sejumlah penelitian telah mengkaji isu pengungsi di Indonesia dari beragam sudut pandang. Gunawan (2015) secara komprehensif membedah tanggung jawab hukum Indonesia sebagai negara non-pihak Konvensi 1951, dengan fokus pada bagaimana prinsip *non-refoulement* tetap mengikat secara moral dan hukum kebiasaan. Penelitian lain oleh (Octaviana, Hasan and Hamid, (2024) menganalisis implementasi Perpres 125/2016 dalam penanganan pengungsi Rohingya dan menyoroti tantangan koordinasi antar-lembaga di lapangan.

Sementara itu, Ash-Shiddiqi & Sumariyanto (2021) secara spesifik membahas dikotomi antara kedaulatan dan kemanusiaan yang menjadi inti perdebatan kebijakan di Indonesia. Meskipun kajian-kajian ini sangat fundamental, masih terdapat celah pengetahuan (*knowledge gap*) yang belum terisi, yaitu kurangnya analisis perbandingan yang mendalam mengenai bagaimana model kebijakan Indonesia jika disandingkan dengan negara non-pihak lainnya di kawasan, dan bagaimana perbedaan model tersebut secara langsung berimplikasi pada strategi menjaga stabilitas keamanan nasional.

Berangkat dari celah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis kebijakan penanganan pengungsi di Indonesia di bawah kerangka Perpres 125/2016, dengan membandingkannya pada negara-negara non-pihak lain di Asia Tenggara. Lebih lanjut, artikel ini akan mengkaji implikasi dari model-model kebijakan tersebut terhadap upaya mitigasi risiko keamanan dan pemeliharaan stabilitas nasional. Melalui analisis ini, penelitian diharapkan dapat menawarkan pemahaman yang lebih utuh mengenai cara negara non-pihak menavigasi keseimbangan antara komitmen kemanusiaan dan kepentingan keamanan dalam dinamika isu pengungsi global.

METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Penelitian hukum normatif berfokus pada analisis terhadap norma, asas, dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, serta doktrin hukum yang relevan dengan isu penanganan pengungsi dan keamanan nasional. Penelitian ini juga dapat dikategorikan sebagai studi literatur (*literature review*) karena seluruh data yang digunakan berasal dari bahan pustaka, tanpa memerlukan penelitian lapangan. Dalam menganalisis permasalahan, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang digunakan untuk menelaah dan menginterpretasikan hierarki serta substansi dari berbagai instrumen hukum terkait, seperti Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, dan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016. Kedua, pendekatan perbandingan (*comparative approach*), yang dimanfaatkan untuk membandingkan model kebijakan penanganan pengungsi di Indonesia dengan negara-negara non-pihak lainnya di kawasan Asia Tenggara. Ketiga, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang berfungsi untuk memahami dan menganalisis konsep-konsep kunci seperti kedaulatan negara, *non-refoulement*, dan keamanan nasional berdasarkan teori dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dan hubungan internasional.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat otoritatif, mencakup Konvensi 1951, UU No. 6 Tahun 2011, dan Perpres No. 125 Tahun 2016. Bahan hukum sekunder adalah literatur yang memberikan penjelasan dan analisis terhadap bahan hukum primer. Sumber ini meliputi artikel dari jurnal ilmiah nasional dan internasional, buku, skripsi, dan laporan penelitian. Kriteria pemilihan literatur didasarkan pada relevansi topik, akreditasi

atau reputasi jurnal, serta batas tahun publikasi yang diutamakan dalam 10 tahun terakhir untuk menjamin aktualitas analisis. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif yang disajikan secara deskriptif-analitis. Seluruh data yang terkumpul dari bahan hukum primer dan sekunder diidentifikasi, diklasifikasi, dan dihubungkan satu sama lain secara sistematis. Tahap deskriptif dilakukan dengan memaparkan isi dari peraturan dan temuan-temuan dari literatur yang ada. Selanjutnya, tahap analisis dilakukan dengan menginterpretasikan data tersebut secara kritis untuk menjawab rumusan masalah, yaitu menganalisis implikasi kebijakan penanganan pengungsi terhadap stabilitas keamanan nasional di Indonesia dan negara-negara non-pihak lainnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Penanganan Pengungsi di Indonesia sebagai Negara Non-Pihak

Sebagai negara yang tidak meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967, Indonesia tidak memiliki kewajiban hukum internasional untuk memberikan status hukum permanen atau solusi jangka panjang bagi pengungsi (Gunawan, 2015). Kebijakan Indonesia selama bertahun-tahun bersifat *ad hoc*, sering kali bergantung pada situasi spesifik dan tekanan internasional (Fitria, 2015). Namun, meningkatnya arus pengungsi, terutama akibat krisis Rohingya, mendorong pemerintah untuk menciptakan kerangka kerja yang lebih terstruktur (Tendean, 2023). Puncak dari upaya ini adalah lahirnya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, yang menjadi landasan hukum domestik pertama yang secara khusus mengatur penanganan pengungsi di Indonesia (Tendean, 2023). Regulasi ini menandai pergeseran signifikan dari pendekatan keamanan di bawah Undang-Undang Keimigrasian menuju pendekatan yang lebih mengakomodasi aspek kemanusiaan (Tathian, 2021).

a. Analisis Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016

Peraturan Presiden (Perpres) No. 125 Tahun 2016 hadir untuk mengisi kekosongan hukum dalam penanganan pengungsi di Indonesia (Tendean, 2023). Regulasi ini secara fundamental mengubah cara negara memandang dan mengelola kehadiran pencari suaka dan pengungsi. Beberapa poin krusial dalam Perpres ini adalah sebagai berikut:

- 1) Definisi dan Ruang Lingkup: Perpres ini untuk pertama kalinya memberikan definisi yuridis mengenai "Pengungsi dari Luar Negeri" dan "Pencari Suaka" dalam hukum positif Indonesia (Pemerintah Republik Indonesia, 2016). Definisi yang digunakan merujuk langsung pada substansi Konvensi 1951, yang menunjukkan bahwa meskipun tidak meratifikasi, Indonesia mengadopsi prinsip-prinsip dasarnya (Pemerintah Republik Indonesia, 2016). Hal ini secara hukum membedakan status mereka dari imigran ilegal biasa yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Pemerintah Republik Indonesia, 2011).
- 2) Mekanisme Penemuan dan Penyelamatan: Perpres ini mengatur prosedur yang jelas saat pengungsi ditemukan di perairan atau daratan Indonesia, mengedepankan operasi kemanusiaan yang dikoordinasikan oleh Badan SAR Nasional (Basarnas) dan melibatkan TNI serta Polri (Pemerintah

Republik Indonesia, 2016). Setelah diselamatkan, pengungsi akan dibawa ke darat untuk proses verifikasi dan pendataan awal oleh petugas imigrasi di Rumah Detensi Imigrasi atau tempat penampungan sementara (Pemerintah Republik Indonesia, 2016).

3) Sistem Penampungan: Salah satu perubahan paling signifikan adalah mengenai sistem penampungan (Orista, 2023). Pengungsi tidak lagi secara otomatis ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) yang bersifat punitif, melainkan dapat ditempatkan di tempat penampungan sementara yang disebut "Akomodasi" (Pemerintah Republik Indonesia, 2016). Akomodasi ini bisa berupa bangunan khusus atau fasilitas milik pemerintah daerah, di mana pengungsi mendapatkan kebebasan bergerak yang lebih leluasa (Orista, 2023). Pengelolaan tempat penampungan ini menjadi tanggung jawab pemerintah daerah bekerja sama dengan lembaga terkait (Pemerintah Republik Indonesia, 2016).

4) Pengamanan dan Pengawasan: Meskipun mengedepankan aspek kemanusiaan, Perpres ini tetap memberikan perhatian pada isu keamanan (Pemerintah Republik Indonesia, 2016). Pemerintah, melalui Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Kemenko Polhukam), bertindak sebagai koordinator utama dalam pengamanan dan pengawasan pengungsi (Pemerintah Republik Indonesia, 2016). Hal ini menunjukkan upaya negara untuk menyeimbangkan antara bantuan kemanusiaan dengan penjagaan kedaulatan dan stabilitas nasional (Ash-Shiddiqi & Sumariyanto, 2021).

b. Peran Lembaga Terkait: Sinergi Multi-Pihak

Implementasi Perpres 125/2016 sangat bergantung pada koordinasi dan sinergi antara berbagai lembaga, baik nasional maupun internasional. Masing-masing pihak memiliki peran yang spesifik dan saling melengkapi.

1) United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): Perpres 125/2016 secara eksplisit mengakui dan melembagakan peran UNHCR sebagai mitra utama pemerintah Indonesia dalam penanganan pengungsi (Pemerintah Republik Indonesia, 2016). Tugas sentral UNHCR adalah melakukan verifikasi data dan melaksanakan Penentuan Status Pengungsi atau *Refugee Status Determination* (RSD) (Pemerintah Republik Indonesia, 2016). Indonesia memberikan akses kepada UNHCR untuk mewawancarai pencari suaka, namun kedaulatan untuk proses RSD tetap berada di tangan UNHCR (Tathian, 2021). Selain itu, UNHCR juga bertanggung jawab untuk mencari solusi jangka panjang (*durable solutions*) bagi para pengungsi yang telah terverifikasi, yaitu melalui pemukiman kembali ke negara ketiga (*resettlement*) atau repatriasi sukarela (Gunawan, 2015).

2) International Organization for Migration (IOM): Sementara UNHCR fokus pada aspek hukum dan perlindungan, IOM memainkan peran kunci dalam aspek operasional dan logistik (Tathian, 2021). IOM membantu pemerintah dalam menyediakan kebutuhan dasar bagi pengungsi di tempat penampungan, seperti layanan kesehatan, makanan, dan pengelolaan fasilitas akomodasi (Tathian, 2021). Organisasi ini juga berperan penting

dalam program *Assisted Voluntary Return and Reintegration* (AVRR) bagi pencari suaka yang permohonannya ditolak atau yang ingin kembali ke negara asalnya secara sukarela (Tathian, 2021).

- 3) Pemerintah Pusat dan Daerah: Di tingkat nasional, Kemenko Polhukam bertindak sebagai dirigen yang mengoordinasikan seluruh kementerian dan lembaga terkait, mulai dari Kementerian Luar Negeri, Kementerian Hukum dan HAM (Ditjen Imigrasi), hingga TNI dan Polri (Pemerintah Republik Indonesia, 2016). Di tingkat lokal, Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab vital dalam penyediaan lokasi penampungan dan memberikan dukungan sesuai kapasitasnya (Pemerintah Republik Indonesia, 2016). Namun, dalam praktiknya, pemerintah daerah sering menghadapi tantangan berat terkait keterbatasan anggaran dan potensi gesekan sosial dengan masyarakat setempat, yang menunjukkan adanya celah antara regulasi di tingkat pusat dan implementasi di lapangan (Orista, 2023).

Studi Komparatif dengan Negara Non-Pihak Lainnya

Untuk memahami secara utuh posisi dan kebijakan Indonesia, penting untuk melakukan perbandingan dengan negara-negara lain yang memiliki karakteristik serupa. Pemilihan Malaysia dan Thailand sebagai studi kasus komparatif didasarkan pada tiga alasan strategis. Pertama, relevansi geografis dan kesamaan arus pengungsi; ketiganya merupakan negara anggota ASEAN yang menjadi tujuan utama transit dan destinasi bagi arus pengungsi yang sama, terutama etnis Rohingya (Kleden, 2019). Kedua, kesamaan status hukum internasional; sama seperti Indonesia, Malaysia dan Thailand bukan merupakan negara pihak (non-party state) pada Konvensi 1951 dan Protokol 1967, sehingga mereka menghadapi dilema hukum dan kemanusiaan yang serupa (Ahmad, 2018). Ketiga, representasi spektrum kebijakan; Malaysia dan Thailand mewakili dua model pendekatan yang berbeda di antara negara non-pihak, yang memungkinkan kita untuk memetakan posisi Indonesia secara lebih jelas dalam lanskap kebijakan regional.

a. Malaysia

Malaysia, serupa dengan Indonesia, telah lama menjadi negara transit dan tujuan bagi pengungsi, terutama etnis Rohingya dari Myanmar (Ahmad, 2018). Meskipun menampung salah satu populasi pengungsi perkotaan terbesar di dunia, pendekatan Malaysia secara konsisten bersifat ad-hoc dan sangat dipengaruhi oleh pertimbangan keamanan domestik. Berbeda dengan Indonesia yang memiliki Perpres 125/2016, Malaysia tidak memiliki kerangka hukum atau administratif formal untuk mengelola pengungsi (Kleden, 2019). Akibatnya, pencari suaka dan pengungsi secara hukum dianggap sebagai imigran tidak berdokumen (illegal immigrants) di bawah Akta Imigrasi 1959/63 (Ahmad, 2018). Status ini membuat mereka sangat rentan terhadap penangkapan, penahanan di pusat detensi imigrasi, dan bahkan deportasi, yang berisiko melanggar prinsip *non-refoulement* (Kleden, 2019). Meskipun UNHCR diizinkan beroperasi di Malaysia dan mengeluarkan kartu identitas bagi pengungsi, kartu ini tidak memberikan

status hukum formal dan perlindungannya tidak selalu diakui secara konsisten oleh aparat penegak hukum (Ahmad, 2018). Kebijakan Malaysia sangat bergantung pada diskresi pemerintah yang berkuasa, sehingga dapat berubah secara drastis tanpa ada landasan hukum yang pasti.

b. Thailand

Thailand juga merupakan negara non-pihak Konvensi 1951 yang menampung ratusan ribu pengungsi, terutama dari Myanmar, yang telah tinggal di kamp-kamp di sepanjang perbatasan selama puluhan tahun (Ahmad, 2018). Secara historis, pendekatan Thailand juga bersifat ad-hoc. Sama seperti di Malaysia, pengungsi di Thailand secara teknis melanggar undang-undang imigrasi dan menghadapi risiko penahanan (Kleden, 2019). Namun, dalam beberapa tahun terakhir, Thailand menunjukkan perkembangan signifikan menuju formalisasi kebijakannya. Perkembangan paling utama adalah pembentukan Mekanisme Penyaringan Nasional atau *National Screening Mechanism* (NSM) pada tahun 2019 (Ahmad, 2018). NSM adalah upaya pertama pemerintah Thailand untuk menciptakan prosedur formal yang dikelola oleh negara untuk mengidentifikasi dan memilah individu yang membutuhkan perlindungan internasional dari imigran lainnya. Meskipun implementasinya masih menghadapi banyak tantangan, pembentukan NSM menandai pergeseran penting dari penanganan yang sepenuhnya ad-hoc menuju sistem yang diatur oleh negara (Ahmad, 2018). Ini berbeda dari model Indonesia yang mendelegasikan proses penentuan status pengungsi sepenuhnya kepada UNHCR. Dari perbandingan ini, terlihat bahwa kebijakan Indonesia melalui Perpres 125/2016 menempatkannya di posisi tengah. Kebijakan Indonesia lebih terstruktur dan formal dibandingkan pendekatan Malaysia yang sangat ad-hoc. Namun, Indonesia belum mengambil langkah seperti Thailand yang mencoba membangun mekanisme penentuan status pengungsi sendiri yang dikelola oleh negara. Model Indonesia lebih mengedepankan kemitraan formal dengan UNHCR sebagai pilar utama dalam kerangka kebijakannya.

Implikasi Penanganan Pengungsi terhadap Stabilitas Keamanan Nasional

Kehadiran pengungsi di suatu negara seringkali memicu proses "sekuritisasi", di mana isu yang semula bersifat kemanusiaan dibingkai ulang sebagai isu keamanan nasional (Jati, 2018). Di Indonesia, meskipun Perpres 125/2016 mengedepankan pendekatan kemanusiaan, kekhawatiran terhadap stabilitas keamanan tetap menjadi faktor dominan yang membentuk kebijakan di lapangan. Kekhawatiran ini bersumber dari beberapa potensi ancaman yang nyata dan terpersepsi.

a. Kejahatan Transnasional: Penyelundupan Manusia dan Perdagangan Orang

Arus pengungsi yang tidak teratur sangat rentan disusupi oleh jaringan kejahatan transnasional terorganisir (Tathian, 2021). Para pengungsi yang putus asa seringkali menjadi korban dari sindikat penyelundupan manusia (*people*

smuggling) untuk bisa mencapai negara tujuan. Indonesia, sebagai negara kepulauan dengan garis pantai yang sangat panjang, menghadapi tantangan berat dalam mengawasi "jalur-jalur tikus" yang dimanfaatkan oleh para penyelundup (Gunawan, 2015). Praktik ini tidak hanya mengeksploitasi pengungsi, tetapi juga mengancam kedaulatan dan keamanan perbatasan negara. Lebih jauh lagi, dalam kondisi yang lebih rentan, penyelundupan manusia dapat bertransformasi menjadi perdagangan orang (*human trafficking*), di mana pengungsi dieksploitasi untuk kerja paksa atau eksploitasi lainnya.

b. Potensi Ancaman Radikalisme dan Terorisme

Salah satu kekhawatiran terbesar dari perspektif keamanan negara adalah potensi infiltrasi kelompok radikal atau teroris yang menyamar di antara para pengungsi (Krustiyati, t.t.). Meskipun hingga saat ini tidak ada bukti empiris yang signifikan yang menunjukkan bahwa pengungsi di Indonesia secara sistematis terlibat dalam jaringan terorisme, narasi ini tetap menjadi justifikasi utama untuk pengawasan ketat (Tathian, 2021). Kondisi pengungsi yang terkatung-katung dalam ketidakpastian selama bertahun-tahun di tempat penampungan juga dianggap dapat menciptakan lingkungan yang subur bagi penyebaran ideologi radikal sebagai bentuk pelarian dari frustrasi dan keputusasaan (Ash-Shiddiqi & Sumariyanto, 2021).

c. Konflik Horizontal dengan Masyarakat Lokal dan Beban Ekonomi

Dampak langsung yang paling sering terasa adalah di tingkat lokal. Kehadiran pengungsi dalam jumlah besar di suatu wilayah dapat memicu gesekan sosial atau konflik horizontal. Faktor pemicunya beragam, mulai dari kecemburuan sosial-ekonomi, di mana masyarakat lokal merasa bahwa pengungsi menerima bantuan (dari IOM/UNHCR) sementara mereka sendiri hidup dalam kemiskinan (Orista, 2023). Selain itu, perbedaan budaya, bahasa, dan norma sosial juga dapat menimbulkan kesalahpahaman dan ketegangan. Secara ekonomi, meskipun biaya hidup para pengungsi sebagian besar ditanggung oleh organisasi internasional, tetap ada beban anggaran yang ditanggung oleh negara, terutama pemerintah daerah (Orista, 2023). Beban ini mencakup biaya penyediaan lahan untuk penampungan, pengamanan, administrasi, serta tekanan pada layanan publik lokal seperti kesehatan. Bagi daerah dengan kapasitas fiskal yang terbatas, hal ini menjadi tantangan yang signifikan (Orista, 2023).

Untuk memvisualisasikan perbedaan pendekatan yang pada akhirnya memengaruhi cara pandang terhadap keamanan, berikut adalah tabel perbandingan kebijakan penanganan pengungsi antara Indonesia, Malaysia, dan Thailand.

Tabel 1: Perbandingan Kebijakan Penanganan Pengungsi di Negara Non-Pihak dan Pihak ASEAN

Aspek Kebijakan	Indonesia	Malaysia	Thailand
Kerangka	Ada (Perpres 125/2016)	Tidak Ada	Ada (Mekanisme

Hukum Formal			Penyaringan Nasional/NSM)
Status Hukum Pengungsi	Dibedakan dari imigran ilegal, memiliki status <i>de facto</i>	Dianggap imigran tidak berdokumen (<i>illegal immigrant</i>)	Dianggap imigran ilegal, namun dapat masuk proses NSM
Proses Penentuan Status	Didelegasikan sepenuhnya kepada UNHCR	Dilakukan oleh UNHCR namun tidak diakui secara hukum formal oleh negara	Mulai dikelola oleh negara melalui NSM
Pendekatan Utama	Kemitraan Kemanusiaan (Negara & UNHCR)	Keamanan dan Imigrasi (<i>Security-driven</i>)	Transisi menuju formalisasi yang dikelola negara

Sumber: (Tendean, R. W. (2023);Orista, P. O. (2023);Gunawan, Y. (2015)

Informasi dalam tabel ini merupakan sintesis yang disusun dari beberapa sumber utama yang membahas kebijakan pengungsi di tingkat regional, terutama dari analisis komprehensif oleh Ahmad (2018) dan Kleden (2019), yang diperkuat oleh sumber-sumber lain yang spesifik untuk Indonesia.

Tabel 2: Perbandingan Kebijakan Pengungsi di Negara-Negara ASEAN

Negara	Status Konvensi 1951	Kerangka Hukum Nasional Utama	Pendekatan Utama
Filipina	Pihak	UU Pengungsi & Unit Perlindungan (RSPPU)	Perlindungan Hukum Formal
Kamboja	Pihak	Prosedur Suaka Nasional	Perlindungan Hukum Formal
Indonesia	Non-Pihak	Peraturan Presiden 125/2016	Kemitraan Kemanusiaan (Negara & UNHCR)
Malaysia	Non-Pihak	Tidak Ada (menggunakan Akta Imigrasi)	Ad-Hoc & Keamanan (<i>Security-Driven</i>)
Thailand	Non-Pihak	Mekanisme Penyaringan Nasional (NSM)	Transisi ke Sistem Formal Negara
Singapura	Non-Pihak	Tidak Ada (menggunakan UU)	Kedaulatan Absolut & Penolakan (<i>Zero-</i>

		Imigrasi)	Tolerance)
Brunei	Non-Pihak	Tidak Ada (menggunakan UU Imigrasi)	Kedaulatan Absolut & Penolakan (Zero- Tolerance)
Vietnam	Non-Pihak	Tidak Ada Kerangka Umum	Sangat Terbatas / Kasus Spesifik (historis)
Laos	Non-Pihak	Tidak Ada Kerangka Umum	Sangat Terbatas / Kasus Spesifik (historis)
Myanmar	Non-Pihak	Tidak Ada Perlindungan	Negara Sumber Pengungsi

Sumber: Tinjauan Literatur

Menyeimbangkan Kemanusiaan dan Keamanan

Analisis terhadap kebijakan penanganan pengungsi di Indonesia dan perbandingannya di tingkat ASEAN secara jelas memperlihatkan adanya sebuah dilema fundamental yang dihadapi oleh negara non-pihak: bagaimana menyeimbangkan prinsip kedaulatan negara dan imperatif keamanan nasional dengan tanggung jawab kemanusiaan internasional (Ash-Shiddiqi & Sumariyanto, 2021). Kebijakan Indonesia, yang berpusat pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, merupakan sebuah studi kasus menarik tentang upaya mencari titik tengah dalam dilema ini.

a. Efektivitas, Kekuatan, dan Kelemahan Kebijakan Indonesia

Kekuatan utama dari kebijakan Indonesia terletak pada eksistensi kerangka kerja formal yang memberikan prediktabilitas dan landasan kemanusiaan, sebuah langkah maju yang signifikan dari pendekatan *ad-hoc* sebelumnya (Tendean, 2023). Jika dibandingkan dengan Malaysia, di mana pengungsi secara hukum masih dianggap sebagai "imigran ilegal" di bawah Akta Imigrasi (Ahmad, 2018), Perpres 125/2016 memberikan pengakuan *de facto* yang melindungi pencari suaka dari penahanan sewenang-wenang dan pemulangan paksa, sejalan dengan prinsip *non-refoulement* (Gunawan, 2015). Model kemitraan yang melembagakan peran UNHCR untuk proses Penentuan Status Pengungsi (RSD) juga merupakan sebuah langkah pragmatis yang efektif, memungkinkan Indonesia memanfaatkan keahlian dan sumber daya internasional tanpa harus membangun birokrasi yang kompleks (Tathian, 2021).

Namun, kebijakan ini memiliki kelemahan mendasar, yaitu sifatnya sebagai solusi sementara, bukan solusi jangka panjang (Tathian, 2021). Dengan memposisikan diri secara tegas sebagai negara transit, Indonesia tidak menawarkan solusi permanen seperti integrasi lokal, yang pada akhirnya menempatkan ribuan pengungsi dalam situasi terkatung-katung (*protracted situation*) selama bertahun-tahun (Tathian, 2021; Jones, 2017). Ketidakpastian ini tidak hanya berdampak buruk pada kondisi psikologis pengungsi, tetapi juga menjadi akar dari berbagai tantangan keamanan, termasuk potensi konflik sosial dengan masyarakat lokal akibat kecemburuan ekonomi dan benturan budaya

(Orista, 2023). Selain itu, ketergantungan yang tinggi pada pendanaan dari IOM dan UNHCR membuat sistem ini rentan terhadap perubahan prioritas bantuan internasional (Tathian, 2021).

b. Keterkaitan dengan Konsep dan Teori

Kebijakan Indonesia dapat dianalisis melalui beberapa lensa konseptual. Pertama, ini adalah manifestasi dari upaya menavigasi antara konsep keamanan negara (*state security*) dan keamanan manusia (*human security*). Sementara pendekatan Malaysia dan Singapura sangat condong pada keamanan negara (menjaga perbatasan dan kedaulatan), kebijakan Indonesia mencoba memasukkan elemen keamanan manusia dengan melindungi individu dari bahaya langsung, meskipun tidak memberikan hak-hak penuh.

Kedua, meskipun narasi kebijakannya bersifat kemanusiaan, praktiknya menunjukkan proses sekritisasi (*securitization*) yang kuat. Penunjukan Kemenko Polhukam sebagai koordinator utama dan narasi pemerintah yang konsisten menyoroti potensi ancaman seperti penyelundupan manusia dan infiltrasi radikalisme menunjukkan bahwa isu pengungsi pada dasarnya tetap dibingkai sebagai masalah keamanan (*Humanity vs Sovereignty*, 2025).

Pada akhirnya, kebijakan Indonesia adalah sebuah bentuk pragmatisme kebijakan luar negeri. Dengan Perpres 125/2016, Indonesia berhasil memproyeksikan citra sebagai anggota komunitas internasional yang bertanggung jawab tanpa harus terikat oleh kewajiban hukum penuh dari Konvensi 1951. Keseimbangan yang dicapai cenderung lebih berat pada pelestarian kedaulatan dan keamanan nasional, sementara tanggung jawab untuk memberikan solusi permanen bagi para pengungsi secara efektif dialihkan kepada komunitas internasional melalui UNHCR.

SIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan penanganan pengungsi di Indonesia, yang diinstitusionalisasikan melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, merupakan sebuah model jalan tengah (*middle way*) yang pragmatis di antara negara-negara non-pihak Konvensi 1951 di kawasan ASEAN. Di satu sisi, kebijakan ini berhasil menciptakan kerangka kerja yang formal dan berlandaskan kemanusiaan, yang secara signifikan lebih terstruktur dibandingkan pendekatan *ad-hoc* berbasis keamanan murni seperti di Malaysia. Di sisi lain, dengan mendelegasikan proses penentuan status pengungsi kepada UNHCR dan memposisikan diri secara tegas sebagai negara transit, Indonesia berhasil menghindari kewajiban hukum penuh sambil menjaga citra positif di panggung internasional. Keseimbangan ini secara efektif memprioritaskan kedaulatan dan stabilitas keamanan nasional. Meskipun kebijakan ini mampu mengelola risiko keamanan jangka pendek melalui implementasi yang tetap terkontrol oleh aparat keamanan, sifatnya yang tidak menyediakan solusi jangka panjang justru menciptakan kerentanan baru, seperti potensi gesekan sosial di tingkat lokal dan kondisi terkatung-katung bagi para pengungsi.

Model kebijakan transit yang dianut Indonesia pada dasarnya tidak berkelanjutan dalam jangka panjang dan sangat bergantung pada komitmen

negara ketiga untuk pemukiman kembali serta pendanaan dari organisasi internasional. Oleh karena itu, penelitian di masa depan dapat difokuskan pada analisis dampak sosio-ekonomi dari keberadaan pengungsi yang berkepanjangan terhadap komunitas lokal di daerah penampungan. Selain itu, studi lebih lanjut mengenai kemungkinan pengembangan model kemitraan inovatif antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil untuk program pemberdayaan pengungsi tanpa harus memberikan status permanen – dapat menjadi alternatif solusi kebijakan yang relevan untuk konteks negara non-pihak seperti Indonesia.

DAFTAR RUJUKAN

- Amalia, R., & Wahyudi, A. (2025). Tinjauan Yuridis Terhadap Tanggung Jawab Indonesia dalam Penanganan Konflik Etnis Rohingya Berdasarkan Hukum Internasional dan Hukum Nasional. *Diponegoro Law Journal*, 14(2).
- Ash-Shiddiqi, M. F., & Sumariyanto, S. (2021). *Refugees Handling in Indonesia Between Sovereignty and Humanity*. Dalam *Proceedings of the 1st International Conference on Law, Social Science, and Education (ICOLASSE 2021)*.
- Fitria, (2015). Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi di Negara Ketiga: Praktik Indonesia. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2(2).
- Gunawan, Y. (2015). Indonesia's Responsibility as a Non-Party State to the 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol in Dealing with Refugees. *Indonesia Law Review*, 5(2), 182-194.
- Jati, I. (2018). Playing with Words: The Securitization Construction of "Refugee" in ASEAN Politics. *Jurnal Hubungan Internasional*, 7(1), 69-80.
- Kleden, M. B. (2019). Protecting Rohingya Refugees in ASEAN: The Contested Human Rights in the World of Nation-States. *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, 32(4), 366-377.
- Mylova, S. (2022). Unaccompanied and Separated Children in the Context of Global Migration Crisis. *Jurnal Kajian Wilayah*, 13(1), 1-14.
- Lathifah. (2025). *Kemanusiaan vs Kedaulatan: Isu Penanganan Pengungsi di Indonesia dalam Perspektif Keimigrasian*. *Jurnal Lensa Behavioral Politika*, 7(1).
- Tathian, A. (2021). Questioning Indonesia's Commitment in Fulfilling the Rights of Refugees. *Padjadjaran Journal of International Law*, 5(2), 199-218.
- Tendean, R. W. (2023). Perlindungan Hukum Pengungsi di Indonesia Pasca Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016. *Lex Privatum*, 11(5).
- Ahmad, B. (2018). *The Rohingya refugee crisis and the response of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*. Tesis. Western Sydney University.
- Jones, C. (2017). *Refugees in Indonesia: A case study of the diverse experiences of refugees living in Cisarua, West Java*. Tesis. University of Tasmania.
- Krustiyati, A. (t.t.). *State Responsibility on the Securitization and Protection of Refugees Under the Immigration Legal System in Indonesia*. Universitas Surabaya.
- Orista, P. O. (2023). *Tinjauan Yuridis Terhadap Implementasi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri Terhadap Pengungsi Rohingya*. Skripsi.

Pemerintah Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Pemerintah Republik Indonesia. (2016). Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.