

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pengungsi menjadi isu kontemporer yang dirasakan oleh negara-negara dunia saat ini. Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengambil langkah untuk membentuk suatu organisasi internasional yang dinamakan United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), yang dibentuk pada Desember 1950. Selanjutnya diadakan konferensi dan menghasilkan Konvensi Pengungsi 1951 serta diikuti dengan hadirnya Protokol 1967 terkait status pengungsi. Definisi pengungsi berdasarkan Konvensi 1951 terdapat dalam Pasal 1 yang menyatakan bahwa, pengungsi adalah seseorang yang melarikan diri dari negaranya karena adanya rasa takut akan persekusi dengan alasan ras, agama, kebangsaan, dan keanggotaan pada kelompok sosial tertentu.<sup>1</sup>

Indonesia termasuk negara yang tidak meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 terkait Status Pengungsi. Meskipun begitu, Indonesia tetap menerima dengan baik pengungsi asing yang datang, namun pemerintah tidak dapat menentukan status mereka karena hal tersebut menjadi tanggung jawab UNHCR. Jumlah pengungsi asing yang masuk ke Indonesia mengalami naik-turun meskipun tidak signifikan. Pada tahun 2016, ada 14.405 orang; tahun 2017 ada 13.840 orang; tahun 2018 ada 14.000 orang; tahun 2019 ada 13.676 orang; tahun 2020 sebanyak 13.515 orang; tahun 2021 ada 13.149 orang; tahun 2022 ada 12.706 orang, dan

---

<sup>1</sup> Convention and Protocol For Refugees, Chapter 1, 1951, Article 1.

terakhir 2023 ada 12.295 orang.<sup>2</sup> Data pengungsi hingga tahun 2023 dapat dilihat pada grafik 1 berikut:

**Grafik 1.1. Jumlah Pengungsi di Indonesia**



Sumber: UNHCR Fact Sheet (2016-2023)

Berdasarkan data pada grafik 1.1 di atas, dapat dilihat bahwa jumlah pengungsi di Indonesia bersifat fluktuatif dari tahun ke tahunnya. Meskipun demikian, arus masuknya pengungsi asing ke Indonesia secara konsisten terus terjadi setiap tahunnya. Penyebaran pengungsi juga tidak merata, di mana hanya dominan di beberapa provinsi saja seperti Riau, Aceh, DKI Jakarta, dan Jawa Barat. Oleh karena itu, peneliti membahas terkait isu pengungsi di Indonesia karena gelombang pengungsi internasional yang masuk ke Indonesia masih menjadi perhatian hingga saat ini.

Arus pengungsi di Indonesia itu sendiri berawal sejak adanya peristiwa “manusia perahu” dari Vietnam, yang mulai ingin menetap sejak Mei 1975 di Kec. Bunguran, Kepulauan Natuna. Upaya Indonesia dalam menangani pengungsi sudah dimulai sejak kejadian itu. Diawali dengan pertemuan para Menteri Luar Negeri ASEAN, ditindaklanjuti oleh Menlu RI dengan berangkat ke Jenewa menemui Paul

<sup>2</sup> United Nations High Commissioner for Refugees: Annual Fact Sheet: Working with Partners (2021), 1-2, diakses 5 November, 2023.

Harthing (UNHCR) pada April 1979 untuk menawarkan Pulau Galang sebagai pusat pemrosesan pengungsi.<sup>3</sup> Upaya Indonesia ini terus berlanjut hingga saat ini, yang mana diperkuat dengan adanya Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

Selain Indonesia, ada juga beberapa negara yang tidak meratifikasi konvensi dan protokol terkait pengungsi. Pertama, India termasuk negara transit bagi para pengungsi, di mana orang-orang yang dalam hukum internasional dianggap pengungsi tetap dituntut jika melanggar kebijakan India, yaitu Undang-Undang Orang Asing Tahun 1946.<sup>4</sup> Kedua adalah Bangladesh, di mana aturan yang mengatur terkait keberadaan pengungsi adalah Undang-Undang Orang Asing tahun 1946. Berdasarkan hal tersebut pemerintah Bangladesh bergantung pada peraturan domestik lainnya.<sup>5</sup> Ketiga, Malaysia juga tidak meratifikasi konvensi dan juga beberapa instrumen hak asasi manusia internasional lainnya. Satu-satunya peraturan yang dapat dikaitkan pada pengungsi adalah *Immigration Act* (1963).<sup>6</sup> Dari beberapa negara non-pihak konvensi, hanya Indonesia yang memiliki regulasi domestik khusus untuk pengungsi, yaitu Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia.

---

<sup>3</sup> Moh. Fandik, "Penampungan Orang Vietnam Di Pulau Galang 1975-1979," *Avatara, e-Journal Pendidikan Sejarah* Vol. 1, no. 1 (2013): 166-167.

<sup>4</sup> Indira Boutier, "The Non-Ratification of the 1951 Convention on Refugees : An Indian Paradoxical Approach to Human Rights," *Journal of International Law*, (2021): 126-133.

<sup>5</sup> Nour Mohammad, "Refugee Protection Under the Constitution of Bangladesh: A Brief Overview," *Refugee Watch* 39, no. June (2012): 141-156.

<sup>6</sup> Rohaida Nordin, Suzarika Sahak, dan Ma Kalthum Ishak, "The Plight of Refugees in Malaysia: Malaysia As a Transit Country in Protecting Refugees' Rights," *Journal of Nusantara Studies (JONUS)* 5, no. 1 (2020): 384-387.

Peraturan Presiden ini dibuat karena mengingat UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.<sup>7</sup> Pasal 1 Perpres sejalan dengan Pasal 1 konvensi terkait definisi dari pengungsi. Pasal 2 konvensi sejalan dengan Pasal 30 (1) tentang kewajiban pengungsi untuk mematuhi peraturan UU di negara terkait. Pasal 21 Konvensi 1951 tentang Perumahan, dinilai sesuai dengan Bab III Perpres tentang Penampungan.<sup>8</sup> Pasal 22 Konvensi 1951 sejalan dengan Surat Edaran Kemendikbud Ristek No. 75253/A.A.4/HK/2019 terkait Pendidikan Anak Pengungsi di Indonesia, yang kemudian diperbarui dalam SE Kemendikbud Ristek No. 30546/A.A.5/HK/2022. Pasal 25 konvensi sejalan dengan Pasal 40 Perpres terkait bantuan dana. Pasal 27 konvensi dapat dikaitkan dengan Pasal 35 Perpres dalam memberikan kartu identitas khusus. Pasal 32 terkait Pengusiran sejalan dengan Pasal 43 Perpres Indonesia dalam rangka deportasi. Pasal 35 konvensi sejalan dengan Pasal 2 Perpres, perlunya kerja sama antara pemerintah pusat dengan PBB. Pasal 33 konvensi terkait prinsip *non-refoulement* disesuaikan dengan keputusan pemerintah yang meratifikasi *Convention Against Torture* (CAT, 1984).<sup>9</sup>

Beberapa hak telah diupayakan oleh pemerintah, seperti hak pendidikan berdasarkan SE Kemendikbud Ristek. Upaya tersebut telah memberikan kesempatan bagi 646 dari 1.595 anak pengungsi usia sekolah, bahkan ada 348 anak yang mengenyam pendidikan di sekolah negeri.<sup>10</sup> Salah satunya tahun 2019 di

---

<sup>7</sup> Teguh Pratama Akmal, "Implementasi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri Di Provinsi Kepulauan Riau," *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (2019): 5.

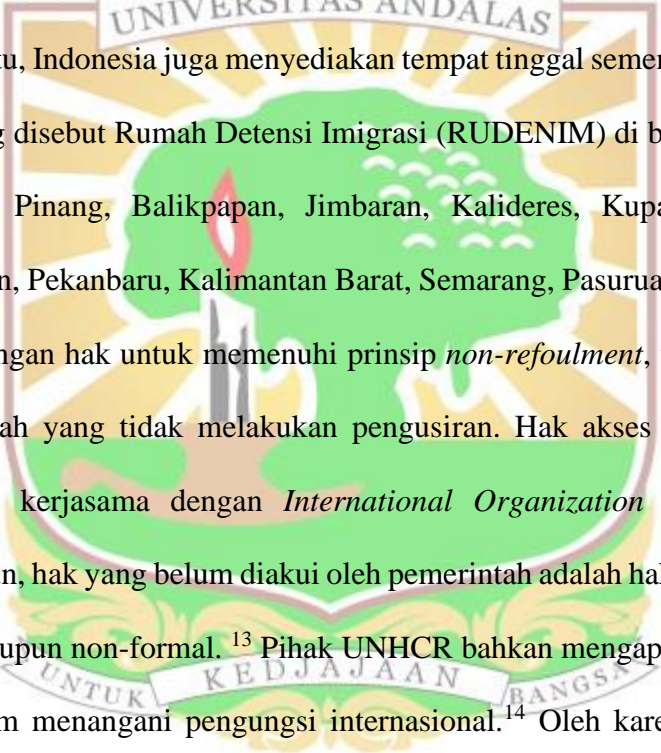
<sup>8</sup> Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016.

<sup>9</sup> Convention and Protocol For Refugees, 1951.

<sup>10</sup> Anugrah Andriansyah, "Hari Pengungsi Internasional: Menilik Pendidikan Anak-Anak Pengungsi Di Indonesia," *VOA Indonesia*, terakhir diedit 2022, diakses 13 Desember, 2023, <https://www.voaindonesia.com/a/hari-pengungsi-internasional-menilik-pendidikan-anak-anak-pengungsi-di-indonesia/6628106.html>.



Pekanbaru, dari 12 sekolah dasar yang ada di kota tersebut 8 sekolah menyatakan sanggup untuk menampung pengungsi. Ketika lulus mereka akan menerima Surat Keterangan Lulus (SKL) sebagai pengganti ijazah. UNHCR Pekanbaru juga melakukan advokasi pada perguruan tinggi, yang kemudian tahun 2019 Universitas Islam Riau (UIR) membuka diri untuk menerima pengungsi.<sup>11</sup>



Selain itu, Indonesia juga menyediakan tempat tinggal sementara untuk para pengungsi yang disebut Rumah Detensi Imigrasi (RUDENIM) di berbagai tempat, yaitu Tanjung Pinang, Balikpapan, Jimbaran, Kalideres, Kupang, Makassar, Manado, Medan, Pekanbaru, Kalimantan Barat, Semarang, Pasuruan dan Jayapura. Begitu juga dengan hak untuk memenuhi prinsip *non-refoulement*, terbukti dengan sikap pemerintah yang tidak melakukan pengusiran. Hak akses kesehatan juga diakui melalui kerjasama dengan *International Organization For Migration* (IOM).<sup>12</sup> Namun, hak yang belum diakui oleh pemerintah adalah hak atas pekerjaan baik formal maupun non-formal.<sup>13</sup> Pihak UNHCR bahkan mengapresiasi tindakan Indonesia dalam menangani pengungsi internasional.<sup>14</sup> Oleh karena itu, peneliti akan melihat hal apa yang menjadi tantangan terkait tindakan pemerintah yang tidak kunjung meratifikasi konvensi terkait pengungsi.

---

<sup>11</sup> Fithriatus Shalihah and Muhammad Nur, *Penanganan Pengungsi Di Indonesia*, ed. Budi Asyhari, *Veritas*, vol. 2 (Yogyakarta: UAD PRESS, 2016), 112-117.

<sup>12</sup> Hasti Wahyuni et al., "Kebijakan Pemerintahan Presiden Joko Widodo Menangani Masalah Pencari Suaka Dan Pengungsi Luar Negeri Di Indonesia," *Journal of Diplomacy and International Studies* (n.d.): 23-32.

<sup>13</sup> Fithriatus Shalihah and Muhammad Nur, *Penanganan Pengungsi Di Indonesia*, ed. Budi Asyhari, *Veritas*, 112-117.

<sup>14</sup> Rizki Akbar Hasan, "UNHCR: Indonesia Patut Dicontoh Soal Penanganan Pengungsi Internasional," *Liputan 6*, terakhir diedit 2019, diakses 20 Februari, 2024, <https://www.liputan6.com/global/read/4015215/unhcr-indonesia-patut-dicontoh-soal-penanganan-pengungsi-internasional>.

## 1.2. Rumusan Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang disinggahi oleh para pengungsi dari berbagai negara, dengan kondisi Indonesia yang tidak meratifikasi Konvensi 1951 dan protokol 1967. Meskipun data tahunan jumlah pengungsi memperlihatkan penurunan, tetapi kedatangan pengungsi tersebut tetap konsisten setiap tahunnya sehingga hal ini menjadi permasalahan yang terus ditangani pemerintah. Di satu sisi, Indonesia satu-satunya negara non-pihak konvensi yang memiliki regulasi domestik khusus terkait penanganan pengungsi, yaitu Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi di Indonesia. Oleh karena itu, dengan segala upaya yang telah dikerahkan pemerintah, hal ini menjadi perhatian untuk mengetahui alasan Indonesia tidak kunjung meratifikasi Konvensi 1951 hingga saat ini.

## 1.3. Pertanyaan Penelitian

Dari latar belakang dan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka pertanyaan penelitian ini adalah “Apa tantangan Pemerintah Indonesia dalam meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951?”.

## 1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang menjadi latar belakang tindakan Indonesia yang tidak meratifikasi Konvensi 1951 hingga saat ini. Selanjutnya, penelitian ini bertujuan untuk memberikan kesadaran dan juga pengetahuan terkait isu pengungsi serta upaya apa saja yang telah dilakukan Indonesia dalam melindungi pengungsi di wilayahnya.

## **1.5. Manfaat Penelitian**

### **1.5.1. Manfaat Akademis**

Tulisan ini dapat berkontribusi dalam penelitian selanjutnya yang membahas terkait isu pengungsi internasional, khususnya dalam studi kasus di Indonesia. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan baik pada penulis maupun pembaca dalam memahami upaya Indonesia untuk membantu pengungsi meskipun bukan negara pihak Konvensi Pengungsi 1951, serta lebih memahami alasan dari tindakan Indonesia yang tidak meratifikasi konvensi terkait.

### **1.5.2. Manfaat Praktis**

Tulisan ini dapat lebih memperkuat peraturan dan komitmen Pemerintah Indonesia dalam menjalankan aksi kemanusiaan terkait pengungsi. Selain itu, diharapkan dapat menjadi referensi bagi civitas Ilmu Hubungan Internasional dalam membahas isu pengungsi.

## **1.6. Studi Pustaka**

Terdapat beberapa studi pustaka yang penulis gunakan sebagai sumber referensi penelitian terkait tantangan Indonesia untuk meratifikasi Konvensi 1951. Beberapa referensi ini dapat memberikan kontribusi baru dan dapat melengkapi penelitian sebelumnya. Referensi ini dapat menunjang argumen penulis dalam melakukan analisis terkait tantangan Indonesia ini.

Referensi pertama adalah artikel jurnal yang ditulis oleh Mohamad Iqbal Jamilurir Rachman seorang mahasiswa Universitas Airlangga, dengan judul “Kerjasama Indonesia dengan Lembaga-Lembaga Terkait dalam Penanganan

Pengungsi” yang dipublikasikan tahun 2018.<sup>15</sup> Artikel jurnal ini membahas apa saja upaya kerjasama dari pemerintah dalam melindungi pengungsi asing yang ada di Indonesia. Ada beberapa pihak terkait yang menjadi sasaran, seperti UNHCR, IOM, Dompot Dhuafa, dan lain-lain. Menjelaskan perjalanan kerjasama dari awal terbentuk hingga sekarang. Indonesia tidak dapat menentukan status para pengungsi, sehingga hal ini membutuhkan peran dari UNHCR dalam pemberian status tersebut. Selain itu, artikel jurnal ini juga menyatakan bahwa perlunya peningkatan kerja sama antar pemerintah dengan lembaga terkait diiringi penyesuaian dengan kondisi terkini. Hal ini dapat meringankan pemerintah dalam menangani persoalan pengungsi, karena sebagai negara non-pihak Indonesia sebenarnya tidak ada kewajiban untuk itu.

Artikel jurnal ini akan berkontribusi dalam penelitian kali ini untuk melihat apa saja bentuk langkah-langkah yang diambil pemerintah dalam upaya perlindungan pengungsi. Kerja sama yang dilakukan dengan berbagai pihak dapat menunjukkan komitmen Indonesia dalam pemenuhan hak pengungsi, meskipun bukan negara pihak konvensi. Selain itu, terkait upaya pemerintah dalam menangani pengungsi melalui peningkatan kerja sama dengan berbagai lembaga terkait, sehingga tidak memberatkan kepada pemerintah. Pemerintah memiliki peran untuk membangun hubungan kerja sama tadi dengan berbagai pihak, agar terciptanya solusi permanen terkait pengungsi ini.

Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian kali ini adalah terkait pemaparan bahasan. Penelitian sebelumnya hanya memaparkan kerja sama yang

---

<sup>15</sup> Mohamad Iqbal Jamilurir Rachman, “Kerjasama Indonesia Dengan Lembaga-Lembaga Terkait Dalam Penanganan Pengungsi,” *Jurist-Diction* 1, no. 1 (2018): 262–285.



dilakukan pemerintah dengan lembaga-lembaga terkait seperti UNHCR dan IOM dalam menangani permasalahan pengungsi. Sementara penelitian kali ini tidak hanya menjelaskan kerjasama yang dilakukan pemerintah, tetapi juga mencoba untuk mengaitkan dengan Konvensi 1951. Perpres No. 125 Tahun 2016 dikaitkan dengan Konvensi 1951, dan akan terlihat dasar dari tindakan pemerintah dalam mengupayakan perlindungan pengungsi tersebut, sehingga hal ini menjadi perbedaan dari penelitian sebelumnya.

Referensi kedua adalah sebuah artikel jurnal oleh Muhammad Abdul Aziz tahun 2018 yang berjudul “Indonesian Government Challenges in Ratification of The International Convention on Refugees”.<sup>16</sup> Artikel jurnal ini mula-mula membahas terkait fenomena pengungsi di wilayah Eropa. Selanjutnya masuk ke pembahasan gelombang pengungsi asing yang masuk di Indonesia. Apa saja upaya pemerintah yang dilakukan untuk meminimalisir pengungsi di Indonesia. Kerjasama yang dilakukan pemerintah untuk menangani pengungsi yang berada di wilayah Indonesia. Artikel jurnal ini mengacu pada UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Pada akhirnya, artikel jurnal ini akan membahas terkait hambatan yang dialami pemerintah sehingga tidak meratifikasi Konvensi 1951 dan juga Protokol 1967.

Artikel jurnal ini akan berkontribusi dalam penelitian penulis untuk melihat dan melengkapi argumen penulis terkait alasan pemerintah tidak kunjung meratifikasi konvensi. Selanjutnya akan memperlihatkan aspek-aspek yang berpotensi untuk menjadi tantangan bagi Indonesia. Artikel jurnal ini juga akan

---

<sup>16</sup> Muhammad Abdul Aziz, “Indonesian Government Challenges in Ratification of The International Convention on Refugees,” *The Journal of Islamic Studies and International Relations* 3 (2018): 31–44.

berkontribusi untuk melihat beberapa tindakan Indonesia dalam menangani kasus pengungsi di Indonesia.

Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian kali ini seperti pada peraturan yang dibahas. Penelitian sebelumnya hanya membahas UU No. 37 Tahun 1999 belum ada membahas terkait Perpres No. 125 Tahun 2016. Penelitian kali ini akan melihat beberapa pasal yang ada dalam konvensi dan mengaitkan dengan Perpres yang berlaku di Indonesia yang khusus membahas terkait pengungsi. Penelitian sebelumnya juga tidak ada membicarakan terkait gelombang arus masuknya fenomena pengungsi di Indonesia sejak awal, serta juga bentuk-bentuk kerja sama yang dilakukan pemerintah dalam menangani kasus pengungsi. Penelitian kali ini akan mengisi kekosongan terkait sejarah arus masuk pengungsi dan bentuk kerja sama pemerintah dengan pihak terkait.

Referensi ketiga adalah sebuah artikel jurnal oleh Desi Yunitasari dengan judul “Analisis Kemampuan Indonesia dalam Membuat Perjanjian Internasional Menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Tidak Diratifikasinya Konvensi 1951 dan Protokol 1967)” pada tahun 2019. Artikel jurnal ini dimulai dengan membahas bagaimana penanganan pengungsi secara internasional pada awal terjadinya gelombang pengungsi global. Selanjutnya artikel jurnal ini juga membahas beberapa pasal dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967 dan juga terkait hak-hak dan kewajiban pengungsi. Artikel jurnal ini juga membicarakan terkait kesulitan Indonesia dalam menangani pengungsi, ditandai dengan tidak meratifikasi konvensi terkait. Pada akhirnya juga membahas terkait alasan pemerintah bertindak tidak meratifikasi konvensi.

Artikel jurnal ini akan berkontribusi dalam penelitian kali ini dalam melengkapi penjelasan penulis terkait beberapa pasal yang memungkinkan untuk Indonesia. Kontribusi lainnya dalam menjelaskan alasan dari pemerintah Indonesia yang tidak kunjung meratifikasi konvensi terkait. Selain itu, dapat berkontribusi untuk memperlihatkan apa saja hal-hal yang memungkinkan Indonesia untuk meratifikasi dan juga hal-hal yang menjadi faktor Indonesia tidak meratifikasi.

Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian kali ini adalah penelitian sebelumnya belum ada membahas terkait Perpres No. 125 Tahun 2016. Penelitian kali ini akan mengisi kekosongan tersebut dengan membahas Perpres kemudian mencoba mengaitkan beberapa pasal dengan Konvensi 1951. Penelitian sebelumnya juga tidak banyak membahas terkait upaya-upaya pemerintah dalam menangani isu ini. Penelitian kali ini akan melengkapi dengan membahas upaya-upaya seperti kerja sama yang dilakukan pemerintah untuk penanganan pengungsi sebagai bentuk kemanusiaan.

Referensi keempat adalah sebuah artikel jurnal yang ditulis oleh Fithriatus Shalihah dan Muhammad Nur tahun 2021 dengan judul “Observations on The Protection of Refugees in Indonesia”.<sup>17</sup> Artikel jurnal ini membahas tentang kondisi Indonesia yang hanya sebagai negara transit bukan negara tujuan bagi para pengungsi tersebut. Bagaimana dalam segi hukum melihat posisi Indonesia seperti demikian. Selanjutnya, artikel jurnal ini juga menjelaskan adanya prinsip dalam hukum internasional tentang pengungsi yaitu *non-refoulement* yang termasuk ke

---

<sup>17</sup> Fithriatus Shalihah and Muhammad Nur, “Observations on the Protection of Refugees in Indonesia,” *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 15, no. 4 (2021): 361–384.

dalam konsep *jus cogens*, artinya sebuah sumber norma hukum yang mengatur hubungan internasional yang mengikat. Selain itu, adanya pembahasan terkait bentuk-bentuk proteksi dari pemerintah dalam penanganan pengungsi di beberapa wilayah Indonesia.

Artikel jurnal ini akan berkontribusi pada penelitian kali ini dalam melihat tindakan Indonesia dalam melakukan perlindungan bisa saja didasarkan pada kepatuhan terhadap norma internasional yang berlaku. Kontribusi lainnya dapat menjadi referensi bagi penulis dalam melihat apa bentuk nyata proteksi pemerintah daerah yang menjadi wilayah tampungan pengungsi, seperti Pekanbaru dan Makasar. Hal ini akan melengkapi argumen penulis terkait komitmen Indonesia dalam memberikan perlindungan terhadap pengungsi asing di Indonesia.

Perbedaan dengan penelitian kali ini adalah penelitian sebelumnya berfokus pada bahasan kasus yang terjadi di Pekanbaru dan Makasar, sedangkan penelitian kali ini akan membahas upaya pemerintah pusat secara menyeluruh. Penelitian sebelumnya juga tidak membahas lebih jauh terkait Konvensi 1951 dan juga Perpres No. 125 Tahun 2016 (peraturan Indonesia), sementara penelitian kali ini akan mencoba membahas dua aturan tersebut dan melihat beberapa kesinambungan antar beberapa pasal yang sesuai.

Referensi kelima adalah sebuah artikel jurnal tahun 2023 dari Hasti Wahyuni, dkk., sebagai mahasiswa Pascasarjana Ilmu Politik di Universitas Riau yang berjudul “Kebijakan Pemerintahan Presiden Joko Widodo Menangani Masalah Pencari Suaka dan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia”.<sup>18</sup> Artikel jurnal

---

<sup>18</sup> Wahyuni et al., Kebijakan Pemerintahan Presiden Joko Widodo Menangani Masalah Pencari Suaka Dan Pengungsi Luar Negeri Di Indonesia.



ini membahas terkait bagaimana tindakan atau kebijakan yang dibuat oleh pemerintahan Presiden Jokowi dalam menangani permasalahan pengungsi yang transit ke Indonesia. Kondisi geografis Indonesia yang sangat strategis, menyebabkan para pengungsi memilih Indonesia untuk transit. Oleh karena itu, pemerintah mengambil tindakan untuk membuat kebijakan khusus terkait pengungsi yaitu Perpres No. 125 Tahun 2016. Meskipun bukan negara pihak dari Konvensi 1951, pemerintah berupaya untuk menjalin kerja sama dengan pihak terkait berdasarkan peraturan domestik untuk pengungsi.

Artikel jurnal ini akan berkontribusi dalam penelitian penulis sebagai referensi apa saja yang pernah dikeluarkan oleh Presiden Jokowi dalam era pemerintahannya. Selanjutnya dapat menjadi acuan bagaimana presiden mengupayakan kerja sama secara terus-menerus agar permasalahan pengungsi ini tertangani dengan baik. Sebagai negara non-pihak dari konvensi, Indonesia tetap menjadi negara yang menjunjung tinggi kemanusiaan, sehingga tetap bertindak untuk hal ini. Selain itu, juga dapat melihat pertimbangan-pertimbangan yang menjadi penunjang pemerintah untuk mengeluarkan Perpres tentang pengungsi tersebut.

Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian kali ini ada pada substansinya. Penelitian sebelumnya hanya membahas tentang kerja sama dan kebijakan-kebijakan di era pemerintahan Presiden Jokowi, dan tindakan setelah adanya Perpres tentang pengungsi tersebut. Selain itu, belum ada juga pembahasan Perpres No. 125 Tahun 2016 sejalan dengan Konvensi 1951 sehingga menimbulkan tindakan pemerintah. Sementara itu, penelitian kali ini tidak hanya berfokus pada upaya era Presiden Jokowi, tetapi akan mencoba melihat juga upaya-upaya

sebelumnya, bahkan ketika awal arus pengungsi masuk. Dengan demikian, dapat terlihat bahwa Indonesia memiliki komitmen yang baik terkait penanganan pengungsi ini. Di samping itu juga akan dibahas keterkaitan konvensi dengan Perpres, hal ini yang membedakan dengan penelitian sebelumnya.

Dari studi pustaka yang telah dijelaskan sebelumnya terkait sejarah awal masuknya pengungsi ke Indonesia, bagaimana penanganan pengungsi di Indonesia, bagaimana upaya pemerintah dalam penanganan, serta faktor-faktor yang memungkinkan untuk menjadi alasan Indonesia tidak meratifikasi Konvensi 1951 tersebut. Beberapa literatur yang telah dijabarkan diantaranya: penelitian dari Mohammad Iqbal Jamilur Rachman dengan jurnal yang berjudul “Kerjasama Indonesia dengan Lembaga-Lembaga Terkait dalam Penanganan Pengungsi”, Muhammad Abdul Aziz yang berjudul “Indonesian Government Challenges in Ratification of The International Convention on Refugees”, Desi Yunitasari dengan judul “Analisis Kemampuan Indonesia dalam Membuat Perjanjian Internasional Menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Tidak Diratifikasinya Konvensi 1951 dan Protokol 1967)”, Fithriathus Shalihah dan Muhammad Nur dengan judul “Observations on The Protection of Refugees in Indonesia”, dan yang terakhir Hasti Wahyuni, dkk., yang berjudul “Kebijakan Pemerintahan Presiden Joko Widodo Menangani Masalah Pencari Suaka dan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia”. Akan tetapi, penelitian terdahulu belum ada membahas keterkaitan antara Perpres dengan konvensi, di mana Indonesia bukan negara pihak dari Konvensi Pengungsi 1951. Oleh karena itu, peneliti memutuskan untuk meneliti isu ini dengan beberapa studi pustaka yang telah dipaparkan sebelumnya.

## 1.7. Kerangka Konseptual

Penggunaan teori atau konsep dalam sebuah penelitian adalah hal yang penting untuk dilakukan sebagai pedoman dalam proses analisis nantinya. Adanya teori atau konsep ini akan memudahkan peneliti dalam menjawab pertanyaan penelitian yang akan dipaparkan. Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan konsep *The Challenges of Ratification* yang ditulis oleh Natalie Baird. Konsep ini digunakan sebagai kerangka konseptual dan pisau analisis dalam penelitian kali ini.

Dalam mempertimbangkan manfaat dan tantangan atas ratifikasi, diperlukan untuk mengetahui konsekuensi dari ratifikasi itu sendiri. Ratifikasi menimbulkan kewajiban hukum di tingkat internasional, sehingga diperlukan pertimbangan yang matang bagi negara sebelum kewajiban itu muncul, artinya sebelum melakukan ratifikasi. Jika menginginkan ratifikasi dengan hasil yang berdampak positif pada isu yang diusung, dalam hal ini isu hak asasi manusia, maka negara perlu untuk mempertimbangkan implikasi ratifikasi secara hati-hati sebelum mengambil tindakan ratifikasi.<sup>19</sup> Setelah ratifikasi suatu perjanjian, sebuah negara memiliki kewajiban hukum berdasarkan hukum internasional. Negara harus mematuhi semua kebijakan yang berlaku dalam perjanjian, dan tidak dapat menghindar tanpa alasan yang kuat di mana hal ini tentu berdampak pada hukum domestik negara. Idealnya, suatu negara tidak dapat meratifikasi sebuah perjanjian sampai hukum domestik mematuhi hukum internasional.

Dalam penelitian Politik dan Hubungan Internasional lainnya juga ada menggunakan tulisan Baird dalam artikel yang ditulis oleh Jana Von Stein. Proses

---

<sup>19</sup> Natalie Baird, "To Ratify or Not to Ratify-An Assessment of the Case for Ratification of International Human Rights Treaties in the Pacific," *Melbourne Journal of International Law* 12, no. 2 (2011): 4.

ratifikasi di negara otoriter tidak secepat yang dilakukan negara demokrasi biasanya, namun terkadang yang pelanggaran perjanjian dilakukan oleh pihak pertama yang meratifikasi. Tulisan ini memiliki pertanyaan, apa tujuan lain dari ratifikasi? dan jika ratifikasi membawa manfaat, Mengapa tidak semua negara autokrasi meratifikasi? Ada empat jawaban dari Stein yaitu: Pertama, berfokus pada dampak aktor internasional, ratifikasi merupakan cara untuk mendapatkan pujian atau tampak menonjol di dunia internasional. Kedua, menenkankan pada tekanan sosial dibandingkan insentif material. Ketiga, berfokus pada audiensi dalam negeri yang cukup kuat. Keempat, berpendapat bahwa perjanjian HAM tertentu berguna bagi otokrat yang paling kejam. Dalam rangka memahami kesenjangan pemahaman ratifikasi perjanjian HAM, perlu untuk menggali dan mengungkap negara otokritas.<sup>20</sup> Seperti yang dipahami pakar HI akhir-akhir ini bahwa otokrasi adalah kelompok negara yang berbeda satu sama lain, sebagaimana mereka berbeda dengan negara demokrasi.

Tulisan ini melihat bahwa ratifikasi berguna karena mengikat dan memungkinkan para pemimpin secara kredibel menunjukkan niatnya. Beberapa negara dalam meratifikasi membutuhkan waktu bertahun-tahun untuk berkomitmen dan/atau menunggu semua negara di kawasan atau dunia telah berkomitmen. Namun, gagasan bahwa komitmen menjadi ekspresi nilai-nilai demokrasi juga tidak memberikan pengaruh lebih untuk negara sehingga memutuskan meratifikasi. Bagi sebagian pakar, ratifikasi bertujuan bagi para pemimpin untuk meningkatkan harga

---

<sup>20</sup> Jana von Stein, "The Autocratic Politics of International Human Rights Agreement Ratification," *SSRN Electronic Journal* (2013): 1-2.



diri nasionalnya agar disukai oleh rekan-rekannya.<sup>21</sup> Oleh karena itu, sebagian pakar melihat bahwa ratifikasi ini berhubungan dengan politik dalam negeri.

Para otokrat dianggap memerlukan pers yang baik dalam persoalan ratifikasi. Sasaran pers yang baik adalah masyarakat dan/atau elite penguasa. Ada dua asal-muasal pers tersebut. Pertama, dari rezim itu sendiri yang bisa menghasilkan pers yang baik, mempublikasikan langkah-langkah yang bermakna dan dapat menjamin hak-hak warga negaranya. Kedua, dari LSM seperti Amnesty Internasional dan Human Rights Watch (HRW), yang mana kelompok ini terus melakukan kampanye ratifikasi hingga memiliki *website*. Ratifikasi dalam tingkat regional menemukan bahwa pemerintah lebih cenderung membuat komitmen perjanjian HAM internasional ketika negara lain di kawasan juga telah melakukannya, baik dengan alasan normatif maupun instrumental.<sup>22</sup> Intinya, tulisan Stein ini melihat bahwa kunci penting memahami kapan dan mengapa otokrat meratifikasi perjanjian terletak pada Politik Dalam negeri. Oleh karena itu, kondisi domestik suatu negara dapat mempengaruhi keputusan pemerintah untuk meratifikasi atau tidak meratifikasi sebuah perjanjian internasional.

Meskipun dengan meratifikasi suatu perjanjian memberikan manfaat pada negara, seperti adanya peningkatan pada perlindungan isu HAM, tetapi negara juga memiliki tantangan untuk meratifikasi perjanjian tersebut. Peneliti menggunakan konsep *The Challenges of Ratification* oleh Baird. Di mana tantangan yang dimaksud Baird seperti adanya persepsi terkait hak asasi manusia itu sendiri baik dalam negara atau bahkan lingkup regional, dan juga terkait sumber daya yang dimiliki negara. Selain itu, tantangan ini juga mencakup terkait kedaulatan nasional,

---

<sup>21</sup> von Stein, *The Autocratic Politics of International Human Rights Agreement Ratification*, 4-6.

<sup>22</sup> von Stein, *The Autocratic Politics of International Human Rights Agreement Ratification*, 17-18.

serta peran dari aktor non-negara yang mungkin dapat menjadi tantangan negara untuk meratifikasi perjanjian.<sup>23</sup> Selanjutnya akan dijelaskan variabel-variabel yang menjadi tantangan untuk ratifikasi sebagai berikut:

### 1. *Human Rights Perception*

Hak asasi manusia terkadang dianggap asing dan menimbulkan beberapa kekhawatiran bahwa nilai-nilai perjanjian hak asasi manusia yang ada tidak sesuai dengan nilai domestik suatu negara, misalnya pada aspek budaya. Dalam bagian ini maksudnya adalah bagaimana persepsi suatu kelompok atau negara dalam melihat hak asasi manusia yang ada, termasuk juga isu pengungsi. Menurut Mathew dan Ola, persepsi itu ditentukan dengan realitas politik suatu negara, di mana warga negara yang berada pada negara yang memiliki tingkat represif cenderung mempunyai persepsi negatif dibandingkan warga negara yang memiliki catatan hak asasi manusia lebih baik.<sup>24</sup>

Baird melihat adanya kekhawatiran bahwa meratifikasi perjanjian HAM dapat mengurangi ruang suatu negara dalam mengklaim pendekatan berbeda terkait hak atau apresiasi dengan konteks budaya yang berbeda. Permasalahannya adalah hubungan antara adat dan hak asasi manusia, di mana adanya kekhawatiran bahwa HAM akan mengalahkan budaya setempat.<sup>25</sup> Setiap negara memiliki persepsi yang berbeda terhadap isu HAM yang dialami negaranya. Ada kondisi di mana negara akan melihat isu HAM sebagai ancaman bagi negaranya, atau negara bisa melihat hal tersebut sebagai peluang untuk bermain di kancah internasional.

---

<sup>23</sup> Baird, *To Ratify or Not to Ratify-An Assessment of the Case for Ratification of International Human Rights Treaties in the Pacific*, 15.

<sup>24</sup> Matthew Carlson and Ola Listhaug, "Citizens' Perceptions of Human Rights Practices: An Analysis of 55 Countries," *Journal of Peace Research* 44, no. 4 (2011): 468.

<sup>25</sup> Baird, *To Ratify or Not to Ratify-An Assessment of the Case for Ratification of International Human Rights Treaties in the Pacific*, 16.

Dalam studi HI juga ada membahas terkait istilah persepsi. Dr. Dinmuhammed Ametbek menjelaskan dalam artikelnya tentang istilah persepsi dari tiga aliran utama HI. Realis tidak tertarik pada persepsi orang lain, mereka menganggap dunia dipersepsikan dengan cara yang sama oleh semua aktor. Liberal memperhitungkan bahwa faktor manusia dalam pengambilan keputusan juga berpengaruh, namun kaum ini lebih fokus pada mengatasi kesalahan persepsi. English School lebih dekat dengan fenomena persepsi yang memperkenalkan aspek sosiologi dalam hubungan internasional, sehingga aliran ini dekat dengan Konstruktivisme. Pada akhirnya, Ametbek berpendapat bahwa konstruktivisme lebih memahami pentingnya persepsi.<sup>26</sup>

Fisher mengatakan bahwa cara seseorang memandang, menafsirkan apa yang dilakukan orang lain, serta cara menanggapinya ditentukan dengan keadaan sosial-kultural. Ametbek juga menyatakan dalam artikelnya terkait realita sosial dapat dipersepsikan berbeda disebabkan latar belakang budaya dan lingkungan masyarakat yang berbeda. Akibat dari perkembangan sejarah setiap masyarakat memiliki nilai-nilai persepsi yang berbeda terhadap orang lain atau isu. Oleh karena itu, persepsi merupakan salah satu bahasan penting dalam studi HI dan akan berpengaruh dalam pembentukan keputusan.<sup>27</sup>

Suatu ancaman terkadang muncul ketika satu kelompok menganggap bahwa kelompok lain akan merugikan mereka. Hal ini terjadi juga dalam persepsi terhadap pengungsi dan pencari suaka. Dalam beberapa penelitian pengungsi dan pencari

---

<sup>26</sup> Dinmuhammed Ametbek, "Perception and International Relations Theories," *Ankasam Ahkacam*, terakhir diedit 2017, diakses 4 Juli, 2024, <https://www.ankasam.org/perception-and-international-relations-theories/?lang=en>.

<sup>27</sup> Dinmuhammed Ametbek, "Culture and Perception in International Relations 1," *Ankasam Ahkacam*, terakhir diedit 2017, diakses 4 Juli, 2024, <https://www.ankasam.org/culture-and-perception-in-international-relations-1/?lang=en>.

suaka dianggap dapat menimbulkan ancaman ekonomi, budaya dan sosial. Populasi tuan rumah akan merasa kehilangan sumber daya yang terbatas dengan kehadiran pengungsi dan pencari suaka. Ancaman tersebut meningkatkan emosi negatif yang muncul terhadap pengungsi.

## 2. *National Sovereignty and Constitutional Amendment*

Kekhawatiran negara pada persepsi Barat terhadap kerangka HAM internasional adalah kekhawatiran akan kedaulatan nasional dan adanya potensi untuk amandemen konstitusi jika meratifikasi perjanjian. Permasalahan yang memiliki implikasi pada kedaulatan nasional adalah peradilan di masa depan oleh badan perjanjian, seperti pengaduan individu terkait pelanggaran hak asasi manusia. Kemungkinan masa depan ketika badan perjanjian mengambil keputusan yang akan berdampak pada kedaulatan nasional, hal ini menjadi kekhawatiran mendasar bagi beberapa negara untuk melakukan ratifikasi.<sup>28</sup>

Berdasarkan Studi Hubungan Internasional juga ada membahas terkait kedaulatan nasional suatu negara. Janice E. Thomson dalam tulisannya menyatakan bahwa kedaulatan adalah pengakuan aktor-aktor internal dan eksternal bahwa negara mempunyai wewenang eksklusif dalam wilayahnya. Thomson juga menyajikan dimensi kedaulatan yaitu *recognition, the state, authority, coercion,* dan *territory*. Dalam hubungan internasional kedaulatan berkaitan dengan negara. Selain itu, kedaulatan ini memberikan negara otoritas politik untuk memutuskan suatu isu, aktivitas, dan praktik dan wilayah mana yang termasuk ke dalam otoritas negara.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Baird, To Ratify or Not to Ratify-An Assessment of the Case for Ratification of International Human Rights Treaties in the Pacific, 17-18.

<sup>29</sup> Janice E. Thomson, "State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research," *International Studies Quarterly* 39, no. 2 (1995): 219.



Definisi kedaulatan negara dari Krasner yaitu mengacu pada hak eksklusif negara dalam menjalankan wewenang dalam wilayahnya dan membuat keputusan politik, menetapkan undang-undang, melaksanakan program, serta menjaga keamanan nasional dari berbagai kemungkinan ancaman. Yunus, dkk menyatakan bahwa negara diberi wewenang dalam menentukan jenis pemerintahannya, sistem hukum, kebijakan ekonomi dan sosial. Negara juga berhak dalam mengatur dan memelihara keamanan teritorialnya, serta hak untuk melindungi warga negaranya serta mengatur sumber daya alam dalam wilayahnya.<sup>30</sup>

Dikaitkan dengan ratifikasi suatu perjanjian internasional, Shaw berpendapat bahwa pemerintah dapat memprioritaskan kepentingan nasionalnya di atas agenda internasional ketika perjanjian internasional mengancam kedaulatan negara dan bahkan eksistensinya.<sup>31</sup> Hak suatu negara untuk mengatur wilayah, warga negara, sumber daya, dan kebijakan internal yang sejalan dengan kepentingan nasional itulah disebut kedaulatan negara. Di sisi lain, kewajiban internasional mengacu pada kepatuhan dan implementasi perjanjian internasional yang di tanda tangani.<sup>32</sup> Oleh karena itu, sering terjadinya dilema pemerintah antara memilih menjaga kedaulatan nasional atau mengemban tanggung jawab internasional dengan menjadi bagian suatu perjanjian internasional.

Di sisi lain, Baird menyatakan komitmen negara terhadap hak asasi manusia internasional dianggap memungkinkan memerlukan amandemen pada konstitusi

---

<sup>30</sup> Nur Rohim Yunus, Muhammad Sholeh, and Ida Susilowati, "Implications of State Sovereignty for the Ratification of International Law," *Dauliyah: Journal of Islam and International Affairs* 8, no. 2 (2023): 134.

<sup>31</sup> Yunus, Sholeh, and Susilowati, Implications of State Sovereignty for the Ratification of International Law, 132.

<sup>32</sup> Yunus, Sholeh, and Susilowati, Implications of State Sovereignty for the Ratification of International Law, 140.

yang signifikan. Sebagian negara dan warga negara memiliki rasa kepemilikan yang kuat atas konstitusi mereka. Ketika meratifikasi perjanjian, dalam segi hukum negara membutuhkan amandemen konstitusi untuk memasukkan poin-poin yang ada dalam perjanjian ke dalam undang-undang domestik. Hal ini dianggap sebagai gangguan yang tidak diinginkan dalam kedaulatan nasional, karena terkadang negara merasa hal tersebut tidak sesuai dengan nilai nasionalis dalam konstitusi yang mereka percayai. Selain itu, dalam pandangan praktis bahwa amandemen konstitusi memiliki prosedur khusus yang memungkinkan akan membutuhkan waktu yang lama.

Namun, dalam studi HI tidak membahas terlalu dalam terkait *constitutional amendment* seperti yang dilakukan Baird sebagai salah satu akademisi hukum. Karena studi HI tidak fokus pada amandemen konstitusi, maka poin ini tidak bisa digunakan dalam penelitian kali ini. Oleh karena itu, peneliti hanya akan menggunakan poin *national sovereignty* untuk menganalisis tantangan dalam penelitian ini.

### 3. *The Influence of Non-State Actors*

Menurut Baird, Salah satu tantangan utama dalam memajukan hak asasi manusia adalah pengaruh dari penolakan aktor non-negara. Ada kondisi di mana beberapa aktor non-negara, termasuk kelompok kepentingan, memiliki peran dan pengaruh yang lebih besar pada kehidupan individu dibandingkan negara. Hal ini menimbulkan keadaan di mana peran dari aktor non-negara juga perlu dalam proses ratifikasi sebuah perjanjian.<sup>33</sup> Jika dalam kondisi tidak ratifikasi, kemungkinan salah satunya keterbatasan pada peran dari aktor non-negara, seperti kelompok

---

<sup>33</sup> Baird, To Ratify or Not to Ratify-An Assessment of the Case for Ratification of International Human Rights Treaties in the Pacific, 20.

sosial, kelompok keagamaan, atau bahkan yang paling sederhana yaitu komunitas mahasiswa.

Sebagaimana di studi hukum berdasarkan pernyataan Baird, dalam studi HI juga ada aktor non-negara yang sudah tidak asing lagi. Beberapa dekade terakhir, peran dan pengaruh dari aktor non-negara dalam urusan global tidak dapat ditolak. Menurut Saaid bahwa aktor-aktor non-negara ini telah berdampak besar pada hubungan internasional.<sup>34</sup> Pengaruh aktor non-negara dalam hubungan internasional beragam, mulai dari dampak positif dan juga negatif. Aktor non-negara seperti *non-governmental organization* dan kelompok masyarakat sipil telah memainkan peran penting dalam memfasilitasi negosiasi perdamaian, memberikan bantuan kemanusiaan, dan mempromosikan hak kemanusiaan di dunia.<sup>35</sup>

Dalam penelitian lain, Muhittin Ataman menyatakan bahwa aktor non-negara juga memainkan peran dalam pembuatan kebijakan luar negeri suatu negara dan secara signifikan mempengaruhi perilaku kebijakan luar negeri mereka.<sup>36</sup> Aktor non-negara ini aktif di berbagai negara, sehingga mereka dapat mengeksploitasi negara satu sama lain. Oleh karena itu, Ataman mengatakan bahwa tidak ada negara yang dapat menolak keberadaan dan keefektivitasan aktor non-negara. Hingga hari ini, dengan adanya aktor non-negara maka negara dipercayai tidak dapat menyelesaikan masalahnya sendiri.<sup>37</sup>

Meskipun aktor non-negara telah bermunculan sebagai aktor penting dan aktif dalam sistem internasional, tidak berarti bahwa peran negara-bangsa akan

---

<sup>34</sup> Mohammed Saaida, "The Influence of Non-State Actors on International Relations" (2024): 1.

<sup>35</sup> Mohammed Saaida, The Influence of Non-State Actors on International Relations, 3.

<sup>36</sup> Muhittin Ataman, "The Impact of Non-State Actors on World Politics: A Challenge to Nation-States," *Turkish Journal of International Relations* 2, no. 1 (2003): 59.

<sup>37</sup> Muhittin Ataman, The Impact of Non-State Actors on World Politics: A Challenge to Nation-States, 60.

berakhir. Peran negara akan tetap menjadi terutama dalam mendorong kerja sama dan kolaborasi internasional. Oleh karena itu, aktor non-negara memungkinkan untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan dalam suatu negara dalam hal apapun, sesuai dengan fokus mereka.

#### 4. *Resources and Priorities*

Dalam mengadopsi kewajiban internasional baru di berbagai bidang isu, hal tersebut akan menguras sumber daya negara yang terbatas.<sup>38</sup> Hal ini dapat dilihat pada negara berkembang dengan sumber daya terbatas, di mana akan lebih memprioritaskan kebutuhan domestik dibandingkan untuk bergabung dalam kewajiban internasional. Sumber daya ini akan berimplikasi pada dua hal yaitu biaya implementasi di awal dan biaya berkelanjutan dalam proses kepatuhan akan lebih besar, karena digunakan untuk pelaporan rutin kepada badan resmi perjanjian tersebut.<sup>39</sup>

Dalam studi HI, hal ini sama dengan kapabilitas yang dimiliki suatu negara dan termasuk ke dalam kepentingan nasional. Douglas Lemke, kapasitas negara adalah kemampuan negara untuk mengatur wilayah dan penduduknya, serta mengambil dan memanfaatkan sumber daya dari rakyat dan wilayahnya untuk mencapai kepentingan nasional negara. Negara yang lebih berkapabilitas akan lebih baik dalam menciptakan institusi yang efektif, ekonomi dan politik yang teratur dalam wilayahnya.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Baird, *To Ratify or Not to Ratify-An Assessment of the Case for Ratification of International Human Rights Treaties in the Pacific*, 20.

<sup>39</sup> Baird, *To Ratify or Not to Ratify-An Assessment of the Case for Ratification of International Human Rights Treaties in the Pacific*, 21.

<sup>40</sup> Douglas Lemke, "State-Making Lessons for International Relations Research," *Perspectives on Politics* 17, no. 4 (2019): 3.



Morgenthau berpendapat bahwa kepentingan nasional didefinisikan sebagai kekuatan dan negarawan harus bertindak sesuai dengan arahan tersebut. Kepentingan nasional dapat dikategorikan sebagai: *core/vital*, *secondary/tertiary*, dan *general*. Bagi negara dunia ketiga, kepentingan ekonomi termasuk ke dalam kategori vital dalam hubungan internasional negara.<sup>41</sup> Menurut Ota dan Ecoma, ketika suatu negara telah mengidentifikasi kepentingan nasionalnya, kepentingan tersebut tidak hanya berada di domestik saja tetapi juga akan menuju kancan internasional untuk mempengaruhi perilaku aktor lain. Hal ini berkaitan dengan pengaruh terhadap kebijakan luar negeri suatu negara, termasuk dalam keputusan meratifikasi perjanjian internasional.<sup>42</sup>

Dengan Kontekstualisasi konsep yang disampaikan Baird dalam studi HI, sehingga poin yang dapat digunakan dalam penelitian ini adalah persepsi terhadap pengungsi, kedaulatan nasional, pengaruh aktor non-negara, serta prioritas dan sumber daya. Kondisi Indonesia yang tidak meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 dapat dijelaskan menggunakan konsep ini. Meskipun memiliki regulasi domestik terkait pengungsi, akan tetapi Indonesia bisa menghadapi tantangan domestik yang dialami sehingga tidak meratifikasi konvensi.

## **1.8. Metodologi Penelitian**

### **1.8.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian**

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Creswell, metode kualitatif dimulai dengan berbagai asumsi untuk menyelidiki makna dari suatu fenomena sosial yang terjadi, kemudian kerangka kerja dari

---

<sup>41</sup> Ejitu N. Ota and Chinyere S. Ecoma, "Power and National Interest in International Relations," *European Journal of Humanities and Social Sciences* 2, no. 4 (2022): 27-28.

<sup>42</sup> Ota and Ecoma, Power and National Interest in International Relations, 28.

prosesnya ada pendekatan teori dasar atau studi kasus.<sup>43</sup> Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif, di mana peneliti akan menggambarkan bagaimana sikap pemerintah Indonesia terhadap pengungsi yang bukan negara pihak konvensi. Selain itu, peneliti juga akan menggambarkan bagaimana keterkaitan Perpres No. 125 dengan beberapa pasal yang ada dalam Konvensi 1951, sehingga dapat tergambar dasar tindakan dari pemerintah untuk melakukan perlindungan terhadap para pengungsi yang berada di Indonesia.

### **1.8.2. Batasan Penelitian**

Batasan penelitian ini digunakan agar penelitian tidak keluar dari lingkup pembahasannya, sehingga tidak terlalu meluas dan menjauh dari pokok penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti akan fokus pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo tepatnya tahun 2016-2023 atau sejak dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Internasional dari Luar Negeri.

### **1.8.3. Unit Analisis dan Tingkat Analisis**

Unit analisis disebut juga variabel dependen dalam sebuah penelitian, yaitu objek yang akan dideskripsikan dan dijelaskan perilakunya dalam suatu fenomena.<sup>44</sup> Unit analisis dalam penelitian ini adalah tantangan Indonesia dalam meratifikasi konvensi, karena peneliti akan melihat hal-hal yang menjadi tantangan bagi pemerintah Indonesia dalam hal meratifikasi suatu perjanjian. Sementara unit eksplanasi disebut juga variabel independent dalam penelitian, yaitu sesuatu yang akan mempengaruhi dan berdampak terhadap unit analisis nantinya.<sup>45</sup> Pada

---

<sup>43</sup> C. N. Creswell, J. W., & Poeth, "Qualitative Inquiry & Research Design," 2nd ed. (United States of America: SAGE Publications, 2007), 35-36.

<sup>44</sup> Mohtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi* (Jakarta: LP3S, 1990), 39.

<sup>45</sup> Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, 39.

penelitian ini, unit eksplanasinya adalah isu pengungsi internasional, karena peristiwa ini dapat menjelaskan upaya pemerintah dalam hal kemanusiaan.

Penentuan tingkat analisis pada suatu penelitian juga penting, karena untuk dapat lebih mudah memilah faktor apa yang harus ditekankan dalam penelitian.<sup>46</sup> Menurut Mohtar Mas'oeed ada lima tingkat analisis, yaitu individu, kelompok, negara-bangsa, kelompok negara-bangsa, dan sistem internasional.<sup>47</sup> Di sisi lain perdebatan mengenai tingkat analisis HI dimulai tahun 1950-an oleh Kenneth Waltz, di mana ada tiga gambaran. Pertama tingkat individu, di mana sifat manusia diteliti berdasarkan dampak sebab-akibat terhadap perilaku suatu negara, hal utama yang dipertimbangkan adalah kondisi material dari sifat manusia tersebut. Kedua tingkat negara, Waltz mempertimbangkan argumen bahwa sifat negara penting dalam mempengaruhi perilakunya. Hal ini termasuk juga jenis pemerintahan atau cara produksi dan distribusi. Ketiga tingkat sistem internasional, untuk mengetahui kausalitas dalam perilaku negara.<sup>48</sup> Dengan demikian, tingkat analisis dalam penelitian ini adalah negara-bangsa karena yang akan disorot adalah mengenai bagaimana tindakan Indonesia yang telah melakukan berbagai upaya dalam perlindungan pengungsi, namun tidak kunjung meratifikasi konvensi 1951.

#### **1.8.4. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dalam penelitian dibutuhkan untuk mengumpulkan fakta dan data yang relevan sehingga dapat menjawab pertanyaan penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data sekunder, artinya

---

<sup>46</sup> Mas'oeed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, 41.

<sup>47</sup> Mas'oeed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, 46.

<sup>48</sup> Owen Temby, "What Are Levels of Analysis and What Do They Contribute to International Relations Theory?," *Cambridge Review of International Affairs* 28, no. 4 (2015): 3-4.

data yang didapat berasal dari sumber yang sudah ada sebelumnya. Data sekunder didapatkan melalui literatur akademik berupa artikel jurnal, berita, dan *website* yang diakses melalui media masa.<sup>49</sup> Peneliti menggunakan teknik *library research* atau studi pustaka dari berbagai literatur yang memiliki korelasi dengan pembahasan terkait perlindungan pengungsi, serta juga upaya dari pemerintah Indonesia sebagai negara non-pihak konvensi untuk terus melakukan komitmen dalam tindakan nyata.

Sumber data yang digunakan oleh peneliti berasal dari dokumen resmi terkait Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Pengungsi Internasional di Indonesia, dokumen laporan tahunan dari UNHCR Indonesia terkait data pengungsi, dan dokumen resmi Konvensi Pengungsi 1951 yang beberapa pasal di dalamnya akan dikaitkan dengan Perpres. Selain itu, peneliti juga akan menggunakan sumber dari beberapa dokumen resmi pemerintah seperti Kemendikbud Ristek dan Keimigrasian untuk memperkuat argumen komitmen dari pemerintah dan mengetahui apa saja yang telah dilakukan.

Peneliti juga mengacu pada literatur terdahulu berupa buku dan artikel jurnal yang juga membahas terkait upaya Indonesia dalam melindungi pengungsi internasional. Sumber buku yang diambil seperti tulisan dari Fithriatus Shalihah dan Muhammad Nur dengan judul “Penanganan Pengungsi di Indonesia”. Selanjutnya bentuk artikel jurnal diantaranya: Indira Bouiter dengan judul “The Non-Ratification of the 1951 Convention on Refugees: An Indian Paradoxical Approach to Human Rights”; Mohammad Nour dengan judul “Refugee Protection

---

<sup>49</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2013), 137.



Under the Constitution of Bangladesh: A Brief Overview”; Rohaida Nurdin, dkk., dengan judul “The Plight of Refugees in Malaysia: Malaysia As a Transit Country in Protecting Refugees’ Rights”; Moh. Fandik dengan judul “Penampungan Orang Vietnam di Pulau Galang 1975-1979”; Teguh Pratama A. “Implementasi Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Kepulauan Riau”; dan Hasti Wahyuni, dkk., “Kebijakan Pemerintah Presiden Joko Widodo Menangani Masalah Pencari Suaka dan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia”;

Selain itu peneliti juga mengambil dari sumber *website* seperti, United Nations High Commissioner for Refugees “Annual Fact Sheet”; VOA Indonesia terkait “Pengungsi Internasional”; dan Liputan 6 oleh Rizki Akbar H., terkait “UNHCR: Indonesia Patut Dicontoh Soal Penanganan Pengungsi Internasional”. Peneliti menggunakan berbagai bentuk literatur untuk melengkapi penelitian ini, sehingga dapat memberikan informasi yang jelas.

#### **1.8.5. Teknik Analisis Data**

Pada proses analisis data dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik analisis berdasarkan konsep yang akan digunakan. Setelah melakukan pengumpulan data, maka analisis data akan dilakukan melalui langkah-langkah sebagai berikut:

##### *1. Human Rights Perception*

Proses ini akan dilakukan analisis terkait persepsi Indonesia terhadap isu Hak Asasi Manusia (HAM), yang mana fokus utamanya adalah pengungsi. Salah satu aspek yang menjadi perhatian adalah keamanan. Adanya kekhawatiran akan ancaman keamanan yang muncul dan berpotensi mengganggu stabilitas negara.

Salah satu contohnya seperti praktik sindikat kejahatan transnasional yang dapat merugikan kedaulatan negara. Selanjutnya, dalam aspek sosial yaitu adanya potensi konflik sosial, yang mana dapat mengganggu integritas sosial antara pengungsi terhadap masyarakat Indonesia.

## *2. National Sovereignty*

Pada proses ini peneliti akan melihat perhatian yang diberikan pemerintah terkait keamanan rakyat dalam konteks kedaulatan nasional. Selain itu, peneliti juga akan melihat aspek kedaulatan apa yang mempengaruhi tindakan pembuat kebijakan terkait pengungsi.

## *3. The Influence of Non-State Actors*

Proses ini akan mendalami apakah ada pengaruh dari aktor non-negara terhadap keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Ada berbagai macam aktor non-negara seperti organisasi masyarakat, kelompok advokasi, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Kelompok-kelompok tersebut sering menjadi perantara dalam memperjuangkan hak masyarakat, menyuarakan perubahan sosial, bahkan mengkritik pemerintah secara terang-terangan.

## *4. Resources and Priorities*

Proses ini akan dimulai dengan identifikasi terhadap sumber daya yang dimiliki negara yang meliputi berbagai aspek, khususnya ekonomi. Analisis ini akan melihat potensi dan keunggulan dari sumber daya yang dimiliki, serta juga melihat kondisi masyarakat lokal dalam konteks kebutuhan dan pembangunan. Selanjutnya, analisis akan dilanjutkan dengan menyoroti bidang prioritas dari negara, seperti pembangunan ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan keamanan.

## **1.9. Sistematika Penulisan**

### **BAB I Pendahuluan**

Pada bagian ini peneliti akan menjelaskan latar belakang, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini yang digunakan sebagai referensi, kerangka konseptual sebagai pisau analisis yang akan menjawab pertanyaan penelitian, metode penelitian yang mencakup jenis penelitian, batasan masalah penelitian, unit dan tingkat analisis, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan sistematika penelitian.

### **BAB II Pengungsi Internasional di Indonesia**

Pada bagian ini peneliti akan menjelaskan bagaimana keadaan pengungsi di Indonesia. Mulai dari awal mula isu pengungsi masuk ke Indonesia dan upaya pemerintah dalam menghadapi arus pengungsi dari tahun ke tahun. Bagian ini akan memperlihatkan permasalahan yang dihadapi Indonesia terkait isu pengungsi internasional di wilayahnya.

### **BAB III Kebijakan Indonesia dalam Menangani Pengungsi Internasional**

Pada bagian ini peneliti akan memaparkan Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi di Indonesia. Peneliti akan menjelaskan juga beberapa pasal dari Perpres yang sejalan dengan pasal yang ada dalam Konvensi. Selain itu, penulis juga akan menjabarkan bentuk upaya pemerintah dalam hal kerja sama dalam bab ini.

### **BAB IV Tantangan Indonesia dalam Meratifikasi Konvensi 1951**

Bagian ini peneliti akan melakukan analisis mengenai hal-hal yang menjadi tantangan bagi pemerintah dalam meratifikasi konvensi. Analisis pada bab ini

dilakukan dengan menggunakan konsep sebagai pisau analisis sehingga dapat memberikan jawaban dari penelitian ini. Konsep yang digunakan adalah *The Challenges of Ratification* oleh Natalie Baird.

## **BAB V Penutup**

Pada bagian ini merupakan rangkuman kesimpulan dari keseluruhan analisis yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya, serta berisi saran terhadap penelitian ini dan selanjutnya.

