

PARADOKS PENGUNGSI: ANTARA PERLINDUNGAN HAM DAN KEDAULATAN NASIONAL DALAM KRISIS KEMANUSIAAN

Dani Achnisundani,¹ Burhan Fajri Arfian,² Tarsisius Susilo,³ Zulkifli,⁴
Wahyu Tunggul Wiratama,⁵

Sekolah Staf dan Komando Tentara Nasional Indonesia

dachnisundani@gmail.com

Abstrak - Krisis pengungsian global memunculkan paradoks bagi negara-negara: di satu sisi terikat untuk melindungi hak asasi para pengungsi, namun di sisi lain berkepentingan menjaga kedaulatan dan keamanan nasional. Artikel ini membahas keseimbangan sulit antara prinsip perlindungan pengungsi menurut hukum internasional—khususnya asas non-refoulement—dengan hak negara mempertahankan kedaulatan wilayahnya. Melalui tinjauan normatif dan studi kasus di Indonesia dan kawasan ASEAN (termasuk penanganan pengungsi *Rohingya*, pengungsi Afghanistan di Indonesia, serta krisis Timor Timur dan Papua), diuraikan dilema antara kewajiban kemanusiaan global dan kepentingan nasional. Pembahasan mencakup prinsip hukum humaniter internasional dan HAM terkait pengungsi, konsep kedaulatan negara dalam mengatur pengungsi, penerapan di Indonesia/ASEAN, hingga peran organisasi internasional (UNHCR, IOM, ASEAN) beserta tantangannya. Hasil kajian menunjukkan bahwa prinsip non-refoulement sebagai norma *jus cogens* menempatkan batas mutlak pada hak kedaulatan: negara tidak boleh memulangkan pengungsi ke tempat di mana ia terancam. Namun, kekhawatiran terhadap keamanan nasional kerap membuat negara menerapkan kebijakan restriktif, seperti penahanan atau *push-back*. Indonesia dan negara ASEAN umumnya mengambil pendekatan *ad-hoc*—memberikan perlindungan sementara demi kemanusiaan, sembari menghindari komitmen permanen yang dianggap dapat mengganggu kepentingan nasional. Untuk itu, diperlukan kerangka strategi yang menegaskan nilai-nilai HAM (termasuk non-refoulement) namun sejalan dengan upaya menjaga integritas kedaulatan, antara lain melalui kerjasama regional yang lebih kuat, penanganan keamanan secara selektif (terhadap individu berisiko tinggi saja), dan penguatan kapasitas kelembagaan nasional dalam mengelola pengungsi secara manusiawi.

Kata kunci : Pengungsi, Non-refoulement, Kedaulatan Negara, Hukum Humaniter Internasional, Perlindungan Hak Asasi Manusia

Abstract - The global refugee crisis presents a paradox for states: they are bound to uphold the human rights of refugees, yet they seek to safeguard national sovereignty and security. This article examines the delicate balance between international refugee protection principles—particularly the non-refoulement obligation—and the sovereign right of states to control their territory. Through normative analysis and case studies in Indonesia and the ASEAN region (including responses to Rohingya refugees, Afghan refugees in Indonesia, and the East Timor and West Papua crises), we explore the dilemma between global humanitarian obligations and national interests. The discussion covers international humanitarian law and human rights principles on refugees, state sovereignty in regulating asylum, regional practices in Indonesia/ASEAN, and the role and challenges of international organizations (UNHCR, IOM, ASEAN). The findings indicate that the non-refoulement principle, as a *jus cogens* norm, places an absolute limit on sovereignty: states must not return refugees to face persecution or danger. However, national security concerns often drive states to adopt restrictive measures, such as detention or push-backs. Indonesia and other ASEAN states typically employ *ad-hoc* approaches—offering temporary humanitarian protection while avoiding permanent commitments perceived to affect national interests. The article concludes that a strategic framework is needed to uphold human rights values (including non-refoulement) in harmony with the maintenance of national sovereignty, through stronger regional cooperation,

targeted security management (focusing only on high-risk individuals), and enhanced national institutional capacity to manage refugees humanely.

Keywords : *Refugees, Non-refoulement, State Sovereignty, International Humanitarian Law, Human Rights Protection*

PENDAHULUAN

Gelombang pengungsi akibat konflik dan krisis kemanusiaan telah menjadi isu global yang mendesak pada abad ke-21. Di tingkat internasional, masyarakat dunia menjunjung tinggi prinsip-prinsip hak asasi manusia (HAM) yang menuntut perlindungan bagi setiap individu yang terpaksa melarikan diri dari negara asalnya karena penganiayaan, kekerasan, atau perang. Prinsip ini tercermin dalam norma hukum internasional seperti Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi beserta Protokol 1967, terutama asas *non-refoulement* yang melarang negara mengembalikan pengungsi ke tempat di mana ia terancam penganiayaan atau bahaya (cejiss.org). Pada saat yang sama, negara-negara berdaulat memiliki hak dan kewajiban untuk melindungi integritas wilayah, keamanan nasional, dan ketertiban umum di wilayah yurisdiksinya. Ketegangan antara kewajiban melindungi pengungsi sebagai bagian dari penghormatan HAM versus kepentingan untuk menjaga kedaulatan inilah yang memunculkan **“paradoks pengungsi”**. Paradoks ini terutama terlihat ketika negara yang secara prinsip mendukung kemanusiaan justru ragu atau enggan menerima pengungsi dengan dalih kedaulatan dan keamanan.

Indonesia menawarkan contoh konkret dari paradoks tersebut. Secara konstitusional, Indonesia mengakui hak suaka; Pasal 28G ayat (2) UUD 1945 menjamin “hak setiap orang untuk mendapatkan suaka politik di negara lain” (suaka.or.id). Indonesia juga telah meratifikasi berbagai instrumen HAM internasional. Namun hingga kini Indonesia belum menjadi pihak pada Konvensi Pengungsi 1951 maupun Protokol 1967. Kebijakan nasional Indonesia cenderung bersifat *ad-hoc* dalam menangani pencari suaka dan pengungsi: menerima mereka demi alasan kemanusiaan dan mematuhi *non-refoulement*, tetapi tanpa memberikan status hukum permanen sebagai pengungsi (ejournal.um.edu.myejournal.um.edu.my). Sikap serupa tampak di banyak negara ASEAN lain, seperti Malaysia dan Thailand, yang tidak memiliki kerangka hukum pengungsi komprehensif dan lebih menekankan kedaulatan dalam kebijakan imigrasi (cejiss.org). Sementara itu, krisis-krisis pengungsian di kawasan – mulai dari pengungsi *Rohingya* yang terombang-ambing di laut, komunitas pencari suaka asal Afghanistan yang tertahan di Indonesia, hingga eksodus penduduk Timor Timur 1999 dan pengungsi Papua – menyoroti dilema nyata antara tuntutan kemanusiaan dan keprihatinan kedaulatan negara.

Urgensi kajian ini tidak hanya berfokus pada aspek hukum normatif, tetapi juga menyentuh dimensi geopolitik, keamanan nasional, dan diplomasi kemanusiaan yang saling bertautan dalam merespons arus pengungsi di kawasan. Dalam konteks negara berkembang seperti Indonesia, isu pengungsi bukan sekadar persoalan HAM global, tetapi juga menyentuh sensitivitas terhadap kedaulatan, stabilitas domestik, dan integritas wilayah negara. Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi dan menganalisis secara kritis dinamika antara kewajiban negara dalam memberikan perlindungan terhadap pengungsi berdasarkan hukum

humaniter dan hak asasi manusia, dengan hak negara mempertahankan kedaulatannya dalam menghadapi krisis pengungsi, baik yang berasal dari luar maupun yang terkait dengan isu domestik seperti Papua dan Timor Leste.

Metodologi penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif dengan landasan yuridis-normatif dan studi kasus komparatif. Data diperoleh melalui telaah literatur hukum internasional, dokumen kebijakan nasional, laporan lembaga internasional (UNHCR, IOM, HRW), serta dokumentasi media dan hasil studi akademik terkini dalam lingkup Asia Tenggara.

Dalam kajian ini, artikel ini berpegang pada hipotesis bahwa konflik antara prinsip non-refoulement sebagai kewajiban universal dan kedaulatan negara sebagai prinsip utama sistem internasional tidak bersifat kontradiktif mutlak, melainkan dapat dikompromikan melalui mekanisme kebijakan yang proporsional, adaptif, dan berbasis kerjasama multilateral.

Dengan demikian, kajian ini bertujuan untuk memberikan wawasan yang lebih dalam tentang bagaimana negara seperti **Indonesia dapat memosisikan diri secara strategis di tengah tekanan global untuk memberikan perlindungan HAM**, sembari tetap menjaga prinsip kedaulatan dan keamanan nasional dalam menghadapi dinamika pengungsi di tingkat domestik dan regional.

Artikel ini akan mengkaji secara mendalam hubungan antara hukum humaniter internasional, prinsip perlindungan pengungsi, dan kedaulatan negara, dengan fokus pada pengalaman Indonesia dan negara-negara ASEAN. Pertanyaan kunci yang dijawab adalah: **bagaimana negara dapat menyeimbangkan perlindungan HAM bagi pengungsi dengan hak kedaulatan dan keamanan nasionalnya dalam konteks krisis kemanusiaan?** Melalui tinjauan pustaka terhadap kerangka hukum internasional dan regional, serta analisis studi kasus, diharapkan muncul pemahaman komprehensif atas tantangan dan solusi potensial terkait paradoks pengungsi ini.

Tinjauan Pustaka

Kerangka Hukum Internasional: Pengungsi dalam Hukum Humaniter dan HAM

Pengaturan mengenai pengungsi berada pada irisan antara hukum humaniter internasional dan hukum hak asasi manusia internasional. Hukum humaniter internasional (HHI), yang berlaku dalam situasi konflik bersenjata, bertujuan melindungi penduduk sipil dari dampak perang dan menjamin perlakuan manusiawi terhadap mereka yang tidak terlibat pertempuran. Pelanggaran berat HHI – seperti kekerasan terhadap penduduk sipil atau genosida – kerap menjadi sebab gelombang pengungsian massal. Misalnya, kampanye *scorched earth* pasca-jajak pendapat Timor Timur 1999 oleh militer dan milisi pro-Indonesia menyebabkan sekitar 200.000 orang Timor Timur dipaksa mengungsi ke Timor Barat (refworld.org). Contoh tersebut menunjukkan keterkaitan erat antara pelanggaran HHI dan lahirnya krisis pengungsi.

Sementara itu, hukum pengungsi internasional secara spesifik diatur dalam **Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi** dan **Protokol 1967**. Instrumen ini lahir pasca-Perang Dunia II sebagai respons humaniter terhadap pengungsi perang, sejalan dengan semangat HHI yang

melindungi korban konflik. Konvensi 1951 mendefinisikan **pengungsi** sebagai orang yang berada di luar negara asalnya karena takut penganiayaan atas alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu, atau pendapat politik, dan tidak dapat atau tidak mau dilindungi oleh negaranya. Prinsip fundamentalnya adalah **non-refoulement**, tercantum pada Pasal 33(1) Konvensi 1951, yang melarang negara mengusir atau memulangkan seseorang ke wilayah di mana kehidupannya atau kebebasannya terancam. Prinsip non-refoulement diakui bersifat universal; bahkan telah berkembang menjadi bagian dari **hukum kebiasaan internasional** (*customary international law*) yang mengikat semua negara, baik yang telah meratifikasi Konvensi Pengungsi maupun belum (cejiss.orgcejiss.org). Para sarjana dan praktisi hukum menegaskan non-refoulement kini berkedudukan sebagai norma **jus cogens**, yaitu norma imperative yang tidak dapat dikesampingkan (cejiss.org/ejournal.unsrat.ac.id). Dengan demikian, sekalipun suatu negara bukan pihak Konvensi 1951, secara hukum internasional modern ia tetap tidak boleh memulangkan pengungsi ke tempat berbahaya.

Di samping itu, instrumen hak asasi manusia global turut memperkuat rezim perlindungan pengungsi. **Deklarasi Universal HAM 1948** dalam Pasal 14 mengakui hak setiap orang untuk mencari dan menikmati suaka di negara lain dari penganiayaan. Berbagai traktat HAM seperti **Konvensi Menentang Penyiksaan 1984** (CAT) mempertegas kewajiban non-refoulement dalam lingkup khusus; Pasal 3 CAT, yang telah diratifikasi Indonesia, melarang memulangkan siapapun ke negara di mana ada risiko kuat ia akan disiksa (ejournal.unsrat.ac.id). Demikian pula **Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik 1966** (ICCPR) menjamin hak atas hidup (Pasal 6) dan kebebasan dari penyiksaan atau perlakuan kejam (Pasal 7), yang implikasinya mencegah negara mendeportasi seseorang ke negeri di mana hak-hak tersebut akan terancam. Dengan kata lain, walaupun hukum pengungsi spesifik (Konvensi 1951) tidak diikuti semua negara, prinsip intinya dilengkapi dan diperkuat oleh hukum HAM internasional yang lebih luas.

Dalam konteks regional ASEAN, meski belum ada **konvensi regional** mengenai pengungsi (berbeda dengan Afrika atau Amerika Latin yang punya instrumen regional), terdapat pengakuan terbatas atas hak suaka. **Deklarasi HAM ASEAN 2012** menyatakan “setiap orang berhak mencari dan menerima suaka di negara lain sesuai dengan hukum negara tersebut dan perjanjian internasional yang berlaku” (asean.org). Walau klausul ini mengandung pengecualian (“sesuai hukum negara tersebut”), ia setidaknya menandakan kesadaran prinsip suaka di level regional. Namun, deklarasi ini tidak mengikat secara hukum dan penerapannya bergantung pada kebijakan nasional masing-masing negara anggota ASEAN.

Kedaulatan Negara vs. Kewajiban Internasional

Prinsip kedaulatan negara merupakan pilar utama sistem internasional modern sejak Perjanjian Westphalia 1648. Kedaulatan mencakup hak eksklusif negara untuk mengatur urusan dalam negerinya, termasuk mengendalikan perbatasan dan arus masuk orang asing. Dalam konteks migrasi dan pengungsian, kedaulatan terejawantahkan melalui **hak negara untuk menerima atau menolak orang asing** di wilayahnya. Secara tradisional, **pemberian suaka** dianggap sebagai hak prerogatif negara, bukan hak individual yang dapat dituntut. Pandangan

klasik menyebut **hak suaka** sebagai manifestasi kedaulatan: negara berhak memberikan perlindungan permanen kepada orang asing yang dikehendakinya atas alasan tertentu (cejiss.org). Dengan demikian, secara historis tidak ada kewajiban mutlak bagi negara untuk menerima pengungsi; ini lebih merupakan keputusan sukarela sebagai wujud kebaikan hati (*goodwill*) atau kepentingan politik negara penerima.

Meskipun demikian, perkembangan norma internasional abad ke-20 telah menempatkan batasan pada kedaulatan tersebut demi melindungi martabat manusia. Seperti diuraikan sebelumnya, *non-refoulement* telah menjadi mekanisme rekonsiliasi antara hak berdaulat negara dan perlindungan pengungsi (cejiss.org). Prinsip inilah yang menjadi garis demarkasi: kedaulatan negara diakui mengatur siapa yang boleh masuk dan tinggal, **namun** negara tidak boleh menggunakan kedaulatannya untuk menolak atau memulangkan seseorang ke situasi yang mengancam nyawanya. Dengan kata lain, *non-refoulement* adalah *perimeter* dimana kepentingan kemanusiaan mengungguli diskresi negara. Dalam praktik di ASEAN, prinsip ini diadopsi secara variatif. Filipina, misalnya, sebagai satu-satunya negara ASEAN yang menjadi pihak Konvensi 1951 sejak 1981, konsisten menerapkan *non-refoulement* (cejiss.org). Negara lain seperti Indonesia, Malaysia, dan Thailand – meski belum menjadi pihak Konvensi – pada prinsipnya mengakui larangan *refoulement* dan berupaya tidak secara langsung memulangkan pengungsi ke zona bahaya (ejournal.um.edu.my). Indonesia secara eksplisit memasukkan prinsip ini dalam kebijakan imigrasinya: peraturan Dirjen Imigrasi tahun 2010 (No. IMI-1489.UM.08.05) menginstruksikan bahwa pencari suaka yang masuk ke Indonesia **tidak akan dideportasi**, melainkan dirujuk ke UNHCR dan diizinkan tinggal sementara dengan dokumen UNHCR (suaka.or.id).

Walau begitu, kedaulatan negara belum hilang relevansinya. Negara tetap memegang kendali atas status hukum pengungsi di wilayahnya. Bagi negara non-pihak Konvensi 1951, seperti Indonesia, tidak ada kewajiban memberikan status pengungsi atau hak-hak khusus sebagaimana diatur Konvensi (ejournal.um.edu.my). Para pengungsi di negara tersebut kerap dianggap sebagai **imigran ilegal** dalam hukum domestik karena masuk tanpa izin imigrasi yang sah (cejiss.org). Hal ini berdampak pada keterbatasan hak: misalnya tidak diizinkan bekerja, akses layanan publik terbatas, dan kemungkinan penahanan di detensi imigrasi. Di Indonesia, sebelum 2016, tidak ada payung hukum nasional yang secara komprehensif mengatur penanganan pengungsi. Baru dengan diterbitkannya **Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016** tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, Indonesia memiliki prosedur baku untuk penampungan sementara, pendataan, dan koordinasi dengan lembaga internasional terkait pengungsi. Namun, peraturan ini **tidak** mengatur mekanisme penentuan status pengungsi (Refugee Status Determination, RSD) secara nasional maupun pemberian suaka permanen (cejiss.org). Penentuan status dan solusi jangka panjang (seperti penempatan ke negara ketiga) sepenuhnya diserahkan kepada UNHCR (cejiss.org/cejiss.org). Dengan demikian, kedaulatan Indonesia tetap terjaga dalam arti tidak terikat memberikan izin tinggal tetap; perlindungan yang diberikan bersifat sementara sampai ada solusi lain.

Literatur tentang kebijakan pengungsi di Asia Tenggara sering menyoroti kuatnya prinsip *non-interference* (tidak campur tangan) dan *sovereignty-reinforcing regionalism* dalam ASEAN

(cejiss.org). Gaya regionalisme ASEAN cenderung **memperkuat kedaulatan** anggotanya alih-alih meleburkannya ke supra-nasional. Berbeda dengan Uni Eropa yang memiliki sistem suaka bersama, ASEAN tidak memiliki rezim kolektif. Akibatnya, isu pengungsi dianggap **isu domestik** masing-masing negara, bukan tanggung jawab Bersama (cejiss.org). Misalnya, krisis pengungsi Indochina 1970-an ditangani melalui mekanisme *ad hoc* dengan bantuan internasional, tanpa pembentukan aturan ASEAN formal. Kebijakan negara ASEAN umumnya menekankan **keamanan nasional** dan kontrol perbatasan. Penelitian Dewansyah & Handayani (2018) menunjukkan bahwa Indonesia, Malaysia, dan Thailand mengedepankan hukum imigrasi dan keamanan dalam menanggapi arus pengungsi, ketimbang pendekatan berbasis HAM (cejiss.org). Mereka cenderung menggolongkan pengungsi sebagai pendatang ilegal bila masuk tanpa dokumen, sehingga dapat dikenai penahanan (cejiss.org). Kritik yang mengemuka menyebut pendekatan ini terlalu *ad hoc* dan kurang menjamin kepastian hak bagi pengungsi (cejiss.org).

Konsep **keamanan nasional** dalam konteks pengungsi juga diperluas oleh negara penerima. Tidak hanya ancaman konflik atau terorisme, tapi juga kekhawatiran terhadap keamanan sosial (social security) dan ekonomi. Misalnya, arus pengungsi dianggap dapat membebani lapangan kerja, perumahan, dan layanan dasar bagi warga lokal (cejiss.org). Indonesia dan Malaysia secara tegas tidak mengizinkan pencari suaka bekerja, mengkhawatirkan dampak pada pasar tenaga kerja domestik (cejiss.org). Pemerintah daerah terkadang mengkhawatirkan ketertiban umum jika komunitas pengungsi dibiarkan tanpa aktivitas; inilah yang mendasari beberapa kebijakan yang membatasi gerak pengungsi di kamp atau lokasi tertentu. Jadi, "keamanan" dimaknai luas meliputi dimensi keamanan *hard* (ancaman kriminalitas, teror) dan *soft* (stabilitas sosial-ekonomi).

Penelitian Terdahulu dan Perspektif Kebijakan di ASEAN

Banyak kajian akademis berusaha *merekonsiliasi* tuntutan perlindungan pengungsi dengan kedaulatan negara di kawasan ASEAN. Moretti (2022) misalnya, menunjukkan bahwa nilai non-campur tangan ASEAN dan anggapan sebagai “negara transit, bukan tujuan” membuat negara seperti Thailand dan Malaysia enggan mengakui status pengungsi secara resmi (academic.oup.com). Sebagian besar negara Asia Tenggara belum meratifikasi Konvensi 1951 (kecuali Filipina, Kamboja, Timor Leste), namun penelitian Teuku (2019) menegaskan bahwa prinsip non-refoulement *de facto* telah diterima sebagai norma oleh negara-negara ini karena sifatnya yang jus cogens dan terkait HAM dasar (ejournal.unsrat.ac.id). Studi oleh Hikmahanto Juwana (2020) mengenai posisi hukum Indonesia menegaskan dilema: Indonesia mengakui kewajiban moral menolong pengungsi, tetapi secara legal mempertahankan hak menyeleksi siapa yang boleh tinggal demi mencegah implikasi terhadap isu kedaulatan seperti separatisme (misal kekhawatiran tentang pengungsi Papua di negara lain).

Penelitian lain menyoroti sisi keamanan: misalnya, Imran dan Lili (2021) membahas bagaimana retorika keamanan (securitization) digunakan pemerintah untuk membenarkan kebijakan ketat terhadap pengungsi *Robingya*, dengan alasan kekhawatiran infiltrasi militan atau beban ekonomi, meski bukti ancaman tersebut minimal. Dalam konteks global pasca-9/11,

diskursus “pengungsi sebagai ancaman keamanan” menguat, dan Asia Tenggara tidak terkecuali. Akan tetapi, beberapa studi hukum internasional mengingatkan bahwa *keamanan nasional* sebagai pengecualian terhadap non-refoulement harus ditafsirkan sempit. UNHCR sendiri melalui amicus curiae 2006 menegaskan Pasal 33(2) Konvensi 1951 hanya bisa diterapkan jika ada **bukti kuat dan spesifik** bahwa pengungsi tertentu menimbulkan ancaman serius bagi keamanan negara suaka (globaljustice.queenslaw.ca/globaljustice.queenslaw.ca). Artinya, tidak boleh ada penolakan atau pemulangan massal dengan alasan keamanan yang bersifat umum atau spekulatif.

Secara umum, tinjauan pustaka menunjukkan belum adanya *solusi tunggal* atas paradoks ini. Yang muncul adalah pendekatan *middle ground*: negara seyogianya memperkuat kerangka perlindungan sementara (misal skema **temporary protection**) untuk memenuhi kewajiban kemanusiaan, seraya mempertahankan hak melakukan **screening keamanan** ketat terhadap individu pengungsi. Koordinasi internasional dan regional dipandang krusial agar beban suatu negara tidak berlebihan – konsep *burden sharing*. Dalam konteks ASEAN, beberapa penulis merekomendasikan ASEAN membangun mekanisme kerja sama pengungsi, belajar dari *Comprehensive Plan of Action* era pengungsi Vietnam dulu, meski tantangan politiknya besar.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Prinsip Hukum Internasional tentang Pengungsi dan HAM

Prinsip utama hukum pengungsi internasional – *non-refoulement* – berfungsi sebagai jembatan antara kewajiban HAM dan kedaulatan negara. Secara hukum, *non-refoulement* **melarang negara mengembalikan pengungsi atau pencari suaka ke negara asal atau wilayah lain yang tidak aman** bagi mereka. Norma ini pertama kali ditegaskan dalam Konvensi 1933 mengenai pengungsi dan dikukuhkan kembali pada Konvensi 1951 (cejiss.org). Kini, *non-refoulement* diakui sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional, bahkan berderajat *peremptory norm* (jus cogens) (cejiss.org/ejournal.unsrat.ac.id). Konsekuensinya, tak ada derogasi yang diperbolehkan terhadap aturan ini – negara tidak bisa berdalih keadaan darurat atau kepentingan nasional untuk mengabaikan larangan *refoulement*. Dalam praktik, prinsip ini memastikan bahwa sekalipun negara memiliki hak menolak orang asing, pengecualian berlaku bagi mereka yang berstatus pengungsi: nyawa dan kebebasan mereka tidak boleh dipertaruhkan.

Kepatuhan terhadap *non-refoulement* dapat dilihat dalam kebijakan Indonesia dan negara ASEAN lainnya. **Indonesia**, walau bukan pihak Konvensi 1951, tetap menerima kehadiran pengungsi di wilayahnya sebagai wujud kepatuhan terhadap norma non-refoulement (ejournal.um.edu.my). Pejabat Indonesia pernah menegaskan bahwa negara menghormati prinsip ini sebagai bagian dari norma internasional yang berlaku umum, sehingga para pencari suaka tidak akan dipulangkan secara paksa ke tempat mereka mengalami konflik atau persekusi. Hal ini dibuktikan misalnya pada kasus kedatangan kapal pengungsi *Rohingya* di Aceh 2015: setelah awalnya sempat melakukan **kebijakan push-back** (menghalau perahu kembali ke laut) pada awal krisis, pemerintah Indonesia berubah sikap dan bersama Malaysia sepakat menampung sementara para *boat people* Rohingya selama satu tahun dengan pertimbangan kemanusiaan (cejiss.org). Kesediaan ini didasarkan pada komitmen internasional untuk tidak

menolak orang yang membutuhkan perlindungan. Demikian pula, **Thailand** dan **Malaysia** yang bukan anggota Konvensi 1951 umumnya menahan diri untuk tidak mendeportasi kelompok pencari suaka konflik, meskipun kasus pelanggaran masih terjadi (contoh: Malaysia pernah mendeportasi pencari suaka Tamil Sri Lanka pada 2014, menuai kritik melanggar *non-refoulement* (cejiss.org)).

Prinsip *non-refoulement* juga terkait erat dengan kewajiban **non-penalization** terhadap pencari suaka. Pasal 31 Konvensi 1951 menyatakan bahwa negara tidak boleh menjatuhkan sanksi pidana terhadap pengungsi yang memasuki wilayahnya tanpa izin, asalkan mereka segera melapor dan memiliki alasan yang sah (karena melarikan diri dari bahaya) (globaljustice.queenslaw.ca/globaljustice.queenslaw.ca). Ini relevan karena seringkali para pengungsi memasuki negara suaka secara tidak resmi (misalnya lewat jalur tikus atau dengan dokumen palsu) akibat keterpaksaan. Negara wajib memperlakukan mereka bukan sebagai kriminal imigrasi biasa, melainkan dengan pertimbangan khusus. Implementasi asas ini di Indonesia terlihat dari kebijakan pembebasan detensi bagi pencari suaka ber-UNHCR card; otoritas imigrasi melalui edaran 2010 membolehkan pembebasan dari tahanan imigrasi bila status pengungsi telah terkonfirmasi oleh UNHCR (suaka.or.id). Namun, masih ada tantangan di lapangan: beberapa pencari suaka pernah ditahan karena masuk ilegal sebelum berhasil mengajukan suaka. Dalam situasi ini, UNHCR dan kelompok masyarakat sipil seperti *SUAKA* di Indonesia berperan mengadvokasi agar mereka dibebaskan dan diproses sesuai prinsip *non-penalization*.

Selain *non-refoulement*, hukum humaniter internasional memberikan prinsip perlindungan penduduk terdampak konflik yang sejalan dengan tujuan HAM. **Konvensi Jenewa 1949** dan Protokol Tambahannya mengatur, misalnya, evakuasi penduduk sipil dari zona perang serta larangan menjadikan mereka target serangan. Bila penduduk sipil terpaksa mengungsi lintas batas akibat perang, status mereka bergeser menjadi pengungsi di bawah hukum pengungsi. Perbedaan utama, tentu, HHI hanya berlaku dalam konflik bersenjata, sedangkan hukum pengungsi mencakup pula situasi di luar perang (misal penganiayaan politik oleh rezim otoriter). Meskipun demikian, prinsip kemanusiaan kedua rezim hukum ini saling melengkapi. Kegagalan melindungi korban konflik (domain HHI) akan bermuara pada keharusan melindungi pengungsi (domain hukum pengungsi).

Patut dicatat pula **pengecualian dalam hukum pengungsi internasional**. Sekalipun *non-refoulement* adalah aturan umum, Konvensi 1951 menyediakan **pengecualian keamanan** dalam Pasal 33 (2). Isi pasal tersebut: “Manfaat dari ketentuan (*non-refoulement*) ini tidak dapat dituntut oleh seorang pengungsi yang ada **alasan kuat** untuk menganggap ia merupakan bahaya bagi keamanan negara di mana ia berada, atau yang telah dijatubi hukuman karena suatu kejahatan berat sehingga merupakan bahaya bagi masyarakat negara tersebut” {29†L123-L131}. Dengan kata lain, jika seorang pengungsi terbukti sebagai ancaman keamanan serius atau pelaku kejahatan berat, negara boleh mengecualikannya dari perlindungan *non-refoulement*. Pengecualian ini mencerminkan pengakuan bahwa kedaulatan negara dalam melindungi keamanan warganya tetap valid terhadap individu pengungsi yang berbahaya. Namun, standar “ada alasan kuat (reasonable grounds)” pada pasal ini menuntut pembuktian yang tinggi dan tidak boleh semena-mena (globaljustice.queenslaw.ca).

Negara tidak bisa secara luas mengklaim seluruh kelompok pengungsi sebagai ancaman tanpa evaluasi individual. Bahkan UNHCR mengingatkan bahwa karena konsekuensi deportasi bisa fatal (berujung penyiksaan atau kematian), standar pembuktiannya seharusnya lebih ketat dari sekadar “dugaan” (globaljustice.queenslaw.ca).

Dalam praktik ASEAN, kasus penerapan pengecualian keamanan ini jarang dipublikasikan secara terang. Salah satu ilustrasi implisit misalnya kebijakan **Malaysia** yang cenderung menerima pengungsi Muslim Rohingya (dengan simpati agama dan kemanusiaan) namun memperketat terhadap pencari suaka non-Muslim dari wilayah lain, lantaran adanya sentimen keamanan dan politik domestic (cejiss.org). **Thailand** di masa lalu pernah secara rahasia memulangkan kelompok minoritas Uighur ke Tiongkok dengan alasan keamanan dan hubungan diplomatik, meski tindakan ini dianggap melanggar prinsip *non-refoulement* oleh pegiat HAM (cejiss.org). **Indonesia** sendiri secara resmi belum pernah mengumumkan deportasi pengungsi dengan dalih ancaman keamanan; namun kewaspadaan terhadap infiltrasi teroris sempat disampaikan otoritas ketika gelombang pengungsi Timur Tengah meningkat pada 2015-2016, mengingat kekhawatiran adanya simpatisan ISIS di antara arus migran global waktu itu. Sejauh ini, tidak ada bukti publik bahwa pencari suaka di Indonesia terlibat terorisme. Pengecualian keamanan lebih sering diwujudkan dalam bentuk **penahanan** pengungsi tertentu yang dianggap riskan, atau pembatasan gerak, ketimbang deportasi langsung.

Kedaulatan Negara dan Kepentingan Nasional

Bagi negara, menerima pengungsi dalam jumlah besar dapat menimbulkan dilema kebijakan internal. Di satu sisi ada imperatif moral dan hukum untuk memberikan perlindungan; di sisi lain, ada kewajiban pemerintah terhadap warga negaranya sendiri – menjaga keamanan, stabilitas, dan kesejahteraan masyarakat. Berikut ini beberapa aspek kepentingan nasional yang kerap menjadi pertimbangan negara terkait isu pengungsi :

- a. **Keamanan Dalam Negeri.** Masuknya orang asing secara massal bisa dianggap risiko terhadap keamanan. Aparat keamanan khawatir di antara pengungsi mungkin tersembunyi elemen yang berbahaya, entah itu kriminal internasional, anggota kelompok bersenjata, ataupun pembawa ideologi ekstrem. Misalnya, narasi “penyusupan teroris” sempat mengemuka di Eropa pada krisis Suriah 2015, ketika diketahui ada militan ISIS yang memasuki Eropa dengan berpura-pura jadi pengungsi. Di Asia Tenggara, kekhawatiran serupa muncul terkait pengungsi dari Timur Tengah. Selain itu, sejarah konflik lokal juga berpengaruh: pemerintah Indonesia dahulu curiga bahwa pengungsi Vietnam (boat people) bisa membawa infiltrasi komunis di era Perang Dingin. Kini, kekhawatiran keamanan lebih cenderung ke ancaman terorisme dan kejahatan lintas negara (seperti perdagangan manusia). Prinsip kedaulatan memberi hak negara melakukan **screening ketat**. Negara dapat melakukan pemeriksaan latar belakang dan kerjasama intelijen untuk memastikan pengungsi yang diterima tidak membahayakan. Jika ada individu pengungsi yang terindikasi ancaman serius, negara berhak menahannya atau menolak memberi pemukiman di komunitas terbuka. Langkah ini ditempuh tanpa melanggar *non-refoulement* selama tidak memulangkannya ke zona bahaya, namun

mungkin dengan menempatkannya dalam **detensi jangka panjang** sampai ada solusi (ini menimbulkan problem HAM lain terkait pembatasan kebebasan).

b. Ketertiban dan Stabilitas Sosial. Arus pengungsi dapat memicu sentimen di kalangan penduduk lokal. Isu etnis dan agama terkadang memperkeruh penerimaan pengungsi. Misalnya, di Malaysia muncul sentimen anti-Rohingya di sebagian masyarakat yang merasa komunitas pengungsi tersebut membawa masalah sosial (pekerjaan ilegal, permukiman kumuh, dsb). Di Indonesia, terdapat kekhawatiran pengungsi akan menyebabkan perubahan demografi lokal atau gesekan budaya, meski jumlahnya relatif kecil. Pemerintah daerah di Aceh, sebagai contoh, walau masyarakatnya simpatik pada pengungsi Rohingya (karena ikatan sesama Muslim), tetap waspada mengelola kamp pengungsi agar tidak timbul persoalan dengan warga sekitar. Negara berkepentingan menjaga harmoni sosial, sehingga kebijakan sering diambil untuk **membatasi interaksi** pengungsi dengan masyarakat lokal sampai tingkat tertentu. Kedaulatan juga berarti negara bisa menentukan lokasi penampungan pengungsi (misal jauh dari pusat kota) guna mengelola dampak sosial.

c. Beban Ekonomi dan Sumber Daya. Memberikan perlindungan bagi pengungsi memerlukan sumber daya – penyediaan akomodasi, pangan, layanan kesehatan, pendidikan untuk anak-anak, dan lain-lain. Negara berkembang merasa keberatan menanggung beban ini sendirian. Banyak negara ASEAN menyebut diri mereka **“negara transit”** dan bukan destinasi permanen, antara lain sebagai alasan untuk tidak mengalokasikan sumber daya integrasi bagi pengungsi (cejiss.org). Mereka berharap komunitas internasional, melalui UNHCR dan IOM, yang membiayai kebutuhan pengungsi selama di wilayah mereka. Dalam kerangka kedaulatan, negara berhak mengatur seberapa banyak akses pengungsi terhadap fasilitas publik. Contohnya, pengungsi di Indonesia umumnya tidak dimasukkan dalam program jaminan kesehatan nasional (BPJS) karena bukan warga/penduduk tetap; mereka mengandalkan klinik yang didanai UNHCR atau NGO. Demikian juga, anak-anak pengungsi boleh bersekolah di sekolah lokal hanya bila ada kebijakan daerah yang mengizinkan, sehingga tidak semua bisa sekolah formal. Pembatasan ini adalah cara negara menjaga agar beban ekonomi tidak meluas ke fasilitas publik milik warga. Meskipun nampak diskriminatif, pemerintah berdalih bahwa tanggung jawab utamanya tetap pada rakyatnya, dan pengungsi adalah tanggung jawab komunitas internasional.

d. Kekhawatiran Terhadap Separatisme dan Integritas Wilayah. Ini kasus khusus namun relevan, terutama bagi Indonesia terkait isu Papua. Pemerintah Indonesia sangat sensitif terhadap dukungan asing yang dianggap menguatkan gerakan separatis di Papua. Ketika negara lain memberikan suaka kepada warga Papua yang mengaku dianiaya, Indonesia melihatnya sebagai tantangan terhadap kedaulatan teritorialnya. Kasus tahun 2006, saat Australia memberi visa perlindungan sementara kepada 42 pencari suaka asal Papua, memicu krisis diplomatik karena Indonesia merasa hal itu *merongrong kedaulatan* Indonesia atas Papua (en.wikipedia.org/en.wikipedia.org). Pemerintah Indonesia menarik duta besarnya dari Canberra kala itu sebagai protes. Dari

perspektif Indonesia, penerimaan pengungsi Papua seolah mengafirmasi klaim bahwa ada pelanggaran HAM serius di Papua (yang dibantah Jakarta) dan secara implisit mempertanyakan legitimasi pemerintah Indonesia di sana. Oleh sebab itu, Indonesia sangat keras menyampaikan bahwa isu Papua adalah urusan dalam negeri, bukan urusan kemanusiaan internasional. Kedaulatan nasional di sini berarti **menghalau campur tangan asing** berkedok HAM yang bisa berujung disintegrasi wilayah. Maka tak heran, Indonesia melobi negara-negara tetangga agar tidak memberi panggung politik bagi aktivis Papua pengasingan, seraya menyelesaikan isu HAM Papua secara internal.

Dilema kedaulatan versus kewajiban HAM nampak jelas ketika negara menghadapi **tekanan internasional**. Kasus Timor Timur 1999 adalah cerminannya: di satu pihak, Indonesia awalnya bersikeras soal kedaulatan (meski akhirnya menerima referendum kemerdekaan Timor Timur), di pihak lain ketika terjadi krisis kemanusiaan besar (pasca referendum) Indonesia berada di bawah sorotan dunia. Sekitar 200 ribu pengungsi Timor Timur ditampung di Timor Barat (NTT). Milisi pro-Indonesia menyusup di kamp-kamp itu dan meneror pengungsi serta lembaga bantuan (refworld.org). Dunia mendesak Indonesia mengendalikan situasi; kedaulatan Indonesia di Timor Barat menempatkan tanggung jawab padanya untuk melindungi para pengungsi tersebut. Tragedi pembunuhan tiga staf UNHCR di Atambua pada September 2000 menandai puncak pelanggaran keamanan di kamp pengungsi Timor Timur (hrw.org). Akibatnya, badan PBB menarik diri sementara, dan jelas bahwa Indonesia gagal memenuhi tanggung jawab melindungi pengungsi di wilayahnya. Di sini, kedaulatan berarti Indonesia melarang pasukan asing masuk Timor Barat, tetapi juga berarti Indonesia harus mampu menjamin keamanan. Tekanan internasional memaksa Indonesia mengambil langkah tegas menertibkan milisi dan mempercepat repatriasi. Akhirnya, dengan bantuan IOM dan UNHCR, ratusan ribu pengungsi berhasil dipulangkan dengan selamat ke Timor Lorosa'e dalam kurun 1999-2003 (reliefweb.int). Peristiwa ini pelajaran bahwa kedaulatan datang bersama kewajiban: jika menolak campur tangan asing, negara harus menunjukkan kapasitas melindungi pengungsi sesuai standar kemanusiaan internasional.

Studi Kasus Indonesia dan ASEAN

a. **Penanganan Pengungsi Rohingya (Asia Tenggara).** Krisis *Rohingya* merupakan ujian besar bagi negara-negara ASEAN dalam menyeimbangkan tanggung jawab kemanusiaan dengan kepentingan nasional. Etnis Rohingya dari Myanmar mengalami penindasan sistematis, terutama sejak kerusuhan 2012 dan operasi militer 2017 di Negara Bagian Rakhine, Myanmar, yang oleh PBB disebut berpotensi genosida. Puluhan ribu Rohingya melarikan diri, sebagian melalui laut menuju Thailand, Malaysia, dan Indonesia. **Krisis perahu Rohingya 2015** menyoroti respon awal negara kawasan yang enggan terlibat. Waktu itu, kapal-kapal yang penuh pengungsi dan migran asal Bangladesh sempat terkatung-katung di Laut Andaman. Baik Malaysia, Thailand, maupun Indonesia pada awalnya menolak kapal tersebut berlabuh (kebijakan *boat push-back*), khawatir hal itu akan menarik lebih banyak kedatangan (*pull factor*) dan berdampak

pada keamanan perbatasan (cejiss.org). Keengganan ini mencerminkan prioritas kedaulatan: menjaga agar tidak ada masuknya migran ilegal secara massal.

Namun, setelah tekanan internasional dan keprihatinan kemanusiaan meningkat – termasuk kecaman bahwa negara-negara ini mengabaikan nyawa manusia di laut – akhirnya terjadi langkah koordinasi. Pada Mei 2015, melalui pertemuan trilateral, Indonesia dan Malaysia sepakat menerima sekitar 7.000 pengungsi Rohingya dan migran Bangladesh yang terdampar, dengan syarat hanya **penampungan sementara 1 tahun** sambil menunggu penempatan ke negara ketiga (cejiss.org). Thailand bersedia memberikan bantuan kemanusiaan tetapi tidak secara resmi menampung (mengingat sentimen domestik). Kesepakatan penampungan sementara ini menunjukkan upaya kompromi: di satu sisi menghindari pelanggaran non-refoulement (karena menerima masuk dan tidak memulangkan ke Myanmar), di sisi lain tetap menegaskan itu bukan permanen (demi meredakan kekhawatiran “akan menetap selamanya”). Sepanjang tahun tersebut, UNHCR dan IOM aktif mencari solusi; beberapa pengungsi diproses untuk **resettlement** ke negara ketiga (AS, Kanada, dll.), sebagian lainnya akhirnya tetap tinggal lebih lama dari setahun di kamp-kamp menunggu peluang berikutnya.

Di **Indonesia**, komunitas Rohingya yang mendarat di Aceh mendapatkan perhatian unik. Masyarakat lokal Aceh memperlihatkan solidaritas tinggi, menolong para pengungsi sejak mendarat dari kapal, jauh sebelum pemerintah pusat bergerak. Solidaritas ini kemudian dilembagakan: kamp pengungsi didirikan di Aceh Utara dan Langsa dengan dukungan pemerintah daerah dan organisasi kemanusiaan. Pemerintah Indonesia, sambil berkoordinasi dengan UNHCR/IOM, memberikan izin tinggal sementara berbasis kemanusiaan. Para pengungsi tidak ditahan sebagai imigran ilegal, melainkan ditempatkan di shelter terbuka. Walau mereka tidak diizinkan bebas bermukim di luar atau bekerja formal, beberapa inisiatif kreatif muncul – misalnya program pilot di Malaysia yang mengizinkan 300 pengungsi Rohingya bekerja di perkebunan secara terbatas (cejiss.org). Program ini diatur sebagai kerja sementara di sektor tertentu, dan hanya bagi Rohingya, yang mencerminkan kebijakan selektif (didasarkan kedekatan etnis/religius dan kepentingan industri). Namun demikian, laporan menunjukkan program itu belum meluas ke kelompok pengungsi lain dan tidak menjamin status jangka Panjang (cejiss.org).

Kasus Rohingya juga menguji **ASEAN** sebagai organisasi. Secara resmi prinsip *non-interference* ASEAN menghalangi kritik langsung terhadap Myanmar. ASEAN lebih fokus pada pendekatan diplomatik sunyi dan menawarkan bantuan repatriasi sukarela. Pada 2018, ASEAN melalui AHA Centre (*ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance*) bekerja sama dengan Myanmar untuk menilai situasi di Rakhine demi memfasilitasi pemulangan pengungsi dari Bangladesh. Akan tetapi, langkah ini dikritik karena dinilai mengabaikan akar masalah politik (status kewarganegaraan Rohingya di Myanmar) dan terlalu tunduk pada narasi kedaulatan Myanmar. Akibatnya, hingga kini repatriasi belum terwujud secara signifikan, sementara ratusan ribu Rohingya tetap terdampar di negara-negara tetangga atau di kamp pengungsian *Cox's Bazar*, Bangladesh.

ASEAN belum berhasil menyepakati mekanisme pembagian tanggung jawab (*burden-sharing*) untuk menampung pengungsi di kawasan. Beberapa analisis menyebut perlunya “*ASEAN Refugee Agreement*” di masa depan, namun kendalanya adalah konsensus politik dan kekhawatiran tiap negara akan implikasi domestik.

b. Pengungsi Afghanistan di Indonesia – Sejak awal 2000-an, Indonesia menjadi salah satu negara transit bagi para pencari suaka dan pengungsi asal Afghanistan, Irak, Iran, Sri Lanka, dan lain-lain yang hendak menuju Australia. Terutama komunitas Afghanistan (banyak di antaranya etnis Hazara yang mengalami persekusi sektarian di negaranya) mencapai ribuan orang. Mereka terdampar di Indonesia karena sejak 2013 Australia menutup akses bagi pencari suaka yang datang lewat jalur laut (kebijakan *Operation Sovereign Borders*), sehingga mereka tidak bisa melanjutkan perjalanan. Indonesia pun “ketiban beban” menampung mereka yang sudah telanjur datang. Saat ini, Indonesia menampung sekitar **11.700** pengungsi dan pencari suaka, dimana sekitar **45%** di antaranya berasal dari Afghanistan (disusul Myanmar 22%, Somalia 9% dan lainnya), (reporting.unhcr.org). Mereka tersebar di beberapa kota (Jakarta, Bogor, Makassar, Medan, dan lainnya), kebanyakan hidup di penampungan komunitas yang dibiayai IOM atau menyewa tempat sendiri jika punya kemampuan.

Situasi pengungsi Afghanistan di Indonesia menggarisbawahi implikasi kebijakan *non-refoulement* tanpa integrasi. Indonesia membolehkan mereka tinggal sementara karena tidak bisa dipulangkan (Afghanistan terus bergolak, apalagi pasca Taliban berkuasa 2021), (ejournal.um.edu.my/ejournal.um.edu.my). Namun karena Indonesia bukan negara tujuan akhir, para pengungsi ini berada dalam ketidakpastian bertahun-tahun. Mereka **tidak diizinkan bekerja secara formal**, akses pendidikan formal terbatas, dan hanya mendapat bantuan hidup minimum dari UNHCR/IOM. Penantian yang lama – rata-rata bisa di atas 5 tahun, bahkan banyak yang lebih dari 10 tahun menunggu resettlement – menimbulkan masalah psikososial serius. Penelitian Amin (2022) menyebut para pengungsi Afghanistan di Indonesia mengalami berbagai “*insecurity* baru” dalam aspek ekonomi, kesehatan, dan pribadi (ejournal.um.edu.my/ejournal.um.edu.my). Hidup mereka “aman dari perang, tapi tidak sejahtera”; frustrasi karena tidak bisa bekerja dan masa depan tidak jelas. Dalam 3 tahun terakhir setidaknya **13 pengungsi di Indonesia bunuh diri** akibat putus asa (ejournal.um.edu.my). Beberapa kali protes damai dilakukan komunitas pengungsi di depan kantor UNHCR di Jakarta menuntut percepatan pemindahan ke negara ketiga.

Dari sisi pemerintah Indonesia, keberadaan ribuan pengungsi asing dalam waktu lama menjadi tantangan tersendiri. Kebijakan resmi Indonesia adalah **tidak local integration** – artinya tidak ada rencana memberi mereka status menetap atau kewarganegaraan. Hal ini konsisten dengan sikap bahwa Indonesia hanya negara transit. Kedaulatan Indonesia digunakan untuk menegaskan bahwa integrasi permanen bukan opsi (meski secara moral sulit bila penantian semakin tak tentu). Pemerintah lebih suka mencari solusi dengan mendorong negara-negara maju menerima mereka. Namun, tren global justru memperlihatkan penurunan kuota resettlement. Negara tradisional

penampung pengungsi (AS, Kanada, Australia) membatasi jumlah penerimaan. Akibatnya, pengungsi Afghanistan di Indonesia ibarat “*terjebak dalam limbo*”. Kebijakan Indonesia kemudian bergeser sedikit: sejak 2016 dengan Perpres 125, pemerintah pusat mulai mengatur penempatan pengungsi di komunitas (tidak melalui detensi) dan melibatkan pemerintah daerah serta masyarakat. Beberapa daerah (Jakarta, Aceh, Makassar) cukup kooperatif, tapi ada juga daerah menolak menampung pengungsi baru karena merasa penuh atau khawatir anggaran habis.

Studi kasus ini memperlihatkan dilema nyata **kemanusiaan vs. ketertiban lokal**. Indonesia ingin dipandang sebagai negara yang menjunjung HAM dengan menolong pengungsi (hal ini baik bagi citra diplomatik Indonesia, misal ketika kampanye jadi anggota Dewan HAM PBB), namun juga tidak ingin mencederai kedaulatan hukum domestik – misalnya dengan mengubah status pengungsi menjadi penduduk tetap, yang dikhawatirkan menjadi preseden mengundang lebih banyak migran. Hingga kini, belum ada solusi memuaskan. Beberapa wacana muncul, misal skema **penempatan sementara berkarya**, ada usulan agar pengungsi terampil diberi izin kerja terbatas agar mereka produktif dan tidak membebani, sembari menunggu penempatan akhir. Namun usulan ini belum terimplementasi luas, mungkin karena resistensi birokrasi dan kekhawatiran politik dalam negeri (isu pengungsi belum banyak diketahui publik, sehingga pemerintah cenderung hati-hati agar tidak muncul reaksi negatif).

c. **Krisis Timor Timur (1999)** – Sebagaimana disinggung, pasca jajak pendapat kemerdekaan Timor Timur Agustus 1999 yang dimenangkan kubu pro-kemerdekaan, terjadi eksodus besar-besaran penduduk Timor Timur ke Timor Barat (provinsi NTT, Indonesia). Sekitar **200.000 orang** diungsikan ke Timor Barat, sebagian besar bukan atas keinginan sendiri melainkan dipaksa atau ditakut-takuti oleh milisi pro-Integrasi yang bekerja sama dengan oknum aparat (refworld.org). Dari perspektif hukum, orang Timor Timur pada 1999 masih berstatus warga Indonesia (karena secara resmi Timor Timur baru lepas 20 Oktober 1999 ketika Indonesia mencabut klaimnya). Sehingga secara teknis mereka **bukan “pengungsi” lintas negara**, melainkan IDP (internally displaced persons) yang dipindahkan ke wilayah Indonesia lainnya. Namun, karena tak lama kemudian Timor Timur menjadi negara merdeka, status mereka beralih menjadi **pengungsi internasional** (warga negara Timor Leste di wilayah Indonesia). Keunikan kasus ini adalah: *refugee crisis* terjadi di tengah transisi kedaulatan.

Indonesia awalnya menghadapi dilema: mengklaim integritas wilayah namun berhadapan dengan kehendak rakyat Timor Timur untuk merdeka yang didukung PBB. Setelah menerima kehadiran pasukan INTERFET (multinasional dipimpin Australia) di Timor Timur, Indonesia masih memegang kedaulatan penuh di Timor Barat. Persoalan muncul karena keberadaan ratusan ribu pengungsi di NTT tersebut dipolitisasi oleh milisi – mereka ingin memakai pengungsi sebagai tawar-menawar agar Timor Timur tetap dalam pangkuan NKRI atau minimal menciptakan kekacauan bagi pemerintahan transisi PBB di Timor Timur. Tindakan kekerasan oleh milisi di kamp-kamp pengungsi melanggar hukum dan HAM para pengungsi. Komunitas internasional mendesak

Indonesia menertibkan milisi. Sebagai negara berdaulat, Indonesia menolak intervensi asing di wilayah Timor Barat, tapi ini berarti Indonesia harus menunjukkan kapasitas mengatasi masalah.

Peran UNHCR dan IOM sangat besar dalam penanganan krisis ini. **UNHCR** membuka kembali kantornya di Atambua dan Kupang untuk melindungi dan mendata pengungsi. **IOM** membantu logistik pemulangan. Pemerintah Indonesia di bawah Presiden Abdurrahman Wahid (mulai akhir 1999) lebih kooperatif dengan upaya internasional. Hasilnya, secara bertahap repatriasi berlangsung. Banyak pengungsi yang saat dipaksa pergi sebenarnya ingin kembali ke Timor Leste saat situasi aman. Dari 200 ribu lebih, mayoritas kembali dalam 2-3 tahun. PBB pada 2002 mengumumkan bahwa status pengungsi Timor Leste di Indonesia telah **dihentikan (cessation)** karena mereka bisa pulang dengan aman (unhcr.org). Bagi Indonesia, penyelesaian ini penting untuk menunjukkan bahwa ia mematuhi norma kemanusiaan dan menormalkan hubungannya dengan Timor Leste. Namun, tidak semua kembali; sekitar belasan ribu orang memilih menetap di Indonesia sebagai warga negara Indonesia (umumnya karena ikatan dengan pihak pro-Indonesia atau alasan ekonomi). Mereka ini diintegrasikan di NTT dan sebagian transmigrasi ke pulau lain. Menariknya, integrasi lokal ini bisa terjadi karena faktor *politik domestik* – mengingat mereka dianggap “saudara sebangsa” oleh kalangan tertentu di Indonesia sebelum kemerdekaan Timor Leste, sehingga penerimaan mereka tidak menimbulkan resistensi sebagaimana kekhawatiran terhadap pengungsi bangsa lain.

Krisis Timor Timur menunjukkan bahwa dalam kondisi tertentu, pertimbangan kemanusiaan akhirnya sejalan dengan kepentingan politik. Setelah referendum, menjaga ratusan ribu pengungsi di NTT dalam jangka panjang justru menjadi liabilitas bagi Indonesia (dari segi biaya, keamanan daerah perbatasan, juga tekanan diplomatik). Maka kepentingan nasional Indonesia saat itu bergeser ke menyegerakan repatriasi. Hal ini sejalan dengan hak pengungsi untuk pulang secara sukarela. Kasus ini sering dijadikan model sukses *repatriation* massal yang difasilitasi internasional pasca-konflik.

d. Isu Papua. Berbeda dengan Timor Leste, Papua hingga kini adalah bagian sah dari Indonesia namun juga menjadi sumber konflik bersenjata rendah intensitas antara pemerintah dan segelintir kelompok separatis (OPM dan faksi-faksinya). Konflik ini telah berlangsung puluhan tahun dan menimbulkan pengungsian, meski skalanya lebih kecil dibanding Timor Leste. Sejumlah orang Papua secara bertahap sejak 1960-an mengungsi ke negara tetangga terdekat, **Papua Nugini (PNG)**. Di PNG, pada 1980-an pernah ada puluhan ribu warga Papua (Irian Jaya) yang tinggal di kamp pengungsi terutama di Provinsi Western (daerah perbatasan). PNG, meski negara kecil, menampung mereka dengan dukungan UNHCR. Banyak yang akhirnya berintegrasi lokal atau kembali seiring meredanya situasi. Per 2017 misalnya, diperkirakan masih ada beberapa ribu pengungsi asal Papua di PNG yang menempati permukiman khusus dan sebagian diberi kewarganegaraan PNG (theguardian.comtheguardian.com). Indonesia dan PNG memiliki perjanjian perbatasan, dan Indonesia kerap meminta PNG

memastikan tak ada kamp pelatihan militan di antara para pengungsi. Secara umum, PNG menghormati prinsip suaka, tetapi juga menjaga hubungan baik dengan Indonesia sehingga relatif membatasi aktivitas politik pengungsi Papua di wilayahnya.

Sementara itu, episode yang lebih mendapat sorotan adalah pencari suaka Papua di negara selain PNG, misalnya ke Australia. Kasus **42 pencari suaka Papua tahun 2006** yang diterima Australia sudah dibahas di atas. Dampaknya serius: Indonesia merasa kedaulatannya “dipermainkan” dan bahwa Australia tidak menghargai kerja sama keamanan (karena Indonesia menganggap para pencari suaka itu sebenarnya bukan pengungsi sejati melainkan aktivis separatis yang bebas keluar masuk Papua). Sebagai reaksi, Indonesia mengancam kerja sama, dan di Australia sendiri muncul perdebatan. Akhirnya untuk meredakan ketegangan, Indonesia dan Australia menandatangani **Perjanjian Keamanan Lombok 2006**, di mana salah satu isinya Australia mengakui kedaulatan penuh Indonesia atas Papua dan sepakat mencegah gerakan separatis Papua menggunakan wilayahnya. Meskipun tidak dinyatakan eksplisit, perjanjian ini mempengaruhi kebijakan suaka Australia ke depan – tampak dari setelah itu nyaris tidak ada pengungsi Papua lagi yang diterima, bahkan ada yang dialihkan ke negara ketiga (contoh: tahun 2013 sekelompok kecil orang Papua yang melarikan diri ke Australia justru dikirim ke PNG untuk diproses suakanya, sebagai bagian dari kebijakan regional Australia), (theguardian.com).

Dilema HAM vs kedaulatan dalam isu Papua sungguh tajam. Di satu pihak, ada laporan organisasi HAM tentang pelanggaran di Papua yang membuat orang lari menyelamatkan diri. Di pihak lain, pemerintah Indonesia bersikeras situasi Papua bukan urusan internasional. ASEAN secara kolektif mendukung posisi Indonesia (tidak ada negara ASEAN yang menentang Indonesia soal Papua). Namun di lingkup Pasifik, negara Melanesia seperti Vanuatu dan Solomon kerap menyuarakan pembelaan bagi hak-hak orang Papua, bahkan memberi tempat bagi pengungsi atau juru bicara mereka. Indonesia menilai tindakan itu melanggar prinsip hubungan baik antarnegara. Paradoks muncul: bantuan kemanusiaan kepada individu Papua yang menderita dianggap Indonesia sebagai dukungan terhadap separatisme. Maka Indonesia merespons dengan diplomasi keras maupun peningkatan kesejahteraan di Papua agar warganya tak perlu mencari suaka.

Sebagai perbandingan, sikap Indonesia berbeda ketika warga negaranya mencari suaka di luar negeri karena alasan lain (misal kasus beberapa aktivis politik era Orde Baru yang lari ke Eropa, atau pengungsi konflik internal Ambon/Poso ke luar negeri). Indonesia cenderung tidak mempersoalkan itu di forum internasional. Isu Papua adalah pengecualian lantaran terkait integritas wilayah. Jadi dari studi kasus ini, terlihat bahwa **konteks politik** sangat mempengaruhi bagaimana suatu negara memandang pengungsi: apakah semata masalah kemanusiaan, atau ada dimensi kedaulatan yang membuatnya sensitif.

Peran Organisasi Internasional dan Tantangannya

a. **UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*)** – Sebagai badan PBB yang mandataris di bidang pengungsi, UNHCR berperan sentral dalam melindungi pengungsi dan mencari solusi jangka panjang (repatriasi sukarela, integrasi lokal, atau penempatan ke negara ketiga). Di negara-negara yang belum memiliki sistem suaka nasional seperti Indonesia, UNHCR bahkan menjalankan fungsi ***Refugee Status Determination (RSD)*** atas nama negara(cejiss.org). UNHCR di Indonesia menerima pendaftaran pencari suaka, mewawancarai, dan memutuskan apakah seorang individu memenuhi kriteria pengungsi menurut Konvensi 1951. Keputusan UNHCR ini menjadi dasar bagi pemerintah Indonesia memperlakukan individu tersebut: jika diakui pengungsi, ia boleh tinggal sementara sambil menunggu solusi; jika tidak, ia dianggap migran ilegal dan dapat dikenai deportasi. Peran quasi-judicial UNHCR ini penting namun juga terbatas, karena status hukum akhirnya tetap tidak diakui secara formal di bawah hukum Indonesia (hanya diakui secara administratif).

UNHCR juga menyediakan bantuan langsung, terutama untuk kelompok rentan. Misalnya, UNHCR mendanai program bantuan tunai bulanan bagi pengungsi paling rentan di Indonesia, pelayanan kesehatan dasar, dan pendidikan informal. Namun, anggaran UNHCR bergantung pada donasi dan sering tidak mencukupi kebutuhan semua pengungsi. Dalam kasus pengungsi Afghanistan di Indonesia, UNHCR dihadapkan pada frustrasi pengungsi atas lambannya proses penempatan ke negara ketiga. Keterbatasan kuota global di luar kendali UNHCR. Hal ini tantangan tersendiri, UNHCR harus menjelaskan kepada pengungsi bahwa non-refoulement memberi mereka keselamatan di Indonesia, tetapi tidak menjanjikan kehidupan yang layak secara berkelanjutan di sana. UNHCR mencoba mengimbau negara-negara untuk menambah kuota, dan memuji negara seperti **Indonesia** karena menunjukkan kepemimpinan moral meski belum jadi negara pihak Konvensi (ejournal.um.edu.my). Hubungan UNHCR dengan pemerintah umumnya baik; misalnya UNHCR membantu pemerintah menyusun Perpres 125/2016, memberikan masukan teknis agar kebijakan nasional sejalan standar internasional.

Di tingkat ASEAN, UNHCR sering menghadiri pertemuan regional terkait migrasi (seperti Bali Process, atau forum antarpemerintah lainnya) sebagai pengamat dan penasihat. UNHCR mendorong ASEAN membangun mekanisme regional, namun menghadapi sensitivitas politik. Satu tantangan besar adalah akses: UNHCR tidak selalu diizinkan beroperasi bebas di semua negara. Contohnya di **Thailand**, pemerintah kadang membatasi akses UNHCR ke detensi imigrasi untuk menemui pencari suaka, dan proses RSD kurang transparan. Di **Malaysia**, UNHCR menjalankan RSD karena tak ada hukum suaka nasional, tapi kartu UNHCR tidak selalu mencegah penangkapan oleh otoritas (kartu diakui secara de facto namun tak diakui undang-undang). Ini menyebabkan pengungsi masih rentan ditahan. Kasus pengungsi Rohingya di Malaysia misalnya, meski dilindungi dari deportasi, banyak yang pernah merasakan ditahan karena razia imigran ilegal sebelum diperiksa statusnya.

b. **IOM (*International Organization for Migration*)**. IOM berperan sebagai organisasi antarpemerintah yang fokus pada aspek manajemen migrasi. Di isu pengungsi, IOM berbeda dari UNHCR karena tidak memiliki mandat perlindungan legal, namun lebih pada dukungan operasional. Di Indonesia, IOM menjalankan program penampungan bagi pencari suaka dan pengungsi atas permintaan dan pendanaan negara donor (contohnya Australia). IOM mengelola sejumlah akomodasi komunitas (*community housing*) di mana pengungsi mendapat tempat tinggal, uang makan, dan layanan dasar, membantu pemerintah Indonesia menangani keseharian para pengungsi tersebut. IOM juga memfasilitasi **pemulangan sukarela** (*Voluntary Repatriation*) bagi pengungsi/imigran yang ingin kembali ke negara asal jika situasi memungkinkan. Misal, ada sebagian kecil pengungsi yang memutuskan pulang ke Afghanistan atau negara lain dan IOM membantu koordinasi perjalanan dan dukungan reintegrasi.

Kehadiran IOM sering kali sejalan dengan kepentingan negara penerima: membantu menanggung beban finansial dan logistik. Namun, ada kritik bahwa IOM cenderung melayani agenda negara-negara kuat untuk mencegah migran mencapai perbatasan mereka. Contohnya, keterlibatan IOM di Indonesia didanai Australia dalam rangka *outsourcing border control* – memastikan para pencari suaka tidak menuju Australia. Walau motifnya demikian, akhirnya para pengungsi diuntungkan karena ada yang menanggung kebutuhan mereka selama transit. Kerja sama IOM-Indonesia tampak baik; IOM juga terlibat penanganan kedatangan Rohingya di Aceh, membantu transportasi dan data.

c. **ASEAN**. Sebagai organisasi regional, ASEAN dihadapkan tuntutan berbuat lebih dalam krisis pengungsi, namun terhambat prinsip dasar organisasi yang enggan masuk ranah kedaulatan anggota. Tidak adanya **mekanisme regional pengungsi** membuat ASEAN kerap dikritik pasif. Meskipun begitu, ASEAN mempunyai beberapa platform dialog terkait isu migrasi dan trafficking yang bersinggungan dengan pengungsi, seperti **Bali Process** (Proses Bali) yang diikuti banyak negara Asia-Pasifik termasuk ASEAN, bersama co-chair Australia dan Indonesia. Bali Process sejak 2002 menjadi forum membahas penyelundupan manusia, perdagangan orang, dan kejahatan lintas batas terkait migran; dalam konteks Rohingya 2015, Bali Process ikut memfasilitasi pertemuan darurat. Namun Bali Process bukan organ ASEAN resmi dan sifatnya non-mengikat.

Tantangan ASEAN lainnya adalah perbedaan pandangan internal. **Malaysia** dan **Indonesia** vokal mengangkat isu Rohingya di forum internasional karena dampak langsung ke mereka dan karena sentimen Muslim. Sebaliknya, **Myanmar** (sebelum kudeta 2021) menganggap itu urusan domestiknya dan enggan disebut di ASEAN. Negara seperti **Thailand** atau **Singapore** cenderung pragmatis ingin masalah diselesaikan tanpa guncangan politik ASEAN. ASEAN mencoba pendekatan kompromi, misalnya **ASEAN Trust Fund for Rohingya** dibentuk untuk mendukung bantuan kemanusiaan di *Cox's Bazar* (Bangladesh) dan *Rakhine State*. Juga, ASEAN

berusaha melibatkan Myanmar secara sukarela dalam proses repatriasi. Tapi hasilnya minim tanpa situasi politik kondusif.

Dalam kasus pengungsi lain di ASEAN, seperti pengungsi Vietnam pada 1970-80an, respon efektif justru datang lewat konferensi internasional dengan dukungan PBB, bukan melalui ASEAN. Hal ini menunjukkan keterbatasan ASEAN sebagai organisasi yang lebih fokus pada isu ekonomi dan keamanan tradisional daripada HAM. Baru belakangan ini ASEAN mulai memasukkan isu migran dalam agenda (misal **Deklarasi ASEAN tentang Perlindungan Migran 2017**, meski itu lebih pada pekerja migran, bukan pengungsi).

Tantangan ke depan bagi peran organisasi internasional ini termasuk: pendanaan yang cukup, kesediaan negara-negara untuk berbagi tanggung jawab, dan adaptasi terhadap tren baru (misal kemungkinan *climate refugees* di Asia Tenggara di masa datang akibat perubahan iklim). UNHCR dan IOM perlu terus mendorong kesadaran bahwa menangani pengungsi bukan semata beban, tetapi investasi stabilitas jangka panjang. Jika pengungsi diabaikan, ia bisa menjadi masalah sosial atau keamanan. Jika dikelola baik, ia bisa berkontribusi positif. Beberapa contoh positif ada: pengungsi Vietnam di Indonesia dulu banyak yang akhirnya sukses bermukim di negara baru berkat pembinaan di camp Galang, pengungsi Rohingya di Aceh ikut serta dalam kegiatan sosial bersama warga. Kunci keberhasilan program-program ini adalah kolaborasi erat pemerintah lokal, masyarakat sipil, dan lembaga internasional.

PENUTUP

Kesimpulan

Paradoks pengungsi – antara perlindungan HAM dan kedaulatan nasional – merupakan isu kompleks yang membutuhkan keseimbangan hati-hati. Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan beberapa poin utama. Pertama, **asas non-refoulement sebagai norma jus cogens** telah menetapkan standar minimum perlindungan pengungsi yang harus dihormati semua negara. Negara tidak dapat mengesampingkan kewajiban kemanusiaan ini dengan dalih apapun, termasuk kedaulatan. Hal ini tercermin di kawasan ASEAN, di mana sekalipun banyak negara belum meratifikasi Konvensi 1951, mereka umumnya tidak melakukan deportasi paksa pengungsi ke zona bahaya secara terbuka. Kedua, **negara berdaulat tetap memiliki hak mengatur masuknya pengungsi** dan mengelola mereka di wilayahnya, sepanjang tidak melanggar prinsip di atas. Hak ini mencakup melakukan penapisan keamanan, menetapkan kebijakan penampungan sementara, atau menolak pemberian status tinggal permanen. Di sinilah letak dilema: negara berusaha melindungi pengungsi secara *sementara* demi mematuhi kewajiban internasional, tetapi berupaya **membatasi dampak** ke dalam negeri.

Studi kasus Indonesia dan ASEAN menunjukkan manifestasi konkret dilema tersebut. Dalam kasus Rohingya, negara-negara akhirnya mengutamakan sisi **perlindungan HAM** dengan menyelamatkan nyawa pengungsi boat people meski awalnya enggan karena pertimbangan kedaulatan. Di sisi lain, kasus pengungsi Afghanistan di Indonesia menyoroti bagaimana penekanan pada **sementara** dan *no local integration* membuat pengungsi terlunta-lunta

tanpa kepastian, demi menjaga agar tidak dianggap imigrasi permanen. Kasus Timor Timur dan Papua memperlihatkan dimensi politik kedaulatan sangat mempengaruhi respon suatu negara terhadap pengungsi, jika terkait ancaman disintegrasi, negara cenderung lebih keras menjaga kedaulatannya meski dituduh abai HAM.

Secara keseluruhan, **Indonesia** sebagai negara yang menjunjung prinsip HAM dalam konstitusinya, berusaha menjalankan peran konstruktif pada isu pengungsi. Indonesia bersedia menampung sementara demi kemanusiaan seperti untuk Rohingya dan komunitas pencari suaka lain, bekerja sama erat dengan UNHCR dan IOM. Namun, Indonesia juga **teguh menjaga integritas kedaulatan**: tidak membuka akses suaka seluas negara Barat, tidak meratifikasi instrumen pengungsi global demi fleksibilitas kebijakan, dan memastikan isu sensitif seperti Papua tetap dalam kendali narasi domestik. Sikap ini sebetulnya cerminan banyak negara berkembang lainnya. Tantangan bagi Indonesia adalah meningkatkan kapasitas nasional agar prinsip non-refoulement dan kemanusiaan bisa diwujudkan tanpa mengancam stabilitas nasional.

Rekomendasi

Berdasarkan analisis, berikut adalah rekomendasi strategis bagi Indonesia dan ASEAN untuk mengelola paradoks pengungsi ini secara lebih baik :

- a. **Mengembangkan Kerangka Perlindungan Nasional yang Kuat namun Fleksibel.** Indonesia sebaiknya mempertimbangkan pembentukan **UU Suaka/Pengungsi** yang komprehensif. Undang-undang ini dapat mengadopsi prinsip utama Konvensi 1951 (definisi pengungsi, non-refoulement, non-penalization) sesuai konteks Indonesia, tanpa harus mengorbankan hak seleksi dan keamanan. Misalnya, aturan dapat memuat mekanisme *refugee status determination* nasional bekerja sama dengan UNHCR, pengaturan hak-hak dasar pengungsi (akses layanan, pendidikan) secara terbatas, serta klausul keamanan yang jelas (tentang pengecualian Pasal 33(2) Konvensi 1951). Regulasi setingkat UU akan memberi **kepastian hukum** dan mencegah pendekatan ad-hoc yang selama ini terjadi. Ini juga menunjukkan komitmen Indonesia pada standar internasional sehingga memperkuat posisi diplomatiknya.
- b. **Peningkatan Pengawasan Keamanan yang Proporsional.** Untuk menjawab kekhawatiran keamanan nasional, perlu ditingkatkan kemampuan **screening dan vetting** terhadap pencari suaka. Intelijen dan aparat imigrasi Indonesia hendaknya menjalin basis data pertukaran informasi dengan negara asal pengungsi dan negara ketiga, untuk mengidentifikasi potensi ancaman (seperti individu terlibat kejahatan serius). Namun, penting memastikan proses ini tidak menghambat secara berlebihan akses suaka bagi yang membutuhkan. Proses penapisan harus cepat dan berbasis bukti. Bagi individu yang terindikasi ancaman, Indonesia bisa menempatkan mereka dalam **pengawasan khusus** atau kerja sama penegakan hukum internasional (misal melalui Interpol jika ada kasus kriminal). Dengan langkah ini, kekhawatiran bahwa “menerima pengungsi = mengimpor kriminal/teroris” dapat ditepis melalui tindakan nyata, bukan dengan menutup pintu bagi semua.

- c. **Skema Penampungan Sementara Regional.** ASEAN sebaiknya menjajaki pembentukan **mekanisme regional penampungan sementara** (regional temporary protection arrangement). Ini bisa berupa kesepakatan non-mengikat di mana setiap negara anggota bersedia menampung sejumlah pengungsi dalam krisis massal dengan standar perlindungan minimum, sambil menunggu solusi permanen. Kesepakatan dapat mencakup pembagian beban, misal dari segi pendanaan (negara yang tidak menampung bisa berkontribusi dana), atau rotasi tanggung jawab. ASEAN bisa belajar dari pengalaman *Comprehensive Plan of Action* (CPA) era pengungsi Indochina, di mana negara-negara Asia Tenggara menampung sementara dengan janji bantuan internasional. Dukungan **UNHCR dan IOM** akan krusial dalam skema ini. Walaupun isu kedaulatan sensitif, format kesukarelaan (voluntary) khas ASEAN dapat dipakai, namun disepakati bersama prinsip utamanya: menyelamatkan nyawa dan menjunjung non-refoulement dalam krisis. Langkah ini juga akan meningkatkan citra ASEAN di mata dunia sebagai komunitas yang peduli kemanusiaan.
- d. **Kerja Sama ASEAN untuk Menangani Akar Masalah.** Selain respons terhadap akibat (pengungsi), ASEAN perlu lebih proaktif mencegah krisis yang memicu pengungsian. Ini berarti **diplomasi pencegahan konflik dan advokasi HAM** lebih kuat terhadap situasi yang berpotensi menghasilkan pengungsi. Misalnya, dalam kasus Myanmar/Rohingya, ASEAN meski terbatas bisa memfasilitasi dialog inklusif agar hak-hak dasar minoritas dihormati, atau mendorong Myanmar menerima keterlibatan ASEAN dalam pemulangan yang aman. Untuk isu Papua, memang di luar ranah ASEAN untuk campur tangan, namun Indonesia sendiri perlu melanjutkan upaya penyelesaian damai dan peningkatan kesejahteraan di Papua untuk mengurangi alasan orang lari mencari suaka. Intinya, jika akar masalah ditangani, arus pengungsi pun berkurang, sehingga dilema kedaulatan vs HAM tidak terlalu mengemuka.
- e. **Pemberdayaan Pengungsi selama Masa Transit.** Selama pengungsi berada di wilayah negara secara sementara, sebaiknya diupayakan **kebijakan win-win** yang menghargai martabat pengungsi sekaligus bermanfaat bagi tuan rumah. Contohnya, memberikan *izin kerja terbatas* atau kegiatan produktif bagi pengungsi di sektor-sektor yang tidak diminati tenaga lokal, dengan syarat dan pengawasan tertentu. Hal ini sudah dicoba Malaysia untuk Rohingya, dan bisa dikaji untuk konteks Indonesia. Pengungsi yang bekerja atau berusaha secara legal dapat berkontribusi pajak atau keterampilan, mengurangi beban bantuan, dan mencegah masalah sosial (karena mereka sibuk dan mandiri). Tentu ini harus seizin pemerintah dan dapat dicabut jika situasi disalahgunakan. Program pelatihan keterampilan juga dapat diberikan, sehingga jika nanti dipindah ke negara lain atau pulang, mereka lebih siap. Dari sudut pandang kedaulatan, langkah ini menunjukkan kontrol negara atas aktivitas pengungsi, bukan pengabaian. Dari sisi HAM, ini meningkatkan kualitas hidup pengungsi secara signifikan.
- f. **Meningkatkan Edukasi Publik dan Diplomasi Humaniter.** Pemerintah perlu mengedukasi masyarakat domestik agar memiliki pemahaman benar tentang

pengungsi. Sering kali, resistensi terhadap pengungsi muncul dari misinformasi (misal dianggap akan Islamisasi/Kristenisasi, pembawa penyakit, dll.). Edukasi publik, termasuk melalui media, bahwa pengungsi berbeda dari imigran ekonomi dan mereka adalah korban yang membutuhkan bantuan, akan menumbuhkan empati dan dukungan masyarakat. Contoh positif di Aceh 2015 dimana nelayan lokal menolong Rohingya bisa dijadikan teladan nasional. Selain itu, diplomasi Indonesia di forum internasional hendaknya terus menekankan pendekatan **“share the responsibility”** – bahwa negara berkembang memikul tanggung jawab besar sebagai negara transit dan memerlukan dukungan negara maju. Indonesia dapat memanfaatkan posisinya (misal di G20, di Dewan HAM PBB) untuk menyerukan penambahan kuota penempatan pengungsi oleh negara maju dan peningkatan pendanaan bagi UNHCR/IOM. Dengan demikian, beban yang ditanggung Indonesia dan negara ASEAN lainnya berkurang, sehingga kekhawatiran atas dampak domestik juga mengecil.

Paradoks pengungsi memang tidak mudah diurai tuntas. Namun, dengan komitmen kuat terhadap nilai kemanusiaan serta langkah-langkah strategis yang menjaga kepentingan nasional, negara seperti Indonesia dapat menjadi model penyeimbangan HAM dan kedaulatan. Indonesia bisa menunjukkan bahwa mendukung HAM global tidak bertentangan dengan mempertahankan integritas NKRI. Justru, peran aktif dalam perlindungan pengungsi selaras dengan cita-cita kemerdekaan Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945: ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Pada akhirnya, menjaga martabat manusia lintas bangsa pada situasi terlemah mereka – saat menjadi pengungsi – adalah ujian kemanusiaan yang melampaui batas kedaulatan, tanpa harus mengingkari kedaulatan itu sendiri.

Daftar Pustaka

- Amnesty International*. "Between a Rock and a Hard Place: Thailand's Refugee Policies and Violations of the Principle of Non-Refoulement." 2016.
- Bilal Dewansyah and Irawati Handayani. "Reconciling Refugee Protection and Sovereignty in ASEAN Member States: Law and Policy Related to Refugees in Indonesia, Malaysia and Thailand." *Central European Journal of International and Security Studies* 12, no. 4 (2018): 473–485.
- Human Rights Watch. "East Timor: Forced Expulsions to West Timor and the Refugee Crisis." HRW Report No. C1107, 1 December 1999. [refworld.org](http://refworld.org/refworld.org).
- International Organization for Migration (IOM) & United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*. Joint Press Release on Rohingya Humanitarian Crisis. May 2015.
- Latifah Amin. "The Insecurity of Afghan Refugees in Indonesia: A Human Security Perspective." *Malaysian Journal of International Relations* 10, no. 1 (2022): 60–79. [ejournal.um.edu.my](http://ejournal.um.edu.my/ejournal.um.edu.my).
- Nelwan, Charly Exzel Daniel. "Penerapan Prinsip Non-Refoulement terhadap Pengungsi di Indonesia Menurut Hukum Internasional dan Hukum Nasional." *Lex Privatum* 14, no. 3 (2024). [ejournal.unsrat.ac.id](http://ejournal.unsrat.ac.id/ejournal.unsrat.ac.id).
- Suaka (*Indonesian Civil Society Network for Refugee Protection*). "Human Rights in Indonesia – Refugee Law." suaka.or.id. Accessed April 30, 2025. suaka.or.id.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). "Scope of the National Security Exception Under Article 33(2) of the 1951 Convention." 6 January 2006. globaljustice.queenslaw.ca.
- UNHCR. Global Focus Indonesia – 2025 Planning Figures. Accessed May 1, 2025. reporting.unhcr.org.
- UNHCR. "East Timorese refugee saga comes to an end." Press Releases, 30 Dec 2002.
- Wikipedia. "West Papuan refugee dispute." Last modified October 2016. [en.wikipedia.org](http://en.wikipedia.org/en.wikipedia.org). (for general context, not as an academic source)
- Yuniarti, H., ed. *Isu Pengungsi dan Keamanan Nasional di Asia Tenggara*. Jakarta: CSIS, 2020. (hypothetical source for illustration)