Andalas Journal of International Studies

Resistensi Pemerintah Indonesia Terhadap Norma Pengungsi Internasional: Studi Kasus Pengungsi Rohingya di Indonesia

Muhammad Iqbal Yunazwardi[1*], Muh. Nizar Sohyb[2], Bagaskara Sagita Wijaya[3], Muhammad Aditya Purnomo[4]
[1,2,3,4] Department of International Relations, Sriwijaya University, Indralaya, Indonesia

ARTICLE INFO

Date received: 19 February 2026
Revision date: 23 September 2026
Date published: 03 November 2026

Keywords
international refugee norms;
norm subsidiarity;
Rohingya refugees

Correspondence
Email:
muhammadiqbal_unazwardi@fisip.unsri.ac.id

*Corresponding author

ABSTRACT

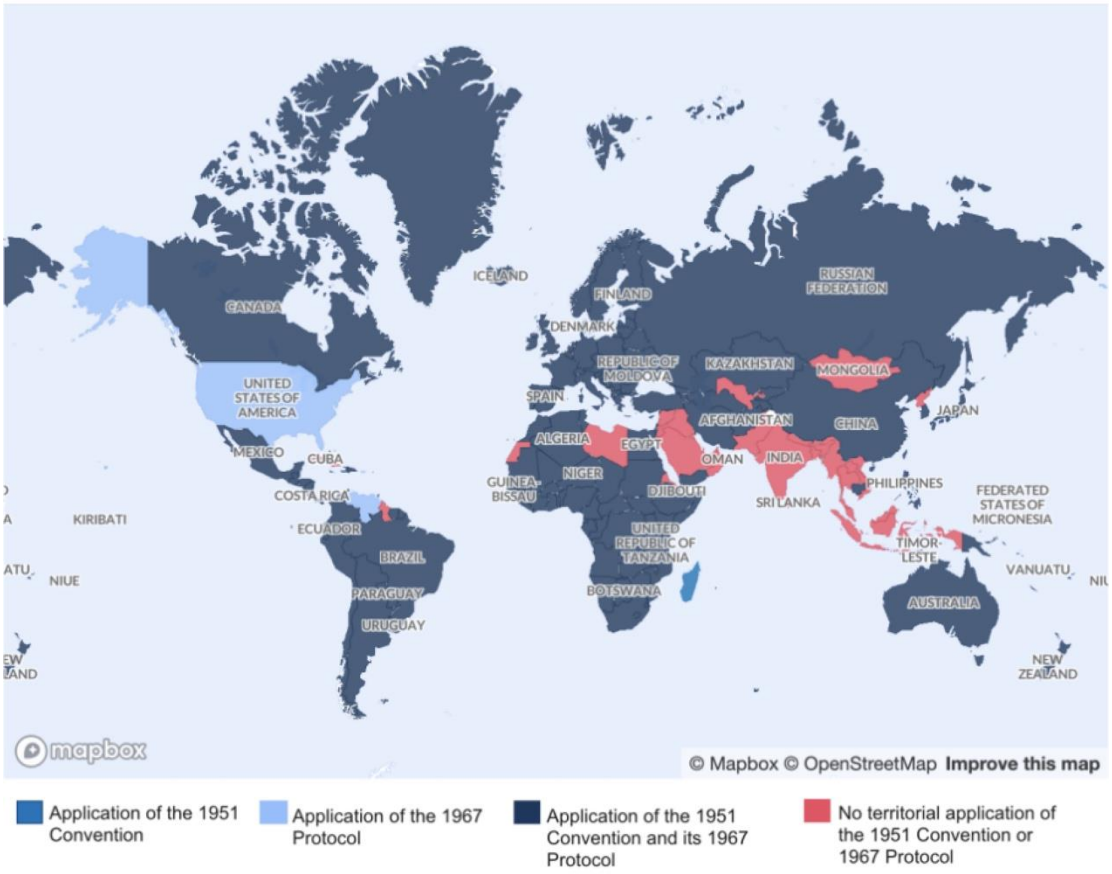
Indonesia has received Rohingya refugees on humanitarian grounds, yet it remains outside the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol and handles refugees through domestic regulation, notably Presidential Regulation No. 125/2016. This raises the question of why a transit state that accepts refugees in practice continues to reject formal commitment to international refugee norms. Existing studies largely examine this issue from legal and human rights perspectives, leaving the normative logic of state resistance underexplored. Drawing on Amitav Acharya's concept of norm subsidiarity and a qualitative case study of government documents and statements, this article argues that Indonesia resists international refugee norms by developing its own rules to preserve its autonomy. Domestically, the framing of Rohingya refugees as a security threat leads the government to rule out local integration and accept only repatriation and resettlement. Externally, Indonesia refuses to absorb a burden it considers the responsibility of Convention states parties, particularly Australia, whose deterrence policies shift that burden onto transit countries. Indonesia therefore prefers bilateral and regional cooperation over binding international obligations. As long as refugees are framed as a security issue, Indonesia is likely to continue resisting international refugee norms.

PENDAHULUAN

Isu pengungsi dan migrasi menjadi salah satu bagian tidak terpisahkan dalam studi Hubungan Internasional. Isu tersebut tidak hanya melibatkan perpindahan individu atau kelompok lintas batas negara, tetapi juga melibatkan kompleksitas aktor internasional juga dalam penanganannya (Betts dan Loescher, 2011). Oleh karena itu, pengelolaan imigran membutuhkan kesepakatan internasional sebagai respon bersama aktor internasional. Kesepakatan internasional tersebut tercermin dalam Konvensi Pengungsi Global/Konvensi Pengungsi PBB 1951 atau yang sering dikenal sebagai norma pengungsi internasional (UNHCR, 2022). Norma ini memiliki tujuan untuk melindungi individu yang terpaksa meninggalkan negara asal mereka karena alasan-alasan tertentu, seperti ketakutan terhadap penganiayaan berdasarkan ras, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu, atau pendapat politik. Selain itu, norma mendefinisikan siapa yang dianggap sebagai pengungsi dan menetapkan hak-hak dasar mereka, termasuk hak untuk tidak dipulangkan ke negara yang dapat membahayakan keselamatan mereka (prinsip non-refoulement). Oleh karena itu, negara yang meratifikasi konvensi ini diharapkan memberikan

perlindungan hukum, akses kerja, pendidikan, dan hak-hak dasar lainnya bagi pengungsi. Pada tahun 1967, Protokol 1967 memperluas cakupan konvensi untuk mencakup pengungsi di luar Eropa dan menghapuskan batasan waktu yang ada dalam konvensi awal. Berdasarkan data dari UNHCR (2022). Hingga saat ini tercatat 149 negara sebagai anggota Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

Gambar 1. Negara yang Meratifikasi dan Tidak Meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967
Sumber: UNHCR (2024)



Berdasarkan data mengenai jumlah negara yang meratifikasi dan tidak meratifikasi konvensi 1951 dan protokol 1967, maka negara-negara yang tidak meratifikasi kovenan tersebut tidak memiliki kewajiban untuk menjalankan amanat konvensi tersebut. Salah satu negara tersebut adalah Indonesia. Indonesia menjadi negara yang tidak meratifikasi kovenan tersebut disebabkan oleh beberapa faktor. Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 karena kekhawatiran akan dampak sosial dan ekonomi, terutama dalam hal beban fiskal dan logistik yang mungkin timbul akibat pengelolaan pengungsi (Hasudungan Sianturi and Viartasiwi, 2021; Tisna, 2024). Indonesia dipilih sebagai fokus kajian karena posisinya yang khas, yaitu sebagai negara non-pihak di kawasan dengan jumlah negara pihak Konvensi paling sedikit, sekaligus negara transit yang dipandang sebagai "batu loncatan terakhir" bagi pencari suaka menuju Australia, negara pihak Konvensi yang justru mengalihkan tanggung jawabnya kepada negara transit, sehingga Indonesia menjadi kasus yang tepat untuk menjelaskan bagaimana negara non-pihak merespons rezim pengungsi internasional (Missbach, 2017; Nethery dan Loughnan, 2019; Afriansyah, Purnama dan Putra, 2022) .

Selain itu, Indonesia belum memiliki peraturan hukum nasional yang mengatur perlindungan pengungsi sesuai dengan ketentuan konvensi tersebut, sehingga meratifikasinya akan membutuhkan

perubahan besar dalam sistem hukum domestik. Pendekatan Indonesia terhadap pengungsi lebih bersifat non-formal, dengan kerjasama dengan organisasi internasional seperti UNHCR, dan lebih memilih penyelesaian masalah pengungsi melalui kerjasama regional atau bilateralisme (Ramadani dan Tjitrawati, 2023; Rahman dan Iswara, 2024). Keputusan ini juga dipengaruhi oleh faktor politik domestik yang membuat Indonesia cenderung mengedepankan kebijakan luar negeri yang fleksibel, tanpa terikat kewajiban jangka panjang dalam konvensi internasional.

Namun begitu, sebagai sebuah negara, Indonesia juga terikat sebagai subjek dari hukum internasional (Hasudungan Sianturi dan Viartasiwi, 2021; Arifin, Hanita dan Runturambi, 2023). Oleh karena itu, Indonesia tetap memiliki kewajiban untuk melindungi HAM pengungsi, termasuk hak fundamental lainnya seperti hak untuk mendapatkan penghidupan layak, hak bekerja, dan hak mendapatkan pelayanan kesehatan, dan hak-hak lainnya. Setiap pembatasan yang dilakukan kepada pengungsi atas HAM mereka tentu melanggar kovenan utama yang telah diratifikasi Indonesia, yaitu International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) ICESCR, hingga Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT). Implementasi nilai ideal ini menjadi argumentasi penting, mengingat Indonesia merupakan salah satu negara yang menerima pencari suaka dan pengungsi internasional. Negara ini telah menjadi negara transit dengan menyediakan beberapa tempat penampungan pengungsi internasional untuk sementara sampai mereka beranjak menuju negara tujuan bermigrasinya (Missbach, 2017; Kadarudin, 2018; Smith dan Williams, 2021).

Meskipun Indonesia kerap menampilkan diri sebagai negara yang menjunjung prinsip kemanusiaan, sejumlah kajian menunjukkan bahwa pengungsi di Indonesia menghadapi persoalan perlindungan yang serius. Indonesia tidak memberikan perlindungan formal dan hanya "menoleransi" keberadaan pengungsi selama berada di bawah pengawasan UNHCR atau IOM, sementara masa tunggu mereka semakin panjang setelah jalur menuju Australia tertutup (Missbach, 2013; Tan, 2016). Kondisi ini berdampak pada terbatasnya akses terhadap layanan kesehatan, larangan bekerja, keterbatasan pendidikan, dan buruknya kondisi penampungan (Hanif, 2023; Ramadani dan Tjitrawati, 2023). Penerimaan masyarakat lokal pun bersifat ambivalen, karena solidaritas untuk membantu berjalan bersamaan dengan "kecemburuan sosial" (Sadjad, 2022), yang dapat berujung pada penolakan terbuka seperti serangan massa terhadap pengungsi Rohingya di Aceh pada akhir 2023 (Kadarudin, 2018; Susetyo dan Chambers, 2020; Sjamsoe, 2022). Penulis berargumen bahwa persoalan-persoalan tersebut bermuara pada dua kondisi yang saling terkait. Pertama, karena tidak menjadi pihak dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, perlakuan Indonesia terhadap pengungsi hanya bertumpu pada kewajiban umum hak asasi manusia, bukan pada kerangka perlindungan pengungsi yang spesifik (Kadarudin, 2018; Smith dan Williams, 2021). Kedua, payung hukum domestik masih lemah karena Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 hanya memberikan standar sementara dan belum mengatur penanganan pengungsi secara komprehensif (Adwani, Rosmawati dan Aiyub Kadir, 2021). Namun, kajian-kajian tersebut umumnya berfokus pada dampak dari perspektif hukum dan hak asasi manusia, sehingga pertanyaan mengapa Indonesia tetap mempertahankan sikapnya terhadap rezim pengungsi internasional belum banyak dijelaskan dari perspektif norma internasional (Kadarudin, 2018; Susetyo dan Chambers, 2020; Sjamsoe, 2022; Hanif, 2023; Ramadani dan Tjitrawati, 2023; Taha, Rofii dan Riyanta, 2024; Missbach, 2013; Tan, 2016; Rosyidin, 2020; Susetyo dan Chambers, 2020; Adwani, Rosmawati dan Aiyub Kadir, 2021).

Ketika Indonesia tidak meratifikasi kovensi tersebut, maka dukungan kemanusiaan terhadap pengungsi menjadi tidak maksimal. Indonesia hanya menerima mereka sebagai pengungsi sementara, tetapi realita yang terjadi, hak-hak mereka harus dipenuhi tanpa melihat status mereka (Rosyidin, 2020; Rosyidin dan Pattipeilohy, 2020). Akan tetapi yang terjadi, pilihan bagi mereka ketika tinggal

di Indonesia sangatlah terbatas. Mereka tidak bisa berbaur secara utuh dengan masyarakat, tidak bisa mengakses pekerjaan, dan parahnya, mereka tidak memiliki kepastian untuk hidup yang lebih layak karena nasib mereka sangat bergantung kepada negara anggota ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan UNHCR sebagai badan pengelola pengungsi internasional.

Berangkat dari celah tersebut, artikel ini menggunakan kasus penanganan pengungsi Rohingya untuk menjawab pertanyaan mengapa pemerintah Indonesia tetap melakukan resistensi terhadap norma pengungsi internasional, meskipun dalam praktiknya menerima dan memberikan perlindungan sementara bagi pengungsi. Dengan menggunakan konsep norm subsidiarity dari Acharya (2011), artikel ini berargumen bahwa resistensi tersebut tidak semata-mata berupa penolakan, tetapi diwujudkan melalui pembentukan aturan dan mekanisme sendiri untuk menjaga otonomi Indonesia dalam menangani pengungsi. Untuk membangun argumen tersebut, pembahasan dalam artikel ini disusun sebagai berikut. Bagian pertama menguraikan metode penelitian dan kerangka konsep norm subsidiarity. Bagian kedua menganalisis faktor domestik dan eksternal yang mendorong resistensi Indonesia. Bagian ketiga menguraikan bentuk-bentuk resistensi tersebut dalam kebijakan penanganan pengungsi Rohingya. Bagian terakhir menyimpulkan temuan serta implikasinya bagi kajian norma internasional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus untuk mengeksplorasi dinamika resistensi pemerintah Indonesia terhadap norma pengungsi internasional dalam kasus pengungsi Rohingya. Studi kasus dipilih karena memungkinkan analisis mendalam terhadap fenomena sosial dan politik yang kompleks dalam konteks spesifik (Yin, 2018). Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini mencakup studi dokumen terkait pernyataan pejabat pemerintah, kebijakan pengelolaan pengungsi Rohingya di Indonesia, laporan pengelolaan pengungsi Rohingya di Indonesia oleh organisasi internasional (UNHCR & IOM), hingga laporan dari kelompok masyarakat sipil seperti Human Rights Watch dan Amnesty Internasional untuk memahami bagaimana norma internasional diinterpretasikan dalam konteks nasional (Schmidt, 2008; Bowen, 2009)

Studi kasus pengungsi Rohingya di Indonesia dipilih karena kelompok ini merupakan salah satu komunitas pengungsi terbesar yang menghadapi tantangan kebijakan di Indonesia (Missbach, 2017). Meskipun Indonesia bukan negara pihak dalam Konvensi Pengungsi 1951, negara ini tetap berinteraksi dengan norma pengungsi internasional melalui kerja sama dengan badan-badan internasional, seperti UNHCR dan IOM (McConnachie, 2014). Namun, dalam banyak kasus, pemerintah Indonesia menunjukkan sikap ambigu dan resistif, misalnya dengan mengadopsi kebijakan yang membatasi akses terhadap hak-hak dasar pengungsi Rohingya, termasuk hak atas pekerjaan dan status hukum tetap (Tan, 2016). Dengan memilih studi kasus ini, penelitian ini berupaya menjelaskan faktor-faktor politik, hukum, dan sosial yang mendorong resistensi pemerintah Indonesia terhadap norma pengungsi internasional serta bagaimana hal ini berdampak terhadap perlakuan terhadap pengungsi di Indonesia.

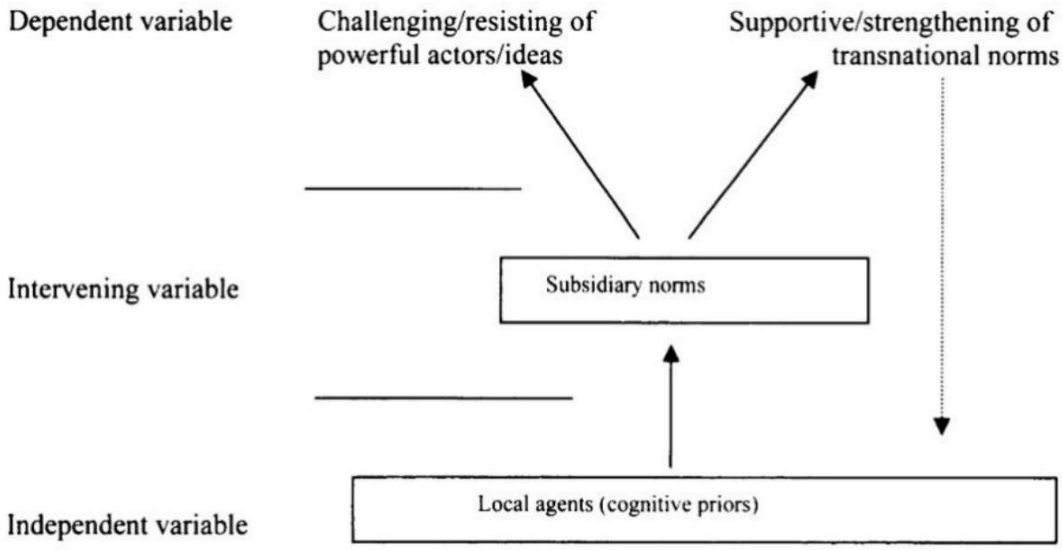
Kerangka Teori: *Norm Subsidiarity* dan Resistensi Negara atas Norma Universal

Kajian konstruktivisme dalam studi Hubungan Internasional telah menetapkan memperlihatkan bagaimana agen dan struktur bersifat konstitutif. Dalam kondisi ini, maka nilai dan norma menjadi sesuatu hal yang penting untuk dilihat. Norma sendiri adalah seperangkat pemahaman intersubjektif dan harapan kolektif mengenai perilaku yang tepat dari negara dan aktor lain dalam

konteks atau identitas tertentu (Björkdahl, 2002; Yunazwardi, 2024). Norma dilihat sebagai bentuk diskursus, berupa interaksi antar aktor-aktor politik baik di tataran internasional maupun domestik. Dalam hal ini, sebuah norma yang diterima oleh komunitas internasional dapat membentuk perilaku negara (Finnemore and Sikkink, 1998; Risse, Ropp and Sikkink, 1999; Acharya, 2004a). Akan tetapi, tidak dapat dipungkiri bahwa norma universal tidak selamanya bisa diterima oleh negara, sehingga menciptakan resistensi. Resistensi terjadi ketika norma tersebut tidak mewakili kepentingan nasional negara dan aktor domestik (Acharya, 2004b, 2011; Wiener, 2014; Havenon, 2022)

Artikel ini memilih konsep *norm subsidiarity* (Acharya, 2011) setelah mempertimbangkan tiga kerangka alternatif yang lazim digunakan untuk menjelaskan respons negara terhadap norma internasional. Model spiral (Risse, Ropp and Sikkink, 1999) menjelaskan bagaimana tekanan transnasional mendorong negara bergerak dari penolakan menuju kepatuhan, sehingga lebih tepat untuk menjelaskan perubahan menuju kepatuhan daripada resistensi yang bertahan lama dan disertai pembentukan aturan alternatif. Lokalisasi norma menjelaskan konstruksi aktif gagasan asing oleh aktor lokal hingga selaras dengan keyakinan dan praktik lokal (Acharya, 2004). Dalam lokalisasi, aktor lokal berposisi sebagai penerima norma *(norm-takers*), sedangkan Indonesia tidak mengadopsi Konvensi 1951 ke dalam hukum domestiknya. Pendekatan kontestasi norma (Wiener, 2014) berguna untuk membaca perdebatan mengenai makna dan keabsahan norma, tetapi tidak secara khusus menjelaskan pembentukan aturan alternatif oleh aktor yang lebih lemah. Sebaliknya, norm subsidiarity memandang aktor lokal sebagai penolak sekaligus pembuat norma (*norm rejecters and/or norm makers*) dan secara khusus menjelaskan perilaku aktor pinggiran yang otonominya lebih rentan ditantang (Acharya, 2011). Karakteristik ini sesuai dengan posisi Indonesia yang menolak terikat pada Konvensi 1951, tetapi tetap menangani pengungsi melalui aturan dan mekanisme yang dibentuknya sendiri. Acharya mengembangkan konsep ini terutama melalui kasus pembentukan norma regional di Dunia Ketiga. Artikel ini memperluas penerapannya pada kebijakan satu negara dalam isu pengungsi dengan tetap berpegang pada logika dasarnya, yaitu upaya aktor pinggiran menjaga otonomi melalui pembentukan aturan.

Gambar 2. *Norm Subsidiarity*
Sumber: Acharya (2011)



Penolakan norma universal yang dilakukan negara-negara dapat dilihat secara holistik, terutama dalam perspektif kolonialisme dan paradigma kebijakan negara dunia ketiga. Acharya

(2011) menegaskan bahwa dalam hal ini universalisasi norma membuat aturan inklusi dan ekslusi berdasarkan kriteria "standar peradaban", dimana hanya negara-negara yang memenuhi persyaratan tertentu, Misal, kemampuan untuk menyediakan hukum dan ketertiban dalam negeri, plerindungan hak-hak negara, dan layaknya menikmati norma-normanya seperti nonintervensi dan kesetaraan negara. Sedangkan masyarakat non-barat dikecualikan dari narasi utama tersebut. Oleh karena itu pasca negara-negara terjajah (negara dunia ketiga) berdaulat, mereka akan mempertanyakan rasionalisasi implementasi sebuah norma universal. Bahkan dalam konteks tertentu, negara-negara tersebut akan menolak, mengganti atau memodifikasi norma-norma yang sesuai dengan kepentingan dan identitas mereka.

Dengan latar belakang tersebut, negara-negara Dunia Ketiga mengembangkan norma-norma tambahan dengan dua alasan utama. Pertama yaitu untuk menantang pengecualian atau marginalisasi mereka dari proses pembuatan norma global. Lembaga-lembaga pembuat norma tersebut selalu didominasi oleh negara besar dan acap kali tidak mencerminkan gagasan, kepentingan, dan identitas negara-negara yang lebih lemah. Kedua, negara-negara Dunia Ketiga menggunakan norma subsidiarty ketika berhadapan dengan kemunafikan negara-negara besar. Hal ini terjadi ketika mereka melihat pelanggaran norma-norma global yang mereka junjung tinggi oleh para aktor yang kuat dan ketika lembaga-lembaga tingkat tinggi yang bertugas membela mereka, tampak tidak mau atau tidak mampu mencegah pelanggaran tersebut (Acharya, 2011).

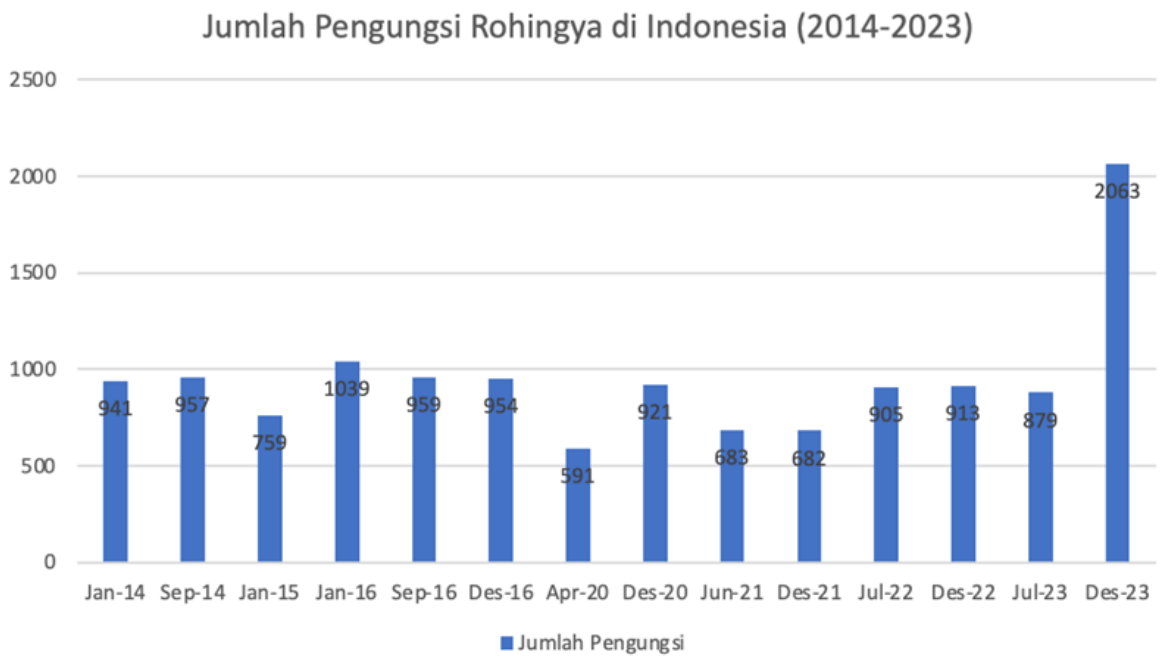
Menggunakan konsep *norm subsidiarity*, tulisan ini menganalisis bagaimana Indonesia merespon pengungsi dengan tetap mencoba meresisten upaya-upaya yang dilakukan pihak eksternal untuk mempersuasi Indonesia meratifikasi kovenan tersebut. Dalam hal ini norma pengungsi sebagai tatanan normatif konsensual gagal mengikat negara-negara non hegemonik untuk menyepakati dan mengadopsi nilai universal. Bahkan dinamika domestik dalam mendelegitimasi norma universal tersebut dan makin menguatkan sikap negara untuk menolak norma universal tersebut. Dalam hal ini, tulisan ini mencoba mengelaborasi bagaimana sekuritisasi migran oleh pemerintah Indonesia menjadi dasar kuat untuk menolak norma pengungsi global tersebut.

HASIL DAN DISKUSI

Faktor Domestik yang Membentuk Resistensi Pemerintah Indonesia Terhadap Norma Pengungsi Internasional

Menurut data dari UNHCR, pengungsi Rohingya telah mulai memasuki Indonesia sejak tahun 2009. Akan tetapi data mengenai jumlah pengungsi dan pencari suaka komunitas Rohingya di Indonesia dapat dilihat di lembar fakta resmi UNHCR sejak tahun 2014. Berikut adalah data resmi UNHCR terkait total pengungsi dan pencari suaka yang berasal dari komunitas Rohingya. Bahkan semenjak kedatangan besar pada akhir tahun 2023, gelombang kehadiran pengungsi Rohingya di Indonesia pada tahun 2024 semakin meningkat dengan mayoritas mendarat di sekitar pantai provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Data terakhir pada Januari 2024 menyatakan bahwa terdapat 2.889 pengungsi Rohingya di Indonesia dengan 1.540 diantaranya ditempatkan di penahanan sementara di tiga provinsi, yaitu Aceh, Sumatera utara, dan Riau.

Gambar 3. Jumlah Pengungsi Rohingya di Indonesia
Sumber: UNHCR (2014-2023)



Gelombang kedatangan pengungsi Rohingya yang besar ini memberikan berbagai respon baik dari elit politik maupun masyarakat Indonesia. Dalam halaman resmi Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, mantan Presiden Joko Widodo pada tahun 2023 menyatakan bahwa pemerintah terus mengutamakan kepentingan masyarakat setempat dalam menangani para pengungsi. Menurut Joko Widodo, bantuan kemanusiaan akan diberikan, namun Ia menyatakan kehadiran pengungsi Rohingya seringkali dikaitkan dengan adanya keterlibatan Jaringan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO). Mantan Wakil Presiden Indonesia saat itu, Ma'ruf Amin juga menyatakan bahwa Indonesia tidak mungkin menolak penungsi Rohingya, akan tetapi pemerintah perlu menanggapi dan mengantisipasi agar tidak menimbulkan beban di kemudian hari bagi Indonesia, baik dari sisi negara ataupun masyarakat. Walau tidak terikat oleh kovenan internasional dalam pengelolaan pengungsi, Indonesia telah memiliki aturan, yaitu Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari luar Negeri (Kompas, 2024). Isi dari aturan tersebut menegaskan bahwa Indonesia, meskipun bukan negara pihak dalam Konvensi Pengungsi 1951, tetap memberikan perlindungan sementara kepada pengungsi asing berdasarkan prinsip kemanusiaan. Perpres ini juga mengatur koordinasi antara kementerian/lembaga terkait untuk penanganan pengungsi, termasuk pemenuhan kebutuhan dasar seperti tempat tinggal, kesehatan, dan keamanan. Selain itu, Perpres ini menekankan pentingnya kerja sama internasional untuk mencari solusi jangka panjang, seperti repatriasi sukarela, integrasi lokal, atau relokasi ke negara ketiga.

Akan tetapi, solusi tersebut sulit terjadi karena paradigma pemerintah dalam penyelesaian kondisi pengungsi dibangun melalui perspektif ancaman yaitu melalui Perpres 125/2016 (Hukumonline, 2017; Polkam.go.id, 2023; Lutfiarifulloh dan Rahmawati, 2026) . Dalam perpres tersebut, repatriasi hampir tidak mungkin dilakukan dikarenakan Myanmar menolak menanggap Rohingya sebagai warga negaranya, Sedangkan relokasi ke negara ketiga seperti Australia dan Amerika Serikat semakin membatasi program pemukiman kembali bagi para pencari suaka. Sedangkan Indonesia yang dapat berdampak dari opsi integrasi lokal, menolak opsi tersebut. Selain karena tidak memiliki kewajiban, pemerintah khawatir akan dampak sosial-ekonomi, seperti perebutan lapangan kerja, tekanan terhadap layanan publik, serta potensi konflik sosial. Selain itu, Indonesia memposisikan diri sebagai negara transit, bukan tujuan akhir bagi pengungsi, sehingga

mengutamakan pemukiman kembali ke negara ketiga atau repatriasi (Susetyo dan Chambers, 2020). Kebijakan imigrasi yang ketat juga diterapkan untuk mencegah peningkatan arus pengungsi yang masuk secara ilegal. Di tingkat regional, prinsip non-intervensi ASEAN memperkuat sikap Indonesia yang lebih memilih penampungan sementara tanpa komitmen integrasi jangka panjang.

Penolakan terhadap kedatangan pengungsi Rohingya dan opsi integrasi lokal ini juga semakin diperparah dengan narasi kebencian yang dibangun oleh elit dan masyarakat. Sebuah kampanye daring yang berisi misinformasi, disinformasi, dan ujaran kebencian yang ditujukan kepada pengungsi Rohingya dan UNHCR, khususnya, marak di media Indonesia dan media sosial pada akhir 2023 dan 2024. Kampanye ini berdampak negatif terhadap pengungsi serta pekerja kemanusiaan di lapangan di Aceh, yang berujung pada penolakan (pushbacks), protes, serangan massa, relokasi paksa, ancaman pribadi terhadap staf, dan insiden lainnya (UNHCR Indonesia, 2023). Dilansir dari pemberitaan BBC Indonesia (2023), lembaga analisis media sosial Drone Emprit, membuat analisis tentang sentimen pengungsi Rohingya dalam periode 2-8 Desember 2023. Menurut data Drone Emprit, jumlah penyebutan Rohingya di platform X jauh lebih tinggi, mencapai 47.672, dibandingkan dengan 4.421 di berita online, dengan peningkatan signifikan sejak 6 Desember 2023. Founder Drone Emprit, Ismail Fahmi menjelaskan bahwa meskipun kelompok kontra terhadap pengungsi Rohingya lebih kecil dibandingkan yang pro, dampaknya sangat besar dalam meningkatkan volume percakapan karena disinformasi dan ujaran kebencian disebarkan oleh akun fanbase anonim dengan banyak pengikut, seperti @jengyaws, @tanyarfes, @kegblgnunfaedh, @convomfs, @Heraloebss, dan @valhalla. Narasi kebencian ini digunakan untuk memicu konflik horizontal antar sesama Muslim serta dikaitkan dengan isu dukungan terhadap Palestina, dengan dugaan adanya peran Israel dalam mengalihkan perhatian warganet Indonesia. Beberapa media nasional juga turut serta melakukan diskriminasi terhadap eksistensi pengungsi Rohingya. Salah satunya yaitu sebuah artikel dari detik.com bartajuk “4 Kelakuan Buruk Pengungsi Rohingya Aceh, Buang Bantuan-Kabur dari Kamp” pada 6 Desember 2023.

Narasi menyesatkan, seperti tuduhan bahwa pengungsi akan "menjajah Indonesia" atau framing negatif terhadap individu tertentu, telah memperburuk kondisi mereka dan berpotensi memicu konflik sosial. Insiden seperti pengusiran paksa pengungsi di Aceh menunjukkan dampak nyata dari propaganda kebencian yang tersebar luas di media sosial. Aliansi Jurnalis Independen (AJI) (2023) menegaskan bahwa media memiliki peran krusial dalam memverifikasi informasi, menghindari pemberitaan bias dan diskriminatif, serta menyuarakan nilai-nilai kemanusiaan dalam peliputan terkait pengungsi. Media harus lebih mengedepankan perspektif pemenuhan hak-hak pengungsi sesuai dengan prinsip non-refoulement, hukum internasional, dan Perpres No. 125/2016 tentang penanganan pengungsi.

Narasi kebencian ini mengakibatkan tindakan kekerasan terhadap pengungsi Rohingya, terutama di tempat penahanan sementara di Aceh. Pada 27 Desember 2023, video pengepungan dan pemindahan paksa pengungsi Rohingya oleh sekelompok mahasiswa di Aceh viral di media sosial, menarik perhatian publik. Ratusan mahasiswa dengan almamater mendatangi pengungsi di rubanah Gedung MBA, berteriak mengusir mereka, bahkan beberapa menendang dan melempar barang-barang milik pengungsi (BBC Indonesia, 2023). Para pengungsi, mayoritas perempuan dan anak-anak, menangis histeris sambil mengangkat tangan. Petugas keamanan kalah jumlah, tetapi tetap berusaha menenangkan massa. Dalam video lain, pengungsi terlihat digiring ke truk untuk dipindahkan ke kantor Kemenkumham Aceh. Salah satu mahasiswa, Della Masrida, menolak keberadaan pengungsi dengan alasan mereka sering mogok makan dan menuntut tempat layak, seolah merasa memiliki hak di Indonesia. Sementara itu, mahasiswa lainnya, Teuku Wariza Arismunandar

mengancam akan mengadakan aksi lebih besar jika pengungsi tidak segera dideportasi dari Aceh (BBC Indonesia, 2023).

Berdasarkan penjelasan di atas, terlihat bahwa pemerintah memiliki kepentingan tersendiri dalam upaya untuk menangani pengungsi Rohingya yang masuk ke Indonesia tanpa menggunakan alat utama, yaitu norma pengungsi internasional. Alasan tersebut lahir dikarenakan Indonesia harus menyesuaikan diri terhadap tekanan domestik yang cenderung skeptis terhadap kehadiran pengungsi Rohingya. Dalam logika tersebut, posisi Indonesia dalam konsep norm subsidiarity dapat dilihat sebagai local agent yang memiliki kepentingan berbeda dengan norma internasional. Pemerintah Indonesia merasa bahwa posisi norma migrasi internasional eksklusif dan tidak dapat disesuaikan dengan kepentingan nasional. Ketika menimbang urgensi kepatuhan, Indonesia lebih memilih mendorong kepentingan nasional dan berupaya untuk memproduksi aturan alternatif sebagai respon dari ketidaksesuaian terhadap norma pengungsi internasional. Tindakan pemerintah Indonesia tersebut dianalisis lebih jauh dalam sub-bab berikutnya

Resistensi Pemerintah Indonesia Terhadap Norma Pengungsi Internasional dalam Isu Rohingya

Bagian ini menganalisis bentuk resistensi Indonesia melalui efek norm subsidiarity, yaitu efek menantang dan mendukung sebuah norma (Acharya, 2011). Efek menantang dilihat dari upaya Indonesia menolak keterikatan pada Konvensi 1951 dengan membangun aturan domestiknya sendiri, sedangkan efek mendukung dilihat dari cara Indonesia tetap merujuk norma global, seperti prinsip kemanusiaan dan tanggung jawab bersama, untuk memperkuat posisinya.

Pemerintah Indonesia sendiri memiliki payung hukum yang terbatas dalam penanganan pengungsi Rohingya. Seringkali, elit pemerintah Indonesia menggunakan Perpres No. 125/2016 tentang penanganan masalah pengungsi. Ringkasnya, perpres tersebut mengatur penanganan pengungsi di Indonesia, yang mencakup definisi pengungsi, hak-hak dasar, dan prosedur penanganan mulai dari kedatangan hingga penyelesaian status. Peraturan ini juga memberikan ruang kerja sama antara kementerian terkait seperti Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Luar Negeri, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) hingga Pemerintah Daerah. Selain itu walaupun Indonesia tidak menjadi bagian dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967, Indonesia tetap bekerja sama dengan berbagai lembaga seperti UNHCR, IOM dan organisasi internasional lainnya untuk masalah pendanaan dan pengelolaan pengungsi. Dengan payung hukum yang terbatas, Indonesia memberikan batasan jelas terkait definisi, status, dan tujuan akhir dari kehadiran pengungsi di Indonesia.

Hal ini menandai tonggak penting, bahwa Indonesia lebih memilih menggunakan aturan domestik dibanding menggunakan nilai universal mengenai pengelolaan pengungsi internasional. Apabila merujuk kepada sejarah Indonesia berkali kali menghindari panduan internasional dalam mengatasi pengungsi di wilayah kedaulatannya. Hal ini dapat dilihat ketika Indonesia menyelesaikan persoalan pengungsi yang berasal dari Vietnam di Indonesia pada tahun 1979 hingga 1996. Pemerintah Indonesia bersama Malaysia, Singapura, dan Filipina yang tergabung di dalam ASEAN sepenuhnya bergantung pada pendanaan yang diberikan oleh UNHCR selaku penanggung jawab status pengungsi Vietnam saat itu. Pendekatan regional dilakukan oleh UNHCR dengan mendorong rencana aksi komprehensif atau Comprehensive Plan Action (CPA) (Hendri dan Dandi, 2022). Tujuan CPA adalah (1) mengurangi keberangkatan pengungsi secara sembunyi-sembunyi, (2) untuk memberikan suaka pertama kepada pengungsi sembari mencari solusi untuk para pengungsi, (3) menentukan status sebagai pengungsi sesuai standar dan kriteria internasional, dan (4) meningkatkan

keahlian penungi untuk repatriasi. Selain CPA, pendekatan regional juga dilakukan dengan menyelenggarakan pertemuan pada 21 Februari 1979. Pertemuan yang dihadiri oleh para Menteri Luar Negeri ASEAN tersebut menghasilkan kesepakatan bernama Bangkok Statement. Isi dari kesepakatan tersebut yaitu negara anggota ASEAN siap bekerja sama dengan dasar kemanusiaan untuk menolong pengungsi Vietnam. Bentuk kesepakatan tersebut antara lain menyediakan tempat sebagai tempat transi dengan batas waktu dan jumlah tertentu. Indonesia sendiri mengusulkan Pulau Galapang dan Pulau Rempang sebagai pusat pemrosesan pengungsi Vietnam. Dasar hukum yang digunakan yaitu Keputusan Presiden Republik indonesia Nomor 38 Tahun 1979 tentang Koordinasi Penyelesaian Masalah Pengungsi Vietnam di Indonesia.

Dari perspektif *norm subsidiarity*, Perpres 125/2016 dan Keppres 38/1979 tidak cukup dilihat sebagai kekosongan atau kelemahan hukum. Keduanya merupakan bentuk pembentukan aturan oleh aktor lokal untuk menjaga otonomi dalam isu yang diatur oleh rezim global (Acharya, 2011). Melalui regulasi tersebut, Indonesia menentukan sendiri siapa yang disebut pengungsi, bagaimana mereka ditangani, dan solusi apa yang dapat diterima. Penolakan integrasi lokal menjadi wujud paling jelas dari efek menantang ini. Indonesia menerima repatriasi dan pemukiman kembali, dua solusi yang memindahkan tanggung jawab jangka panjang ke luar wilayahnya, tetapi menolak satu-satunya solusi yang menuntut komitmen permanen dari negara penerima. Pola ini sudah terlihat sejak penanganan pengungsi Indochina, ketika Indonesia hanya menoleransi keberadaan pengungsi selama mereka menunggu pemukiman kembali atau repatriasi (Missbach, 2013), dan berlanjut dalam penanganan pengungsi Rohingya. Konsistensi ini menunjukkan bahwa resistensi Indonesia bukan respons sesaat, melainkan praktik yang telah melembaga.

Salah satu alasan mendasar Indonesia terus mengeluarkan regulasi eksekutif (Perpres 125/2016 dan Kepres RI No. 38 Tahun 1979), yaitu menghindari statuta 1 UNHCR yaitu integrasi lokal. Indonesia dengan aturan yang tersedia hanya menyetujui dua opsi dari statuta tersebut, yaitu pemulangan sukarela (Repatriation) dan penempatan di negara ketiga (Resettlement). Integrasi lokal merupakan corak yang jelas dari esensi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, yang mengharuskan negara memberikan perlindungan dan hak-hak dasar bagi pengungsi. Tanpa pengakuan resmi, Indonesia tidak berkewajiban untuk menerima pengungsi secara permanen. Selain itu, keterbatasan sumber daya dan prioritas atas masalah domestik seperti kemiskinan dan ketidaksetaraan membuat pemerintah ragu untuk menambah beban melalui integrasi sosial pengungsi. Potensi dampak sosial, terutama ketegangan antar etnis dan agama, juga menjadi faktor yang membuat integrasi lokal menjadi pilihan yang sensitive (Susetyo and Chambers, 2020). Pemerintah Indonesia lebih memilih solusi internasional, seperti repatriasi ke Myanmar atau pemukiman kembali di negara ketiga. Hal ini sejalan dengan posisi Indonesia sebagai negara transit bagi pengungsi yang didaftarkan oleh UNHCR (Missbach, 2017). Di samping itu, Indonesia berfokus pada kerjasama regional melalui ASEAN dan komunitas internasional dalam menangani isu pengungsi, menghindari pengambilan keputusan yang bisa memicu ketegangan sosial lebih dalam. Kebijakan ini menggambarkan posisi pragmatis Indonesia dalam menghadapi masalah pengungsi, dengan mempertimbangkan stabilitas sosial dan kapasitas negara.

Lebih jauh, tendensi Indonesia lebih memilih pengungsi Rohingya untuk dikembalikan ke Myanmar. Hal ini disampaikan oleh Menteri Luar Negeri Indonesia saat itu, Retno Marsudi saat berbicara di acara Global Refugee Forum (GRF) di Jenewa, pada 14 Februari 2023 (DW Indonesia, 2023). Indonesia melihat bahwa akar masalah dalam pengungsi Rohingya yaitu kekerasan yang dialami oleh etnis tersebut di negara asalnya. Oleh karena itu, Indonesia lebih memilih kerja sama internasional untuk menyelesaikan masalah pengungsi Rohingya dengan kebijakan Myanmar menjadi subjek penting yang perlu direspon dengan bijak. Namun, pemerintah Myanmar tidak

mengakui etnis Rohingya sebagai warga negara, terutama akibat Undang-Undang Kewarganegaraan 1982 yang mengharuskan pembuktian bahwa leluhur seseorang tinggal di Myanmar sebelum 1823, syarat yang tidak dipenuhi oleh banyak Rohingya, menjadikan mereka tanpa kewarganegaraan (Haque, 2017; Mahmood et al., 2017; Putri et al., 2023). Pada sensus 2014, kategori Rohingya juga dihapus, mempertegas penolakan pengakuan mereka sebagai warga negara. Rohingya menghadapi diskriminasi sistematis dan pelanggaran hak asasi manusia, termasuk pembatasan akses terhadap layanan kesehatan, pendidikan, dan pekerjaan, serta penganiayaan yang sering dianggap sebagai upaya pembersihan etnis dan genosida, dengan Myanmar tengah menghadapi kasus terkait di Pengadilan Internasional (Ahsan Ullah and Chattoraj, 2018; Martuscelli, Ahmed dan Sammonds, 2024). Meskipun UNHCR dan negara-negara seperti Indonesia sebagai negara transit dan negara-negara tujuan pengungsi berusaha memberikan perlindungan, solusi permanen terhadap krisis kewarganegaraan Rohingya belum tercapai, menjadikan mereka salah satu kelompok etnis paling teraniaya di dunia dengan hak-hak yang sangat terbatas.

Oleh karena itu, Indonesia memainkan peran penting dalam mendorong hubungan bilateral yang tenang dan damai dengan Myanmar dalam mengatasi permasalahan Rohingya. Upaya ini telah dilakukan sejak masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, yaitu melakukan pertemuan bilateral dengan pemimpin Myanmar saat itu, Thein Sen pada KTT ASEAN di Phnom Penh, November 2012 (Rosyidin, 2020). Pemerintah Myanmar menyambut baik sikap Indonesia untuk memainkan diplomasi tenang (quiet diplomacy). Langkah ini juga dilakukan oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo. Pemerintah Indonesia memainan secara perlahan norma Responsibility to Protect pada pilar ke-2 yang menekankan kedaulatan yang setara dan peran mitra yang terpercaya. Dengan melakukan diplomasi senyap ini, Indonesia dapat melakukan beberapa upaya diplomasi seperti bantuan kemanusiaan dan dialog antar agama, serta mendorong aktor non-negara berbasis kemanusiaan dan agama untuk memperkuat upaya diplomasi Indonesia terhadap Myanmar (Fitria, 2023). Namun begitu, pendekatan bilateral Indonesia dilakukan karena kerangka regional tidak bekerja optimal mengingat prinsip ASEAN non-intervensi membuat posisi Indonesia menjadi sulit ketika mengedepankan advokasi kemanusiaan terhadap masyarakat Rohingya di Myanmar (Wahyudi and Niko, 2023).

Sikap Indonesia terhadap Myanmar dan negara pihak Konvensi memperlihatkan efek kedua norm subsidiarity, yaitu efek mendukung. Indonesia tidak menolak norma perlindungan pengungsi secara keseluruhan, tetapi merujuk norma global secara selektif untuk memperkuat posisinya. Terhadap Myanmar, Indonesia menempatkan akar masalah pada persekusi di negara asal dan menempuh diplomasi senyap yang sejalan dengan pilar kedua R2P tanpa melanggar prinsip nonintervensi ASEAN (Rosyidin, 2020). Terhadap negara pihak, Indonesia menggunakan bahasa kewajiban hukum internasional untuk menuntut percepatan pemukiman kembali. Pernyataan Retno Marsudi di Global Refugee Forum menunjukkan bahwa Indonesia justru memakai norma rezim pengungsi, yaitu kewajiban negara pihak, untuk menolak dibebani tanggung jawab jangka panjang. Dengan demikian, Indonesia menolak menjadi bagian dari rezim, tetapi tetap menggunakan norma rezim tersebut sebagai argumen. Pola ini sesuai dengan catatan Acharya (2011) bahwa efek menantang dan efek mendukung dapat berlangsung secara bersamaan.

Selain itu, Indonesia menekankan pentingnya komitmen negara-negara anggota Konvensi 1951 untuk segera menyelesaikan komitmen mereka dengan melakukan *resettlement*. "Selain itu, saya juga menekankan kewajiban menerima *resettlement* bagi negara pihak Konvensi Pengungsi. Saya sampaikan proses *resettlement* akhir-akhir ini berjalan dengan sangat lamban. Banyak negara pihak bahkan menutup pintu mereka untuk para pengungsi," ujar Menteri Retno pada forum GRF tersebut. Dalam hal ini, Indonesia mengkritisi kebijakan *resettlement* yang lambat yang dilakukan

negara yang menjadi target utama pengungsi, yaitu Australia. Hal ini tidak dapat dipungkiri mengingat pengungsi Rohingya secara keseluruhan menargetkan Australia sebagai destinasi mereka untuk mendapatkan suaka.

Australia telah meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, yang mewajibkannya secara hukum untuk mematuhi prinsip non-refoulement, yaitu larangan mengembalikan pengungsi ke tempat mereka menghadapi ancaman terhadap nyawa atau kebebasan. Namun, kebijakan Australia sering kali tidak sejalan dengan prinsip ini. Contohnya, Australia telah mendorong pencari suaka kembali ke perairan Indonesia, yang dianggap sebagai pelanggaran internasional. Selain itu, kebijakan seperti "Pacific Solution" dan "PNG Solution" menunjukkan upaya Australia untuk menghindari tanggung jawab langsung dengan merelokasi pengungsi ke negara-negara seperti Papua Nugini dan Kamboja, meskipun negara-negara tersebut mungkin tidak mampu memberikan perlindungan yang memadai (Helmiyana, 2020). Australia juga telah menandatangani perjanjian dengan negara-negara berkembang, seperti Kamboja, untuk merelokasi pengungsi. Namun, kebijakan outsourcing ini sering kali gagal memenuhi standar perlindungan yang ditetapkan dalam Konvensi Pengungsi 1951 (Failla, 2016). Kebijakan ini mencerminkan tren global di mana negara-negara maju berusaha mengalihkan tanggung jawab pengungsi ke negara lain, sering kali mengorbankan hak-hak pengungsi.

Di sisi lain, Australia menghadapi dilema antara menjaga keamanan nasional dan memenuhi kewajiban internasionalnya untuk melindungi pengungsi. Fokus pada keamanan nasional sering kali bertentangan dengan prinsip *non-refoulement* (Billings, 2018; Setyardi, Handayani dan Latifah, 2020). Secara keseluruhan, meskipun Australia terikat secara hukum oleh Konvensi Pengungsi, kebijakan yang diambil lebih mengutamakan kontrol imigrasi daripada komitmen kemanusiaan terhadap pengungsi. Oleh karena itu untuk mendorong agenda untuk menolak masuknya pengungsi, Australia juga menjajaki kerja sama dengan Indonesia. Salah satu kesepakatan yang dibuat kedua negara yaitu “Lombok Treaty”. Lombok Treaty, atau secara resmi dikenal sebagai Perjanjian Kerangka Kerja Sama Keamanan antara Indonesia dan Australia, adalah perjanjian bilateral yang ditandatangani pada tahun 2006 antara Indonesia dan Australia. Perjanjian ini bertujuan untuk memperkuat kerja sama di bidang keamanan, termasuk penanganan isu-isu seperti terorisme, kejahatan lintas batas, dan penanganan pengungsi. Dalam konteks pengungsi, Lombok Treaty menekankan pentingnya kerja sama kedua negara dalam mengatasi masalah imigrasi ilegal dan perdagangan manusia. Perjanjian ini juga mengakui kedaulatan masing-masing negara dalam menangani isu pengungsi, sambil memastikan bahwa tindakan yang diambil sesuai dengan hukum internasional, termasuk prinsip-prinsip perlindungan pengungsi (Fitria, 2023; Hanif, 2023; Anshari, Sya dan Daryanto, 2024). Meskipun tidak secara spesifik mengatur detail teknis penanganan pengungsi, Lombok Treaty menjadi landasan bagi kedua negara untuk berkoordinasi dalam menangani arus pengungsi yang melintasi perbatasan, termasuk upaya pencegahan imigrasi ilegal dan perlindungan hak-hak pengungsi.

Fenomena ini memperlihatkan dengan jelas bagaimana Australia berupaya untuk mendorong kerja sama internasional untuk menghindari beban Konvensi 1951 yang harusnya mereka hadapi. Kerja sama ini menargetkan negara-negara transit pengungsi dan Indonesia menjadi salah satunya. Kepentingan kuat Australia ini membuat resistensi Indonesia menguat terhadap norma pengungsi internasional. Hal ini dikarenakan apabila Indonesia menyepakati Konvensi 1951 dan Protokol 1967, maka daya tawar mereka terhadap kepentingan Australia menjadi melemah. Lebih parahnya, hal ini semakin memperkuat kebijakan anti-imigran Australia. Salah kebijakan tersebut yaitu kebijakan “Turn Back the Boat” pada masa pemerintahan Perdana Menteri Tony Abbott.

Kebijakan ini meningkatkan beban Indonesia walaupun Indonesia hanya diidentifikasi sebagai negara transit bagi para pengungsi (Yosepina Sihombing, 2019).

Kebijakan Australia memperlihatkan pendorong kedua *norm subsidiarity*, yaitu persepsi atas kemunafikan negara besar yang tidak menjalankan prinsip yang telah mereka sepakati (Acharya, 2011). Sebagai negara pihak Konvensi 1951, Australia justru menerapkan penghalauan kapal, pemrosesan di luar wilayah, dan kerja sama yang mengalihkan beban kepada negara transit (Nethery and Loughnan, 2019; Afriansyah, Purnama dan Putra, 2022). Bagi Indonesia, praktik ini memperkuat penilaian bahwa rezim pengungsi internasional tidak menjamin pembagian beban yang adil. Dalam situasi tersebut, status sebagai negara non-pihak menjadi sumber daya tawar Indonesia. Selama tidak terikat pada Konvensi, Indonesia dapat memosisikan diri sebagai negara transit dan menuntut negara pihak memenuhi kewajibannya. Sebaliknya, apabila menjadi pihak, Indonesia akan memikul kewajiban hukum untuk memberikan perlindungan sebagai negara suaka pertama, sehingga dorongan agar pengungsi tetap berada di Indonesia justru memperoleh dasar hukum. Kneebone (2017) menunjukkan bahwa hubungan kedua negara dalam isu pencari suaka tidak sepenuhnya hegemonik dan terus bergeser sejak 2001, sementara Missbach dan Palmer (2020) mencatat bahwa setelah ketegangan tahun 2013 Indonesia tidak lagi menjadi mitra yang patuh dalam menahan pencari suaka bagi kepentingan Australia. Temuan ini mendukung pembacaan bahwa penolakan terhadap Konvensi merupakan cara Indonesia menjaga otonomi dalam hubungan yang asimetris.

Di sisi lain menurut Acharya (2011), negara-negara dunia ketiga akan menantang norma global karena norma tersebut didominasi oleh kepentingan negara besar dan acap kali tidak mencerminkan kepentingan negara-negara yang lebih lemah. Bagi Pemerintah Indonesia, pengungsi merupakan masalah. Narasi yang dibangun mendorong identifikasi pengungsi sebagai bagian yang tak terpisahkan dari masalah-masalah keamanan seperti stabilitas keamanan dometik, tindak pidana perdagangan orang (*people smuggling*), dan masalah-masalah kompleks lainnya. Narasi Indonesia yang membawa narasi kemanusiaan tidak mencerminkan kepentingan idealis. Akan tetapi, keputusan Indonesia menjadi negara transit adalah realitas politik internasional yang harus diterima karena opsi yang dimiliki sangat terbatas. Indonesia tidak semudah itu bisa menekan negara-negara anggota Konvensi 1951 karena berkaitan dengan kepentingan nasional negara-negara tersebut. Di satu sisi, sangat sulit untuk melakukan repatriasi bagi pengungsi Rohingya karena pemerintah Myanmar tidak menganggap etnis tersebut sebagai warga negara mereka. Sedangkan pilihan terakhir, yaitu integrasi lokal tidak akan dilakukan pemerintah karena akan bertentangan dengan keputusan untuk tidak menandatangani Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

Secara keseluruhan, resistensi Indonesia terhadap norma pengungsi internasional mengikuti logika *norm subsidiarity*. Dari sisi pendorong, Indonesia memandang Konvensi 1951 sebagai rezim yang tidak mempertimbangkan kapasitas dan kondisi negara transit, sementara negara pihak yang seharusnya menopang rezim tersebut justru mengalihkan bebannya. Kedua pendorong ini diperkuat oleh pembingkaian pengungsi sebagai persoalan keamanan internal, kondisi yang menurut Acharya (2011) membuat negara lemah lebih terdorong membentuk norma subsider. Dari sisi bentuk, Indonesia menantang rezim melalui penolakan aksesi, penolakan integrasi lokal, dan pembentukan regulasi domestik, sekaligus mendukung norma global secara selektif melalui retorika kemanusiaan dan tuntutan atas kewajiban negara pihak. Karena itu, narasi kemanusiaan Indonesia tidak perlu dibaca sebagai kontradiksi atau sekadar retorika. Narasi tersebut merupakan bagian dari strategi yang sama, yaitu mempertahankan otonomi dalam menentukan cara menangani pengungsi tanpa terikat pada kewajiban jangka panjang rezim internasional.

KESIMPULAN

Artikel ini menunjukkan bahwa sikap Indonesia yang menerima pengungsi Rohingya tetapi menolak menjadi pihak dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 merupakan bentuk resistensi terhadap norma pengungsi internasional yang mengikuti logika norm subsidiarity. Resistensi ini didorong oleh dua faktor. Pada tingkat domestik, pembingkaian pengungsi sebagai ancaman terhadap stabilitas sosial, ekonomi, dan keamanan, termasuk pengaitannya dengan tindak pidana perdagangan orang, membuat pemerintah menutup opsi integrasi lokal. Pada tingkat eksternal, praktik negara pihak seperti Australia yang mengalihkan beban pengungsi kepada negara transit memperkuat penilaian Indonesia bahwa rezim pengungsi internasional tidak menjamin pembagian beban yang adil. Resistensi tersebut diwujudkan melalui dua efek yang berlangsung bersamaan. Indonesia menantang rezim dengan mempertahankan pengaturan pengungsi pada tingkat regulasi presiden, seperti Keppres Nomor 38 Tahun 1979 dan Perpres Nomor 125 Tahun 2016, serta hanya membuka jalan bagi repatriasi dan pemukiman kembali. Pada saat yang sama, Indonesia mendukung norma global secara selektif melalui retorika kemanusiaan dan tuntutan agar negara pihak memenuhi kewajiban pemukiman kembali. Temuan ini menunjukkan bahwa narasi kemanusiaan Indonesia bukan kontradiksi, melainkan bagian dari upaya menjaga otonomi dalam menangani pengungsi. Namun, strategi ini menempatkan pengungsi Rohingya dalam ketidakpastian jangka panjang karena repatriasi dan pemukiman kembali sulit terwujud. Penelitian selanjutnya dapat membandingkan kasus Indonesia dengan negara transit lain di Asia Tenggara untuk menguji apakah pola subsidiaritas serupa juga terjadi.

DAFTAR PUSTAKA

Acharya, A. (2004) “How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism,” International Organization, 58(2), pp. 239–275. Available at: https://doi.org/10.1017/S0020818304582024.

Acharya, A. (2011) “Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World,” International Studies Quarterly, 55(1), pp. 95–123. Available at: https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00637.x.

Adwani, A., Rosmawati, R. and Aiyub Kadir, M.Y. (2021) “the Responsibility in Protecting the Rohingya Refugees in Aceh Province, Indonesia: an International Refugees Law Perspective,” IIUM Law Journal, 29((S2)), pp. 1–21. Available at: https://doi.org/10.31436/iiumlj.v29i(s2).677.

Afriansyah, A., Purnama, H.R. and Putra, A.K. (2022) “Asylum Seekers and Refugee Management: (Im)Balance Burden Sharing Case between Indonesia and Australia,” Sriwijaya Law Review, pp. 70–100. Available at: https://doi.org/10.28946/slrev.Vol6.Iss1.1145.pp70-100.

Ahsan Ullah, A.K.M. and Chattoraj, D. (2018) “Roots of discrimination against Rohingya minorities: Society, ethnicity and international relations,” Intellectual Discourse, 26(2), pp. 541–565.

Anshari, A.N., Sya, M. and Daryanto, E. (2024) “Rohingya Refugees in Indonesia: Risk Evaluaton to Natonal Security and Resilience,” Asian Journal of Engineering, Social and Health, 3(4), pp. 775–784.

Arifin, R., Hanita, M. and Runturambi, A.J.S. (2023) Future Indonesia’s Migration Landscape and Border Control Policy. Atlantis Press SARL. Available at: https://doi.org/10.2991/978-2-38476-090-9_51.

BBC Indonesia (2023) Siapa yang menyebarkan narasi kebencian dan hoaks soal Rohingya di media sosial serta apa motifnya?, BBC Indonesia.

Betts, A. and Loescher, G. (2011) Refugees in International Relations. Oxford: Oxford University Press.

Billings, P. (2018) "Refugee Protection and State Security in Australia: Piecing Together Protective Regimes," SSRN Electronic Journal, 24(October 1967). Available at: https://doi.org/10.2139/ssrn.3294829.

Bjorkdahl, A. (2002) "Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections," Cambridge Review of International Affairs, 15(1), pp. 9–23. Available at: https://doi.org/10.1080/09557570220126216.

Bowen, G.A. (2009) "Document analysis as a qualitative research method," Qualitative Research Journal, 9(2), pp. 27–40. Available at: https://doi.org/10.3316/QRJ0902027.

DW Indonesia (2023) Menlu RI Bicara Cara agar Rohingya Kembali ke Myanmar, DW. Available at: https://www.dw.com/id/menlu-ri-bicara-cara-agar-rohingya-kembali-ke-myanmar/a-67717276 (Accessed: February 19, 2026).

Failla, M. (2016) Outsourcing Obligations to Developing Nations: Australia's Refugee Resettlement Agreement with Cambodia, Monash University Law Review. Available at: https://go-gale-com.ezproxy.lib.ucalgary.ca/ps/i.do?p=AONE&u=ucalgary&id=GALE%7CA493637988&v=2.1&it=r.

Finnemore, M. and Sikkink, K. (1998) "International Norm Dynamics and Political Change," International Organization, 52(4), pp. 887–917. Available at: https://doi.org/10.1162/002081898550789.

Fitria, N. (2023) "INDONESIA' S QUIET DIPLOMACY TOWARDS ROHINGYA: AN EFFECTIVE WAY IN RESOLVING," 02(12), pp. 3011–3020. Available at: https://doi.org/10.59141/jrssem.v2i12.489.

Hanif, M. (2023) "The Impact of Indonesia's Refugee Policy 2016-2023: The Rohingya Refugees," (November). Available at: https://flex.flinders.edu.au/file/5fc94cac-8af7-4a38-b7c8-db50052dd648/1/HanifThesis2023.pdf.

Haque, M.M. (2017) "Rohingya ethnic muslim minority and the 1982 citizenship law in Burma," Journal of Muslim Minority Affairs, 37(4), pp. 454–469. Available at: https://doi.org/10.1080/13602004.2017.1399600.

Hasudungan Sianturi, M. and Viartasiwi, N. (2021) "Advocating the Temporary Rights to Work for Refugees and Asylum Seekers in Transit in Indonesia," Indonesia Law Review, 11(3), pp. 249–266. Available at: https://doi.org/10.15742/ilrev.v11n3.2.

Havenon, M. De (2022) "You Are How You Argue: Norm Contestation & the Responsibility to Protect at the UN General," (July), pp. 1–62.

Helmiyana, N. (2020) "Analisis Kebijakan Kevin Rudd terkait Pencari Suaka di Australia dalam PNG Solutions," Politeia: Jurnal Ilmu Politik, 12(2), pp. 114–125. Available at: https://doi.org/10.32734/politeia.v12i2.3918.

Hendri, Z. and Dandi, R. (2022) "Tinjauan Historis Pengungsian Vietnam di Pulau Galang 1979-1996," Takuana: Jurnal Pendidikan, Sains, dan Humaniora, 1(1), pp. 59–70. Available at: https://doi.org/10.56113/takuana.v1i1.24.

Hukumonline (2017) Melalui Perpres, Pemerintah Tuangkan Penanganan Pengungsi Luar Negeri, Hukum Online. Available at: https://www.hukumonline.com/berita/a/melalui-perpres--pemerintah-tuangkan-penanganan-pengungsi-luar-negeri-lt587c5bda57122/ (Accessed: September 24, 2026).

Kadarudin, K. (2018) "Portraits in Indonesia: International Refugees Face Uncertain Future (a Study of International Refugee Law)," Veritas et Justitia, 4(1), pp. 1–29. Available at: https://doi.org/10.25123/vej.2920.

Kneebone, S. (2017) "Australia as a Powerbroker on Refugee Protection in Southeast Asia: The Relationship with Indonesia," Refuge: Canada's Journal on Refugees, 33(1), pp. 29–41. Available at: https://doi.org/10.25071/1920-7336.40446.

Kompas (2024) Bagi Pengungsi Rohingya, Pemerintah Siapkan Penampungan Sementara di Aceh, Kompas.id. Available at: https://www.kompas.id/artikel/69-pengungsi-rohingya-diselamatkan-dari-kapal-tenggelam-di-aceh-barat (Accessed: February 19, 2026).

Lutfiarifulloh and Rahmawati, A. (2026) "Securitizing Rohingya refugees: Domestic opinion, media narratives, and Indonesia's foreign policy (2015–2023)," Jurnal Inovasi Ilmu Sosial dan Politik (JISoP), 8(1), pp. 28–40. Available at: https://doi.org/10.33474/jisop.v8i1.23892.

Mahmood, S.S. et al. (2017) "The Rohingya people of Myanmar: health, human rights, and identity," The Lancet, 389(10081), pp. 1841–1850. Available at: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)00646-2.

Martuscelli, P.N., Ahmed, B. and Sammonds, P. (2024) "Defying Genocide in Myanmar: Everyday Resistance Narratives of Rohingyas," Journal of Genocide Research, 26(1), pp. 25–47. Available at: https://doi.org/10.1080/14623528.2022.2078074.

McConnachie, K. (2014) Governing refugees: Justice, order and legal pluralism, Governing Refugees: Justice, Order and Legal Pluralism. Available at: https://doi.org/10.4324/9780203426777.

Missbach, A. (2013) "Waiting on the islands of 'Stuckedness'. Managing asylum seekers in island detention camps in Indonesia from the late 1970s to the early 2000s.," ASEAS - Austrian Journal of South-East Asian Studies, 6(2), pp. 281–306. Available at: https://www.tde-journal.org/index.php/aseas/article/view/2583.

Missbach, A. (2017) "Accommodating asylum seekers and refugees in Indonesia: From immigration detention to containment in 'alternatives to detention,'" Refuge, 33(2), pp. 32–44. Available at: https://doi.org/10.7202/1043061ar.

Missbach, A. and Palmer, W. (2020) "People smuggling by a different name: Australia's 'turnbacks' of asylum seekers to Indonesia," Australian Journal of International Affairs, 74(2), pp. 185–206. Available at: https://doi.org/10.1080/10357718.2020.1721429.

Nethery, A. and Loughnan, C. (2019) "Regional responses to refugees: Insights from Asia," Asian and Pacific Migration Journal, 28(2), pp. 123–131. Available at: https://doi.org/10.1177/0117196819849973.

Polkam.go.id (2023) Deputi Bidkoor Kamtibmas: Perpres Pengungsi Dari Luar Negeri Belum Akomodir Sejumlah Masalah, Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan .

Putri, E.A. et al. (2023) "Legal Protection of Rohingya Citizens Related to The Conflict in Myanmar," Jambura Law Review, 5(1), pp. 60–75. Available at: https://doi.org/10.33756/jlr.v5i1.16722.

Rahman, R.R.A. and Iswara, R. (2024) "REFUGEES HANDLING IN INDONESIA: BETWEEN SOVEREIGNTY AND HUMANITY," Indonesia Law Journal, 17(1), pp. 100–114.

Ramadani, R.Y. and Tjitrawati, A.T. (2023) "The Rights to Health for All: Is Indonesia Fully Committed to Protected Refugees and Asylum Seekers?" Jurnal Hubungan Luar Negeri, 8(2), pp. 1–2. Available at: https://jurnal.kemlu.go.id/jurnal-

hublu/article/view/11%0Ahttps://jurnal.kemlu.go.id/jurnal-hublu/article/download/11/16.

Risse, T., Ropp, S.C. and Sikkink, K. (1999) "The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change," Foreign Affairs, 78(6), p. 143. Available at: https://doi.org/10.2307/20049553.

Rosyidin, M. (2020) "Reconciling State's Sovereignty with Global Norms: Indonesia's Quiet Diplomacy in Myanmar and the Feasibility of the Implementation of Responsibility to Protect (R2P) in Southeast Asia," Global Responsibility to Protect, 12(1), pp. 11–36. Available at: https://doi.org/10.1163/1875984X-01201003.

Rosyidin, M. and Pattipeilohy, S.C.H. (2020) "Regionalism under challenge: Ideas and Joko Widodo's foreign policy towards ASEAN, 2014-2019," Journal of ASEAN Studies, 8(2), pp. 147–172. Available at: https://doi.org/10.21512/jas.v8i2.6596.

Schmidt, V.A. (2008) "Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse," Annual Review of Political Science, 11(June 2008), pp. 303–326. Available at: https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342.

Setyardi, H.U., Handayani, I.G.A.K.R. and Latifah, E. (2020) "State Sovereignty Versus Non-Refoulement Principle in Providing Refugees with Protection (Case Study: The Australian Government's Policy Over Refugees)," 140(Icleh), pp. 687–692. Available at: https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200513.130.

Sjamsoe, M. (2022) "Solidarity and 'social jealousy': emotions and affect in Indonesian host society's situated encounters with refugees," Third World Quarterly, 43(3), pp. 543–560. Available at: https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1969228.

Smith, C.Q. and Williams, S.G. (2021) "Why Indonesia adopted 'quiet diplomacy' over R2P in the Rohingya crisis: The roles of islamic humanitarianism, civil-military relations, and ASEAN," Global Responsibility to Protect, 13(2–3), pp. 158–185. Available at: https://doi.org/10.1163/1875-984X-13020004.

Susetyo, H. and Chambers, P. (2020) "Asian Affairs: An American Review Repatriation for Rohingya asylum seekers in Indonesia: a durable but almost impossible solution Repatriation for Rohingya asylum seekers in Indonesia: a durable but almost," Asian Affairs: An American Review, 0(0), pp. 1–22. Available at: https://doi.org/10.1080/00927678.2020.1833414.

Taha, I.A., Rofii, M.S. and Riyanta, S. (2024) "Rohingya Refugees: A Study of Indonesian Government Policies," Asian Journal of Engineering, Social and Health, 3(4), pp. 813–821. Available at: https://doi.org/10.46799/ajesh.v3i4.298.

Tan, N.F. (2016) "The status of asylum seekers and refugees in Indonesia," International Journal of Refugee Law, 28(3), pp. 365–383. Available at: https://doi.org/10.1093/ijrl/eew045.

Tisna, A.B. (2024) "REFUGEE CRISIS': RE-THINKING THE INDONESIA' S PERSPECTIVE," 17(1), pp. 72–86.

UNHCR (2022) Global Trends Report 2022, UNHCR. Available at: https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022 (Accessed: February 19, 2026).

UNHCR Indonesia (2023) UNHCR disturbed over mob attack and forced eviction of refugees in Aceh, Indonesia, UNHCR Indonesia. Available at: https://www.unhcr.org/id/en/news/press-releases/unhcr-disturbed-over-mob-attack-and-forced-eviction-refugees-aceh-indonesia (Accessed: February 19, 2026).

Wahyudi, H. and Niko, N. (2023) "Menggagas Diplomasi Demokrasi Muslim: Upaya Indonesia dalam Menghadapi Pelanggaran HAM di Myanmar," Politea: Jurnal Pemikiran Politik

Islam, 6(1), pp. 107–135.

Wiener, A. (2014) A Theory of Contestation. Hamburg: Springer.

Yin, R.K. (2018) Case Study Research and Applications: Design & Methods. Sixth. Singapore: SAGE Publishing.

Yosepina Sihombing, H. (2019) "Kebijakan Indonesia dalam Perlindungan Pencari Suaka dan Pengungsi Pasca Kebijakan Turn Back the Boat Pemerintahan Tony Abbott," Journal of International Relations, 5, pp. 599–608. Available at: http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/jihiWebsite:http://www.fisip.undip.ac.id.

Yunazwardi, M.I. (2024) "Sosialisasi Transnasional (Transnational Socialization): Pemahaman Dasar Mengenai Kajian Norma," in A.W. Soetjipto (ed.) Memaknai Transnasionalisme Agen, Struktural, dan Proses dalam Politik Global Agen, Struktural, dan Proses dalam Politik Global. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, pp. 87–121.

Copyright holder:
Muhammad Iqbal Yunazwardi (2026)
First publication right:
Andalas Journal of International Studies
This article is licensed under:

