

Celah Hukum dalam Penanganan Pemegang Kartu UNHCR di Indonesia: Problematika Status Hukum Pembatasan Hak

Dewan Musyawarah Taruna^{1*}

¹ Jurusan Keimigrasian Politeknik Imigrasi dan Pemasarakatan Tangerang Indonesia

*Corresponding Email: imamzhafran111@gmail.com

Abstrak: Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi beserta Protokol 1967, sementara keberadaan pencari suaka dan pengungsi di wilayah Indonesia tetap menimbulkan persoalan mengenai status, dokumentasi, pengawasan keimigrasian, dan pemenuhan hak. Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 telah membentuk kerangka penanganan pengungsi dan mengakui status pencari suaka atau pengungsi yang diperoleh melalui Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui UNHCR, tetapi belum membentuk status tinggal nasional yang komprehensif bagi pemegang kartu UNHCR. Penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi dan celah normatif status hukum pemegang kartu UNHCR serta implikasinya terhadap pemenuhan dan pembatasan hak dasar. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan hukum dianalisis secara kualitatif-preskriptif melalui interpretasi sistematis dan harmonisasi antarnorma. Hasil kajian menunjukkan bahwa persoalan utama bukan kekosongan hukum secara absolut, melainkan fragmentasi antara rezim perlindungan pengungsi, hukum keimigrasian, dan hukum hak asasi manusia. Kartu UNHCR berfungsi sebagai dokumen perlindungan internasional, sedangkan Perpres 125 Tahun 2016 juga mengenal kartu identitas khusus yang diterbitkan Rumah Detensi Imigrasi; kedua dokumen tersebut tidak identik dengan izin tinggal dalam Undang-Undang Keimigrasian. Fragmentasi tersebut berimplikasi pada ketidakpastian akses pekerjaan, pendidikan, kesehatan, kebebasan bergerak, dan mekanisme perlindungan hukum. Rekonstruksi pengaturan perlu diarahkan pada penegasan akibat hukum dokumentasi UNHCR, pembentukan status administratif sementara, standardisasi hak minimum, serta harmonisasi kewenangan antarlembaga.

Kata kunci: Pencari Suaka; Pengungsi; Kartu UNHCR; Status Hukum; Hak Asasi Manusia.

Abstract: Indonesia has not ratified the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees or its 1967 Protocol, while the presence of asylum seekers and refugees continues to raise legal questions concerning status, documentation, immigration supervision, and access to fundamental rights. Presidential Regulation Number 125 of 2016 establishes a framework for handling refugees and recognises asylum-seeker or refugee status obtained through the United Nations via UNHCR, yet it does not create a comprehensive domestic residence status for holders of UNHCR cards. This study analyses the legal construction and normative gaps surrounding the status of UNHCR card holders and the implications for the fulfilment and restriction of basic rights. It employs normative legal research using statutory and conceptual approaches. Legal materials are examined through qualitative-prescriptive analysis, systematic interpretation, and normative harmonisation. The study finds that the central problem is not an absolute legal vacuum, but regulatory fragmentation between refugee protection, immigration law, and human rights law. UNHCR cards function as international protection documents, while Presidential Regulation Number 125 of 2016 also provides for a special identity card issued by Immigration Detention Houses; neither document is equivalent to a residence permit under Indonesian immigration law. This fragmentation creates uncertainty regarding access to work, education, health care, freedom of movement, and legal protection. Regulatory reconstruction should clarify the legal effects of UNHCR documentation, establish a temporary administrative status, define minimum rights, and harmonise institutional authority.

Keywords: Asylum Seekers; Refugees; UNHCR Card; Legal Status; Human Rights.

PENDAHULUAN

Pengungsian internasional menempatkan negara pada pertemuan antara kedaulatan teritorial, pengawasan orang asing, dan kewajiban perlindungan manusia yang menghadapi risiko serius di negara asal. Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi membangun kerangka yang tidak hanya menentukan definisi pengungsi, tetapi juga menghubungkan status tersebut dengan hak sipil, sosial, ekonomi, dokumentasi, dan perlindungan terhadap pemulangan. Literatur mutakhir menunjukkan bahwa status pengungsi merupakan status hukum yang membawa konsekuensi lebih luas daripada sekadar izin memasuki wilayah negara karena status tersebut menentukan relasi antara individu, otoritas negara, serta mekanisme perlindungan internasional (Yeo, 2022); (Zimmermann et al., 2024). Posisi tersebut menjadikan kepastian

status sebagai prasyarat utama untuk menentukan hak apa yang dapat dinikmati, kewajiban apa yang harus dipenuhi, dan pembatasan apa yang dapat dibenarkan.

Indonesia memiliki posisi yang berbeda dari negara pihak Konvensi 1951 karena sampai saat ini belum meratifikasi Konvensi tersebut maupun Protokol 1967. Status nonpihak tidak berarti Indonesia sama sekali tidak memiliki dasar hukum untuk menangani pengungsi. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri telah mengatur pemberian suaka dan kebijakan mengenai pengungsi dari luar negeri melalui Pasal 25 sampai Pasal 27. Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri kemudian membentuk mekanisme yang mencakup penemuan, penampungan, pengamanan, dan pengawasan keimigrasian. Kajian perbandingan menunjukkan bahwa Perpres tersebut memberikan dasar operasional yang lebih jelas dibandingkan kondisi sebelumnya, meskipun masih menyisakan persoalan mengenai sinkronisasi dengan hukum keimigrasian dan solusi jangka panjang bagi pengungsi (Muhtar et al., 2023).

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 juga menunjukkan bahwa konstruksi hukum Indonesia tidak tepat disebut sebagai kekosongan hukum total. Pasal 1 Perpres tersebut mendefinisikan pengungsi dari luar negeri sebagai orang asing yang berada di Indonesia karena ketakutan beralasan akan persekusi dan/atau telah mendapatkan status pencari suaka atau status pengungsi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui UNHCR. Rumusan itu memberi pengakuan normatif terhadap proses perlindungan internasional yang dilaksanakan UNHCR, tetapi pengakuan tersebut tidak identik dengan pembentukan status izin tinggal menurut Undang-Undang Keimigrasian. Kajian kebijakan terbaru juga menilai Perpres 125 Tahun 2016 penting sebagai pedoman operasional, tetapi belum memberikan status hukum formal yang komprehensif kepada pengungsi (Zainuddin & Koto, 2025).

Istilah "pemegang kartu UNHCR" dalam artikel ini digunakan secara fungsional untuk menunjuk pencari suaka atau pengungsi yang memiliki dokumen identitas atau registrasi yang diterbitkan UNHCR. Istilah tersebut perlu dibedakan dari "kartu identitas khusus" yang diterbitkan oleh kepala Rumah Detensi Imigrasi berdasarkan Pasal 35 Perpres 125 Tahun 2016. Kartu identitas khusus tersebut berlaku satu tahun dan dapat diperpanjang, sedangkan pemegangnya tetap berada dalam pengawasan keimigrasian serta berkewajiban melapor secara periodik. Struktur dokumentasi ini memperlihatkan adanya dua lapisan administratif: dokumen UNHCR yang menandai hubungan seseorang dengan mekanisme perlindungan internasional dan dokumen pengawasan nasional yang diterbitkan otoritas imigrasi. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tetap mengenal izin tinggal diplomatik, dinas, kunjungan, terbatas, dan tetap, tanpa membentuk kategori izin tinggal pengungsi.

Ketidakselarasan antara pengakuan perlindungan dan status tinggal menghasilkan persoalan praktis terhadap hak dasar. Hak bekerja menjadi salah satu titik paling nyata karena pengungsi yang melakukan kegiatan berpenghasilan dapat berhadapan dengan pembatasan keimigrasian. Penelitian di Makassar memperlihatkan bagaimana aktivitas kerja pengungsi menjadi objek pengawasan dan penertiban (Soewondo & Kadarudin, 2022). Kajian lain menilai keterbatasan akses pekerjaan dan pendidikan memperpanjang ketergantungan pengungsi selama menunggu penempatan ke negara ketiga (Anggraini, 2022). Usulan akses kerja sementara kemudian muncul sebagai pilihan kebijakan yang dinilai mampu menjaga martabat pengungsi tanpa menghilangkan kendali negara (Erdiyasa, 2023).

Hak pendidikan, kesehatan, dan kebebasan bergerak juga menghadirkan persoalan yang berbeda tetapi bersumber dari akar normatif yang sama. Anak pengungsi memperoleh perlindungan melalui rezim hak anak yang telah diterima Indonesia, sedangkan kebijakan nasional belum selalu menyediakan mekanisme administrasi pendidikan yang setara untuk

seluruh kebutuhan anak pengungsi (Hasya, 2023); (Nethania, 2023). Perlindungan kesehatan menghadapi tantangan identitas administratif, pembiayaan, dan koordinasi layanan, terutama bagi perempuan, anak, penyandang disabilitas, atau korban kekerasan. Kajian yang berfokus pada Aceh menunjukkan pentingnya kebijakan berbasis HAM yang sensitif terhadap perempuan dan pendidikan anak pengungsi (Munawir et al., 2025). Kebebasan bergerak pada sisi lain tetap bersinggungan dengan fungsi pengamanan dan pengawasan keimigrasian, termasuk kewajiban berada di tempat penampungan dan pelaporan berkala.

Perkembangan terbaru memperlihatkan bahwa persoalan pengungsi juga berhubungan dengan penerimaan masyarakat dan kapasitas pemerintah daerah. Ketegangan sosial dalam penanganan pengungsi Rohingya di Aceh menunjukkan bahwa kebijakan perlindungan tidak dapat dilepaskan dari kepentingan masyarakat lokal, ketertiban umum, serta kejelasan pembagian tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah (Havez et al., 2024). Prinsip non-refoulement tetap menjadi parameter penting dalam menilai tindakan negara terhadap orang yang menghadapi risiko serius apabila dipulangkan. Kajian terbaru mengenai Rohingya di Aceh menempatkan praktik lokal dan prinsip non-refoulement dalam konteks tanggung jawab Indonesia sebagai negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951 (Mahfud et al., 2026).

Penelitian terdahulu telah membahas penanganan pengungsi melalui Perpres 125 Tahun 2016, hak bekerja, pendidikan anak, kesejahteraan, penerimaan Rohingya, dan prinsip non-refoulement. Kajian mengenai reformasi hak sosial pengungsi bahkan telah memperlihatkan kebutuhan pembaruan kebijakan kerja dan pendidikan secara lebih terstruktur (Kusumo et al., 2025). Celah penelitian masih terlihat pada hubungan antara kartu UNHCR sebagai dokumen perlindungan, kartu identitas khusus dalam Perpres 125 Tahun 2016, status izin tinggal dalam hukum keimigrasian, dan konsekuensi ketidakselarasan tersebut terhadap berbagai hak dasar dalam satu konstruksi analitis. Kebaruan artikel ini terletak pada penempatan akibat hukum dokumentasi UNHCR sebagai missing link antara pengakuan perlindungan internasional dan status administratif nasional.

Rumusan masalah penelitian terdiri atas dua pertanyaan. Pertanyaan pertama menilai bagaimana konstruksi dan celah normatif status hukum pemegang kartu UNHCR dalam sistem hukum Indonesia. Pertanyaan kedua menilai bagaimana ketidakpastian status tersebut berimplikasi terhadap pemenuhan dan pembatasan hak dasar serta bagaimana rekonstruksi pengaturannya. Tujuan penelitian diarahkan untuk mengidentifikasi bentuk fragmentasi normatif, menganalisis implikasinya terhadap pekerjaan, pendidikan, kesehatan, kebebasan bergerak, dan perlindungan hukum, serta merumuskan model pengaturan yang mampu mempertemukan kepentingan pengawasan keimigrasian dengan kewajiban penghormatan terhadap hak asasi manusia.

LANDASAN TEORI

Status hukum pengungsi merupakan konsep awal yang menentukan keseluruhan analisis. Hukum pengungsi membedakan pencari suaka yang klaim perlindungannya masih dalam proses dari pengungsi yang telah memenuhi kriteria perlindungan. Perbedaan tersebut tidak hanya bersifat terminologis karena masing-masing posisi dapat membawa konsekuensi berbeda terhadap dokumen, prosedur, akses layanan, dan solusi akhir. Kerangka Konvensi 1951 tetap menjadi rujukan konseptual penting meskipun Indonesia bukan negara pihak, terutama karena konvensi tersebut menghubungkan definisi pengungsi dengan status yuridis, pekerjaan, kesejahteraan, kebebasan bergerak, dokumen identitas, serta tindakan administratif (Yeo, 2022); (Zimmermann et al., 2024).

Konsep celah hukum dalam penelitian ini tidak digunakan untuk menyatakan bahwa tidak terdapat norma sama sekali. Celah hukum dipahami sebagai ketidaklengkapan atau

ketidakselarasan norma yang menyebabkan suatu status telah dikenali oleh satu rezim hukum, tetapi konsekuensi hukumnya belum diatur secara utuh oleh rezim lain yang berkaitan. Pendekatan tersebut relevan karena Perpres 125 Tahun 2016 telah mengenali pengungsi serta status yang diperoleh melalui UNHCR, sedangkan Undang-Undang Keimigrasian tidak membentuk izin tinggal khusus pengungsi. Celah normatif karenanya dapat berupa ketidakjelasan akibat hukum dokumen, ketidakpastian hak dan kewajiban, konflik kewenangan, atau ketiadaan prosedur yang memadai untuk menjembatani dua sistem.

Kerangka hak asasi manusia digunakan untuk menilai apakah pembatasan yang lahir dari ketidakpastian status masih dapat dibenarkan secara hukum. Hak asasi tidak selalu identik dengan hak kewarganegaraan, tetapi banyak instrumen HAM menempatkan manusia sebagai subjek utama tanpa menjadikan kewarganegaraan sebagai satu-satunya dasar perlindungan. Kewajiban negara dalam hukum HAM mencakup penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan, sedangkan pelaksanaan sebagian hak dapat tunduk pada pembatasan yang harus memiliki dasar hukum, tujuan yang sah, kebutuhan, dan proporsionalitas (Bantekas & Oette, 2024). Kerangka tersebut memungkinkan analisis yang lebih seimbang karena tidak setiap pembatasan terhadap orang asing otomatis merupakan pelanggaran, sementara ketiadaan status juga tidak dapat dijadikan dasar untuk meniadakan perlindungan dasar.

Akses terhadap keadilan berfungsi sebagai hak penghubung yang menentukan kemampuan pencari suaka dan pengungsi mempertahankan hak lain. Status administratif yang tidak jelas dapat menimbulkan hambatan ketika seseorang hendak memperoleh bantuan hukum, menggugat tindakan administratif, atau meminta perlindungan atas hak sipil dan sosial. Kajian terhadap Pasal 16 Konvensi 1951 menunjukkan bahwa akses efektif terhadap pengadilan merupakan gateway right karena penolakan akses tersebut dapat menghalangi pembelaan terhadap hak domestik lainnya (Dunlop, 2024). Relevansi konsep ini bagi Indonesia terletak pada kebutuhan mekanisme keberatan dan pemulihan yang dapat digunakan oleh orang asing dalam perlindungan internasional ketika tindakan pemerintah berdampak langsung terhadap kebebasan atau akses layanan.

Perspektif perlindungan berbasis konteks lokal melengkapi kerangka status dan HAM. Penanganan pengungsi tidak hanya berlangsung pada level norma pusat, tetapi juga melalui pemerintah daerah, fasilitas kesehatan, sekolah, komunitas penerima, dan lembaga kemanusiaan. Kebutuhan perempuan dan anak menunjukkan bahwa aturan yang tampak netral dapat menghasilkan dampak berbeda bagi kelompok rentan apabila tidak disertai mekanisme implementasi yang tepat (Munawir et al., 2025). Kerangka ini digunakan untuk menilai apakah rekonstruksi pengaturan mampu menghasilkan kepastian hukum yang dapat diterapkan secara operasional di wilayah penampungan, bukan hanya kepastian normatif pada tingkat pusat.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif. Penelitian hukum normatif menempatkan norma, asas, doktrin, dan peraturan perundang-undangan sebagai objek utama untuk menjawab persoalan hukum, sehingga berbeda dengan penelitian hukum empiris yang berorientasi pada perilaku atau bekerjanya hukum dalam masyarakat (Soekanto & Mamudji, 2022); (Efendi & Rijadi, 2022). Objek kajian penelitian ini terletak pada norma yang menentukan kedudukan pencari suaka dan pengungsi, hubungan antara dokumentasi UNHCR dengan status administratif nasional, serta konsekuensi normatifnya terhadap pemenuhan dan pembatasan hak dasar. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai pendekatan yang relevan dalam penelitian hukum normatif (Efendi & Rijadi, 2022); (Kristiawanto, 2022). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk

menelaah UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024, Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, serta instrumen internasional yang relevan. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep pengungsi, pencari suaka, *refugee status determination*, status hukum, celah normatif, *non-refoulement*, hak asasi manusia, serta pembatasan hak.

Bahan hukum penelitian terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan nasional dan instrumen hukum internasional yang berkaitan dengan pengungsi, keimigrasian, dan hak asasi manusia, sedangkan bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan literatur hukum yang relevan (Soekanto & Mamudji, 2022); (Kristiawanto, 2022). Bahan hukum sekunder dipilih secara terarah berdasarkan relevansi dengan fokus penelitian, keterbaruan, serta keteraksesan untuk menjaga kemutakhiran diskursus mengenai perlindungan pengungsi, hak sosial, penanganan Rohingya, akses terhadap keadilan, dan perkembangan hukum hak asasi manusia. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelusuri dan menginventarisasi peraturan perundang-undangan, instrumen internasional, buku, serta artikel ilmiah yang memiliki keterkaitan langsung dengan permasalahan penelitian.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif-preskriptif. Pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami dan menginterpretasikan substansi bahan hukum secara mendalam tanpa menggunakan pengukuran statistik (Sugiyono, 2022), sedangkan karakter preskriptif digunakan untuk membangun argumentasi mengenai hukum yang seharusnya diterapkan terhadap persoalan yang ditemukan (Rifa'i et al., 2023). Interpretasi gramatikal digunakan untuk memahami makna istilah pengungsi, pencari suaka, izin tinggal, dan dokumen UNHCR; interpretasi sistematis digunakan untuk menilai hubungan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 dengan UU Hubungan Luar Negeri, UU Keimigrasian, dan instrumen HAM; sedangkan interpretasi teleologis digunakan untuk menilai tujuan pengawasan keimigrasian dan perlindungan kemanusiaan. Hasil interpretasi selanjutnya dianalisis melalui harmonisasi vertikal dan horizontal untuk mengidentifikasi ketidaklengkapan, ketidaksinkronan, serta celah normatif sebagai dasar perumusan rekonstruksi pengaturan status dan perlindungan hak pemegang dokumen UNHCR di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi dan Celah Normatif Status Hukum Pemegang Kartu UNHCR di Indonesia

Konstruksi status pemegang kartu UNHCR tidak dapat dibaca hanya melalui hukum keimigrasian atau hanya melalui hukum pengungsi internasional. Perpres 125 Tahun 2016 menjadi titik penghubung karena Pasal 1 secara eksplisit memasukkan orang yang telah mendapatkan status pencari suaka atau status pengungsi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui UNHCR ke dalam pengertian pengungsi dari luar negeri. Pengaturan tersebut memperlihatkan pengakuan negara terhadap hasil atau proses perlindungan yang berlangsung melalui UNHCR. Pengakuan tersebut tetap memiliki batas karena Perpres tidak menyatakan bahwa dokumen UNHCR merupakan visa, dokumen perjalanan, atau izin tinggal. Struktur ini menjelaskan mengapa penelitian komparatif menilai Perpres sebagai kemajuan administratif yang belum menyelesaikan seluruh aspek status jangka panjang (Muhtar et al., 2023).

Undang-Undang Keimigrasian menggunakan kategori yang berbeda. Pasal 48 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 mensyaratkan setiap orang asing yang berada di Indonesia

memiliki izin tinggal dan membagi izin tinggal menjadi diplomatik, dinas, kunjungan, terbatas, dan tetap. Status pengungsi tidak muncul sebagai jenis izin tinggal mandiri. Pemegang kartu UNHCR karenanya dapat dikenali sebagai subjek perlindungan oleh Perpres, tetapi tidak secara otomatis ditempatkan pada kategori izin tinggal tertentu. Posisi ganda ini merupakan sumber utama ketidakpastian karena fungsi perlindungan internasional dan fungsi pengendalian keimigrasian menggunakan nomenklatur dan konsekuensi hukum yang berbeda.

Perpres 125 Tahun 2016 sebenarnya berusaha mengisi sebagian ruang tersebut melalui dokumentasi nasional. Pasal 35 mengatur pemberian surat pendataan atau kartu identitas khusus bagi pengungsi yang diterbitkan kepala Rumah Detensi Imigrasi, berlaku selama satu tahun, dan dapat diperpanjang. Pasal 36 selanjutnya mewajibkan pengungsi melapor setiap bulan untuk memperoleh stempel pada kartu identitas khusus tersebut. Keberadaan kartu nasional menunjukkan bahwa negara tidak sepenuhnya menyerahkan administrasi identitas pengungsi kepada UNHCR. Persoalan muncul karena kartu identitas khusus berfungsi terutama sebagai instrumen pendataan dan pengawasan, bukan sebagai status tinggal yang secara otomatis membuka akses terhadap pekerjaan, pendidikan formal, jaminan kesehatan, atau layanan administratif lainnya.

Perbedaan antara kartu UNHCR dan kartu identitas khusus Rudenim memiliki arti analitis yang penting. Kartu UNHCR menandai bahwa seseorang telah teregistrasi atau berada dalam mekanisme perlindungan UNHCR, sedangkan kartu identitas khusus Rudenim menandai bahwa keberadaan orang tersebut telah dicatat dalam sistem pengawasan nasional. Kedua dokumen tersebut tidak memiliki fungsi yang sama dengan paspor atau izin tinggal. Literatur kebijakan menilai bahwa Perpres 125 Tahun 2016 cukup operasional dalam urusan penampungan dan koordinasi, tetapi tidak menciptakan status hukum formal yang lengkap bagi pengungsi (Zainuddin & Koto, 2025). Celah hukum terletak bukan pada absennya dokumen, melainkan pada keterbatasan akibat hukum dokumen tersebut.

Kedudukan pencari suaka juga membutuhkan perhatian tersendiri karena proses penentuan status dapat menghasilkan penerimaan atau penolakan. Istilah kartu UNHCR dapat digunakan oleh orang yang belum memperoleh status pengungsi final, sehingga penyamaan seluruh pemegang kartu dengan pengungsi dapat menghasilkan kekeliruan yuridis. Hukum pengungsi internasional membedakan tahap klaim perlindungan, penentuan status, penghentian status, dan pengecualian dari perlindungan (Yeo, 2022); (Zimmermann et al., 2024). Pembedaan tersebut perlu tercermin dalam hukum nasional agar kewajiban pelaporan, jenis dokumen, akses layanan, serta mekanisme penyelesaian status tidak diberlakukan secara seragam terhadap subjek yang secara hukum berada pada tahap berbeda.

Hubungan antara rezim keimigrasian dan perlindungan pengungsi semakin kompleks ketika pemulangan tidak dapat segera dilakukan. Undang-Undang Keimigrasian menyediakan instrumen tindakan administratif terhadap orang asing yang tidak memiliki izin tinggal sah, sedangkan prinsip perlindungan pengungsi membatasi pemulangan apabila terdapat risiko serius terhadap keselamatan atau kebebasan. Kajian mengenai praktik non-refoulement di Aceh menegaskan bahwa posisi Indonesia sebagai negara nonperatifikasi tidak menghapus relevansi prinsip perlindungan terhadap pemulangan ke tempat berbahaya (Mahfud et al., 2026). Kondisi tersebut membentuk situasi hukum yang tidak sederhana: seseorang dapat berada di luar kategori izin tinggal biasa tetapi juga tidak dapat diperlakukan identik dengan orang asing yang dapat langsung dideportasi.

Tabel 1. Matriks Celah Normatif Status Pemegang Kartu UNHCR

Aspek	Pengaturan yang Tersedia	Celah Normatif/Implikasi
Pengakuan status	Perpres 125/2016 mengakui status pencari suaka atau pengungsi yang diperoleh melalui UNHCR.	Pengakuan belum identik dengan status izin tinggal dalam UU Keimigrasian.
Dokumentasi	UNHCR menerbitkan dokumen perlindungan; Rudenim menerbitkan kartu identitas khusus berdasarkan Pasal 35.	Fungsi dan akibat hukum kedua dokumen terhadap administrasi lintas sektor belum dirumuskan secara komprehensif.
Masa tinggal	UU Keimigrasian mengatur jenis izin tinggal, sedangkan Perpres mengatur penampungan dan pengawasan.	Tidak terdapat kategori status administratif sementara yang secara khusus dirancang untuk pengungsi.
Pekerjaan	Hak bekerja dikenal dalam standar pengungsi internasional dan ICESCR, sementara hukum nasional membatasi kerja orang asing berdasarkan status izin.	Tidak tersedia skema kerja legal yang khusus dan terkontrol bagi pengungsi selama masa tunggu.
Pendidikan dan kesehatan	Hak anak dan hak kesehatan mendapat perlindungan konstitusional dan melalui instrumen HAM yang diratifikasi.	Akses praktis bergantung pada dokumen, kebijakan sektoral, pembiayaan, dan koordinasi daerah.
Mobilitas	Perpres mengatur tempat penampungan, pengamanan, pengawasan, dan kewajiban lapor.	Parameter pembatasan mobilitas perlu dihubungkan secara lebih jelas dengan prinsip legalitas, kebutuhan, dan proporsionalitas.
Perlindungan hukum	UU Keimigrasian mengenal keberatan terhadap tindakan administratif tertentu dan sistem hukum menyediakan peradilan.	Status yang tidak jelas dapat menyulitkan akses informasi, bantuan hukum, dan pengujian tindakan yang berdampak pada hak.

Ketidakpastian tersebut dapat dirumuskan sebagai fragmentasi status. Fragmen pertama berada pada pengakuan perlindungan melalui UNHCR. Fragmen kedua berada pada pendataan dan pengawasan melalui Rudenim. Fragmen ketiga berada pada rezim izin tinggal yang tidak menyediakan kategori pengungsi. Fragmen keempat berada pada layanan sektoral yang menggunakan persyaratan administratif berbeda. Fragmentasi mengakibatkan setiap sektor berpotensi menafsirkan kedudukan pemegang kartu UNHCR secara berbeda, terutama ketika tidak terdapat norma yang secara eksplisit menghubungkan status perlindungan dengan akses layanan.

Matriks tersebut menunjukkan bahwa legal gap tidak berdiri pada satu pasal yang hilang, tetapi muncul dari hubungan antarregim yang belum tuntas. Persoalan status memengaruhi pekerjaan, pendidikan, kesehatan, mobilitas, dan akses keadilan karena masing-masing sektor membutuhkan dasar administratif untuk menentukan hak serta kewajiban. Pembacaan seperti ini sejalan dengan kajian yang menempatkan kesejahteraan pengungsi sebagai persoalan multidimensi, bukan hanya urusan penampungan (Anggraini, 2022). Kepastian hukum yang dibutuhkan karenanya bukan sekadar penambahan kartu identitas, melainkan penentuan konsekuensi hukum yang melekat pada status dan dokumentasi tersebut.

Konstruksi hukum yang ada juga memperlihatkan bahwa istilah "migran ireguler" tidak dapat secara otomatis diterapkan kepada seluruh pemegang kartu UNHCR tanpa melihat konteks perlindungan. Hukum keimigrasian memang menetapkan persyaratan masuk dan tinggal, tetapi Perpres 125 Tahun 2016 secara khusus mengakui kelompok yang memiliki alasan perlindungan serta menempatkannya dalam mekanisme penanganan tersendiri. Penilaian status harus membedakan pelanggaran administrasi keimigrasian dari kebutuhan perlindungan internasional. Pembedaan tersebut merupakan fondasi untuk mencegah penggunaan instrumen pengawasan secara tidak proporsional sekaligus mempertahankan kewenangan negara dalam mengatur orang asing.

Implikasi Ketidakpastian Status Hukum terhadap Pemenuhan dan Pembatasan Hak Dasar

Implikasi pertama terlihat pada hak untuk bekerja dan memperoleh penghidupan. Konvensi 1951 menggunakan hak bekerja sebagai salah satu unsur perlindungan pengungsi, sedangkan ICESCR yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 11

Tahun 2005 mengakui hak atas pekerjaan dalam kerangka HAM ekonomi dan sosial. Status Indonesia sebagai nonpihak Konvensi 1951 berarti standar pekerjaan dalam konvensi tersebut tidak mengikat Indonesia dengan cara yang sama seperti negara pihak, tetapi ICESCR dan prinsip martabat manusia tetap relevan sebagai dasar evaluasi kebijakan. Persoalan inti terletak pada ketiadaan skema yang menjembatani hak memperoleh penghidupan dengan persyaratan legal bagi orang asing untuk bekerja.

Penelitian mengenai pengungsi yang bekerja di Makassar menunjukkan bahwa aktivitas berpenghasilan dapat menempatkan pengungsi dalam posisi berhadapan dengan pengawasan keimigrasian (Soewondo & Kadarudin, 2022). Kondisi tersebut menciptakan ketergantungan ekonomi ketika masa tunggu menuju resettlement berlangsung tanpa kepastian. Kajian kesejahteraan pengungsi menilai terbatasnya pendidikan dan pekerjaan sebagai sumber utama rendahnya kemandirian selama masa penantian (Anggraini, 2022). Gagasan akses kerja sementara kemudian muncul sebagai solusi yang dapat dirancang melalui pembatasan sektor, wilayah, durasi, registrasi, dan pengawasan (Erdiyasa, 2023). Pilihan kebijakan seperti ini memperlihatkan bahwa perdebatan tidak harus ditempatkan pada dua kutub antara larangan absolut dan kebebasan bekerja tanpa syarat.

Analisis proporsionalitas membantu menilai pilihan tersebut. Kepentingan negara dalam melindungi pasar tenaga kerja, mencegah penyalahgunaan izin, dan menjaga ketertiban merupakan tujuan yang sah. Pembatasan yang menutup seluruh akses penghidupan dalam jangka panjang tetap perlu dinilai dari aspek kebutuhan dan dampaknya terhadap martabat manusia. Reformasi hak sosial terbaru menilai bahwa hak bekerja dan pendidikan dapat dikembangkan melalui kebijakan yang mempertimbangkan kemampuan negara serta kepentingan keamanan publik (Kusumo et al., 2025). Kerangka tersebut mendukung pendekatan regulatif yang mengatur akses secara terbatas daripada mempertahankan keadaan tanpa status ekonomi yang jelas.

Implikasi kedua muncul pada hak pendidikan, terutama bagi anak. Indonesia telah meratifikasi *Convention on the Rights of the Child* melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990. Prinsip nondiskriminasi, kepentingan terbaik anak, dan hak pendidikan memberi dasar kuat untuk memastikan anak pengungsi tidak kehilangan masa belajar hanya karena status administratif keluarganya. Kajian mengenai anak pengungsi menunjukkan bahwa tanggung jawab negara terhadap pendidikan tetap relevan meskipun Indonesia bukan pihak Konvensi 1951 (Hasya, 2023). Penelitian perbandingan Indonesia, Thailand, dan Malaysia juga menunjukkan adanya ketidaksesuaian tertentu dalam ketentuan nasional dan kebutuhan mengembangkan praktik yang lebih konsisten (Nethania, 2023).

Akses pendidikan harus dipahami lebih luas daripada izin hadir di sekolah. Kepastian administrasi mencakup penerimaan peserta didik, pencatatan identitas, nomor peserta, evaluasi hasil belajar, penerbitan dokumen pendidikan, pengakuan capaian, dan transfer berkas apabila anak ditempatkan di negara ketiga. Status yang tidak diintegrasikan dengan sistem pendidikan dapat membuat anak belajar tetapi tidak memperoleh bukti capaian yang mudah digunakan pada tahap berikutnya. Keterbatasan kerja orang tua juga dapat memengaruhi kemampuan keluarga memenuhi kebutuhan pendidikan, sehingga hak bekerja dan hak pendidikan saling berhubungan (Kusumo et al., 2025).

Implikasi ketiga berkaitan dengan kesehatan. UUD NRI Tahun 1945 melalui Pasal 28H ayat (1) menggunakan istilah setiap orang dalam hak memperoleh pelayanan kesehatan. ICESCR juga mengenal hak atas standar kesehatan tertinggi yang dapat dicapai. Ketentuan tersebut tidak otomatis menempatkan pengungsi pada seluruh skema jaminan sosial yang sama dengan warga negara, tetapi menyediakan dasar bahwa layanan kesehatan dasar, keadaan darurat, kesehatan ibu dan anak, penyakit menular, serta kebutuhan kelompok rentan tidak

dapat diabaikan hanya karena ketiadaan status kependudukan reguler. Hambatan utama sering terletak pada administrasi, pembiayaan, dan pembagian tanggung jawab antarlembaga.

Kerentanan perempuan dan anak memperjelas kebutuhan standarisasi layanan. Kajian khusus mengenai pengungsi di Aceh menekankan pentingnya kebijakan HAM yang memberi perhatian pada perempuan dan pendidikan, sekaligus memperlihatkan bahwa implementasi perlindungan sangat dipengaruhi struktur lokal (Munawir et al., 2025). Kerangka HAM menuntut negara menilai risiko diskriminasi tidak langsung ketika persyaratan administratif yang tampak netral justru membuat kelompok tertentu sulit memperoleh layanan dasar (Bantekas & Oette, 2024). Status administratif sementara yang jelas dapat membantu fasilitas kesehatan mengetahui dasar identitas, pembiayaan, rujukan, dan koordinasi tanpa harus mengubah pengungsi menjadi penduduk tetap.

Implikasi keempat berada pada kebebasan bergerak. ICCPR yang diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 memberikan perlindungan terhadap kebebasan bergerak, sedangkan pelaksanaannya dapat dikenai pembatasan yang sah. Perpres 125 Tahun 2016 mengatur pengamanan di tempat penampungan, kewajiban agar pengungsi tetap berada di tempat penampungan dalam konteks pengamanan, pengawasan di dalam dan di luar tempat penampungan, serta kewajiban lapor periodik. Norma tersebut memperlihatkan adanya tujuan ketertiban dan pengawasan yang sah, tetapi penerapannya tetap memerlukan parameter legalitas, kebutuhan, dan proporsionalitas agar pengawasan tidak berubah menjadi pembatasan yang berlebihan.

Penerimaan masyarakat lokal menjadi faktor yang tidak dapat diabaikan dalam kebijakan mobilitas dan penempatan. Kontroversi mengenai pengungsi Rohingya di Aceh memperlihatkan bahwa konflik dapat muncul ketika masyarakat penerima merasa beban sosial tidak dikelola secara transparan atau ketika perilaku sebagian individu digeneralisasi terhadap seluruh kelompok (Havez et al., 2024). Kebijakan yang hanya memindahkan pengungsi tanpa komunikasi, dukungan pemerintah daerah, dan penanganan konflik berpotensi memperbesar penolakan. Sistem pengawasan karenanya perlu disertai mekanisme partisipasi lokal, informasi publik yang akurat, dan pembagian beban yang jelas.

Perlindungan dari *refoulement* menempatkan batas substantif terhadap tindakan pemulangan. Risiko penganiayaan atau bahaya serius mengharuskan pemerintah membedakan pengungsi dari orang asing yang dapat dipulangkan melalui proses imigrasi biasa. Kajian terbaru mengenai penanganan Rohingya di Aceh menunjukkan relevansi non-*refoulement* dalam praktik Indonesia meskipun negara belum meratifikasi Konvensi 1951 (Mahfud et al., 2026). Posisi tersebut tidak menghapus kewenangan negara mengawasi orang asing, tetapi mengharuskan keputusan pemulangan memperhatikan konsekuensi perlindungan.

Implikasi terakhir berkaitan dengan akses perlindungan hukum. Ketidakjelasan status dapat menyulitkan pemegang kartu UNHCR memahami lembaga yang berwenang, prosedur keberatan, hak atas pendampingan, atau forum untuk menguji pembatasan. Akses ke pengadilan merupakan *gateway right* karena seseorang tidak dapat mempertahankan hak substantif tanpa mekanisme untuk menuntut atau membela hak tersebut (Dunlop, 2024). Sistem nasional perlu menyediakan informasi prosedural yang dapat dipahami, bantuan hukum bagi kelompok rentan, serta jalur keberatan yang efektif terhadap tindakan administratif yang berdampak besar pada kebebasan atau hak dasar.

Keseluruhan implikasi tersebut menunjukkan bahwa pembatasan hak tidak dapat dinilai hanya dari status kewarganegaraan. Analisis harus menilai jenis hak, dasar hukum pembatasan, tujuan, kebutuhan, durasi, dan ketersediaan mekanisme pemulihan. Kerangka HAM kontemporer menempatkan legalitas dan proporsionalitas sebagai unsur penting dalam menguji pembatasan, terutama ketika subjek berada pada posisi rentan (Bantekas & Oette, 2024).

Kepastian status karenanya menguntungkan negara dan pengungsi sekaligus karena aparat memperoleh parameter yang jelas, sedangkan pengungsi mengetahui batas hak dan kewajiban yang harus dipatuhi.

Tabel 2. Matriks Implikasi Ketidakpastian Status Hukum terhadap Pemenuhan dan Pembatasan Hak Dasar Pemegang Kartu UNHCR

Dimensi Hak/Perlindungan	Landasan Normatif	Titik Ketidakpastian Status	Implikasi terhadap Pemegang Kartu UNHCR	Parameter Analisis Hukum
Hak bekerja dan memperoleh penghidupan	ICESCR; kebijakan nasional mengenai pekerjaan orang asing dan izin tinggal	Status pencari suaka atau pengungsi yang diakui melalui mekanisme UNHCR belum terhubung dengan skema izin tinggal dan izin kerja khusus	Tidak tersedia skema kerja legal yang secara khusus mengakomodasi pengungsi selama masa tunggu sehingga dapat memperpanjang ketergantungan ekonomi dan membatasi kemandirian	Legalitas pembatasan, perlindungan pasar tenaga kerja, kebutuhan pengawasan, martabat manusia, dan proporsionalitas
Hak pendidikan	<i>Convention on the Rights of the Child</i> ; prinsip nondiskriminasi dan kepentingan terbaik anak	Dokumen UNHCR atau kartu identitas khusus belum sepenuhnya terintegrasi dengan administrasi pendidikan nasional	Anak pengungsi dapat menghadapi persoalan penerimaan, pencatatan identitas, nomor peserta, evaluasi hasil belajar, penerbitan dokumen pendidikan, pengakuan capaian, dan transfer berkas	Kepentingan terbaik anak, nondiskriminasi, kesinambungan pendidikan, dan kepastian administrasi
Hak atas kesehatan	Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945; ICESCR	Kedudukan administratif belum secara jelas menentukan mekanisme identifikasi, pembiayaan, rujukan, dan tanggung jawab antarlembaga	Akses terhadap layanan kesehatan dapat terkendala oleh identitas administratif, pembiayaan, dan koordinasi, terutama bagi perempuan, anak, penyandang disabilitas, korban kekerasan, dan kelompok rentan lainnya	Akses layanan dasar, nondiskriminasi, perlindungan kelompok rentan, kebutuhan medis, dan pembagian tanggung jawab
Kebebasan bergerak	ICCPR; Perpres Nomor 125 Tahun 2016	Pengawasan, kewajiban lapor, dan keberadaan di tempat penampungan belum selalu disertai parameter pembatasan yang terukur	Pengawasan keimigrasian dapat berkembang menjadi pembatasan mobilitas apabila alasan, ruang lingkup, dan durasinya tidak ditentukan secara jelas	Legalitas, tujuan yang sah, kebutuhan, proporsionalitas, durasi, dan penilaian individual

Perlindungan dari pemulangan (<i>non-refoulement</i>)	Prinsip <i>non-refoulement</i> dalam hukum pengungsi internasional dan kerangka perlindungan HAM	Status keimigrasian biasa tidak selalu mampu menggambarkan posisi orang yang tidak memiliki izin tinggal reguler tetapi menghadapi risiko serius apabila dipulangkan	Pemegang perlindungan internasional tidak dapat diperlakukan secara otomatis sama dengan orang asing yang dapat langsung dideportasi tanpa pemeriksaan risiko perlindungan	Risiko penganiayaan atau bahaya serius, perlindungan individu, dasar keputusan pemulangan, dan konsekuensi kemanusiaan
Akses terhadap perlindungan hukum	Mekanisme keberatan dalam hukum keimigrasian; sistem peradilan nasional; akses terhadap keadilan sebagai <i>gateway right</i>	Ketidakjelasan status dapat menimbulkan ketidakjelasan lembaga yang berwenang, prosedur keberatan, serta mekanisme pengujian tindakan pemerintah	Pemegang kartu UNHCR dapat mengalami kesulitan memperoleh informasi hukum, bantuan hukum, mengajukan keberatan, atau menguji tindakan administratif yang membatasi hak dan kebebasannya	<i>Due process</i> , akses informasi, bantuan hukum, mekanisme keberatan, efektivitas pemulihan, dan akuntabilitas

Tabel 2 menunjukkan bahwa ketidakpastian status hukum pemegang kartu UNHCR menghasilkan konsekuensi yang berbeda pada setiap dimensi hak, tetapi seluruhnya berakar pada persoalan yang sama, yaitu belum terhubungnya status perlindungan internasional dengan status administratif nasional. Dampak ketidakpastian tersebut tidak selalu berbentuk penolakan hak secara langsung, melainkan dapat muncul melalui persyaratan administratif, keterbatasan prosedur, kewenangan, atau pembatasan yang belum memiliki parameter penerapan yang seragam. Penilaian terhadap pembatasan karenanya perlu mempertimbangkan legalitas, tujuan yang sah, kebutuhan, proporsionalitas, perlindungan kelompok rentan, serta tersedianya mekanisme pemulihan. Matriks tersebut sekaligus menunjukkan bahwa pembentukan kepastian status administratif menjadi unsur penting untuk menghubungkan fungsi pengawasan keimigrasian dengan pemenuhan hak dasar tanpa menghilangkan kewenangan negara dalam mengendalikan keberadaan orang asing.

Rekonstruksi Pengaturan Status dan Perlindungan Hak Pemegang Kartu UNHCR di Indonesia

Rekonstruksi pengaturan perlu dimulai dari pemisahan yang tegas antara dokumen perlindungan internasional dan izin tinggal nasional. Kartu UNHCR tidak perlu diubah secara fiktif menjadi izin tinggal karena dokumen tersebut diterbitkan oleh organisasi internasional untuk tujuan perlindungan. Hukum nasional perlu menentukan akibat hukum yang dapat diakui dari dokumen tersebut, misalnya sebagai bukti bahwa pemegangnya berada dalam proses atau status perlindungan yang memerlukan penanganan khusus. Pengakuan fungsional semacam ini lebih konsisten daripada menyamakan kartu UNHCR dengan visa, paspor, atau izin tinggal.

Status administratif sementara dapat menjadi jembatan antara dua rezim. Status ini dapat diberikan setelah verifikasi oleh otoritas nasional berdasarkan informasi UNHCR, berlaku untuk jangka tertentu, diperbarui secara berkala, dan berakhir apabila terjadi resettlement, pemulangan sukarela, penolakan final yang dapat dieksekusi secara sah, atau perubahan status lain. Status administratif sementara tidak harus menghasilkan hak tinggal tetap. Fungsi utamanya adalah memberikan dasar nasional yang jelas bagi identitas, domisili, pelaporan, layanan dasar, mobilitas, dan pengawasan. Model tersebut juga memungkinkan perbedaan

yang lebih akurat antara pencari suaka yang masih dalam proses dan pengungsi yang telah memperoleh pengakuan.

Harmonisasi Perpres 125 Tahun 2016 dengan Undang-Undang Keimigrasian menjadi tahap berikutnya. Kajian terdahulu menunjukkan bahwa Perpres memberikan mekanisme operasional tetapi masih menyisakan persoalan hubungan dengan rezim keimigrasian (Muhtar et al., 2023); (Zainuddin & Koto, 2025). Harmonisasi dapat dilakukan melalui penguatan norma pelaksana atau pembentukan regulasi yang lebih tinggi apabila diperlukan untuk menetapkan status administratif, hak, kewajiban, serta kewenangan antarlembaga. Peraturan tersebut perlu menjelaskan kedudukan kartu identitas khusus Rudenim, hubungan kartu tersebut dengan dokumen UNHCR, dan data apa yang dapat digunakan secara sah oleh sekolah, fasilitas kesehatan, dinas sosial, atau instansi ketenagakerjaan.

Standar minimum hak perlu dirumuskan secara eksplisit agar layanan tidak bergantung pada kebijakan ad hoc. Standar tersebut dapat mencakup identitas dan dokumentasi, layanan kesehatan dasar, pendidikan anak, bantuan hukum, perlindungan terhadap pemulangan yang melanggar prinsip perlindungan, serta kebebasan bergerak yang tunduk pada pembatasan sah. Hak untuk bekerja dapat diatur secara berbeda karena berhubungan langsung dengan kebijakan tenaga kerja nasional. Skema penghidupan terbatas dapat menjadi pilihan melalui registrasi, jenis pekerjaan tertentu, batas wilayah, mekanisme pajak atau kontribusi bila relevan, dan evaluasi berkala.

Usulan akses kerja terbatas memiliki dasar praktis dalam penelitian yang menunjukkan dampak larangan total terhadap kemandirian pengungsi (Soewondo & Kadarudin, 2022); (Anggraini, 2022). Akses kerja sementara juga telah diusulkan sebagai jalan tengah antara pemenuhan hak dan kepentingan pengawasan negara (Erdiyasa, 2023). Reformasi hak sosial terbaru menekankan bahwa perlindungan kerja dan pendidikan dapat dikembangkan tanpa mengabaikan keamanan dan ketertiban publik (Kusumo et al., 2025). Model kerja terkontrol akan lebih mudah diawasi apabila status administratif pengungsi telah terdefinisi secara nasional.

Pendidikan anak membutuhkan norma yang lebih tegas karena hak pendidikan tidak seharusnya terputus hanya akibat ketidakpastian resettlement. Kebijakan perlu mengatur penerimaan, identitas siswa, pencatatan hasil belajar, dokumen kelulusan, perpindahan, dan pengakuan capaian secara konsisten. Kajian mengenai hak pendidikan anak pengungsi telah memperlihatkan perlunya penyelarasan kebijakan nasional dengan kewajiban perlindungan anak (Hasya, 2023); (Nethania, 2023). Kepastian administratif juga membantu sekolah karena kepala sekolah tidak perlu menafsirkan sendiri kedudukan dokumen UNHCR atau kartu Rudenim.

Layanan kesehatan dapat dibangun melalui paket minimum yang berlaku nasional dan mekanisme rujukan yang jelas. Pengaturan perlu menentukan layanan darurat, kesehatan ibu dan anak, vaksinasi, penyakit menular, kesehatan mental, disabilitas, serta kondisi kronis yang memerlukan perawatan. Pembiayaan dapat dirancang melalui kombinasi anggaran negara, organisasi internasional, atau sumber sah lain sesuai peraturan. Pendekatan berbasis kerentanan penting untuk memastikan perempuan, anak, korban kekerasan, dan kelompok lain tidak kehilangan akses akibat persyaratan administratif yang tidak sesuai dengan kondisi mereka (Munawir et al., 2025).

Kebebasan bergerak dan pengawasan perlu diatur melalui parameter yang terukur. Kewajiban lapor dapat tetap dipertahankan sebagai instrumen administrasi, tetapi pembatasan keluar dari tempat penampungan sebaiknya memiliki alasan, durasi, dan prosedur yang jelas. Sistem dapat menggunakan penilaian individual berdasarkan keamanan, ketertiban, kepatuhan pelaporan, atau kebutuhan khusus. Pendekatan tersebut lebih proporsional daripada

pembatasan seragam yang tidak membedakan risiko. Konflik sosial di Aceh menunjukkan bahwa pengaturan mobilitas juga harus mempertimbangkan komunikasi dengan masyarakat penerima dan kapasitas pemerintah daerah (Havez et al., 2024).

Mekanisme keberatan dan bantuan hukum perlu menjadi bagian eksplisit dari rekonstruksi. Pemegang status administratif sementara harus mengetahui lembaga yang dapat menerima pengaduan, prosedur jika kartu ditarik, konsekuensi jika kewajiban lapor tidak dipenuhi, dan mekanisme untuk menantang tindakan yang membatasi kebebasan. Akses keadilan yang efektif menjadi penting karena status pengungsi sering kali bergantung pada keputusan administratif yang berdampak langsung terhadap kehidupan sehari-hari (Dunlop, 2024). Perlindungan prosedural juga meningkatkan akuntabilitas pemerintah dan mengurangi kesenjangan penerapan antarwilayah.

Koordinasi antarlembaga memerlukan pembagian fungsi yang lebih eksplisit. Kementerian yang membidangi imigrasi dapat memegang administrasi status dan pengawasan, kementerian pendidikan mengatur akses sekolah serta dokumen belajar, kementerian kesehatan mengatur standar layanan, kementerian sosial mendukung kebutuhan kelompok rentan, dan pemerintah daerah melaksanakan layanan di wilayah. UNHCR tetap dapat menjalankan fungsi perlindungan sesuai mandat serta kerja sama dengan pemerintah, sedangkan IOM atau organisasi lain dapat mendukung layanan berdasarkan kesepakatan. Model koordinasi harus menghindari ketergantungan berlebihan pada organisasi internasional untuk fungsi yang seharusnya memiliki dasar nasional.

Agenda ratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 perlu ditempatkan sebagai pilihan kebijakan jangka panjang, bukan satu-satunya solusi instan. Ratifikasi akan membawa konsekuensi hukum dan kelembagaan yang perlu dihitung secara matang. Kebutuhan mendesak saat ini berada pada pembentukan kepastian status, hak minimum, kewajiban, dan pembagian kewenangan yang dapat dilakukan melalui pembaruan hukum nasional. Literatur hukum pengungsi menunjukkan bahwa standar Konvensi 1951 tetap dapat berfungsi sebagai benchmark dalam menilai kualitas perlindungan domestik (Yeo, 2022); (Zimmermann et al., 2024). Kerangka HAM yang telah mengikat Indonesia juga menyediakan dasar untuk memperbaiki perlindungan tanpa menunggu keputusan ratifikasi (Bantekas & Oette, 2024).

Rekonstruksi tersebut pada akhirnya harus menjaga dua kepentingan yang sama-sama sah. Negara memerlukan kepastian untuk mengawasi orang asing, menjaga keamanan, dan mengelola layanan publik. Pengungsi memerlukan kepastian agar keberadaannya tidak terus berada di antara pengakuan perlindungan dan ketidakjelasan administratif. Model status sementara, pengakuan akibat hukum dokumentasi UNHCR, standar minimum hak, pembatasan proporsional, dan mekanisme pemulihan merupakan jalan untuk mempertemukan kedua kepentingan tersebut. Prinsip non-refoulement tetap menjadi batas substantif dalam pemulangan, sedangkan koordinasi lokal menjadi syarat penting agar kebijakan dapat diterapkan tanpa memperbesar konflik sosial (Mahfud et al., 2026); (Munawir et al., 2025).

SIMPULAN

Konstruksi hukum Indonesia menunjukkan bahwa penanganan pemegang kartu UNHCR tidak berada dalam kekosongan hukum absolut. UUD NRI Tahun 1945, UU Hubungan Luar Negeri, UU HAM, UU Keimigrasian, dan Perpres 125 Tahun 2016 telah menyediakan dasar yang relevan, tetapi hubungan antarnorma belum membentuk status yang utuh. Perpres 125 Tahun 2016 mengakui orang yang memperoleh status pencari suaka atau pengungsi melalui UNHCR serta mengenal kartu identitas khusus yang diterbitkan Rudenim, sedangkan UU Keimigrasian tidak menjadikan kartu UNHCR maupun kartu identitas khusus tersebut sebagai jenis izin tinggal. Celah normatif terletak pada akibat hukum dokumentasi, masa tinggal, hak

dan kewajiban, serta hubungan antara perlindungan internasional dan administrasi nasional. Ketidakpastian tersebut berimplikasi pada pekerjaan, pendidikan, kesehatan, kebebasan bergerak, dan akses perlindungan hukum karena setiap sektor membutuhkan dasar status yang jelas untuk menentukan ruang hak dan pembatasan.

Rekonstruksi pengaturan perlu diarahkan pada pembentukan status administratif sementara yang membedakan pencari suaka dan pengungsi, penegasan akibat hukum kartu UNHCR dan kartu identitas khusus Rudenim, standarisasi hak minimum, serta harmonisasi Perpres 125 Tahun 2016 dengan rezim keimigrasian dan HAM. Kebijakan kerja dapat menggunakan skema terbatas dan terkontrol, pendidikan anak perlu menjamin administrasi belajar yang berkelanjutan, layanan kesehatan membutuhkan paket minimum nasional, sedangkan pembatasan mobilitas harus memenuhi legalitas dan proporsionalitas. Mekanisme keberatan, bantuan hukum, dan koordinasi pemerintah pusat-daerah perlu diperjelas agar implementasi tidak bergantung pada kebijakan ad hoc. Kajian ratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tetap relevan sebagai agenda jangka panjang, sedangkan kebutuhan paling mendesak ialah menciptakan kepastian hukum domestik yang mampu menjaga kedaulatan negara sekaligus melindungi martabat dan hak dasar orang yang berada dalam mekanisme perlindungan internasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggraini, D. P. (2022). Solusi pemenuhan kesejahteraan pengungsi selama proses resettlement dari perspektif hukum Indonesia. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 5(1). <https://doi.org/10.52617/jikk.v5i1.260>
- Bantekas, I., & Oette, L. (2024). *International human rights law and practice* (4th ed). Cambridge University Press. <https://books.google.com/books?id=TBxEEAAQBAJ>
- Dunlop, E. (2024). *Access to courts for asylum seekers and refugees: State obligations under the 1951 Refugee Convention*. Oxford University Press. <https://books.google.com/books?id=Vv3sEAAQBAJ>
- Efendi, J., & Rijadi, P. (2022). *Metode penelitian hukum normatif dan empiris (Edisi ke-2)*. Prenada Media.
- Erdiyasa, G. A. (2023). Pemenuhan hak mendapat pekerjaan bagi pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. *Belli Ac Pacis*, 9(1), 33–45. <https://doi.org/10.20961/belli.v9i1.85234>
- Hasya, A. D. (2023). Pengungsi anak: Diantara pemenuhan hak pendidikan dan tanggung jawab negara. *Uti Possidetis: Journal of International Law*, 4(2), 285–307. <https://doi.org/10.22437/up.v4i2.20650>
- Havez, M., Ernawati, N., Pitaloka, D., Rosidi, A., & Jumadi, J. (2024). Balancing local community interest and international responsibilities in the context of the expulsion of Rohingya refugees in Aceh. *Indonesian Journal of International Law*, 21(4). <https://doi.org/10.17304/ijil.vol21.4.1823>
- Kristiawanto. (2022). *Memahami penelitian hukum normatif*. Prenada Media.
- Kusumo, A. T. S., Erdiyasa, G. A., Nethania, E., Widiyati, A., & Rahayu, S. L. (2025). Reforming social rights for international refugees in Indonesia: Towards enhanced welfare and legal protection. *Journal of Law and Legal Reform*, 6(4), 1929–1966. <https://doi.org/10.15294/jllr.v6i4.22778>
- Mahfud, M., Roesa, N., Rosmawati, R., Listriani, S., & Daud, M. Z. (2026). Non-refoulement through local wisdom: Indonesia's international legal compliance as a non-ratifying state in handling Rohingya refugees in Aceh. *Uti Possidetis: Journal of International Law*, 7(2), 103–126. <https://doi.org/10.22437/up.v7i2.54074>
- Muhtar, M. H., Abdussamad, Z., & Hadju, Z. A. A. (2023). Studi perbandingan penanganan pengungsi luar negeri di Indonesia, Australia, dan Thailand. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 30(1), 26–48. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol30.iss1.art2>
- Munawir, M., Rasyidin, T., Lesmana, A., Eriani, D., & Soraya, A. (2025). *Kebijakan hak asasi manusia terhadap pengungsi luar negeri di Aceh: Fokus pada perempuan dan pendidikan*. Serasi Media Teknologi. <https://books.google.com/books?id=nqyWEQAAQBAJ>
- Nethania, E. (2023). Pemenuhan hak pendidikan anak bagi pengungsi dan pencari suaka di Indonesia: Tinjauan berdasarkan Konvensi Hak Anak Tahun 1989. *Belli Ac Pacis*, 9(1), 22–32. <https://doi.org/10.20961/belli.v9i1.85237>
- Rifa'i, I. J., Purwoto, A., & Ramadhani, M. (2023). *Metodologi penelitian hukum*. Sada Kurnia Pustaka.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2022). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat (Edisi ke-21)*. Rajawali Pers.
- Soewondo, S. S., & Kadarudin. (2022). Problem analysis of working refugees in Makassar City. *Jurnal Ilmiah*

- Kebijakan Hukum*, 16(1), 79–96. <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2022.V16.79-96>
- Sugiyono. (2022). *Metode penelitian kualitatif: Untuk penelitian yang bersifat eksploratif, interpretif, interaktif dan konstruktif* (Cetakan ke-5. Alfabeta.
- Yeo, C. (2022). *Refugee law*. Policy Press. <https://books.google.com/books?id=pmFoEAAAQBAJ>
- Zainuddin, Z., & Koto, I. (2025). The government policy as an effort to provide protection for foreign refugees. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 25(3), 267–276. <https://doi.org/10.30641/dejure.2025.V25.267-276>
- Zimmermann, A., Einarsen, T., & Herrmann, F. (2024). *The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol* (Eds), Red; 2nd ed). Oxford University Press. <https://books.google.com/books?id=PFLqEAAAQBAJ>