

**IMPLEMENTASI MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ANTARA  
INDONESIA DAN UNHCR DALAM PERLINDUNGAN PENGUNGSI  
ASING DI INDONESIA: SUATU ANALISIS NORMATIF DALAM  
PERSPEKTIF HUKUM PERJANJIAN INTERNASIONAL  
*IMPLEMENTATION OF THE MEMORANDUM OF UNDERSTANDING  
BETWEEN INDONESIA AND UNHCR IN THE PROTECTION OF  
FOREIGN REFUGEES IN INDONESIA: A NORMATIVE ANALYSIS FROM  
THE PERSPECTIVE OF INTERNATIONAL TREATMENT LAW***

**Faisal Syafri Azmi dan Hera Fitria Nuriana**

**Universitas Gadjah Mada, Universitas Gadjah Mada**

Korespondensi Penulis: [faisalsyafriazmi@mail.ugm.ac.id](mailto:faisalsyafriazmi@mail.ugm.ac.id),  
[herafitrianuriana@mail.ugm.ac.id](mailto:herafitrianuriana@mail.ugm.ac.id)

Citation Structure Recommendation :

Azmi, Faisal Syafri dan Hera Fitria Nuriana. *Implementasi Memorandum Of Understanding Antara Indonesia dan UNHCR dalam Perlindungan Pengungsi Asing di Indonesia: Suatu Analisis Normatif dalam Perspektif Hukum Perjanjian Internasional*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.1 (2026).

**ABSTRAK**

Penelitian ini menganalisis kedudukan hukum dan implementasi dari MoU dalam praktik penanganan pengungsi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara formil, MoU bukanlah perjanjian (*treaty*) yang mengikat menurut *Convention on the Law of Treaties 1969* dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Secara materiil, implementasi MoU gagal mentransformasikan komitmen perlindungan HAM. Hal ini ditandai oleh ketidakpastian status, penampungan yang tidak memadai, dan dominasi paradigma keamanan imigrasi. Hasil akhir penelitian ini menunjukkan MoU merupakan pilihan kebijakan yang disengaja namun rapuh, sehingga diperlukan penguatan melalui regulasi nasional yang lebih komprehensif untuk memastikan perlindungan HAM pengungsi.

**Kata Kunci: Implementasi, MoU, Perlindungan Pengungsi, Status Hukum**

**ABSTRACT**

*This research analyzes the legal status and implementation of the MoU in the practice of refugee management. The findings indicate that, formally, the MoU does not constitute a legally binding treaty under the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 and Law No. 24 of 2000 on International Agreements. Substantively, the implementation of the MoU has failed to transform human rights protection commitments. This failure is reflected in legal status uncertainty, inadequate accommodation facilities, and the dominance of an immigration security paradigm.*

**Faisal Syafri Azmi dan Hera Fitria Nuriana**  
*Implementasi Memorandum of Understanding Antara Indonesia dan UNHCR dalam  
Perlindungan Pengungsi Asing di Indonesia: Suatu Analisis Normatif dalam  
Perspektif Hukum Perjanjian Internasional*

*The study ultimately demonstrates that the MoU represents a deliberate yet fragile policy choice, thereby necessitating reinforcement through more comprehensive national regulations to ensure the protection of refugees' human rights.*

**Keywords: Implementation, MoU, Refugee Protection, Legal Status**

## **A. PENDAHULUAN**

Instabilitas politik global di berbagai kawasan yang terus memanas dalam beberapa dekade terakhir, seperti tragedi kemanusiaan di Myanmar, genosida Darfur di Sudan, serta sejumlah konflik bersenjata di beberapa negara Timur Tengah dan Asia Selatan telah berdampak pada peningkatan gelombang pengungsi asing di Indonesia.<sup>1</sup> Meskipun Indonesia tidak berstatus sebagai negara anggota peratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, namun letak geografis Indonesia yang strategis pada jalur silang migrasi global telah menempatkannya sebagai negara transit bagi ribuan pengungsi asing dalam perjalanannya mencari suaka ke negara ketiga.<sup>2</sup> Menurut data terbaru UNHCR per-September 2025, total pengungsi asing di Indonesia berjumlah 11.900 orang.<sup>3</sup> Tidak diratifikasinya Konvensi Pengungsi 1951 oleh Indonesia membawa konsekuensi *legal vacuum* atau kekosongan hukum dalam praktik penanganan pengungsi, yang seringkali menimbulkan ketidakpastian hukum dan *overlapping* kebijakan di level pusat maupun daerah. Meskipun saat ini Indonesia sudah mempunyai Perpres No. 125 Tahun 2016 sebagai *leading sector* penanganan pengungsi, namun dalam implementasinya, regulasi tersebut belum mampu menjangkau perlindungan substansial bagi pengungsi<sup>4</sup>. Situasi ini menunjukkan bahwa isu pengungsi tidak hanya terbatas pada aspek administratif, namun juga mencakup isu kemanusiaan yang menuntut kepastian norma dan kerangka perlindungan HAM bagi pengungsi.

---

<sup>1</sup> Elsa Aprina, Ana Fatmawati Angraini, dkk., *Eskalasi Gelombang Pengungsi Rohingya di Indonesia: Praktik Penanganan serta Implikasinya*, Jurnal De Facto, Vol.11, No.2 (Januari 2025).

<sup>2</sup> Daffi Aditya Rayhan, *Kebijakan Keimigrasian Indonesia dalam Menangani Pengungsi sebagai Negara Transit: Tinjauan Implementasi dan Hambatan*, Edu Society, Vol.5, No.3 (Januari 2026).

<sup>3</sup> UNHCR Indonesia, *Sekilas Data*, diakses dari <https://www.unhcr.org/id/who-we-are/sekilas-data>, diakses pada 12 November 2025.

<sup>4</sup> Susan Kneebone, *Peraturan Presiden No. 125/2016 sebagai Katalis Perubahan dalam Kebijakan Penyelamatan Kapal Pengungsi Rohingya*, Jurnal Hukum & Pembangunan, Vol.50, No.3 (September 2020).

Dalam konteks inilah, UNHCR menempati peran strategis dalam perlindungan pengungsi. Sejarah UNHCR di Indonesia dimulai sejak era pengungsi Indocina (Vietnam) pada tahun 1970-1990-an, dimana Indonesia telah bekerjasama dengan UNHCR dalam proses pendaftaran, penentuan status, dan penempatan pengungsi.<sup>5</sup> Kerja sama antara Indonesia dan UNHCR tersebut tidak dituangkan dalam bentuk traktat yang mengikat secara hukum, melainkan diwujudkan dalam *Memorandum of Understanding* (MoU) sebagai instrumen yang bersifat lebih fleksibel. MoU inilah yang menjadi dasar operasional utama bagi UNHCR dalam penanganan pengungsi selama ini, termasuk di dalamnya adalah menjalankan fungsi koordinasi antara UNHCR dan lembaga pemerintah seperti: Kemenkumham, Imigrasi, Kemlu, dan pemerintah daerah. Namun, karena disusun dalam bentuk MoU, instrumen ini justru dipandang memiliki *legal standing* yang rapuh. Selain itu status MoU ini juga membuka ruang ketidakjelasan normatif dalam mekanisme perlindungan pengungsi, sehingga analisis terhadap kedudukan hukumnya menurut norma hukum perjanjian internasional menjadi esensial.<sup>6</sup>

*Legal standing* dari MoU ini menjadi relevan untuk dikaji, karena dianggap tidak memenuhi standar dari norma perjanjian internasional di dalam *Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT) 1969* maupun UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Hal ini kemudian memunculkan pertanyaan lanjutan: Apakah MoU ini memiliki kekuatan mengikat berdasarkan *agreement based* bagi pihak-pihak di dalamnya? apakah MoU ini menciptakan kewajiban hukum bagi Indonesia? bagaimana posisi MoU ini dalam hierarki hukum nasional? atau apakah MoU ini dapat menjadi dasar tindakan administratif negara? Tidak adanya kepastian ini berpotensi mendegradasi praktik perlindungan HAM *non-derogable* bagi pengungsi, khususnya penegakan prinsip *non-refoulement*.<sup>7</sup> Sebagai norma *ius cogens* dan hukum kebiasaan internasional, prinsip *non-refoulement* mengikat seluruh negara tanpa terkecuali, bahkan jika negara tersebut tidak meratifikasi Konvensi 1951.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Ricardo Juanito Kalangi dan Cecilia J. J. Waha, *Perlindungan Hak-Hak dalam Status Pengungsi menurut Konvensi di Indonesia*, Lex Privatum, Vol.12, No.4 (Desember 2023).

<sup>6</sup> Suaka, *Laporan Penelitian: Pengungsi Rohingya di Indonesia*, Suaka, Jakarta, 2016, p.29.

<sup>7</sup> United Nations, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 Juli 1951, 189 U.N.T.S. 137, Ps.33 ayat 1. Prinsip Non-refoulement adalah prinsip yang melarang setiap negara mengusir pengungsi ke luar wilayah yurisdiksi suatu negara, atau mengembalikan mereka ke wilayah di mana kehidupan dan kebebasan mereka terancam. Pasal 33 Ayat (1), Konvensi Pengungsi 1951.

<sup>8</sup> Sigit Riyanto, *Prinsip Non-Refoulement dan Relevansinya dalam Sistem Hukum Nasional*, Mimbar Hukum, Vol.22, No.3 (Oktober 2010).

**Faisal Syafri Azmi dan Hera Fitria Nuriana**  
*Implementasi Memorandum of Understanding Antara Indonesia dan UNHCR dalam  
Perlindungan Pengungsi Asing di Indonesia: Suatu Analisis Normatif dalam  
Perspektif Hukum Perjanjian Internasional*

Status formil dari MoU yang dianggap lemah ini selanjutnya juga berimplikasi langsung pada implementasi aspek materiil perlindungan pengungsi asing di Indonesia, yang pada akhirnya menyebabkan upaya pemenuhan hak fundamental menjadi tidak optimal. Di lapangan, pengungsi sering kali mengalami keterbatasan dalam mengakses layanan dasar, ketidakpastian proses *Refugee Status Determination (RSD)*, *overstay detention*, hingga potensi kriminalisasi sebagai kelompok rentan.<sup>9</sup> Situasi ini menjadi cerminan bahwa secara praktikal masih ada jarak antara penanganan pengungsi di Indonesia dengan standar rezim HAM internasional. Padahal MoU ini seharusnya menjadi dasar koordinasi yang menutup kesenjangan tersebut. Maka, tulisan ini selain berusaha memahami aspek formil, juga penting untuk mengkaji implementasi MoU ini secara materiil di lapangan.

Hingga saat ini, sebagian besar penelitian tentang pengungsi di Indonesia masih berfokus pada isu-isu arus utama, seperti aspek HAM, kemanusiaan, keamanan, sosial, hingga kebijakan publik. Namun sangat sedikit yang menelaah kedudukan formil MoU ini dari perspektif hukum perjanjian internasional, termasuk bagaimana instrumen ini berpengaruh terhadap kerangka perlindungan pengungsi di Indonesia. Misalnya, penelitian Lindra Darnela-Faisal Syafri Azmi (2025) yang berjudul “*The Dominant Influence of Islamic Law in Addressing the Challenges of Upholding the Rights of Rohingya Refugees*” (2025), menunjukkan bagaimana nilai-nilai lokal yang dipegang masyarakat Aceh, seperti adat *Pemulia Jamee* dan *Panglima Laot* yang berakar pada syariat Islam (nilai Ukhuwah Islamiyah dan tolong-menolong) telah berperan penting dalam mendorong penerimaan pengungsi, meskipun di lapangan tetap muncul sejumlah ketegangan sosial.<sup>10</sup> Sementara penelitian Fajri Adha (2023) yang berjudul: “Penanganan Pengungsi di Indonesia melalui kerja sama Kemenkumham dengan *International Organization of Migration* (2023) hanya membahas landasan moril serta bentuk kemitraan operasional tanpa mengkaji aspek normatif dari MoU ini.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Antje Missbach, *Troubled Transit: Politik Indonesia bagi Para Pencari Suaka*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2017, p.43.

<sup>10</sup> Lindra Darnela dan Faisal Syafri Azmi, *The Dominant Influence of Islamic Law in Addressing the Challenges of Upholding the Rights of Rohingya Refugees*, *De Jure*, Vol.17, No.1 (Maret 2025).

<sup>11</sup> Fajri Adha, *Penanganan Pengungsi di Indonesia Melalui Kerja Sama Kemenkumham dengan International Organization of Migration*, *Populis*, Vol.8, No.2 (Desember 2023).

Meskipun penelitian Lindra dan Fajri tersebut telah memberikan kontribusi penting dalam memahami dimensi sosial, kemanusiaan, dan kebijakan penanganan pengungsi di Indonesia, namun penelitian yang ada belum secara spesifik mengkaji status hukum (formil) MoU dari perspektif hukum perjanjian internasional, serta korelasinya terhadap implementasi prinsip-prinsip HAM bagi perlindungan pengungsi di Indonesia. Maka, penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut. Gap ini relevan karena MoU Indonesia-UNHCR ini menjadi dasar penanganan pengungsi selama beberapa dekade terakhir, namun kedudukannya secara normatif belum banyak dianalisis secara mendalam.

Berangkat dari gap penelitian tersebut, tulisan ini akan mengajukan dua rumusan masalah utama sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum *Memorandum of Understanding* antara Indonesia dan UNHCR ditinjau dari perspektif hukum perjanjian internasional dan hukum nasional Indonesia?
2. Bagaimana implementasi *Memorandum of Understanding* tersebut dalam memenuhi prinsip perlindungan HAM bagi pengungsi di Indonesia?

Berdasarkan pada rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk memberikan analisis komprehensif mengenai kedudukan hukum dari *Memorandum of Understanding* antara Indonesia dan UNHCR dalam perspektif hukum perjanjian internasional dan hukum nasional Indonesia. Selanjutnya, penelitian ini juga menilai implikasi normatif dari kedudukan MoU tersebut terhadap implementasi perlindungan HAM bagi pengungsi asing di Indonesia. Melalui analisis ini, penelitian ini juga berusaha mengkaji relasi antara aspek formil dan materil dari MoU sebagai instrumen utama dalam kerangka perlindungan pengungsi di Indonesia.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Analisis Formil: Kedudukan Hukum MoU Indonesia-UNHCR dalam perspektif Hukum Perjanjian Internasional dan Hukum Nasional**

MoU antara Indonesia dan UNHCR mempunyai kedudukan hukum yang esensial karena menjadi dasar legitimasi penanganan pengungsi di Indonesia.

**Faisal Syafri Azmi dan Hera Fitria Nuriana**  
*Implementasi Memorandum of Understanding Antara Indonesia dan UNHCR dalam  
Perlindungan Pengungsi Asing di Indonesia: Suatu Analisis Normatif dalam  
Perspektif Hukum Perjanjian Internasional*

Meskipun begitu, terdapat pertanyaan mendasar yang seringkali luput dari perhatian, seperti: bagaimana kedudukan hukum dari instrumen MoU ini secara formil? Untuk membedah kedudukan formil dari MoU ini, maka tidak bisa lepas dari dua instrumen utama dari hukum perjanjian internasional di Indonesia, yaitu *Vienna Convention on the Law of Treaties* (VCLT 1969), dan Undang-Undang No. 2000 tentang Perjanjian Internasional. Pilar pertama adalah VCLT 1969, yang telah diakui sebagai kodifikasi dari berbagai konvensi maupun praktik kebiasaan yang memuat norma umum dan prinsip dasar tentang hukum perjanjian internasional. VCLT di dalam Pasal 2 Ayat (1)(a) merumuskan syarat-syarat yang menandai suatu instrumen bisa disebut sebagai perjanjian internasional, yaitu: (1) dibuat oleh subjek hukum internasional; (2) dibuat dalam bentuk tertulis; (3) bertujuan untuk menciptakan hubungan hukum (*intention to create legal obligations*);<sup>12</sup> dan (4) tunduk pada ketentuan rezim hukum internasional.

Berdasarkan penerapan prinsip-prinsip VCLT 1969 terhadap MoU antara Indonesia dan UNHCR tersebut, justru menghasilkan deskripsi yang sepenuhnya abu-abu. **Aspek pertama**, MoU tersebut telah memenuhi unsur “pembuatan oleh subjek hukum internasional,” mengingat Indonesia sebagai negara yang berdaulat dan status UNHCR sebagai organisasi internasional dengan *legal personality* di bawah sistem Perserikatan Bangsa-Bangsa yang memiliki kapasitas untuk melakukan tindakan hukum internasional. meskipun demikian, pemenuhan unsur ini tidak lantas menegaskan daya ikat hukum MoU tersebut. hal ini dengan memperhatikan bahwa kapasitas organisasi internasional dalam membuat perjanjian sangat bergantung pada mandat dan kewenangan institusionalnya. **Aspek kedua** adalah "bentuk tertulis," secara formal juga terpenuhi. Hal ini menjadi logis mengingat durasi kerjasama dan pentingnya substansi dari MoU ini, sehingga memerlukan dokumentasi yang jelas. Meskipun MoU Indonesia-UNHCR mempunyai transparansi publik yang sangat terbatas, namun beberapa MoU yang termuat di dalam website *treaty room* Kementerian Luar Negeri<sup>13</sup> dan di website Komisi Nasional HAM (Komnas HAM)<sup>14</sup> telah dibuat dalam bentuk tertulis.

---

<sup>12</sup> UN, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 1969, 1155 U.N.T.S. 331, ps.11–15.

<sup>13</sup> Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, *Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian (Vienna Convention on the Law of Treaties)*, diakses dari <https://kemlu.go.id/>, diakses pada 6 Desember 2025.

<sup>14</sup> Komnas HAM, *Memorandum of Understanding Between The National Human Rights Commission of the Republic of Indonesia and The Office of The United Nations High Commissioner*

Selanjutnya, pembuktian *aspek ketiga*, yaitu: “bertujuan untuk menciptakan kewajiban hukum (*intention to create legal obligations*, justru menjadi titik paling problematis dalam menilai karakter hukum dari MoU antara Indonesia dan UNHCR ini. Aspek ini krusial karena menentukan apakah MoU tersebut dapat dikualifikasikan sebagai instrumen hard law yang bersifat mengikat (*binding*), atau sekedar kesepakatan politis dan administratif yang termasuk dalam kategori soft law tanpa mempunyai kewajiban hukum yang mengikat (*non-binding*). Untuk menilai keberadaan “niat” tersebut, pendekatan yang paling relevan adalah dengan menggunakan penafsiran objektif melalui analisis tekstual dan kontekstual. Pendekatan tekstual dan kontekstual.

**Secara tekstual**, instrumen hukum yang dimaksudkan untuk melahirkan kewajiban mengikat pada umumnya menggunakan diksi yang bersifat imperatif seperti “*shall*,” atau “*are obliged to*,” serta diikuti dengan mekanisme ratifikasi guna memperkuat karakter hukum yang mengikat. Sebaliknya, dalam kerja sama administratif atau teknis yang bersifat *non-binding* cenderung menggunakan frasa seperti “*agree to cooperate*” serta “*intend to*,” dan tidak diikuti oleh mekanisme ratifikasi dari negara pihak.<sup>15, 16, 17</sup> Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa MoU ini lebih tepat dipahami sebagai instrumen *soft law* yang berfungsi sebagai kerangka koordinatif operasional, bukan sebagai perjanjian internasional yang melahirkan konsekuensi hukum langsung bagi pihak-pihak terkait. Implikasi normatifnya, perlindungan pengungsi yang bersandar pada MoU ini tidak ditopang oleh mekanisme penegakan hukum yang kokoh, namun hanya bergantung pada kemauan politik negara.

---

*for Refugees*, diakses dari [https://www.komnasham.go.id/mou-between-komnas-ham-and-unhcr-english-version\\_](https://www.komnasham.go.id/mou-between-komnas-ham-and-unhcr-english-version_) diakses pada 2 Desember 2025.

<sup>15</sup> United Nations, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 23 Mei 1969, 1155 U.N.T.S. 331, Ps. 2 ayat (1) huruf a.

<sup>16</sup> Dyah Rosiana Puspitasari, *Prinsip Umum Hukum dalam Perjanjian Internasional*, In Right, Vol.13, No.2 (Desember 2024).

<sup>17</sup> Devi Yusvitasari, *Analisis Sah Tidaknya suatu Perjanjian Internasional Menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Perjanjian Helsinki antara GAM dengan Indonesia)*, Jurnal Media Komunikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol.1, No.2 (Oktober 2019).

**Faisal Syafri Azmi dan Hera Fitria Nuriana**  
*Implementasi Memorandum of Understanding Antara Indonesia dan UNHCR dalam  
Perlindungan Pengungsi Asing di Indonesia: Suatu Analisis Normatif dalam  
Perspektif Hukum Perjanjian Internasional*

Sementara, secara kontekstual berdasarkan indikator di beberapa MoU yang tersedia di website *treaty room* Kementerian Luar Negeri dan Komnas HAM menunjukkan bahwa MoU Indonesia-UNHCR ini memang dibuat dimaksudkan tanpa menimbulkan kewajiban hukum. Hal ini logis karena beberapa alasan berikut: (a) Sejak awal Indonesia secara konsisten memang tidak ingin meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan protokol 1967. Alasan mendasar Indonesia tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi adalah untuk menghindari kewajiban *resettlement* pengungsi di Indonesia. Oleh karena itu, menjadi kontra-narasi jika kemudian Indonesia justru membuat perjanjian dengan UNHCR yang bersifat *binding*. (b) Berdasarkan praktik yang ada selama ini, sifat kerjasama UNHCR dengan negara-negara non-peratifikasi Konvensi Pengungsi seperti Indonesia lebih bersifat teknis dan operasional. Dengan demikian MoU ini secara kontekstual memang tidak dirancang untuk menciptakan kewajiban hukum *binding*, namun lebih sebagai instrumen *soft law* yang menekankan fungsi koordinatif, operasional, pembagian peran, hingga upaya terbaik, daripada penciptaan kewajiban hukum yang dapat dituntut di pengadilan internasional.

Ketiadaan unsur *intention to create legal obligations* dalam MoU antara Indonesia dan UNHCR membawa konsekuensi normatif yang signifikan terhadap penerapan prinsip *pacta sunt servanda* sebagaimana diatur dalam Pasal 26 VCLT 1969. Prinsip *pacta sunt servanda* pada hakikatnya hanya berlaku bagi perjanjian yang bersifat memaksa (*in force*). Karenanya, jika MoU ini sejak awal tidak dimaksudkan untuk melahirkan kewajiban hukum yang mengikat, maka prinsip *pacta sunt servanda* tidak dapat diimplementasikan secara penuh. Kondisi ini menegaskan bahwa kepatuhan para pihak terhadap MoU tersebut lebih bersandar pada komitmen politik dan administratif, bukan pada kewajiban hukum internasional yang dapat ditegakkan. Pada akhirnya praktik perlindungan pengungsi justru ditempatkan pada kerangka domain kebijakan negara, bukan dalam rezim kewajiban hukum yang bersifat imperatif.

Selanjutnya pemenuhan aspek ketiga tersebut juga berdampak pada *aspek keempat*, tentang “tunduk pada hukum internasional” yang akan berlaku secara parsial. Meskipun MoU ini tunduk pada prinsip-prinsip umum hukum internasional

seperti prinsip *good faith*, tetapi bukan berarti secara otomatis juga tunduk pada keseluruhan mekanisme penyelesaian sengketa<sup>18</sup> dan mekanisme penafsiran<sup>19</sup> yang berlaku untuk *treaties* di VCLT 1969. Artinya, timbulnya sengketa atas implementasi MoU antara Indonesia dan UNHCR lebih mungkin diselesaikan melalui mekanisme diplomasi informal dan konsultasi antar kedua belah pihak, dan bukan melalui cara litigasi di Mahkamah Internasional atau arbitrase.<sup>20</sup> Pernyataan ini semakin dikuatkan dalam praktik di Indonesia, merujuk pada dua dokumen MoU yaitu: MoU Indonesia-UNHCR 1979 dan MoU Komnas HAM-UNHCR 2015, dalam hal penyelesaian sengketa, kedua MoU tersebut menerapkan mekanisme konsultasi dan negosiasi antar pihak.

Di dalam konteks hukum Indonesia, tidak adanya unsur *intention to create legal obligations* tersebut juga termanifestasikan di dalam bentuk berikut: “tidak dilaluinya mekanisme prosedural formal” dalam perumusan suatu perjanjian internasional yang mengikat. Merujuk pada UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, prosedur pembuatan suatu perjanjian internasional harus dilalui melalui tahapan: penjajakan, perundingan, penerimaan dan penandatanganan.<sup>21</sup> Selanjutnya di pasal lainnya juga dijelaskan bahwa pengesahan suatu perjanjian internasional harus dilakukan melalui undang-undang atau keputusan presiden.<sup>22</sup> Adapun bukti-bukti formil yang ada dengan merujuk kepada dua dokumen MoU tersebut di atas menunjukkan bahwa: *pertama*, penyusunan MoU tidak melalui prosedur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 di atas. *Kedua*,

---

<sup>18</sup> United Nations. *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Ps. 66. Pasal ini menetapkan bahwa sengketa terkait norma *jus cogens* dalam perjanjian internasional harus diselesaikan melalui ICJ atau komisi konsultasi, sehingga mencegah negara menghindari penyelesaian hukum yang bersifat wajib.

<sup>19</sup> United Nations, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Ps. 31–33. Menetapkan kerangka dasar penafsiran perjanjian internasional. Pasal 31 menegaskan bahwa penafsiran dilakukan berdasarkan arti biasa dari istilah perjanjian dalam konteks dan tujuan keseluruhannya. Jika masih muncul ambiguitas, Pasal 32 memperbolehkan penggunaan sarana tambahan seperti *travaux préparatoires*. Pasal 33 kemudian mengatur penafsiran perjanjian dengan beberapa teks autentik, yang semuanya memiliki kekuatan setara dan harus diharmonisasikan bila muncul perbedaan makna.

<sup>20</sup> United Nations, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Ps. 53 dan 64. Pasal ini menjelaskan mengenai sengketa yaitu berdasarkan *jus cogens*. VCLT tidak menetapkan mekanisme wajib seperti ke Mahkamah Internasional (ICJ) atau arbitrase untuk semua jenis perselisihan perjanjian.

<sup>21</sup> Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perjanjian Internasional*, UU No.24 Tahun 2000, LN Tahun 2000 No.185, TLN No.4012, Ps.6 ayat (1).

<sup>22</sup> *Ibid.*, ps.6 ayat (1).

**Faisal Syafri Azmi dan Hera Fitria Nuriana**  
*Implementasi Memorandum of Understanding Antara Indonesia dan UNHCR dalam  
Perlindungan Pengungsi Asing di Indonesia: Suatu Analisis Normatif dalam  
Perspektif Hukum Perjanjian Internasional*

berdasarkan penelusuran terhadap database peraturan perundang-undangan Indonesia, juga tidak ditemukan UU ataupun Kepres yang secara khusus menunjukkan proses ratifikasi MoU Indonesia-UNHCR sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 9.

Fakta lainnya juga menunjukkan bahwa MoU ini tidak terdaftar di Sekretariat PBB. Sebagaimana diatur dalam Piagam PBB, Pasal 102 mensyaratkan setiap perjanjian internasional untuk didaftarkan. Tidak didaftarkan MoU ini di dalam *United Nations Treaty Series* (UNTS) menunjukkan bahwa para pihak sengaja membentuknya secara *soft law* yang bersifat *non-binding*, sehingga tidak wajib didaftarkan. Pasal 22 UU tentang Perjanjian Internasional juga mewajibkan setiap perjanjian internasional yang diratifikasi untuk disimpan di Lembaran Negara RI.<sup>23</sup> Nyatanya, MoU ini tidak diumumkan dalam Lembaran Negara maupun Berita Negara Republik Indonesia, sehingga tidak dapat diakses oleh publik. Hal ini mengonfirmasi bahwa karakter MoU ini dikonstruksikan sebagai *soft law* yang berfungsi untuk pengaturan internal antar lembaga (*internal arrangement*), yang mencakup dokumen administratif dan operasional, tanpa melahirkan norma hukum umum yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban yuridis bagi negara maupun subjek hukum lainnya.

Penjelasan di atas semakin menguatkan bahwa status MoU Indonesia-UNHCR berada pada posisi abu-abu. Di satu sisi MoU ini tidak memenuhi syarat sebagai perjanjian internasional dalam VCLT 1969 dan UU No.24 Tahun 2000, yang mampu membentuk norma-norma hukum yang mengikat. Namun, di sisi lain, MoU ini juga bukanlah dokumen tanpa arti. Kondisi tersebut membawa implikasi, bahwa kedudukan MoU tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UP3). Konsekuensinya adalah implementasi dari MoU ini bergantung sepenuhnya pada *goodwill* dari negara dan instansi-instansi terkait di dalamnya. Adapun praktik implementasi dari MoU ini selanjutnya juga menciptakan dua masalah serius, *Pertama*, ketidakpastian hukum bagi pengungsi di dalam mengklaim hak-hak mereka di hadapan hukum nasional negara Indonesia. *Kedua*,

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, ps.22.

adanya kemungkinan terjadinya *conflict of law* dengan hierarki hukum nasional yang lebih tinggi seperti UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Jika konflik seperti ini terjadi, maka pasti berlaku prinsip *Lex Superior Derogat Legi Inferior*, bahwa MoU ini tidak bisa mengesampingkan ketentuan dalam undang-undang.

Meskipun begitu, MoU Indonesia-UNHCR ini juga bukanlah dokumen tanpa arti, ia tetap mempunyai pengaruh kuat melalui implementasi prinsip-prinsip kerjasama, khususnya di Perpres No. 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri. Dalam Perpres tersebut dijelaskan bahwa penanganan pengungsi di Indonesia didasarkan atas kerjasama antara “pemerintah pusat” dengan “Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Tinggi di Indonesia.”<sup>24</sup> Lebih lanjut di ayat berikutnya juga dijelaskan akan kewajiban pembuatan perjanjian antara organisasi internasional dengan pemerintah pusat.<sup>25</sup> Dengan demikian, MoU Indonesia-UNHCR ini bisa dipahami sebagai instrumen legitimasi administratif bagi kerjasama dalam penanganan pengungsi sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Presiden, meskipun tidak memberikan dasar hak dan klaim hukum bagi pengungsi di pengadilan internasional.

Berdasarkan penjelasan di atas terkait kedudukan hukum MoU Indonesia-UNHCR, dapat ditarik kesimpulan bahwa MoU ini bukanlah sebuah *treaty* yang mengikat secara hukum dalam pengertian VCLT 1969 dan UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Ketiadaan unsur “*intention to create legal obligations*” serta ketiadaan mekanisme pembentukan perjanjian, mengarah pada satu pandangan bahwa MoU ini adalah perjanjian *soft law* yang berfungsi sebagai *administrative arrangement*. Karakteristik *soft law* ini menimbulkan kontradiksi. Di satu sisi, MoU berfungsi efektif sebagai kerangka teknis yang fleksibel bagi Indonesia untuk tetap terlibat dalam praktik penanganan pengungsi, tanpa harus terbebani dengan kewajiban hukum akibat ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951. MoU ini menjadi jalan tengah untuk menjembatani antara tuntutan perlindungan HAM universal terhadap pengungsi, sekaligus menjaga kepentingan nasional, kedaulatan, dan ekspresi kebijakan Indonesia. Namun, di sisi lain status *soft law* ini juga membawa konsekuensi berupa praktik perlindungan pengungsi yang parsial,

---

<sup>24</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri*, PP No.125 Tahun 2016, LN Tahun 2016 No.368, TLN No.5889, ps.2 ayat (1).

<sup>25</sup> *Ibid.*, ps.2 ayat (2).

reversibel, dan determinan terhadap kemauan kondisi politik Indonesia. MoU ini tidak bisa memberikan perlindungan pengungsi yang berkelanjutan, karena jaminan hak tidak dilindungi oleh hukum. Akibatnya adalah pengungsi tidak mempunyai dasar legitimasi untuk meminta pertanggungjawaban negara jika komitmen MoU tidak optimal dalam pelaksanaannya.

## **2. Implementasi MoU Indonesia-UNHCR dalam Pemenuhan Prinsip HAM terhadap Pengungsi di Indonesia**

Implementasi *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pemerintah Indonesia dan UNHCR menjadi titik sentral dalam menilai sejauh mana negara melaksanakan kewajiban HAM terhadap pengungsi, terutama ketika melihat kondisi *legal vacuum* Indonesia yang tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951. Dibentuknya MoU ini dimaksudkan sebagai instrumen teknis yang mengatur pembagian peran, mekanisme, dan fungsi koordinasi antara Pemerintah Indonesia dan UNHCR. Oleh karena itu, penilaian terhadap implementasi MoU secara materiil perlu melihat apakah pelaksanaannya benar-benar mencerminkan kewajiban negara berdasarkan rezim HAM internasional. Berdasarkan mandat statuterinya, UNHCR memiliki kewenangan utama dalam penentuan status pengungsi (RSD), pemberian bantuan kemanusiaan, serta pencarian solusi jangka panjang (*durable solutions*). Mandat tersebut kemudian diakomodasi secara terbatas dalam Perpres No. 125 Tahun 2016 yang lebih menekankan aspek prosedural dan koordinatif.<sup>26</sup> Tiga mandat utama dari UNHCR ini selanjutnya diakomodasi secara substansi di dalam Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri, meskipun terbatas hanya pada aspek prosedural dan teknis. Konsekuensinya, meskipun sudah ada MoU sebagai *policy framework*, namun praktik perlindungan pengungsi tetap bergantung pada *goodwill* negara. Karena itulah, MoU tidak memuat mekanisme akuntabilitas yang jelas, tidak mengatur standar minimal pemenuhan HAM, dan tidak menciptakan kewajiban hukum yang secara otomatis mengharuskan pemerintah memenuhi hak-hak dasar pengungsi.

---

<sup>26</sup> SUAKA, *Hidup yang Terabaikan: Laporan Penelitian Pengungsi Rohingya 2016*, diakses dari <https://suaka.or.id/wp-content/uploads/2022/08/suaka-laporan-penelitian-pengungsi-rohingya-2016-ind-min.pdf>, diakses pada 28 November 2025.

Dalam praktiknya, implementasi MoU ini menimbulkan kesenjangan antara kerangka kerja dan realitas perlindungan HAM, seperti: *Pertama*, pengungsi tidak dapat mengajukan MoU ini sebagai dasar penuntutan di pengadilan nasional atas pelanggaran hak-hak dasar. *Kedua*, kondisi penampungan yang tidak memadai, karena MoU ini tidak menyediakan aturan tentang layanan kehidupan yang layak sebagaimana amanat rezim HAM internasional. *Ketiga*, *resettlement* ke negara ketiga yang bergantung pada kehendak negara tujuan. Akibatnya ribuan pengungsi terjebak dalam ketidakpastian penantian di Indonesia selama bertahun-tahun. *Keempat*, koordinasi yang bergantung pada kehendak pemerintah, sebagai konsekuensi dari sifatnya yang *soft law* dan *non-binding*.<sup>27</sup>

Tantangan implementasi MoU Indonesia–UNHCR semakin terlihat melalui krisis penanganan pengungsi akibat pengurangan dukungan pendanaan internasional. Sejak tahun 2023, *International Organization for Migration* (IOM) secara bertahap mengurangi bantuan hidup bagi pengungsi di berbagai wilayah Indonesia. Kondisi ini menyebabkan banyak pengungsi kehilangan akses terhadap kebutuhan dasar, termasuk makanan dan tempat tinggal yang layak. Situasi tersebut memperlihatkan bahwa perlindungan pengungsi di Indonesia masih sangat bergantung pada dukungan lembaga internasional, sementara negara belum memiliki mekanisme nasional yang mampu menjamin pemenuhan hak dasar secara berkelanjutan. Praktik ini menegaskan keterbatasan MoU sebagai kerangka perlindungan yang tidak disertai kewajiban hukum substantif bagi negara.<sup>28</sup>

Implementasi MoU juga menunjukkan keterbatasan serius dalam penyediaan solusi jangka panjang (*durable solutions*). Data UNHCR Indonesia dalam periode 2020–2024 menunjukkan bahwa tingkat *resettlement* pengungsi terus menurun secara signifikan, sementara jumlah pengungsi yang tinggal lebih dari lima tahun di Indonesia terus meningkat. Akibatnya, ribuan pengungsi berada dalam kondisi ketidakpastian hukum berkepanjangan tanpa akses terhadap pekerjaan formal maupun integrasi lokal sementara. Kondisi ini sendiri mencerminkan bahwasanya MoU tidak mampu memberikan kepastian hukum atas masa depan pengungsi,

---

<sup>27</sup> Andika Rifqi Fadilla, *Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Hukum Internasional*, *Ranah Research: Journal of Multidisciplinary Research and Development*, Vol.7, No.6 (September 2025), p.4760-4771.

<sup>28</sup> International Organization for Migration (IOM), *Indonesia: Situation Update on Refugees and Asylum Seekers*, 2023–2024.

**Faisal Syafri Azmi dan Hera Fitria Nuriana**  
*Implementasi Memorandum of Understanding Antara Indonesia dan UNHCR dalam  
Perlindungan Pengungsi Asing di Indonesia: Suatu Analisis Normatif dalam  
Perspektif Hukum Perjanjian Internasional*

melainkan hanya mengelola keberadaan mereka secara administratif tanpa solusi yang berorientasi pada perlindungan hak jangka panjang.<sup>29</sup>

Dalam konteks pemenuhan hak anak, implementasi MoU juga menghadapi kendala signifikan. Meskipun pemerintah telah membuka akses terbatas bagi anak pengungsi untuk bersekolah di satuan pendidikan nasional, praktik di lapangan menunjukkan masih banyak anak pengungsi yang tidak dapat mengakses pendidikan formal akibat hambatan administratif, ketiadaan dokumen identitas, serta keterbatasan kebijakan di tingkat daerah. Laporan UNHCR dan Komnas HAM pada periode 2021–2024 menegaskan bahwa tidak adanya standar nasional yang mengikat menyebabkan pemenuhan hak pendidikan anak pengungsi berjalan tidak seragam dan sangat bergantung pada kebijakan pemerintah daerah.<sup>30</sup> Selain itu, Pengungsi yang tidak memiliki dokumen keimigrasian tetap diposisikan sebagai subjek pengawasan administratif, termasuk melalui kewajiban pelaporan dan potensi penempatan di rumah detensi imigrasi. Pendekatan ini menunjukkan bahwa, meskipun MoU mengatur kerja sama teknis dengan UNHCR, negara masih menempatkan pengungsi dalam kerangka pengendalian migrasi, bukan sebagai kelompok rentan yang memerlukan perlindungan HAM khusus. Hal ini memperkuat kesimpulan bahwa implementasi MoU belum sepenuhnya bergeser dari paradigma keamanan menuju paradigma perlindungan.<sup>31</sup> Berbagai praktik konkret tersebut menunjukkan bahwa dalam lima tahun terakhir, implementasi MoU Indonesia–UNHCR belum mampu menjamin perlindungan HAM pengungsi secara efektif. Ketergantungan pada pendanaan internasional, stagnasi solusi jangka panjang, keterbatasan akses layanan dasar, serta dominasi pendekatan keimigrasian membuktikan bahwa MoU belum berfungsi sebagai instrumen yang mampu mentransformasikan kewajiban HAM ke dalam praktik nasional yang berkelanjutan.

---

<sup>29</sup> UNHCR Indonesia, *Indonesia Factsheet*, 2020–2024.

<sup>30</sup> Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Laporan Tahunan HAM*, 2021–2024.

<sup>31</sup> Human Rights Watch, *Indonesia: Refugees Face Prolonged Limbo*, 2020.

Beberapa permasalahan yang terjadi di atas disebabkan oleh ketidakefektifan dari implementasi MoU karena sifatnya *soft law*.<sup>32</sup> Hal ini menciptakan tiga masalah struktural: *pertama*, tidak ada mekanisme akuntabilitas hukum, di mana MoU tidak menyediakan jalur bagi pengungsi untuk menuntut pemenuhan haknya di pengadilan nasional. Pelanggaran seperti kondisi penampungan yang buruk atau penahanan imigrasi berkepanjangan tidak dapat digugat berdasarkan MoU.<sup>33</sup> Kedua, MoU tidak menetapkan standar minimum yang mengikat. MoU dan Perpres No. 125 Tahun 2016 tidak mendefinisikan standar minimal untuk kesehatan, pendidikan, atau pun perlindungan anak.<sup>34</sup> Akibatnya, kualitas layanan bergantung pada anggaran dan kapasitas UNHCR. Ketiga, MoU tidak memberikan kekuatan pada paradigma Hak. Dalam kekosongan yang substantif, pemerintah menggunakan UU Keimigrasian No. 6 Tahun 2011 sebagai landasan utama yang memandang pengungsi sebagai “imigran ilegal”. Hal ini berujung pada praktik penahanan administratif yang berkepanjangan di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) yang secara nyata melanggar prinsip *non-penalization* yang berarti melarang memidanakan pengungsi semata-mata karena masuk secara tidak teratur untuk mencari suaka.

Ketika diukur dengan standar dan kerangka internasional, kesenjangan implementasi MoU semakin jelas. *Pertama*, kesenjangan dalam Prinsip *non-refoulement*. Di mana meski secara normatif prinsip ini merupakan *ius cogens*, tetapi praktiknya masih terdapat risiko pelanggaran yang nyata. seperti pelanggaran *push-back* kapal atau ancaman deportasi bagi pengungsi (*overstay*). Selain itu, Implementasi MoU Indonesia–UNHCR masih menunjukkan kesenjangan signifikan apabila diukur dengan standar prosedural yang ditetapkan dalam *UNHCR Handbook*. Implementasi MoU belum memenuhi standar prosedural RSD

---

<sup>32</sup> Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Komnas HAM), *Memorandum of Understanding Between The National Human Rights Commission of the Republic of Indonesia and The Office of The United Nations High Commissioner for Refugees*, diakses dari <https://www.komnasham.go.id/mou-between-komnas-ham-and-unhcr-english-version>, diakses pada 2 Desember 2025.

<sup>33</sup> Komnas HAM, *Memorandum of Understanding (2015)*.

<sup>34</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri*, ps.2 ayat (1).

**Faisal Syafri Azmi dan Hera Fitria Nuriana**  
*Implementasi Memorandum of Understanding Antara Indonesia dan UNHCR dalam  
Perlindungan Pengungsi Asing di Indonesia: Suatu Analisis Normatif dalam  
Perspektif Hukum Perjanjian Internasional*

sebagaimana dikembangkan dalam UNHCR Handbook, khususnya terkait asas *fairness* dan *efficiency*. Keterbatasan akses bantuan hukum dan lamanya antrean pemeriksaan menunjukkan bahwa negara belum memberikan dukungan struktural yang memadai terhadap mandat UNHCR.<sup>35</sup>

*Global Combat of Refugees* (GCR) menekankan prinsip *burden-and responsibility-sharing* serta perlunya keterlibatan aktif negara dalam mendukung respons pengungsi yang efektif dan berkelanjutan. Namun, implementasi MoU Indonesia–UNHCR masih memperlihatkan dominasi peran UNHCR dalam hampir seluruh aspek penanganan pengungsi, sementara kontribusi negara masih bersifat administratif dan berbasis keamanan. Kondisi ini bertentangan dengan semangat GCR yang mendorong negara untuk turut mengembangkan kebijakan komprehensif, termasuk akses pendidikan, kerja, serta integrasi lokal sementara bagi pengungsi. Dengan demikian, MoU yang tidak diperkuat dengan regulasi nasional yang progresif menjadi salah satu hambatan struktural dalam upaya menerjemahkan prinsip-prinsip GCR ke dalam praktik.<sup>36</sup>

*International Law Commission* (ILC) juga mengakui adanya kewajiban negara untuk memastikan perlindungan dasar terhadap individu yang terdampak situasi yang mengancam kehidupan, termasuk dalam konteks perpindahan lintas batas akibat bahaya dan konflik.<sup>3</sup> Dalam kaitannya dengan implementasi MoU, terdapat kritik bahwa negara belum sepenuhnya memenuhi kewajiban positif untuk menjamin keselamatan dan *basic needs* para pengungsi, terutama terkait akses layanan kesehatan, kebersihan, dan perlindungan dari kekerasan di tempat penampungan. Keterbatasan fasilitas yang dikelola pemerintah dan kurangnya standar minimum perlindungan menunjukkan bahwa Indonesia belum menafsirkan MoU sebagai kerangka yang melahirkan kewajiban substantif selaras dengan prinsip-prinsip perlindungan dasar sebagaimana dirumuskan oleh ILC.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, diakses dari <https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfcdc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>, diakses pada 2 Desember 2025.

<sup>36</sup> United Nations General Assembly, *Global Compact on Refugees*, A/RES/73/151.

<sup>37</sup> International Law Commission, *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries*, Yearbook of the International Law Commission, Vol.2, No.2 (2016), p.1–77.

Penilaian terhadap implementasi MoU menunjukkan bahwa perlindungan HAM bagi pengungsi di Indonesia belum sepenuhnya terpenuhi. Prinsip *non-refoulement* secara normatif dihormati, tetapi praktik di lapangan masih menunjukkan risiko pelanggaran, misalnya melalui penolakan kapal, pemindahan paksa, atau ancaman deportasi terhadap pengungsi. Selain itu, prinsip *non-penalization* yang melarang pemidanaan atas masuknya pengungsi secara tidak sah belum diterapkan secara konsisten karena sistem imigrasi tetap mengklasifikasikan mereka sebagai pelanggar administratif. Untuk perlindungan hukum bagi pengungsi pemerintah Indonesia menggunakan ketentuan yang ada pada Konvensi Pengungsi 1951 meliputi prinsip-prinsip tidak mengusir (*non expulsion*), tidak membedakan (*non-discrimination*), dan juga tidak melakukan tindak pidana bagi para pengungsi yang ada di Indonesia.<sup>38</sup> Dengan demikian, secara materiil MoU tidak memperkuat perlindungan HAM secara normatif, tetapi hanya memberikan struktur koordinasi yang dampaknya sangat bergantung pada kapasitas implementasi lembaga negara.

Berdasarkan argumentasi diatas, dapat disimpulkan bahwa secara materiil, MoU Indonesia-UNHCR lebih berfungsi sebagai instrumen administratif untuk mengelola keberadaan pengungsi, bukan sebagai alat untuk menjamin perlindungan HAM mereka. Ia berhasil menciptakan kerangka koordinasi teknis namun gagal mentransformasikan kewajiban moral dan politik menjadi jaminan hak substantif yang dapat dipenuhi dan dituntut. Sehingga, Karakter MoU sebagai instrumen *soft law* menciptakan ambiguitas. Meskipun MoU mengatur mekanisme teknis penanganan pengungsi, ia tidak menciptakan mekanisme akuntabilitas maupun jaminan perlindungan HAM yang bersifat mengikat. Perpres 125/2016 juga belum menyediakan standar perlindungan substansial, tetapi hanya menetapkan kerangka prosedural dan koordinatif. Akibatnya, keberhasilan implementasi sangat bergantung pada kapasitas, prioritas, dan interpretasi masing-masing lembaga negara. implementasi MoU menunjukkan ketidaksesuaian dalam beberapa aspek penting: perlindungan *non-refoulement* belum sempurna, akses terhadap pendidikan anak tidak merata, hak atas kesehatan terbatas, dan penahanan administratif masih berlangsung dengan durasi yang lama dan tanpa batas waktu yang jelas.

---

<sup>38</sup> Yahya Sultoni, Setyo Widagdo, dan Herman Suryokumoro, *The Reason of Indonesia Not Ratified Refugee Convention 1951 and Legal Protection for Refugees in Indonesia*, Law Faculty of Brawijaya University, Vol.6, No.1 (2013).

**Faisal Syafri Azmi dan Hera Fitria Nuriana**  
*Implementasi Memorandum of Understanding Antara Indonesia dan UNHCR dalam  
Perlindungan Pengungsi Asing di Indonesia: Suatu Analisis Normatif dalam  
Perspektif Hukum Perjanjian Internasional*

Keterbatasan materiil MoU memperlihatkan bahwa ia tidak memperkuat perlindungan HAM secara struktural, tetapi hanya memberikan kerangka kerja yang dapat namun tidak selalu sejalan dengan kewajiban HAM apabila dilaksanakan secara konsisten. Dengan demikian, untuk dapat sepenuhnya melindungi pengungsi sesuai standar HAM internasional, Indonesia membutuhkan regulasi nasional yang lebih kuat, bukan hanya MoU yang bersifat fleksibel dan administratif.

### **C. PENUTUP**

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan terhadap kedua rumusan masalah di atas, hasil akhir penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut:

1. Rumusan masalah yang pertama menyimpulkan bahwa *memorandum of Understanding* (MoU) antara Indonesia-UNHCR memiliki status hukum yang ambigu dan implementasi yang belum optimal dalam menjamin perlindungan HAM bagi pengungsi di Indonesia. Analisis secara formil menunjukkan bahwa MoU ini bukanlah perjanjian internasional menurut standar *Vienna Convention on the Law of Treaties* (VCLT) 1969 dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Tidak adanya niat atau *intention to create legal obligations*, tidak adanya mekanisme ratifikasi, tidak terdaftarnya di Sekretariat PBB, serta tidak dipublikasinya dalam lembaran negara, telah menegaskan bahwa MoU ini adalah instrumen *soft law* atau *administrative arrangement*. status ini menempatkan kedudukan MoU berada di luar hierarki perundang-undangan di dalam Perpres No. 12 Tahun 2011. Sehingga dalam pelaksanaannya bergantung pada *goodwill* pemerintah, serta berpotensi rentan terhadap konflik dengan regulasi hukum nasional yang lebih tinggi.
2. Rumusan masalah kedua menyimpulkan bahwa MoU telah gagal mentransformasikan komitmen politik menjadi jaminan perlindungan universal. Implementasi MoU akibatnya sifatnya yang *soft law* dan *non-binding* selanjutnya memunculkan kesenjangan terkait standar HAM, yang termanifestasikan dalam (1) Proses RSD yang lambat dan tanpa ada kepastian,

(2) kondisi penampungan dan akses layanan dasar yang tidak memadai, (3) jalan terjal dalam pelaksanaan proses *resettlement*, (4) resiko pelanggaran prinsip *non-refoulement* dan detensi administratif berdasarkan paradigma imigrasi. MoU hanya berfungsi sebagai kerangka kerja administratif-prosedural, bukan instrumen hukum perlindungan pengungsi.

Berdasarkan analisis formil dan materiil yang telah dilakukan, dalam praktik perlindungan pengungsi di Indonesia masih ditandai oleh ketidakpastian status hukum, keterbatasan akses terhadap layanan dasar, serta dominasi oleh paradigma keimigrasian yang berorientasi pada pengendalian dan keamanan. Sehubungan dengan kondisi tersebut, diperlukan kebijakan yang lebih operasional dan sistemik untuk memperkuat kerangka perlindungan pengungsi di Indonesia. Pertama, negara perlu mempertimbangan pembentukan regulasi nasional khusus mengenai pengungsi, baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan pemerintah, yang secara jelas mengatur status hukum pengungsi, pembagian kewenangan antar instansi, serta standar minimum perlindungan yang wajib dipenuhi negara. Kedua, dalam jangka pendek, penguatan substansi Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 menjadi langkah yang realistis dan strategis. Penguatan tersebut dapat dilakukan dengan memasukkan standar minimum hak asasi manusia pengungsi secara eksplisit, termasuk jaminan terhadap prinsip *non-refoulement*, akses terhadap layanan kesehatan, pendidikan, serta mekanisme pengawasan dan akuntabilitas dalam pelaksanaannya. Ketiga, bagi Indonesia sebagai negara yang belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, diperlukan pengembangan model kerangka hukum alternatif (*alternative legal framework*) yang berbasis pada kewajiban HAM internasional umum. Pendekatan ini memungkinkan negara tetap menjalankan tanggung jawab perlindungan pengungsi tanpa harus bergantung sepenuhnya pada rezim hukum pengungsi konvensional, sekaligus memperkuat legitimasi kebijakan nasional dalam konteks hukum internasional.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Missbach, Antje. 2017. *Troubled Transit: Politik Indonesia bagi Para Pencari Suaka*. (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia).
- Suaka. 2016. *Laporan Penelitian: Pengungsi Rohingya di Indonesia*. (Jakarta: Suaka).

### Publikasi

- Adha, Fajri. *Penanganan Pengungsi di Indonesia Melalui Kerja Sama Kemenkumham dengan International Organization of Migration*. Populis: Jurnal Sosial dan Humaniora. Vol.8. No.2 (Desember 2023).
- Aprina, Elsa, Ana Fatmawati Angraini, dkk.. *Eskalasi Gelombang Pengungsi Rohingya di Indonesia: Praktik Penanganan serta Implikasinya*. Jurnal De Facto. Vol.11. No.2 (Januari 2025).
- Darnela, Lindra dan Faisal Syafri Azmi. *The Dominant Influence of Islamic Law in Addressing the Challenges of Upholding the Rights of Rohingya Refugees*. De Jure. Vol.17. No.1 (Maret 2025).
- Fadilla, Andika Rifqi. *Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Hukum Internasional*. Ranah Research: Journal of Multidisciplinary Research and Development. Vol.7. No.6 (September 2025).
- International Law Commission. *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries*. Yearbook of the International Law Commission. Vol.2. No.2 (2016).
- Kalangi, Ricardo Juanito dan Cecilia J. J. Waha. *Perlindungan Hak-Hak dalam Status Pengungsi menurut Konvensi di Indonesia*. Lex Privatum. Vol.12. No.4 (Desember 2023).
- Kneebone, Susan. *Peraturan Presiden No. 125/2016 sebagai Katalis Perubahan dalam Kebijakan Penyelamatan Kapal Pengungsi Rohingya*. Jurnal Hukum & Pembangunan. Vol.50. No.3 (September 2020).
- Puspitasari, Dyah Rosiana. *Prinsip Umum Hukum dalam Perjanjian Internasional*. In Right. Vol.13. No.2 (Desember 2024).
- Rayhan, Daffi Aditya. *Kebijakan Keimigrasian Indonesia dalam Menangani Pengungsi sebagai Negara Transit: Tinjauan Implementasi dan Hambatan*. Edu Society. Vol.5. No.3 (Januari 2026).
- Riyanto, Sigit. *Prinsip Non-Refoulement dan Relevansinya dalam Sistem Hukum Nasional*. Mimbar Hukum. Vol.22. No.3 (Oktober 2010).
- Sultoni, Yahya, Setyo Widagdo dan Herman Suryokumoro. *The Reason of Indonesia Not Ratified Refugee Convention 1951 and Legal Protection for Refugees in Indonesia*. Law Faculty of Brawijaya University. Vol.6. No.1 (2013).
- Yusvitasari, Devi. *Analisis Sah Tidaknya suatu Perjanjian Internasional Menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Perjanjian Helsinki antara GAM dengan Indonesia)*. Jurnal Media Komunikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan. Vol.1. No.2 (Oktober 2019).

### **Website**

- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. *Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian (Vienna Convention on the Law of Treaties)*. diakses dari <https://kemlu.go.id/>. diakses pada 6 Desember 2025.
- Komnas HAM. *Memorandum of Understanding Between The National Human Rights Commission of the Republic of Indonesia and The Office of The United Nations High Commissioner for Refugees*. diakses dari <https://www.komnasham.go.id/mou-between-komnas-ham-and-unhcr-english-version>. diakses pada 2 Desember 2025.
- Komnas HAM. *Memorandum of Understanding Between The National Human Rights Commission of the Republic of Indonesia and The Office of The United Nations High Commissioner for Refugees*. diakses dari <https://www.komnasham.go.id/mou-between-komnas-ham-and-unhcr-english-version>. diakses pada 2 Desember 2025.
- SUAKA. *Hidup yang Terabaikan: Laporan Penelitian Pengungsi Rohingya 2016*. diakses dari <https://suaka.or.id/wp-content/uploads/2022/08/suaka-laporan-penelitian-pengungsi-rohingya-2016-ind-min.pdf>. diakses pada 28 November 2025.
- UNHCR Indonesia. *Sekilas Data*. diakses dari <https://www.unhcr.org/id/who-we-are/sekilas-data>. diakses pada 12 November 2025.
- UNHCR. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. diakses dari <https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>. diakses pada 2 Desember 2025.

### **Sumber Hukum**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4012.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 368. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5889.
- Convention Relating to the Status of Refugees 1951.
- Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

### **Sumber Lain**

- Human Rights Watch. 2020. *Indonesia: Refugees Face Prolonged Limbo*.
- International Organization for Migration (IOM). 2023-2024. *Indonesia: Situation Update on Refugees and Asylum Seekers*.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. 2021-2024. *Laporan Tahunan HAM*.
- Komnas HAM. 2015. *Memorandum of Understanding*.
- UNHCR Indonesia. 2020-2024. *Indonesia Factsheet*.
- United Nations General Assembly. *Global Compact on Refugees*. A/RES/73/151.