



Proceeding of Conference on Law and Social Studies

<http://prosiding.unipma.ac.id/index.php/COLaS>

Held in Madiun on July 24th 2026

e-ISSN: 2798-0103

Perlindungan yang Terabaikan: Urgensi Pembaruan Hukum Pengungsi Internasional di Tengah Krisis Kemanusiaan Timur Tengah

Andara Afnoning Maudina Ariesta¹, Venna dianggro¹, Shinta Dewi Aidika¹, Dhamar Sukmajati¹, Dimas Pramodya Dwipayana¹

¹ Universitas PGRI Madiun, andara_2306101031@mhs.unipma.ac.id

Abstrak

Krisis kemanusiaan yang berkepanjangan di kawasan Timur Tengah, khususnya akibat konflik bersenjata di Palestina, Suriah, dan Yaman, telah menyebabkan peningkatan jumlah pengungsi secara signifikan serta memunculkan berbagai tantangan dalam implementasi hukum pengungsi internasional. Meskipun telah terdapat Convention Relating to the Status of Refugees 1951 dan Protocol Relating to the Status of Refugees 1967 sebagai landasan hukum utama perlindungan pengungsi, perkembangan karakter konflik kontemporer menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang berlaku dengan realitas perlindungan di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan perlindungan hukum terhadap pengungsi berdasarkan Konvensi Pengungsi 1951, Protokol 1967, dan instrumen hukum internasional lainnya, serta mengkaji urgensi pembaruan hukum pengungsi internasional dalam menghadapi krisis kemanusiaan di Timur Tengah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Bahan hukum yang digunakan meliputi instrumen hukum internasional, peraturan perundang-undangan, literatur, serta jurnal ilmiah yang dianalisis secara kualitatif melalui metode deskriptif-analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Konvensi Pengungsi 1951 masih menjadi instrumen utama dalam perlindungan pengungsi.

Kata kunci: Pengungsi Internasional; Konvensi Pengungsi 1951; Krisis Kemanusiaan; Timur Tengah; Perlindungan Hukum;

Abstract

The prolonged humanitarian crisis in the Middle East, especially due to armed conflicts in Palestine, Syria, and Yemen, has caused a significant increase in the number of refugees and has raised various challenges in implementing international refugee law. Although there is the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees as the main legal basis for refugee protection, the evolving nature of contemporary conflicts shows a gap between the existing legal norms and the reality of protection on the ground. This study aims to analyze the legal protection arrangements for refugees based on the 1951 Convention, the 1967 Protocol, and other international legal instruments, as well as to examine the urgency of updating international refugee law in response to the humanitarian crisis in the Middle East. This study uses

normative legal research methods with a statutory approach, a conceptual approach, and a case study approach. The legal materials used include international legal instruments, laws and regulations, literature, and scientific journals, which are analyzed qualitatively through a descriptive-analytical method. The results of the study show that the 1951 Refugee Convention is still the main instrument for refugee protection.

Keywords: *International Refugees; 1951 Refugee Convention; Humanitarian Crisis; Middle East; Legal Protection;*

I. Pendahuluan

Kawasan Timur Tengah menjadi salah satu titik krisis kemanusiaan paling kompleks di dunia dalam satu dekade terakhir. Konflik bersenjata yang berlangsung silih berganti perang saudara Suriah yang telah memasuki dekade kedua, konflik Israel-Palestina yang kembali memanaskan di Gaza, instabilitas politik di Yaman dan Libya, hingga eskalasi militer antara Israel, Amerika Serikat, dan Iran pada akhir Februari 2026 telah memaksa jutaan manusia meninggalkan tempat tinggalnya. UNHCR (2025) mencatat bahwa wilayah Timur Tengah dan Afrika Utara menampung lebih dari 17,8 juta orang yang terpaksa mengungsi atau tanpa kewarganegaraan pada pertengahan 2025, dengan krisis Suriah sebagai episentrum terbesar yang menyumbang 7,4 juta pengungsi internal dan 4,5 juta pengungsi di negara-negara tetangga.

Perkembangan terbaru turut menambah kompleksitas krisis. Sejak eskalasi hostilitas pasca-28 Februari 2026, kawasan yang sebelumnya telah menampung 31 juta pengungsi dan pengungsi internal mengalami tekanan tambahan berupa gelombang pengungsian baru, termasuk sekitar 3,2 juta orang yang mengalami pengungsian sementara di Iran akibat serangan gabungan Amerika Serikat-Israel (UNHCR Operational Data Portal, 2026). Di sisi lain, jatuhnya rezim Bashar al-Assad pada Desember 2024 memicu gelombang kepulauan sukarela warga Suriah, dengan sekitar 1,3 juta orang kembali sepanjang 2025 (UNHCR Global Trends, 2026), meskipun mayoritas kepulauan ini masih dibayangi oleh kerentanan ekonomi, kerusakan infrastruktur, dan kekerasan sporadis yang berkelanjutan. Fenomena ini menunjukkan bahwa pengungsian di Timur Tengah bukanlah persoalan sesaat, melainkan krisis struktural yang bersifat protracted (berkepanjangan) dan multidimensi.

Kerangka hukum internasional yang mengatur perlindungan pengungsi hingga saat ini masih bertumpu pada Konvensi PBB tentang Status Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Kedua instrumen ini disusun dalam konteks historis pasca-Perang Dunia II, dengan orientasi utama melindungi individu yang mengalami persekusi berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu, atau pendapat politik (Goodwin-Gill & McAdam, 2007). Definisi ini bersifat individualistik dan berbasis persekusi, sehingga kurang mampu

mengakomodasi realitas pengungsian kontemporer yang lebih sering dipicu oleh konflik bersenjata skala luas, keruntuhan tata kelola negara, dan kekerasan yang tidak tertarget secara spesifik, seperti yang terjadi di Suriah, Yaman, dan Gaza.

Selain problem definisi, prinsip non-refoulement yang diatur dalam Pasal 33 ayat (1) Konvensi 1951 juga menghadapi tekanan serius dalam praktik negara. Banyak negara transit dan tujuan menerapkan kebijakan pengetatan perbatasan, interdiksi, deteksi dini, hingga deportasi yang secara langsung maupun tidak langsung mengabaikan kewajiban non-refoulement (Ismaniar, 2019; Fitriyadi & Latukau, 2020). Kondisi ini diperparah oleh fakta bahwa negara-negara tujuan utama pengungsi di kawasan—seperti Lebanon, Yordania, dan Turki—menanggung beban perlindungan yang tidak proporsional dibandingkan negara-negara industri yang secara historis mendorong pembentukan rezim hukum pengungsi internasional (Rahayu, Roisah, & Susetyorini, 2020). Instrumen non-mengikat seperti Global Compact on Refugees 2018 memang berupaya mendorong burden-sharing yang lebih adil, namun sifatnya sukarela menyebabkan implementasinya sangat bergantung pada kemauan politik negara. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mengangkat permasalahan mengenai relevansi kerangka hukum pengungsi internasional yang berlaku saat ini dalam merespons krisis kemanusiaan Timur Tengah, serta arah pembaruan hukum yang diperlukan untuk menutup kesenjangan perlindungan yang terabaikan tersebut. Adapun tujuan penelitian ini adalah menganalisis relevansi rezim hukum pengungsi internasional terhadap karakteristik krisis Timur Tengah, mengidentifikasi kesenjangan implementasi non-refoulement dan burden-sharing, serta merumuskan rekomendasi pembaruan hukum yang dapat memperkuat perlindungan pengungsi secara lebih komprehensif dan berkeadilan.

II. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis-normatif (*legal research*) dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan studi kasus (*case approach*). Pendekatan yuridis-normatif digunakan untuk mengkaji norma hukum internasional yang relevan, khususnya Konvensi PBB tentang Status Pengungsi 1951, Protokol 1967, serta Global Compact on Refugees 2018. Pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah konsep dasar hukum pengungsi internasional, seperti definisi pengungsi, prinsip non-refoulement, dan burden-sharing, sedangkan pendekatan studi kasus digunakan untuk menganalisis penerapan norma tersebut pada konteks krisis kemanusiaan Timur Tengah, khususnya Suriah, Gaza-Palestina, dan eskalasi konflik Iran pada 2026.

Sumber bahan penelitian terdiri atas bahan hukum primer, yaitu Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, Protokol 1967, dan Global

Compact on Refugees; serta bahan hukum sekunder, berupa buku, jurnal ilmiah, dan laporan resmi lembaga internasional (UNHCR, IOM, UNRWA). Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) terhadap dokumen hukum, laporan kelembagaan, dan literatur akademik yang relevan. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan teknik deskriptif-analitis, yakni memaparkan norma hukum yang berlaku, membandingkannya dengan fakta empiris krisis kemanusiaan Timur Tengah, kemudian menarik simpulan mengenai kesenjangan yang terjadi serta merumuskan rekomendasi pembaruan hukum yang relevan.

III. Pembahasan

1. Karakteristik Krisis Kemanusiaan Timur Tengah dan Keterbatasan Definisi Pengungsi dalam Konvensi 1951

Skala dan karakter krisis pengungsian di Timur Tengah menunjukkan pergeseran fundamental dari asumsi historis yang melandasi Konvensi 1951. Konvensi tersebut mendefinisikan pengungsi sebagai orang yang memiliki ketakutan beralasan akan mengalami persekusi berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu, atau pendapat politik (Notoprayitno, 2013). Definisi ini berorientasi pada persekusi individual dan tertarget, sebagaimana relevan pada konteks pengungsian Eropa pasca-Perang Dunia II. Namun demikian, mayoritas pengungsi Timur Tengah kontemporer—terutama dari Suriah, Yaman, dan Gaza—mengungsi bukan semata-mata karena persekusi individual, melainkan karena kekerasan bersenjata skala luas dan keruntuhan tata kelola negara yang bersifat massal dan tidak selektif.

UNHCR (2026) mencatat bahwa hingga akhir 2025, populasi pengungsi Suriah global mencapai 4,9 juta jiwa, menurun dari 6 juta pada tahun sebelumnya menyusul jatuhnya pemerintahan Bashar al-Assad, yang memicu kepulangan sekitar 1,3 juta orang sepanjang 2025. Namun demikian, survei intensi UNHCR tahun 2025 menunjukkan bahwa hanya 18 persen pengungsi Suriah menyatakan keinginan pulang dalam kurun 12 bulan, sementara lebih dari 70 persen menilai kepulangan mereka bersifat sementara atau eksploratif, sangat bergantung pada kelayakan ekonomi, keamanan, dan akses bantuan dasar (IOM, 2026). Kondisi ini menegaskan bahwa krisis pengungsian Suriah bukan semata persoalan persekusi individual yang selesai setelah pergantian rezim, melainkan persoalan struktural terkait rekonstruksi negara yang jauh melampaui cakupan konseptual Konvensi 1951.

Kompleksitas serupa terlihat pada pengungsi Palestina di Gaza, dengan pengungsian internal berulang pada 2023, 2024, dan 2025 masing-masing sekitar 1,2-1,4 juta orang akibat eskalasi konflik bersenjata, serta eskalasi terbaru pasca-28 Februari 2026 yang memicu pengungsian sementara sekitar 3,2 juta orang di Iran (UNHCR

Operational Data Portal, 2026). Pengungsi-pengungsi ini pada umumnya tidak memenuhi unsur persekusi individual berdasarkan lima kategori dalam Konvensi 1951, sehingga secara formal berada dalam area abu-abu hukum internasional. Beberapa instrumen regional telah berupaya menutup kesenjangan definisional ini, misalnya Konvensi OAU 1969 di Afrika dan Deklarasi Cartagena 1984 di Amerika Latin, yang memperluas definisi pengungsi untuk mencakup korban agresi eksternal, okupasi, atau peristiwa yang secara serius mengganggu ketertiban umum. Sayangnya, kawasan Timur Tengah belum memiliki instrumen regional yang setara dan mengikat, sehingga negara-negara non-anggota Konvensi 1951 di kawasan menangani pengungsi lebih banyak berdasarkan kebijakan ad hoc daripada kewajiban hukum yang jelas.

2. Erosi Prinsip Non-Refoulement dan Ketimpangan Burden-Sharing Internasional

Prinsip non-refoulement, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (1) Konvensi 1951, melarang negara mengembalikan pengungsi ke wilayah yang mengancam jiwa atau kebebasannya. Prinsip ini secara luas diakui sebagai norma hukum kebiasaan internasional, sehingga mengikat bahkan negara yang tidak meratifikasi Konvensi 1951, termasuk Indonesia yang menerapkannya melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 (Ismaniar, 2019). Namun demikian, praktik negara dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan erosi yang signifikan terhadap prinsip ini, baik dalam bentuk penutupan perbatasan, kebijakan interdiksi, deportasi kolektif, maupun kebijakan negara ketiga aman yang secara substantif memindahkan tanggung jawab perlindungan tanpa jaminan setara (Fitriyadi & Latukau, 2020).

Di kawasan Timur Tengah, tekanan terhadap prinsip non-refoulement terlihat nyata dalam konteks kepulauan pengungsi Suriah. Meskipun UNHCR telah mengadopsi Kerangka Operasional untuk Kepulauan Sukarela Pengungsi Suriah pada Februari 2025—yang menekankan pentingnya konseling, pemantauan protektif, dan asesmen kesukarelaan (UNHCR, 2025)—tekanan politik dan ekonomi di negara-negara penampung seperti Lebanon telah mendorong skema kepulauan yang, meski secara formal disebut sukarela, dalam praktiknya dibayangi tekanan struktural. Rencana Kepulauan Sukarela Terorganisir Lebanon yang diluncurkan Juli 2025 berhasil memulangkan lebih dari 500.000 warga Suriah dalam setahun, sebuah angka yang oleh sejumlah pihak dipandang sebagai keberhasilan kebijakan publik, namun oleh pihak lain dinilai berpotensi mengandung elemen tekanan tidak langsung mengingat kondisi keamanan dan ekonomi Suriah yang masih rentan.

Persoalan lain yang tidak kalah mendesak adalah ketimpangan burden-sharing antarnegara. Sebagian besar pengungsi Timur Tengah ditampung oleh negara-negara berkembang di kawasan, seperti Turki (2,5 juta pengungsi Suriah), Lebanon, Yordania, Irak, dan Mesir, yang secara kumulatif menampung sekitar 3,9 juta pengungsi Suriah

terdaftar per Desember 2025 (IOM, 2026). Fakta bahwa lebih dari 90 persen pengungsi ini tinggal di wilayah urban atau peri-urban menunjukkan bahwa keberadaan mereka telah terintegrasi secara mendalam dengan ekonomi lokal, pada saat bersamaan negara penampung menghadapi inflasi, defisit fiskal, dan pengangguran tinggi. Ketimpangan ini kontras dengan kontribusi negara-negara maju yang secara historis menjadi arsitek utama rezim hukum pengungsi internasional (Rahayu, Roisah, & Susetyorini, 2020), namun dalam praktiknya menampung proporsi pengungsi yang jauh lebih kecil.

Global Compact on Refugees (GCR) yang diadopsi Sidang Umum PBB pada 2018 hadir sebagai respons atas ketimpangan ini, dengan empat tujuan utama: mengurangi tekanan terhadap negara penampung, meningkatkan kemandirian pengungsi, memperluas akses solusi negara ketiga, dan mendukung kepulauan yang aman dan bermartabat. Namun, secara hukum, GCR bersifat non-binding, sehingga implementasinya sepenuhnya bergantung pada kemauan politik masing-masing negara tanpa mekanisme sanksi yang jelas. Penurunan dukungan donor secara global yang telah mempersempit ruang perlindungan dan meningkatkan risiko *refoulement* (UNHCR, 2025) menjadi bukti nyata bahwa solidaritas berbasis kesukarelaan tidak cukup untuk menjamin keberlanjutan perlindungan pengungsi dalam jangka panjang.

3. Arah Pembaruan Hukum Pengungsi Internasional

Berdasarkan dua kesenjangan utama tersebut, penelitian ini merumuskan tiga arah pembaruan hukum yang mendesak. Pertama, perluasan definisi pengungsi secara regional dengan mengadopsi model yang lebih luas sebagaimana terdapat dalam Konvensi OAU 1969 dan Deklarasi Cartagena 1984, yang mencakup korban konflik bersenjata skala luas tanpa mensyaratkan pembuktian persekusi individual yang tertarget. Pembentukan instrumen regional Timur Tengah yang mengikat memperkuat dan merevitalisasi Konvensi Arab tentang Pengaturan Status Pengungsi 1994 dengan mekanisme pengawasan implementasi yang jelas dapat menjadi langkah konkret untuk mewujudkan hal ini.

Kedua, penguatan status hukum Global Compact on Refugees dari instrumen *soft law* menjadi kerangka yang memiliki daya ikat lebih kuat, misalnya melalui protokol tambahan Konvensi 1951 yang secara spesifik mengatur mekanisme *burden-sharing* berbasis kewajiban hukum dan indikator kuantitatif, dilengkapi mekanisme pelaporan dan pemantauan independen di bawah pengawasan UNHCR. Pendekatan ini penting agar tanggung jawab perlindungan tidak lagi bertumpu secara tidak proporsional pada negara-negara di kawasan yang secara ekonomi paling rentan.

Ketiga, penguatan mekanisme perlindungan darurat dan pemantauan non-*refoulement* melalui pembentukan badan pemantau independen di tingkat regional yang berwenang menerima keluhan

individual dan merekomendasikan tindakan korektif kepada negara yang diduga melanggar prinsip non-refoulement, termasuk dalam konteks kepulauan yang diklaim sukarela namun sarat tekanan struktural. Kombinasi ketiga arah pembaruan ini diharapkan dapat menjembatani kesenjangan antara norma hukum pengungsi internasional pertengahan abad ke-20 dengan realitas krisis kemanusiaan Timur Tengah yang jauh lebih kompleks pada abad ke-21.

IV. Simpulan dan Saran

Kerangka hukum pengungsi internasional berlandaskan Konvensi 1951 dan Protokol 1967 menunjukkan keterbatasan dalam merespons karakteristik krisis kemanusiaan kontemporer di Timur Tengah, karena definisi pengungsi yang individualistik dan berbasis persekusi tidak mampu mengakomodasi realitas pengungsian massal akibat konflik bersenjata skala luas, sebagaimana tercermin dalam kasus Suriah, Gaza-Palestina, dan eskalasi konflik Iran 2026. Prinsip non-refoulement sebagai norma fundamental menghadapi tekanan implementasi yang serius akibat kebijakan pengetatan perbatasan dan skema kepulauan yang sarat tekanan struktural, sementara ketimpangan *burden-sharing* menempatkan beban perlindungan secara tidak proporsional pada negara-negara berkembang di kawasan, sebab mekanisme solidaritas internasional seperti *Global Compact on Refugees* masih bersifat non-binding. Oleh karena itu, diperlukan pembaruan hukum melalui perluasan definisi pengungsi secara regional, penguatan status hukum instrumen *burden-sharing* internasional, dan pembentukan mekanisme pemantauan independen terhadap pelaksanaan non-refoulement, guna menutup kesenjangan perlindungan yang selama ini terabaikan.

Kepada masyarakat internasional dan badan-badan PBB, khususnya UNHCR dan Sidang Umum PBB, disarankan untuk mendorong pembentukan protokol tambahan yang memperluas definisi pengungsi sesuai realitas kontemporer serta memberikan daya ikat hukum yang lebih kuat terhadap mekanisme *burden-sharing* internasional. Kepada organisasi regional Timur Tengah, khususnya Liga Arab, disarankan untuk merevitalisasi dan memperluas ratifikasi Konvensi Arab tentang Pengaturan Status Pengungsi 1994 dengan melengkapinya mekanisme pengawasan implementasi yang efektif. Kepada negara-negara donor dan negara maju, disarankan untuk meningkatkan kontribusi pendanaan multilateral yang bersifat prediktif dan berjangka panjang, serta memperluas skema penempatan negara ketiga (*resettlement*). Kepada peneliti selanjutnya, disarankan melakukan penelitian empiris lanjutan guna mengukur dampak kebijakan kepulauan pengungsi Suriah pascakonflik serta efektivitas kerangka operasional UNHCR dalam menjamin prinsip kesukarelaan kepulauan.

V. Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan dalam penyusunan artikel ini, khususnya kepada pimpinan dan rekan sejawat di program studi yang telah memberikan masukan konstruktif selama proses penelitian, kepada pengelola prosiding atas kesempatan publikasi, serta kepada keluarga yang senantiasa memberikan dukungan moral. Penulis juga menyampaikan penghargaan kepada UNHCR, IOM, dan UNRWA yang telah menyediakan data dan laporan yang menjadi rujukan penting dalam penelitian ini.

Daftar Pustaka

- Aja, N. C. (2022). Hart on formalism in legal reasoning: Implication for judicial review. *Activa Yuris: Jurnal Hukum*, 2(1).
- Akhmaddhian, S. (2020). Peran masyarakat dalam mewujudkan penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas. *Proceeding of Conference on Law and Social Studies*.
- Devika, R. (2020). Penegakan protokol kesehatan dalam penyelenggaraan pilkada serentak di tengah pandemi COVID-19. *Proceeding of Conference on Law and Social Studies*.
- Eviningrum, S. (2020). Kolerasi antara Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik dengan perubahan hukum dan sosial dalam masyarakat. *Proceeding of Conference on Law and Social Studies*.
- Febriani, E. T., & Meinarni, N. P. S. (2021). Liability of marketplace as electronic system provider in regard to system failure occurred on online transactions. *Activa Yuris: Jurnal Hukum*, 1(1).
- Fitria. (2015). Perlindungan hukum bagi pengungsi di negara ketiga: Praktik Indonesia. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*.
- Fitriyadi, A. A., & Latukau, F. (2020). Diferensiasi pengungsi dan pencari suaka dalam hukum pengungsi internasional dan hubungannya
- Fitria. (2015). Perlindungan hukum bagi pengungsi di negara ketiga: Praktik Indonesia. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*.
- Fitriyadi, A. A., & Latukau, F. (2020). Diferensiasi pengungsi dan pencari suaka dalam hukum pengungsi internasional dan hubungannya dengan prinsip non-refoulement. *Jambura Law Review*, 2(2), 120–138.
- Ismaniar, T. J. (2019). Penerapan prinsip non-refoulement terhadap pengungsi dalam negara yang bukan merupakan peserta Konvensi

mengenai Status Pengungsi Tahun 1951. *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, 21(1), 145–158.

Malahayati, & Rasyid, L. (2019). Konsep burden sharing dalam penanganan pengungsi antara Indonesia dan Malaysia. *Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*.

Notoprayitno. (2013). Suaka dan hukum pengungsi internasional. *Jurnal Cita Hukum*.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

Perserikatan Bangsa-Bangsa. (1951). Convention relating to the status of refugees. UNHCR.

Perserikatan Bangsa-Bangsa. (1967). Protocol relating to the status of refugees. UNHCR.

Rahayu, R., Roisah, K., & Susetyorini, P. (2020). Perlindungan hak asasi manusia pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, 49(2), 202–212.