

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Hak atas pendidikan merupakan salah satu hak fundamental yang diakui secara universal dalam rezim hak asasi manusia internasional. Dalam Pasal 26 *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) 1948 ditegaskan bahwa setiap individu berhak memperoleh pendidikan tanpa diskriminasi, termasuk berdasarkan status kewarganegaraan maupun kondisi sosial lainnya (United Nations, 1948). Prinsip ini kemudian diperkuat melalui *Convention on the Rights of the Child* (CRC) 1989 yang secara jelas menjamin bahwa setiap anak, tanpa terkecuali memiliki hak untuk mengakses pendidikan yang layak (United Nations, 1989). Dengan demikian, dalam kerangka normatif internasional, pendidikan tidak lagi dikenal sekedar layanan sosial, melainkan sebagai hak dasar yang bisa diakses oleh semua individu. Namun demikian, implementasi norma tersebut di tingkat global masih menunjukkan kesenjangan yang signifikan. *Education Cannot Wait* (EWC) menunjukkan bahwa pada tahun 2023 terdapat lebih dari 224 juta anak yang terdampak krisis dan membutuhkan akses terhadap pendidikan darurat, di mana sebagian besar berasal dari kelompok pengungsi dan displaced persons (EWC, 2023). Anak-anak pengungsi merupakan kelompok yang rentan dalam mengalami eksklusi pendidikan, dengan tingkat partisipasi pendidikan yang jauh lebih rendah dibandingkan anak-anak non-pengungsi (Dryden-Peterson, 2016). Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma internasional yang telah dibentuk dengan realitas yang ada di lapangan.

Fenomena tersebut tidak dapat dilepaskan dari meningkatnya jumlah pengungsi global dalam beberapa dekade terakhir. Laporan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) mencatat bahwa pada tahun 2024 terdapat lebih dari 114 juta orang yang mengalami pemindahan paksa secara global akibat konflik, kekerasan, dan pelanggaran HAM (UNHCR, 2024). Dari jumlah tersebut, sekitar 40% merupakan ana-anak yang berada pada usia sekolah dan mengalami risiko kehilangan akses pendidikan (UNHCR, 2024). Dalam hal tersebut, isu pendidikan anak pengungsi tidak hanya menjadi persoalan kemanusiaan, tetapi juga menjadi isu strategis dalam pembangunan global, khususnya dalam pencapaian Sustainable Development Goals (SDGs), terutama SDG 4 tentang pendidikan berkualitas.

Di tingkat regional, kawasan Asia Tenggara memiliki karakteristik yang unik dalam penanganan isu pengungsi. Berbeda dengan kawasan Eropa yang memiliki kerangka hukum regional yang relatif kuat, Asia Tenggara tidak memiliki instrumen hukum regional yang mengikat terkait perlindungan pengungsi (Davies, 2008). Hal ini menyebabkan penanganan pengungsi sangat bergantung pada kebijakan domestik masing-masing negara. Selain itu sebagian besar negara di kawasan ini, termasuk Indonesia, bukan pihak dalam Konvensi Pengungsi 1951, sehingga tidak memiliki kewajiban hukum internasional yang eksplisit dalam menjamin hak-hak pengungsi (Missbach, 2013). Kondisi ini yang menciptakan ruang normatif yang kompleks, karena implementasi norma internasional sangat bergantung pada proses persuasi dan internalisasi, bukan pada kewajiban hukum semata.

Indonesia sebagai salah satu negara transit utama pengungsi di kawasan Asia Pasifik menghadapi dinamika yang serupa. Dimana secara geografis posisi Indonesia yang strategis menjadi jalur utama bagi pengungsi dari Asia Selatan, Timur Tengah, dan Afrika yang menuju negara tujuan seperti Australia (Missbach, 2013). Data UNHCR Indonesia menunjukkan bahwa hingga Desember 2024 terdapat lebih dari 12.008 pengungsi dan pencari suaka yang terdaftar di Indonesia dengan mayoritas berasal dari Afganistan, Somalia, dan Myanmar (UNHCR, 2024). Dari jumlah tersebut, sekitar 25-30% merupakan anak-anak usia sekolah yang membutuhkan akses pendidikan (UNHCR Indonesia, 2024). Meskipun Indonesia menunjukkan komitmen kemanusiaan dalam menerima pengungsi, kerangka hukum domestik yang masih memiliki keterbatasan signifikan. Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri menjadi satu-satunya regulasi utama yang mengatur keberadaan pengungsi di Indonesia. Namun, regulasi ini tidak secara eksplisit menjamin hak pendidikan bagi anak pengungsi (Perpres No.125/2016). Di sisi lain, Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional juga tidak secara tegas mengatur akses pendidikan bagi non-warga negara, sehingga menimbulkan kekosongan hukum yang berdampak langsung pada implementasi di lapangan (Wardhana, 2020).

Perkembangan yang cukup berarti terjadi pada tahun 2019, ketika Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi menerbitkan Surat Edaran Nomor 75253/A.A4/HK/2019 yang membuka akses pendidikan formal dan nonformal bagi anak pengungsi di sekolah negeri Indonesia (Kemendikbudristek, 2019). Kebijakan ini merupakan langkah pertama yang

secara formal mengakui hak pendidikan anak pengungsi dalam sistem domestik Indonesia, meskipun penerapannya di lapangan masih menghadapi berbagai hambatan struktural. Sekolah-sekolah lokal menjadi ragu untuk menerima anak-anak pengungsi, orang tua pengungsi tidak dapat memperoleh informasi tentang sekolah, dan pada akhirnya anak-anak pengungsi tidak dapat mendaftar di sekolah-sekolah tersebut (Izzatin & Martiani, 2022). Kondisi ini menunjukkan bahwa terbitnya kebijakan formal belum secara otomatis menghasilkan perubahan nyata di tingkat implementasi.

Meskipun Surat Edaran Kemendikbud Ristek Nomor 75253/A.A4/HK/2019 telah memberikan landasan hukum sekuler di tingkat pusat, efektivitas proses lokalisasi dan internalisasi norma hak pendidikan ini pada realitasnya sangat ditentukan oleh dinamika respons di tingkat domestik. Sebagai negara yang mengadopsi sistem desentralisasi, penyerapan norma internasional mengenai hak pendidikan anak pengungsi di Indonesia menghadapi pola implementasi yang tidak seragam dan sangat bergantung pada diskresi pemerintah daerah selaku *local agents*.

Dalam peta sebaran pengungsi di Indonesia, Kota Pekanbaru muncul sebagai salah satu studi kasus penyerapan norma yang paling progresif sekaligus dinamis. Pasca-terbitnya aturan pusat tahun 2019, Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Dinas Pendidikan setempat mengambil langkah akomodatif melalui kebijakan lokal yang membuka pintu bagi ratusan anak pengungsi. Mayoritas berasal dari Afghanistan dan Rohingya yang mendaftar untuk menempuh pendidikan pada tingkat Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) negeri setempat (Wahyuni, 2023). Langkah ini mencerminkan adanya

kemauan politik (*political will*) dari otoritas lokal untuk menyaring dan mengadaptasi norma internasional ke dalam ranah domestik tanpa harus menunggu adanya ratifikasi hukum formal nasional terhadap Konvensi Pengungsi 1951.

Namun demikian, integrasi norma *grassroots* ini menghadapi benturan struktural dan teknis yang kompleks dalam operasionalisasinya. Implementasi di sekolah-sekolah negeri Kota Pekanbaru menunjukkan adanya *gap* yang besar antara ekspektasi regulasi dan realitas lapangan. Sekolah-sekolah lokal dihadapkan pada hambatan berlapis, mulai dari kendala bahasa pengantar dalam proses belajar-mengajar, ketiadaan alokasi anggaran khusus untuk memfasilitasi kebutuhan anak asing, potensi resistensi sosial, hingga kendala administratif yang fatal seperti ketidakjelasan status Nomor Induk Siswa Nasional (NISN) bagi anak non-warga negara dalam sistem Data Pokok Pendidikan atau Dapodik (Irdayanti & Agusti, 2025). Kompleksitas hambatan birokrasi di Kota Pekanbaru ini menjadi potret nyata bahwa penerimaan norma di tingkat lokal membutuhkan instrumen jembatan agar tidak berhenti pada formalitas legalitas semata.

Dalam menjawab berbagai hambatan implementasi tersebut, pemerintah Indonesia mulai mengakomodasi berbagai rekomendasi kebijakan yang selaras dengan agenda pendidikan nasional. Salah satu instrumen yang berkontribusi dalam proses tersebut adalah “*Policy Brief Priority Actions for Inclusion of Refugee Children in Indonesia*” yang diterbitkan pada tahun 2022. Kehadiran dokumen ini memperkuat keterkaitan antara pemenuhan hak pendidikan anak pengungsi dengan agenda pendidikan inklusif dan target SDG 4 yang telah menjadi prioritas nasional. Dengan demikian, norma hak pendidikan anak

pengungsi tidak hadir sebagai norma yang sepenuhnya baru, melainkan diterima melalui proses penyesuaian dengan kerangka kebijakan yang telah berkembang di Indonesia.

Oleh karena itu, penting untuk menganalisis bagaimana norma hak pendidikan anak pengungsi dapat diterima dan diadaptasi ke dalam kebijakan pendidikan Indonesia pada periode 2019–2024. Fenomena ini menarik karena adanya kekosongan hukum Indonesia sebagai negara non-pihak Konvensi Pengungsi 1951. Penelitian ini berupaya menjelaskan proses lokalisasi norma hak pendidikan anak pengungsi dalam kebijakan pendidikan Indonesia dengan menggunakan teori lokalisasi norma Amitav Acharya, serta memanfaatkan pengalaman Kota Pekanbaru sebagai ilustrasi empiris pada tingkat daerah.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Bagaimana proses lokalisasi norma hak pendidikan anak pengungsi dalam kebijakan pendidikan Indonesia tahun 2019–2024?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

### **1.3.1. Tujuan Umum**

Penelitian ini secara umum bertujuan menganalisis proses lokalisasi norma hak pendidikan anak pengungsi dalam kebijakan pendidikan Indonesia pada periode 2019–2024.

### **1.3.2. Tujuan Khusus**

Penelitian ini bertujuan secara khusus untuk menganalisis proses lokalisasi norma hak pendidikan anak pengungsi dalam kebijakan pendidikan Indonesia

melalui penyesuaian norma internasional dengan konteks domestik serta keterlibatan aktor-aktor domestik pada periode 2019–2024.

#### **1.4. Kegunaan Penelitian**

##### **1.4.1. Kegunaan Akademis**

Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan kajian Hubungan Internasional, khususnya dalam studi konstruktivisme dan dinamika norma internasional di kawasan Asia Tenggara. Penelitian ini juga diharapkan dapat mengisi celah literatur yang ada, mengingat kajian mengenai peran aktor internasional dalam mendorong adopsi norma hak pendidikan anak pengungsi di negara *non-signatory* Konvensi Pengungsi 1951 masih sangat terbatas, terutama dalam konteks Indonesia. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang ingin mengkaji dinamika norma internasional di negara-negara transit Asia Tenggara dengan menggunakan kerangka teori yang serupa maupun pendekatan yang berbeda.

##### **1.4.2. Kegunaan Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan masukan bagi pemerintah, lembaga pendidikan, serta pemangku kepentingan terkait dalam memahami proses penerimaan dan implementasi norma hak pendidikan anak pengungsi di Indonesia. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai pentingnya penyesuaian norma internasional dengan konteks domestik dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan yang inklusif.

## 1.5. Kerangka Pemikiran Teoritis

### 1.5.1. Tinjauan Pustaka

Dari peneliti sebelumnya yang berkaitan dengan topik ini, diharapkan bisa memberi sudut pandang dan metode yang berbeda dengan mengharapkan hasil yang ditunjukkan tidak sama.

Pada tiga penelitian tersebut, terdapat pola yang konsisten dalam kajian tentang UNHCR dan pendidikan anak pengungsi di Indonesia. penelitian yang ada cenderung mengkaji peran UNHCR secara deskriptif-operasional maupun dari pendekatan kemanusiaan semata, tanpa menempatkannya dalam kerangka normatif yang lebih dalam. Mahira & Kamaludin (2022) memang secara langsung mengkaji Pekanbaru sebagai lokus yang sama dengan penelitian ini dan mendokumentasikan hambatan akses pendidikan anak pengungsi Afghanistan di tingkat lokal, namun analisisnya berhenti pada teori peran organisasi internasional Clive Archer yang bersifat fungsional tanpa menyentuh mekanisme *norm entrepreneurship*. Putri & Achsin (2023) mengkaji peran UNHCR di Indonesia pada periode 2016–2022 secara lebih luas dan mengakui adanya upaya pemenuhan hak pendidikan, namun pendekatan deskriptif yang digunakan tidak mempersoalkan bagaimana UNHCR secara strategis berupaya mengubah konstruksi normatif pemerintah Indonesia, dan sama sekali tidak menganalisis Policy Brief 2022 sebagai instrumen advokasi terstruktur. Rosdiana (2022) selangkah lebih jauh dengan mendokumentasikan hambatan struktural pendidikan anak pengungsi dan advokasi UNHCR terhadap perluasan surat edaran Kemendikbud, namun kerangka *humanitarian approach* yang digunakan tidak mampu menjelaskan mengapa strategi UNHCR dirancang untuk mengubah logika normatif negara — bukan sekadar menyediakan layanan. Dari ketiga penelitian ini

terlihat jelas bahwa belum ada kajian yang secara bersamaan menggunakan kerangka *norm life cycle* Finnemore dan Sikkink (1998), berfokus pada Policy Brief UNHCR-UNICEF 2022 sebagai instrumen *norm entrepreneurship*, dan menganalisis implementasinya di tingkat sub-nasional dalam studi kasus Kota Pekanbaru.

Selanjutnya terdapat pola yang konsisten dalam kajian tentang pendidikan anak pengungsi di Indonesia. penelitian yang ada cenderung menganalisis isu ini dari sudut pandang implementasi kebijakan dan pendekatan kemanusiaan, tanpa menelusuri mekanisme normatif yang mendorong kebijakan tersebut hadir sejak awal. Rosdiana (2022) memang secara komprehensif memetakan hambatan berlapis yang dihadapi anak pengungsi dalam mengakses pendidikan formal di Indonesia, dari kendala bahasa hingga kesenjangan cakupan program dan bahkan mencatat upaya advokasi UNHCR terhadap perluasan surat edaran Kemendikbud, namun seluruh analisisnya berhenti pada level deskripsi *humanitarian approach* sehingga tidak mampu menjelaskan mengapa dan bagaimana UNHCR secara strategis merancang instrumen advokasi seperti Policy Brief 2022 untuk mengubah logika normatif negara. Shahrullah dkk. (2023) melangkah lebih jauh dengan menganalisis efektivitas implementasi pendidikan formal di Kota Batam. Kota transit dengan tipologi hambatan yang serupa dengan Pekanbaru dan menemukan bahwa kendala administratif, bahasa, serta minimnya dukungan sistemik menjadi faktor penentu kegagalan implementasi, namun perspektif hukum positif yang digunakan tidak mempersoalkan bagaimana tekanan normatif dari aktor internasional seperti UNHCR berperan dalam mendorong kebijakan tersebut ada dan bagaimana Policy Brief 2022 berfungsi sebagai instrumen *grafting* yang menghubungkan norma internasional dengan agenda kebijakan

domestik Indonesia. Dari kedua penelitian ini terlihat bahwa kajian tentang pendidikan anak pengungsi di Indonesia masih terfokus pada apa yang terjadi di lapangan, tanpa mengurai mengapa dan bagaimana aktor internasional secara normatif mendorong perubahan tersebut dan inilah celah yang dijawab oleh penelitian ini.

### **1.5.2. Teori Konstruktivisme**

Perkembangan teori dalam ilmu Hubungan Internasional tidak pernah berhenti pada satu titik. Selama beberapa dekade, perdebatan teoritis didominasi oleh neorealisme dan neoliberalisme yang sama-sama bertumpu pada asumsi bahwa perilaku negara ditentukan oleh faktor-faktor material seperti distribusi kekuasaan dan kepentingan ekonomi. Pasca berakhirnya Perang Dingin, kedua pendekatan tersebut dianggap tidak mampu menjelaskan fenomena internasional yang kompleks, terutama yang berkaitan dengan perubahan identitas, nilai, dan norma dalam politik global. Konstruktivisme hadir sebagai alternatif, diperkenalkan pertama kali oleh Nicholas Onuf pada 1989 dan berkembang luas melalui kontribusi Alexander Wendt, menandai pergeseran epistemologis dari pendekatan berbasis struktur material menuju pendekatan yang menempatkan gagasan, norma, dan identitas sebagai kekuatan yang membentuk realitas sosial internasional (Lesmana, 2016). Pemikiran konstruktivis memberikan argumentasi dasar bahwa realitas internasional bukanlah sesuatu yang bersifat objektif dan tetap, melainkan sesuatu yang terus-menerus dikonstruksi oleh aktor-aktor yang terlibat di dalamnya (Rosyidin, 2015).

Konstruktivisme dibangun di atas dua asumsi ontologis mendasar. Wendt (1992) menyatakan bahwa struktur hubungan manusia lebih ditentukan oleh gagasan bersama (*shared ideas*) daripada dorongan material semata, dan bahwa

identitas serta kepentingan aktor dikonstruksi oleh gagasan bersama, bukan diturunkan secara alamiah dari kondisi lingkungan. Dari asumsi inilah konstruktivisme menjelaskan mengapa negara-negara berperilaku sebagaimana adanya: bukan semata-mata karena tekanan struktural atau kalkulasi rasional, melainkan karena identitas, keyakinan, dan pemahaman bersama yang membentuk cara mereka memandang dunia. Posisi ini ditegaskan melalui argumen Wendt yang terkenal bahwa "*anarchy is what states make of it*" anarki bukanlah kondisi yang given dan tidak dapat diubah, melainkan sesuatu yang secara aktif diproduksi oleh negara-negara melalui praktik dan interaksi mereka dari waktu ke waktu (Wendt, 1992). Hal inilah yang membuka ruang analitis untuk memahami bagaimana norma-norma internasional, termasuk norma hak pendidikan anak pengungsi, dapat memperoleh legitimasi dan mempengaruhi kebijakan negara meskipun tidak didukung oleh kewajiban hukum yang mengikat.

Lebih lanjut, konstruktivisme memberikan perhatian khusus pada peran norma dalam membentuk identitas, kepentingan, dan perilaku aktor internasional. Dalam perspektif ini, negara tidak dipandang sebagai aktor yang semata-mata bertindak berdasarkan kepentingan material, melainkan juga dipengaruhi oleh nilai, gagasan, dan norma yang berkembang melalui interaksi sosial. Implikasi dari pandangan tersebut relevan dengan penelitian ini karena memungkinkan penjelasan mengenai bagaimana norma hak pendidikan anak pengungsi memperoleh penerimaan dalam konteks domestik Indonesia meskipun tidak didukung oleh kewajiban hukum internasional yang mengikat. Dengan memahami konstruktivisme sebagai landasan teoritis, penelitian ini menempatkan norma hak pendidikan anak pengungsi sebagai hasil konstruksi sosial yang memperoleh makna melalui proses interaksi dan penyesuaian dengan konteks

domestik. Proses tersebut selanjutnya dianalisis melalui teori Lokalisasi Norma yang dikembangkan oleh Amitav Acharya sebagai kerangka analisis utama penelitian.

### **1.5.3. Teori Lokalisasi Norma**

Penelitian ini menggunakan teori lokalisasi norma (norm localization) yang dikembangkan oleh Amitav Acharya (2004) sebagai kerangka utama untuk menganalisis proses lokalisasi norma hak pendidikan anak pengungsi dalam kebijakan pendidikan Indonesia pada periode 2019–2024. Pemilihan teori ini didasarkan pada kemampuannya menjelaskan bagaimana norma internasional dapat diterima, disesuaikan, dan diimplementasikan ke dalam konteks domestik oleh negara yang tidak memiliki kewajiban hukum internasional yang mengikat terhadap norma tersebut. Dalam konteks penelitian ini, teori lokalisasi norma digunakan untuk memahami bagaimana norma hak pendidikan anak pengungsi memperoleh legitimasi dalam kebijakan pendidikan Indonesia meskipun Indonesia bukan negara pihak Konvensi Pengungsi 1951.

Acharya (2004) mendefinisikan lokalisasi sebagai proses aktif di mana aktor-aktor lokal merekonstruksi norma asing agar selaras dengan kepercayaan, identitas, dan praktik normatif yang telah berkembang sebelumnya di tingkat domestik. Hasil dari proses ini bukan adopsi penuh maupun penolakan total, melainkan perubahan institusional yang berlangsung secara bertahap melalui penyesuaian antara norma internasional dan konteks lokal. Karakter proses yang bertahap dan negosiatif inilah yang menjadikan teori lokalisasi norma relevan untuk menjelaskan bagaimana norma hak pendidikan anak pengungsi dapat diterima dan diterjemahkan ke dalam kebijakan pendidikan Indonesia meskipun tidak didasarkan pada kewajiban hukum internasional yang mengikat.

Teori lokalisasi norma Acharya beroperasi melalui tiga mekanisme yang saling berkaitan, yaitu *cognitive prior*, *grafting and framing*, serta *insider proponents*. Ketiga mekanisme tersebut digunakan untuk menjelaskan bagaimana norma hak pendidikan anak pengungsi berinteraksi dengan kondisi domestik Indonesia, disesuaikan dengan kerangka kebijakan yang telah ada, serta memperoleh dukungan dari aktor-aktor domestik yang berperan dalam proses penerimaan dan implementasinya.

#### **1.5.3.1. *Cognitive Prior* sebagai Titik Awal**

Setiap proses lokalisasi norma selalu dimulai dari keberadaan *cognitive prior*, yaitu seperangkat nilai, kepercayaan, regulasi, dan praktik yang telah berkembang di tingkat domestik sebelum suatu norma internasional diperkenalkan (Acharya, 2004). Dalam teori lokalisasi norma, *cognitive prior* berperan sebagai landasan yang memengaruhi bagaimana suatu norma baru diterima, ditafsirkan, dan disesuaikan dengan konteks lokal. Oleh karena itu, penerimaan suatu norma internasional tidak terjadi dalam ruang yang kosong, melainkan berinteraksi dengan struktur normatif yang telah ada sebelumnya dalam masyarakat maupun institusi domestik.

Dalam konteks penelitian ini, *cognitive prior* Indonesia tercermin dalam beberapa aspek, yaitu belum diratifikasinya Konvensi Pengungsi 1951 yang menyebabkan tidak adanya kewajiban hukum internasional yang mengikat terkait perlindungan pengungsi, sistem desentralisasi yang menghasilkan variasi implementasi kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah, serta kerangka pendidikan nasional yang secara historis berorientasi pada pemenuhan hak pendidikan warga negara. Di sisi lain, Indonesia juga memiliki komitmen terhadap agenda pendidikan inklusif dan pencapaian SDG 4 yang menekankan

akses pendidikan yang setara dan berkualitas bagi seluruh anak. Keseluruhan kondisi tersebut menjadi cognitive prior yang membentuk proses penerimaan dan penyesuaian norma hak pendidikan anak pengungsi ke dalam kebijakan pendidikan Indonesia.

### **1.5.3.2. *Grafting* dan *Framing* sebagai Strategi Aktif**

Setelah berinteraksi dengan cognitive prior yang telah ada, proses lokalisasi norma berlanjut melalui mekanisme *grafting* dan *framing*. Menurut Acharya (2004), *grafting* merupakan proses menghubungkan norma baru dengan norma, nilai, atau komitmen yang telah memperoleh legitimasi dalam konteks domestik sehingga norma tersebut dipandang selaras dengan kerangka yang sudah ada. Sementara itu, *framing* merupakan proses membingkai norma agar dipahami sebagai sesuatu yang relevan dengan kepentingan dan tujuan yang telah diterima oleh aktor-aktor lokal. Melalui kedua mekanisme ini, norma internasional tidak hadir sebagai tuntutan yang sepenuhnya baru, melainkan memperoleh makna yang sesuai dengan konteks domestik.

Dalam penelitian ini, mekanisme *grafting* dan *framing* digunakan untuk menganalisis bagaimana norma hak pendidikan anak pengungsi memperoleh penerimaan dalam kebijakan pendidikan Indonesia. Pada periode 2019–2021, analisis difokuskan pada munculnya Surat Edaran Kemendikbudristek Nomor 75253/A.A4/HK/2019 sebagai bentuk awal penerimaan norma tersebut dalam kebijakan pendidikan nasional. Selanjutnya, pada periode 2022–2024, analisis diarahkan pada perkembangan kebijakan melalui “*Policy Brief Priority Actions for Inclusion of Refugee Children in Indonesia*” serta Surat Edaran Kemendikbudristek Nomor 30546/A.A5/HK.01.00/2022 yang semakin mengaitkan norma hak pendidikan anak pengungsi dengan agenda pendidikan

inklusif dan pencapaian SDG 4. Pengalaman Kota Pekanbaru digunakan sebagai ilustrasi empiris untuk melihat bagaimana proses penerjemahan norma tersebut berlangsung pada tingkat daerah dan menghadapi berbagai tantangan implementasi.

Mekanisme *grafting* dan *framing* juga menunjukkan bahwa proses lokalisasi norma berlangsung secara dinamis dan tidak selalu berjalan linear. Meskipun penerimaan norma hak pendidikan anak pengungsi telah tercermin dalam kebijakan di tingkat pusat, berbagai hambatan implementasi yang muncul di tingkat daerah menunjukkan bahwa proses lokalisasi belum sepenuhnya selesai. Kondisi tersebut mendorong munculnya penyesuaian kebijakan dan penguatan keterkaitan antara norma hak pendidikan anak pengungsi dengan agenda pendidikan inklusif nasional. Dengan demikian, proses lokalisasi norma berlangsung secara bertahap melalui penyesuaian yang terus-menerus antara norma internasional dan realitas domestik yang berkembang.

#### **1.5.3.3. *Insider Proponents* sebagai Penggerak Perubahan Domestik**

Bahkan setelah proses *grafting* dan *framing* berlangsung, lokalisasi norma tidak dapat berjalan tanpa keberadaan *insider proponents*, yaitu aktor-aktor domestik yang memiliki legitimasi, kredibilitas, dan pengaruh untuk mendorong penerimaan norma dalam lingkungan lokal (Acharya, 2004). *Insider proponents* berperan sebagai jembatan antara norma yang telah disesuaikan dengan konteks domestik dan proses implementasinya dalam kebijakan maupun praktik kelembagaan. Berbeda dengan *norm entrepreneur* transnasional, legitimasi *insider proponents* bersumber dari posisi dan pengaruh mereka di dalam tatanan domestik sehingga norma yang diperjuangkan lebih mudah memperoleh penerimaan dari aktor-aktor lokal lainnya.

Dalam penelitian ini, analisis *insider proponents* digunakan untuk menjelaskan peran aktor-aktor domestik dalam mendorong penerimaan dan implementasi norma hak pendidikan anak pengungsi di Indonesia. Di tingkat nasional, Kementerian Pendidikan berperan dalam menerjemahkan norma tersebut ke dalam kebijakan melalui penerbitan Surat Edaran Tahun 2019 dan Tahun 2022 yang membuka akses pendidikan bagi anak pengungsi. Sementara itu, di tingkat daerah, Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru digunakan sebagai ilustrasi empiris untuk melihat bagaimana aktor domestik menerjemahkan kebijakan pusat ke dalam praktik pendidikan di tingkat lokal. Melalui analisis ini, penelitian berupaya menjelaskan bagaimana aktor-aktor domestik berkontribusi dalam proses lokalisasi norma hak pendidikan anak pengungsi serta faktor-faktor yang mendukung maupun membatasi peran mereka.

## **1.6. Operasionalisasi Konsep**

### **1.6.1. Definisi Konseptual**

#### **1.6.1.1. Lokalisasi Norma**

Lokalisasi norma merujuk pada proses aktif yang dilakukan oleh aktor-aktor lokal dalam merekonstruksi norma asing agar menjadi kongruen dengan kepercayaan, identitas, dan praktik normatif yang sudah ada sebelumnya di tingkat domestik (Acharya, 2004). Berbeda dari sekadar penerimaan atau penolakan, lokalisasi menggambarkan proses di mana norma luar "dipangkas" dan "dicangkokkan" ke dalam tatanan normatif lokal melalui mekanisme *framing*, *grafting*, dan seleksi kultural. Dalam penelitian ini, lokalisasi norma dipahami sebagai proses penyesuaian norma internasional mengenai hak pendidikan anak pengungsi ke dalam sistem nilai, kebijakan, dan praktik pendidikan domestik

Indonesia, di mana norma tersebut diterima bukan karena kewajiban hukum, melainkan karena berhasil dibingkai sebagai sesuatu yang selaras dengan prioritas nasional yang sudah ada seperti pendidikan inklusif dan pencapaian SDGs.

#### **1.6.1.2. *Cognitive Prior***

Cognitive prior merujuk pada keseluruhan sistem kepercayaan, nilai, dan norma yang sudah tertanam dalam tatanan domestik suatu aktor, yang berfungsi sebagai filter utama dalam menentukan bagaimana norma asing diterima, disesuaikan, atau ditolak (Acharya, 2004). Semakin kuat cognitive prior suatu tatanan lokal, semakin besar kemungkinan norma luar akan dimodifikasi agar sesuai dengannya, bukan sebaliknya. Dalam penelitian ini, cognitive prior Indonesia mencakup prinsip kedaulatan negara, sistem desentralisasi kewenangan, absennya kerangka hukum pengungsi yang mengikat, serta orientasi kebijakan pendidikan yang secara historis berfokus pada warga negara yang secara keseluruhannya membentuk batas-batas normatif yang menentukan sejauh mana norma hak pendidikan anak pengungsi dapat diakomodasi tanpa dianggap mengancam tatanan yang sudah ada.

#### **1.6.1.3. *Insider Proponents***

Insider proponents merujuk pada aktor-aktor lokal yang memiliki kredibilitas dan pengaruh diskursif yang cukup untuk menjadi perantara antara norma asing dan audiens domestik, tanpa dipandang sebagai "agen" kepentingan luar (Acharya, 2004). Berbeda dari *norm entrepreneur* transnasional yang bekerja dari luar, insider proponents beroperasi dari dalam tatanan lokal dan legitimasinya justru bersumber dari kemampuan mereka mempertahankan identitas lokal sambil mengakomodasi norma asing. Dalam penelitian ini, insider proponents dapat berupa Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru maupun aktor-aktor birokrasi lokal

lainnya yang secara aktif menerjemahkan kebijakan pusat dan rekomendasi UNHCR ke dalam praktik pendidikan di tingkat daerah.

#### **1.6.1.4. *Grafting and Framing***

Dalam teori Lokalisasi Norma Amitav Acharya (2004) yang menjelaskan proses penyesuaian norma internasional dengan konteks domestik. *Grafting* dipahami sebagai proses menghubungkan norma baru dengan norma, nilai, atau kebijakan yang telah memiliki legitimasi dalam lingkungan lokal sehingga norma tersebut tidak dipandang sebagai sesuatu yang asing. Sementara itu, *framing* merupakan proses membingkai atau memaknai norma baru agar selaras dengan kepentingan, identitas, dan tujuan yang telah diterima oleh aktor-aktor domestik. Dalam penelitian ini, *grafting and framing* digunakan untuk menganalisis bagaimana norma hak pendidikan anak pengungsi dikaitkan dengan agenda pendidikan inklusif, pemenuhan hak anak, dan komitmen Indonesia terhadap *Sustainable Development Goals* (SDGs) khususnya SDG 4, sehingga norma tersebut memperoleh penerimaan dalam kebijakan pendidikan Indonesia pada periode 2019–2024.

### **1.6.2. Definisi Operasional**

#### **1.6.2.1. Lokalisasi Norma**

Dalam penelitian ini, lokalisasi norma dioperasionalkan sebagai proses penerimaan dan penyesuaian norma hak pendidikan anak pengungsi ke dalam kebijakan pendidikan Indonesia. Proses tersebut diamati melalui tiga mekanisme teori Lokalisasi Norma Amitav Acharya, yaitu *cognitive prior*, *grafting and framing*, serta *insider proponents* yang berperan dalam mendorong penerimaan dan implementasi norma pada periode 2019–2024.

#### **1.6.2.2. *Insider Proponents***

Dalam penelitian ini, *insider proponents* dioperasionalisasikan sebagai peran aktor-aktor domestik dalam mendorong penerimaan dan implementasi norma hak pendidikan anak pengungsi. Peran tersebut diamati melalui keterlibatan Kementerian Pendidikan dalam penerbitan kebijakan pendidikan bagi anak pengungsi di tingkat nasional serta peran Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru dalam menerjemahkan kebijakan tersebut ke dalam praktik pendidikan di tingkat daerah.

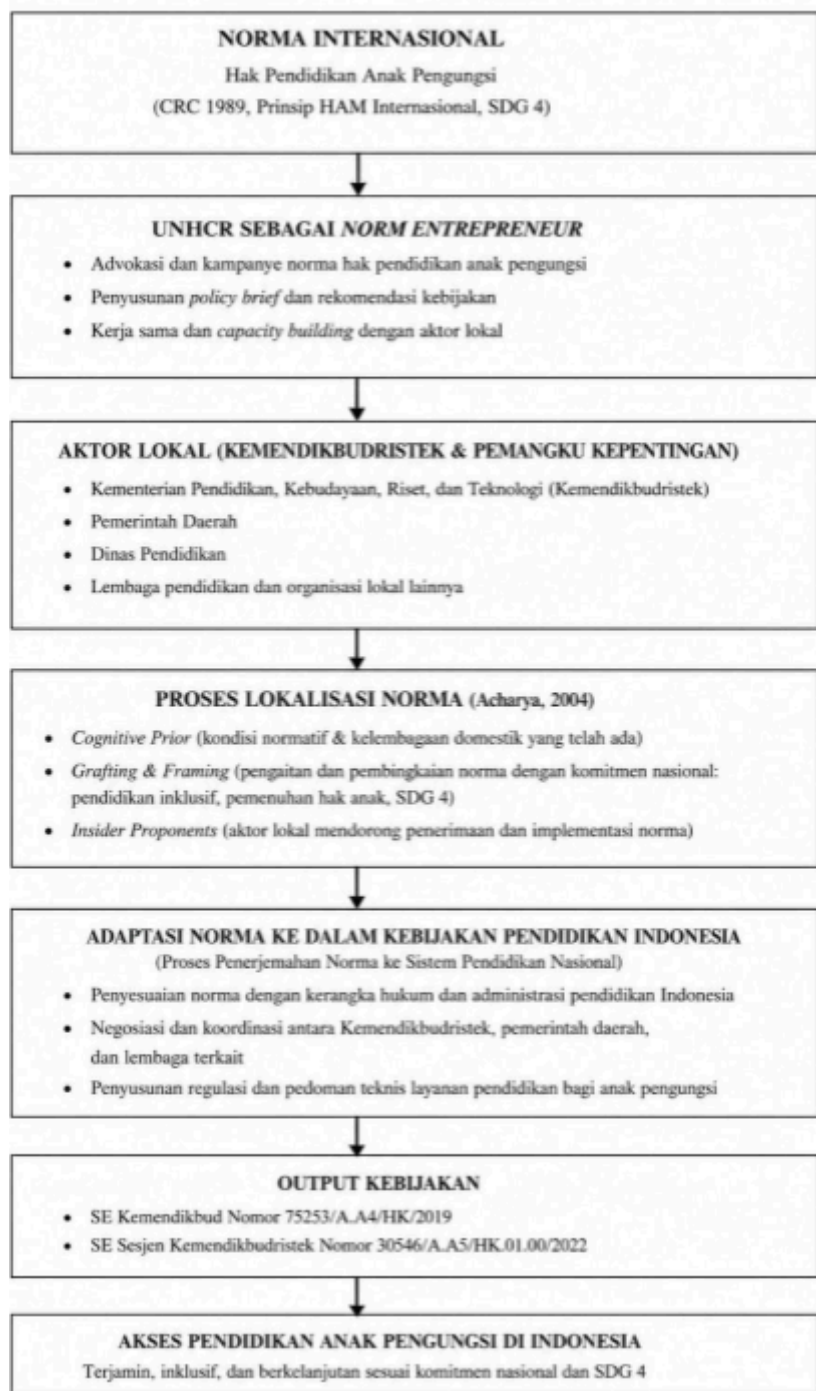
#### **1.6.2.3. *Cognitive Prior***

Dalam penelitian ini, *cognitive prior* dioperasionalisasikan sebagai kondisi normatif dan institusional yang telah berkembang di Indonesia sebelum penerimaan norma hak pendidikan anak pengungsi. Kondisi tersebut diamati melalui aspek hukum formal, kelembagaan, dan komitmen yang telah ada, seperti Perpres Nomor 125 Tahun 2016, sistem desentralisasi pendidikan, agenda pendidikan inklusif, serta komitmen terhadap SDG 4.

#### **1.6.2.4. *Grafting and Framing***

Dalam penelitian ini, *grafting and framing* dioperasionalisasikan sebagai proses pengaitan dan pemingkakan norma hak pendidikan anak pengungsi dengan nilai, kebijakan, dan agenda yang telah berkembang di Indonesia. Proses tersebut diamati melalui keterkaitan norma hak pendidikan anak pengungsi dengan agenda pendidikan inklusif, pemenuhan hak anak, serta komitmen Indonesia terhadap SDG 4 dalam berbagai kebijakan pendidikan pada periode 2019–2024.

### 1.6.3. Alur Kerangka Berpikir



### **1.7. Argumen Penelitian**

Penelitian ini berargumen bahwa penerimaan norma hak pendidikan anak pengungsi dalam kebijakan pendidikan Indonesia pada periode 2019–2024 tidak terjadi karena kepatuhan terhadap kewajiban hukum internasional, melainkan melalui proses lokalisasi norma yang menyesuaikan norma tersebut dengan kondisi normatif dan kelembagaan domestik Indonesia. Proses tersebut berlangsung melalui keberadaan *cognitive prior* berupa kerangka hukum, sistem desentralisasi, serta komitmen terhadap pendidikan inklusif dan SDG 4, yang kemudian memungkinkan terjadinya *grafting and framing* norma hak pendidikan anak pengungsi ke dalam kebijakan pendidikan nasional. Selanjutnya, proses lokalisasi diperkuat oleh peran *insider proponents*, yaitu aktor-aktor domestik yang mendorong penerimaan dan implementasi norma tersebut dalam kebijakan pendidikan Indonesia.

### **1.8. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan Metode kualitatif. Pendekatan penelitian yang menjelaskan fenomena sosial secara mendalam dalam konteks alamiahnya tanpa menggunakan angka atau statistik. Penelitian kualitatif fokus pada makna, proses, dan interaksi sosial yang dialami oleh peserta atau aktor di lapangan. Menurut Creswell (2014), kualitatif bertujuan untuk memahami bagaimana orang merasakan, memaknai, dan menginterpretasikan pengalaman mereka, serta bagaimana fenomena tertentu terjadi berdasarkan perspektif para pelaku dan konteksnya.

#### **1.8.1. Tipe Penelitian**

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian kualitatif deskriptif, yaitu

penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan dan menjelaskan secara sistematis fenomena sosial sebagaimana adanya berdasarkan data empiris di lapangan. Penelitian deskriptif kualitatif tidak diarahkan untuk menguji hipotesis, melainkan untuk memahami proses, pola interaksi, serta peran aktor dalam suatu fenomena sosial secara mendalam. Menurut Sandelowski (2000), penelitian kualitatif deskriptif digunakan untuk memberikan gambaran faktual dan interpretatif mengenai suatu peristiwa atau praktik sosial dengan tetap berpegang pada data yang diperoleh dari informan dan dokumen, sehingga cocok untuk penelitian yang berfokus pada pemetaan peran dan mekanisme kerja aktor non-negara dalam isu sosial.

### **1.8.2. Situs Penelitian**

Situs penelitian merupakan ruang sosial tempat fenomena yang diteliti berlangsung secara nyata, baik dalam bentuk lokasi fisik maupun konteks interaksi antar aktor yang terlibat dalam penelitian. Dalam penelitian ini, situs penelitian berfokus pada konteks implementasi dan proses lokalisasi norma hak pendidikan anak pengungsi di Indonesia yang melibatkan UNHCR, pemerintah Indonesia, serta lembaga pendidikan dan organisasi internasional terkait. Situs penelitian tidak hanya dipahami sebagai lokasi pengumpulan data, tetapi juga sebagai ruang empiris untuk melihat bagaimana proses advokasi, kerja sama, dan penerimaan norma pendidikan anak pengungsi berlangsung dalam konteks domestik Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode *desk research* dengan mengumpulkan data melalui berbagai sumber elektronik maupun non-elektronik, seperti laporan resmi UNHCR, *policy brief*, dokumen kebijakan pemerintah Indonesia, jurnal ilmiah, artikel, serta publikasi organisasi internasional yang berkaitan dengan

pendidikan anak pengungsi di Indonesia pada periode 2019–2024. Selain itu, penelitian juga memanfaatkan data dan dokumen yang berkaitan dengan kerja sama antara UNHCR dan pemerintah Indonesia dalam mendorong akses pendidikan bagi anak pengungsi, termasuk kebijakan pendidikan inklusif dan regulasi administratif yang relevan.

### **1.8.3. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian ini adalah kementerian Pendidikan, pemerintah daerah, dan institusi pendidikan sebagai aktor domestik yang terlibat dalam proses lokalisasi norma hak pendidikan anak pengungsi, khususnya dalam mendorong pemenuhan hak pendidikan anak pengungsi di Indonesia. Penelitian ini membahas peran aktor domestik dan keterlibatan aktor internasional sebagai aktor normatif dalam mendorong penerimaan norma hak pendidikan anak pengungsi melalui berbagai bentuk advokasi, kerja sama institusional, serta penyebaran nilai dan norma internasional di tingkat domestik.

Selain berfokus pada peran UNHCR, penelitian ini juga menelaah interaksi antara organisasi internasional, pemerintah Indonesia, dan institusi pendidikan dalam proses penerimaan dan implementasi akses pendidikan bagi anak pengungsi pada periode 2019–2025. Penelitian dilakukan dengan menelaah praktik, kebijakan, serta berbagai dokumen resmi yang berkaitan dengan upaya UNHCR dalam mendorong pendidikan inklusif bagi anak pengungsi di Indonesia berdasarkan sumber-sumber tertulis yang relevan.

### **1.8.4. Jenis Data**

Penggunaan jenis data kualitatif yang sepenuhnya bersumber dari data sekunder (seperti dokumen resmi, *policy brief*, regulasi pemerintah, dan jurnal ilmiah) merupakan strategi metodologis yang kokoh dan sah dalam penelitian

deskriptif. Dalam ranah penelitian kualitatif, analisis dokumen (*document analysis*) diakui sebagai prosedur sistematis untuk meninjau, mengevaluasi, dan menginterpretasikan materi teks guna memperoleh pemahaman mendalam, makna tersembunyi, serta pengembangan pengetahuan empiris mengenai fenomena yang diteliti tanpa memerlukan intervensi fisik atau interaksi langsung di lapangan (Bowen, 2009).

#### **1.8.5. Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini secara khusus bertumpu pada penggunaan data sekunder kualitatif yang diperoleh melalui metode studi pustaka (*library research*) dan analisis dokumen (*document analysis*). Data sekunder tersebut dihimpun secara sistematis melalui penelusuran berbagai sumber tertulis resmi dan literatur ilmiah yang memiliki relevansi langsung dengan fokus kajian mengenai internalisasi dan lokalisasi norma. Cakupan data sekunder dalam penelitian ini meliputi laporan resmi dan data statistik UNHCR, dokumen *policy brief* terkait (terutama *Policy Brief Priority Actions for Inclusion of Refugee Children in Indonesia 2022*), dokumen kebijakan dan regulasi pemerintah Indonesia (seperti Surat Edaran Kemendikbudristek No. 75253/A.A4/HK/2019 dan Perpres No. 125/2016), jurnal ilmiah terakreditasi, buku teks akademik, artikel ilmiah, serta publikasi organisasi internasional yang membahas isu pengungsi, hak pendidikan anak asing, tata kelola organisasi internasional, dan dinamika penyebaran norma global. Penggunaan keseluruhan instrumen data sekunder ini bertujuan untuk menyediakan landasan teoritis dan fakta empiris yang komprehensif, stabil, dan objektif, sehingga peneliti dapat mengurai serta merekonstruksi secara utuh bentuk advokasi, strategi *grafting*, negosiasi institusional, hingga hambatan teknis birokrasi di tingkat lokal (Kota Pekanbaru)

secara mendalam tanpa memerlukan data primer dari lapangan (Bowen, 2009; Johnston, 2014).

#### **1.8.6. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini juga menggunakan teknik pengumpulan data sekunder melalui studi kepustakaan (*desk research*). Teknik ini dilakukan dengan menelaah berbagai sumber tertulis seperti laporan resmi UNHCR, *policy brief*, dokumen kebijakan pemerintah Indonesia, jurnal ilmiah, buku akademik, artikel, dan publikasi organisasi internasional yang relevan dengan isu pendidikan anak pengungsi, organisasi internasional, serta penyebaran norma internasional.

#### **1.8.7. Analisis dan Interpretasi Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini sepenuhnya menggunakan metode studi kepustakaan (*desk research*) dengan berfokus pada penghimpunan data sekunder kualitatif periode 2019–2025. Data tertulis dihimpun secara sistematis dari dokumen resmi meliputi laporan UNHCR, *Policy Brief* 2022, Surat Edaran Kemendikbud Ristek No. 75253/A.A4/HK/2019, Perpres No. 125/2016, serta jurnal ilmiah yang relevan dengan studi kasus Kota Pekanbaru. Penggunaan data sekunder tertulis ini menjamin stabilitas dan objektivitas analisis karena menyediakan rekam kebijakan yang konkret serta dapat ditinjau ulang tanpa resiko bias lapangan (Bowen, 2009). Melalui teknik analisis dokumen ini, peneliti dapat membedah kronologi strategi *grafting* UNHCR dan dinamika respons birokrasi lokal secara komprehensif tanpa memerlukan kerja lapangan (*fieldwork*) secara langsung.

#### **1.8.8. Kualitas Data**

Kualitas data dalam penelitian ini dijaga melalui penggunaan sumber data sekunder yang kredibel, otentik, dan relevan dengan fokus kajian. Keabsahan dan

validitas data diperkuat melalui teknik triangulasi dokumen tertulis dengan membandingkan secara kritis berbagai literatur resmi, seperti laporan UNHCR, *Policy Brief 2022*, dokumen kebijakan pemerintah, serta jurnal ilmiah yang sah (Bowen, 2009). Melalui penyilangan data literatur yang ketat dan pencantuman referensi sesuai akademik, seluruh data tertulis yang digunakan dalam riset kepustakaan ini dijamin objektivitasnya serta dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah (Johnston, 2014).