

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Migrasi internasional merupakan proses perpindahan manusia dari tempat tinggalnya semula ke daerah baru yang melintasi batas wilayah negara yang berdaulat dengan berbagai alasan yang multifaktorial dan multidimensional (IOM, 2019). Berdasarkan sifatnya terdapat dua jenis migrasi internasional yaitu migrasi secara sukarela (*voluntarily*) dan migrasi secara terpaksa (*forced*) (Rosalinda & Achsin, 2021). Contoh migrasi secara sukarela adalah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang bekerja di luar negeri maupun Tenaga Kerja Asing (TKA) yang bekerja di Indonesia. Sedangkan contoh migrasi secara terpaksa adalah pengungsi dan pencari suaka yang disebabkan oleh tidak terpenuhinya hak-hak dasar mereka dikarenakan berbagai alasan seperti konflik horizontal, perang, dan persekusi terhadap ras tertentu (Widiyanto, 2022).

Menurut Konvensi 1951 dan Protokol 1967 mengenai Status Pengungsi, pengungsi merupakan individu atau kelompok yang meninggalkan negara asalnya dikarenakan ketakutan yang beralasan (UNHCR, 2022). Ketakutan tersebut merupakan ketakutan akan penganiayaan yang didasari beberapa alasan seperti agama, keanggotaan dalam partai sosial, ras, partai politik tertentu dan kebangsaan (UNHCR, 2022). Ketakutan tersebut memaksa pengungsi meninggalkan tempat tinggal mereka, hidup, dan keluarganya di negara asal. Oleh karena itu, bantuan dan perlindungan kepada pengungsi menjadi tanggung jawab komunitas internasional (UNHCR, 2022). Hal inilah yang membuat

komunitas internasional seperti *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan *International Organization for Migration* (IOM) saling bekerja sama dalam menangani pengungsi dan pencari suaka di berbagai negara termasuk Indonesia.

Masalah pengungsi di Indonesia sudah menjadi isu terkini yang membutuhkan perhatian komunitas internasional, dikarenakan Indonesia merupakan salah satu negara tujuan transit bagi pengungsi. Hal tersebut disebabkan Indonesia berada di lokasi yang strategis bagi pengungsi yang bermigrasi menggunakan kapal laut. Selain itu, para pencari suaka dan pengungsi juga berpikir bahwa mereka hanya transit di Indonesia kemudian melanjutkan perjalanan ke negara ketiga yaitu Australia. Hal ini dilakukan oleh banyak pengungsi seperti dari Afghanistan.

Pengungsi Afghanistan memilih untuk pergi ke berbagai negara dengan alasan ketakutan akan menjadi korban atas konflik yang terjadi berkepanjangan. Hal tersebut dapat terjadi karena situasi di Afghanistan sendiri yang tidak aman akibat terjadinya konflik bersenjata yang pada akhirnya memaksa warga Afghanistan untuk mengungsi ke negara lain, tak terkecuali ke Indonesia. Ancaman yang akan diterima yaitu dalam bentuk rasa ketakutan, penyiksaan fisik serta ketakutan akan masalah ekonomi yang melanda banyak pengungsi Afghanistan. Kebanyakan dari mereka memilih mengungsi di negara yang dekat secara geografis. Namun, tidak sedikit dari mereka memilih menggunakan kapal laut untuk melarikan diri ke berbagai negara salah satunya Indonesia.

Pengungsi dari Afghanistan merupakan pengungsi yang selalu menjadi pengungsi dengan jumlah terbesar yang datang dan tinggal di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir. Sampai akhir Desember 2021 UNHCR mencatat sebanyak 13.149 pengungsi di Indonesia dengan persentase 56.6% datang dari Afghanistan, 10.3% dari Somalia, 5.2% dari Myanmar, 5% dari Irak, 3.8% dari Sudan dan sisanya sebanyak 19.1% dari negara lain (UNHCR, 2021). Jumlah tersebut tentu saja tidak sedikit melihat sebanyak 7438 pengungsi berasal dari Afghanistan (UNHCR, 2021). Maka dari itu, pengungsi asal Afghanistan selalu mendominasi tempat penampungan pengungsi yang tersebar di berbagai kota di Indonesia. Hal ini tentu saja menimbulkan permasalahan serius bagi Indonesia sebagai negara transit.

Kedatangan para pengungsi Afghanistan menimbulkan masalah yang kompleks bagi Indonesia. Melonjaknya angka pengungsi asal Afghanistan di Indonesia tidak beriringan dengan bertambahnya solusi jangka panjang bagi mereka. Hal ini berkaitan erat dengan berkurangnya anggaran dari negara ketiga, masa transit tidak menentu, akses pendidikan dan kesehatan terbatas, juga masalah sosial yang meliputi mereka (SETKAB, 2022). Hal tersebut tidak sesuai harapan mereka karena berbagai dinamika yang menyebabkan mereka tinggal di Indonesia untuk waktu yang lebih lama dari yang mereka perkirakan.

Indonesia merupakan salah satu dari sekian banyak negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 mengenai Status Pengungsi. Indonesia bukan merupakan negara pihak sehingga Indonesia belum memiliki sistem untuk menentukan status bagi pencari suaka sebagai pengungsi atau

imigran gelap serta sistem dalam menangani pengungsi. Selain itu, Indonesia juga tidak berkewajiban memenuhi hak-hak para pengungsi yang telah diatur dalam Konvensi 1951. Beberapa hak-hak tersebut sebagai berikut: Hak tidak mendapatkan sanksi hukum bagi pengungsi yang masuk ke wilayah negara pihak konvensi; Hak kebebasan beragama; Hak mendapatkan akses ke pengadilan; Hak mendapatkan pekerjaan; Hak mendapatkan akses pendidikan formal; Hak mendapatkan bukti identitas atau dokumen perjalanan sekalipun bukan bukti kewarganegaraan (UNHCR, 2022).

Terdapat beberapa alasan mengapa Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 terkait Pengungsi. Alasannya adalah Indonesia masih perlu membenahi masalah kesejahteraan warga negaranya. Dengan datangnya para pengungsi ke Indonesia timbul kekhawatiran bahwa hal ini akan menambah pelik permasalahan dalam negeri Indonesia seperti kemiskinan yang masih melanda sebanyak 9,54% dari keseluruhan penduduk Indonesia (BPS, 2022). Ketentuan dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967 mengenai Status Pengungsi masih berat untuk dilaksanakan oleh Indonesia yang sedang berkutat dengan permasalahan dalam negerinya.

Meskipun belum meratifikasi Konvensi 1951 terkait pengungsi, Indonesia memiliki alasan kemanusiaan yang kuat untuk menerima orang-orang yang membutuhkan perlindungan internasional termasuk pengungsi. Indonesia telah melakukan kerja sama dengan UNHCR dan IOM sejak tahun 1979. Indonesia membutuhkan kerja sama dengan organisasi internasional yang berfokus dalam hal penanganan pengungsi dan migrasi yakni UNHCR dan IOM guna

menyerahkan wewenang penentuan status dan penanganan pengungsi kepada *International Governmental Organizations* (IGOs) tersebut. Maka pemerintah Indonesia menyerahkan mandat penanganan pengungsi dan perlindungan pengungsi di Indonesia melalui badan internasional UNHCR dan IOM.

Dari beberapa penjelasan di atas, penelitian ini mencoba menelaah langkah dan upaya dari pemerintah Indonesia bersama UNHCR dan IOM. Upaya yang berfokus pada kerja sama dan langkah berkelanjutan dalam menangani permasalahan pengungsi Afghanistan di Indonesia menjadi topik yang akan dibahas di sini.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka terdapat satu pokok permasalahan yang perlu dikulik lebih lanjut yaitu:

Bagaimana bentuk kerjasama Indonesia dengan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan *International Organization for Migration* (IOM) dalam menangani pengungsi dari Afghanistan di Indonesia pada tahun 2019-2021?

C. Tujuan Penelitian

Dalam menulis skripsi ini tujuan yang ingin dicapai penulis adalah beberapa hal berikut:

1. Memberikan gambaran sederhana mengenai bentuk kerja sama internasional Indonesia dengan UNHCR dan IOM dalam hal penanganan pengungsi Afghanistan di Indonesia pada tahun 2019-2021.

2. Memberikan penjelasan mengenai alasan banyaknya pengungsi Afghanistan di Indonesia dalam kurun waktu 2019-2021.

D. Kerangka Konseptual

1. Konsep Organisasi Internasional

Organisasi Internasional menjadi aktor dalam hubungan internasional yang cukup fenomenal pada awal kemunculannya. Muncul pertama kali pada abad ke-19 organisasi internasional berkontribusi signifikan dalam pergerakan dinamis studi hubungan internasional. Hingga kini organisasi internasional menjadi aktor HI yang cukup krusial karena kondisi interdependensi dan globalisasi yang kuat.

Organisasi Internasional muncul sebagai jembatan antar negara maupun aktor HI lain dalam menempuh tujuan bersama meskipun tujuannya sangat beragam. Negara-negara membutuhkan organisasi internasional sebagai instrumen untuk saling bergantung dengan negara lain di dunia yang tentunya tidak dapat terhindar dari globalisasi. Di sinilah peran organisasi internasional muncul sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan bagi hubungan antar negara maupun aktor internasional.

Organisasi internasional memiliki fungsi yang beragam di tingkat individu, negara, maupun internasional. Dalam bukunya, Karen Mingst menjabarkan fungsi organisasi internasional secara lebih luas. Pada tingkat individu organisasi internasional berfungsi sebagai wadah bagi individu untuk bersosialisasi dengan menggunakan norma-norma internasional. Selain itu juga sebagai tempat bagi individu mengetahui perbedaan-perbedaan dan persamaan-

persamaan yang ada di dunia internasional. Organisasi internasional bagi sebuah negara berfungsi sebagai alat legitimasi politik luar negeri, instrumen politik luar negeri, sebagai sumber informasi yang berharga, dan sebagai badan yang membatasi perilaku sebuah negara ketika mengambil keputusan.

Bagi sistem internasional, organisasi internasional memiliki fungsi yang kompleks sebagai berikut:

1. Menyediakan informasi dan pengawasan;
2. Memberikan kontribusi untuk terciptanya suasana kerja sama di antara aktor hubungan internasional termasuk negara;
3. Menyediakan tempat untuk *bargaining* bagi banyak negara dalam menyelesaikan suatu permasalahan;
4. Memberikan bantuan terhadap penyelesaian konflik;
5. Membentuk rezim internasional;
6. Mengkoordinir aktivitas internasional mengenai permasalahan bersama (Sugito, 2016).

Sedangkan menurut Harold K. Jacobson, fungsi organisasi internasional dapat dikategorikan dalam lima hal utama yaitu:

1. Fungsi Informasi;
2. Fungsi Normatif;
3. Fungsi Pembuatan Peraturan;
4. Fungsi Pengawasan;
5. Fungsi Operasional (Sugito, 2016).

Dalam melaksanakan perannya sebagai organisasi internasional, UNHCR dan IOM bertindak menjadi aktor yang turut serta dalam penanganan pengungsi Afghanistan di Indonesia. Hal ini diperlukan karena Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang pengungsi sehingga Indonesia menyerahkan mandat tersebut kepada UNHCR dan IOM.

UNHCR dan IOM menjadi aktor yang menjalankan tugasnya dalam memberikan perlindungan dan mencari solusi jangka panjang untuk pengungsi Afghanistan di Indonesia.

Dalam melaksanakan fungsinya sebagai organisasi internasional, UNHCR dan IOM saling bekerja sama memberikan kontribusinya semaksimal mungkin dengan mengkoordinir banyaknya pengungsi Afghanistan yang tersebar di beberapa wilayah di Indonesia serta lembaga pemerintah dalam memberikan bantuan kepada para pengungsi tersebut. UNHCR dan IOM terus berusaha agar solusi berkelanjutan dapat terlaksana dengan memastikan hak *non-refoulement* dan menentukan status pengungsi dan melindungi para pengungsi sehingga permasalahan pengungsi di Indonesia dapat ditangani.

2. Konsep Kerja Sama Internasional

Kerja sama internasional yaitu sebuah hubungan yang terjadi melalui fasilitas bersama dengan menggunakan proses tertentu untuk dapat mencapai tujuan bersama. Kerja sama terjadi ketika para aktor menyesuaikan perilaku mereka dengan preferensi aktual (Axelrod & Keohane, 1985). Hal ini dapat terwujud atas dasar bekerja dengan tujuan saling menguntungkan dan memiliki kepentingan bersama.

Proses kerja sama terbentuk dari perpaduan keanekaragaman masalah nasional, regional dan global yang muncul. Sehingga hal tersebut memerlukan perhatian lebih dari berbagai aktor dalam komunitas internasional. Proses tersebut akan terjalin ketika berbagai pihak yang terlibat saling menggunakan kemampuannya untuk mendiskusikan masalah, melakukan diplomasi, serta

membentuk solusi penanggulangan masalah sehingga akan mendapatkan suatu keputusan dengan kesepakatan yang memuaskan pihak-pihak yang terlibat dalam kerja sama tersebut.

Terdapat dua syarat utama dalam melakukan kerja sama internasional. Pertama, adanya keharusan untuk menghargai kepentingan masing-masing aktor yang terlibat. Kedua, adanya keputusan bersama dalam mengatasi permasalahan yang timbul. Hal tersebut dapat dicapai dengan melakukan komunikasi yang berkesinambungan.

Kerja sama internasional dapat terjadi dalam berbagai aspek kehidupan bernegara antara lain dalam bidang politik, ekonomi, sosial-budaya, kesehatan, pendidikan dan keamanan. Terciptanya interdependensi tersebut akan memunculkan sebuah korelasi dengan harapan mampu menghasilkan keuntungan bagi pihak-pihak yang bekerja sama serta masyarakat internasional secara umum. Kerja sama internasional merupakan salah satu alat bagi aktor-aktor hubungan internasional yang berfungsi memberikan sarana dan memberikan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan sistem internasional.

Tujuan dari kerja sama internasional yang dilakukan oleh aktor hubungan internasional adalah mencapai usaha yang lebih baik atau lebih besar jika dibandingkan ketika aktor tersebut mengupayakannya sendiri tanpa bantuan dari aktor lain. Selain itu manfaat yang didapatkan dari kerja sama internasional adalah mendorong berbagai upaya agar penyelesaian masalah menjadi lebih produktif dan efisien.

Kerja sama antara aktor non-negara dengan negara, yang mana dalam hal ini organisasi atau institusi internasional terjadi karena baik organisasi maupun negara terdapat hubungan interdependensi untuk mencapai tujuan dan kepentingan bersama. Dengan adanya organisasi atau institusi internasional maka dapat mengurangi biaya dan menyediakan informasi dalam kerja sama (Keohane & Nye, 2001). Keberhasilan kerja sama tersebut menyangkut aspek jumlah aktor yang terlibat, kepentingan bersama, dan bayangan akan masa depan (*shadow of the future*) (Axelrod & Keohane, 1985).

Kerja sama yang dilakukan UNHCR, IOM, dan pemerintah Indonesia memiliki tujuan yang sama yaitu menegakkan HAM bagi komunitas paling rentan yakni pengungsi. Dalam melakukan kerja sama aktor-aktor saling berkontribusi dalam tercapainya tujuan tersebut. Meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 terkait pengungsi tetapi, kerja sama yang dibangun terlihat nyata dengan adanya upaya yang dilakukan berbagai pihak guna menangani masalah terkait pengungsi.

E. Hipotesa

Bentuk kerja sama Indonesia dengan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan *International Organization for Migration* (IOM) dalam menangani pengungsi dari Afghanistan di Indonesia pada tahun 2019-2021 yaitu:

1. Menentukan status pengungsi;
2. Memberikan perlindungan terhadap pengungsi dan memenuhi hak *non-refoulement*.

F. Jangkauan Penelitian

Skripsi ini akan membahas kerja sama Indonesia dengan organisasi internasional yakni UNHCR dan IOM pada penanganan pengungsi Afghanistan di Indonesia dalam jangka waktu 2019 hingga 2021.

G. Metodologi Penelitian

1. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan metode kualitatif yang bersifat deskriptif untuk menganalisis data-data yang didapatkan. Metode tersebut digunakan untuk mengorganisir data yang menjelaskan sebab-sebab sebuah peristiwa. Kemudian keputusan akan diambil dan dikelola sebagai bentuk hasil penelitian.

2. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini peneliti menggunakan teknik studi literatur dalam mengumpulkan data. Sumber-sumber data yang digunakan adalah buku, jurnal ilmiah, dokumen dari internet, dan laporan dari laman resmi instansi terkait.

H. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab satu menjelaskan mengenai latar belakang masalah pengungsi Afghanistan di Indonesia, rumusan masalah, kerangka pemikiran yang akan digunakan untuk menganalisis permasalahan, hipotesis, tujuan penelitian, metodologi penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan yang terdiri dari 3 bab.

BAB II UPAYA INDONESIA BERSAMA DENGAN IOM DAN UNHCR MENENTUKAN STATUS DAN MELINDUNGI PENGUNGSI AFGHANISTAN DI INDONESIA

Bab kedua akan membahas mengenai kerja sama internasional Indonesia dengan UNHCR dan IOM dalam menangani pengungsi di Indonesia.

A. Peran UNHCR dan IOM Dalam Penanganan Pengungsi

Bagian pertama akan membahas sejarah singkat dua organisasi terkait pengungsi yaitu UNHCR dan terkait migrasi yaitu IOM, perbedaan peran IGOs tersebut sebagai organisasi internasional serta peran masing-masing organisasi dalam bekerja sama dengan Indonesia dalam menangani pengungsi.

B. Indonesia Sebagai Negara Transit Bagi Para Pengungsi

Bagian kedua akan membahas mengenai pengungsi di Indonesia, dan berbagai alasan mengapa Indonesia menjadi negara transit.

C. Bentuk Kerja Sama UNHCR, IOM, dan Indonesia Dalam Penanganan Pengungsi Afghanistan

C.1 Menentukan Status Pengungsi

Bagian ini akan menjelaskan bagaimana penentuan status pencari suaka menjadi pengungsi atau imigran gelap (*Refugee Status Determination/RSD*).

C.2 Memberikan Perlindungan dan Memenuhi Hak Non-Refoulement

Bagian ini akan menjelaskan terkait kerja sama dalam memberikan perlindungan dan memenuhi prinsip *non-refoulement* sebagai bagian dari tanggung jawab komunitas internasional.

BAB III KESIMPULAN

Bab terakhir atau bab ketiga ini akan membahas mengenai kesimpulan dari keseluruhan bab yang sudah dibahas.