

BAB III

KEBIJAKAN INDONESIA TERHADAP PERSOALAN PENGUNGSI AFGHANISTAN

Sebagai negara yang menerima kedatangan pengungsi asing salah satunya pengungsi Afghanistan, hal ini berdampak pada banyaknya jumlah pengungsi yang berada di Indonesia. Meskipun Indonesia menerima kedatangan pengungsi bukan berarti Indonesia memberikan kebebasan kepada pengungsi untuk berlaku apa saja di Indonesia. Dalam bab ini penulis memberikan penjelasan tentang bagaimana kebijakan Indonesia dalam menangani pengungsi Afghanistan yang datang ke Indonesia serta bagaimana upaya integrasi lokal yang ingin diterapkan UNHCR untuk pengungsi Afghanistan.

A. Masuknya Pengungsi Afghanistan di Indonesia

Kelompok Taliban sejak 1996 sebagai kelompok oposisi pemerintah telah menciptakan ketidakstabilan di Afghanistan melalui serangan-serangan yang kerap dilakukan sehingga menimbulkan banyak korban meninggal dunia, rusaknya bangunan infrastruktur, trauma psikologis serta berdampak pada pertumbuhan ekonomi yang melemah. Serangan-serangan tersebut membuat masyarakat sipil di Afghanistan tidak lagi merasa aman dan tidak adanya perlindungan yang mereka dapatkan dari negaranya sehingga ancaman keamanan dan keselamatan pun menjadi faktor utama masyarakat sipil Afghanistan bermigrasi ke negara lain sebagai pengungsi ataupun pencari suaka untuk mencari perlindungan (Wulandari, 2016). Arah migrasi para pengungsi Afghanistan ini cenderung tertuju pada Australia, bukan Indonesia. Letak geografis Indonesia yang sangat strategis yaitu berada di antara benua Asia dan Australia serta di antara Samudera Pasifik dan Samudera Hindia dijadikan pengungsi sebagai jalur menuju negara tujuannya dan sering pula Indonesia dijadikan sebagai tempat untuk transit (Alunaza, 2017). Berdasarkan data UNHCR Indonesia. Pada tahun 1990-an pengungsi Afghanistan telah memasuki wilayah Indonesia, namun

jumlahnya tidak sebanyak sekarang. Pada tahun 2000 mengalami sedikit peningkatan hingga tahun 2002. Pada tahun 2003 jumlah pengungsi Afghanistan kembali menurun sampai tahun 2008. Peningkatan jumlah pengungsi Afghanistan terus terjadi di setiap tahunnya, data terakhir yang dimiliki UNHCR pada bulan September 2014 sebanyak 5.659 orang, Februari 2015 sebanyak 5.972 orang, dan Desember 2016 sebanyak 7.154 orang (UNHCR, 2018).

B. Kebijakan Indonesia dalam Menangani Pengungsi Afghanistan

Fenomena pengungsi yang mendatangi suatu negara terus terjadi hingga abad ke-21 dan hal ini terjadi di Indonesia yang terus kedatangan para pengungsi dari negara-negara lain salah satunya yaitu Afghanistan. Tidak sedikit di antara mereka yang masuk ke wilayah Indonesia secara ilegal yaitu melalui jalur laut. Pengungsi-pengungsi tersebut bermigrasi ke Indonesia untuk meminta pertolongan UNHCR agar mereka bisa diberangkatkan ke negara yang hendak mereka tuju seperti Australia. Indonesia memiliki mekanisme tersendiri untuk menangani hal tersebut, yaitu bekerjasama dengan instansi-instansi yang bersangkutan seperti Departemen Luar Negeri, Perwakilan RI diluar negeri, Departemen Dalam Negeri, Departemen Hukum dan HAM, Departemen Sosial, Pemerintah Daerah, Kepolisian Negara RI, Badan Intelijen Negara, dan Badan Intelijen Strategis. Adapun mekanisme yang dilakukan antar instansi tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Ketika keberadaan pencari suaka, pengungsi ataupun imigran ilegal di suatu daerah telah diketahui, pemerintah daerah segera memberikan laporan kepada departemen luar negeri agar dapat berkoordinasi dengan departemen/lembaga pemerintah lainnya yang bersangkutan untuk menentukan langkah-langkah yang diperlukan;
- 2) Setelah melakukan koordinasi maka langkah selanjutnya yaitu departemen luar negeri menginformasikan tentang keberadaan pengungsi, pencari suaka ataupun imigran ilegal kepada negara asalnya dan organisasi internasional

untuk penanganan lebih lanjut. Seperti halnya ketika pengungsi ataupun pencari suaka didapati telah memasuki wilayah Indonesia maka pemerintah Indonesia melalui instansi yang bersangkutan akan memberitahu UNHCR untuk penanganan lebih lanjut;

- 3) Departemen luar negeri, departemen/lembaga pemerintah yang bersangkutan dapat membentuk sebuah tim Satuan Tugas (Satgas) jika dirasa perlu untuk berkoordinasi dalam penanganan pengungsi, pencari suaka ataupun imigran ilegal di daerah-daerah yang membutuhkan;
- 4) Selanjutnya departemen luar negeri, pemerintah daerah dan instansi yang bersangkutan mengadakan evaluasi terhadap upaya penanganan pengungsi yang telah dilakukan beserta tindak lanjutnya (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2006).

Mekanisme tersebut telah dilakukan pemerintah Indonesia sejak lama, mulai dari masuknya pengungsi Vietnam ke Indonesia pada tahun 1979 yang ditangani pemerintah Indonesia dan beberapa instansi yang bersangkutan beserta UNHCR dengan keputusan menempatkan pengungsi dipulau khusus sampai UNHCR menghentikan penampungan tersebut. Tidak ada perubahan dalam mekanisme penanganan pengungsi yang dilakukan pemerintah Indonesia di tahun 2000-2016. Kerjasama antar instansi yang bersangkutan dalam menangani pengungsi, pencari suaka ataupun imigran ilegal yang masuk ke wilayah Indonesia dilakukan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian yang selama ini menjadi acuan dalam penanganan pengungsi di Indonesia. Pengungsi, pencari suaka ataupun imigran yang datang ke Indonesia dalam undang-undang ini dinyatakan sebagai orang asing/bukan warga negara Indonesia, sebagaimana yang tercantum dalam pasal 1 ayat 9 yang berbunyi:

“Orang Asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia”

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 juga telah diatur apa saja kewenangan yang dimiliki pihak

imigrasi untuk menolak kedatangan orang asing yang tercantum dalam pasal 13 ayat 1 dengan ketentuan seperti:

- 1) Namanya tercantum dalam daftar penangkalan;
- 2) Tidak memiliki dokumen perjalanan yang sah dan berlaku;
- 3) Memiliki dokumen keimigrasian yang palsu;
- 4) Tidak memiliki visa, kecuali yang dibebaskan dari kewajiban memiliki visa;
- 5) Telah memberi keterangan yang tidak benar dalam memperoleh visa;
- 6) Menderita penyakit menular yang membahayakan kesehatan umum;
- 7) Terlibat kejahatan internasional dan tindak pidana transnasional yang terorganisasi;
- 8) Termasuk dalam daftar pencarian orang untuk ditangkap dari suatu ruang asing;
- 9) Terlibat dalam kegiatan makar terhadap Pemerintah Republik Indonesia; atau
- 10) Termasuk dalam jaringan praktik atau kegiatan prostitusi, perdagangan orang, dan penyelundupan manusia (Imigrasi Indonesia, 2018).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian menjadi acuan Indonesia terutama pihak imigrasi yang menangani masuknya orang asing ke Indonesia. Ketika mendapati orang-orang asing tersebut masuk ke wilayah Indonesia, pihak imigrasi dengan sigap melakukan proses penyelidikan. Ketika dalam proses pemeriksaan orang asing mengaku sebagai pencari suaka ataupun pengungsi, mereka akan dialihkan oleh pihak imigrasi kepada pihak UNHCR Indonesia untuk diproses lebih lanjut melalui mekanisme yang telah dijelaskan. Selain itu, Indonesia juga menggunakan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri dalam menangani pengungsi yang masuk ke Indonesia. Pada BAB VI dalam undang-undang tersebut berisi tentang pemberian suaka dan masalah pengungsi yang terdiri dari tiga buah pasal yaitu:

Pasal 25

- (1) Kewenangan pemberian suaka kepada orang asing berada di tangan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Menteri.
- (2) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden

Pasal 26

Pemberian suaka kepada orang asing dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta dengan memperhatikan hukum, kebiasaan, praktek internasional.

Pasal 27

- (1) Presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan Menteri.
- (2) Pokok-pokok kebijakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden. (Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri , 1999)

Secara garis besar, dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri kebijakan terkait pengungsi dan pencari suaka ditetapkan oleh presiden dengan pertimbangan menteri sesuai dengan instrumen yang berlaku di Indonesia. Pemerintah Indonesia belum memiliki undang-undang yang mengatur lebih jelas terkait penanganan pengungsi ataupun pencari suaka sehingga Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri masih terus digunakan sampai keluarnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri yang disahkan pada tanggal 31 Desember 2016 (Sultoni, et al., 2014). Perpres tersebut terdiri dari 8 bab dan 45 pasal yang masing-masing babnya mengatur tentang ketentuan umum, penemuan, penampungan, pengamanan, pengawasan keimigrasian,

pendanaan, dan ketentuan lainnya terhadap pengungsi. Perpres ini mengadopsi definisi pengungsi yang tercantum dalam Konvensi 1951 sehingga jelas terlihat berbeda dari definisi sebelumnya yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 Pasal 1 Ayat 9 Tentang Orang Asing. Peran UNHCR dalam membantu pemerintah Indonesia juga tercantum dalam Perpres pasal 2 ayat 1 yang berbunyi:

“Penanganan Pengungsi dilakukan berdasarkan kerja sama antara pemerintah pusat dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia dan/atau organisasi internasional.”

Secara substansi Perpres tersebut telah memuat standarisasi penanganan pengungsi dan hak-hak yang diperoleh pengungsi untuk mendapatkan perlindungan, mulai dari ditemukannya pengungsi di wilayah Indonesia sampai pada mereka diberikan solusi berkelanjutan oleh UNHCR sesuai dengan Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Tentang Pengungsi. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri ini telah menjadi landasan utama Indonesia dalam menangani pengungsi sampai saat ini (HukumOnline.com, 2016). Undang-undang yang berlaku di Indonesia selama ini juga digunakan untuk menangani pengungsi Afghanistan yang didapati telah memasuki wilayah Indonesia meskipun UU tersebut lebih mengarah kepada bentuk penanganan pengungsi saja, yang kemudian diserahkan kepada UNHCR untuk identifikasi lebih lanjut. Dalam kebijakan lainnya Indonesia hanya memberikan izin tinggal atau menetap yang sifatnya sementara dan Indonesia masih sangat membatasi pemenuhan hak-hak pengungsi Afghanistan di Indonesia.

C. Integrasi Lokal

Selain alasan ekonomi, hampir sebagian besar pengungsi meninggalkan negara asalnya karena alasan keamanan yang mengancam keselamatan hidup mereka. Mereka memilih untuk bermigrasi ke negara-negara yang dapat memberikan perlindungan serta kehidupan yang layak.

Kedatangan mereka di suatu negara tidak dapat diprediksikan kapan dan seberapa besar jumlahnya. Seperti halnya yang terjadi di Indonesia, menurut lembar fakta UNHCR tercatat pada akhir tahun 2016 total pengungsi yang ada di Indonesia sebanyak 14.405 orang. Pengungsi dari Afghanistan merupakan pengungsi dengan jumlah tertinggi yaitu sebanyak 7.154 orang yang terdiri dari 4.379 sebagai pengungsi dan 2.775 orang sebagai pencari suaka (UNHCR Indonesia, 2018). Konflik yang terjadi di Afghanistan membuat mereka terpaksa bermigrasi ke Indonesia untuk mencari perlindungan dan kehidupan yang lebih baik. Tujuan utama pengungsi-pengungsi tersebut adalah Australia, sedangkan Indonesia dijadikan sebagai tempat persinggahan mereka untuk mendaftarkan statusnya sebagai pengungsi di UNHCR agar memperoleh izin untuk tinggal di negara tujuannya.

Namun, ketika pengungsi Afghanistan telah berada di Indonesia ruang gerak mereka sangatlah terbatas. Pasalnya kebijakan pemerintah Indonesia hanyalah memberikan izin menetap sementara dan tidak ada pemenuhan terhadap hak-hak yang harus diperoleh pengungsi. Pemerintah Indonesia tidak bisa memberikan hak-hak tersebut dikarenakan Indonesia bukanlah negara yang turut serta meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Tentang Pengungsi sehingga secara hukum Indonesia tidak memiliki tanggung jawab untuk memberikan segala hak yang seharusnya di terima oleh pengungsi ketika berada di negara suaka. Semua hal yang berurusan dengan pengungsi diserahkan seluruhnya kepada UNHCR selaku organisasi internasional yang kompeten dalam bidang tersebut. Dari wewenang tersebutlah UNHCR menjalankan perannya di Indonesia seperti yang dijelaskan oleh Clive Archer dalam teorinya yaitu sebagai organisasi internasional bahwa peran organisasi internasional dapat dibagi menjadi 3 yaitu:

- 1) Organisasi internasional sebagai instrumen (alat/sarana) yang bertujuan untuk mencapai suatu kesepakatan, mengurangi intensitas konflik (jika ada) dan menyalurkan tindakan antar negara dalam menyelesaikan permasalahan.

- 2) Organisasi internasional sebagai arena (forum/wadah) yang berguna untuk menghimpun komunikasi dan menginisiasi pembuatan keputusan atau perjanjian internasional secara bersama-sama.
- 3) Organisasi internasional sebagai pelaku (aktor) yang bertujuan untuk bertindak dalam kapasitasnya sebagai organisasi internasional (independen/autonomous)

UNHCR berperan sebagai aktor yang bertindak sesuai kapasitasnya untuk menangani pengungsi Afghanistan atas wewenang yang diberikan oleh pemerintah Indonesia (Manik, 2013). Dalam menjalankan tugasnya, UNHCR di bantu oleh komunitas-komunitas di Indonesia seperti Komnas HAM, SUAKA, PMI, Dompot Dhuafa, dan Roshan Learning dalam memberikan bantuan kepada pengungsi dan komunitas-komunitas tersebut mendapatkan penghargaan dari UNHCR saat perayaan Hari Pengungsi Sedunia tahun 2016 (Michaella, 2016). Selain itu UNHCR menjalin relasi dengan pemerintah Indonesia dengan membentuk sebuah draft yang berjudul *10 Point Plan of Action in Addressing Refugee Protection and Mixed Migration in Indonesia* yang berisi tentang dukungan untuk pemerintah Indonesia agar lebih efektif dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi sebagai langkah agar Indonesia segera meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Tentang Pengungsi (UNHCR Indonesia, 2018).

Melihat keadaan pengungsi Afghanistan yang jumlahnya sangat banyak dan hidup tanpa ada kepastian kapan mereka akan berangkat ke negara ketiga serta ruang gerak yang sangat terbatas karena pemerintah Indonesia tidak memberikan hak-hak yang seharusnya dapat mereka terima maka UNHCR berupaya untuk menerapkan solusi integrasi lokal agar para pengungsi Afghanistan bisa hidup mandiri dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Dalam buku *International Migration A Very Short Introduction* disebutkan bahwa:

“Integration can be defined simply as the process by which immigrants become accepted into society, both as individuals and groups. The

Global Commission on International Migration considered integration to be ‘a long-term and multi-dimensional process, requiring a commitment on the part of both migrants and non-migrant members of society to respect and adapt to each other, thereby enabling them to interact in a positive and peaceful manner’” (Koser, 2007).

Selanjutnya definisi integrasi lokal menurut UNHCR adalah:

“local integration is a legal, economic and socio-cultural process aiming at providing the refugee with the permanent right to stay in the country of asylum, including, in some situations, as a naturalized citizen. Local integration follows the formal granting of refugee status, whether on an individual or prima facie basis, and assistance to settle in order for the refugee to live independently within the community” (UNHCR, 2018)

Integrasi lokal adalah salah satu dari solusi jangka panjang yang diupayakan oleh UNHCR untuk menangani banyaknya pengungsi Afghanistan yang tidak tau kejelasan nasibnya di Indonesia. Kata integrasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai suatu bentuk pembauran untuk menciptakan kesatuan yang bersifat utuh atau bulat. Menurut Koser dalam bukunya *International Migration A Very Short Introduction* dijelaskan secara sederhana bahwa integrasi merupakan proses dimana imigran dapat diterima dan beradaptasi dalam masyarakat, sedangkan pengertian integrasi lokal yang dimaksud oleh UNHCR seperti yang dijelaskan dalam *UNHCR Resettlement Handbook Chapter 1* adalah pemberian hak baik secara hukum, ekonomi, dan sosial-budaya kepada pengungsi yang di naturalisasi menjadi warga negara suaka, agar dapat hidup mandiri dan tinggal di negara suaka secara permanen. Solusi ini akan menjadi sebuah solusi yang efektif apabila terdapat sebuah kesepakatan antara tuan rumah negara penerima dengan pihak yang bersangkutan dan

terbentuknya lingkungan yang kondusif karena adanya kontribusi yang dilakukan antara penduduk asli negara penerima beserta pengungsi dengan sumber daya yang mereka bawa untuk mencegah terjadinya perpindahan lebih lanjut. Seperti yang tertera dalam definisi integrasi lokal sebelumnya bahwa proses integrasi lokal ini harus mengikat tiga hal utama yaitu:

- 1) Secara hukum, mereka dapat tinggal secara permanen dan hak yang diberikan kepada pengungsi menjadi lebih luas cakupannya dari yang sebelumnya atau dengan kata lain haknya akan menjadi sama dengan hak yang dimiliki oleh warga negara asli di negara suaka. Kemudian hak-hak tersebut dapat mereka gunakan diberbagai situasi karena telah dijamin oleh hukum;
- 2) Secara ekonomi, mereka dapat mencari pekerjaan untuk memenuhi kebutuhannya sehari-hari dan tidak lagi bergantung pada bantuan-bantuan dari negara suaka ataupun bantuan internasional;
- 3) Secara sosial dan budaya, mereka dapat berinteraksi (antara pengungsi dengan warga negara asli) yang kemudian dapat mendorong pengungsi untuk lebih aktif dalam kehidupan sosial tanpa takut akan adanya diskriminasi atau permusuhan antara keduanya serta tidak adanya paksaan bagi pengungsi untuk meninggalkan budaya asalnya (UNHCR, 2018).

Dalam solusi integrasi lokal tersebut disebutkan bahwa terdapat proses naturalisasi yang nantinya setelah melalui proses tersebut barulah pengungsi akan mendapatkan hak yang lebih luas, sama seperti hak-hak yang dimiliki penduduk asli pada umumnya. Jika dilihat dari definisi naturalisasi menurut KBBI, naturalisasi adalah sebuah proses permohonan yang dilakukan oleh penduduk asing dengan memenuhi syarat-syarat memperoleh kewarganegaraan sesuai undang-undang yang berlaku di Indonesia. Terdapat undang-undang khusus yang mengatur tentang naturalisasi di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006. Di dalam Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2006 disebutkan bahwa untuk memperoleh kewarganegaraan Indonesia harus memenuhi syarat seperti:

- 1) Telah menginjak usia 18 tahun atau telah kawin;
- 2) Saat mengajukan permohonan setidaknya telah bertempat tinggal di Indonesia minimal 5 tahun berturut-turut atau 10 tahun tidak berturut-turut;
- 3) Sehat jasmani dan juga rohani;
- 4) Dapat berbahasa Indonesia serta mengakui dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- 5) Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 tahun atau lebih;
- 6) Tidak berkewarganegaraan ganda ketika telah memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia;
- 7) Memiliki pekerjaan dan/atau berpenghasilan tetap; serta
- 8) Membayar uang pewarganegaraan ke Kas Negara.
(Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia)

Setelah pemohon telah sah menjadi Warga Negara Indonesia maka hak-hak yang ia miliki akan sama dengan hak-hak WNI lainnya yang dilindungi oleh undang-undang yang berlaku di Indonesia.

Dari penjelasan bab ini penulis melihat bahwa kebijakan Indonesia dalam menangani persoalan pengungsi Afghanistan yang masuk ke wilayahnya mengacu pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri sampai dibentuk dan disahkannya peraturan baru yang lebih jelas tentang penanganan pengungsi yaitu Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Namun yang lebih berwenang tetaplh UNHCR dalam menangani pengungsi. Kebijakan Indonesia yang tidak memenuhi hak-hak pengungsi dan hanya memberikan izin tinggal sementara berujung pada terbatasnya ruang gerak pengungsi Afghanistan sehingga mereka sangat bergantung pada bantuan-bantuan yang

diberikan. Hal ini yang kemudian membuat UNHCR berupaya untuk menerapkan solusi integrasi lokal. Namun pada realitanya solusi integrasi lokal bagi pengungsi Afghanistan di Indonesia sulit untuk diterapkan UNHCR karena adanya beberapa hal yang melatarbelakanginya dan penulis jelaskan di bab selanjutnya.