

**FAKTOR PENGHAMBAT UNHCR DALAM MEMBERIKAN SOLUSI
BERKELANJUTAN BAGI PENGUNGGSI AFGHANISTAN DI INDONESIA TAHUN
2014-2016**

Tamara Nurvidia Putri

Email: tamara.nurvidia.2015@fisipol.umy.ac.id

Wahyuni Kartikasari, S.T., S.IP., M.Si

Prodi Hubungan Internasional

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

ABSTRAK

Penelitian ini membahas tentang faktor-faktor yang menghambat UNHCR dalam menerapkan salah satu solusi berkelanjutan yang dimiliki yaitu integrasi lokal untuk menyelesaikan persoalan pengungsi Afghanistan yang ada di Indonesia pada tahun 2014-2016. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis secara mendalam dalam mengetahui lebih jelas apa saja faktor yang menghambat UNHCR sulit menerapkan solusi integrasi lokal di Indonesia. Dari penelitian yang telah dilakukan, penulis mendapati bahwa solusi integrasi lokal sulit dilakukan di Indonesia karena ada 2 faktor yang melatarbelakanginya, yaitu dari faktor internasional dan faktor domestik Indonesia sendiri yang mana dari faktor internasional Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Tentang Pengungsi serta faktor domestik yang berkaitan dengan jumlah kepadatan penduduk, hukum, kondisi ekonomi, keamanan, sosial dan budaya di Indonesia.

Keywords: UNHCR, Indonesia, Pengungsi Afghanistan, Integrasi lokal

ABSTRACT

This research discusses about the factors that inhibit UNHCR to implement one of durable solutions named local integration to solve Afghanistan refugees in Indonesia in the year 2014-2016. The purpose of this research is to analyze about those factors that makes UNHCR quite hard to implement local integration solution in Indonesia. Based on the research that has been done, researcher found that there are two main factors that make local integration solutions hard to do in Indonesia. The first is international factor that showed Indonesia has not ratified the Convention 1951 and Protocol 1967 Relating to the Status of Refugees. The second is its domestic factor in Indonesia that is related to the number of population density, the law, economic condition, security, social and culture in Indonesia.

Keywords: UNHCR, Indonesia, Afghanistan Refugees, Local Integration

PENDAHULUAN

Jaminan untuk mendapatkan rasa aman dan perlindungan merupakan hak dasar yang dimiliki oleh setiap warga negara. Namun ketika keamanan tidak lagi dirasakan dan perlindungan tidak lagi didapatkan oleh masyarakat sipil, meninggalkan negara asalnya dan bermigrasi ke negara lain untuk mencari perlindungan akan menjadi pilihan terakhir bagi mereka. Seperti halnya yang terjadi di Afghanistan, serangan-serangan yang dilakukan oleh kelompok Taliban sebagai kelompok oposisi pemerintah yang muncul sejak 1996 telah menciptakan ketidakstabilan yang menimbulkan banyak korban meninggal dunia, rusaknya bangunan infrastruktur, trauma psikologis serta berdampak pada pertumbuhan ekonomi yang melemah. Serangan-serangan tersebut kemudian membuat masyarakat sipil di Afghanistan tidak lagi merasa aman dan tidak adanya perlindungan yang mereka dapatkan dari negaranya sehingga timbul ancaman keamanan dan keselamatan yang menjadi faktor utama masyarakat sipil Afghanistan untuk bermigrasi ke negara lain menjadi seorang pengungsi ataupun pencari suaka. *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) adalah sebuah organisasi internasional yang dibentuk oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk menangani pengungsi di seluruh dunia. Organisasi tersebut dibentuk untuk menjalankan fungsinya dalam memberikan perlindungan internasional dan memberikan solusi jangka panjang yang terdiri dari Repatriasi Sukarela (*Voluntary Repatriation*), Integrasi Lokal (*Local Integration*) dan Pemukiman Kembali di Negara Ketiga (*Resettlement*) kepada pengungsi sesuai dengan instrumen yang digunakan yaitu Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Tentang Pengungsi (Romsan, et al., 2003).

Sampai saat ini, UNHCR masih terus menangani pengungsi yang tersebar diseluruh dunia, salah satunya yaitu pengungsi asal Afghanistan yang telah bermigrasi ke Indonesia. Afghanistan menjadi salah satu negara yang mendatangkan banyak pengungsi ke Indonesia walaupun tujuan awal mereka adalah hanya untuk transit karena selama ini Australia merupakan negara tujuan yang paling diminati

oleh pengungsi Afghanistan. Namun sulit bagi mereka untuk bisa langsung sampai di Australia sehingga banyak diantara mereka yang terlebih dahulu transit di Indonesia untuk mengurus segala administrasi bersama dengan UNHCR. Jumlah pengungsi Afghanistan yang masuk ke Indonesia terus mengalami peningkatan, pada bulan September 2014 sebanyak 5.659 orang, Februari 2015 sebanyak 5.972 orang, dan Desember 2016 sebanyak 7.154 orang (UNHCR, 2018). Mereka tersebar di beberapa wilayah seperti Balikpapan, Pekanbaru, Medan, Denpasar, Makassar, Manado, Tanjung Pinang, Semarang, Surabaya dan Jayapura. Dalam kurun waktu 2014-2016 UNHCR telah menjalankan solusi jangka panjang repatriasi sukarela dan *resettlement* dengan jumlah yang masih sangat sedikit sehingga masih banyak pengungsi yang berada di Indonesia, terutama pengungsi Afghanistan yang sangat mendominasi di Indonesia. Hal tersebut kemudian menimbulkan berbagai macam permasalahan yang dihadapi oleh pengungsi sehari-harinya sehingga untuk menyelesaikan persoalan pengungsi Afghanistan tersebut UNHCR berupaya untuk menerapkan solusi integrasi lokal yang masih sulit dan belum pernah dilakukan di Indonesia sebelumnya.

KERANGKA TEORI

1. Organisasi Internasional

Meningkatnya isu-isu transnasional dan ketidakmampuan suatu negara dalam menuntaskan permasalahan di negaranya sendiri menjadi salah satu alasan organisasi internasional terus berkembang pesat pada abad 20. Perkembangan ini menunjukkan bahwa di dalam hubungan internasional, organisasi internasional memiliki pengaruh yang cukup kuat melalui kontribusi-kontribusi yang diberikan dalam membantu negara menyelesaikan suatu permasalahan. Clive Archer mendefinisikan organisasi internasional sebagai suatu struktur formal dan berkelanjutan yang merupakan hasil dari kesepakatan antar anggotanya (pemerintah atau non-pemerintah dari dua atau lebih negara berdaulat) agar kepentingan mereka dapat tercapai. Selain memberikan definisi organisasi internasional, Clive Archer menjelaskan peran organisasi internasional ke dalam tiga poin, 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) (Manik, 2013).

Selain itu, terdapat fungsi-fungsi yang dijalankan oleh organisasi internasional pada skala internasional menurut Karen Mingst yaitu:

1. Memberikan kontribusi untuk terciptanya suasana kerjasama di antara negara/aktor.
2. Menyediakan informasi dan pengawasan.
3. Memberikan bantuan terhadap penyelesaian konflik.
4. Mengkoordinir aktivitas internasional mengenai permasalahan bersama.
5. Menyediakan arena untuk bargaining bagi negara-negara dalam menyelesaikan suatu masalah.
6. Membentuk rezim internasional (Sugito, 2016).

UNHCR merupakan sebuah organisasi internasional yang dibentuk oleh PBB dalam menangani korban dari Perang Dunia II yang selanjutnya masa kerja UNHCR diperpanjang dan masih berjalan sampai sekarang. Dalam menjalankan perannya, UNHCR menjadi aktor yang menjalankan tugasnya dalam memberikan perlindungan dan mencari solusi untuk pengungsi Afghanistan di Indonesia. Hal ini dikarenakan aktor utama yang seharusnya adalah negara Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang pengungsi sehingga Indonesia tidak memiliki tanggung jawab dalam menangani pengungsi. UNHCR memberikan kontribusinya semaksimal mungkin dengan mengkoordinir banyaknya pengungsi

Afghanistan yang tersebar di beberapa wilayah Indonesia serta bekerjasama dengan beberapa organisasi dan lembaga pemerintah dalam memberikan bantuan kepada para pengungsi agar permasalahan pengungsi di Indonesia dapat terselesaikan sesegera mungkin.

2. Konsep Ratifikasi

Menurut hukum internasional, ratifikasi didefinisikan sebagai tindakan internasional suatu negara yang mengindikasikan persetujuannya secara hukum terikat dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam sebuah perjanjian atau dengan kata lain ratifikasi adalah bentuk pengesahan perjanjian internasional menjadi hukum nasional melalui undang-undang yang melibatkan badan legislatif (Pasal 2 ayat 1(b) dan Pasal 14 Konvensi Wina 1969). Proses ratifikasi ini menunjukkan bahwa negara yang hendak meratifikasi telah menyetujui isi dari suatu perjanjian internasional yang selanjutnya akan menjadi kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan atau dipatuhi oleh negara yang meratifikasi perjanjian internasional tersebut. Indonesia termasuk salah satu negara yang belum meratifikasi konvensi dan protokol tentang pengungsi karena Indonesia tampak belum mampu untuk mengikat dirinya terhadap isi dari konvensi dan protokol yang memuat aturan-aturan dalam menangani pengungsi sehingga nantinya akan menjadi kewajiban yang sangat sulit dilakukan oleh Indonesia dan Indonesia harus mempertimbangkannya kembali karena tindakan ini akan mempengaruhi kebijakan Indonesia dalam menangani pengungsi nantinya.

3. Migrasi Internasional

Migrasi internasional merupakan sebuah fenomena yang sudah terjadi sejak lama dan masih terus berlangsung sampai saat ini di dalam hubungan internasional. Hampir setiap negara di dunia akan terus terpengaruh oleh fenomena migrasi. Lee menyatakan dalam teorinya bahwa migrasi merupakan bentuk aktivitas perpindahan penduduk (individu/kelompok) yang melibatkan perubahan pada aspek tempat tinggal, tujuan dan keinginan untuk menetap atau tidak di daerah tujuan. Aspek tempat tinggal dapat bersifat lokal, regional ataupun internasional begitu juga dengan

aspek keinginan untuk menetap apakah akan bersifat sementara atau permanen (Kartikasari, 2015). Migrasi Internasional merupakan bentuk mobilitas suatu individu atau kelompok yang melewati batas wilayah negara dan budaya (Kartikasari, 2015). Ekonomi dan sosial menjadi salah satu faktor utama yang menyebabkan terjadinya migrasi, namun pada migrasi internasional terdapat faktor-faktor lain yang mempengaruhi seperti faktor demografi, iklim ataupun politik di negara asal. Myron Weiner mengatakan bahwa dampak dari migrasi dapat memperburuk kondisi pengangguran dan problem perumahan di negara penerima (Nasution, 1999). Selain itu proses migrasi internasional dapat mengancam keamanan suatu negara karena besarnya jumlah pengungsi yang datang bisa menjadi sumber terjadinya konflik internal. Dapat kita simpulkan dari pendapat weiner bahwa kedatangan pengungsi ke suatu negara dapat mengganggu stabilitas negara baik dari sisi ekonomi, keamanan, sosial, dan budaya (Weiner, 1993). Contohnya seperti proses migrasi internasional yang dapat menciptakan persaingan tenaga kerja di dalam negara penerima, dapat memicu terjadinya kecemburuan sosial antara imigran dengan warga negara asli negara penerima serta memicu timbulnya budaya baru yang dibawa dari negara asalnya (Wahyuni, 2013). Sekelompok orang yang berasal dari Afghanistan dan berada di Indonesia adalah mereka yang berstatus sebagai pencari suaka ataupun pengungsi. Alasan dibalik migrasi tersebut adalah karena kondisi negaranya yang tidak kondusif akibat perang dan konflik yang tak kunjung usai sehingga mereka meninggalkan Afghanistan dan mencari perlindungan di negara lain namun singgah di Indonesia. Disamping itu, dengan banyaknya jumlah pengungsi Afghanistan yang masuk ke Indonesia tentu saja akan memberikan dampak bagi Indonesia selaku negara yang menampung pengungsi tersebut.

PEMBAHASAN

Masuknya Pengungsi Afghanistan ke Indonesia dan Kebijakan Indonesia dalam Menanganinya

Fenomena pengungsi yang mendatangi suatu negara terus terjadi hingga abad 21 dan hal ini terjadi pada Indonesia yang terus kedatangan para pengungsi dari negara-negara lain salah satunya yaitu Afghanistan. Berdasarkan data UNHCR Indonesia, pada tahun 1990-an pengungsi Afghanistan telah memasuki wilayah Indonesia, namun jumlahnya tidak sebanyak sekarang. Begitu selanjutnya di tahun 2000 mengalami sedikit peningkatan sampai 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).

Sebagai negara yang didatangi pengungsi, Indonesia memiliki mekanisme tersendiri dalam menangani pengungsi yang masuk ke wilayahnya, yaitu bekerjasama dengan instansi-instansi yang bersangkutan dengan mekanisme yang dilakukan sebagai berikut:

1. Ketika keberadaan pencari suaka, pengungsi ataupun imigran ilegal disuatu 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 (Kementrian Luar Negeri Republik Indonesia, 2006).

Mekanisme tersebut telah dilakukan pemerintah Indonesia mulai dari masuknya pengungsi Vietnam ke Indonesia pada tahun 1979 sampai tahun 2016. Kerjasama antar instansi yang bersangkutan tersebut dilakukan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri yang selama ini menjadi acuan dalam penanganan pengungsi di Indonesia sampai dibentuknya 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). 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 (HukumOnline.com, 2016).

Ruang gerak pengungsi Afghanistan di Indonesia sangatlah terbatas. Pasalnya kebijakan pemerintah Indonesia hanyalah memberikan izin menetap sementara dan tidak ada pemenuhan terhadap hak-hak yang harus diperoleh pengungsi karena 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 diterima 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. 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 maka UNHCR pun berupaya untuk menerapkan solusi integrasi lokal agar para pengungsi Afghanistan bisa hidup mandiri dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari.

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 dinaturalisasi menjadi warga negara suka agar dapat hidup mandiri dan tinggal di negara suka secara permanen. 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 suka. 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 suka ataupun bantuan internasional;
3. Secara sosial dan budaya yang mana 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).

Hambatan-Hambatan UNHCR dalam Menerapkan Solusi Integrasi Lokal di Indonesia

A. Faktor Internasional

Faktor pertama yang menghambat UNHCR dalam menerapkan solusi integrasi lokal berasal dari lingkup internasional yang mana terdapat sebuah konvensi dan protokol penanganan pengungsi yang belum diratifikasi oleh Indonesia.

1. Konvensi 1951 Tentang Pengungsi

Konvensi ini merupakan sebuah perjanjian internasional yang dibentuk PBB bersama 26 negara yang berpartisipasi untuk mengatasi permasalahan pengungsi di dunia. Konvensi ini disahkan dengan isi 7 BAB disertai 46 Pasal yang termasuk didalamnya definisi pengungsi, langkah dasar penanganan, hak dan kewajiban pengungsi beserta statusnya secara hukum. Konvensi ini menyebutkan bahwa istilah pengungsi akan berlaku bagi mereka yang memiliki ketakutan atas persekusi yang terjadi di wilayah Eropa sebelum 1 Januari 1951 (Pasal 1 Konvensi 1951 Tentang Pengungsi). Selain itu terdapat beberapa hal penting yang tercantum didalamnya seperti:

1. Tindakan non-diskriminasi (Pasal 3)
2. Hak untuk bekerja (Pasal 17)
3. Hak untuk memiliki tempat tinggal (Pasal 21)
4. Hak mendapatkan kebebasan bergerak di dalam wilayah negara (Pasal 26)
5. Hak untuk memperoleh bantuan dan pertolongan publik (Pasal 23)
6. Tindakan *non-refoulement* atau pengungsi tidak diusir ataupun dikembalikan ke negara asalnya oleh negara penerima (Pasal 33) (UNHCR, 2018).

2. Protokol 1967 Tentang Pengungsi

Setelah berlakunya Konvensi 1951 Tentang Pengungsi pada tanggal 22 April 1954, di tahun 1967 diadakan pertemuan kembali untuk mengamandemen Konvensi yang telah digunakan selama kurang lebih 13 tahun. Hal ini dilakukan atas pertimbangan pengungsi yang terus bermunculan setelah tahun 1951. Protokol ini kemudian menghapus batasan wilayah yang pada awalnya hanya berlaku di wilayah Eropa saja dan hanya berlaku untuk pengungsi yang menjadi korban dalam peristiwa yang terjadi sebelum 1951 menjadi lebih universal (Afriandi, 2013). Protokol ini terdiri dari 11 pasal dan mewajibkan setiap negara yang telah meratifikasi Konvensi 1951 untuk memenuhi segala substansi didalamnya (UNHCR, 2018). Konvensi dan

Protokol tersebut telah diratifikasi oleh lebih dari 140 negara di dunia. UNHCR mengajak negara-negara yang telah meratifikasi untuk mematuhi dan melaksanakan tanggungjawabnya dalam mengimplementasikan kedua instrumen tersebut sebagai landasan utama dalam menangani permasalahan pengungsi karena permasalahan pengungsi menjadi tanggung jawab bagi semua negara yang meratifikasi konvensi dan protokol. Bagi negara-negara yang tidak ataupun belum meratifikasi, UNHCR menegaskan agar kedua instrumen tersebut juga dapat digunakan dalam menangani permasalahan pengungsi, minimal dengan menerapkan beberapa langkah awal dalam memberikan perlindungan yang tercantum di dalam konvensi.

3. Indonesia belum Meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Tentang Pengungsi

Indonesia termasuk salah satu negara yang belum mengikutsertakan dirinya untuk meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Tentang Pengungsi. Untuk meratifikasi sebuah perjanjian internasional, Indonesia memiliki mekanisme tersendiri yang telah diatur dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UUPI). Dalam UU tersebut telah disebutkan bahwa ratifikasi merupakan salah satu bentuk pengesahan yang mana digunakan untuk mengikat diri terhadap sebuah perjanjian internasional secara hukum. Proses ratifikasi dilakukan dengan mempertimbangkan jenis ratifikasi mana yang akan digunakan dengan melihat substansinya terlebih dahulu karena terdapat dua cara dalam pengesahan perjanjian internasional yang berlaku di Indonesia, yaitu pengesahan yang dilakukan dengan undang-undang atau pengesahan yang dilakukan dengan keputusan presiden. Persoalan pengungsi yang ada di Indonesia sebenarnya sangat berkaitan dengan Hak Asasi Manusia sehingga Konvensi dan Protokol dapat diratifikasi oleh Indonesia melalui undang-undang sesuai yang disebutkan dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional. Namun hal ini dapat dipertimbangkan kembali oleh Indonesia untuk menunda proses ratifikasi karena adanya Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan

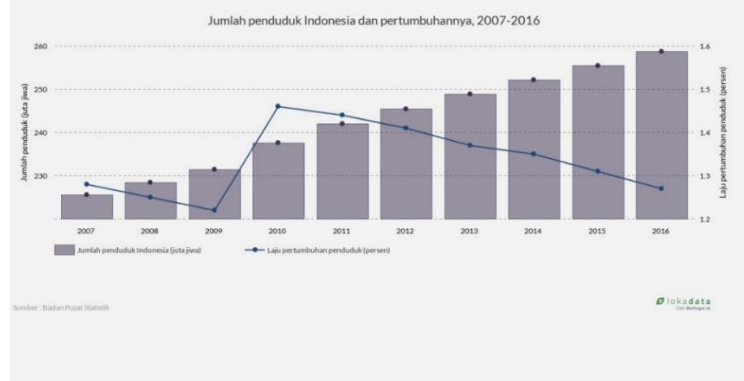
Pengungsi dari Luar Negeri yang menyebutkan bahwa penanganan pengungsi dilakukan berdasarkan kerja sama antara pemerintah pusat dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia dan/atau organisasi internasional (Pasal 2 Ayat 1) sehingga proses penanganan pengungsi di Indonesia sepenuhnya dilakukan oleh UNHCR selaku organisasi internasional dibawah PBB. UNHCR pun hanya dapat bertindak sesuai dengan kapabilitasnya saja karena adanya keterbatasan fungsi yang dimiliki UNHCR yaitu tidak dapat mengintervensi segala bentuk kebijakan Indonesia. Disisi lain, untuk bisa meratifikasi kedua instrumen tersebut Indonesia pun harus terlebih dahulu mengkaji keadaan domestik negaranya apakah nantinya Indonesia mampu bertanggungjawab dalam melaksanakan isi dari konvensi dan protokol secara keseluruhan atau sebaliknya, Indonesia belum mampu untuk menjalankan keduanya secara keseluruhan.

B. Faktor Domestik Indonesia

Selain faktor internasional, hambatan yang dihadapi oleh UNHCR untuk menerapkan solusi integrasi lokal di Indonesia juga datang dari lingkup domestik Indonesia itu sendiri. Proses migrasi yang kemudian berujung pada integrasi lokal dapat memberikan dampak bagi keadaan domestik Indonesia baik dari segi kepadatan penduduk, hukum, ekonomi, keamanan dan sosial-budaya.

1. Kepadatan Penduduk di Indonesia

Gambar 4.1 Jumlah Penduduk Indonesia dan Pertumbuhannya 2007-2016



Sumber: Badan Pusat Statistik

Jumlah kepadatan penduduk Indonesia pada tahun 2014 tercatat sebesar 252.2 juta jiwa dan meningkat di tahun 2016 menjadi 258.7 juta jiwa. Angka tersebut belum termasuk dengan banyaknya jumlah pengungsi Afghanistan yang bermigrasi ke Indonesia sekitar 7.154 orang pada tahun 2016. Kepadatan jumlah penduduk pun dapat dilihat dari beberapa rudenim yang terpaksa menampung pengungsi melebihi kapasitasnya dan selebihnya terpaksa mencari tempat-tempat yang memungkinkan mereka untuk dapat tinggal sementara dengan mendirikan tenda-tenda di trotoar jalanan (Utami, 2017).

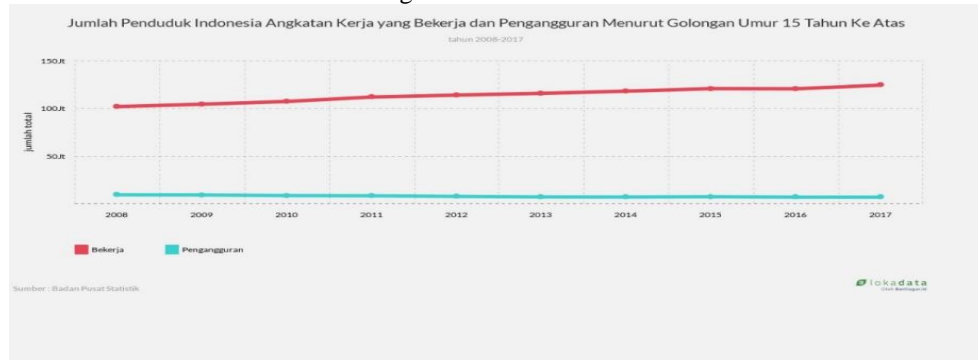
2. Aspek Hukum

Secara hukum Indonesia tidak memiliki hukum yang mengatur tentang adanya integrasi lokal yang dapat memberikan persamaan hak yang diperoleh pengungsi. Bila pengungsi menginginkan hak tersebut maka pengungsi dapat mengajukan permohonan untuk naturalisasi sesuai Undang-Undang No. 12 Tahun 2016 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Ketika permohonan telah dikabulkan dan pengungsi secara resmi telah sah menjadi Warga Negara Indonesia maka ia telah memperoleh hak-haknya sebagai WNI seperti yang telah diatur dalam UUD 1945 dan hak-haknya terjamin oleh hukum yang berlaku.

3. Aspek Ekonomi

Pada awalnya Indonesia tidak memiliki anggaran khusus untuk menangani pengungsi asing, namun setelah berlakunya Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, sumber utama dana untuk menangani pengungsi di Indonesia adalah dari APBN/APBD dengan mengajukan pendanaan ke Kementerian Keuangan (Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, 2017). Tidak hanya mempengaruhi anggaran keuangan di Indonesia, dampak migrasi ini juga akan memberikan pengaruh pada tingkat pengangguran yang terjadi di Indonesia, seperti yang dikatakan Weiner bahwa proses migrasi internasional dapat memperburuk jumlah pengangguran.

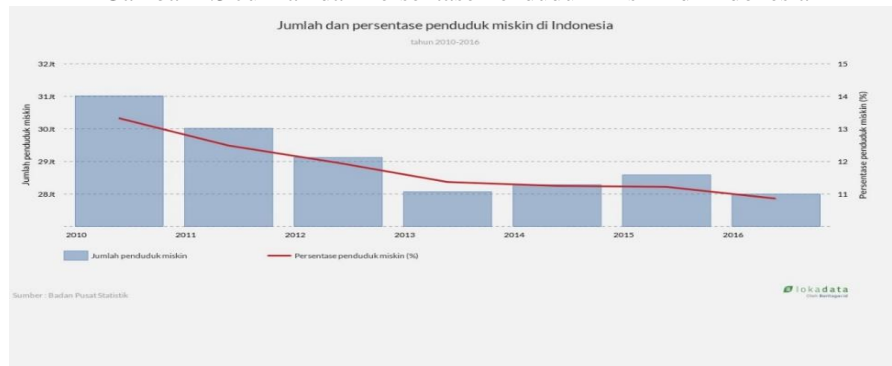
Gambar 4.2 Jumlah Penduduk Indonesia Angkatan Kerja yang Bekerja dan Pengangguran Menurut Golongan Umur 15 Tahun Ke Atas



Sumber: Badan Pusat Statistik

Pada tahun 2014 tercatat sebanyak 7.147.069 orang penduduk di Indonesia menjadi pengangguran dan menurun di tahun 2016 mejadi 7.024.172 orang. Banyaknya jumlah penduduk Indonesia yang termasuk dalam pengangguran tentunya akan berpengaruh juga pada jumlah kemiskinan di Indonesia karena tidak adanya pendapatan yang diperoleh setiap harinya, seperti pada tabel dibawah:

Gambar 4.3 Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia



Sumber: Badan Pusat Statistik

Tingkat kemiskinan yang terjadi di Indonesia mengalami pasang surut, tercatat di tahun 2016 sebanyak 28 juta orang. Jika pengungsi diberikan hak untuk bekerja di Indonesia maka ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi seperti, jika mereka mempunyai *skill* yang memadai maka akan menciptakan persaingan tenaga kerja antara pengungsi dengan penduduk asli Indonesia, apabila mereka yang ingin bekerja tapi tidak memiliki *skill* maka akan menambah jumlah pengangguran di Indonesia.

4. Aspek Keamanan, Sosial dan Budaya

Menumpuknya jumlah pengungsi Afghanistan di Indonesia juga berdampak pada lingkungan sekitar yang mana timbulnya keresahan yang dirasakan masyarakat karena terganggu oleh beberapa aktifitas pengungsi seperti sarana sanitasi umum yang biasanya dapat mereka gunakan kapan saja sekarang sulit sekali karena antriannya yang dipenuhi oleh pengungsi untuk mandi dan kebutuhan lainnya dari subuh sampai malam hari di daerah Kebon Sirih (Utami, 2017). Keresahan juga timbul akibat perilaku dari pengungsi Afghanistan yang menghindari dari petugas yang mendata mereka di rumah yang mereka sewa, beberapa pengungsi Afghanistan yang laki-laki juga didapati menikah dengan warga sekitar yang kemudian muncul budaya dengan istilah “kawin kontrak” sehingga membuat sebagian besar masyarakat Cisarua lainnya resah dan menolak keberadaan pengungsi Afghanistan didaerahnya (JPNN, 2015).

Selain itu, letak geografis Indonesia yang strategis membuat sebagian besar pengungsi masuk ke Indonesia menggunakan cara yang ilegal yaitu menggunakan jalur laut melalui pulau-pulau kecil yang ada di Indonesia (Sumandoyo, 2016) yang mana hal ini dapat mengancam keamanan wilayah perairan Indonesia yang sering dijadikan jalur ilegal para pengungsi. Selain itu, terdapat perbedaan-perbedaan diantara penduduk Indonesia dengan pengungsi Afghanistan, salah satunya adalah perbedaan mazhab yang mana mayoritas penduduk Indonesia bermazhab Sunni sedangkan sebagian besar pengungsi Afghanistan yang datang ke Indonesia bermazhab Syiah sehingga dari perbedaan tersebut muncul konflik kecil seperti adanya larangan perayaan Ashura yang biasa dilakukan oleh pengungsi Afghanistan dari masyarakat sekitar (Molloy, 2017). Dampak dari migrasi juga dapat mempengaruhi aspek sosial karena terbatasnya ruang gerak dan hak pengungsi di Indonesia sehingga beberapa diantara mereka terpaksa untuk terlibat dalam kegiatan prostitusi yang mana hal ini dapat mempengaruhi tingkat kriminalitas di Indonesia.

Dari analisa tersebut, dapat disimpulkan bahwa Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Tentang Pengungsi merupakan instrumen internasional yang digunakan

UNHCR dalam menangani pengungsi namun karena Indonesia belum meratifikasi kedua instrumen tersebut, UNHCR pun terbatas dalam menjalankan fungsinya dan hanya dapat menjalankan peran sesuai kapabilitasnya saja sebagai organisasi internasional. Faktor domestik Indonesia yang dipengaruhi oleh proses migrasi internasional pun belum mampu memenuhi tiga hal utama yang harus diterima pengungsi dalam solusi integrasi lokal.

KESIMPULAN

Ancaman keselamatan yang dirasakan oleh pengungsi Afghanistan melatarbelakangi terjadinya proses migrasi internasional yang menyebabkan proses migrasi tersebut terhenti di Indonesia. Sebagai organisasi internasional yang bergerak khusus dalam mengatasi persoalan pengungsi, UNHCR turut membantu pemerintah Indonesia dalam memberikan perlindungan serta mencarikan solusi berkelanjutan yang menjadi target utama UNHCR melalui solusi repatriasi secara sukarela, integrasi lokal dan pemukiman di negara ketiga (*resettlement*). Lamanya keputusan UNHCR dalam memberikan keputusan solusi repatriasi ataupun *resettlement* yang akan diberikan kepada pengungsi menyebabkan banyaknya jumlah pengungsi Afghanistan yang menumpuk di Indonesia. Indonesia selaku negara transit memiliki kebijakan tersendiri dalam menghadapi persoalan pengungsi yang masuk ke negaranya yaitu Indonesia menerima kedatangan pengungsi tanpa mengusir ataupun mendiskriminasi, memberikan izin tinggal sementara dan tidak dapat memberikan pengungsi hak-hak yang seharusnya dapat mereka peroleh di negara suka. Melihat kondisi tersebut, UNHCR berupaya menerapkan solusi integrasi lokal pengungsi Afghanistan di Indonesia. Namun solusi ini menjadi sangat sulit untuk diterapkan di Indonesia karena ada beberapa hal yang menghambat upaya UNHCR dalam menerapkan solusi tersebut yang mana telah penulis buktikan dalam BAB IV.

Hambatan yang dihadapi oleh UNHCR berasal dari dua faktor yaitu faktor internasional dan faktor domestik Indonesia. Pada faktor internasional Indonesia belum mengikutsertakan dirinya dalam meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol

1967 Tentang Pengungsi karena adanya kerjasama yang dilakukan oleh Indonesia dengan UNHCR sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Ayat 1 Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri sehingga seluruh penanganan pengungsi diserahkan pemerintah Indonesia kepada UNHCR. Selain itu Indonesia belum meratifikasi Konvensi dan Protokol dikarenakan adanya pertimbangan terhadap substansi Konvensi dan Protokol yang belum dapat dipenuhi oleh Indonesia yang mana hal tersebut sangat berkaitan dengan faktor domestik Indonesia. Hambatan pada faktor domestik Indonesia dapat dilihat dari jumlah kepadatan penduduk, hukum, ekonomi, keamanan, sosial dan budaya yang dipengaruhi proses migrasi internasional pengungsi Afghanistan sehingga membuat pemerintah Indonesia tidak dapat memenuhi hak-hak pengungsi dan menolak untuk menerapkan integrasi lokal. Hambatan-hambatan tersebut yang kemudian membuat UNHCR sulit menerapkan solusi integrasi lokal bagi pengungsi Afghanistan di Indonesia pada tahun 2014-2016.

Daftar Pustaka

- Afriandi, Fadli. (2013). *KEPENTINGAN INDONESIA BELUM MERATIFIKASI KONVENSI 1951 DAN PROTOKOL 1967 MENGENAI PENGUNGSU INTERNASIONAL DAN PENCARI SUAKA*. Retrieved from Jurnal Online Mahasiswa Universitas Riau: <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFSIP/article/view/2354/0>
- BBC Indonesia. (2016, September 8). *Diperiksa, pengungsi Afghanistan dan Pakistan yang 'menjadi gigolo' di Batam*. Retrieved from BBC News Indonesia: https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/09/160908_indonesia_gigolo_pengungsi_afghanistan
- Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri. (2017, Maret 10). *Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri akan Gunakan APBN dan APBD*. Retrieved from Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah

- Kementrian Dalam Negeri: <http://keuda.kemendagri.go.id/berita/detail/3149-penanganan-pengungsi-dari-luar-negeri-akan-gunakan-apbn-dan-apbd>
- Hippy, Karmila. (2013). PRAKTIK RATIFIKASI PERJANJIAN INTERNASIONAL DI INDONESIA. *Lex Administratum, Vol.I/No.2*, 92.
- HukumOnline.com. (2016). *Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri*. Retrieved from Pusat Data:
<https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt587df4a4c26c5/node/534/peraturan-presiden-nomor-125-tahun-2016>
- JPNN. (2015, Juli 6). *Imigran Gelap di Cisarua, Dari Buka Usaha hingga Menikahi Warga Setempat*. Retrieved from Jaringan Berita Terlulus di Indonesia:
<https://www.jpnn.com/news/imigran-gelap-di-cisarua-dari-buka-usaha-hingga-menikahi-warga-setempat>
- Kartikasari, Wahyuni. (2015). *Migrasi International: Reading Brick*. Yogyakarta.
- Kementrian Luar Negeri Republik Indonesia. (2006). *Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah*. Jakarta.
- Komisi Informasi. (2018). *UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 24 TAHUN 2000 TENTANG PERJANJIAN INTERNASIONAL*. Retrieved from Komisi Informasi:
https://www.komisiinformasi.go.id/uploads/documents/UU_No.24_Tahun_2000-Perjanjian_Internasional_.pdf
- Molloy, Claire. (2017, Agustus 2). *'Kami Hanya Menyambung Hidup': Geliat Migran Hazara Bertahan di Jalanan Jakarta*. Retrieved from Vice Channels:
https://www.vice.com/id_id/article/pabegy/kami-hanya-bisa-bertahan-hidup-geliat-migran-hazara-bertahan-di-jalanan-jakarta
- Nasution, M. Arif. (1999). *Globalisasi & Migrasi Antarnegara*. Bandung: Alumni.
- Romsan, Achmad. dkk. (2003). *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*. Bandung: Sanic Offset.
- Suastha, Riva Dessthanian. (2018, April 5). *UNHCR: Rudenim Bukan Tempat Tampung Pengungsi Asing*. Retrieved from CNN Indonesia:
<https://www.cnnindonesia.com/internasional/20180405142110-106-288510/unhcr-rudenim-bukan-tempat-tampung-pengungsi-asing>

- Sugito. (2016). *Organisasi Internasional: Aktor dan Instrumen dalam Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Phinisi Pers.
- Sumandoyo, Arbi. (2016, April 18). *Jalur ilegal menuju Indonesia*. Retrieved from Merdeka.com: <https://www.merdeka.com/khas/jalur-ilegal-menuju-indonesia-pencari-suaka-2.html>
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia*. (n.d.). Retrieved from <http://luk.staff.ugm.ac.id/atur/UU12-2006KewarganegaraanRI.pdf>
- UNHCR. (2018). *Konvensi dan Protokol Mengenai Status Pengungsi*. Retrieved from UNHCR: <https://www.unhcr.org/id/wp-content/uploads/sites/42/2017/05/KonfensidanProtokol.pdf>
- UNHCR. (2018). *Lembar Fakta*. Retrieved from UNHCR Indonesia: <https://www.unhcr.org/id/lembar-fakta>
- UNHCR. (2018). *UNHCR di Indonesia*. Retrieved from UNHCR Indonesia: <http://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia>
- UNHCR. (2018). *UNHCR Resettlement Handbook*. Retrieved from UNHCR: <https://www.unhcr.org/3d464b239.html>
- Utami, S. (2017, Agustus 4). *Warga Kebon Sirih Mulai Gerah dengan Banyaknya Pengungsi*. Retrieved from Media Indonesia: <http://mediaindonesia.com/read/detail/116100-warga-kebon-jeruk-mulai-gerah-dengan-banyaknya-pengungsi>
- Wahyuni, Dinar. (2013). Migrasi Internasional dan Pembangunan. *Kajian Vol.18 No.4*, 317-318.
- Weiner, Myron. (1993). *Security, Stability and International Migration*. Retrieved from https://www.files.ethz.ch/isn/19789/Security_Stability_Migration.pdf