BAB II
MIGRASI INTERNASIONAL DAN PERAN JEPANG DALAM KRISIS PENGUNGSI GLOBAL

Pada bab ini, penulis akan menjabarkan sejarah pengungsi global serta jenis-jenis pengungsi global untuk memudahkan dalam mengidentifikasi jenis pengungsi global yang tersebar di dunia. Penulis juga akan membahas tentang posisi Jepang sebagai negara yang telah meratifikasi Konvensi dan Protokol mengenai status pengungsi (*1951 Convention Regarding the Status of Refugees and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugee)* kemudian membahas kritik dari organisasi internasional terkait sikap Jepang terhadap krisis pengungsi global.

A. Sejarah Pengungsi Global

Imigrasi Internasional merupakan isu kontemporer yang menjadi salah satu masalah politik utama abad 21. Dalam sejarah peradaban manusia, perpindahan dari satu negara ke negara lain memang tidak pernah murah dan mudah (Tasker, 2018). Terdapat sekitar 232 juta imigran internasional yang belum menemukan solusi dan belum dapat dikelola dengan baik. Semua negara di dunia pada dasarnya terlibat di dalam kegiatan imigrasi internasional baik sebagai sumber

imigran, negara transit dan negara tujuan atau penerima. Sumber imigran saat ini di dominasi dari negara Afrika dan Timur Tengah seperti Suriah, Republik Afrika Tengah, dan Sudan Selatan. Sedangkan untuk negara penerima atau tujuan biasanya terdiri dari negara-negara Eropa, yang paling menonjol adalah Jerman dan Swedia. Tercatat sejarah pengungsi global pertama kali merupakan korban Nazi Jerman pada saat Perang Dunia II yaitu kelompok Yahudi dan kelompok non Jerman yang berasal dari negara lain yang dipersekusi. Jumlah pengungsi korban Nazi tersebut kemudian mengalmai peningkatan selama tahun 1930an dan disatu sisi para pengungsi menemukan pintu negara yang semakin tertutup. Tahun 1938, sebuah konferensi internasional yang diselenggarakan di Evian, Italia untuk membahas mengenai maslah pengungsi yang terdiri dari dua misi utama: (1) pemukiman kembali para pengungsi korban Nazi dan (2)meyakinkan Jerman agar membentuk suatu ketertiban proses imigrasi. Namun tidak banyak yag dihasilkan dari konferensi pertama tentang pengungsi ini (Martin, 2016). Korban pengungsi akibat Perang Dunia II di Eropa secara keseluruhan tercatat sebesar 20 juta jiwa terhitung dari rntang tahun 1939-1945 (Wyman, 1998).

Pada tahun 1950, UNHCR pertama kali dibentuk sebagai upaya dalam melindungi dan menemukan solusi bagi

para sisa pengungsi yang selamat di Eropa terutama Eropa bagian barat. Dapat disimpulkan bahwa adanya sistem internasional UNHCR (United Nations High Commision of Refugees) untuk pengungsi saat ini merupakan hasil dari kegagalan masyarakat internasional dalam menyelamatkan pengungsi Yahudi dan kelompok di bawah serangan Nazi Jerman yang kemudian berakhir dengan solusi akhir genosida atau dikenal dengan fenomena Holocaust (Martin, 2016). Namun sebelum UNHCR dibentuk, tahun 1921 telah di bentuk Komisaris Tinggi untuk Pengungsi Rusia untuk melindungi pengungsi Rusia akibat Revolusi Bolshevik dan runtuhnya kekaisaran Turki Ustmani. UNHCR merupakan kantor Komisaris Tinggi PBB khusus untuk pengungsi yang memiliki tanggung jawab fungsional dalam mengelola dan menyediakan perlindungan bagi pengungsi, memberikan solusi permanen, memantau dan melaporkan proses penentuan status pengungsi, serta bantuan untuk pengungsi internasional (Gibney, 1994).

Setelah Perang Dunia II, perang sipil pemisahan India Pakistan pada tahun 1947. Perang tersebut kemudian menghasilkan pengungsi skala besar mencapai 14 juta jiwa dan tercatat sebagai krisis pengungsi global terbesar ke dua sepanjang sejarah setelah pengungsi Perang Dunia II (Bandyopadhyay, 2013). Perang pembebasan Bangladesh pada

tahun 1971 menjadi perang sipil yang menghasilkan pengungsi terbesar ke tiga sepanjang sejarah. Perang tersebut menghasilkan 10 juta jiwa pengungsi (Totten & Bartrop, 2008). Sepanjang tahun 1965-1995 arus imigrasi terus terjadi terutama di 8 negara maju antara lain Amerika Serikat, Kanada, Australia, Belgia, Jerman, Belanda, dan Inggris. Hal tersebut dikarenakan banyak alasan, salah satunya pada tahun 1960an, beberapa negara meliberalisasikan kebijakan penerimaan pencari suaka sehingga terjadilah imigrasi panjang dari berbagai negara di dunia. Selanjutnya alasan lain terjadinya arus pengungsi global dikarenakan kesulitan ekonomi yang dihadapi beberapa negara dunia ke 3 yang baru saja merdeka (Zlotnik, 1999). Krisis pengungsi global tidak hanya sampai pada tahun 1990an. Saat ini krisis pengungsi global masih terus terjadi yang diakibatkan oleh perang sipil, diskriminasi ras dan agama, krisis ekonomi serta pergolakan politik. Contohnya seperti pengungsi Suriah yang disebabkan perang sipil akibat pergolakan politik fenomena Arab Spring, pengungsi krisis kemanusiaan dan ekonomi Venezuela, pengungsi perang sipil Sudan Selatan dan Somalia, serta orang-orang Rohingya di Rakhine, Myanmar.

Krisis pengungsi global terbesar yang terjadi di era modern adalah krisis pengungsi Suriah dimana pada tahun 2015 UNHCR mencatat terdapat 4,8 juta pengungsi

meninggalkan Suriah selama 4 tahun perang sipil terjadi. Namun perpindahan pengungsi yang tercepat terjadi di Venezuela akibat krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 2013. Akhir tahun 2019, tercatat 4,6 juta atau 16% populasi Venezuela telah meninggalkan negara mereka. UNHCR memperkirakan akan ada 6,5 juta jiwa warga Venezuela yang akan meninggalkan negara mereka pada tahun 2020. Krisis pengungsi ini tercatat yang tercepat dalam sejarah modern bahkan melebihi kecepatan pengungsi Suriah (Bahar & Dooley, 2019).

2.1 Tabel Kasus Krisis Pengungsi Global Modern Terbesar

Negara	**Peristiwa**	**Tahun**	**Jumlah Pengungsi**
Suriah	Pergolakan politik Arab Spring	2011- 2018	6,7 juta jiwa
Venezuela	Krisis Ekonomi dan Kemanusiaan	2013 - 2018	3,4 juta jiwa
Afghanistan	Perang Sipil	1992 - 2018	2.7 juta jiwa
Sudan Selatan	Perang Sipil	2011 - 2018	2,3 juta jiwa
Myanmar	Persekusi orang-orang	2016 - 2018	1,1 juta jiwa

	Rohingya di Rakhine		
Somalia	Perang Sipil	1991 - 2018	0,9 juta jiwa

Sumber : diolah sendiri (UNHCR, 2018)

B. Jenis-Jenis Pengungsi Global

Data Statistik dari UNHCR terbaru menunjukkan bahwa pada tahun 2018, terdapat hampir 80 juta jiwa pengungsi global yang terbagi ke dalam 27,5% Refugees, 4,7% Asylum-Seekers, 55,4% Internal Displace Persons (pengungsi internal), 3,8% Stateless persons, 3,9% yang dikembalikan baik dari Refugees dan Internal Displace Persons, dan 5.0% lainnya. Angka tersebut mengalami peningkatan secara masif terhitung sejak tahun 2010 (UNHCR , 2019).

1. *Asylum Seeker*

Konvensi 1951 dan Protokol 1967 menetapkan definisi *Asylum Seeker* atau Pencari Suaka sebagai individu yang mendatangi suatu negara dengan maksud mengajukan permohonan perlindungan di negara lain selain negara kelahirannya. Pencari suaka juga didefinisikan sebagai seorang migran yang mendatangi negara lain dengan tujuan mencari kehidupan yang lebih baik dan lebih layak (Whittaker, 2006). Dengan kata lain, *Asylum Seeker* merupakan pengungsi yang

permohonannya belum dikabulkan. Apabila telah dikabulkan, maka status pencari suaka (*Asylum Seeker*) akan berubah menjadi pengungsi (*Refugee*). Beberepa instansi seperti Refugee Council United Kingdom, lebih menekankan menggunakan istilah *A Person Seeking Asylum* (seseorang yang mencari suaka) karena mereka menganggap bahwa istilah pencari suaka tidak manusiawi (Refugee Council, 2019). Saat ini Eropa menjadi negara tujuan pencari suaka. Sebanyak 900.000 pencari suaka terjebak di kamp-kamp pengungsian tidak resmi seperti di pulau Lesbos, Yunani. Mereka mengunggu klaim pengajuan status pengungsi mereka diproses (Tondo, 2019).

2. *Refugees*

Refugees atau Pengungsi adalah seorang atau sekelompok orang yang terpaksa harus meninggalkan negaranya dikarenakan terdapatnya pelanggaran Hak Asasi Manusia seperti penganiayaan, peperangan, dan kekerasan. Pelanggaran Hak Asasi Manusia tersebut karena alasan perbedaan keyakinan, agama, ras, etnis, pendapat politik, kebangsaan dan status keanggotaan dalam suatu kelompok sosial. Para pengungsi memiliki ketakutan untuk kembali ke negara asalnya sehingga mereka memilih mengungsi ke negara lain. Saat ini, dominasi pengungsi di seluruh dunia berasal dari Suriah, Somalia, Afghanistan, Myanmar, dan Sudan Selatan

(United Nations Refugee Agency, 2019). Para pengungsi membuat keputusan dengan cepat sehingga para pengungsi tidak sempat memikiran dokumen penting seperti akta kelahiran, kartu identitas, dan kartu kebangsaan. Pengungsi akan melakukan perjalanan ke kamp pengungsi negara yang dituju dan mendaftarkan suaka pertama mereka (McBrien, 2017). Contohnya yaitu pengungsi Suriah yang menuju negara tetangga seperti Turkey, Lebanon, Jordania, Mesir, dan Iraq (USA for UNHCR, 2019).

3. Migran

Migran ialah semua orang yang melakukan perpindahan dari satu tempat ke tempat lain. Migran dapat berupa perpindahan individu atau kelompok dari yang berada di dalam negaranya sendiri atau melintasi perbatasan internasional (McBrien, 2017). Seorang migran bermigrasi karena alasan ekonomi, pekerjaan musiman dan mencari peluang yang lebih baik, bukan karena terpaksa meninggalkan negara dengan alasan konflik, kekerasan dan penganiayaan. Status domisili seorang migran ialah tidak menetap secara permanen di negara atau kota tujuannya. (International Rescue Committee , 2018). Contohnya Migran dari negara-negara Eropa Timur seperti Rumania, Kroasia, Bulgaria dan lainnya yang memilih untuk bekerja ke Eropa Barat tanpa mengubah kewarganegaraan atau tidak menetap di negara

tujuan mereka. Populasi Eropa Timur memang menjadi sumber tenaga kerja migran bagi negara-negara di Eropa Barat yang kaya (Favel, 2018).

4. Imigran

Menurut International Rescue Committee, Imigran ialah sesorang yang dengan sepenuhnya sadar telah megambil keputusan untuk meninggalkan negaranya dan memilih untuk pindah ke negara asing dengan tujuan menetap disana. Para imigran harus melalui pemeriksaan yang ketat dan memenuhi persyaratan lengkap sehingga mereka bisa menjadi penduduk tetap yang sah dan menjadi warga negara dari negara tujuannya tersebut (International Rescue Committee , 2018). Sebagai contoh sepanjang akhir abad 18 sampai pertegahan abad 19, Amerika pernah mengalami *Great Wave of Immigration* berjumlah 27 juta jiwa. Sekitar 12 juta jiwa mendatangi pulau Ellis (Ellis Island Foundation, 2019).

5. *Internal Displace Persons*

Internal Displace Persons (IDPs) atau pengungsi internal pada dasarnya adalah pengungsi akan tetapi mereka tidak mampu meninggalkan negaranya sendiri sehingga mereka meminta pemerintah untuk menyediakan ruang yang aman berupa Camp IDPs di negara mereka (McBrien, 2017). Diperkirakan jumlah IDP’s pada awal abad 21 mencapai dua

kali lipat dari angka pengungsi yaitu sekitar 20-25 juta akibat perang, bencana alam dan korban proyek pembangunan (penggusuran) (Weiss, 2003). Perbedaan IDP's dengan Pengungsi adalah IDP's tidak dilindungi oleh hukum internasional dan tidak memenuhi kriteria penerima jenis bantuan internasional karena secara hukum IDP's berada di bawah perlindungan permerintah negara mereka. Kolombia, Republik Demokratik Kongo, Somalia dan Kolombia merupakan negara populasi IDP's terbesar (United Nations Refugee Agency, 2019).

6. *Stateless Persons*

Stateless Persons atau individu tanpa kewarganegaraan merupakan individu yang tidak termasuk warga negara dari negara manapun sehingga ia tidak memiliki ikatan hukum dan tidak memiliki hak-hak dasar seperti hak politik, sosial, ekonomi, budaya, serta tidak menjadi tanggung jawab pemerintah manapun (United Nations Refugee Agency, 2019). *Stateless Persons* akan diperlakukan seperti orang asing meski di tanah kelahirannya sendiri. Karena tidak memiliki identitas hukum yang sah, stateless persons bisa saja diusir kapan saja dari negara tempat mereka tinggal. Jumlah *Stateless Persons* secara pasti sangat sulit diketahui mengingat sangat sulit mengidentifikasi dan mengumpulkan data komprehensif tentang mereka (Bianchini, 2018). Contohnya adalah orang-

orang Rohingya di Myanmar, bangsa Qurdi yang tersebar di Turki, Iraq, dan Suriah, serta orang-orang Gypsy di Roma (Roos, 2019).

7. *Undocumented Immigrants*

Undocumented Immigrants atau lebih dikenal dengan imigran gelap adalah orang-orang yang mendatangi suatu negara tanpa sepengetahuan negara yang didatangi. Imigran gelap mendatangi suatu negara dengan berbagai alasan mulai dari menginginkan kehidupan yang lebih baik, ingin bersatu dengan keluarga yang sudah menjadi warga negara lain, dan yang paling banyak adalah mereka dalam keadaan bahaya namun mereka tidak memenuhi syarat untuk mengajukan status pengungsi. Untuk masuk ke suatu negara yang dituju, para imigran legal biasanya akan menyembunyikan status imigrasi mereka dan memilih melalui jalur yang berbeda seperti menyebrangi lautan, melewati hutan dan jalur-jalur ilegal lainnya. Contoh imigran gelap yang paling banyak adalah imigran asal Mexico yang masuk ke Amerika Serikat melalui perbatasan negara (McBrien, 2017).

8. *Economic Refugees*

Economic Refugees atau Pengungsi Ekonomi adalah orang-orang yang bermigrasi sebagai akibat dari kondisi ekonomi yang tidak mendukung di negaranya, bukan karena

alasan keamanan atau penganiayaan. Pengungsi Ekonomi tidak memenuhi syarat mendapatkan perlindungan dari UNHCR karena tidak memenuhi persyaratan sebagai pengungsi berdasarkan insturmen internasional. Namun di beberapa kasus seperti Pengungsi Ekonomi Haiti di Amerika Serikat memenuhi syarat untuk suaka politik dan perlindungan UNHCR (Maynard, 1982).

C. Peran Jepang Sebagai Negara Yang Mengaksesi *1951 Convention Regarding the Status of Refugees and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugee* Terhadap Krisis Pengungsi Global

Konvensi Mengenai Status Pengungsi 1951 dan Protokol tentang Kedudukan Pengungsi 1967 (*1951 Convention Regarding the Status of Refugees and 1967 Protocol Relating To the Status Of Refugee*) atau disebut juga *The 1951 Refugee Convention* merupakan pedoman utama UNHCR dalam menjalankan tugasnya. Konvensi yang berisikan definisi pengungsi, uraian hak-hak pengungsi, serta kewajiban hukum negara-negara untuk melindungi pengungsi tersebut telah di ratifikasi oleh 145 negara dunia. *The 1951 Refugee Convention* memilki prinsip utama yaitu "*non-refoulement*" yang mana negara tidak boleh mengembalikan seorang pengungsi ke negara dimana mereka menghadapi

masalah dan ancaman serius yang menyangkut kebebasan dan kehidupan pengungsi tersebut. Prinsip tersebut telah menjadi aturan hukum kebiasaan internasional. Melalui The 1951 Refugee Convention, UNHCR memastikan bahwa negara-negara yang telah meratifikasi dapat melindungi dan menghormati hak-hak pengungsi (UNHCR, 2019). Namun yang menjadi fokus khusus dalam buku pegangan The 1951 Refugee Convention adalah pencantuman prosedur tidak mengatur penentuan status pengungsi. Dengan demikian prosedur formal maupun non formal diserahkan kepada masing-masing negara pihak untuk menetapkan prosedur melalui kebijakan yang paling sesuai dengan negara pihak (Zieck, 2015). Meski prinsip *non-refoulement* mewajibkan negara untuk memastikan pengungsi tidak dapat dikembalikan ke negara asal dimana kehidupan mereka merasa terancam, namun beberapa negara justru merancang kebijakan-kebijakan yang secara tersirat mencegah para pengungsi mengakses wilayah mereka. Dengan demikian, negara-negara tersebut dianggap tidak melakukan pelanggaran (Ormsby, 2017).

Convention Relating to the Status of Refugees dibentuk pada bulan Juli 1951 pada konferensi diplomatik di Jenewa (UNHCR, 2011). Pembuatan *The 1951 Refugee Convention* yang mulai berlaku pada 22 April 1954 ini tidak lepas dari *Universal Declaration of Human Rights* 1948

dimana terdapat pasal tentang pengakuan hak bagi orang-orang yang mencari suaka atau teraniaya di suatu negara. Prinsip dasar konvensi ini adalah non-diskriminasi, non-penalti dan juga non-refoulement yang mana artinya negara penerima tidak boleh mendiskriminasi mengenai ras, agama, jenis kelamin, usia, orientasi seksual, dan diskriminasi lainnya. negara penerima juga wajib memberikan hak-hak dasar kepada pengungsi berupa akses pendidikan dasar, pengadilan, pekerjaan, dokumentasi, termasuk dokumen perjalanan seperti parpor. Konvensi ini kemudian memiliki amandemen dalam bentuk Protokol 1967 yang mana Protokol ini menghilangkan batas geografis dan memperluas cakupan secara universal dari Konvensi 1951 yang awalnya hanya berlaku dalam ruang lingkup pengungsi yang melarikan diri Pasca-Perang Dunia Kedua. Negara-negara yang telah terlibat dalam meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 wajib mematuhi ketentuan Substansif dan juga berjanji untuk bekerja sama dengan UNHCR dalam menangai krisis pengungsi global. Masing-masing Convention Relating to the Status of Refugees memiliki 46 pasal dan Protocol Relating to the Status of Refugees memiliki 11 pasal (The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2010).

Pada konferensi Jenewa tahun 1977 mengenai status pengungsi, Jepang abstain dan juga menyatakan diri abstain

dalam mendukung prinsip non-refoulement dan tidak ikut serta dalam meratifikasi Konvensi maupun Protokol Terkait Status Pengungsi (Murase, 1977). Akan tetapi Jepang menjadi salah satu negara yang mengaksesi *1951 Convention Relating to the Status of Refugees* pada tanggal 3 Oktober 1981 dan *1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* pada tanggal 1 Januari 1982 (UNHCR, 2015). Pada dasarnya aksesi memiliki esensi yang sama dengan ratifikasi, yang merupakan pernyataan suatu negara untuk sepakat mengikatkan diri pada suatu perjanjian. Perbedaannya dengan ratifikasi adalah aksesi dilakukan oleh suatu negara yang tidak ikut serta dalam konferensi atau pembentukan perjanjian. Negara yang mengaksesi berarti negara yang ingin terlibat dalam suatu perjanjian setelah perjanjian tersebut telah di berlakukan (Agusman, 2013). Dalam kegiatan konvensi, ratifikasi dijelaskan sebagai tindakan internasional suatu negara dalam menyatakan diri sebagai pihak yang terikat pada suatu perjanjian internasional (Aust, 2000) Ratifikasi merupakan tindakan multilateral suatu negara dengan mengikatkan diri dalam suatu perjanjian internasional, sedangkan aksesi merupakan tindakan unilateral (Dörr & Schmalenbach, 2011).

Pada penerapannya, Jepang menerapkan kebijakan non-ekstradisi bagi pengungsi yang melakukan pelanggaran politik. Awalnya Jepang juga menolak menerapkan prinsip

non-refoulement karena pemerintah khawatir akan kewajiban Jepang untuk memberikan status penduduk permanen dan perlakuan nasional yang sama dengan warga negara Jepang kepada para pengungsi yang melarikan diri ke Jepang terutama dari negara-negara sekitar seperti Cina dan Korea Utara (Murase, 1977). Sebagai negara yang mengaksesi Konvensi dan Protokol Terkait Status Pengungsi karena kedudukannya sama dengan meratifikasi, Jepang telah menyatakan diri terikat pada seluruh ketentuan mulai dari substansi ketentuan pasal yang ada dalam Konvensi dan Protokol tersebut hingga pengakhiran keterikatan (Darmawan, 2016). Jepang juga menjadi negara yang telah meratifikasi Konvensi Internasional Hak Asasi Manusia atau Universal Declaration of Human Rights (UDHR) pada bulan Juni 1979 (Tomonaga, 1998) yang mana pada pasal 14 UDHR berisi :

"Article 13 : (1) Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state (2) Everyone has the right to leave any country, including his own and to return to his country.

Article 14 :(1) Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution. (2) This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the

purposes and principles of the United Nations." (Gregorian Biblical, 1979)

Pada pasal 13 dan 14 UDHR berisi jaminan kebebasan bergerak dan tempat tinggal kemudian ada juga hak untuk meninggalkan negara manapun dan hak untuk suaka. (Dolinger, 2016). Pada pembentukan kabinet kedua Shinzo Abe tahun 2013 yang berfokus pada "diplomasi berdasarkan nilai-nilai fundamental kebebasan, demokrasi, hak asasi manusia, dan supremasi hukum" namun kenyataan pada prakteknya, Jepang jarang mempromosikan nilai-nilai Hak Asasi Manusia pada acara internasional (Human Rights Watch, 2017). Selain itu, Jepang juga memiliki konstitusi yang berisi menjunjung tinggi nilai perdamaian, demokrasi dan Hak Asasi Manusia. Konstitusi yang mulai berlaku pada 3 Mei 1947 ini mengandung gagasan dasar yang identik dengan gagasan dasar yang terkandung di dalam UDHR. Konstitusi ini di rancang sebagai bayaran atas kesalahan Jepang selama Peang Dunia II. Konstitusi ini juga menegaskan bahwa perjanjian internasional harus dipatuhi dengan setia yang tercantum pada Chapter 2 Pasal 98. Pada pengaplikasiannya, pasal tersebut tidak sepenuhnya dihormati dan dijalankan baik di pemerintah nasional maupun lokal (Tomonaga, 1998). Jepang juga seringkali memberikan sangsi berupa deportasi kepada pengungsi yang mana tindakan Jepang ini menjadi

wujud kegagalan Jepang dalam memenuhi kewajiban di bawah Konvensi dan Protokol Mengenai Status Pengungsi (Flowers, 2008). Hal tersebut terbukti pada pengaplikasian baik Konvensi, Protokol ataupun UDHR yang telah diaksesi dan diratifikasi. Melihat kebijakan Jepang terhadap para pencari suaka dan pengungsi saat ini, Jepang termasuk negara yang tidak sepenuhnya patuh dan setia pada perjanjian internasional sehingga tindakan Jepang tersebut menuai kritik dari sistem internasional.

Ketika bergabung dengan United Nation pada tahun 1956, Jepang tidak langsung meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 yang Berkaitan dengan Status Pengungsi dan baru meratifikasi pada tahun 1981 (Dean, 2006) dan baru berlaku pada tanggal 1 Januari 1982 (Ministry of Justice Japan, 2019). Kedatangan pengungsi pertama kali pada pertengahan tahun 1970an yang berasal dari IndoCina membuat Jepang menghadapi masalah dalam bagaimana menangani para pengungsi dan pencari suaka tersebut. Meski mendapat tekanan internasional, Jepang baru memberikan status pengungsi pertama pada tahun 1991. Jepang memang termasuk negara yang menerima jumlah pencari suaka sangat rendah dibandingkan dengan negara lain yang telah meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 yang Berkaitan dengan Status Pengungsi terutama pada masa pemerintahan

Shinzo Abe. Bahkan tindakan proteksionis Shinzo Abe ini dihubungkan dengan doktrin presiden Donald Trump *"American First"* karena kedekatannya dengan presiden Amerika Serikat tersebut. Kondisi ini memunculkan opisi bahwa adanya kebijakan dan doktrin yang sama antara Trump dan Abe yaitu *"Japan First"* pada kebijakan imigrasi Jepang (Usuda, 2017).

Tahun 2016, di sela-sela agenda Majelis Umum Perserikaat Bangsa-Bangsa yang ke 71, Shinzo abe mendapat tentangan tentang kebijakanya dalam menerima pengungsi, khususnya pengungsi Suriah. Abe menanggapi tekanan tersebut dengan menyatakan bahwa ia harus memperbaiki kondisi domestik negaranya terlebih dahulu yaitu mengenai isu demografi dan memobilisasi peran wanita dalam pekerjaan (Usuda, 2017). Sebagai bentuk reaksi atas tekanan dan pendekatan terhadap masalah pengungsi, pada *United Nations Summit for Refugees and Migrants*, Abe juga mengumumkan bahwa Jepang akan menyediakan bantuan materil sekitar $2,8 miliar dollar selama 2016-2018. Abe juga menghadiri *Leaders' Summit on Refugees 2016* yang diselenggarakan oleh Presiden Obama dan menawarkan bentuk bantuan tambahan untuk pengungsi : (1) $100 juta dolar AS dalam kerjasama dengan *The World Bank Global Crisis Response Platform*, (2) Impelementasi terhadap pengembangan Sumber Daya

Manusia untuk 1 juta jiwa korban yang terkena dampak konflik. Pengembangan tersebut berupa pelatihan kejuruan serta bantuan pendidikan. (3) Dukungan langsung untuk para pengungsi Suriah yang disediakan oleh *The Japan Overseas Cooperation Volunteers*. Tahun 2016, Jepang juga menghadiri *The UN Security Council High-level Briefing on Syria* dan memberikan kontribusi materil berupa bantuan sebesar $1,13 miliar dolar AS kepada Irak, Suriah, dan negara-negara tetangga melalui organisasi internasional (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2017). Selain itu, Jepang juga menjadi negara yang aktif berkonribusi dalam memberikan bantuan dana berupa ODA kepada badan internasional UNHCR :

2.2 Tabel kontrubusi bantuan ODA Jepang kepada UNHCR pada masa pemerintahan Shinzo Abe

Tahun	**Kontribusi (US$ thousand)**	**Persentase %**
2012	185,380	8.2 (Urutan tertinggi ke 2 di bawah Amerika Serikat)
2013	252,939	9.3 (Urutan tertinggi ke 2 di bawah Amerika Serikat)
2014	181,312	5.4 (Urutan tertinggi ke 4 di bawah United Kingdom)

2015	173,500	5.1 (Urutan tertinggi ke 4 di bawah Uni Eropa)
2016	164,726	4.3 (Urutan tertinggi ke 5 di bawah United Kingdom)
2017	152,359	3.8 (Urutan tertinggi ke 4 di bawah Uni Eropa)
2018	120,000	1/10 dari kontribusi Amerika (Urutan ke tiga di bawah Jerman)

Sumber : diolah sendiri dari Japan's Oda White Paper Ministry Of Foreign Affairs Of Japan

Menanggapi berbagai tantangan yang diberikan oleh beberapa instansi dan organisasi internasional, pada bulan 28 November 2016, melalui Majelis Tinggi, Jepang mengeluarkan dua Undang-Undang *Technical Intern Training Program* (TITP) bagi orang asing (imigran worker) guna mengantisipasi penyalahgunaan status pekerja dan merevisi Undang-Undang imigrasi guna menambah tenaga kerja di bidang hospitality (Amnesty International, 2017). Undang-Undang TITP yang mulai diberlakukan pada tanggal 1 November 2017 ini diimplementasikan dengan Undang-Undang *Immigration Control and Refugee Recognition Act*. Sebagian besar ketentuan Undang-Undang TITP di bawah Undang-Undang Pengendalian Imigrasi. Sejak didirikan pada tahun 1993 (Japan International Training Cooperation

Organization, 2017), TITP telah mendapat kritikan keras dari advokasi HAM domestik Jepang maupun Internasional. TITP dianggap telah menyebabkan berbagai pelanggaran HAM melalui "Trainee Praktek Kerja" seperti pelecehan seksual, eksploitasi pekerja, kondisi kerja setara dengan kerja paksa, dan juga banyaknya kemarian terkait pekerjaan (Amnesty International, 2017).

D. Kritik dan Desakan Internasional Terhadap Kebijakan Luar Negeri Jepang Terkait *Asylum Seeker* Pada Masa Pemerintahan Shinzo Abe

Meski Jepang secara aktif memberikan bantuan materil kepada badan pengurus pengungsi UNHCR dan beberapa instansi internasional untuk hak asasi manusia, namun Jepang tetap saja mendapat kritikan dari UNHCR dan UN General Assembly karena merupakan negara yang menerima jumlah pengungsi paling rendah. Tidak hanya mendapat tekanan dari UNHCR dan UN General Assembly, Jepang juga mendapat "Abysmal" record (catatan buruk) dari Human Rights Watch (Usuda, 2017) dalam *Annual World Report* halaman 687, edisi ke-27 tahun 2017 yang ditulis oleh Kenneth Roth, Direktur Eksekutif Human Rights Watch mengenai kegagalan Jepang dalam menerima pengungsi untuk mengurangi krisis pengungsi global. Jepang dianggap sebagai

generasi baru populis otoriter dan mengubah konsep perlindungan hak asasi manusia. Direktur Human Rights Watch untuk Jepang, Kanae Doi juga menyatakan bahwa Jepang adalah negara demokrasi Asia yang paling kuat namun tidak menunjukkan kepemimpinan global tentang Hak Asasi Manusia yang etis (Human Rights Watch , 2017). Meski mendapat desakan dari beberapa organisasi internasional untuk menerima lebih banyak pemohon suaka dan pengungsi, namun Shinzo Abe menyatakan bahwa imigrasi bukanlah satu-satunya pilihan alternatif untuk memperbaiki masalah demografi dan kekurangan tenaga kerja di Jepang (Usuda, 2017). Sejak tahun 1970-an Jepang memang telah mendapat kritik internasional terhadap sikap acuh Jepang akan nasib pengungsi yang berasal dari Asia Tenggara. Kebijakan luar negeri Jepang terhadap pencari suaka dan pengungsi ini dianggap menempatkan kepentingan ekonomi di atas kepentingan kemanusiaan dan Hak Asasi Manusia. Jepang berpendapat bahwa masalah hak asasi manusia adalah sepenuhnya masalah domestik Jepang (Peek, 1992).

Amnesty Internasional juga memberikan tanggapan dengan memberikan label *"Dehumanizing"* kepada kebijakan penerimaan terbatas atas pemohon suaka ke Jepang (Usuda, 2017). Para pencari suaka yang telah tiba di Jepang harus menunggu bertahun-tahun dengan kondisi kesulitan keuangan

dan menghadapi ketidakpastian status. Selain itu, Jepang juga tidak memberikan jaminan berupa perlindungan hukum hak-hak kepada pekerja migran berupa hak untuk hidup, hak pendidikan, dan jaminan sosial. Amnesty internasional juga mengkritik kebijakan yang telah di buat Jepang pada KTT G7 2016 (Amnesty International, 2017). Para pemimpin G7 bertemu pada acara KTT G7 ke 42 bulan Mei, di Ise-Shima, Prefektur Mie, Jepang. Pada sela-sela pertemuan yang membahas tentang Suriah dan pengungsi, pemerintah Jepang mengumumkan bahwa mereka akan menerima sejumlah 150 siswa yang berasal dari Suriah dengan estimasi lama menetap di Jepang selama 5 tahun terhitung sejak 2017. Kebijakan tersebut diangap sebagai strategi Jepang untuk menghindari kritik penerimaan pencari suaka dan pengungsi yang terlalu sedikit (Mie, 2016).

Pada KTT ke 42 tersebut, para pemimmpin G7 juga mengadopsi "*Deklarasi Kurashiki*" yang bersisi perjanjian untuk menyediakan dan meningkatkan standar pendidikan bagi anak-anak pengungsi dan bagi siapa saja yang berada di dalam kemiskinan (Mie, 2016). Deklarasi Kurashiki beirisikan komitmen pemerintah G7 dalam mempromosikan pendidikan melalui *The New Role of Education* dimana pendidikan berperan penting dalam mewujudkan inklusi sosial dan menghormati nilai-nilai kesamaan dalam hak asasi manusia.

Pendidikan juga berperan penting dalam menghadapi isu arus lintas pengungsi dan imigran (Japan Ministry of Education, 2016). Meski Jepang telah berjanji menerima sekitar 150 siswa Suriah sebagai bentuk tanggung jawab atas krisis pengungsi dan mengadopsi Deklarasi Kurashiki, namun sebagian besar warga Suriah tidak mampu memenuhi kriteria ketat yang tetap diberlakukan Jepang. Seperti pengecualian yang diberlakukan terhadap anak-anak dan lanjut usia yang mana kedua golongan tersebut membutuhkan perlindungan (Amnesty International, 2017). Kritik dan desakan internasional tampaknya bukan penghalang Jepang dalam membatasi penerimaan pencari suaka. Jepang tetap menyatakan diri sebagai negara yang sangat membatasi penerimaan suaka. Meski akhirnya Jepang merevisi Undang-Undang Kontrol Imigrasi dan Pengungsi yang berisi kebijakan baru mengenai visa ketenagakerjaan yang artinya keterbukaan dalam menerima tenaga kerja asing, namun Jepang tetap menyatakan bahwa kebijakan tersebut bukanlah untuk menerima para imigran. Padahal esensi kedatangan pekerja asing secara masif dan bermukim di Jepang sama saja dengan aktivitas imigrasi karena melibatkan perpindahan manusia dari satu tempat ke tempat lain yang melewati lintas batas negara (Deguchi, 2018). Kebijakan ini juga akan mendorong lebih banyak Economic Refugees (Pengungsi Ekonomi) atau imigran ekonomi yang masuk ke Jepang daripada pengungsi yang memenuhi kriteria

perlindungan internasional sesuai dengan kriteria yang ditetapkan oleh UNHCR (Maynard, 1982). Para imigran ekonomi ini akan memanfaatkan jalur pengungsi untuk mendapatkan visa kerja dan jelas hal ini akan membebani sistem dalam proses penerimaan pencari suaka di Jepang (Chan, 2018).

2.3 Tabel Data Pemohon Suaka Untuk Pengakuan Pengungsi Di Jepang Pada Periode Pemerintahan Shinzo Abe

No	Tahun	Jumlah Pemohon Suaka (orang)	Jumlah Yang Diterima (orang)
1.	2012	2,545	15
2.	2013	3,260	6 (tiga ditolak pada saat wawancara dan diharuskan mendaftar ulang)
3.	2014	5,000	11
4.	2015	7,582	27
5.	2016	10,901	28
6.	2017	19,629	65 (20 diakui sebagai pengungsi, 45 diizinkan tinggal dengan pertimbangan kemanusiaan)
7.	2018	10,493	42

Sumber: diolah sendiri (Immigration Bureau Ministry of Justice Japan, 2018)