

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

The 1951 Refugee Convention (Konvensi Pengungsi 1951) juga dikenal sebagai Konvensi Jenewa 28 Juli 1951 atau Konvensi tentang Status Pengungsi, memberikan definisi tersendiri mengenai “pengungsi”. Seorang pengungsi adalah “individu yang harus meninggalkan negaranya karena ketakutan yang sah atas penganiayaan berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu, atau pandangan politik.”¹ Pengungsi ini harus meninggalkan kehidupan, rumah, harta benda, bahkan keluarganya karena situasi tersebut. Setiap negara bertanggung jawab dalam melindungi hak asasi warganya. Namun, jika negara asal para pengungsi tidak mampu atau tidak mau memberikan perlindungan, maka komunitas internasional yang bertanggung jawab untuk melindungi dan membantu individu-individu tersebut, seperti United Nation of High Commissioner for Refugees (UNHCR) dan International Organization for Migration (IOM).²

Konvensi 1951 merupakan instrumen hukum internasional yang paling komprehensif dalam menetapkan standar perlakuan terhadap pengungsi. Konvensi ini diadopsi pada 28 Juli 1951 di Jenewa oleh Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Konvensi ini lahir dari kebutuhan mendesak untuk menangani

¹ UNHCR. *Convention & Protocol Relating to the Status of Refugees*. Geneva: UNHCR, 2010

² “Pengungsi,” UNHCR Indonesia, diakses 15 Juni 2024, <https://www.unhcr.org/id/pengungsi/>

masalah pengungsi yang muncul setelah Perang Dunia II, khususnya pengungsi dari Eropa.³ Tujuan utama Konvensi ini adalah melindungi individu yang melarikan diri dari penganiayaan dan tidak bisa atau tidak mau kembali ke negara asalnya.

Awalnya, Konvensi 1951 hanya berlaku bagi mereka yang menjadi pengungsi akibat peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan terbatas pada kawasan Eropa. Sedangkan Protocol Relating to the Status of Refugees atau nama lainnya Protokol 1967 merupakan perjanjian internasional yang melengkapi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi. Diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada 16 Desember 1966, protokol ini mulai berlaku sejak 31 Januari 1967. Protokol ini menghapus batasan geografis dan jangka waktu yang ada dalam Konvensi 1951. Protokol 1967 kemudian memperluas cakupan Konvensi 1951 sehingga berlaku secara universal tanpa batasan waktu dan tempat. Artinya, semua orang yang memenuhi definisi pengungsi menurut Konvensi 1951 berhak mendapatkan perlindungan yang sama, tanpa memandang kapan dan di mana mereka menjadi pengungsi.⁴ Di sinilah letak pentingnya kehadiran Protokol 1967.

Sebanyak 149 negara telah menjadi pihak dalam Konvensi 1951, maupun Protokol 1967, atau keduanya per tahun 2020. Terdapat empat puluh empat negara anggota PBB yang belum menjadi pihak dalam salah satu dari kedua instrumen-instrumen penting ini. Sebagian besar negara yang belum meratifikasi atau

³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, 1990, <https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/1990/en/100962>

⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, September 2011, <https://www.refworld.org/legal/modellaw/unhcr/2011/en/83363>

melakukan akses terhadap perjanjian-perjanjian internasional tersebut berada di kawasan Timur Tengah, Asia Selatan dan Asia Tenggara.⁵

Indonesia menjadi salah satu negara yang belum menandatangani atau meratifikasi Konvensi 1951. Alasan utamanya adalah karena kekhawatiran terhadap dampak sosial, ekonomi, dan keamanan yang mungkin timbul dari penerapan kewajiban internasional yang diatur. Meski demikian, Indonesia tetap menunjukkan komitmen kemanusiaannya dengan memberikan penampungan sementara bagi pengungsi yang datang.⁶ Tindakan ini mencerminkan pendekatan yang cukup fleksibel dan situasional dari Indonesia dalam menangani masalah pengungsi. Pendekatan ini sifatnya sangat fleksibel karena memungkinkan Indonesia secara realistis untuk membantu pengungsi sesuai dengan kapasitas dan kondisi domestik yang ada, tanpa terikat oleh kewajiban internasional yang mungkin saja sulit untuk dipenuhi. Dari sisi hukum domestik terkait isu pengungsi, Pemerintah Indonesia telah memberikan kebijakan untuk menangani isu pengungsi lewat Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 yang saat ini telah menjadi dasar hukum untuk menangani pengungsi asing di Indonesia.⁷

Isu pengungsi kerap menjadi perhatian di Indonesia lewat kehadiran pengungsi asing di berbagai belahan daerah di Indonesia. Dalam sejarahnya, pada akhir tahun 1970-an, sekitar 250.000 pengungsi Indochina melarikan diri dari

⁵ Maja Janmyr, "The 1951 Refugee Convention and Non-Signatory States: Charting a Research Agenda," *International Journal of Refugee Law*, Volume 33, Issue 2 (2021): 188-213

⁶ CNN Indonesia, "Kemlu Buka Suara soal RI Tak Ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951", 13 Desember 2023, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20231212162758-106-1036265/kemlu>

⁷ Taufik Akbar & Riski Dwijayanti, "Upaya Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia", 28 Januari 2022, <https://setkab.go.id/upaya-penanganan-pengungsi-luar-negeri-di-indonesia/>

konflik di Vietnam dan Kamboja menggunakan perahu-perahu darurat, dan Pulau Galang (Batam) menjadi salah satu lokasi utama untuk penampungan dan pemrosesan pengungsi untuk pemukiman kembali. Ini menunjukkan komitmen kemanusiaan Indonesia selama krisis ini. Pengungsi dari Afghanistan mulai datang ke Indonesia sekitar tahun 1996 dan terus berdatangan hingga saat ini. Sementara itu, pengungsi dari Timur Tengah seperti Irak, Suriah, Yaman, dan Palestina mulai tiba di Indonesia pada awal tahun 2000-an.⁸

Tidak jarang isu pengungsi asing menimbulkan berita-berita dari berbagai sudut yang menarik perhatian publik. Kehadiran pengungsi di berbagai daerah di Indonesia secara nyata telah menimbulkan perhatian dan kekhawatiran dari berbagai sisi pandangan, baik dari sisi kebijakan pemerintah maupun sisi hubungan internasional. Pada akhir tahun 2023, terdapat 12.295 pengungsi di Indonesia yang terdaftar di UNHCR, yang terdiri dari 69% orang dewasa dan 29% anak-anak. Dari jumlah orang dewasa, 72% adalah laki-laki dan 28% perempuan.⁹ Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) DKI Jakarta juga telah mencatat sebanyak 1.800 pengungsi warga negara asing yang berasal dari negara-negara konflik per Maret 2023,¹⁰ dan belum ada data terbaru.

Penelitian ini berfokus dan bertujuan terbatas untuk menganalisis kondisi kesejahteraan para pengungsi di DKI Jakarta serta menganalisa bagaimana peran

⁸ Muhammad Yanuar Farhanditya, "Sejarah Kepengungsian di Indonesia dan Peran UNHCR," UNHCR Indonesia, <https://www.unhcr.org/id/54491-sejarah-kepengungsian-di-indonesia-dan-peran-unhcr.html>.

⁹ "Sekilas Data," UNHCR Indonesia, diakses 6 Juli 2024, <https://www.unhcr.org/id/sekilas-data>.

¹⁰ Walda Marison, "Rudenim DKI Data Pengungsi Warga Asing dari Negara Konflik," Antara News, <https://www.antarane.ws.com/berita/3446487/rudenim-dki-data-pengungsi-warga-asing-dari-negara-konflik>.

berbagai organisasi internasional (IGO atau *International Governmental Organization*) dan Pemerintah Indonesia mengatasi isu pengungsi. Di DKI Jakarta memiliki beberapa penampungan khusus pengungsi asing yang tersebar di berbagai wilayahnya.

Terkait aspek kesejahteraan pengungsi di DKI Jakarta, terdapat fenomena yang bisa diamati selama beberapa bulan terakhir ini, di mana sejumlah pengungsi asing sering terlihat bermukim secara ilegal di depan kantor perwakilan resmi UNHCR yang terletak di bilangan Jakarta Selatan.



Gambar 1.1.1 Pengungsi menunggu di depan kantor UNHCR, Setiabudi, Jakarta

Fenomena ini sempat mengundang perhatian masyarakat, media, dan aparat pemerintah. Mengingat kantor perwakilan UNHCR bukan merupakan tempat penampungan resmi yang didestinasikan untuk para pengungsi, kehadiran para pengungsi menimbulkan berbagai pertanyaan mengenai bagaimana sebenarnya implementasi pengurusan pengungsi asing di DKI Jakarta yang terdiri dari berbagai kelompok umur, termasuk anak-anak, perempuan, dan lansia. Kondisi ini secara

kasat mata sering menimbulkan keprihatinan mengenai kesejahteraan mereka, terutama dalam hal kesehatan fisik dan mental, akses terhadap pendidikan dan kesehatan, serta pemenuhan kebutuhan dasar sehari-hari, maupun hak-hak yang ingin didapatkan oleh para pengungsi. Oleh karena itu, penulis membuat penelitian ini dengan judul “Upaya Penanganan Ancaman Kesejahteraan Pengungsi di Indonesia: Studi Kasus Pengungsi di Jakarta tahun 2022–2024”.

1.2 Rumusan Masalah

Isu permasalahan yang ingin dijawab dalam penelitian berfokus pada dua hal kelompok subyek, yakni dari sisi pengungsi serta dari sisi pandangan IGO, NGO, dan pemerintah. Nantinya, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya diskursus literatur-literatur terkini mengenai isu pengungsi khususnya di studi Hubungan Internasional maupun studi-studi yang lain seperti studi kebijakan. Penelitian ini berfokus pada upaya penanganan pengungsi dan pencari suaka di wilayah DKI Jakarta, khususnya di daerah Setiabudi dan Karet Pedurenan. Wilayah ini dipilih karena menjadi salah satu lokasi utama konsentrasi pengungsi dan pencari suaka di ibu kota. Dengan posisi geografis yang strategis, kawasan ini juga dekat dengan berbagai fasilitas urban, seperti pusat pelayanan publik, lembaga pemerintah, dan organisasi internasional yang terlibat dalam penanganan pengungsi. Selain Setiabudi dan Karet Pedurenan, kawasan Pancoran juga menjadi salah satu titik adanya tempat penampungan pengungsi luar negeri di DKI Jakarta.¹¹

¹¹ Luthfia Miranda Putri, “Imigrasi Jaksel Awasi Penampungan Pengungsi di Pancoran dan Setiabudi,” Antara News, 22 Mei 2023, <https://www.antaraneews.com/berita/3550977/imigrasi-jaksel-awasi-penampungan-pengungsi-di-pancoran-dan-setiabudi>

Fenomena pengungsi di DKI Jakarta yang menetap lama ini menimbulkan beberapa pertanyaan penting yang perlu dijawab melalui penelitian ini, yaitu:

1. Apa bentuk ancaman kesejahteraan para pengungsi yang berada di DKI Jakarta?
2. Apa saja bentuk-bentuk kolaborasi Pemerintah Indonesia dan aktor nonnegara dalam menangani isu kesejahteraan pengungsi di DKI Jakarta?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu rujukan untuk melihat bagaimana isu pengungsi ditangani pada salah satu kota dengan jumlah penduduk terbesar di Asia, dan mengeksplorasi isu pengungsi terhadap berbagai dampaknya yang terjadi di sebuah kota besar. Serta, tentunya mempelajari seluk beluk kisah pengungsi yang “terdampar” di DKI Jakarta dan melihat bagaimana realitas aktual kehidupan para pengungsi tersebut, bantuan yang diberikan oleh IGO khususnya UNHCR, IOM, atau *Non-Governmental Organization* (NGO atau organisasi nonpemerintah) seperti SUAKA– yaitu sebuah asosiasi yang melindungi hak-hak pengungsi dan sejak Mei 2018, mereka telah menjadi badan hukum dalam bentuk asosiasi berdasarkan Keputusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia; dan Jesuit Refugee Service (JRS) Indonesia– yaitu organisasi internasional nonpemerintah yang memberikan dukungan psikososial, bantuan darurat, layanan pendidikan dan penghidupan kepada para pengungsi dan advokasi untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang situasi pengungsi. Termasuk juga pemerintah pusat mulai dari lembaga kementerian seperti Kementerian Hukum dan

Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Kemenkumham), Kementerian Koordinator bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Kemenko Polhukam), Kementerian Luar Negeri (Kemenlu), maupun lembaga atau kementerian-kementerian lainnya, serta pemerintah daerah di provinsi DKI Jakarta.

Penelitian ini juga bertujuan untuk menggambarkan secara utuh kondisi kesejahteraan para pengungsi yang ada di sekitar DKI Jakarta. Serta mengevaluasi bentuk-bentuk penjaminan kesejahteraan pengungsi, baik yang dilakukan pemerintah secara mandiri maupun dalam kolaborasinya bersama aktor nonnegara, secara khusus organisasi internasional, termasuk kondisi hidup mereka, akses ke layanan dasar, dan dukungan yang mereka terima.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai kondisi kesejahteraan para pengungsi di DKI Jakarta, menjadi bahan masukan bagi para IGO, NGO, pemerintah, atau bahkan publik dalam membuat atau merevisi kebijakan yang lebih efektif untuk meningkatkan kesejahteraan bagi para pengungsi, menyediakan data dan informasi yang dapat digunakan oleh organisasi nonpemerintah dan lembaga sosial lainnya dalam program bantuan dan intervensi bagi para pengungsi, serta meningkatkan kesadaran publik mengenai isu pengungsi dan mendorong partisipasi masyarakat dalam upaya membantu dan mendukung kesejahteraan para pengungsi di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga bisa menjadi bahan diskusi dalam konteks Hubungan Internasional, khususnya mengenai bagaimana Indonesia menangani isu pengungsi

dan peran komunitas internasional dalam memberikan dukungan untuk mengatasi permasalahan pengungsi.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terbagi menjadi lima bab utama, yaitu:

BAB I: Dalam bab Pendahuluan, menjelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan. Latar belakang penelitian menyoroti pentingnya isu pengungsi di Indonesia, khususnya di DKI Jakarta, serta upaya internasional dan nasional dalam menangani masalah ini. Rumusan masalah difokuskan pada ancaman kesejahteraan pengungsi dan kolaborasi aktor pemerintah dan non-pemerintah dalam penanganan pengungsi. Tujuan penelitian untuk menggambarkan kondisi kesejahteraan pengungsi dan mengevaluasi bentuk-bentuk kolaborasi dalam menjamin kesejahteraan mereka.

BAB II: Bab ini berisi kerangka teori untuk menguraikan landasan teori yang digunakan dalam penelitian, termasuk teori neoliberalisme, konsep kerja sama internasional, dan peran aktor non-negara. Tinjauan pustaka mencakup literatur terkait kebijakan pengungsi di Indonesia, kolaborasi internasional, dan peran organisasi internasional seperti UNHCR dan IOM. Teori neoliberalisme digunakan untuk menganalisis bagaimana kerja sama internasional berperan dalam penanganan pengungsi di DKI Jakarta.

BAB III: Metode Penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam dan

observasi lapangan, sementara data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumen resmi. Partisipan wawancara termasuk pengungsi, perwakilan UNHCR, dan organisasi non-pemerintah seperti SUAKA. Analisis data dilakukan dengan teknik analisis tematik, dan langkah-langkah untuk menjaga validitas dan etika penelitian dijelaskan secara mendetail.

BAB IV: Bab ini menjelaskan hasil temuan lapangan mengenai kondisi kesejahteraan pengungsi di DKI Jakarta. Ditekankan bahwa pengungsi menghadapi tantangan besar, seperti akses terbatas ke pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan. Selain itu, dibahas kolaborasi antara Pemerintah Indonesia dengan aktor non-negara, seperti UNHCR dan IOM, dalam mengatasi masalah kesejahteraan pengungsi. Wawancara dengan perwakilan SUAKA juga memperjelas peran mereka dalam membantu pengungsi, khususnya dalam pemberdayaan hukum.

BAB V: Bab ini menyajikan kesimpulan dari penelitian, yakni pentingnya kolaborasi antara pemerintah, IGO, dan NGO dalam menangani pengungsi serta pentingnya perlindungan hak asasi manusia. Saran diberikan untuk peningkatan kebijakan dan kolaborasi internasional dalam memperbaiki kondisi pengungsi di Indonesia. Sistematika ini memastikan penelitian berjalan secara terstruktur dengan fokus pada analisis isu pengungsi di Jakarta dari tahun 2022 hingga 2024.