

## DIMENSI PENANGANAN DALAM KASUS PENGUNGSI INTERNASIONAL: TEORI DAN PRAKTIK

Yanyan M. Yani<sup>1</sup>  
Zulkarnain<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Dosen Pascasarjana FISIP Universitas Padjadjaran, Bandung

<sup>2</sup>Dosen FISIP HI Universitas Nasional, Jakarta

[yan2m@hotmail.com](mailto:yan2m@hotmail.com)

[zulkarnainunas@gmail.com](mailto:zulkarnainunas@gmail.com)

### ABSTRAK

Menangani pengungsi internasional sesungguhnya adalah sebuah tanggungjawab Negara dan komunitas sosial global. Sangat tidak tergantung pada apakah Negara yang bersangkutan ikut meratifikasi pengungsi 1951 atau tidak. Mengapa, karena persoalan pengungsi internasional adalah persoalan universalisme kemanusiaan, termasuk di dalamnya hak asasi manusia. Oleh sebab itu tidak ada alasan yang mendasar bagi Negara untuk mengabaikannya. Bukankah negara adalah juga sekaligus unit politik yang hidup, tumbuh dan berkembang sebagaimana layaknya mahluk hidup. Pengungsi internasional seyogianya haruslah dipandang sebagai organ sistem internasional yang turut memberikan pendewasaan bagi Negara. Nilai-nilai *humanity* tidak dapat dipisahkan dari dimensi pengelolaan Negara. Emmanuel Kant menyebutkan bahwa manusia itu pada hakekatnya mempunyai perilaku yang saling menghargai dan peduli diantara sesamanya. Perilaku seperti inilah yang membuat seseorang itu disebut sebagai manusia. Demikian juga Negara, Negara adalah instrument yang dikelola oleh sejumlah manusia dan sudah barang tentu berdasarkan akal sehat. Untuk itu tindakan penanganan pengungsi internasional adalah sesuatu aksi yang berlandaskan akal sehat. Opsi penanganan bisa saja dipilih berdasarkan aturan-aturan yang sesuai dengan hukum pengungsi internasional, namun demikian tidak terbatas sifatnya, melainkan boleh juga atas dasar kreatifitas-kreatifitas sesuai dengan yang berkembang di lapangan. Yang penting tidak bertentangan dengan sudut pandang kemanusiaan.

**Kata Kunci:** Penanganan Pengungsi, Pengungsi Internasional, Perlindungan, Kemanusiaan.

### ABSTRACT

*Dealing with international refugees is actually a responsibility of the State and the global social community. It does not depend on whether the country concerned has ratified the 1951 refugee or not. Why, because the issue of international refugees is a matter of humanitarian universalism, including human rights. Therefore there is no fundamental reason for the State to ignore it. Isn't the state as well as a political unit that lives, grows and develops as a living creature. International refugees should be seen as an international system organ that contributes to the maturation of the State. Humanity values cannot be separated from the dimensions of State management. Emmanuel Kant said that human beings in essence have a behavior that respects and cares for each other. This kind of behavior makes a person called*

*a human being. Likewise, the State, the State is an instrument managed by a number of people and of course based on common sense. For this reason, the action of handling refugees is something that is based on common sense. Treatment options may be chosen based on rules that are in accordance with international refugee law, however, they are not limited in nature, but may also be based on creativity in accordance with what develops in the field. The important thing is not contrary to the humanity's point of view.*

**Keywords:** *Handling of Refugees, International Refugees, Protection, Humanity.*

## **Latar Belakang**

Dalam lima tahun terakhir, populasi pengungsi internasional telah tumbuh dan berkembang dengan pesat. Jika pada tahun 2016, jumlah pengungsi internasional adalah 19,5 juta jiwa, maka pada tahun 2017, pengungsi internasional telah tumbuh hingga mencapai 22,5 juta jiwa. Kemudian tumbuh lagi menjadi 25,4 juta jiwa pada tahun 2018. ([www.cnnindonesia.com/internasional/20/06/2016](http://www.cnnindonesia.com/internasional/20/06/2016); [www.voaindonesia.com](http://www.voaindonesia.com); 19/06/2018; dan [www.iom.int/news/iom-releases-global-migration-indicators-report-2018](http://www.iom.int/news/iom-releases-global-migration-indicators-report-2018) 10/12/18). Dari jumlah pengungsi internasional ini, hanya sekitar 14-15 juta jiwa pengungsi yang berada dalam mandat UNHCR. Kondisi faktual dari keseluruhan jumlah pengungsi tersebut cenderung homogen, yaitu mereka berada dalam keadaan hidup yang memprihatinkan serta penuh dengan ketidakpastian. Masih dalam lima tahun yang sama, terutama pada tahun 2016, jumlah pengungsi terbesar berasal dari Suriah, yakni 4,8 juta jiwa, kemudian dari Afganistan sebesar 2,5 juta jiwa dan dari Somalia sebesar 1,1 juta jiwa. Negara penampung pengungsi terbesar adalah Turki sebanyak 2,7 juta jiwa, Eropa 1,32 juta jiwa, Lebanon 1,15 juta jiwa, Iran 982.000 orang, Yordania 654.100 orang dan Ethiopia sebanyak 650.500 orang. ([www.cnnindonesia.com/internasional/20/06/2016](http://www.cnnindonesia.com/internasional/20/06/2016)). Sementara populasi pengungsi internasional di tahun 2017, tercatat 1,4 juta pengungsi berasal dari negara baru Sudan Selatan. Lebih dari satu juta orang melarikan diri dari Myanmar. Konflik agama dan etnis telah menyebabkan pengungsi dari Myanmar melarikan diri dari negaranya. ([www.voaindonesia.com](http://www.voaindonesia.com); 19/06/2018). Bangladesh di bagian Utara Myanmar dan Negara-negara di Asia Tenggara seperti Malaysia, Indonesia dan Thailand adalah Negara yang menampung pengungsi dari Myanmar tersebut.

Pesatnya pertumbuhan jumlah pengungsi internasional ini sungguh sangat mengejutkan dan mengkhawatirkan, sebagian besar dari jumlah pengungsi tersebut dalam keadaan yang sangat menderita dan memprihatinkan. Umumnya mereka lari dari negara asalnya demi untuk menyelamatkan diri dari perlakuan kasar dan hinaan dari pihak-pihak tertentu di negara asalnya yang notabene melanggar nilai-nilai kemanusiaan (Simeon, 2010; 2). Kelompok pengungsi ini berada dalam keadaan yang sangat rentan, mereka tidak mendapat perlindungan dari negaranya sendiri, bahkan seringkali pemerintahnya sendiri yang menganiaya mereka, sehingga pilihan melarikan diri dari negaranya adalah opsi terbaik bagi para pengungsi tersebut. (Zulkarnain, 2019). Opsi melarikan diri dari negaranya ini adalah tindakan pengungsi yang dapat di lihat dari perspektif *push-pull theory*, yaitu sebuah pilihan yang erat kaitannya dengan adanya faktor penekan dan faktor penarik terjadinya aktifitas bermigrasi. Castles dan Loughna menyebutnya karena sejumlah faktor,

yaitu; *Pertama*, karena adanya faktor penekan (*Push Factors*); yang tergolong dalam faktor penekan ini adalah karena (a) tekanan sebagai minoritas dan konflik etnik di negara asal [*Repression of minorities or ethnic conflict*]; (b) karena perang saudara [*Civil war*]; (c) meningkatnya jumlah penduduk yang tidak memiliki tempat tinggal [*High numbers of internally displaced persons (IDPs) relative to total population*]; (d) karena kemiskinan [*Poverty as reflected in low per capita income*]; (e) rendahnya indeks pembangunan manusia yaitu harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup [*Low position on the Human Development Index (HDI)*]; (f) rendahnya angka harapan hidup [*Low life expectancy*]; (g) tingginya tingkat kepadatan penduduk [*High population density*]; dan terakhir (h) adalah tingginya tingkat buta huruf [*High adult literacy rate*]. Faktor (a), (b), dan (c) berhubungan langsung pada *persecution and conflict*. Motivasi terdorong oleh motivasi sosial politik. Kemudian faktor (d), (e) dan (f) berhubungan dengan *Underdevelopment* atau karena motivasi ekonomi. Selanjutnya faktor (g) terkait pada kepadatan penduduk dan faktor (h) terkait dengan *human capital* sumber daya manusia. *Kedua*, adalah karena adanya faktor penarik (*Pull Factors*); faktor penarik dalam hal ini merujuk pada pengaruh yang diberikan negara atau regionnya yang dapat membawa para pengungsi dan pencari suaka menuju negara tujuan yang diinginkan. Negara tujuan yang diinginkan biasanya adalah negara yang relatif lebih maju dan stabilitas keamanan lebih terjamin di bandingkan negara asal. Peluang untuk hidup lebih baik di negara tujuan menjadi faktor utama bagi para migran untuk bermigrasi. *Ketiga*, adalah karena adanya faktor perantara dan mekanisme migrasi (*Intermediate factors and migration mechanisms*); faktor ini terkait dengan adanya bujukan atau rayuan dari sejumlah orang yang berada di negara asal dan di negara ketiga atau negara tujuan yang mempengaruhi sikap pengungsi dan pencari suaka. Faktor perantara ini disebut sebagai agen atau mafia pengungsi yang tentu akan mendapat imbalan dari aktifitas pengungsian yang dilakukannya karena dianggap dapat memberikan janji dan memberikan harapan serta apa yang menjadi keinginan para pengungsi dari mulai rute perjalanan, logistik, jaminan terhadap resiko perjalanan, keamanan dan perlindungan para pengungsi. Biasanya tipe pengungsi semacam ini adalah *refugees are forced to flee by violence and persecution and have no time to plan their departure* (Castles dan Loughna, 2005; 54-62).

Selanjutnya, mereka yang telah mengungsi melewati batas wilayah negaranya, kembali menghadapi masalah di Negara destinasi atau seringkali juga menghadapi masalah di Negara ketiga, meskipun bukan menjadi destinasinya. Sudahlah mereka bersusah payah untuk melarikan diri dari Negara asalnya, bersusah payah juga mereka untuk hidup secara normal ketika selamat di Negara destinasi dan di Negara transitonya. “Sudah jatuh, tertimpa tangga pula”, demikian predikat yang melekat pada pengungsi internasional ini. Intinya, mereka tetap hidup menderita, jauh dari perlindungan dan jaminan keselamatan serta hidup dengan ketidakpastian. Perpindahan yang melewati batas negara ini tidak serta merta menyelesaikan masalah. Justeru masalah baru timbul karena mereka yang melewati batas negara belum tentu memiliki status hukum yang jelas di negara tempat mereka mengungsi. Mereka menjadi sangat rentan terhadap pemenjaraan, pendeportasian, pemanfaatan, dan berbagai perlakuan buruk lainnya (Zulkarnain, 2019). Negara

yang terkena dampak dari aktifitas pengungsi ini sesungguhnya adalah pihak-pihak yang turut menanggung tanggungjawab. Dengan demikian, tindakan penanganan adalah sebuah keharusan bagi Negara dalam menghadapi gelombang pengungsian ini. Lalu bagaimanakah sesungguhnya terminologi penanganan pengungsi internasional ini menjadi sebuah sudut pandang yang patut mendapat perhatian dari Negara-negara terdampak? dapatkah terminologi penanganan pengungsi internasional ini menjadi fokus agenda bagi sebuah Negara ketika menghadapi masalah pengungsi internasional, baik bagi Negara peratifikasi pengungsi maupun yang bukan peratifikasi?

### **Penanganan Pengungsi Internasional**

Pengungsi internasional sesungguhnya adalah gejala yang sudah ada sejak lama. Masalah pengungsi yang melintasi batas wilayah sebuah negara adalah masalah yang tergolong klasik, karena keberadaannya sudah terlihat seiring munculnya sejarah peradaban umat manusia. Munculnya kembali isu pengungsi internasional dewasa ini ternyata tidak jauh berbeda dengan zaman klasik dahulu, yaitu penderitaan dan ketidakpastian hidup yang selalu melekat erat pada pengungsi tersebut. Apa sesungguhnya arti pengungsi internasional dewasa ini. Pengungsi internasional adalah *people who cross international borders in order to flee human rights abuses and conflict* (Betts dan Loescher, 2011; 1). Yaitu orang-orang yang melarikan diri dari negaranya hingga melewati batas wilayah negaranya untuk menghindari konflik dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Keputusan untuk pergi mengungsi merupakan sebuah keputusan yang sulit diambil setelah sekian lama berada dalam situasi yang tidak menentu karena segala usaha dan upaya yang dilakukan tidak berhasil. Para pengungsi biasanya tidak dibekali dengan dokumen perjalanan sehingga diantara mereka banyak yang mengalami permasalahan, seperti mereka mengalami perlakuan sewenang-wenang baik di negara asal, negara transit, maupun negara tujuan (Zulkarnain, 2019; 37).

Di dalam tata hubungan internasional, terdapat *common sense* dan sejumlah aturan yang berposisi sebagai nilai-nilai universal mengatur sistem hidup global. Peristiwa pengungsi internasional adalah sebagaian dari fakta sosial yang sudah masuk dalam lanskap universal dari tata hubungan internasional. Oleh karenanya, pengungsi internasional sudah menjadi agenda yang perlu mendapat perhatian. Sosok pengungsi adalah bagian integral dari system internasional. Sosok pengungsi diasumsikan sebagai symbol kegagalan hubungan Negara-masyarakat-wilayah perbatasan (*state-society-borders*). Sosok pengungsi menunjukkan bahwa sistem Negara tidak dapat menjamin keteraturan internasional dan keadilan. Jadi menyikapi kehadiran pengungsi adalah sebuah peluang untuk menciptakan keteraturan dunia (Zulkarnain, 2017; 430). Maka tidak mengherankan, lahirlah hukum pengungsi internasional. Hukum pengungsi internasional adalah segala bentuk perangkat aturan mengenai pengungsi. Hukum pengungsi Internasional itu adalah Konvensi 1951 dan Protokol 1967 yang merupakan traktat Universal satu-satunya yang menjabarkan sistem hukum khusus bagi mereka yang membutuhkan perlindungan internasional. Terdapat pula hukum Hak Azasi Manusia Internasional, yaitu hukum yang berlaku bagi setiap orang di dalam negara, baik dia warga negara atau tidak. Hukum-hukum internasional tersebut merupakan bagian dari aturan perlindungan terhadap para

pengungsi, termasuk pencari suaka. Karena pengungsi biasanya mencari rasa aman dan menghindari pelanggaran hak azasi manusia.

Berdasarkan nilai-nilai universalisme kemanusiaan dan hukum pengungsi internasional tersebut terdapat makna yang menggiring Negara untuk dapat menerima dan menanganinya secara kemanusiaan. Kata “penanganan” (*handling*) adalah terminologi yang secara harfiah tidak tercantum di dalam hukum internasional tentang pengungsi. Namun harus diakui bahwa makna “penanganan” terdapat dalam prinsip hukum tentang pengungsi, terutama prinsip *Non-Refoulement* (Zulkarnain, 2019; 48). Prinsip ini mulai dikenal sejak dicantumkan dalam Statuta Pengungsi Internasional 1951. Prinsip ini menyatakan bahwa pengungsi tidak boleh diusir atau dipulangkan kembali dengan cara apapun ke perbatasan wilayah dimana jiwa atau kebebasannya terancam, baik lantaran ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada organisasi sosial tertentu maupun lantaran pandangan politiknya, terlepas dari apakah ia telah secara resmi diakui sebagai pengungsi ataupun belum, sebagaimana diatur dalam pasal 33 paragraf (1) Konvensi Pengungsi 1951. Sesuai dengan kriteria yang dijelaskan pada pasal 31 dan 33 Konvensi Pengungsi Tahun 1951, kedatangan pengungsi yang dilakukan secara sah maupun tidak sah maupun kegagalan melaporkan kepada otoritas yang berwenang dalam batas waktu yang telah ditentukan tidak dapat dipertimbangkan sesuai alasan formal untuk mengesampingkan seseorang dari status pengungsi.

Atas dasar pencantuman prinsip *non-refoulement* di dalam Konvensi Pengungsi 1951 ini, maka makna penanganan sesungguhnya menjadi sebuah terminologi yang nyata dalam urusan pengungsi. Setiap negara yang menerima pengungsi dari luar negeri tidak diperkenankan mengembalikan pengungsi tersebut ke negara asalnya atau ke perbatasan wilayah teritorialnya. Logikanya, setiap negara yang menerima pengungsi harus dapat mengurus pengungsi tersebut sesuai kewenangan yang berlaku di negaranya.

James Griffin yang menulis tentang “What should we do about Torture” dalam buku N. Ann Davis, Richard Keshen dan Jeff McMahan (2010), menegaskan bahwa penderitaan (*torture*) yang dialami oleh sekelompok masyarakat sesungguhnya dapat didekati dengan tindakan *capacity for autonomous action and the law does* (Griffin, 2010). Oleh karena itu, pengungsi adalah terminologi yang identik dengan “*problem-solving discourse*” yaitu diskursus yang membutuhkan model penyelesaian masalah (Turner, 2015; 2). Dalam kaitan ini pengungsi internasional yang dimaksud adalah sejumlah orang termarjinalkan dan orang-orang yang sangat kehilangan dan menderita. Tidak saja kehilangan rumah, kehilangan kebangsaan dan kehilangan kewarganegaraan melainkan juga kehilangan segala-galanya atau kehilangan sandaran hidup, termasuk kehilangan kehidupan sosial ekonominya (Soguk, 1999; 243). Oleh karena itu para pengungsi ini sangat membutuhkan solusi dalam rangka menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapinya. Turner menyebut bahwa *refugees are seen as an anomaly that needs a solution*. Situasi pengungsi yang demikian ini sering digambarkan sebagai ‘complex emergencies’. Mereka termasuk dalam situasi khusus/pengecualian, bersifat sementara dan sering dikategorikan dalam zona wilayah hukum yang abu-abu (Zulkarnain, 2017). Oleh karenanya, solusi untuk menanganinya juga tidak harus

mainstream, melainkan bisa saja metode atau polanya di luar mainstream (Turner, 2015; 2).

Penanganan pengungsi yang dilakukan di sejumlah Negara-negara di Eropa sangat bervariasi, meskipun dalam konteks tertentu terlihat tidak seragam dan kurang komprehensif. Selama ini *Common European Asylum System* adalah salah satu kebijakan yang dilakukan. Namun demikian Penanganan pengungsi di dasarkan pada aturan-aturan regional Eropa atau kearifan Eropa yang lain, terbaru adalah seperti hasil KTT Uni Eropa yang berlangsung 29 Juni 2018. Para pemimpin Uni Eropa berhasil menyepakati pokok-pokok penanganan imigran yang mengungsi ke benua Eropa. ada delapan artikel yang disepakati dalam KTT Uni Eropa di Brussels, Belgia, di antaranya memperketat pengawasan perbatasan Uni Eropa dan membagi imigran yang datang. Para pemimpin Eropa setuju untuk berbagi tanggung jawab dalam menangani masalah imigran yang terus datang ke Eropa. Selain itu Negara-negara Eropa juga akan membagi pengungsi yang tiba di Eropa, meskipun secara sukarela. Selanjutnya, kesepakatan lain adalah mendirikan Pusat Imigran di Uni Eropa. Eropa secara tegas menyerukan bagi negara-negara di wilayahnya untuk mendirikan pusat-pusat pengawasan di mana para migran yang diselamatkan di wilayah blok Uni Eropa akan diambil untuk diproses untuk klaim suaka mereka. Mereka yang ditolak akan dikembalikan. Sementara mereka yang diterima akan ditransfer ke negara Uni Eropa. Tidak di kemukakan di mana pusat-pusat imigran itu berada, namun dihasilkan bahwa relokasi imigran berdasarkan inisiatif sukarela (<https://dunia.tempo.co/read/1102257/ini-pokok-kesepakatan-uni-eropa-untuk-tangani-imigran>, 30 Juni 2018).

Selain mendirikan pusat imigran di Eropa, KTT juga menyepakati para migran yang diselamatkan di Mediterania dapat dikirim kembali ke pusat imigran di luar Eropa. Kepala negara Eropa mengatakan pusat imigran ini kemungkinan akan berada di Afrika utara atau barat. Klaim suaka dapat diproses sebelum pelamar yang lolos akan diizinkan untuk melakukan perjalanan ke Uni Eropa. Kesepakatan lain yakni reformasi kebijakan suaka Uni Eropa. Ini adalah masalah yang telah menghantui Uni Eropa selama beberapa tahun, bagaimana membagi beban pencari suaka di seluruh blok Uni Eropa. Beberapa negara Eropa utara, termasuk Jerman, menginginkan periode tanggung jawab untuk tahunan, persyaratan yang ditolak oleh Italia dan negara-negara garis depan Mediterania, di mana negara Mediterania paling banyak menampung imigran yang menyeberang. Untuk reformasi suaka ini, KTT menyerukan negara-negara anggota untuk bekerja sama dan mengambil semua tindakan legislatif dan administratif internal.

Kemudian yang paling diutamakan dalam kesepakatan ini adalah memperketat keamanan perbatasan untuk mencegah imigran masuk, mengubah Eropa menjadi benteng dengan memperkuat Badan Penjaga Pantai dan Perbatasan Eropa (Frontex) dan dukungan Eropa untuk penjaga pantai Libya yang dilatih Uni Eropa. (<https://dunia.tempo.co/read/1102257/ini-pokok-kesepakatan-uni-eropa-untuk-tangani-imigran>, 30 Juni 2018).

Dalam konteks Uni Eropa ini, terlihat dengan jelas bahwa Negara-negara UE betul-betul memperhatikan sisi kemanusiaan pengungsi yang datang ke Negara-negaranya, dan menekankan aspek kerjasama antar Negara untuk menanganinya. Namun demikian harus diakui bahwa isu imigrasi adalah isu yang muncul sebagai

pemecah persatuan Uni Eropa. Yang menjadi pertanyaan penting selanjutnya adalah apakah kaum pengungsi diarahkan untuk dapat hidup berbaur serta harmonis dengan masyarakat pribumi atau tidak, setelah mereka melakukan sejumlah perjalanan maut. Apakah kaum pengungsi bisa hidup dalam kondisi normal atau tidak selama dalam masa tunggu sebagai pengungsi di Negara asing. Bagaimana Negara-negara Eropa merawat kaum pengungsi tersebut, setidaknya-tidaknya sampai dengan status pengungsinya habis masa waktu berlakunya.

Ketika sejumlah negara Eropa silang pendapat soal kedatangan ratusan ribu imigran dari berbagai negara konflik, Jerman merupakan salah satu negara yang menyatakan siap untuk menampung para imigran. Tahun ini saja, Jerman memperkirakan akan penampung 800 ribu pengungsi, utamanya yang berasal dari Suriah. Sementara, Hungaria dan Makedonia berupaya menutup perbatasan mereka bagi imigran. Negara lain yang menyatakan akan menerima pengungsi adalah Inggris, tetapi hanya ingin menerima sekitar 20 ribu pengungsi. Mengapa Jerman terlihat begitu terbuka terhadap pengungsi ? Pengamat internasional dari Centre for Strategic and International Studies (CSIS), CPF Luhulima menilai alasan utama penerimaan Jerman terhadap imigran adalah karena para imigran berpotensi memperkuat sektor tenaga kerja Jerman, yang tentunya akan berujung pada penguatan ekonomi. (<https://www.cnnindonesia.com/internasional/20150910145740-134-77901/ada-apa-di-balik-kedermawanan-jerman-kepada-imigran>, 10-09-2015).

Di Jerman, umumnya kaum pengungsi hidup dalam kondisi normal. Penderitaan yang mereka hadapi paling di awal-awal pengungsian saja. Gulistan dan Dalal melarikan diri dari Suriah dan berusaha datang ke Jerman dengan inisiatif sendiri. Situasi mereka berbeda dengan sekitar 5.000 pengungsi asal Suriah yang didatangkan ke Jerman dari kamp penampungan pengungsi di Lebanon.

Dalal lari dari Suriah membawa kedua anaknya lewat Turki ke Yunani. Sejak awal dia memang bertujuan ke Jerman. Perjalanan dari Turki ke Yunani penuh bahaya. Dia dan anak-anaknya sempat tersesat di daerah hutan di perbatasan. Setelah tiba di Yunani, dia membeli paspor palsu dan naik kereta api dari Roma ke München. Tapi keluar dari kereta api, Dalal dan anaknya ditangkap polisi karena ketahuan datang dari Suriah. Ia sempat ditahan selama 12 jam di kantor polisi. Dari tahanan polisi, mereka dibawa ke tempat penampungan pengungsi di kota Trier. Di sana ada tempat untuk sekitar 700 pengungsi yang ingin mengurus suaka politik. Mereka hanya boleh tinggal sampai 3 bulan. Setelah itu, mereka akan dikirimkan ke kota-kota lain. Pemerintah kota yang akan mencari tempat tinggal untuk mereka. Gulistan dan kedua anaknya juga sempat tinggal selama beberapa minggu di Trier. "Saya senang tinggal di asrama pengungsi. Sebab di sana aman", katanya. Dalal dan Gulistan bersyukur bisa sampai di Jerman. Mereka mendapat ijin kerja, tapi hanya untuk negara bagian Rheinland-Pfalz. Di Suriah, Dalal punya sebuah salon kecantikan. Sekarang, dia harus menyesuaikan diri dengan kehidupan sebagai pengungsi (<https://www.dw.com/id/pengalaman-pengungsi-suriah-di-jerman/a-17127575>, 1-10-2013).

Di Perancis, umumnya para pengungsi juga bisa hidup normal, mereka di terima dengan baik, meskipun jaminan keamanan terkadang masih menghantui kaum pengungsi. Namun Perancis adalah salah satu Negara di Eropa yang terus melakukan sejumlah langkah untuk dapat menampung kaum imigran dan Negara itu

sangat sadar tentang betapa pentingnya kehadiran Negara dalam menangani krisis pengungsi.

Pengalaman Jerman dan Perancis sebagaimana di atas, ternyata bukan tanpa polemik. Lunika Adelina Pertiwi menyebut kondisi pengungsi dan pencari suaka di Eropa ini sudah masuk dalam kompleksitas rejim. Kompleksitas rezim yang ada di UE ternyata tak mampu menghasilkan kebijakan yang reaktif dan tepat. UE adalah organisasi regional yang berusaha memperhatikan semua aspek. UE menjunjung tinggi prinsip kebebasan (*freedom*), keamanan (*security*), dan keadilan (*justice*) melalui kebebasan berpindah (*freedom of movement*) demi tercapainya integrasi, khususnya di bidang ekonomi. Sebagai wilayah yang dijuluki “benua yang menawarkan kedamaian dan kesempatan”, Uni Eropa beserta anggotanya berada dalam lingkup rezim perlindungan pengungsi dan Hak Asasi Manusia PBB. Meskipun menandatangani Deklarasi Hak Asasi Manusia, Konvensi Geneva 1951 dan Protokol 1967, Uni Eropa kemudian menciptakan skema sendiri dalam mengatur prosedur suaka. Di sisi lain, rezim keamanan regional yang disepakati bersama sejak awal pembentukan Uni Eropa juga sangat penting bagi landasan keanggotaan organisasi ini. Namun integritas dan kekompakan Uni Eropa dipertanyakan saat jumlah pengungsi dan pencari suaka terutama dari Timur Tengah dan Afrika yang tiba di Eropa melonjak tak terkendali. Kompetensi Uni Eropa pun dinilai kurang dalam mengantisipasi lonjakan jumlah pengungsi dan pencari suaka hingga menimbulkan ketegangan politik internal di antara negara-negara anggota. Kompleksitas rezim yang ada di Uni Eropa ternyata tak mampu menghasilkan kebijakan yang reaktif dan tepat (Pertiwi; 2016).

### **Penanganan ala Indonesia**

Terminologi “penanganan” telah menjadi bagian dari urusan domestik negara-negara yang menghadapi masalah pengungsi. Bagi negara-negara peratifikasi Konvensi, urusan penanganan pengungsi sudah barang tentu di atur dalam peraturan nasionalnya masing-masing. Tetapi dalam konteks Indonesia yang bukan sebagai negara peratifikasi, urusan penanganan pengungsi ternyata diatur juga secara kasat mata. Perpres nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri adalah bukti adanya terminologi “penanganan” tersebut. Menurut Perpres 125 Tahun 2016, tidak ditemukan arti sebenarnya dari penanganan pengungsi, namun diatur mengenai pihak-pihak terkait dalam menangani pengungsi luar negeri (pasal 7) dan di atur juga mengenai perumusan kebijakan penanganan oleh menteri terkait menyangkut; penemuan, penampungan, pengamanan dan pengawasan keimigrasian (pasal 4). Kerjasama penanganan pengungsi secara jelas tercantum dalam pasal 2, yaitu antara pemerintah Indonesia dengan UNHCR. Dengan demikian terminologi penanganan pengungsi sesungguhnya telah di akui oleh pemerintah Indonesia.

Menurut Perpres ini, penanganan Pengungsi dilakukan berdasarkan kerja sama antara pemerintah pusat dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia dan/atau organisasi internasional, yang merupakan organisasi internasional di bidang urusan migrasi atau di bidang kemanusiaan yang memiliki perjanjian dengan pemerintah pusat.

Instansi terkait sebagaimana dimaksud dan masyarakat yang menemukan Pengungsi dalam keadaan darurat, menurut Perpres ini, berkoordinasi dengan lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan. Pengungsi yang ditemukan dalam keadaan darurat, menurut Perpres ini, segera dilakukan tindakan berupa: a). memindahkan Pengungsi ke kapal penolong jika kapal akan tenggelam; b). membawa ke pelabuhan atau daratan terdekat jika aspek keselamatan nyawa Pengungsi dalam keadaan terancam; c). mengidentifikasi Pengungsi yang membutuhkan bantuan medis gawat darurat; d). menyerahkan orang asing yang diduga Pengungsi kepada Rumah Detensi Imigrasi di pelabuhan atau daratan terdekat.

Kehadiran Perpres RI Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri ini sebenarnya merupakan sebuah kemajuan bagi tata cara penanganan pengungsi dan pencari suaka yang menuju Indonesia. UNHCR sendiri memuji langkah pemerintah Indonesia yang menerbitkannya. Representasi UNHCR untuk Indonesia Thomas Vargas sangat mengapresiasi langkah pemerintah Indonesia terkait pembentukan dan implementasi Perpres No. 125 Tahun 2016. Vargas mengklaim bahwa regulasi tersebut selaras dengan gagasan yang tercantum dalam Konvensi Pengungsi PBB 1951 dan Protokol Mengenai Status Pengungsi PBB 1967. "Indonesia telah mengadopsi hukum itu, kemudian Indonesia telah berkomitmen untuk menyediakan penampungan yang aman bagi para pengungsi tanpa harus mengadopsi konvensi dan protokol internasional tersebut (<http://global.liputan6.com> 25 Juli 2017).

Oleh karena penanganan itu terkait dengan seperangkat tindakan untuk menemukan jalan keluar atau solusi, maka penanganan pengungsi adalah adalah pilihan cara yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu untuk keluar dari masalah-masalah utama yang dihadapi pengungsi. Selama ini pola penanganan pengungsi internasional adalah dengan cara penempatan di negara lain (*resettlement*), integrasi dengan negara ketiga atau menjadi warga negara resmi di negara ketiga tersebut (*integrasi*), dan pengembalian ke negara asal pengungsi (*repatriasi*). Solusi seperti ini tentulah bukan tanpa hambatan. Terdapat banyak kendala bila memilih jalan keluar seperti ini. Apalagi dikaitkan dengan status negara yang didatangi/negara transit itu sebagai peratifikasi konvensi pengungsi atau bukan. Dalam konteks ini pilihan-pilihan tersebut adalah solusi jangka panjang. Yang menjadi persoalan adalah bila Negara yang terdampak bukan sebagai peratifikasi konvensi tentang pengungsi, Indonesia adalah contoh kasusnya.

Menurut pandangan Chimni, pola penanganan pengungsi internasional terbagi dalam 2 (dua) metode, yaitu *conventional ideas* dan *non-conventional ideas*. Metode konvensional, umumnya digunakan oleh Negara-negara peratifikasi Konvensi 1951, sedangkan penanganan metode non-konvensional digunakan oleh Negara-negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951. Pendekatan yang menggunakan *conventional ideas* cenderung melahirkan program-program aksinya dalam mengurus pengungsi secara *relief assistance programmes* (program-program bersifat bantuan fisik), sedangkan *non-conventional ideas* cenderung melahirkan program-program yang mengurus pengungsinya tidak saja secara *relief assistance programmes* saja, melainkan secara bersama juga menerapkan pendekatan *ideology*

of *humanitarianism* dalam memposisikan para pengungsi. Program penanganan kedua ini sering disebut dengan *humanitarian assistance* (Chimni, 2000, 6).

Pada sorotan yang lain, Guy S. Goodwin-Gill (2006), menjelaskan secara komprehensif tentang adanya pola penanganan terhadap pengungsi ini. Pendekatan penanganan memang masih bekisar antara “*protection*” dengan “*assistance*”. *Protection* cenderung menggunakan pendekatan *institutional dimensions* sedangkan *assistance* lebih mengedepankan penghormatan terhadap hak asasinya. Keduanya tetap mempunyai muara yang sama yaitu “*solution*”. Dalam pandangannya *protection can be co-ordinated with other humanitarian activities*. Lebih lanjut, Goodwin-Gill menjelaskan bahwa status pengungsi adalah fakta yang dihadapi dengan *to organize their repatriation or allocation to potential resettlement countries, and to undertake relief work with the aid of philanthropic societies*. Artinya Goodwin-Gill ingin mengatakan bahwa dimensi perlindungan terhadap pengungsi internasional tetap dibutuhkan, namun juga dimensi *humanitarian activities* seperti aktifitas *the aid of philanthropic societies* diperlukan dalam menangani pengungsi internasional (Goodwin-Gill, 2006, 1-18). Dengan demikian maka penanganan pengungsi internasional adalah pilihan cara/teknik yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu melalui pendekatan aktifitas institusional dan aktifitas kemanusiaan untuk mengatasi sejumlah permasalahan yang dihadapi oleh para pengungsi agar kehidupan mereka kembali normal.

Dalam kasus pengungsi Rohingya Myanmar yang terdampar di Aceh, terdapat pola penanganan yang tergolong unik, yaitu adanya kolaborasi keterlibatan negara, UNHCR/IOM dan masyarakat lokal untuk membantu para pengungsi. Jadi formasi penanganan yang muncul dalam kasus pengungsi Rohingya Myanmar di Aceh adalah keterlibatan penuh Pemerintah Indonesia -UNHCR serta masyarakat lokal Aceh. Jika digambarkan maka keterlibatan ketiga pihak ini menjadi segi tiga kerjasama dalam membantu pengungsi Rohingya di Aceh. Fungsi dan perannya juga berbeda-beda antara satu dengan yang lainnya. Negara, dalam hal ini pemerintah Indonesia menjalankan fungsi regulasinya berdasarkan hukum nasional yang berlaku. Indonesia juga mencoba membawa masalah pengungsi ini ke ranah ASEAN karena Indonesia menyadari bahwa persoalan pengungsi ini berkaitan dengan negara-negara ASEAN lainnya seperti Myanmar, Malaysia dan Thailand. Kemudian berkoordinasi secara intens dengan organisasi-organisasi internasional yang direpresentasikan oleh UNHCR dan IOM. Kemudian Indonesia juga membantu UNHCR memfasilitasi tempat-tempat penampungan yang dibutuhkan oleh para pengungsi di sejumlah lokasi di daerah Aceh.

Selanjutnya pihak UNHCR sebagai organisasi internasional yang memang bertugas memberikan akses keselamatan dan akses perlindungan bagi para pengungsi tidak kalah antusiasnya membantu para pengungsi. UNHCR melalui IOM telah membangun sejumlah tempat-tempat penampungan yang dinilai layak bagi para pengungsi. Pihak UNHCR juga telah melakukan pendataan atau registrasi terhadap para pengungsi sesuai prosedur internasional yang berlaku. Pihak UNHCR melalui agen-agen sosialnya di Aceh juga telah melakukan serangkaian fasilitasi, pendampingan dan pemberdayaan terhadap para pengungsi sehingga para pengungsi merasakan keberadaan dirinya diterima dengan terbuka dan sederajat dengan orang-orang lain. Tugas-tugas kemanusiaan yang dilakukan UNHCR dan agen-agen

sosialnya di lokasi penempatan para pengungsi telah membuat situasi dan keadaan para pengungsi kembali kepada keadaan normal.

Di sisi lain, pihak masyarakat lokal di sekitar lokasi penampungan para pengungsi juga telah memberikan partisipasinya bagi terciptanya perasaan bahagia dikalangan para pengungsi. Hampir dapat dipastikan bahwa kehadiran para pengungsi di tengah-tengah masyarakat sangat diterima oleh masyarakat lokal. Tidak jarang masyarakat lokal bahkan mengajak para pengungsi terinternalisasi dalam kehidupan masyarakat serta kehidupan keluarga di sekitar lokasi penampungan. Kebutuhan hidup sehari-hari para pengungsi dapat teratasi dengan bantuan masyarakat lokal dan bantuan para agen sosial UNHCR. Beberapa kepala keluarga dan masyarakat di sekitar lokasi penampungan para pengungsi bahkan aktif mengusulkan agar anak-anak para pengungsi diangkat sebagai bagian dari keluarganya, tetapi karena terbentur dengan aturan-aturan tentang pengungsi, maka praktek ini belum sepenuhnya terealisasi dengan baik. Pihak pemerintah setempat juga melarang integrasi yang demikian ini karena para pengungsi masih menjalani proses penempatan ke negara asal. Zulkarnain menyebut pola penanganan pengungsi Rohingya Myanmar yang terdampar di Aceh pada tahun 2015 ini dengan Pola Penanganan Segitiga Kolaboratif. (Zulkarnain, 2019)



Segitiga Kolaboratif Pola Penanganan Pengungsi Rohingya Myanmar

Keterlibatan Indonesia -- UNHCR -- serta masyarakat lokal Aceh dalam menangani pengungsi Rohingya Myanmar yang terdampar di Aceh pada tahun 2015 yang lalu merupakan pilihan-pilihan cara yang sifatnya jangka pendek dalam menangani penderitaan-penderitaan yang dialami para pengungsi. Keterlibatan sejumlah pihak ini sesungguhnya dapat dilihat dari perspektif *Responsibility Sharing in the Refugee Context*. Secara umum prinsip pembagian tanggungjawab bersama terhadap pengungsi ini berkenaan dengan perlindungan, bantuan, dan solusi yang mungkin menawarkan harapan untuk masa depan para pengungsi.

Kolaborasi penanganan yang dilakukan oleh ketiga unsur ini menghasilkan sebuah *out put* atau keluaran yang membuat pengungsi Rohingya teratasi atau tertangani. Ukuran tertangani dalam konteks penanganan pengungsi Rohingya yang terdampar di Aceh tahun 2015 adalah menyangkut pada aspek *norms*, *socio-psycological*, dan *socio-political*. Jika dirumuskan secara keseluruhan target penanganan terhadap pengungsi, maka disebut tertangani secara total bila pengungsi yang bersangkutan memenuhi harapan-harapannya.

Kolaborasi penanganan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia, UNHCR dan Masyarakat Lokal Aceh terhadap pengungsi Rohingya yang terdampar di Aceh tahun 2015, telah berhasil dilakukan. Setidaknya pengungsi Rohingya merasa diperhatikan dan dipelihara (*cared and maintained*), merasa aman (*safety*), merasa terlindungi (*protected*), merasa dimanusiakan (*humanized*) merasa pulih kesehatannya (*healthy*), merasa bahagia (*happinies*) dan merasa yakin akan ditempatkan di negara yang mau menerimanya (*resettleted*).

### **Simpulan**

Penanganan Pengungsi Internasional adalah sebuah terminologi yang tidak lagi dapat dihindarkan oleh Negara, meskipun Negara yang dimaksud bukan sebagai pihak yang turut meratifikasi Konvensi 1951 tentang Pengungsi. Penanganan pengungsi internasional menjadi sebuah pilihan tindakan Negara yang tidak terhindari, karena adanya prinsip *Non-Refoulement* yang melekat erat dalam kasus pengungsi internasional. Prinsip inilah yang kemudian memicu munculnya sisi kemanusiaan dalam tata kelola pemerintahannya manakala memandang pengungsi internasional. Penanganan adalah pilihan cara bertindak, oleh karena itu pilihan cara bertindak tidak melulu mengandalkan Negara, aspek non Negara juga menjadi bagian yang secara langsung turut tersentuh. Hal inilah yang mendasari betapa aspek penanganan pengungsi internasional itu menggunakan pendekatan campuran *conventional ideas* dan *non-conventional ideas*. Pendekatan campuran ini melahirkan program-program yang mengurus pengungsi tidak saja secara *relief assistance programmes* saja, melainkan secara bersama juga menerapkan pendekatan *ideology of humanitarianism* dalam memposisikan para pengungsi. Jika Uni Eropa cenderung masih berkebut dengan kompleksitas rejim dalam hal penanganan pengungsi internasional, Indonesia justeru sudah agak terlepas dari kungkungan kompleksitas rejim. Selain karena Indonesia bukan sebagai pihak peratifikasi Konvensi 1951, reaksi kemanusiaan justeru lebih menonjol tatkala Negara ini dihampiri pengungsi internasional. Terbukti bahwa kehadiran pengungsi internasional Rohingya Myanmar di Aceh telah menimbulkan pola penanganan yang cukup inovatif, dimana kolaborasi antara pemerintah dan organisasi-organisasi internasional serta masyarakat lokal Aceh tercipta secara baik dengan sendirinya. Sungguh, pengalaman Indonesia dalam menangani pengungsi Rohingya Myanmar adalah contoh baik yang patut mendapat perhatian dunia internasional. Dengan demikian unsur penanganan adalah sebuah pilihan yang patut diambil oleh sebuah Negara dalam memandang kasus pengungsi internasional.

## Daftar Pustaka

- Chimni, B.S., “*Globalisation, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection*”, *RSC Working Paper No. 3, Refugee Studies Centre, Queen Elizabeth House University of Oxford, February 2000*
- Castles, Stephen dan Sean Loughna, 2005, “*Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries, 1990–2001*” dalam George J. Borjas and Jeff Crisp (eds), *Poverty, International Migration and Asylum*, Palgrave Macmillan, United Nations University – World Institute for Development Economics Research 2005.
- Guy S. Goodwin-Gill, “International Protection and Assistance for Refugees and the Displaced: Institutional Challenges and United Nations Reform”, Paper presented at the Refugee Studies Centre Workshop, ‘*Refugee Protection in International Law: Contemporary Challenges*’, Oxford, 24 April 2006. h. 1-18.
- Simeon, James C. “Introduction; The Research Workshop on Critical Issues in International Refugees Law and Strategies toward Interpretative Harmony”, dalam James C. Simeon (ed); 2010, *Critical Issues in International Refugees*, Cambridge University Press, Cambridge).
- Turner, Simon, “*What is a Refugee Camps? Explorations of the Limits and Effects of the Camp*”, dalam *Journal of the Refugees Studies*, Oxford University Press; London, 2015.
- Peraturan Presiden RI Nomor Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri tanggal 31 Desember 2016.
- Pertiwi, Lunika Adelina, “Kompleksitas Rezim di UE; Upaya Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka”, dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 19, Maret 2016, No. 3 (218-233), melalui: <https://jurnal.ugm.ac.id/jsp/article/download/15681/10448> 16 April 2019.
- Zulkarnain, “Pengungsi dalam Perspektif Hubungan Internasional” dalam *Jurnal Populis*, Vol. 2, No. 4, Desember 2017, hal. 421-438, melalui: <http://journal.unas.ac.id/populis/issue/view/68/showToc> 16 April 2019.
- , “Penanganan Pengungsi Internasional Rohingya Myanmar Yang Terdampar di Aceh Tahun 2015”, *DISERTASI*, Program Pascasarjana FISIP Universitas Padjadjaran, Bandung, 2019
- <https://www.dw.com/id/pengalaman-pengungsi-suriah-di-jerman/a-17127575>, 1-10-2013
- <https://www.cnnindonesia.com/internasional/10-09-2015>

[www.cnnindonesia.com/internasional](http://www.cnnindonesia.com/internasional) 20/06/2016;

<http://global.liputan6.com>; 25 Juli 2017

[www.voaindonesia.com](http://www.voaindonesia.com); 19/06/2018;

<https://dunia.tempo.co/read/1102257/> 30 Juni 2018

[www.iom.int/news/iom-releases-global-migration-indicators-report-2018](http://www.iom.int/news/iom-releases-global-migration-indicators-report-2018) 10/12/18.