

ANALISIS YURIDIS TERHADAP BELUM DIRATIFIKASINYA KONVENSI 1951 TENTANG STATUS PENGUNGSI OLEH INDONESIA

Natasya Fahira

Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya

natasyafhr@gmail.com

Abstract

As one of the countries that has not ratified the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Indonesia does not yet have a special system and policy for dealing with refugees. The existence of refugees in Indonesia is generally long-term before refugees are then placed back in a third country (resettlement). The lack of regulations pertaining to what refugees can do while residing in Indonesia clearly narrows the space for refugees to move. The limited space for movement makes it difficult for refugees to access their needs, especially in the aspects of livelihood, health, and education. For this reason, this paper can be seen as a first step to examine the reasons why the 1951 Convention has not been ratified by Indonesia, as an effort to handle and protect refugees from abroad. This research is conducted using normative-juridical method.

Keywords: *refugee, 1951 convention, ratification, Indonesia.*

Abstrak

Sebagai salah satu negara yang tidak meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi beserta Protokol 1967, Indonesia belum memiliki sistem dan kebijakan khusus untuk menangani pengungsi. Keberadaan pengungsi di Indonesia pada umumnya bersifat jangka panjang, sebelum kemudian pengungsi ditempatkan kembali ke negara ketiga (*resettlement*). Minimnya peraturan mengenai hal-hal apa saja yang dapat dilakukan oleh pengungsi selama berada di Indonesia jelas mempersempit ruang gerak pengungsi. Keterbatasan ruang gerak tersebut mengakibatkan pengungsi kesulitan untuk mengakses kebutuhan-kebutuhannya, terutama dalam aspek penghidupan, kesehatan, dan pendidikan. Untuk itu, tulisan ini dapat dipandang sebagai langkah awal untuk mengkaji alasan belum diratifikasinya Konvensi 1951 oleh Indonesia, sebagai upaya penanganan dan perlindungan pengungsi dari luar negeri.

Kata kunci: pengungsi, konvensi 1951, ratifikasi, Indonesia.

A. Pendahuluan

Saat ini, dunia sedang mengalami krisis pengungsi terparah semenjak Perang Dunia kedua. Setidaknya, 79,5 juta orang dari seluruh belahan dunia terpaksa meninggalkan negara tempat tinggalnya akibat persekusi, konflik bersenjata, maupun bencana alam, di mana 26 juta di antaranya berstatus pengungsi.¹ Indonesia merupakan salah satu negara transit bagi pengungsi. Sebanyak 13.743 pengungsi dan pencari suaka mencari perlindungan di Indonesia.² Pengungsi merupakan sekelompok orang yang berhak mendapat perlindungan internasional, akibat ketidaksediaan negaranya dalam memberi perlindungan tersebut. Maka, hukum internasional merumuskan konvensi khusus bagi pengungsi, yakni Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, beserta Protokol New York 1967. Sebagai salah satu tuan rumah bagi pengungsi, Indonesia belum meratifikasi konvensi tersebut.

Dengan meningkatnya jumlah pengungsi, maka Indonesia berkewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap pengungsi tersebut selama mereka menetap di Indonesia. Keberadaan pengungsi di Indonesia pada umumnya bersifat jangka panjang, sebelum kemudian pengungsi ditempatkan kembali ke negara ketiga (*resettlement*). Proses *resettlement* membutuhkan waktu bertahun-tahun, dan tidak semua pengungsi dapat ditempatkan kembali ke negara ketiga karena negara-negara tersebut memiliki kuota yang sangat terbatas. Akibatnya, pengungsi harus menetap di Indonesia lebih lama. Maka, tidak hanya perlindungan, pengungsi yang menetap di Indonesia juga membutuhkan bantuan dalam aspek finansial, kesehatan, dan penghidupan, untuk dapat memenuhi kebutuhannya selama tinggal di Indonesia. Dalam hal ini, pemerintah memiliki keterbatasan wewenang dalam menangani pengungsi. Mulai dari kewenangan untuk menetapkan status pengungsi (*Refugee Status Determination / RSD*), yang terletak pada *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), hingga kewenangan untuk memberikan bantuan penghidupan. Keterbatasan tersebut disebabkan oleh minimnya peraturan perundang-undangan, baik di level nasional maupun daerah, yang inklusif terhadap pengungsi.

¹ UNHCR, Figures at a Glance, 2020, <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, (ditelusuri 11 Juni 2021)

² UNHCR Indonesia, Sekilas Data, 2021, <https://www.unhcr.org/id/figures-at-a-glance>, (ditelusuri 11 Juni 2021)

Salah satu regulasi pemerintah terkait pengungsi adalah Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Namun, Perpres tersebut hanya mengatur tentang mekanisme teknis penanganan pengungsi dari luar negeri yang masuk ke wilayah Indonesia saja, hal-hal mengenai perlindungan pengungsi tidak diatur. Oleh karena itu, dalam upaya memberi bantuan dan perlindungan bagi pengungsi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) hingga saat ini turun tangan dan berperan aktif menemani dan melayani pengungsi. Tentu saja kapabilitas LSM dalam membantu pengungsi sangat terbatas sehingga bukan merupakan solusi jangka panjang yang *sustainable*. Maka, berdasarkan uraian di atas, penelitian ini akan menganalisa terkait alasan belum diratifikasinya Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi oleh Indonesia. Adapun rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewajiban Indonesia terhadap pengungsi dari luar negeri?
2. Apa alasan Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi beserta Protokolnya?

B. Pembahasan

1. Definisi dan dasar Hukum

a. Definisi Pengungsi (*Refugee*)

Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi mendefinisikan pengungsi sebagai seseorang yang:

*owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality, and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.*³

Pada dasarnya, pengungsi adalah mereka yang terpaksa meninggalkan negara tempat ia tinggal karena adanya ketakutan akan ancaman keselamatan hidupnya akibat adanya pelanggaran HAM berat, konflik bersenjata, dan persekusi berbasis ras, suku, agama, maupun afiliasi kelompok politik tertentu.⁴ Seorang pengungsi berhak mendapat

³ Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, Pasal 1(A)(2)

⁴ Alexander Betts, *et.al.*, Refugees in International Relations, New York: Oxford University Press, 2011, hlm 1

perlindungan internasional (*international protection*) di negara lain karena negara asalnya dianggap tidak mau atau telah gagal (*unwilling or unable*) dalam menyediakan perlindungan tersebut.⁵ Hal paling mendasar yang membedakan pengungsi dengan jenis perpindahan manusia lainnya (*human migration*) adalah rasa takut akan keselamatan hidup dan sifatnya yang terpaksa (*involuntary*).

Berdasarkan Pasal 1 Konvensi 1951, maka unsur-unsur yang harus dipenuhi seseorang untuk mendapat status pengungsi adalah adanya persekusi (*persecution*), ketakutan yang mendasar (*well-founded fear*), serta dasar-dasar dari ketakutan tersebut (*for reasons of*). Konvensi 1951 tidak memberikan definisi *distinctive* terhadap kata “persekusi”, namun dapat ditarik garis besar bahwa persekusi dalam hal ini artinya adalah, adanya perbuatan yang melanggar hak asasi seseorang, ataupun tindakan-tindakan yang secara kumulatif dapat menyebabkan persekusi seperti diskriminasi, yang sangat bergantung pada gender, umur, pendapat, dan kondisi psikologis seseorang, yang dilakukan oleh aparat pemerintah, maupun *non-state actors*, di mana negara tersebut *unwilling* atau *unable* untuk memberi perlindungan.⁶ Hathaway memberikan definisi persekusi sebagai “*the sustained or systemic violation of basic human rights demonstrative of a failure of state protection*”⁷ Rasa ketakutan yang mendasar atau *well-founded fear* artinya rasa ketakutan yang dirasakan seorang pengungsi, selain sifatnya subjektif, ketakutan tersebut harus memiliki bukti objektif yang nyata terlihat.⁸ Kedua unsur tersebut harus diperhatikan secara kumulatif.⁹ Unsur subjektif ditelaah dengan melakukan asesmen terhadap latar belakang, profil, dan apa saja yang telah dialami oleh pengungsi tersebut sehingga ia meninggalkan tempat tinggalnya.¹⁰ Sedangkan untuk menentukan unsur objektif, dilakukan asesmen terhadap kesaksian pengungsi tersebut dan bagaimana situasi sebenarnya di lapangan, dengan menimbang kondisi negara asalnya dan pengalaman-pengalaman serupa dari penduduk negara asalnya.¹¹ Dasar-dasar ketakutan tersebut dalam Konvensi 1951 disebutkan adalah ketakutan akan persekusi

⁵ *Ibid.*

⁶ UNHCR, A Guide to International Refugee Protection and Building State Asylum Systems: A Handbook for Parliamentarians, No. 27, 2017, hlm 132; lihat juga UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, 2019, hlm 21

⁷ J.C. Hathaway, The Law of Refugee Status, Toronto: Butterworths, 1991, hlm 104-105

⁸ UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, 2019, hlm 19

⁹ *Ibid.*

¹⁰ UNHCR, A Guide to International Refugee Protection and Building State Asylum Systems: A Handbook for Parliamentarians, No. 27, 2017, hlm 132

¹¹ *Ibid.*

berdasarkan “ras, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam suatu organisasi sosial atau pandangan politik tertentu.” Perlu diperhatikan bahwa untuk dapat dikategorikan sebagai pengungsi, maka seseorang harus memenuhi setidaknya salah satu dari dasar-dasar ketakutan tersebut (*causal link*).¹²

b. Dasar Hukum

Hukum Pengungsi Internasional secara khusus diatur dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi (1951 *Convention Relating to the Status of Refugees*) beserta Protokolnya tahun 1967 (1967 *Protocol Relating to the Status of Refugees*). Konvensi 1951 secara garis besar mengatur tentang siapa yang disebut sebagai pengungsi, hak dan kewajiban pengungsi di negara penerima, dan hak dan kewajiban negara penerima terhadap pengungsi. Jika dilihat dari sejarahnya, Konvensi 1951 dirumuskan tidak lama setelah Perang Dunia Kedua. Maka pendefinisian pengungsi dalam Konvensi 1951 pada mulanya memiliki ruang lingkup yang sangat sempit. Pasal 1(A)(2) tentang definisi pengungsi, disebutkan bahwa yang dimaksud pengungsi adalah:

*As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.*¹³

Selanjutnya Pasal 1(B)(1) menjelaskan bahwa:

For the purposes of this Convention, the words “events occurring convention and protocol before 1 January 1951” in article 1, section A, shall be understood to mean either:

(a) “events occurring in Europe before 1 January 1951”; or

*(b) “events occurring in Europe or elsewhere before 1 January 1951”, and each Contracting State shall make a declaration at the time of signature, ratification or accession, specifying which of these meanings it applies for the purpose of its obligations under this Convention.*¹⁴

Dalam pasal-pasal tersebut, terdapat limitasi dari aspek geografis dan waktu. Pengungsi menurut Konvensi 1951 adalah seseorang yang menyelamatkan dirinya karena peristiwa yang terjadi di Eropa sebelum 1 Januari 1951, menjadikan definisi tersebut tidak universal sehingga tidak relevan jika digunakan untuk mendeterminasi status pengungsi

¹² Michelle Foster, “Causation in Context: Interpreting the Nexus Clause in the Refugee Convention”, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 23, Issue. 2, hlm 266

¹³ Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, Pasal 1(A)(2)

¹⁴ Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, Pasal 1(B)(1)

jangka panjang. Maka, Protokol 1967 kemudian memperluas definisi pengungsi dengan menghilangkan frase “*sebagai akibat dari peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951...*” dan frase “*...sebagai akibat dari peristiwa-peristiwa tersebut...*”¹⁵

2. Situasi Terkini Pengungsi di Indonesia

Indonesia menampung setidaknya 10.010 pengungsi dan 3.346 pencari suaka yang terdaftar di UNHCR per Juli 2021.¹⁶ Pengungsi yang menetap di Indonesia paling banyak berasal dari Afghanistan (56%).¹⁷ Data dari Direktorat Jenderal (Ditjen) Imigrasi terkait persebaran pengungsi di Indonesia dapat dilihat dari jumlah pengungsi yang menetap di Rumah Detensi Ditjen Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM per Maret 2019 dengan rincian sebagai berikut: Medan (2.106), Makassar (1.825), Jakarta (1.674), Pekanbaru (1.125), Tanjung Pinang (998), Surabaya (384), Kupang (270), dan Semarang (93).¹⁸ Data tersebut belum termasuk pengungsi yang menetap di luar Rumah Detensi seperti mereka yang tinggal di rumah kontrakan atau kamar kos. Maka, dapat diasumsikan bahwa jumlah sebaran pengungsi lebih besar dari yang tercatat. Dapat dilihat juga bahwa sebagian besar pengungsi menetap di kota-kota besar Indonesia seperti Medan dan Jakarta.

Indonesia memiliki letak geografis yang sangat strategis; berada di antara Benua Australia dan Benua Asia dan Samudera Pasifik dan Hindia, menjadikan Indonesia tempat yang strategis dalam hal pelayaran.¹⁹ Maka, dalam upaya mencari suaka ke negara ketiga, banyak pengungsi yang menjadikan Indonesia sebagai negara transit sebelum kemudian pengungsi tersebut ditempatkan kembali ke negara penerima atau proses *resettlement* oleh *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).²⁰ Meskipun Indonesia mengizinkan pengungsi untuk menetap sementara di wilayah teritorinya, dalam hal penanganan dan perlindungan pengungsi, Indonesia memiliki

¹⁵ *1967 Protocol to the 1951 Refugee Convention*, Art. 1(2)

¹⁶ UNHCR, Sekilas Data, 2021, <https://www.unhcr.org/id/figures-at-a-glance>, (ditelusuri 20 September 2021)

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Ditjen Imigrasi, Kementerian Hukum dan HAM, Maret 2019; lihat juga Rahayu, *et.al.*, “Perlindungan Hak Asasi Manusia Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia”, *Jurnal Masalah-masalah Hukum*, Jilid 49, No. 2, 2020, hlm 208

¹⁹ Cipta Primadasa, *et.al.*, “Problematika Penanganan Pengungsi di Indonesia Dari Perspektif Hukum Pengungsi Internasional”, *Jurnal Risalah Hukum*, Vol. 7 No. 1, 2021, hlm 47

²⁰ UNHCR, *A Guide to International Refugee Protection and Building State Asylum Systems: A Handbook for Parliamentarians*, No. 27, 2017, hlm 237

kerangka hukum yang sangat terbatas dan menyerahkan kewenangan akan penentuan status pengungsi (*Refugee Status Determination*, selanjutnya disebut RSD) kepada UNHCR di Indonesia.²¹ Karena keterbatasan kerangka hukum tersebut, ruang gerak pengungsi di Indonesia menjadi sangat terbatas. Pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar seperti akses untuk layanan kesehatan, pendidikan formal, dan izin bekerja tidak dapat dinikmati oleh pengungsi.

Mengingat jangka waktu tinggal pengungsi di Indonesia yang relatif panjang karena proses *resettlement* yang tidak pasti dan membutuhkan waktu bertahun-tahun, maka pengungsi di Indonesia yang membutuhkan bantuan kesulitan mendapat akses akan hal tersebut dari pemerintah. Ketiadaan kerangka hukum yang mengatur tentang perlindungan pengungsi mengharuskan lembaga-lembaga independen non-pemerintah (LSM) turun tangan guna membantu pengungsi memenuhi kebutuhannya. Di Indonesia, terdapat beberapa LSM yang secara khusus membantu pengungsi dalam hal pemenuhan kebutuhan dan advokasi seperti Jesuit Refugee Service Indonesia (JRS Indonesia), SUAKA, Church World Service Indonesia (CWS), dan pusat pembelajaran (*learning centre*) untuk pengungsi seperti Pusat Pembelajaran Pengungsi di Cisarua dan Roshan *Learning Centre*. Terdapat pula organisasi-organisasi independen yang didirikan oleh pengungsi di Indonesia sebagai upaya pemberdayaan pengungsi seperti *Refugees & Asylum Seekers Information Centre* (RAIC Indonesia) dan *Sisterhood*. Keberadaan LSM tersebut sangat membantu pengungsi, namun tentu bantuan tersebut belum *sustainable*. Keterbatasan dana dan wewenang menjadi hambatan LSM dalam memberikan bantuan yang optimal. Maka, advokasi merupakan langkah jangka panjang yang sangat menentukan arah penanganan pengungsi ke depan karena tujuan dari advokasi tersebut adalah perubahan kebijakan dari pemerintah sebagai penentu di tingkat akhir.²²

3. Pemenuhan Hak Pengungsi di Indonesia

Dalam Konvensi 1951, disebutkan bahwa pengungsi memiliki hak-hak sebagai berikut: 1) Hak untuk tidak didiskriminasi (Pasal 3 dan 4); 2) Hak atas status pribadi (Pasal 12); 3) Hak milik atas benda bergerak dan tidak bergerak (Pasal 13, 14, dan 30); 4) Hak untuk berserikat (Pasal 15); 5) Hak untuk berperkara di pengadilan (Pasal 16); 6)

²¹ Carly Gordyn, "Pancasila and Pragmatism: Protection or *Pencitraan* for Refugees in Indonesia?", *Journal of Southeast Asian Human Rights*, Vol. 2 No. 2, 2018, hlm 343

²² Herlina Yosepina Sihombing, "Kebijakan Indonesia dalam Perlindungan Pencari Suaka dan Pengungsi Pasca Kebijakan *Turn Back the Boat* Pemerintahan Tony Abott", *Journal of International Relations*, Vol. 5 No. 4, 2019, hlm 605

Hak untuk bekerja (Pasal 17, 18, dan 19); 7) Hak atas penghidupan yang sejahtera (Pasal 20, 21, dan 23); 8) Hak atas pendidikan (Pasal 22); 9) Kebebasan bergerak (Pasal 26); 10) Hak atas tanda pengenal dan dokumen perjalanan (Pasal 27 dan 28); 11) Hak untuk tidak dihukum atas *unlawful entry (non-penalization)* (Pasal 31); 12) Hak untuk tidak dipulangkan kembali secara paksa (*non-refoulement*) (Pasal 33); dan 13) Hak atas naturalisasi (Pasal 34).

Ketentuan mengenai hak dan kewajiban negara transit secara khusus tidak dimuat dalam Konvensi 1951. Sebagai negara transit yang tidak meratifikasi Konvensi 1951, Indonesia tetap harus menerima arus pengungsi yang memasuki wilayah teritorialnya berdasarkan prinsip *non-refoulement* yang telah dianggap komunitas internasional sebagai *customary international law*.²³ Indonesia sebagai negara yang tidak meratifikasi Konvensi 1951 maupun Protokolnya, tidak terikat dengan kewajiban-kewajiban yang dimuat dalam Konvensi 1951. Meskipun berstatus negara transit, Indonesia tetap harus mengupayakan perlindungan bagi pengungsi dengan dasar kemanusiaan dan Pancasila, khususnya sila kedua.²⁴ Di Indonesia, kewenangan untuk menangani pengungsi berada pada UNHCR. Mulai dari penentuan status pengungsi atau RSD, bantuan biaya hidup sehari-hari, hingga proses *resettlement* berada dalam ruang lingkup UNHCR.²⁵

Sejauh ini, upaya yang telah diambil Indonesia dalam hal penanganan pengungsi dari luar negeri adalah dengan mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Perpres ini menegaskan kembali bahwa penanganan pengungsi dilakukan berdasarkan kerjasama antara pemerintah dan UNHCR dan organisasi internasional lainnya yang berkaitan dengan urusan keimigrasian dan kemanusiaan.²⁶ Namun, Perpres tersebut hanya membahas hal-hal yang sifatnya teknis dan tidak menyentuh aspek perlindungan pengungsi. Kendati demikian, keberadaan Perpres tersebut menyebabkan Indonesia setidaknya telah memiliki pedoman dalam hal mekanisme penanganan pengungsi dari luar negeri.

²³ UNHCR, *op.cit.* hlm 27

²⁴ Iin Karita Sakharina, "Posisi Indonesia sebagai Transit Country dan Masifnya Pengungsi Internasional", *Amana Gappa*, Vol. 8 No. 1, 2020, hlm 66; lihat juga Carly Gordyn, "Pancasila and Pragmatism: Protection or *Pencitraan* for Refugees in Indonesia?", *Journal of Southeast Asian Human Rights*, Vol. 2 No. 2, 2018, hlm 345

²⁵ *Ibid.*, hlm 69

²⁶ *Ibid.*

Selain itu, upaya yang telah dilakukan Indonesia adalah dengan menjalin kerjasama dan kolaborasi bersama lembaga non-pemerintah, aktivis, pegiat HAM, akademisi, dan organisasi kemanusiaan.²⁷ Terkait solusi jangka panjang, yang dilakukan pemerintah saat ini adalah terus menjalin komunikasi dan koordinasi dengan UNHCR perihal peningkatan kuota *resettlement* ke negara ketiga agar pengungsi tidak terlalu lama tinggal tanpa kepastian (*living in limbo*) di Indonesia, melakukan pemulangan secara sukarela ke negara asal pengungsi, jika kondisi negara tersebut secara objektif dinilai sudah aman dan kondusif, dan deportasi terhadap pengungsi yang ditolak oleh negara ketiga atau melakukan pelanggaran hukum di Indonesia.²⁸

Dalam kenyataannya, pengungsi di Indonesia masih cukup kesulitan dalam mendapatkan bantuan meski sudah banyak didampingi oleh berbagai lembaga non-pemerintah. Pada Februari 2021, Jesuit Refugee Service Indonesia (JRS Indonesia) mengadakan *Focus Group Discussion* (FGD) bersama sejumlah pengungsi di area Jakarta-Bogor dan menemukan sembilan isu strategis permasalahan yang tengah dialami pengungsi di Indonesia. Isu-isu tersebut adalah **1) *limited access to livelihood***, dalam hal ini bantuan finansial langsung (*direct cash assistance*) yang tidak mencukupi dan bersifat sementara menjadi kendala pengungsi untuk mendapat penghidupan yang layak; **2) *limited access to medical services, information, and awareness***, tidak adanya bantuan kesehatan baik dalam bentuk asuransi maupun tanggungan lainnya, serta informasi yang didapat oleh pengungsi terkait kesehatan baik kesehatan mental maupun fisik sangat terbatas, pengungsi perempuan juga rentan mengalami diskriminasi dan isu medis perempuan sering kali tidak dianggap serius sehingga membuat pengungsi perempuan enggan untuk memberitahu kondisi tubuhnya, berpotensi menimbulkan masalah yang lebih besar; **3) *limited legal documentation and status***, ketiadaan akses untuk akta kelahiran dan kartu tanda pengenal yang sah menyebabkan pengungsi kesulitan untuk mengurus urusan administratif seperti membuka akun bank, menikah, mengakses fasilitas public, dan berpergian; **4) *limited resettlement quota, fairness, and information***, hal ini merupakan tanggung jawab UNHCR, perilaku tidak adil seperti saat beberapa negara hanya menerima pengungsi yang berasal dari kewarganegaraan tertentu, pengungsi pria

²⁷ Herlina Yosepina Sihombing, *op.cit.*, hlm 602

²⁸ Brigjen Chairul Anwar dalam Berita Satu, “Ini Langkah Pemerintah Tangani Pengungsi Luar Negeri”, <https://www.beritasatu.com/nasional/568200/ini-langkah-pemerintah-tangani-pengungsi-luar-negeri>, (ditelusuri 24 September 2021)

lajang yang sehat cenderung untuk tidak mendapat kuota *resettlement*; 5) *limited education opportunity*, terutama untuk pengungsi anak-anak yang sangat membutuhkan pendidikan formal; 6) *limited interaction and understanding with and from local community*, *xenophobia* masyarakat yang cukup kental terhadap orang asing, rasisme, dan bentuk diskriminasi lainnya; 7) *limited direct cash assistance*; 8) *need for UNHCR to provide better response*, terutama dalam merespons kasus kekerasan pada perempuan dan perannya sebagai jembatan penghubung antara pengungsi dan pihak lain, serta kejelasan mengenai status *resettlement*; dan 9) *violence against women and limited empowerment program*.²⁹

Melihat kendala-kendala yang tengah dihadapi oleh pengungsi di Indonesia, maka muncul pertanyaan, mengapa sampai saat ini Indonesia masih belum juga meratifikasi Konvensi 1951 untuk dapat melindungi pengungsi lebih baik? Sub-bab berikut akan mencoba menjawab pertanyaan ini.

4. Analisa Alasan Belum Diratifikasinya Konvensi 1951 tentang Pengungsi

Meskipun jumlah pengungsi yang berada di Indonesia relatif banyak dan meningkat, hingga saat ini, Indonesia masih belum menunjukkan *political will* untuk meratifikasi Konvensi 1951 maupun Protokolnya. Terdapat sejumlah faktor yang berpotensi menjadi alasan di balik belum diratifikasinya Konvensi 1951 oleh Indonesia. Pertama, isu pengungsi dianggap tidak mendesak jika dibandingkan dengan isu domestik seperti ekonomi, kemiskinan, serta isu pengungsi internal dari Kalimantan, Maluku, dan Aceh.³⁰ Data dari *World Bank* mengungkapkan bahwa *poverty rate* di Indonesia mengalami peningkatan dari 9.78% menjadi 10.19% pada 2020, yang berarti bahwa 27,55 juta dari keseluruhan total 270,2 juta masyarakat Indonesia berada dalam kemiskinan.³¹ Maka, pemerintah Indonesia akan lebih fokus untuk menangani kemiskinan internal, karena penanganan pengungsi dinilai akan membebani Indonesia dalam aspek anggaran.³²

Kedua, potensi konsekuensi dari ratifikasi Konvensi 1951 adalah semakin banyaknya pengungsi yang akan berdatangan ke Indonesia karena melihat tindakan

²⁹ JRS Indonesia, *Focus Group Discussion: 9 Isu Strategis Hasil FGD dengan Refugee Stakeholder*, 2021

³⁰ Carly Gordyn, *op.cit.*, hlm 348

³¹ World Bank, "Indonesia: Overview", <https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/overview>, (accessed 26 September 2021)

³² Carly Gordyn, *op.cit.*, hlm 349

ratifikasi sebagai sebuah *pull factor*.³³ Hal ini juga berkaitan dengan beban anggaran yang harus dikeluarkan Indonesia untuk menangani pengungsi. Ketiga, pemberdayaan ekonomi nasional yang belum optimal dan merata berpotensi menimbulkan konflik baru. Konsekuensi lain dari ratifikasi Konvensi 1951 adalah Indonesia menjadi terikat dengan kewajibannya dalam pemenuhan hak-hak pengungsi berdasarkan Konvensi 1951. Terutama dalam hal mengizinkan pengungsi untuk bekerja, hal tersebut rentan dipandang sebagai bentuk persaingan antara masyarakat lokal dengan “tenaga asing”, mengingat kesadaran masyarakat mengenai pengungsi dan tingkat diskriminasi yang dialami pengungsi masih cukup sering terjadi.

Melalui faktor-faktor tersebut, dapat dinilai bahwa Indonesia masih belum siap jika harus melekatkan dirinya dengan ketentuan, syarat, dan kewajiban dalam Konvensi 1951. Permasalahan utama terletak pada ketidaksiapan anggaran dan beban ekonomi yang memang sudah menjadi masalah di Indonesia selama ini. Keberadaan pengungsi tidak dianggap sebagai isu penting melebihi isu domestik. Pandangan lain yang patut menjadi pertimbangan adalah, walaupun pengungsi pada dasarnya membutuhkan bantuan, terutama bantuan finansial, langkah jangka panjang yang dapat diambil adalah dengan pemberdayaan pengungsi itu sendiri.

Pandangan bahwa pengungsi akan menjadi ketergantungan pada bantuan dana dari pemerintah jelas menjadi faktor utama mengapa pemerintah menilai ratifikasi Konvensi 1951 akan membebankan Indonesia. Padahal dalam kenyataannya, pengungsi bukan merupakan sekelompok orang yang tidak terpelajar. Banyak di antara mereka yang dulunya merupakan dosen, dokter, maupun pengusaha. Hal ini dapat dilihat dari organisasi dan *learning centres* yang sudah didirikan pengungsi di Indonesia. Maka, integrasi sosial perlu dipandang sebagai solusi jangka panjang.³⁴ Namun, permasalahan terletak pada perbedaan kultur yang tajam serta kesadaran masyarakat akan siapa itu pengungsi untuk mengatasi potensi gesekan sosial antara pengungsi dan penduduk lokal. Hal ini, beserta kekosongan hukum, menjadikan integrasi sosial sulit untuk terealisasikan.

C. PENUTUP

³³ Sigit Riyanto, "Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia." *Indonesian J. Int'l L.* 2, 2004, hlm 78

³⁴ Lihat riset Cherry Zeng, *et.al.*, “Navigating the infinite timeline: Social integration of refugees in long-term transit”, *Resilience Development Initiative: Working Paper Series*, No. 3, 2018

1. Kewajiban Indonesia sebagai negara transit yang belum meratifikasi Konvensi 1951 beserta Protokolnya terbatas pada kewajiban untuk menghormati prinsip *non-refoulement* yang merupakan *customary international law*. Perlindungan terhadap pengungsi di Indonesia dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip kemanusiaan dan Pancasila. Kewenangan untuk penanganan pengungsi lebih lanjut diberikan kepada UNHCR dan Badan PBB lain yang terkait. Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) berperan besar dalam hal pemenuhan kebutuhan pengungsi di Indonesia. Indonesia telah berupaya untuk bekerja sama dengan berbagai *stakeholder* pengungsi dalam urusan penanganan pengungsi di Indonesia. Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri juga dinilai sebagai upaya pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi.
2. Mengingat banyaknya jumlah pengungsi yang berada di Indonesia, Indonesia hingga saat ini masih belum meratifikasi Konvensi 1951 beserta Protokolnya. Terdapat beberapa faktor yang melandasi belum diratifikasinya Konvensi 1951 oleh Indonesia. Pertama, Indonesia masih memiliki banyak masalah domestik yang membutuhkan perhatian dan anggaran lebih seperti ekonomi dan kemiskinan. Indonesia juga memiliki pengungsi internal yang membutuhkan perlindungan. Kedua, ratifikasi dianggap akan menjadi *pull factor* bagi pengungsi untuk pergi ke Indonesia. Ketiga, pemberdayaan ekonomi yang belum merata secara nasional menyebabkan ratifikasi berpotensi menimbulkan masalah baru, terutama dalam hal gesekan sosial antara pengungsi dan masyarakat lokal.

D. DAFTAR PUSTAKA

- Berita Satu, "Ini Langkah Pemerintah Tangani Pengungsi Luar Negeri", <https://www.beritasatu.com/nasional/568200/ini-langkah-pemerintah-tangani-pengungsi-luar-negeri>, ditelusuri tanggal 24 September 2021
- Betts, Alexander, *et.al.*, Refugees in International Relations, New York: Oxford University Press, 2011
- Foster, Michelle, "Causation in Context: Interpreting the Nexus Clause in the Refugee Convention", Michigan Journal of International Law, Vol. 23, Issue. 2

- Gordyn, Carly, "Pancasila and Pragmatism: Protection or Pencitraan for Refugees in Indonesia?", *Journal of Southeast Asian Human Rights*, Vol. 2 No. 2, 2018
- Hathaway, J.C., *The Law of Refugee Status*, Toronto: Butterworths, 1991
- JRS Indonesia, Focus Group Discussion: 9 Isu Strategis Hasil FGD dengan Refugee Stakeholder, 2021
- Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi
 Perspektif Hukum Pengungsi Internasional", *Jurnal Risalah Hukum*, Vol. 7 No. 1, 2021
- Primadasa, Cipta, *et.al.*, "Problematika Penanganan Pengungsi di Indonesia Dari Rahayu, *et.al.*, "Perlindungan Hak Asasi Manusia Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia", *Jurnal Masalah-masalah Hukum*, Jilid 49, No. 2, 2020,
- Riyanto, Sigit, "Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia." *Indonesian J. Int'l L.* 2, 2004
- Sakharina, Iin Karita, "Posisi Indonesia sebagai Transit Country dan Masifnya Pengungsi Internasional", *Amana Gappa*, Vol. 8 No. 1, 2020
- Sihombing, Herlina Yosepina, "Kebijakan Indonesia dalam Perlindungan Pencari Suaka dan Pengungsi Pasca Kebijakan Turn Back the Boat Pemerintahan Tony Abbott", *Journal of International Relations*, Vol. 5 No. 4, 2019
- UNHCR, *A Guide to International Refugee Protection and Building State Asylum Systems: A Handbook for Parliamentarians*, No. 27, 2017
- UNHCR, *Figures at a Glance*, 2020, <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, ditelusuri tanggal 11 Juni 2021
- UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, 2019
- UNHCR, *Sekilas Data*, 2021, <https://www.unhcr.org/id/figures-at-a-glance>, ditelusuri tanggal 20 September 2021
- World Bank, "Indonesia: Overview", <https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/overview>, ditelusuri tanggal 26 September 2021
- Zeng, Cherry, *et.al.*, "Navigating the infinite timeline: Social integration of refugees in long-term transit", *Resilience Development Initiative: Working Paper Series*, No. 3, 2018.
- 1967 Protocol to the 1951 Refugee Convention