

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

Pengungsi atau Pengungsi merupakan orang-orang yang melarikan diri dari konflik atau penganiayaan. Mereka didefinisikan dan dilindungi dalam hukum internasional, dan tidak boleh dikeluarkan atau dikembalikan ke situasi di mana kehidupan dan kebebasan mereka terancam (Jastram & Achiron, Perlindungan Pengungsi, 2004). Indonesia secara historis telah menjadi negara suaka bagi Pengungsi asal Vietnam pada tahun 1979 yang diakibatkan oleh perang vietnam pada tahun 1975 – 1980 yang disebut dengan *Vietnamese Boat People* (Rosmawati, 2015). Pada kasus Pengungsi asal Vietnam Indonesia membantu dengan menjadikan pulau galang sebagai tempat persinggahan bagi para Pengungsi Vietnam di Indonesia (Setiyono, 2017). Selain itu, pada konflik yang menghasilkan referendum di Timor-Timur yang menjadi Timor Leste, Indonesia pernah menjadi tempat bagi para Pengungsi warga eks Timor-Timur yang tidak dapat kembali ke Timor Leste diakibatkan situasi politik yang belum stabil (Setiyono, 2017). Sejarah Indonesia dalam menangani Pengungsi lainnya yaitu pada tahun 2009, dimana tercatat ada 391 Pengungsi Rohingya di Indonesia yang diakibat konflik di Rakhine, Myanmar (Setiyono, 2017). Pengungsi etnis Rohingya yang mencari suaka menggunakan perahu, berlabuh di Aceh dan membuat pemerintah Indonesia membuat kebijakan untuk memberikan suaka sementara di *camp* Pengungsian Angkatan Laut Indonesia di Aceh dan kantor-kantor Kecamatan di wilayah Aceh sebelum dimobilisasi oleh *United Nations High Commissioners for Pengungsi* (UNHCR) ke Bangladesh atau ke negara ketiga (Setiyono, 2017).

Indonesia tidak meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Pengungsi. Pada Konvensi 1951 menetapkan standar minimum bagi negara untuk memperlakukan pencari suaka dan Pengungsi, termasuk hak-hak dasar mereka (Missbach A. , 2019). Pada saat yang sama, Protokol 1967 memuat status

Kiki Prasetya, 2021

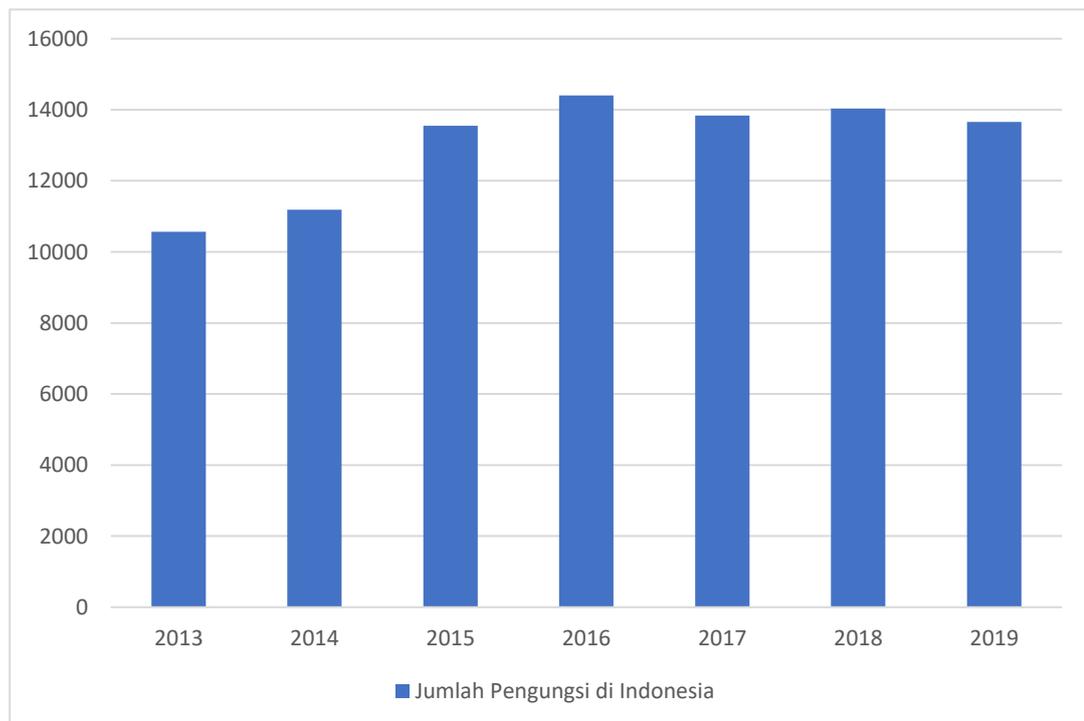
**KEBIJAKAN INDONESIA DALAM MENANGGULANGI ANCAMAN NON-TRADISIONAL REFUGEES TIMUR TENGAH SEBAGAI TRANSIT COUNTRY KE AUSTRALIA PERIODE 2013 - 2019**

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id) – [www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id) – [www.respository.upnvj.ac.id](http://www.respository.upnvj.ac.id)

Pengungsi yang diberikan kepada pencari suaka (Missbach A. , 2019). Kebijakan yang Indonesia gunakan sebelum tahun 2013 pengambilan kebijakan terhadap Pengungsi tertuang dalam Peraturan Presiden No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang mengatur tentang pemberian suaka yang keputusannya berada di tangan Presiden berdasarkan pertimbangan Menteri (Sihombing, 2019). Selain itu, kebijakan lainnya adalah yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian yang menjelaskan bahwa Pengungsi dikategorikan sebagai imigran gelap dan harus ditempatkan di dalam Rumah Detensi Imigrasi (Sultoni, Widagdo, & Suryokumoro, 2013). Selain itu, Indonesia juga menggunakan kebijakan yang tertuang dalam Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi No. IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010 sebagai kebijakan yang diambil sebelum 2013 mengatur tentang hak Pengungsi terutama pelarangan Pengungsi untuk bekerja (Locastro, Alfath, & Hu, 2019).

**Grafik 1 : Pertumbuhan Pengungsi pada Tahun 2013 – 2019 di Indonesia**



Sumber : Diolah dari Sandya Institute Research Paper dan UNHCR

Kiki Prasetya, 2021

*KEBIJAKAN INDONESIA DALAM MENANGGULANGI ANCAMAN NON-TRADISIONAL REFUGEES TIMUR TENGAH SEBAGAI TRANSIT COUNTRY KE AUSTRALIA PERIODE 2013 - 2019*

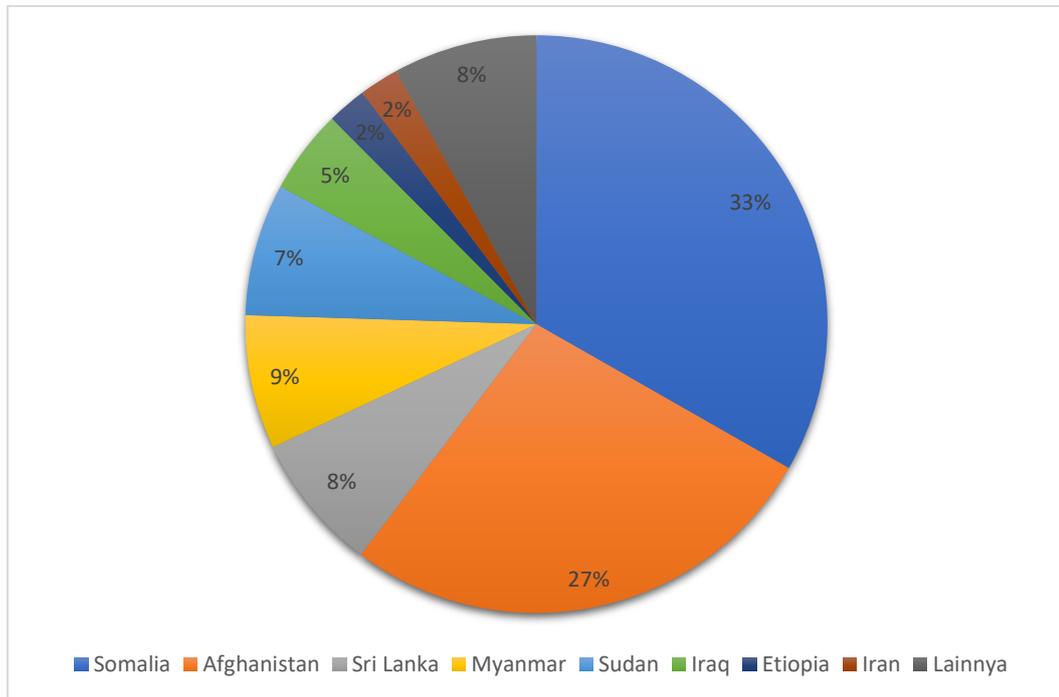
UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

[[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id) – [www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id) – [www.respository.upnvj.ac.id](http://www.respository.upnvj.ac.id)]

Berdasarkan Grafik 1, tingkat pertumbuhan Pengungsi di Indonesia mengalami kenaikan dan penurunan. Beberapa faktor yang memengaruhi penurunan adalah pindahnya Pengungsi dari Indonesia ke negara lain, mobilisasi oleh UNHCR ke negara suaka baru, kembalinya Pengungsi ke negara asal, dan tidak tahan akan kondisi yang menyebabkan Pengungsi di Indonesia meninggal dunia. Selain itu tren naik dari tahun 2013 – 2016 adalah dinamika konflik yang signifikan di beberapa kawasan sehingga menimbulkan kenaikan angka Pengungsi yang menyebabkan para Pengungsi mencari suaka ke Indonesia. Selain itu pada tahun 2017 terjadi penurunan yang disebabkan beberapa dari Pengungsi sudah dimobilisasi oleh UNHCR ke negara suaka baru. Alasan Pengungsi memilih untuk meninggalkan negara asalnya ditimbulkan dari beberapa faktor, antara lain :

1. Ketidakamanan mereka untuk tinggal di negara asal dikarenakan ketakutan akan perang;
2. Ekonomi yang tidak berjalan dikarenakan adanya perang;
3. Angka harapan hidup yang rendah;
4. Ekspektasi para Pengungsi bahwa kehidupan mereka akan lebih baik di negara suaka ketimbang di negara asalnya yang sudah porak-poranda;
5. Ketidaknyamanan mereka untuk tinggal disana, sebagian besar para Pengungsi. (Tan F. N., 2016)

**Grafik 2 : Negara Asal Pengungsi di Indonesia Tahun 2013 – 2019**



Sumber : Diolah dari Sandya Institute Research Paper dan UNHCR

Berdasarkan grafik diatas, negara yang menjadi penyumbang Pengungsi di Indonesia adalah dari kawasan Timur Tengah yaitu Afghanistan, Iran dan Iraq, disusul oleh kawasan Afrika yaitu Somalia, Sudan, dan Etiopia, kawasan Asia Selatan yaitu Sri lanka dan Asia Tenggara yaitu Myanmar. Dapat kita lihat bahwa persentase tertinggi terdapat dari kawasan Timur Tengah paling besar dibanding kawasan lain di dunia yaitu sekitar 33,9%. Menurut survey yang dilakukan oleh Departemen Imigrasi Australia, sebagian besar Pengungsi memilih negara maju sebagai tujuan utama karena ekspektasi mereka yang tinggi akan kualitas hidup (Australian Government, Department of Immigration and Border Protection, 2014). Salah satu negara maju yang menjadi tujuan Pengungsi adalah Australia, perjalanan yang cukup jauh ke Australia membuat para Pengungsi dari timur tengah terpaksa harus mencari tempat tinggal sementara untuk beristirahat dan melanjutkan perjalanannya ke Australia. Posisi geografis Indonesia yang berada di antara 2 (dua) benua yaitu Australia dan Asia menjadikan Indonesia sebagai negara transit bagi Pengungsi dari kawasan timur tengah yang ingin mencari suaka

Kiki Prasetya, 2021

*KEBIJAKAN INDONESIA DALAM MENANGGULANGI ANCAMAN NON-TRADISIONAL REFUGEES TIMUR TENGAH SEBAGAI TRANSIT COUNTRY KE AUSTRALIA PERIODE 2013 - 2019*

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id) – [www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id) – [www.respository.upnvj.ac.id](http://www.respository.upnvj.ac.id)

ke Australia. (Australian Government, Department of Immigration and Border Protection, 2014)

Namun, ekspektasi tidak pernah selalu sejalan dengan realita yang ada, adanya kebijakan pemerintah Australia yang menolak imigran untuk masuk. Dilansir dari *The Guardian*, penolakan masuk bagi imigran oleh Australia dilakukan dengan menggunakan kapal Angkatan Laut Australia untuk mengusir para imigran kembali ke perairan Indonesia atau yang disebut dengan kebijakan *Turn Back the Boat* (The Guardian, 2017). Pemerintah Indonesia menentang kebijakan ini, karena Indonesia beranggapan bahwa kebijakan *Turn Back Boat* melanggar hukum, prinsip humaniter, melanggar Konvensi tahun 1951 dimana Australia merupakan salah satu negara penandatangan Konvensi tersebut. (Sindo News, 2014). Menurut Australia yang dilansir dari departemen imigrasi Australia menganggap Indonesia merupakan negara migrasi transit klasik dikarena memiliki karakteristik, seperti:

1. Lokasi geografis Indonesia antara Asia dan Australia;
2. Geografi kepulauannya, yang terdiri lebih dari 3.000 pulau, memberikan peluang lebih untuk memasuki Indonesia dengan perahu tanpa terdeteksi;
3. Hubungan historis perpindahan penduduk dan pemukiman selama berabad-abad, dengan negara Timur Tengah;
4. Sistem migrasi kontemporer Indonesia yang kompleks dimana tidak menganggap penting asal-usul Pengungsi;
5. Sistem pemerintahan di mana korupsi dan penyuapan memainkan peran penting yang membuka peluang untuk tinggal di Indonesia dan memfasilitasi migrasi selanjutnya. (Australian Government, Department of Immigration and Border Protection, 2014)

Masalah Indonesia sebagai negara transit Pengungsi adalah dalam Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tentang Keimigrasian dimana dalam UU ini Pengungsi dikategorikan sebagai imigran gelap dan ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) tanpa proses lebih lanjut dan dalam pengambilan

Kiki Prasetya, 2021

**KEBIJAKAN INDONESIA DALAM MENANGGULANGI ANCAMAN NON-TRADISIONAL REFUGEES TIMUR TENGAH SEBAGAI TRANSIT COUNTRY KE AUSTRALIA PERIODE 2013 - 2019**

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

[[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id) - [www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id) - [www.respository.upnvj.ac.id](http://www.respository.upnvj.ac.id)]

keputusan untuk status Pengungsi diambil oleh UNHCR (Missbach A. , 2019). Namun akibat dari banyaknya jumlah Pengungsi, UNHCR di Indonesia lambat dalam memproses status Pengungsi dan mobilisasi Pengungsi ke negara suaka baru sehingga menimbulkan penumpukan di dalam Rumah Detensi Imigrasi (Missbach A. , 2019). Menumpuknya Pengungsi yang ditampung dalam Rumah Detensi Imigrasi menyebabkan kapasitas Rumah Detensi Imigrasi penuh dan pemerintah Indonesia menjadi kewalahan dalam mengurus Pengungsi (Missbach A. , 2019).

Diakibatkan masalah Indonesia sebagai negara transit, Pengungsi asal Timur Tengah memberikan ancaman bagi keamanan Indonesia yang bersifat non-tradisional, hal ini dibuktikan dalam beberapa kasus seperti dikutip dari laman berita *Suara.com* beberapa Pengungsi di Indonesia menjadi Pekerja Seks Komersial (PSK) untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dikarenakan regulasi Indonesia yang tidak mengizinkan para Pengungsi memiliki pekerjaan (Suara.com, 2018). Selain itu, dikutip dari laman *CNN Indonesia*, sebanyak 10 (sepuluh) orang Pengungsi Pria di Batam diamankan oleh pihak kepolisian dikarenakan mereka menjadi Pekerja Seks Komersial untuk mencukupi kebutuhan hidupnya sehari-sehari, dimana mereka berada di Indonesia sudah lebih dari satu hingga satu setengah tahun (CNN Indonesia, 2016). Masalah Non-Tradisional lainnya yang ditimbulkan oleh Pengungsi di Indonesia yang dikutip dari laman *Hukum Online*, puluhan Pengungsi di Indonesia yang menerima bantuan dana dari UNHCR menyalahgunakan dana tersebut untuk membeli narkoba (Elnizar, 2017).

Berdasarkan penjabaran diatas penulis memperoleh urgensi penelitian, yaitu banyaknya Pengungsi Timur Tengah menjadikan Indonesia sebagai negara transit untuk ke Australia tidak dapat seluruhnya ditampung oleh pemerintah Indonesia karena keterbatasan kapasitas Rumah Detensi Imigrasi. Beberapa diantara Pengungsi yang tidak tertampung oleh pemerintah Indonesia bertindak kriminal untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Namun, dikarenakan Indonesia menganut Prinsip *Non-Refoulement* maka Pengungsi Timur-Tengah di Indonesia

Kiki Prasetya, 2021

**KEBIJAKAN INDONESIA DALAM MENANGGULANGI ANCAMAN NON-TRADISIONAL REFUGEES TIMUR TENGAH SEBAGAI TRANSIT COUNTRY KE AUSTRALIA PERIODE 2013 - 2019**

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

[[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id) – [www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id) – [www.respository.upnvj.ac.id](http://www.respository.upnvj.ac.id)]

tidak dapat dideportasi kembali ke negara asalnya membuat masalah diatas menjadi layak untuk diteliti. Dalam mengkaji penelitian ini penulis berfokus dengan periode 2013 – 2019 dan berjudul “**Kebijakan Indonesia dalam Menanggulangi Ancaman Non-Tradisional Pengungsi Timur Tengah Sebagai *Transit Country* ke Australia Periode 2013 – 2019**”.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Masalah yang penulis peroleh dari latar belakang diatas adalah Banyaknya Refugee yang berasal dari Timur Tengah ingin pergi ke Australia untuk mencari suaka baru. Namun, dalam kenyataannya tidak semudah yang dibayangkan untuk bermigrasi ke Australia apalagi semenjak adanya kebijakan *Turn Back Boat* membuat para Imigran sulit untuk masuk ke Australia dan sebagian besar dikembalikan ke Indonesia. Akibat dari kebijakan *Turn Back Boat*, para Pengungsi kembali ke Indonesia untuk mencari keadilan dari UNHCR Indonesia untuk diproses dan dicarikan negara suaka. Banyaknya Pengungsi yang kembali ke Indonesia dan UNHCR yang lama dalam memproses Pengungsi yang disebabkan dari kurangnya dasar hukum dan tidak adanya ratifikasi konvensi internasional dalam hal Pengungsi yang disepakati oleh Indonesia menimbulkan penumpukan Pengungsi di Indonesia. Selain itu, ketidakmampuan pemerintah untuk menampung Pengungsi di rumah detensi mengakibatkan sebagian besar dari mereka tidak memiliki tempat tinggal membuat masalah sosial dalam Indonesia yang dapat menjadi dilemma keamanan dalam negeri yang berbentuk ancaman Non-Militer bagi Indonesia seperti kriminalitas, kesehatan, dan perubahan budaya.

Indonesia sebagai negara transit menerima adanya Pengungsi yang ingin mencari negara transit untuk diproses oleh UNHCR di Indonesia dan dimobilisasi ke negara suaka baru secara resmi. Berdasarkan UU No.6 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 tentang Keimigrasian dimana Pengungsi dikategorikan sebagai imigran gelap akan ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) dan ditanggung segala kebutuhannya selagi menunggu proses dari UNHCR. Kenyataan di lapangan, UNHCR lama dalam memproses Pengungsi

Kiki Prasetya, 2021

**KEBIJAKAN INDONESIA DALAM MENANGGULANGI ANCAMAN NON-TRADISIONAL REFUGEES TIMUR TENGAH SEBAGAI TRANSIT COUNTRY KE AUSTRALIA PERIODE 2013 - 2019**

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

[[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id) – [www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id) – [www.respository.upnvj.ac.id](http://www.respository.upnvj.ac.id)]

yang ada di Indonesia dan tidak memiliki dasar hukum yang menyatakan durasi dari prosesi pendataan dan mobilisasi Pengungsi ke negara suaka yang jelas. Akibat dari kurang jelasnya proses yang dilakukan UNHCR terhadap Pengungsi menyebabkan Indonesia tidak mampu untuk menampung seluruh Pengungsi di Rudenim dan mengakibatkan banyak Pengungsi yang terlunta-lunta menjadi gelandangan di kota besar yang mengakibatkan ancaman yang bersifat Non-Tradisional seperti kriminalitas dan mengubah struktur sosial Indonesia. Selain itu Indonesia sebagai negara transit tidak memiliki dasar hukum yang mengatur akan izin lama tinggal dan menjaga budaya setempat bagi Pengungsi di Indonesia menjadi urgensi dari penelitian ini. Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis memperoleh rumusan masalah sebagai berikut **“Bagaimana Kebijakan Indonesia dalam Menanggulangi Ancaman Non-Tradisional Pengungsi Timur Tengah Sebagai *Transit Country* ke Australia Periode 2013 – 2019?”**

### **I.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penulis dalam meneliti topik ancaman non-tradisional Indonesia sebagai negara transit Pengungsi Timur Tengah ke Australia periode 2013 – 2019, yaitu untuk menganalisis dan menjelaskan bahkan mengetahui Bagaimana Kebijakan Indonesia dalam Menanggulangi Ancaman Non-Tradisional Pengungsi Timur Tengah Sebagai *Transit Country* ke Australia Periode 2013 – 2019.

### **I.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dalam penelitian ini dibagi ke dalam 2 (dua) kategori, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### **a. Manfaat Teoritis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah wawasan dan pengetahuan mengenai Kebijakan Indonesia dalam Menanggulangi Ancaman Non-Tradisional Pengungsi Timur Tengah Sebagai

Kiki Prasetya, 2021

**KEBIJAKAN INDONESIA DALAM MENANGGULANGI ANCAMAN NON-TRADISIONAL REFUGEES TIMUR TENGAH SEBAGAI TRANSIT COUNTRY KE AUSTRALIA PERIODE 2013 - 2019**

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

[[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id) – [www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id) – [www.respository.upnvj.ac.id](http://www.respository.upnvj.ac.id)]

*Transit Country* ke Australia Periode 2013 – 2019. Penelitian ini diharapkan juga dapat menjadi perbandingan atas penelitian-penelitian sebelumnya dan masa yang akan datang, yang memiliki kesamaan dalam penggunaan teori Keamanan non tradisional sebagai teori dasar penelitian.

#### **b. Manfaat Praktis**

Diharapkan hasil penelitian ini dapat berguna untuk memberikan informasi dan pemahaman bagi masyarakat tentang Kebijakan Indonesia dalam Menanggulangi Ancaman Non-Tradisional Pengungsi Timur Tengah Sebagai *Transit Country* ke Australia Periode 2013 – 2019.

### **I.5 Sistematika Penulisan**

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada Bab 1 dari penelitian ini berisi tentang penjelasan berupa latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam Bab ini akan memberikan ulasan mengenai tinjauan Pustaka, kerangka pemikiran, alur pemikiran, dan asumsi dari Kebijakan Indonesia dalam Menanggulangi Ancaman Non-Tradisional Pengungsi Timur Tengah Sebagai *Transit Country* ke Australia Periode 2013 – 2019.

#### **BAB III METODELOGI PENELITIAN**

Dalam bab ini penulis akan memberikan penjelasan tentang metode penelitian yang digunakan dalam menganalisis Kebijakan Indonesia dalam Menanggulangi Ancaman Non-Tradisional Pengungsi Timur Tengah Sebagai *Transit Country* ke Australia Periode 2013 – 2019.

#### **BAB IV PEMBAHASAN**

Kiki Prasetya, 2021

**KEBIJAKAN INDONESIA DALAM MENANGGULANGI ANCAMAN NON-TRADISIONAL REFUGEES TIMUR TENGAH SEBAGAI TRANSIT COUNTRY KE AUSTRALIA PERIODE 2013 - 2019**

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

[[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id) – [www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id) – [www.respository.upnvj.ac.id](http://www.respository.upnvj.ac.id)]

Dalam Bab ini, penulis akan memberikan pembahasan mengenai sejarah, tujuan dan latar belakang Pengungsi asal Timur Tengah yang menjadikan Indonesia sebagai negara transit untuk ke Australia, dinamika Indonesia sebagai negara transit Pengungsi, dinamika keanggotaan Indonesia dalam organisasi Internasional yang terkait penanganan Pengungsi, penjabaran undang-undang yang mengatur tentang Imigran di Indonesia, dan penjabaran Konvensi Pengungsi tahun 1965 dan 1971. Seluruh rangkaian tersebut akan dijabarkan oleh penulis secara eksplanatori.

## **BAB V PEMBAHASAN**

Dalam Bab ini, penulis akan memberikan penjabaran tentang kasus konkret Pengungsi Timur Tengah yang menjadikan Indonesia sebagai negara transit, analisis ancaman non-tradisional bagi Indonesia sebagai negara transit yang dibawa oleh Pengungsi Timur Tengah, analisis pentingnya Indonesia untuk meratifikasi perjanjian Konvensi terkait Pengungsi Timur Tengah, analisis dampak yang diterima Indonesia dari Pengungsi Timur Tengah yang menjadikan Indonesia sebagai negara transit untuk ke Australia, dan analisis kebijakan Indonesia dalam mengatasi ancaman non-tradisional terkait dampak dari Pengungsi Timur Tengah yang menjadikan Indonesia sebagai negara transit untuk ke Australia.

## **BAB VI PENUTUP**

Dalam Bab ini, penulis akan memberikan kesimpulan dan saran yang didasari dari penelitian yang telah dibahas dalam bab-bab sebelumnya.