

BAB II

DINAMIKA ARUS PENGUNGSI AFGHANISTAN DI JAKARTA SERTA RESPON KEBIJAKAN YANG DITERAPKAN

Migrasi paksa yang dialami pengungsi Afghanistan merupakan fenomena kompleks yang bersumber dari sejarah panjang instabilitas politik, konflik bersenjata, serta represi sosial di dalam negeri mereka. Dalam konteks ini, Indonesia, meskipun belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Pengungsi dan Protokol 1967, tetap memainkan peran strategis sebagai wilayah persinggahan sementara sebelum para pengungsi diarahkan ke negara ketiga.

Sebagai negara transit, posisi Indonesia menjadi sorotan karena keterbatasan kebijakan nasional dalam memberikan perlindungan jangka panjang terhadap pengungsi. Status hukum yang ambigu, ketergantungan pada organisasi internasional seperti UNHCR dan IOM, serta ketiadaan integrasi sosial dan ekonomi yang memadai menjadikan pengungsi berada dalam kondisi yang sangat rentan. Dalam situasi ini, penting untuk menelaah tidak hanya pola migrasi dan jalur perjalanan para pengungsi, tetapi juga bagaimana konstruksi hukum dan kebijakan nasional Indonesia terbentuk dalam kerangka tata kelola global yang disebut sebagai *Global Refugee Management (GRM)*.

Bab ini membahas secara bertahap, yang pertama yaitu sejarah konflik dan arus migrasi pengungsi Afghanistan dan yang kedua mengenai definisi dan kategori pengungsi, pencari suaka, serta pengungsi internal berdasarkan instrumen hukum internasional. Selanjutnya yaitu mengenai respon kebijakan pada tiga tingkatan internasional, regional, dan nasional yang membentuk kerangka normatif dan kelembagaan dalam penanganan pengungsi.

2.1. Tinjauan Umum Mengenai Konflik di Afghanistan dan Arus Pengungsi

2.1.1. Definisi Pengungsi dan Jenis-Jenis Pengungsi

Dalam konteks global, istilah pengungsi atau refugee memiliki landasan hukum yang diatur oleh sejumlah lembaga dan dokumen internasional, salah satunya adalah Konvensi Pengungsi 1951 yang berada di bawah koordinasi United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Konvensi ini, khususnya Pasal 1(A)(2), mendefinisikan pengungsi sebagai individu yang berada di luar negara asalnya karena memiliki ketakutan yang beralasan akan mengalami penganiayaan berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu, atau pandangan politik, serta tidak dapat atau tidak bersedia untuk memperoleh perlindungan dari negaranya.

UNHCR sendiri memperluas definisi tersebut secara praktis. Mereka menggarisbawahi bahwa status pengungsi bukan hanya ditentukan oleh perpindahan lintas batas negara, tetapi juga oleh hilangnya hak-hak mendasar seperti keamanan, kebebasan, dan martabat, serta ketidakmampuan individu tersebut untuk mendapatkan perlindungan dari negara asalnya (UNHCR, 2023). Di sisi lain, International Organization for Migration (IOM) memberikan pemahaman yang lebih luas lagi dalam kerangka migrasi paksa (*forced migration*) (IOM, 2019). Menurut IOM, pengungsi adalah individu yang terpaksa meninggalkan tanah kelahirannya karena konflik bersenjata, kekerasan, pelanggaran HAM, atau situasi yang secara serius mengganggu tatanan umum dan stabilitas kehidupan sipil.

Migrasi paksa sendiri merujuk pada perpindahan penduduk yang tidak terjadi atas kehendak bebas mereka. Dalam situasi ini, individu maupun kelompok terdorong meninggalkan tempat tinggalnya karena ancaman serius terhadap keselamatan dan keberlangsungan hidup. Ancaman tersebut bisa berasal dari faktor alam, seperti bencana atau degradasi lingkungan, maupun dari aktivitas manusia seperti konflik, bencana industri, kelaparan, atau kebijakan pembangunan yang menyebabkan relokasi. Bentuk-bentuk umum dari migrasi paksa mencakup pengungsi lintas negara, pencari suaka, dan pengungsi internal (*internally displaced persons* atau *IDPs*), yang meskipun berbeda definisinya, masih berada dalam cakupan dinamika perpindahan paksa (IOM Glossary on Migration, 2019).

a. Pengungsi

Menurut Konvensi PBB tahun 1951 dan Protokol tahun 1967, seorang pengungsi adalah seseorang yang terpaksa meninggalkan negara asalnya dan tidak bisa atau tidak mau kembali ke sana. Alasan utama mereka meninggalkan negara asalnya adalah karena adanya ketakutan yang kuat dan dapat dibuktikan bahwa mereka akan mengalami penganiayaan. Penganiayaan ini bisa disebabkan oleh berbagai faktor, seperti ras, kepercayaan agama, kebangsaan, keterlibatan dalam kelompok sosial tertentu, atau pandangan politik yang mereka anut. Sederhananya, definisi ini menekankan bahwa status pengungsi diberikan kepada individu yang mencari perlindungan di negara lain karena adanya ancaman serius di negara mereka sendiri.

b. Pencari Suaka (*Asylum seekers*)

Orang-orang yang telah tiba di suatu negara dan mencari pengakuan sebagai pengungsi. Jika, setelah melalui proses penilaian, klaim mereka terbukti sah, mereka diberikan status pengungsi. Jika kondisi pergerakan mereka dinilai tidak sesuai dengan definisi pengungsi, klaim mereka ditolak dan mereka menjadi "pencari suaka yang ditolak." (United Nations High Commissioner for Refugees, Master Glossary of Terms (2006)).

c. Pengungsi internal (*Internally Displaced Person/IDP*)

Definisi pengungsi internal digunakan untuk merujuk kepada mereka yang mungkin telah berpindah karena alasan yang sama dengan pengungsi, tetapi belum melintasi batas negara internasional. Tidak ada satu badan pun yang secara khusus bertugas mengawasi pengungsi internal, tetapi atas permintaan, UNHCR dapat mengambil tanggung jawab atas mereka, dalam hal ini mereka dimasukkan dalam statistik "orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR."

2.1.2. Respon terhadap Instrumen Kebijakan Pengungsi

Sebagai respons atas kompleksitas dinamika pengungsi yang melibatkan dimensi lintas negara, regional, hingga lokal, terbentuklah suatu kerangka tata kelola yang dikenal sebagai Global Refugee Governance. Istilah ini merujuk pada sistem regulasi, norma, institusi, dan praktik yang secara kolektif mengatur bagaimana komunitas internasional merespons isu pengungsi (Betts, 2010). Global refugee governance tidak hanya dijalankan oleh negara, tetapi juga mencakup peran organisasi internasional seperti UNHCR, IOM, dan berbagai

LSM, serta kerangka kerja multilateral yang mengikat maupun tidak mengikat secara hukum (Zaun, 2021).

Tata kelola ini beroperasi dalam berbagai tingkatan (multi-level governance), yang mencerminkan bagaimana kebijakan internasional kemudian diterjemahkan dan diadaptasi oleh masing-masing negara. Di tingkat internasional, Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 menjadi instrumen hukum utama yang mendefinisikan hak dan kewajiban pengungsi serta negara-negara penerima. Di tingkat regional, kawasan seperti Afrika dan Amerika Latin telah mengembangkan pendekatan kontekstual yang memperluas cakupan perlindungan melalui konvensi regional. Sementara itu, di tingkat nasional, kebijakan domestik tiap negara menunjukkan variasi respons, tergantung pada status ratifikasi, kapasitas institusional, dan posisi geopolitik negara tersebut (Aleinikoff, 2018).

Melalui kerangka global ini, negara-negara tidak hanya diposisikan sebagai aktor yang menerima atau menolak pengungsi, tetapi juga sebagai bagian dari arsitektur internasional yang lebih besar yang menuntut koordinasi, solidaritas, dan pembagian tanggung jawab. Hal ini tampak jelas dalam inisiatif seperti Global Compact on Refugees (GCR) yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada 2018, yang menekankan prinsip *burden-sharing* (pembagian tanggung jawab) dan pendekatan *whole-of-society* dalam penanganan pengungsi (UNHCR, 2018).

Dalam kerangka *Global Refugee Governance*, peran negara tidak dapat dilepaskan dari sistem hukum dan norma internasional yang menjadi rujukan

dalam membentuk kebijakan domestik terkait pengungsi. Tata kelola global ini tidak bersifat tunggal atau seragam, melainkan tersusun atas berbagai tingkatan yang saling terhubung dimulai dari tingkat internasional yang menetapkan standar normatif global, dilanjutkan ke tingkat regional yang menyesuaikan konteks kawasan, hingga implementasi di tingkat nasional yang sangat bergantung pada kondisi politik, hukum, dan sosial suatu negara.

Untuk memahami bagaimana prinsip-prinsip global tersebut diterjemahkan dalam praktik, penting untuk menguraikan terlebih dahulu respons negara terhadap pengungsi dalam tiga tingkatan utama, yakni internasional, regional, dan nasional. Pembahasan ini akan menyoroti bagaimana definisi legal tentang pengungsi dibentuk dan diinternalisasi melalui konvensi internasional seperti Konvensi 1951 dan Protokol 1967, bagaimana kawasan tertentu mengembangkan pendekatan tersendiri melalui instrumen regional, serta bagaimana negara-negara mengadaptasi atau menolak norma tersebut dalam sistem hukum nasionalnya.

a. Tingkat Internasional

Salah satu instrumen utama yang menjadi rujukan global adalah Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1951 tentang Status Pengungsi beserta Protokol Tambahan tahun 1967, yang secara bersama-sama menetapkan definisi legal dan operasional mengenai siapa yang dikategorikan sebagai pengungsi. Dalam Pasal 1 Konvensi 1951 disebutkan bahwa pengungsi adalah seseorang yang “karena ketakutan yang beralasan akan persekusi atas dasar ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu, atau pendapat politik,

berada di luar negara kebangsaannya dan tidak dapat atau tidak bersedia untuk mendapatkan perlindungan dari negara tersebut” (UNHCR, 2010).

Definisi ini tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi juga menjadi dasar normatif bagi negara-negara penandatangan Konvensi untuk menetapkan kebijakan perlindungan pengungsi dalam wilayah yurisdiksi masing-masing. Negara-negara seperti Kanada, Jerman, dan Swedia, yang telah meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967, mengintegrasikan definisi tersebut ke dalam sistem hukum domestik mereka. Hal ini berdampak langsung terhadap desain kebijakan nasional mereka, antara lain dalam bentuk mekanisme permohonan suaka, pemberian izin tinggal, akses terhadap pekerjaan, serta perlindungan terhadap hak-hak dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan tempat tinggal (UNHCR, 2010).

Sebaliknya, bagi negara-negara yang belum meratifikasi Konvensi seperti Indonesia dan Malaysia tidak ada kewajiban hukum yang mengikat secara langsung terhadap prinsip-prinsip Konvensi. Namun demikian, negara-negara tersebut tetap beroperasi dalam kerangka norma internasional melalui kerja sama dengan organisasi internasional seperti UNHCR. Dalam konteks Indonesia, meskipun tidak menjadi pihak Konvensi 1951, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, yang mengatur prosedur dasar bagi penanganan pengungsi dan pencari suaka yang memasuki wilayah Indonesia. Peraturan ini mengadopsi sebagian dari definisi yang terdapat dalam Konvensi 1951, namun tidak

memberikan status hukum permanen terhadap pengungsi, dan tidak menjamin integrasi jangka panjang dalam masyarakat (PERDA No 9, 2012).

b. Tingkat Regional

Sementara itu, pada tingkat regional, berbagai kawasan juga telah mengembangkan definisi dan mekanisme perlindungan yang memperluas cakupan Konvensi 1951. Misalnya, Konvensi Organisasi Kesatuan Afrika (OAU) tahun 1969 mendefinisikan pengungsi secara lebih luas, termasuk mereka yang melarikan diri dari peristiwa yang mengganggu ketertiban umum. Deklarasi *Cartagena* 1984 di Amerika Latin juga mengambil pendekatan serupa dengan menambahkan dimensi politik dan kemanusiaan yang lebih luas dalam definisi pengungsi (UNHCR, 2006). Implikasi dari definisi yang diperluas ini adalah pengakuan terhadap situasi konflik dan kekacauan politik sebagai dasar yang sah bagi status pengungsi, yang selanjutnya mendorong negara-negara di kawasan tersebut untuk memperluas cakupan perlindungan.

c. Tingkat Nasional

Pada tingkat nasional, respons negara terhadap persoalan pengungsi sangat bergantung pada bagaimana definisi pengungsi dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 diinternalisasi ke dalam kerangka hukum domestik masing-masing negara. Negara-negara yang telah meratifikasi Konvensi tersebut umumnya menjadikan definisi pengungsi sebagai acuan formal dalam penyusunan peraturan

perundang-undangan, lembaga administratif, serta prosedur perlindungan hukum yang berlaku bagi para pencari suaka dan pengungsi.

Negara seperti Kanada, misalnya, mengintegrasikan definisi pengungsi ke dalam *Immigration and Refugee Protection Act (IRPA)* yang memberikan dasar hukum untuk proses permohonan suaka, penilaian risiko, serta akses terhadap layanan sosial seperti perumahan, pendidikan, dan bantuan hukum. Kanada juga menyediakan program penempatan kembali (resettlement) bagi pengungsi yang dianggap paling rentan, termasuk perempuan tanpa pendamping, korban kekerasan, serta individu penyandang disabilitas (*Immigration and Refugee Protection Act, 2001*).

Demikian pula, negara-negara anggota Uni Eropa menggunakan definisi yang tercantum dalam Konvensi 1951 sebagai titik tolak dalam penyusunan *Common European Asylum System (CEAS)*, sebuah kerangka kerja kolektif yang mengatur prosedur suaka, perlindungan subsidiari, serta standar penerimaan minimum yang harus dipenuhi oleh negara anggota. Hukum nasional dari negara seperti Jerman telah mengadopsi sistem ini melalui *Asylgesetz* (Undang-Undang Suaka), yang mewajibkan otoritas migrasi untuk menilai permohonan suaka berdasarkan standar internasional dan memberikan perlindungan kepada individu yang tidak dapat kembali ke negara asal karena risiko penganiayaan (BAMF, 2024).

Sebaliknya, negara-negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967, seperti Indonesia, menghadapi dilema normatif dan struktural dalam merumuskan kebijakan pengungsi. Tanpa adanya kewajiban hukum yang

mengikat secara internasional, respons kebijakan lebih banyak bersifat administratif dan bergantung pada kerja sama dengan organisasi internasional, khususnya UNHCR.

2.1.3. Alur Pengungsi Afghanistan yang Berpindah ke Indonesia

Sejarah modern migrasi Afghanistan dapat dilihat pada gelombang pertama dimulai pada tahun 1979 yang dikenal sebagai setelah kudeta PDPA (Partai Demokrasi Rakyat Afghanistan) terhadap Mohammed Daud yang dikenal sebagai “Revolusi Saur” (Rasanayagam, 2005) (Gambar 1). Revolusi ini tidak hanya membawa perubahan kepemimpinan, tetapi juga memicu serangkaian kebijakan yang dianggap radikal oleh masyarakat Afghanistan yang mayoritas konservatif dan berbasis pada nilai-nilai Islam. PDPA meluncurkan program “reformasi agraria” yang bertujuan untuk mendistribusikan tanah kepada petani miskin.

Namun, kebijakan ini dilakukan secara tergesa-gesa dan tanpa mempertimbangkan struktur sosial yang telah berlangsung selama berabad-abad (Rasanayagam, 2005). Para tuan tanah, kepala suku, serta pemimpin agama menentang reformasi ini, yang akhirnya memicu perlawanan bersenjata di berbagai wilayah. Selain itu, kampanye literasi yang dicanangkan PDPA dipandang sebagai upaya untuk menyebarkan ideologi komunis di kalangan rakyat, sehingga menimbulkan ketegangan lebih lanjut dengan kelompok-kelompok Islamis. Pemerintah PDPA merespons perlawanan ini dengan tindakan represif, termasuk eksekusi massal dan penghilangan paksa terhadap ribuan warga yang dianggap sebagai lawan politik (Rasanayagam, 2005).

Situasi semakin memburuk ketika intervensi Uni Soviet pada Desember 1979 dan penarikan mundur pasukan Uni Soviet di tahun 1989. Invasi ini dilakukan setelah pemimpin PDPA saat itu, Hafizullah Amin, menunjukkan tanda-tanda ingin menjauh dari pengaruh Moskow. Uni Soviet, yang khawatir akan kehilangan pengaruhnya di Afghanistan dan melihat ancaman meningkatnya gerakan Islamis yang dapat menyebar ke republik-republik Muslim di Asia Tengah, mengirim lebih dari 100.000 tentara ke Afghanistan (Rasanayagam, 2005).

Konflik ini mengakibatkan mengakibatkan 6 juta warga Afghanistan melarikan diri ke negara tetangga dengan Iran sebanyak 3 juta dan Pakistan sebanyak 3,2 juta untuk menghindari konflik (Sanchez, 2017). Mereka disambut baik oleh Iran yang memberikan “kartu biru” pada pengungsi Afghanistan dengan tujuan untuk memberikan mereka akses khusus terhadap layanan kesehatan, pendidikan, hingga tenaga kerja (Sanchez, 2017). Penarikan pasukan Soviet yang diikuti oleh naiknya kelompok Mujahidin di kursi kekuasaan membuat sebanyak 1,4 juta orang Afghanistan kembali ke negara mereka, namun arus migrasi terus berlanjut dikarenakan perang saudara di Afghanistan setelah tahun 1992 (Abbasi & Sadeghi, 2014).



Gambar 2.1 Situasi warga Afghanistan yang mengungsi dari rumah mereka dan berlindung di tenda penampungan

Sumber: Reuters, 2021

Gelombang migrasi besar selanjutnya disebabkan oleh bangkitnya rezim Taliban dari tahun 1994 hingga 2001. Pemerintahan Taliban yang represif semakin memperburuk kondisi kemanusiaan di Afghanistan, terutama bagi kelompok minoritas seperti Hazara serta perempuan yang dilarang bekerja dan mengenyam pendidikan. Pertempuran antara Taliban dengan kelompok-kelompok oposisi memperkuat arus migrasi yang semula jumlah pengungsi Afghanistan sebesar 2,6 juta bertambah hingga 3,8 juta orang pada tahun 2001 dan 155.000 diantaranya mengajukan suaka ke negara-negara Uni Eropa (Sanchez, 2017). Setelah runtuhnya Taliban di tahun 2001 dan intervensi militer AS, UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) bekerja sama dengan Iran dan Pakistan untuk pemulangan pengungsi Afghanistan dan sebanyak 5,8 juta pengungsi

kembali ke Afghanistan (Sanchez, 2017). Menurut sensus tahun 2006, terdapat 1,2 juta migran yang terdokumentasi sebagai warga Afghanistan yang menetap di Iran. Sebagian dari mereka lahir di Iran dan menjadi generasi kedua (Abbasi & Sadeghi, 2014). Terdapat sekitar 54,7 persen laki-laki dan 45,3 persen perempuan yang mayoritas rata-rata tinggal di perkotaan Iran dan kurang dari 3 persen tinggal di kamp-kamp pengungsi (Abbasi & Sadeghi, 2014). Oleh karena itu, data keluar masuknya pengungsi Afghanistan di negara mereka bisa dilihat di Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Data Influx Pengungsi Afghanistan

Tahun	Masuk/ Kembali/ Emigran	Keluar	Penjelasan	Source
1979	-	±500.000	Kudeta PDPA dan kebijakan reformasi memicu gelombang awal pengungsian ke Iran & Pakistan.	(Rasanayagam, 2005)
1979-1989	-	±6.000.000	Invasi Uni Soviet menyebabkan eksodus besar ke Iran (3 juta) & Pakistan (3,2 juta).	(Sanchez, 2017)
1989-1992	±1.400.000	±500.000	Penarikan Soviet membuat sebagian pengungsi kembali, tetapi perang saudara tetap mendorong migrasi keluar.	(Abbasi & Sadeghi, 2014)

1994-2001	-	±3.800.000	Rezim Taliban yang represif memicu eksodus baru, terutama ke Eropa.	(Sanchez, 2017)
2001-2014	±5.800.000	±1.000.000	Setelah Taliban runtuh, jutaan pengungsi kembali dengan bantuan UNHCR, tetapi konflik tetap berlanjut.	(Sanchez, 2017)
2014-2020	-	±2.600.000	Penarikan pasukan NATO dan bangkitnya Taliban membuat banyak warga mengungsi ke Eropa.	(Dashti, 2022)
2021	-	±130.000	Taliban menguasai Kabul, memicu evakuasi massal ke negara-negara Barat.	(IOM, 2021)
2022-2024	±1.170.000	±1.000.000	Iran & Pakistan memperketat perbatasan, banyak pengungsi dipulangkan, tetapi lainnya mencari jalur alternatif ke Eropa.	(IOM, 2021)

Sumber diolah dari: Abbasi & Sadeghi (2014); Dashti (2022); IOM

(2021); Rasanayagam (2005); Sanchez (2017).

Pada tahun 2014, pasukan AS dan NATO secara bertahap mulai menarik diri dari Afghanistan dan menyerahkan tanggung jawab keamanan kepada

Pasukan Keamanan Nasional Afghanistan. Namun, pemerintah Afghanistan yang baru terbentuk tidak mampu mengatasi meningkatnya ancaman keamanan, terutama dari kelompok Taliban yang terus memperluas wilayah pengaruhnya. Akibat ketidakstabilan ini, terjadi lonjakan besar dalam jumlah pengungsi yang meninggalkan Afghanistan, dengan total sekitar 2,6 juta orang yang terdaftar sebagai pengungsi. Banyak dari mereka mencari mencari jalur migrasi menuju Eropa, khususnya ke Jerman dan negara-negara Nordik seperti Swedia dan Norwegia (Dashti, 2022).

Tahun 2015 menjadi titik puncak dari krisis pengungsi global, terutama karena kebijakan pintu terbuka yang diterapkan oleh beberapa negara Uni Eropa dalam menanggapi meningkatnya jumlah pengungsi dari Suriah, Afghanistan, dan Irak. Sekitar 250.000 pengungsi Afghanistan berhasil mencapai Eropa, dengan mayoritas melewati jalur Turki dan Yunani, sebelum melanjutkan perjalanan mereka ke Jerman, Austria, Prancis, dan Swedia (Dashti, 2022). Pada tahun ini, Jerman, di bawah kepemimpinan Kanselir Angela Merkel, menerima ratusan ribu pengungsi sebagai bagian dari kebijakan imigrasi terbuka yang dikenal dengan frasa "Willkommenskultur" (budaya penyambutan).

Namun, meningkatnya jumlah pengungsi juga menimbulkan ketegangan politik di dalam Uni Eropa, dengan beberapa negara, seperti Hongaria dan Polandia, menolak menerima kuota pengungsi yang ditetapkan oleh Uni Eropa. Pada tahun 2020, krisis di Afghanistan semakin memburuk akibat meningkatnya serangan Taliban dan ketidakstabilan politik yang mengakibatkan lebih dari 5 juta warga Afghanistan menjadi pengungsi internal atau eksternal (Dashti, 2022).

Pandemi COVID-19 semakin memperburuk keadaan, karena banyak negara menutup perbatasannya, sehingga membuat perjalanan migrasi semakin sulit. Namun, faktor seperti kekurangan layanan kesehatan di Iran dan Pakistan menyebabkan lebih dari 1 juta pengungsi Afghanistan kembali ke negara mereka pada tahun itu (IOM, 2021). Uni Eropa sendiri, pada tahun ini, memperketat kebijakan imigrasinya, dengan mengurangi jumlah pengungsi yang diterima dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Hanya sekitar 62% pengungsi Afghanistan yang mengajukan suaka di Eropa berhasil mendapatkan status perlindungan (IOM, 2021). Agustus 2021 menjadi titik balik dalam sejarah Afghanistan dengan kembalinya Taliban ke kekuasaan setelah jatuhnya Kabul. Kejadian ini memicu gelombang pengungsi yang lebih besar dibandingkan sebelumnya, terutama dari kelompok-kelompok yang dianggap berisiko, seperti mantan pegawai pemerintahan, jurnalis, aktivis hak asasi manusia, dan perempuan yang bekerja di sektor publik. Amerika Serikat dan sekutunya mengevakuasi lebih dari 130.000 orang dalam kurun waktu dua minggu sebelum Taliban secara resmi mengambil alih pemerintahan.

Iran dan Pakistan, yang sebelumnya menjadi tempat transit utama, mulai memperketat kebijakan perbatasannya. Akibatnya, banyak pengungsi Afghanistan yang terpaksa menempuh perjalanan berbahaya melalui rute Balkan, melintasi Turki, Yunani, dan negara-negara Eropa Timur sebelum mencapai Jerman, Prancis, atau negara-negara Nordik. Data dari Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM) menunjukkan bahwa pada tahun itu, sekitar 1,17 juta pengungsi

Afghanistan kembali dari Iran dan Pakistan, tetapi jumlah yang berusaha melarikan diri ke Eropa juga meningkat secara signifikan.

Selain itu, faktor sosial-ekonomi memainkan peran penting dalam menentukan kondisi kehidupan pengungsi Afghanistan, terutama dalam hal akses ke pekerjaan dan layanan kesehatan di negara tujuan. Berdasarkan tulisan *Refugee and Mixed Migration Displacement from Afghanistan* oleh William Avis, banyak pengungsi Afghanistan menghadapi kesulitan dalam memperoleh pekerjaan karena status hukum mereka yang tidak jelas, kurangnya dokumen resmi, serta kebijakan ketat di negara-negara penerima seperti Pakistan, Iran, dan Eropa. Sebagian besar pengungsi hanya dapat bekerja di sektor informal dengan kondisi yang tidak stabil dan upah rendah, yang meningkatkan risiko eksploitasi tenaga kerja. Misalnya, di Iran, banyak pengungsi Afghanistan yang bekerja sebagai buruh kasar atau di sektor konstruksi dengan akses terbatas terhadap perlindungan tenaga kerja dan hak-hak dasar lainnya.

Selain itu, akses terhadap layanan kesehatan juga menjadi tantangan utama bagi para pengungsi. Banyak negara penerima yang membatasi akses layanan kesehatan bagi pengungsi, terutama bagi mereka yang tidak memiliki dokumen resmi (Avis, 2021). Di Pakistan, misalnya, pengungsi Afghanistan sering kali mengalami diskriminasi dalam mendapatkan layanan medis karena kurangnya kebijakan inklusif yang memberikan mereka hak kesehatan yang layak. Bahkan di negara-negara seperti Iran, yang sempat memberikan akses kesehatan melalui program *Amayesh*, banyak pengungsi masih menghadapi keterbatasan karena kebijakan yang berubah-ubah dan meningkatnya tekanan ekonomi di dalam negeri

(Avis, 2021). Ketidakmampuan pengungsi untuk mendapatkan pekerjaan yang layak dan akses kesehatan yang memadai menyebabkan mereka semakin rentan terhadap kemiskinan, eksploitasi, serta kondisi hidup yang tidak manusiawi. Banyak dari mereka yang terjebak dalam siklus ketidakpastian, tanpa jaminan perlindungan sosial yang memadai, sehingga memperburuk kondisi psikologis dan kesejahteraan mereka secara keseluruhan. Oleh karena itu, faktor sosial-ekonomi tidak hanya mempengaruhi daya tahan hidup pengungsi, tetapi juga membentuk pola migrasi mereka, di mana banyak yang terpaksa berpindah dari satu negara ke negara lain untuk mencari peluang yang lebih baik atau kembali ke Afghanistan meskipun situasi di sana masih tidak stabil.

Sebagai negara transit, Indonesia memiliki peran yang kompleks dalam menangani isu pengungsi. Letak geografis yang strategis antara Asia dan Australia serta dua samudra (Hindia dan Pasifik), sering dijadikan sebagai tempat transit sebelum melanjutkan perjalanan ke negara tujuan seperti Australia dan Selandia Baru. Australia dan Selandia Baru menjadi tujuan utama bagi pengungsi Afghanistan karena menawarkan standar hidup yang tinggi dengan sistem kesejahteraan yang mendukung integrasi mereka. Di Australia, pengungsi dapat mengakses bantuan perumahan, layanan kesehatan, pendidikan, serta program pelatihan kerja yang mempersiapkan mereka untuk masuk ke dunia kerja (Putri & Achsin, 2023). Selain itu, pemerintah menyediakan dukungan finansial bagi mereka yang masih dalam proses adaptasi. Faktor lain yang membuat Australia semakin menarik adalah keberadaan komunitas diaspora Afghanistan yang cukup besar, terutama di kota-kota seperti Melbourne dan Sydney (Rahaldy et al., 2023).

Komunitas ini berperan penting dalam memberikan dukungan sosial, budaya, serta informasi mengenai peluang kerja dan kehidupan di Australia, sehingga pengungsi dapat lebih mudah beradaptasi dengan lingkungan baru mereka. Selain itu, Australia dan Selandia Baru merupakan negara yang telah meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, yang mengakui hak pengungsi untuk mendapatkan perlindungan dan memiliki mekanisme hukum yang memungkinkan mereka mendapatkan status pengungsi secara resmi (Putri & Achsin, 2023).

Banyak pengungsi Afghanistan yang berusaha mencapai Australia menggunakan jalur penyelundupan manusia, dengan harapan mendapatkan kehidupan yang lebih aman dan stabil. Untuk perjalanan ini, mereka biasanya harus membayar kepada jaringan penyelundup yang beroperasi di kawasan Asia Selatan dan Asia Tenggara. Perjalanan mereka sering kali dimulai dari Afghanistan menuju Pakistan atau Iran sebelum melanjutkan ke Malaysia, yang menjadi titik transit utama karena memiliki koneksi penerbangan yang lebih mudah serta perbatasan yang relatif lebih longgar dibandingkan negara lain (Adhaniah et al., 2021).

Setelah tiba di Malaysia, mereka kemudian diangkut secara ilegal menggunakan kapal kecil menuju wilayah Indonesia, seperti Sumatera (Batam, Medan, dan Pekanbaru) atau Kepulauan Riau. Perjalanan ini sangat berisiko karena mereka sering kali menaiki kapal yang tidak layak, dengan kapasitas yang melebihi batas dan tanpa perlengkapan keselamatan yang memadai (Adhaniah et al., 2021). Banyak dari mereka yang menghadapi ancaman tenggelam, kelaparan,

dan eksploitasi dari para penyelundup selama perjalanan laut ini. Selain dari Malaysia, beberapa pengungsi Afghanistan juga memasuki Indonesia melalui jalur laut dari Thailand dan Myanmar. Rute ini sering kali digunakan oleh mereka yang sebelumnya telah tinggal di negara-negara tersebut dalam waktu lama atau mereka yang tertahan dalam sistem imigrasi di Thailand (Nathanael & Puspita, 2021). Pengungsi yang datang dari Thailand biasanya berangkat dari pelabuhan di Phuket atau wilayah pesisir selatan Thailand, lalu berlayar menuju Sumatera bagian utara atau Kepulauan Riau.

Sementara itu, pengungsi yang datang dari Myanmar sering kali terhubung dengan komunitas pengungsi Rohingya yang lebih dulu berada di negara tersebut (Nathanael & Puspita, 2021). Mereka umumnya melintasi perbatasan Myanmar ke Thailand atau Bangladesh, lalu menggunakan jalur laut yang sama seperti pengungsi dari Malaysia menuju Indonesia. Beberapa di antaranya juga melalui kamp pengungsi Rohingya di Cox's Bazar, Bangladesh sebelum melanjutkan perjalanan ke Asia Tenggara (Nathanael & Puspita, 2021).

Namun, bagi sebagian besar pengungsi, perjalanan mereka tidak berakhir di Australia seperti yang dijanjikan oleh penyelundup. Setelah tiba di Indonesia, mereka justru terdampar di berbagai kota tanpa kepastian akan masa depan. Hal ini terjadi karena kebijakan Australia yang semakin ketat terhadap pencari suaka, termasuk program *Operation Sovereign Borders*, yang memungkinkan kapal pengungsi dicegat dan dipulangkan atau dialihkan ke negara lain seperti Nauru dan Papua Nugini (Adhaniah et al., 2021). Akibatnya, banyak pengungsi Afghanistan yang awalnya ingin menjadikan Indonesia sebagai tempat

persinggahan sementara akhirnya harus tinggal bertahun-tahun tanpa status yang jelas.

Dalam perjalanan menuju negara asal, pengungsi datang dengan melalui berbagai cara. Sebagian dari mereka datang dengan menggunakan paspor dan visa kunjungan, kemudian memilih untuk menetap di Indonesia dengan jangka waktu yang lama dan tidak kembali ke negara asal (Susetyo, 2022). Ada juga yang menjadi korban perdagangan manusia dan penyelundupan. Jaringan penyelundup manusia memanfaatkan kerentanan pengungsi dengan menawarkan jalur pelarian yang tampak aman menuju negara tujuan. Dalam banyak kasus, para pengungsi menghadapi kondisi yang berbahaya, termasuk perjalanan melalui rute laut yang berisiko, penahanan di fasilitas yang tidak layak, serta risiko kekerasan dan eksploitasi. Selain itu, banyak yang masuk secara ilegal, misalnya dari Malaysia dan berlabuh di pesisir timur Sumatera. Kelompok *boat people*, umumnya dari Bangladesh dan Myanmar, menempuh perjalanan melalui Laut Andaman dan Selat Malaka hingga akhirnya terdampar di pantai utara atau timur Pulau Sumatera, seperti di Aceh atau Sumatra Utara (Susetyo, 2022).

Hambatan lainnya dikarenakan kebijakan ketat Australia terhadap pencari suaka menyebabkan banyak pengungsi tertahan di Indonesia untuk periode yang lebih lama seperti keterbatasan hak untuk bekerja serta akses yang minim terhadap pendidikan. Mereka berpotensi menjadi ancaman internal bagi suatu negara karena kedatangan mereka tidak disertai izin masuk yang sah, seperti visa atau dokumen perjalanan yang valid, termasuk paspor. Selain itu, para pengungsi yang

memasuki Indonesia tanpa melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi secara resmi telah melakukan pelanggaran hukum yang serius. Konsekuensinya, mereka tidak memperoleh perlindungan dari negara asal maupun negara tujuan, sementara perlindungan yang diberikan oleh pemerintah setempat, seperti di Indonesia, masih sangat terbatas (Kusnadi & Salmadianka, 2023).

2.2. Isu HAM dan Implementasi Kebijakan Indonesia terkait Pengungsi

Konflik pengungsi Afghanistan dapat dikatakan konflik yang serius dan mengakar. Negara - negara di kawasan Asia, Timur Tengah, dan Afrika merupakan negara yang paling banyak dijumpai konflik pengungsian tersebut. Indonesia juga tidak terlepas menjadi satu dari banyaknya negara yang dijadikan tempat persinggahan oleh para pengungsi Afghanistan. Berdasarkan data dari *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) akhir tahun 2024, Indonesia menampung lebih dari 12.008 pengungsi yang mana berasal dari Afghanistan (43%), Myanmar (22%), dan Somalia (10%). Meskipun Indonesia bukanlah negara peratifikasi Konvensi tahun 1951 tentang pengungsi, Indonesia dianggap sebagai salah satu negara transit yang efektif. Hal ini dibuktikan dengan adanya tempat - tempat relokasi pengungsi internasional di beberapa wilayah di Indonesia (Rahadi, Yosafat 2024).

Indonesia tetap memberikan perlindungan sementara bagi pengungsi berdasarkan pertimbangan kemanusiaan, termasuk dengan tidak memulangkan mereka ke negara asal jika terdapat risiko penganiayaan atau perlakuan tidak manusiawi. Dalam praktiknya, *United Nations High Commissioner for Refugees*

(UNHCR) dan *International Organization for Migration* (IOM) memiliki peran utama dalam mengelola status pengungsi, menyediakan bantuan, serta mengupayakan solusi jangka panjang berupa pemindahan ke negara lain. Namun, proses ini tidak selalu berjalan lancar, terbukti dengan rendahnya angka pemukiman kembali, di mana hanya 375 pengungsi yang berhasil dipindahkan selama periode Januari hingga September 2021 (*Upaya Penanganan Pengungsi Luar Negeri Di Indonesia - Sekretariat Kabinet Republik Indonesia*, 2022).

Selain melibatkan pemerintah Indonesia, UNHCR dan IOM juga bekerja sama dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan sektor swasta untuk mendukung pemenuhan kebutuhan pengungsi. Sumber pendanaan utama untuk pengelolaan pengungsi di Indonesia berasal dari negara-negara donor, seperti Australia, Kanada, Uni Eropa, Jepang, dan Amerika Serikat. Namun, sejak 2018, Australia menghentikan pendanaan bagi pengungsi baru, sehingga pemerintah Indonesia perlu mencari solusi terkait keberlanjutan dukungan bagi mereka yang masih berada di wilayahnya (*Upaya Penanganan Pengungsi Luar Negeri Di Indonesia - Sekretariat Kabinet Republik Indonesia*, 2022).

Meskipun terdapat perbedaan konsep antara pencari suaka dan pengungsi, pemerintah Indonesia tidak menerapkan perlakuan yang berbeda bagi kedua kelompok ini (*Upaya Penanganan Pengungsi Luar Negeri Di Indonesia - Sekretariat Kabinet Republik Indonesia*, 2022). Secara umum, pengungsi di Indonesia terbagi menjadi dua kategori, yaitu mereka yang mendapatkan dukungan finansial dari IOM dan mereka yang bertahan dengan sumber daya

pribadi sebagai pengungsi mandiri. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun Indonesia belum memiliki kerangka hukum yang mengikat secara internasional, kerja sama dengan berbagai aktor global tetap menjadi elemen penting dalam penanganan pengungsi di wilayahnya.

2.2.1. Kerangka Hukum Penanganan Pengungsi di Indonesia

Pengungsi atau pencari suaka yang tiba di Indonesia dinyatakan sebagai orang asing (bukan warga negara Indonesia) dimana hal tersebut tertulis dalam Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat 9 yang berbunyi:

“Orang Asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia”.

Dalam Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2011 juga mengatur kebijakan masuk, tinggal, dan keluarnya orang asing serta hak yang dimiliki pihak imigrasi untuk menolak kedatangan orang asing dengan ketentuan:

1. Tidak memiliki dokumen yang sah dan masih berlaku (Pasal 13).
2. Terdaftar dalam daftar pencegahan dan penangkalan (Pasal 16).
3. Dianggap mengganggu keamanan nasional, ketertiban umum, atau keselamatan masyarakat (Pasal 23).
4. Pernah melanggar peraturan keimigrasian baik di Indonesia maupun luar negeri.
5. Memiliki masalah kesehatan yang berpotensi menular.

Sebelum keluarnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, pemberian suaka dan penanganan pengungsi, Indonesia hanya mengacu pada Undang Undang No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Internasional dan Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Undang - Undang tersebut menjelaskan bahwa pemberian suaka serta penetapan kebijakan terkait pengungsi dilakukan oleh Presiden dengan pertimbangan pendapat dari Menteri yang diatur dalam Keputusan Presiden (Rosmawati, 2016). Berdasarkan Undang - Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri;

1. Pasal 25 Ayat 1, menyatakan bahwa Presiden memiliki kewenangan untuk memberikan suaka kepada pengungsi asing.
2. Pasal 25 Ayat 2, menegaskan bahwa kewenangan tersebut dijalankan melalui keputusan presiden dalam Peraturan Presiden.

Kemudian mengacu pada pasal tersebut, terbitlah Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016. Inti dari Peraturan Presiden tersebut menegaskan bahwa setiap pengungsi harus didata, ditempatkan sementara, dan tidak diperbolehkan menetap secara permanen di Indonesia. Mengenai penanganan protokol dan status pengungsi, Indonesia bekerjasama dengan instansi - instansi yang bersangkutan seperti Menteri Luar Negeri, Duta Besar RI, Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM. Menteri Sosial, Pemerintah Daerah, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Badan Intelijen Negara, dan Badan Intelijen Strategis. Tujuan akhirnya adalah untuk menempatkan pengungsi ke negara ketiga atau

mengembalikan mereka ke negara asal jika memungkinkan. Adapun mekanisme yang dilakukan oleh instansi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Ketika keberadaan pencari suaka, pengungsi, atau imigran ilegal di suatu wilayah terdeteksi, pemerintah daerah segera melaporkannya kepada Menteri Luar Negeri untuk berkoordinasi dengan Instansi atau lembaga pemerintah terkait.
2. Setelah koordinasi dilakukan, Menteri Luar Negeri memberitahukan keberadaan pencari suaka, pengungsi, atau imigran ilegal kepada negara asal mereka serta organisasi internasional untuk proses penanganan lebih lanjut. Demikian pula dengan pengungsi dan pencari suaka yang memasuki wilayah Indonesia, pemerintah melalui instansi terkait akan menginformasikannya kepada UNHCR untuk ditindak lebih lanjut.
3. Menteri Luar Negeri bersama lembaga pemerintah dapat membentuk Satuan Tugas (Satgas) jika diperlukan koordinasi dalam penanganan pengungsi, pencari suaka, imigran ilegal di wilayah yang membutuhkan.
4. Selanjutnya, Menteri Luar Negeri, pemerintah daerah, dan instansi terkait melakukan evaluasi terhadap upaya penanganan pengungsi yang telah dilaksanakan (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2006).

Peraturan ini mengadopsi definisi pengungsi dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Menurut Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, dikatakan bahwa:

“Pengungsi adalah orang asing yang berada di luar negara asalnya karena ketakuran yang beralasan akan persekusi terkait ras, agama, kebangsaan,

keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu, dan/atau pendapat politik, serta tidak dapat atau tidak mau mendapatkan perlindungan dari negara asalnya dan/atau takut kembali ke negaranya akibat persekusi tersebut.”

Meskipun Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 banyak mengadopsi prinsip hukum dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967, namun sampai saat ini Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi PBB tahun 2015. Sehingga tidak dapat dipungkiri masih terdapat keterbatasan dalam memberikan solusi jangka panjang bagi para pengungsi. Hal ini dikarenakan tidak adanya mekanisme naturalisasi atau pemberian izin tinggal tetap bagi pengungsi, kurangnya dukungan finansial dan fasilitas yang memadai, dan ketergantungan pada UNHCR untuk menangani pengungsi. Hukum internasional mengenai pengungsi terdapat pada Konvensi 1951. Terdapat beberapa prinsip utama hukum pengungsi dalam Konvensi 1951 yakni; Non-Refoulement yang terdapat pada Pasal 33 yang menyatakan bahwa pengungsi tidak diperbolehkan dikembalikan secara paksa ke wilayah asalnya yang memungkinkan nyawa atau kebebasannya terancam. Prinsip Non-Penalization dalam Pasal 31 yang menyatakan bahwa pengungsi dan pencari suaka dilarang dikenai sanksi atau hukuman karena meminta perlindungan dengan memasuki wilayah negara suaka meskipun tanpa disertai dokumen resmi. Prinsip *Non- Discrimination* dalam Pasal 3 yang menyatakan bahwa negara tidak boleh membedakan - bedakan pengungsi atau pencari suaka berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial, atau pandangan politik. (Melatunan, dkk. 2024).

Selain Konvensi 1951, terdapat hukum internasional yang mengatur hak - hak pengungsi dan pencari suaka. Diantaranya adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Pasal 14 yang menyatakan bahwa:

1. Setiap orang berhak mencari dan menikmati suaka di negara lain guna menghindari penganiayaan
2. Hak ini tidak dapat digunakan jika seseorang benar - benar dikejar karena kejahatan non-politik atau tindakan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip Perserikatan Bangsa - Bangsa (PBB) (United Nations General Assembly, 1948).

2.2.2. Strategi Kebijakan dan Mekanisme Koordinasi dalam Penanganan Pengungsi Afghanistan di Indonesia

Penanganan para pengungsi dan pencari suaka dilakukan Pemerintah Indonesia dengan kerjasama dari berbagai organisasi internasional seperti UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*). UNHCR didirikan untuk memberikan perlindungan hak dan kesejahteraan bagi seseorang yang terpaksa mengungsi dari negara asalnya. Kerjasama Indonesia dengan UNHCR dapat terjalin karena kebijakan Indonesia untuk tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi tahun 1951 tentang status pengungsi maupun Protokol 1967. Maka dari itu Indonesia tidak memiliki sistem penentuan status pengungsi, wewenang ini diserahkan sepenuhnya kepada UNHCR untuk menjalankan tugas perlindungan dan memberikan solusi untuk para pengungsi yang tinggal di Indonesia.

Selain bekerjasama dengan UNHCR, Indonesia juga melakukan kerjasama dengan IOM (*International Organization for Migration*) dalam penanganan permasalahan pengungsi. IOM didirikan untuk memberikan pemahaman tentang isu migrasi, membantu pemerintah dalam menangani tantangan migrasi, membangun pendorongan ekonomi dan sosial melalui migrasi, dan menegakkan martabat serta kesejahteraan migran, keluarganya, dan komunitasnya. Kerjasama ini sudah terjalin selama lebih dari 40 tahun, yaitu sejak tahun 1979 ketika IOM membantu Indonesia dalam menangani kedatangan migran dari Vietnam di Pelabuhan Tanjung Pinang. Sejak saat itu, kerjasama keduanya terus berlanjut dan mengalami perkembangan hingga Indonesia resmi menjadi negara mitra IOM di tahun 1999. Dalam menangani isu pengungsi, IOM memberikan berbagai macam bentuk bantuan seperti tempat pengungsi dan bantuan biaya untuk membantu pemenuhan kebutuhan para pengungsi yang terdaftar di UNHCR dan tinggal di Indonesia. Adapun besaran dana yang diberikan adalah sebesar Rp 1.250.000 untuk pengungsi dewasa dan Rp 500.000 untuk pengungsi anak - anak.

Di tahun 1992, Indonesia mendirikan sebuah badan yang dinamai Karantina Imigrasi yang secara khusus menampung seluruh orang asing di Indonesia yang dikenai tindakan imigrasi seperti deportasi. Kemudian di bulan Maret tahun 2004, pemerintah Indonesia secara resmi mengganti nama Karantina Imigrasi menjadi Rumah Detensi Imigrasi atau yang biasa disingkat dengan Rudenim. Rudenim bertanggung jawab dalam menjalankan tugas utama Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, khususnya dalam hal penahanan warga negara asing. Selain itu, Rudenim memiliki fungsi

untuk menindak, mengisolasi, memulangkan, serta melakukan deportasi terhadap orang asing yang melanggar peraturan imigrasi.

Meskipun awalnya Rudenim hanya digunakan untuk menampung orang asing yang melanggar undang - undang keimigrasian, akan tetapi nyatanya saat ini Rudenim juga digunakan sebagai tempat tinggal sementara bagi para pengungsi dan pencari suaka yang tiba di Indonesia karena tidak tersedianya tempat penampungan khusus bagi mereka. Selain itu, dengan diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 125 Pasal 33 Tahun 2016, Rudenim memperoleh fungsi tambahan dalam melakukan pengawasan terhadap para pengungsi, yang sebelumnya merupakan tanggung jawab Kantor Imigrasi di wilayah setempat.

Dengan keterbatasan kapasitas dan terus meningkatnya jumlah pengungsi dan pencari suaka yang tiba di Indonesia, terlebih lagi dengan proses pemukiman kembali para migran yang membutuhkan waktu dan proses yang lama membuat hal ini tetap menjadi isu serius. Menanggapi situasi tersebut, pemerintah daerah bersama IOM memindahkan tempat tinggal para pengungsi dari gedung Rudenim ke tempat penampungan khusus berupa rumah komunitas. Pemerintah Indonesia telah menetapkan sejumlah standar terkait tempat tinggal bagi pengungsi yang diatur dalam Peraturan Presiden No. 125, salah satunya adalah lokasi hunian harus berada di dekat Rudenim dalam kota yang bersangkutan.

Selain itu, bentuk nyata penanganan yang diberikan oleh pemerintah Indonesia adalah dengan dibentuknya Satgas Penanganan Pengungsi Luar Negeri atau Satgas PPLN. Satgas PPLN dibentuk sebagai langkah tindak lanjut dari SE

Mendagri No. 300/2308/SJ mengenai Pembentukan Satgas Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di tingkat kabupaten/kota. Satgas ini berpedoman pada Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 dan bertugas menangani permasalahan pengungsi serta pencari suaka. Keanggotaannya terdiri dari berbagai instansi pemerintah dan tersebar di berbagai kota di Indonesia. (Badan Kesbangpol Kota Semarang, 2021).

2.3. Kondisi Kehidupan Pengungsi Afghanistan di Jakarta

Untuk memahami secara lebih menyeluruh situasi yang dihadapi oleh pengungsi Afghanistan di Jakarta. Oleh karena itu, penulis menyusun klasifikasi data berdasarkan kategori yang mencakup elemen-elemen penting dalam kehidupan pengungsi seperti lingkungan tempat tinggal, akses terhadap layanan dasar, kondisi ekonomi, serta komposisi demografis. Data ini mencerminkan tantangan-tantangan praktis yang mereka alami, dan memahami pola-pola yang berkembang dari waktu ke waktu. Penyajian data dilakukan secara kronologis dan merujuk pada sumber-sumber yang dapat diverifikasi, guna memberikan gambaran komprehensif mengenai dinamika yang berlangsung dalam pengalaman pengungsi Afghanistan di Jakarta.

Rentang waktu 2022 hingga 2024 dipilih karena mewakili fase paling krusial pasca pengambilalihan kekuasaan oleh Taliban di Afghanistan pada Agustus 2021, yang mendorong peningkatan signifikan jumlah pengungsi ke berbagai negara, termasuk Indonesia (IOM, 2021). Periode ini memperlihatkan kecenderungan meningkatnya tekanan terhadap komunitas pengungsi di Jakarta, baik dalam aspek kebutuhan dasar maupun kondisi sosial-ekonomi mereka. Tahun 2022 menandai awal dari meningkatnya jumlah pengungsi yang terdokumentasi secara sistematis, disertai dengan memburuknya situasi tempat tinggal. Tahun 2023 memperlihatkan beragam tantangan dalam akses terhadap layanan dasar dan meningkatnya kerentanan pada kelompok usia rentan. Sementara pada 2024, berbagai indikator yang muncul menunjukkan kecenderungan stagnasi dan

pembiaran, yang mempertegas lemahnya daya tanggap sistemik terhadap kondisi pengungsi (IOM, 2021). Dengan demikian, periode ini dipandang relevan dan signifikan sebagai fokus temporal dalam penelitian karena memperlihatkan akumulasi tekanan kemanusiaan yang tidak kunjung memperoleh solusi berkelanjutan.

Untuk memperoleh gambaran yang lebih sistematis mengenai realitas kehidupan pengungsi Afghanistan di Jakarta, penulis mengklasifikasikan data berdasarkan tujuh aspek utama dalam konsep *human security* sebagaimana dirumuskan oleh UNDP (1994), yaitu keamanan ekonomi, pangan, kesehatan, lingkungan, pribadi, komunitas, dan politik. Klasifikasi ini digunakan karena dapat menggambarkan berbagai bentuk kerentanan yang dihadapi pengungsi secara menyeluruh. Setiap aspek membantu menunjukkan bagaimana keterbatasan dalam akses terhadap kebutuhan dasar berkaitan dengan risiko yang mempengaruhi kehidupan dan kesejahteraan mereka. Dengan pendekatan ini, data yang ditampilkan tidak dilihat secara terpisah, tetapi saling terhubung untuk memahami seberapa jauh perlindungan dan respons yang diberikan kepada para pengungsi.

Tabel 2.2 Data & Sumber Kondisi Pengungsi Afghanistan di Jakarta Tahun 2022-2024

No	Kategori Data (UNDP:1994)	Ringkasan Kondisi Pengungsi	Tahun & Sumber
1.	Lingkungan	13 community house menampung ± 1.824 pengungsi	Wahyu: 2022
2.	Lingkungan	Shelter Kalideres dihuni ± 150 orang	Ariani et al: 2022

		dengan kondisi tidak layak (atap bocor, tirai terpal, toilet 1 unit)	
3.	Pribadi, Komunitas, dan Politik	Terdapat kekerasan fisik oleh aparat kepolisian pada sekelompok pengungsi Afghanistan yang menggelar aksi damai di depan kawasan Monas dan kantor Amnesty International Indonesia untuk menuntut percepatan proses pemukiman kembali (resettlement) ke negara ketiga.	Lesmana & Adi Hutasuhut: 2022
4.	Demografi	69% dewasa, 29% anak-anak	Annur: 2023
5.	Lingkungan	Shelter Kalideres: atap bocor, ventilasi minim, sanitasi buruk	Detik: 2023
6.	Demografi	Listrik dan air minum di shelter Kalideres tidak lagi disubsidi sejak 2019	RFE/RL: 2023 (mengacu 2019)
7.	Ekonomi	UNHCR beri bantuan Rp1,6 juta/bulan/orang, dihentikan Juli 2024	Arbi: 2024
8.	Demografi	12.008 pengungsi di Indonesia; 5.198 dari Afghanistan	UNHCR: 2024
9.	Demografi	71% laki-laki, 29% perempuan; 186 anak tanpa pendamping, 152 anak terpisah dari keluarga	UNHCR:2024
10.	Demografi	43% pengungsi Afghanistan tinggal di Jakarta dan sekitarnya	UNHCR: 2024
11.	Lingkungan	15 pengungsi tinggal di halaman kantor UNHCR Jakarta pada Juli 2024	Kemenkumham: 2024
12.	Lingkungan	18 pengungsi membangun tenda darurat di Setiabudi pada Oktober 2024	SUAKA: 2024
13.	Kesehatan	Pengungsi tidak terintegrasi BPJS/KIS, akses layanan terbatas	SUAKA: 2024
14.	Kesehatan	Pengungsi bunuh diri di Stasiun	SUAKA: 2024

		Sudirman pada Juli 2024	
15.	Kesehatan	19 kasus kematian pengungsi karena dugaan bunuh diri sejak 2017	SUAKA: 2024 (data sejak 2017)
16.	Pangan	Tidak ada bantuan pangan reguler; resiko kekurangan gizi meningkat	SUAKA: 2024
17.	Pribadi & Komunitas	Terdapat laporan mengenai luka ringan serta kehilangan barang pribadi seperti dompet, tenda, atau alas tidur pada penertiban bulan Agustus dan Oktober 2024 terhadap pengungsi yang tinggal di ruang publik,	SUAKA: 2024

Sumber: diolah dari berbagai sumber oleh peneliti, 2025

Di tengah dinamika urbanisasi dan modernisasi Jakarta sebagai pusat pemerintahan dan ekonomi nasional, terdapat realitas sosial yang seringkali luput dari sorotan, yakni keberadaan ribuan pengungsi asal Afghanistan yang menetap di wilayah ini. Para pengungsi tersebut datang ke Indonesia untuk melarikan diri dari situasi konflik berkepanjangan, kekerasan, serta ketidakstabilan politik yang terjadi di negara asal mereka, khususnya pasca pengambilalihan kekuasaan oleh kelompok Taliban pada tahun 2021.

Berdasarkan data yang dirilis oleh United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) pada Desember 2024, tercatat sebanyak 12.008 pengungsi dan pencari suaka berada di Indonesia, dengan 5.198 diantaranya berasal dari Afghanistan, menjadikan kelompok ini sebagai populasi pengungsi terbesar di Indonesia (UNHCR, 2024). Dari jumlah tersebut, sebanyak 43% pengungsi Afghanistan tercatat menetap di Jakarta dan wilayah sekitarnya, yang menjadikan kota ini sebagai pusat konsentrasi utama komunitas pengungsi Afghanistan

(UNHCR, 2024). Meskipun demikian, keberadaan mereka di Indonesia tidak disertai dengan kepastian status hukum yang jelas, mengingat Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 maupun Protokol 1967. Akibatnya, para pengungsi mengalami keterbatasan akses terhadap hak-hak dasar seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, dan pekerjaan yang legal.

Secara demografis, sekitar 69% dari total pengungsi di Indonesia merupakan individu dewasa, sementara 29% lainnya adalah anak-anak (Annur, 2023). Komposisi gender di antara pengungsi dewasa menunjukkan bahwa 71% adalah laki-laki dan 29% perempuan (UNHCR, 2024.). Namun, lebih dari sekadar angka statistik, kondisi yang dialami oleh anak-anak pengungsi menggambarkan situasi kerentanan yang sangat tinggi. Dari 3.282 anak pengungsi yang tercatat, terdapat 186 anak yang hidup tanpa pendamping orang tua dan 152 anak lainnya berada dalam kondisi terpisah dari keluarganya (UNHCR, 2024.). Ketidakhadiran orang tua atau keluarga inti menyebabkan anak-anak ini menghadapi berbagai tantangan psikososial yang signifikan, termasuk risiko trauma, keterasingan, serta kurangnya dukungan emosional dan perlindungan.

Di sisi lain, komunitas pengungsi Afghanistan di Jakarta sebagian besar bergantung pada bantuan kemanusiaan yang disalurkan oleh organisasi internasional dan lembaga swadaya masyarakat, mengingat mereka tidak diperbolehkan bekerja secara legal di Indonesia. Situasi ini mendorong banyak pengungsi untuk hidup dalam kondisi serba kekurangan, menghuni tempat tinggal

yang tidak layak, serta terpaksa bekerja di sektor informal yang rentan terhadap eksploitasi.

Bentuk hunian yang mereka tempati pun sangat bervariasi, tergantung pada akses terhadap dukungan eksternal dan kondisi finansial masing-masing keluarga. Sebagian pengungsi menempati rumah kontrakan secara kolektif dalam satu bangunan yang dihuni oleh beberapa keluarga sekaligus, seringkali dalam kondisi yang sangat padat, tanpa ventilasi yang memadai, serta fasilitas sanitasi yang terbatas. Sebagian lainnya ditempatkan di shelter penampungan sementara yang dikelola oleh pemerintah daerah atau organisasi mitra, salah satunya adalah barak bekas militer di Kalideres, Jakarta Barat (Suara Mahasiswa, 2022).

Shelter ini menampung sekitar 100 hingga 150 orang, dengan kondisi fisik bangunan yang memprihatinkan atap bocor, tembok mengelupas, serta minimnya akses air bersih (Detik, 2023). Listrik dan air minum yang awalnya disediakan secara gratis, sejak 2019 harus ditanggung sendiri oleh para pengungsi, padahal mereka tidak memiliki sumber pendapatan yang legal (RFE/RL, 2023). Air sumur yang tersedia bersifat payau dan tidak layak dikonsumsi, sehingga mereka terpaksa membeli air galon dengan dana yang sangat terbatas, menambah beban finansial keluarga. Selain itu, terdapat pula pengungsi yang menetap dalam tenda-tenda darurat yang dipasang di trotoar atau ruang publik di sekitar kantor UNHCR Kebon Sirih, Jakarta Pusat seperti pada Gambar 2.2 .



Gambar 2.2. Pencari suaka yang berasal dari Afganistan terlihat melakukan kegiatan sehari-hari di trotoar Jalan Kebon Sirih, Menteng

Sumber: Garry Lotulung, 2019

Tenda-tenda ini dihuni oleh keluarga yang tidak mendapatkan tempat di shelter resmi dan tidak mampu menyewa kontrakan, sehingga mereka hidup tanpa fasilitas sanitasi, listrik, atau perlindungan dari cuaca ekstrem (Medcom, 2023). Kepadatan hunian juga menjadi masalah serius. Di shelter Kalideres, ruang tidur harus dibagi antar keluarga dengan mendirikan partisi sederhana dari terpal. Privasi menjadi barang mewah, dan pengungsi, baik dewasa maupun anak-anak, harus berbagi fasilitas dasar dalam kondisi yang sangat terbatas. Di tenda-tenda Kebon Sirih, setidaknya terdapat 15 unit tenda yang dihuni secara kolektif oleh puluhan orang, termasuk perempuan dan anak-anak. Aktivitas domestik seperti memasak, mencuci, dan menjemur pakaian dilakukan di ruang terbuka yang tidak

layak secara kesehatan maupun keamanan. Beberapa pengungsi bahkan membuka usaha kecil seperti membuat roti atau menyediakan jasa potong rambut secara informal di area sekitar hunian mereka sebagai upaya bertahan hidup, walaupun aktivitas ini dilakukan tanpa perlindungan hukum dan dalam situasi ekonomi yang sangat rentan (Kompas, 2023).

Akses terhadap pendidikan dan layanan kesehatan juga menjadi tantangan tersendiri, khususnya bagi anak-anak pengungsi yang kerap kali tidak dapat mengakses pendidikan formal karena kendala administratif, keterbatasan finansial, maupun hambatan kebijakan. Dalam kondisi demikian, para pengungsi Afghanistan di Jakarta hidup dalam ketidakpastian jangka panjang, tanpa kepastian integrasi maupun pemukiman kembali (*resettlement*) ke negara ketiga. Hal ini menciptakan situasi stagnasi sosial yang berkepanjangan, dimana para pengungsi hidup dalam status “sementara” yang tidak memiliki batas waktu yang jelas.