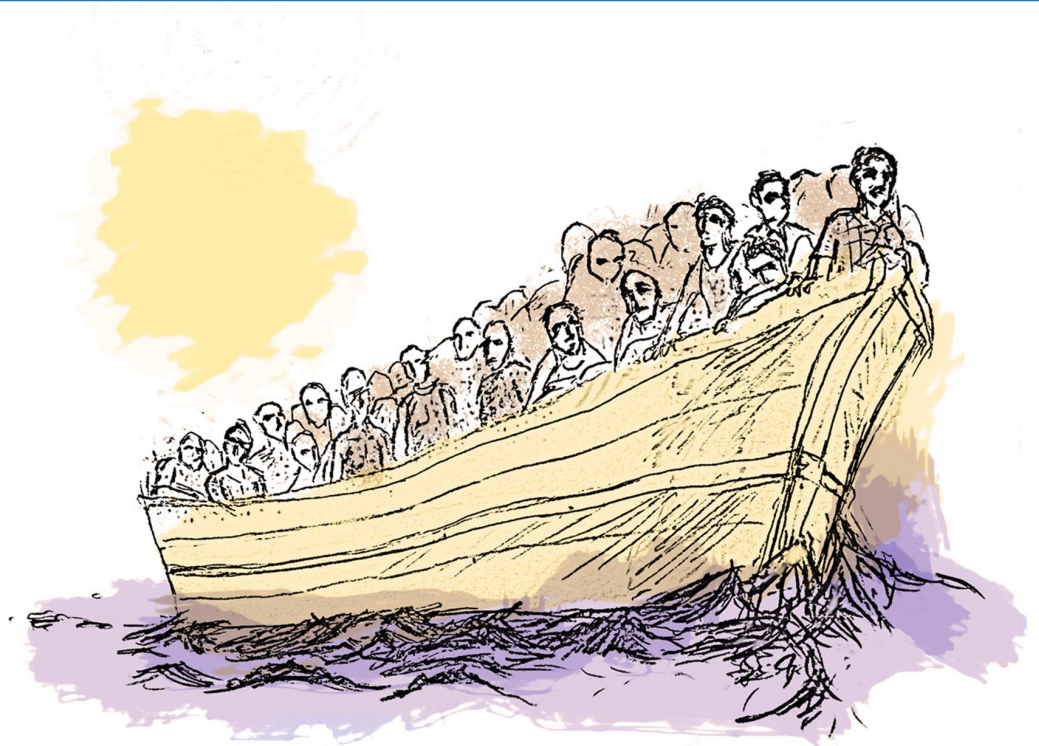


**MOHAMMAD HASAN ANSORI
JOHARI EFENDI
WIRYA ADIWENA**

BEYOND CHARITY

**KEBIJAKAN, PRAKTEK,
DAN TANTANGAN DALAM
MENANGANI KRISIS PENGUNGSI
DI ASIA TENGGARA**



BEYOND CHARITY

**KEBIJAKAN, PRAKTEK,
DAN TANTANGAN DALAM
MENANGANI KRISIS PENGUNGS
DI ASIA TENGGARA**

BEYOND CHARITY

**KEBIJAKAN, PRAKTEK,
DAN TANTANGAN DALAM
MENANGANI KRISIS PENGUNGS
DI ASIA TENGGARA**

**MOHAMMAD HASAN ANSORI
JOHARI EFENDI
WIRYA ADIWENA**

BEYOND CHARITY: KEBIJAKAN, PRAKTEK, DAN TANTANGAN DALAM MENANGANI KRISIS PENGUNGS DI ASIA TENGGARA

Tim Peneliti

Mohammad Hasan Ansori

Johari Efendi

Wiryadiwena

Diterbitkan oleh

THE HABIBIE CENTER

Jl. Kemang Selatan No. 98, Jakarta Selatan 12560, Indonesia

Telp. 62 21 780 8125/62 21 781 7211 | Fax. 62 21 780 8125/62 21 781 7212

www.habibiecenter.or.id | facebook.com/habibiecenter | [@habibiecenter](https://twitter.com/habibiecenter)

Pertama kali diterbitkan pada Juni 2017

Hak cipta dilindungi undang-undang

Mohammad Hasan Ansori, Johari Efendi, Wiryadiwena

*Beyond Charity: Kebijakan, praktek, dan tantangan dalam Menangani
Krisis Pengungsi di Asia Tenggara*

Jakarta, The Habibie Center 2017

xiv+150hlm.; 15,5cm x 24cm

ISBN: 978-602-19242-7-3

Ucapan Terima Kasih

Butuh beberapa saat bagi kami untuk menyelesaikan penelitian ini. Namun, kami sadar bahwa dalam proses menyelesaikan penelitian ini, kami jadi mengenal orang-orang yang memberkati dan membantu kami dengan gagasan mereka yang luar biasa, waktu mereka yang berharga, dan dukungan mereka yang beranekaragam. Kami tahu bahwa kata-kata tidak akan pernah mampu menggambarkan betapa hebat mereka yang telah membantu kami, namun kami ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada jajaran Direktur The Habibie Center, Ms Rahimah Abdulrahim (Direktur Eksekutif), Mr. Hadi Kuntjara (Wakil Direktur untuk Program), dan Mr. Ghazali H. Moesa (Wakil Direktur untuk Keuangan dan Administrasi). Kami juga tidak lupa mengucapkan terima kasih kepada Ms. Natassa Irena Agam dan Ms. Asvida Nurlaela di The Habibie Center yang telah sangat mendukung administrasi program ini.

Kami juga mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada The Sasakawa Peace Foundation di Jepang yang memulai program ini, juga memberikan dukungan finansial secara penuh kepada program ini, yang menjadikan penelitian ini mungkin. Kami secara khusus mengucapkan terima kasih pada Ms. Akiko Horiba, Direktur Dana The Sasakawa Pan Asia di The Sasakawa Peace Foundation, dan Ms. Fumiko Okamoto, *Program Officer* di The Sasakawa Peace Foundation. Penelitian ini tidak akan pernah bisa diselesaikan tanpa dukungan mereka.

Terima kasih yang tulus kami sampaikan kepada semua teman kami di The Habibie Center, Mr Imran Rasyid, Mr. Sopar Peranto dan Dr. Badrus Sholeh yang dengan ramah membantu penelitian ini saat baru dimulai dan membantu proses pengumpulan data penelitian. Kami juga berterimakasih secara khusus kepada teman dan kolega kami di Indonesia, Malaysia, dan Thailand yang dengan luar biasa membantu penelitian ini dalam berbagai cara. Kami secara khusus berhutang budi kepada semua responden kami di Indonesia, Malaysia, dan Thailand karena telah membagi pendapat, perspektif, cerita, dan pengalaman mereka yang berharga. Terakhir, kami ingin berterimakasih kepada semua panelis untuk acara *“Talking Refugee”* di Indonesia, Malaysia, dan Thailand, dan untuk semua *reviewer* naskah yang telah memberikan umpan balik, komentar, dan saran yang berharga dan konstruktif. Tidak kalah penting, kamu juga menyampaikan terima kasih kepada Mr. Ibrahim Al-Muttaqi, Ketua *Asean Studies* the Habibie Centre,

yang telah memberikan layanan editing Bahasa Inggris yang profesional dan
“*deeply engaged.*”

Jakarta, Februari 2017

Tim Peneliti

The Habibie Center

Prakata

Dunia tengah menghadapi krisis pengungsi. Jutaan orang harus bertahan dalam perjalanan berbahaya menyeberangi daratan dan lautan dari daerah yang dikuasai konflik untuk mencari suaka. Meski perhatian besar telah diberikan untuk krisis pengungsi di Eropa, di daerah sekeliling kita sendiri di Asia Tenggara, kita juga mengalami krisis pengungsi kita sendiri. Di awal 2015, kawasan ini menghadapi arus besar pengungsi Rohingya yang melarikan diri dari penganiayaan menuju ke negara-negara lain lewat laut.

Dengan latar belakang ini, The Sasakawa Peace Foundation meluncurkan sebuah proyek tentang “Tren Persoalan Pengungsi Dunia dan Visi Masa Depan Jepang dan Asia.” Dengan kerangka kerja ini, kami menginisiasi kerja sama dengan The Habibie Centre untuk meneliti respon pemerintah dan masyarakat sipil dalam menghadapi persoalan ini: apa saja kendalanya? Apa praktek-praktek terbaiknya?

Kami memfokuskan perhatian kami pada Thailand, Malaysia, dan Indonesia karena negara-negara ini terlibat dalam tahap awal penerimaan pengungsi Rohingya. Kami mencatat bahwa meski kebanyakan negara anggota ASEAN—seperti banyak negara ASIA lain—belum menandatangani Konvensi tentang Pengungsi, ada ruang untuk perlindungan yang lebih baik bagi hak-hak pengungsi. Dalam sejarahnya, kawasan ini memiliki pengalaman dengan kerja sama regional dalam menangani krisis pengungsi setelah konflik yang terjadi di bekas koloni Perancis, Indocina. Dan, sekarang ini, organisasi masyarakat sipil di kawasan ini telah mengambil inisiatif untuk memberikan solusi ketika dihadapkan pada arus besar krisis pengungsi pada tahun 2015.

The Sasakawa Peace Foundation sangat menghargai kerja keras tim peneliti The Habibie Center dalam menganalisis persoalan yang sangat rumit. Kami percaya bahwa publikasi penelitian tersebut ke dalam buku ini adalah langkah penting pertama untuk memastikan bahwa persoalan perlindungan pengungsi, atau perlindungan hak-hak asasi manusia pada umumnya, menjadi prioritas di Asia Tenggara. Kami juga berharap dengan menyoroti cara berbagai pemangku kepentingan menangani persoalan pengungsi di Asia Tenggara akan membantu untuk mengerti tidak hanya tantangan yang mereka hadapi, namun lebih penring lagi kesempatan untuk mempromosikan kerangka kerja yang lebih menyeluruh dan berkemanusiaan untuk mengelola persoalan ini.

Akhinya, meski tampaknya persoalan pengungsi, bersama tantangan migrasi lainnya seperti perdagangan manusia dan penyelundupan orang, akan terus menjadi tantangan bagi kawasan ini bertahun-tahun mendatang, kami dengan bangga menyampaikan bahwa masih ada harapan. Bahkan, salah satu hal yang ditunjukkan buku ini adalah, walaupun ada banyak tantangan di kawasan ini, ada kemauan baik yang berlimpah untuk menyelesaikan persoalan ini.

Tokyo, Februari 2017

Fumiko Okamoto & Akiko Horiba
The Sasakawa Peace Foundation

Daftar Akronim dan Singkatan

ABIM	: <i>Angkatan Belia Islam Malaysia</i> - Gerakan Pemuda Islam Malaysia
AMAN	: <i>The Asian Muslim Action Network</i> - Jaringan Aksi Muslim Asia
APPRN	: <i>Asia Pacific Refugees Rights Network</i> - Jaringan Hak-hak Pengungsi Asia Pasifik
ASEAN	: <i>Association of Southeast Asian Nations</i> – Asosiasi Negara-Negara Asia Tenggara
ATIPAct	: <i>Anti-Trafficking Act</i> - Undang-undang Anti Perdagangan Manusia
BASRAN	: <i>Bangkok Asylum Seeker and Refugees Assistance Network</i> - Jaringan Bantuan Pencari Suaka dan Pengungsi Bangkok
BBCT	: <i>Thai-Burma Border Consortium</i> - Konsorsium Perbatasan Thailand-Birma
BDT	: Bangladeshi Taka
BLK	: Balai Latihan Kerja
BPSOS	: <i>Boat People SOS</i> - SOS Manusia Perahu
BRC	: <i>Bangkok Refugee Centre</i> - Pusat Pengungsi Bangkok
BROUK	: <i>Burmese Rohingya Organization UK</i> - Organisasi Pengungsi Rohingya Britania Raya
CAT	: <i>Convention against Torture</i> - Konvensi Menentang Penyiksaan
CBO	: <i>Community Based- Organizations</i> - Organisasi Berbasis Komunitas
CEDAW	: <i>Convention pada the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i> - Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan
CERD	: <i>International Covenant pada the Elimination of All Forms of Racial Discrimination</i> - Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial
COERR	: <i>Catholic Office for Emergency Relief and Refugees</i> - Biro Katolik untuk Bantuan Darurat dan Pengungsi
CPA	: <i>Comprehensive Plan of Action</i> - Rencana Aksi Komprehensif
CRC	: <i>Convention pada the Rights of the Child</i> - Konvensi tentang Hak Anak

CRSP	: <i>The Coalition for the Rights of Refugees and Stateless Persons-</i> Koalisi untuk Hak-Hak Pengungsi dan Orang-Orang Tidak Bernegara
CSO	: <i>Civil Society Organization-</i> Organisasi Masyarakat Sipil
CURN	: <i>Core Urban Refugee Network-</i> Jaringan Inti Pengungsi Urban
D3	: <i>Dirty, Difficult and Dangerous-</i> Kotor, Berbahaya, Sulit
EU	: <i>European Union-</i> Uni Eropa
FGN	: <i>Future Global Network-</i> Jaringan Global Masa Depan
FIDH	: <i>International Federation for Human Rights-</i> Federasi Internasional untuk Hak-hak Manusia
GDP	: <i>Gross Domestic Product-</i> Produk Domestik Bruto
Haluan Malaysia:	<i>Himpunan Lepasn Institusi Pendidikan Malaysia-</i> Himpunan Lulusan Perguruan Tinggi Malaysia
HRWG	: <i>Human Rights Working Group-</i> Kelompok Kerja untuk Hak Asasi Manusia
ICCPR	: <i>International Covenant pada Civil and Political Rights-</i> Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik
ICESCR	: <i>International Covenant pada Economic, Social and Cultural Rights-</i> Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya
ICS	: <i>Integrated Community Shelter-</i> Penampungan Terintegrasi
IDPs	: <i>Internally Displaced Persons-</i> Orang Terlantar Internal
IDC	: <i>Immigration Detention Center-</i> Pusat Penahanan Imigrasi
IDR	: <i>Indonesian Rupiah-</i> Rupiah Indonesia
IOM	: <i>International Organization for Migration-</i> Organisasi Internasional untuk Migrasi
IRC	: <i>International Rescue Committee-</i> Komite Penyelamatan Internasional
ISIS	: <i>Institute of Strategic and International Studies-</i> Institut Studi Strategis dan Internasional
ISOC	: <i>Internal Security Operation Command-</i> Komando Operasi Keamanan Internal
JRS	: <i>The Jesuit Refugee Service-</i> Pelayanan Jesuit untuk para pengungsi
Kemenkopolkum:	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan
KNSR	: Komite Nasional Solidaritas Rohingya
LGBT	: Lesbian, Gay, Bisexual dan Trans-sexual
MAI	: <i>Majlis Agama Islam-</i> Majelis Agama Islam
MOI	: <i>Ministry of Interior-</i> Kementerian Dalam Negeri

MSF	: <i>Ministry of Social and Family Development</i> -Kementerian Sosial dan Pembangunan Keluarga
MYR	: <i>Malaysian Ringgit</i> - Ringgit Malaysia
NGOs	: <i>Non Governmental Organizations</i> - Lembaga Swadaya Masyarakat
NIC	: <i>Newly Industrialized Countries</i> - Negara Industri Baru
NLD	: <i>The National League for Democracy</i> - Liga Nasional untuk Demokrasi
NSC	: <i>National Security Council</i> - Dewan Keamanan Nasional
Permen	: Peraturan Menteri
Perpres	: Peraturan Presiden
PMI	: Palang Merah Indonesia
P2MP2S	: Penanganan Penyelundupan Manusia, Pengungsi dan Pencari Suaka
RELA	: <i>Jabatan Sukarelawan Malaysia</i> – Korps Sukarelawan Malaysia
REC	: <i>Rohingya Education Center</i> - Pusat Pendidikan Rohingya
RSD	: <i>Refugee Status Determination</i> - Penentuan Status Pengungsi
SDGs	: <i>Sustainable Development Goals</i> - Sasaran Pengembangan Berkelanjutan
SEA	: <i>Southeast Asia</i> - Asia Tenggara
SLORC	: <i>State Law and Order Restoration Council</i> - Dewan Pemulihan Hukum dan Ketertiban Negara
SOM	: <i>Senior Officials Meeting</i> - Pertemuan Pejabat Senior
SOP	: <i>Standard Operating Procedure</i> - Standar Prosedur Operasional
SPM	: <i>Sijil Pelajaran Malaysia</i> - Sertifikat Pendidikan Malaysia
Suhakam	: <i>The Human Rights Commission of Malaysia</i> - Komisi Hak Asasi Manusia Malaysia
SUKA Society:	<i>Persatuan Kebajikan Suara Kanak-kanak Malaysia</i>
UNDP	: <i>United Nations Development Program</i> - Program Pengembangan PBB
UNHCR	: <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> - Komisi Tinggi Urusan Pengungsi PBB
USCRI	: <i>The US Committee for Refugees and Immigrants</i> - Komisi Amerika Serikat Urusan Pengungsi dan Imigran
TIP	: <i>Trafficking in Persons</i> - Perdagangan Manusia
THB	: <i>Thai Baht</i> –Baht Thailand
TRC	: <i>Thai Committee for Refugees</i> - Komite Thailand untuk Pengungsi
UNBRO	: <i>The United Nations Border Relief Operation</i> - Operasi Bantuan Perbatasan PBB
WADAH	: <i>Wadah Pencerdasan Umat Malaysia</i> - Asosiasi Nasional untuk Pencerdasan Umat Malaysia.

Daftar Isi

Ucapan Terima Kasih • v
Prakata • vii
Daftar Akronim dan Singkatan • ix

BAB I: PENGANTAR • 1
A. Rumusan Masalah • 1
B. Tujuan Penelitian • 3
C. Metodologi • 7

BAB II: MALAYSIA • 11
A. Dinamika dan Kondisi Pengungsi • 11
B. Kerangka Kerja Hukum • 19
C. Persoalan dan Tantangan • 23
D. Praktek dan Kebijakan • 36
E. Partisipasi CSO • 55

BAB III: THAILAND • 65
A. Dinamika dan Kondisi Pengungsi • 65
B. Kerangka Kerja Hukum • 72
C. Persoalan dan Tantangan • 75
D. Praktek dan Kebijakan • 78
E. Partisipasi CSO • 90

BAB IV: INDONESIA • 95
A. Dinamika dan Kondisi Pengungsi • 95
B. Kerangka Kerja Hukum • 100
C. Kebijakan dan Praktek • 102
D. Partisipasi CSO • 107

BAB V: ASEAN DAN KRISIS PENGUNGGSI DI ASIA TENGGARA • 111
A. ASEAN, Kerangka Kerja Regional dan Dinamika dalam Mengatasi Krisis Pengungsi di Asia Tenggara • 111
B. Peran ASEAN dalam mengatasi Krisis Pengungsi di Asia Tenggara: Praktek dan Tantangan • 120

C. ASEAN dan Penanganan Krisis Pengungsi di Asia Tenggara:
Kesempatan dan Aset • 125

BAB VI: KESIMPULAN DAN REKOMENDASI • 131

A. Kesimpulan • 131

B. Rekomendasi • 135

Bibliografi • 139

Profil Peneliti • 150

DAFTAR TABEL, FIGUR, GRAFIK, DAN GAMBAR

- Tabel 1: Distribusi pengungsi di Asia dan Asia Tenggara • 3
- Tabel 2: Dinamika persoalan pengungsi di Indonesia, Thailand, dan Malaysia • 5
- Tabel 3: Komposisi Pengungsi Malaysia secara umum • 11
- Tabel 4: Laporan survey tentang perlakuan Malaysia terhadap Pengungsi • 49
- Tabel 5: Daftar LSM di Malaysia yang peduli pengungsi • 58
- Tabel 6: Distribusi Pengungsi di Thailand (Februari 2016) • 66
- Tabel 7: Jumlah dan dinamika pengungsi di Indonesia • 96
- Tabel 8: Distribusi Pengungsi Rohingya di Aceh (Mei 2015) • 97
- Tabel 9: Jalan keluar masuk pengungsi yang tidak biasa di Indonesia • 100
- Tabel 10: Negara-negara Asia Tenggara dan perjanjian yang disetujui (hingga 2016) • 116
-
- Figur 1: Dua tingkat analisis krisis pengungsi di Asia Tenggara • 5
- Figur 2: Tiga tipe pelaku yang terlibat dalam pembuatan kebijakan terkait pengungsi • 56
- Figur 3: Indonesia sebagai negara transit • 98
- Figur 3: Permainan berbahaya ping-pong manusia di Asia Tenggara • 119
- Figur 4: ASEAN dan krisis pengungsi: antara masalah dan solusi • 120
- Figur 5: ASEAN dan tantangan regional dalam mengatasi krisis pengungsi • 124
- Figur 6: Aset-aset ASEAN dalam menangani pengungsi di kawasannya • 129
-
- Grafik 1: Distribusi pengungsi dan Pencari Suaka tahun 2015 (13.548) • 96
- Grafik 2: Persentase Pengungsi Rohingya di Aceh (Mei 2015) • 97
-
- Gambar 1: Rute pengungsi Bangladesh dan Rohingya ke Malaysia (BBC 2015) • 12
- Gambar 2: Sekolah Rohingya di Selangor yang didirikan dan dikelola oleh LSM • 27
- Gambar 3: Sejumlah besar Pengungsi Rohingya bekerja di Pasar Borong di Selangor • 30
- Gambar 4: Seorang Pengungsi Muslim Myanmar menunjukkan kartu UNHCR miliknya • 37
- Gambar 5: Anggota RELA Melakukan Razia dan Menangkap Migran Ilegal • 47
- Gambar 6: Anak-anak di penampungan pengungsi UNHCR di Bangkok • 85
- Gambar 7: UNHCR menyiapkan kamp pengungsi di Pulau Galang untuk pengungsi Indocina • 107
- Gambar 8: Salah satu bangunan di kamp pengungsi Pulau Galang • 107
- Gambar 9: Penampungan Terintegrasi di Aceh • 109
- Gambar 10: Penampungan Sementara Timbang Langsa • 110

Pengantar

A. RUMUSAN MASALAH

Persoalan pengungsi tidak hanya menjadi perhatian para pemimpin dan komunitas nasional dan regional, namun juga semakin menjadi keprihatinan masyarakat global, terutama permasalahan masuknya arus besar pengungsi dari Siria ke Eropa. Prihatin dengan persoalan ini, Sekretaris Jendral Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang baru terpilih, Antonio Guterres, menyoroti isu pengungsi ini dalam satu dari dua program yang diprioritaskan (isu yang lain berkenaan dengan masalah kesetaraan gender).¹ Selain konflik pertumpahan darah di Timur Tengah, permasalahan pengungsi juga betul-betul dianggap sebagai krisis sulit dan berkepanjangan yang harus dihadapi dunia dalam waktu dekat.

Permasalahan pengungsi sudah ada sejak keberadaan peradaban manusia.² Namun, pada awal tahun 2000, fenomena pengungsi telah menjadi tren khusus yang terjadi karena konflik pertumpahan darah yang sengit di Timur Tengah³ dan kemunculan berbagai macam pelaku dan pemangku kepentingan yang terlibat dalam pembahasan krisis pengungsi.⁴ Sejak mulainya beberapa konflik di Timur Tengah, sebagian besar penduduk di daerah tersebut telah bermigrasi ke negara-negara yang khusus menjadi tujuan mereka, antara lain Australia, Jerman, Kanada, dan Selandia baru untuk hidup yang lebih menjanjikan.⁵ Meskipun demikian, ketika perang terjadi di Afganistan pada awal tahun 2000, pengungsi banyak bermigrasi ke Iran dan Pakistan, alih-alih Australia dan negara-negara yang lain, karena kedekatan geografis dan budaya/ideologi.⁶ Dapat dikatakan bahwa penyebab inti pergerakan pengungsi adalah konflik, kegagalan sebuah negara, dan ketidaksetaraan politik ekonomi internasional.⁷

1 *Kompas*, 15 Oktober 2016.

2 Malik Mahmudi, Sejarah Pengungsi di Asia Tenggara, Paper yang dipresentasikan di Forum untuk Muslim Demokrat, pada ulang tahun the Habibie Center, Jakarta, 19 November 2015.

3 Wawancara dengan Puja Laksana, Kemenko-polhukan, Jakarta, 8 Maret, 2016.

4 Lihat Antje Missbach, *Troubled transit: asylum seekers stuck in Indonesia*, 2015, hal. 5.

5 *Ibid.*

6 Wawancara dengan Fabionesta, Pimpinan Suaka, Jakarta, 8 Januari 2016.

7 Alexander Betts dan Gil Loescher, "Refugees in International Relations," dalam *Refugees in International Relations*, ed. Alexander Betts and Gil Loescher (Oxford: Oxford University Press,

Jumlah total pengungsi di seluruh dunia sampai dengan tanggal 15 September 2015 diestimasi sejumlah 19,5 juta jiwa. Secara umum, jumlah pengungsi di Asia per 2014 diestimasi sejumlah 9 juta jiwa. Enam persen dari jumlah ini terkonsentrasi di Asia Tenggara, yang diperkirakan menampung 500.000 jiwa per 2015.⁸ Dibandingkan dengan negara-negara Asean yang lain, Indonesia, Malaysia, dan Thailand dianggap memiliki kepentingan langsung dengan persoalan pengungsi dikarenakan kebanyakan pengungsi dan pencari suaka terkonsentrasi di negara-negara ini.⁹ Tabel 1 menggambarkan distribusi jumlah pengungsi terbaru yang terpusat di Asia dan Asia Tenggara.¹⁰

Kecenderungan jumlah pengungsi dunia yang meningkat secara umum ditandai dengan dua arus utama pengungsi: Pengungsi Siria di Eropa dan pengungsi Rohingya di Asia Tenggara. Persoalan pengungsi Rohingya secara relatif dianggap lebih pelik dibandingkan pengungsi Siria karena selain dengan hukum Myanmar yang ditetapkan pada 1982 menolak status kewarganegaraan penduduk Rohingya, yang berakibat pada status tanpa-negara (*stateless*) yang membuat mereka rentan terhadap diskriminasi,¹¹ kebanyakan dari mereka juga tidak berpendidikan dan kurang terampil. Karena alasan yang terakhir, kebanyakan negara enggan untuk menerima mereka. Mereka diterima di Indonesia terutama karena faktor solidaritas keagamaan.¹² Solidaritas keagamaan juga yang secara umum yang menjadi alasan umum bagi Malaysia untuk menerima pengungsi Rohingnya.

Dalam konteks ASEAN yang lebih luas, kondisi yang ini dapat menjadi tantangan, bahkan hambatan bagi ASEAN untuk menghadapi krisis pengungsi. Sebagai lembaga regional, ASEAN bertanggung jawab untuk menjaga daerah-daerah dibawahnya stabil dan damai. Sebagaimana ditekankan oleh UNHCR Asia Tenggara, “Kurangnya hukum suaka dan keragaman susunan kerja hukum nasional, serta pelaksanaan pemerintahan dan perlindungan lingkungan hidup di negara-negara ASEAN, menyebabkan pencapaian harmonisasi regional sulit”.¹³ Fakta yang tidak dapat dipungkiri adalah adanya

2010), 1–27.

8 UNHCR, Asia Tenggara, <http://www.unhcr.org/pages/4b17be9b6.html>, atau <http://www.unhcr.org.uk/about-us/key-facts-and-figures.html>

9 Data diambil dari berbagai sumber, terutama dari <http://www.unhcr.org/pages/4b17be9b6.html>; Jewel Topsfield, *Refugees in Indonesia go pada hunger strike to protest delays in resettlement*. Diambil dari <http://www.smh.com.au/world/refugees-in-indonesia-go-pada-hunger-strike-to-protest-delays-in-resettlement-20151015-gka7bs.html>, pada 15 November 2015.

10 Diambil dari berbagai sumber.

11 Adam Roberts, “More Refugees, Less Asylum: A Regime in Transformation” *Journal dari Refugee Studies* 11, no. 4 (1998): 375–95. dan Lihat Liza Yosephine, (2016). *Incoming government told to lift restrictions pada the Rohingyas*. Diambil dari <http://www.thejakartapost.com/news/2016/02/27/incoming-government-told-lift-restrictions-rohingyans.html>, pada 23 Maret 2016.

12 Diambil dari berbagai sumber Puja Laksana, Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan HAM, Jakarta, 8 Maret 2016.

13 Lihat profil sub Regional NHCR 20015 – Asia Tenggara. Diambil dari, pada 12 Januari 2016.

Tabel 1: Distribusi pengungsi di Asia dan Asia Tenggara

Skala dan Negara	Tahun	Estimasi Jumlah	Deskripsi
Global	2015	19,5 juta	
Asia	2015	9 juta	Kira-kira setengah dari jumlah total pengungsi global
Asia Tenggara	2015	500,000	Kira-kira 5% dari jumlah total pengungsi di Asia
Malaysia	2016	158.510	Kira-kira sepertiga dari jumlah total pengungsi di AT
Thailand	2016	105.935	Kira-kira 20% dari jumlah total pengungsi di AT
Indonesia	2016	13.681	Kira-kira 4% dari jumlah total pengungsi di AT

pemangku kepentingan yang sangat prihatin dengan persoalan ini. Sebagai contoh, Gaetano (2015) menyatakan bahwa “kawasan ASEAN tidak dapat diharapkan untuk merealisasikan janji komunitas ASEAN tanpa membahas kurangnya susunan kerja hukum untuk melindungi pengungsi di ASEAN”.¹⁴ Artinya, tantangan terbesar ASEAN saat ini berhubungan dengan tidak adanya susunan kerja/instrumen operasional regional atau pengaturan dan kooperasi regional yang komprehensif.

ASEAN sebagai lembaga dan negara-negara ASEAN dianggap tidak memiliki instrumen strategis untuk menghadapi masalah pengungsi di kawasannya.¹⁵ Misalnya, pada kasus krisis pengungsi Rohingya baru-baru ini, negara-negara ASEAN hanya dapat mengusahakan bantuan sederhana melalui pengadaan dana bantuan untuk para pengungsi Muslim Rohingya, baik dari Myanmar maupun Bangladesh. Dana kemanusiaan digunakan secara spesifik untuk membantu pengungsi Rohingya yang terlantar. Dana tersebut dikelola oleh sekretariat ASEAN di Jakarta. Sayangnya, kami tidak dapat menemukan instrumen strategis lain yang digunakan ASEAN dan negara-negara ASEAN untuk menghadapi krisis pengungsi di kawasannya.

B. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, dirumuskan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

14 Silvia di Gaetano (2015). *How to Solve Southeast Asia's Refugee Crisis: Steps can and should be taken to alleviate the plight dari the Rohingya*. Diambil dari <http://thediplomat.com/2015/09/how-to-solve-southeast-asias-refugee-crisis/> pada 23 Januari 2016.

15 Amanda Puspita Sari, (2015). ASEAN tak punya instrument untuk atas isu penngungsi. Diambil dari: cnnindonesia.com/international/20150616183808-106-60405/asean-tak-punya-instrumen-untuk-atasi-isu-pengungsi/ pada 16 Januari 2016.

1. Kebijakan dan praktek (yang lalu, sekarang, dan pelaksanaan terbaik) apa yang dilakukan ASEAN untuk mengatasi krisis pengungsi?
2. Tantangan dan persoalan apa yang dihadapi ASEAN dalam menerima dan mengatasi pengungsi?
3. Apakah peran para CSO dalam mengatasi pengungsi?
4. Sejauh mana negara-negara ASEAN berkolaborasi dalam mengatasi pengungsi?

Berdasarkan pertanyaan-pertanyaan tersebut, penelitian ini akan mengeksplorasi poin-poin berikut:

1. Kebijakan dan praktek yang telah dan sedang dilakukan negara-negara ASEAN, serta kebijakan dan praktek yang terbaik untuk mengatasi masalah pengungsi.
2. Tantangan dan persoalan yang dihadapi negara-negara ASEAN untuk mengatasi pengungsi.
3. Peran para CSO dalam mengatasi pengungsi.
4. Tingkat kolaborasi dan kooperasi regional dalam mengatasi pengungsi di kawasannya.

Pertanyaan-pertanyaan diatas berperan sebagai jalan untuk mengeksplorasi poin-poin strategis dan informasi mengenai seberapa besar ASEAN memainkan perannya dalam menangani krisis pengungsi. Pada akhirnya, semua data dan informasi berperan sebagai fondasi untuk membangun pengertian yang lebih luas serta memupuk tanggung jawab bersama dan memperkuat kesadaran negara-negara ASEAN terhadap persoalan pengungsi di kawasannya.

Selain itu, karena kebanyakan pengungsi di ASEAN terkonsentrasi di Indonesia, Thailand, dan Malaysia, penelitian ini secara khusus akan berfokus kepada tiga negara tersebut. Di bawah ini dapat dilihat dinamika umum dari tiga negara diatas sehubungan dengan persoalan pengungsi (Tabel 2).¹⁶

Penelitian ini secara umum mengasumsikan pada satu pihak bahwa tidak mungkin hanya mengandalkan susunan kerja regional dan kolaborasi, karena krisis pengungsi yang sebenarnya ada di masing-masing negara yang menghadapi persoalan tersebut secara langsung. Di lain pihak, mengatasi pengungsi tidak hanya dapat bergantung pada usaha sebuah negara di ASEAN karena persoalan pengungsi bukan satu persoalan khusus saja, melainkan melibatkan permasalahan global dan regional yang saling terkait. Dengan mempertimbangkan kedua poin diatas, penelitian ini untuk membahas peran ASEAN sebagai lembaga regional di kawasannya. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi susunan kerja, praktek, dan kebijakan ASEAN dalam mengatasi masalah pengungsi di kawasannya, dan sejauh mana negara-negara ASEAN berkolaborasi untuk menangani krisis

¹⁶ Diambil dari berbagai sumber.

Tabel 2: Dinamika persoalan pengungsi di Indonesia, Thailand, dan Malaysia

Negara	Jumlah	Negara Asal	Status	Transit/ Tujuan	Negara Penerima/ Pengirim Tenaga Kerja	Pengesahan Persetujuan
Indonesia	13.681 (2016)	Afganistan (49%), Somalia (9%), Myanmar (Rohingya) (8%), sisanya dari Pakistan, Iran, dan Palestina.	Tidak ada penanda- tanganan perjanjian (Non-sig- natory)	Transit	Pengirim tenaga kerja	Tidak pu- nya keingin- an politik untuk me- ngesahkan Persetujuan.
Malaysia	158.510 (2016)	Myanmar (93%), Sisanya dari Sri Lanka, Pakistan, Somalia, Siria, Irak, Iran dan Palestina	Tidak ada penanda- tanganan perjanjian (Non-sig- natory)	Transit dan Tujuan (sampai batas tertentu)	Penerima tenaga kerja	Tidak pu- nya keingin- an politik untuk me- ngesahkan Persetujuan.
Thailand	105.935 (2016)	Pakistan, Irak, Siria, Sri Lanka, Cina, Vietnam, Kamboja, Somalia, Kongo dan Myanmar (Karen, Karenni, Rakhine, Kachin, Shan, Chin, dan Mon).	Tidak ada penanda- tanganan perjanjian (Non-sig- natory)	Transit dan Tujuan (sampai batas tertentu)	Penerima tenaga kerja	Tidak pu- nya keingin- an politik untuk me- ngesahkan Persetujuan.

pengungsi di kawasannya. Grafik di bawah ini (Figur 1) menggambarkan usaha masing-masing negara ASEAN dengan ASEAN sebagai entitas regional dalam menghadapi krisis pengungsi di kawasannya:

Figur 1: Dua tingkat analisis krisis pengungsi di Asia Tenggara



Selain itu, definisi pengungsi yang diterapkan dalam penelitian ini ber-sumber pada Artikel 1A dari Perjanjian Pengungsi

[Seorang pengungsi mengacu pada seorang yang] memiliki ketakutan beralasan terhadap penganiayaan karena alasan ras, agama, kewarganegaraan, anggota kelompok sosial tertentu atau pendapat politik; berada diluar negara yang menjadi status kewarganegaraannya dan dikarenakan tidak mampu, atau memiliki ketakutan diatas, tidak ingin mencari perlindungan dari negaranya; atau yang tidak memiliki kewarganegaraan dan berada diluar negara atau tempat asalnya dan dikarenakan tidak mampu, atau memiliki ketakutan diatas, tidak ingin kembali ke negaranya.¹⁷

Menurut *UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees -Komisioner Tinggi PBB untuk Pengungsi)*, ‘pengungsi’ merujuk pada orang yang melarikan diri dari perang atau penganiayaan melintasi batas internasional – seorang yang tidak memiliki pilihan lain selain menyelamatkan diri dan tidak dapat kembali ke tempat asalnya. Sementara itu, ‘migran’ merujuk pada seorang yang memilih pindah untuk memperbaiki kehidupan mereka, untuk pekerjaan, pendidikan, penyatuan keluarga, atau bahkan rasa lapar.¹⁸ Artinya, pengungsi disini didefinisikan sebagai seorang yang melarikan diri dari negaranya melintasi batas internasional untuk menghindari perang, konflik kekerasan, atau penganiayaan di negaranya. Orang ini tidak memiliki pilihan selain meninggalkan negaranya untuk mengamankan hidupnya. Definisi ini tidak hanya dengan jelas menegaskan bahwa seorang pengungsi tidak dapat kembali ke negara asalnya, sementara seorang migran dapat kembali, namun juga memperkuat nuansa politis dari definisi tersebut. Mengenai hal ini, Katy Long (2013) menyoroti bahwa “pengungsi dan migran memiliki identitas yang berubah-ubah (*fluid identity*), dimana kedua kata tersebut digunakan untuk mendeskripsikan ‘populasi berlebih’ yang merangkum tidak hanya pengungsi, melainkan juga pengangguran negara.” Hal ini sering dikatakan sebagai hubungan (*nexus*) pengungsi-migran.¹⁹

Status pengungsi berdasarkan Konvensi 1951 adalah deklaratori, tidak berdasarkan ajudikasi. Maka dari itu, seseorang yang sesuai dengan definisi pengungsi menurut Konvensi bisa disebut sebagai pengungsi.²⁰ Artinya, definisi ‘pengungsi’ tidak berdasarkan pada putusan hukum, melainkan pada situasi yang sesuai dengan definisi pengungsi. Dengan demikian, meskipun sebuah negara tidak mempunyai sistem hukum untuk pengungsi, atau negara

17 Suaka: *Indonesian Civil Society Network for Refugee Rights Protection* [Suaka: Jaringan Masyarakat Sipil Indonesia untuk Perlindungan Hak Pengungsi], *How to prepare your RSD interview (1)*. Diambil dari: suaka.or.id/2015/09/how-to-prepare-your-rsd-interview-1/

18 Lihat [thediplomat.com](http://thediplomat.com/authors/refugees-in-crisis/), *is there a difference and does it matter?*. Diambil dari <http://thediplomat.com/authors/refugees-in-crisis/>, pada November 2015.

19 Katy Long, *When refugees stop being migrants: Movement, labor and Humanitarian Protection* [Ketika pengungsi bukan lagi migran: Gerakan, tenaga kerja, dan Perlindungan Kemanusiaan]. Dalam *Migration Studies*, Vol. 1, no. 1, 2013, hal. 22. Diambil dari <http://migration.oxfordjournals.org/>, pada 25 Mei 2016

20 *Asylum Access*. Ulasan Periodik Universal – 2nd Cycle. 21 September 2015.

tersebut punya definisi tersendiri untuk pengungsi, seseorang harus diakui sebagai pengungsi berdasarkan status deklaratori. Contohnya, Thailand tidak termasuk pihak pencetus Konvensi dan tidak memiliki sistem hukum legal untuk pengungsi. Meskipun demikian, Thailand, tanpa pernyataan resmi, mendeklarasi bahwa negaranya telah menjadi tuan rumah untuk pengungsi dari negara-negara tetangga seperti Laos, Kamboja, dan Myanmar.

Banyak diketahui bahwa pengungsi dan migran sering dikategorikan secara terpisah oleh pemerintahan nasional dan pengacara pengungsi, terutama setelah aturan dari Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi disetujui. Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa dalam prakteknya, kedua kategori tersebut berinteraksi satu sama lain. Secara historis, pengungsi dianggap sebagai sub-kategori migran sebelum 1950an. Setelah periode itu, pengungsi lalu dipisahkan dari migran, seperti terindikasi dalam aturan dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi. Pemisahan ini memberi pengungsi hak khusus untuk melintasi perbatasan dan menuntut suaka (admissi). Hal ini terkait dengan permasalahan perlindungan untuk pengungsi. Sebelumnya, dengan mengkategorikan pengungsi sebagai migran, seperti dalam kasus di tahun 1920an dan 1930an, sulit untuk memberikan perlindungan dari tuntutan karena mereka dianggap dependen pada kriteria ekonomi.²¹

Seperti ditekankan oleh Long (2013), “memperlakukan pengungsi sebagai migran dulu adalah seperti pisau bermata dua...pengungsi nyatanya bukan hanya migran”.²² Dalam artian ini, sebelum Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi atau dalam masa Paspor Nansen²³, pengungsi memiliki akses ke imigrasi dan pekerjaan; meskipun demikian, kebanyakan dari mereka terperangkap dalam situasi sulit, menuntut perlindungan kemanusiaan dan suaka yang terkait dengan rezim pengungsi yang sekarang. Sebagai bagian dari rezim pengungsi tersebut, UNHCR didirikan untuk berfungsi sebagai lembaga sosial dan kemanusiaan. Namun, kurangnya akses ke pekerjaan dan kemandirian untuk pengungsi menjadi persoalan yang diperdebatkan secara berkepanjangan dalam rezim pengungsi ini.

C. METODOLOGI

Pendekatan kualitatif dipilih karena karakteristik permasalahan dari penelitian ini lebih memerlukan pendekatan kualitatif daripada kuantitatif-eks-

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.* hal. 9.

²³ Paspor Nansen kebanyakan merujuk pada dokumen perjalanan untuk pengungsi yang tidak dapat didapatkan dari negara mereka. Kata “Nansen” umumnya merujuk pada Fridtjof Nansen yang berperan dalam UNHCR pada *League of Nations* (1992). Pada tahun 1942, hal ini disetujui oleh 52 negara dan, kurang lebih 450.000 Paspor Nansen dikeluarkan untuk pengungsi dan orang-orang tak bernegara. Untuk lebih detailnya, Katy Long, *When refugees stop being migrants: Movement, labor and Humanitarian Protection*. Dalam *Migration Studies*, Vol. 1, no. 1, 2013, hal. 22 Diambil dari <http://migration.oxfordjournals.org/>, pada 25 Mei 2016.

tensif. Karakteristik kualitatif akan lebih membantu dalam memahami dan menjelaskan persoalan pengungsi dalam penelitian ini, dengan fakta bahwa pendekatan kualitatif dianggap sangat cocok untuk mengeksplor persoalan kompleks dengan intensif.²⁴ Secara sederhana, pendekatan kualitatif berarti sebuah pengumpulan data non-numerik.²⁵ Untuk alasan ini pendekatan kualitatif menjadi dasar pemikiran untuk memakai wawancara sebagai metode pengumpulan data primer. Charmaz (2006) menekankan bahwa wawancara telah lama dan paling banyak digunakan untuk mengumpulkan data dalam berbagai jenis penelitian kualitatif.²⁶

Metode pengumpulan data yang semi-terstruktur, alih-alih yang terstruktur, digunakan. Bila wawancara yang terstruktur umumnya memiliki pertanyaan yang resmi dan terbatas, wawancara semi-terstruktur cenderung lebih fleksibel dan ekstensif. Wawancara seperti ini dapat menghasilkan pertanyaan-pertanyaan baru sebagai hasil dari apa yang diceritakan oleh obyek wawancara.²⁷ Perspektif tradisional wawancara semi-terstruktur secara khusus akan memberikan kesempatan untuk mendapatkan informasi dari pengalaman langsung dan sudut pandang pengungsi di negara-negara ASEAN, antara lain dalam kebijakan sebuah negara dan prakteknya, serta penanganan terbaik, peran para CSO dan sejauh mana negara-negara ASEAN berkolaborasi dan bekerjasama dalam menangani pengungsi. Meskipun demikian, penting untuk disadari bahwa hasil wawancara adalah konstruksi realitas, bukan realitas itu sendiri. Pengetahuan dikonstruksi lewat interaksi antara pewawancara dan subyek wawancara. Karena itu, wawancara adalah produk sosial dari pengetahuan.²⁸ Dalam konteks penelitian ini, wawancara adalah hasil sosial dari pengetahuan tentang beragam persoalan yang berhubungan dengan pengungsi di negara-negara ASEAN.

Dalam proses wawancara, tim kami merekam semua wawancara secara digital. Setiap wawancara berlangsung sekitar satu jam. Penggunaan perekam digital saat wawancara berlangsung memberikan beberapa keuntungan, seperti kesempatan untuk mendapatkan data yang lebih detail, menjaga kontak

24 Lihat Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln (Eds.) (2005). *The Sage handbook of qualitative Research* (3rd ed.). ; Catherine Marshal & Gretchen B. Rossman. *Designing qualitative research*, hal. 43; Jhon W. Creswell. *Research design: Qualitative and Quantitative approaches*, 1994, hal. 21; Steinar Kvale. *Interviews: an introduction to qualitative research interviewing*, 1996, hal. 179; Kathy Charmaz, *Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative research*, 2006; Steinar Kvale & Svend Brinkmann. *Interviews: Learning the craft dari qualitative research interviewing*, 2009, hal. 1.

25 Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln (Eds.) (2005). *The Sage handbook of qualitative Research* (3rd ed.).

26 Kathy Charmaz, *Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative research*, 2006.

27 Thomas R. Lindlof & Briyan C. Taylor. *Qualitative communication research methods* (Edisi kedua). 2002.

28 Steinar Kvale & Svend Brinkmann. *Interviews: Learning the craft dari qualitative research interviewing*, 2009, hal. 82.

mata, serta mempertahankan konsentrasi dan fokus.²⁹Akan tetapi, tim kami secara konsisten juga menuliskan poin penting dan refleksi, sepanjang tidak mengganggu jalannya wawancara. Selain data primer dari hasil wawancara, tim kamu juga menggunakan data sekunder, termasuk data yang tersimpan dalam arsip data umum, koleksi khusus, perusahaan penerbitan, laporan, dan dokumen publik serta publikasi akademik.³⁰ Selain itu, tim kami mengeksplor informasi dan data lain dengan memeriksa koran dan majalah lokal dan nasional, cetak dan *online*. Data sekunder dapat digunakan untuk memvalidasi analisa data primer.³¹ Selain itu, data sekunder memberikan rangsangan untuk eksplorasi lebih jauh tentang persoalan pengungsi dari yang dikemukakan di tujuan penelitian.

Non-probabilitas dari strategi pengambilan contoh yang bertujuan (*purposive sampling*) digunakan untuk memilih informan yang dapat memberikan jawaban terbaik untuk pertanyaan penelitian.³² Dengan tujuan tersebut, tim kami memilih informan berdasarkan karakteristik mereka dan syarat penelitian.³³ Tim kami pergi ke Thailand sekitar pertengahan Juli 2016 dan menghabiskan sembilan hari disana. Demikian pula, tim kami berkunjung ke Malaysia pada akhir Juli 2016 dan menghabiskan waktu yang sama disana. Tim kami memperkerjakan asisten penelitian lokal di kedua negara untuk membantu mengumpulkan data dan mengakomodasi *networking* tim. Pengumpulan data di Indonesia dilaksanakan antara bulan Februari dan Juli 2016. Tantangan utama dalam pengumpulan data adalah mengamankan subyek penelitian dari pemerintah. Ini adalah akibat tidak hanya dari prosedur yang rumit dan birokratis untuk membuat janji dengan institusi pemerintahan untuk membahas pengungsi, tapi juga dari fakta bahwa pemerintah cenderung menghindari pengungsi sebagai persoalan khusus dan/atau prioritas. Malaysia, contohnya, mengindikasikan bahwa pemangku kepentingan, terutama para CSO, menghindar untuk membicarakan tentang kebijakan dan pelaksanaan pemerintahan Malaysia.

Para informan untuk penelitian ini dipilih dengan pertimbangan bahwa mereka memiliki karakteristik dan informasi spesifik yang memenuhi tujuan penelitian. Selain itu, dalam proses seleksi, tim kami mencoba untuk memperhatikan distribusi informan, dengan pertimbangan khusus dalam aspek-aspek, termasuk pengungsi, pejabat dari Direktorat Jendral Imigrasi, petugas kamp pengungsi, departemen terkait, LSM lokal, akademisi, organisasi internasional dan LSM seperti UNHCR dan IOM, media, politikus, administrator lokal, birokrats, petugas keamanan, dan banyak lainnya. To-

29 *Ibid.*, hal. 179.

30 Janet Heaton. *Reworking qualitative data*. 2004.

31 Michael Quinn Patton, *Qualitative research and evaluation methods*, 2002, hal. 248.

32 Jhon W. Creswell. *Research design: Qualitative and Quantitative approaches*, 1994, hal. 48.

33 Michael Quinn Patton, *Qualitative research and evaluation methods*, 2002, hal. 45.

talnya, lebih dari 35 subyek penelitian dipilih dan diwawancara sebagai data primer dari penelitian ini.

Malaysia

A. DINAMIKA DAN KONDISI PENGUNGSI

Malaysia adalah kasus yang penting ketika menganalisis persoalan pengungsi di Asia Tenggara. Meskipun harus diketahui bahwa populasi pengungsi di Asia Tenggara tidak setinggi di bagian lain di dunia, Malaysia memberikan pengaturan yang berbeda dimana populasi pengungsi ada dalam jumlah yang signifikan. Secara umum, kata dalam bahasa Malaysia untuk pengungsi adalah “pelarian”, berakar dari kata “lari”, atau melarikan diri. Berdasarkan data UNHCR, sekitar 150.700 pengungsi dan pencari suaka terdaftar dengan UNHCR di Malaysia per akhir Juni 2016. Dari jumlah ini, 130.350 orang dari Myanmar, 53.140 orang Rohingya, 42.480 orang Chin, 11.140 Muslim Myanmar, 5.620 orang Rakhane dan Arakan, dan etnis lain dari Myanmar. Selain itu, ada sekitar 14.370 pengungsi terdaftar dan pencari suaka dari negara lain, seperti Sri Lanka, Pakistan, Somalia, Siria, Yemen, Irak, Afghanistan, dan Palestina.¹ Tabel dibawah ini (Tabel 3) menggambarkan jumlah dan komposisi pengungsi di Malaysia.

Tabel 3: Komposisi Pengungsi Malaysia secara umum

Tahun	Jumlah Total	Negara Asal (Myanmar-Non Myanmar)
Juni 2016	150.700 (Terdaftar di UNHCR Malaysia)	1. Myanmar: 136.350 (hampir 90%), 53.140 Rohingya, 42.480 Chin, 11.140 Muslim Myanmar, 5.620 Rakhine & Arakan, dan etnis lain. 2. Non-Myanmar: Sri Lanka, Pakistan, Somalia, Suriah, Yemen, Irak, Afghanistan, dan Palestina; 14.370.

Namun angka ini hanya menunjukkan pengungsi dan pencari suaka yang terdaftar atau terdokumentasi. Malaysia juga menjadi tuan rumah atas pengungsi dan pencari suaka yang tidak terdaftar, yang membuatnya sulit untuk mengetahui jumlah pastinya. Para aktivis hak-hak pengungsi memperkirakan jumlahnya tidak kurang dari lima kali jumlah pengungsi terdaftar.²

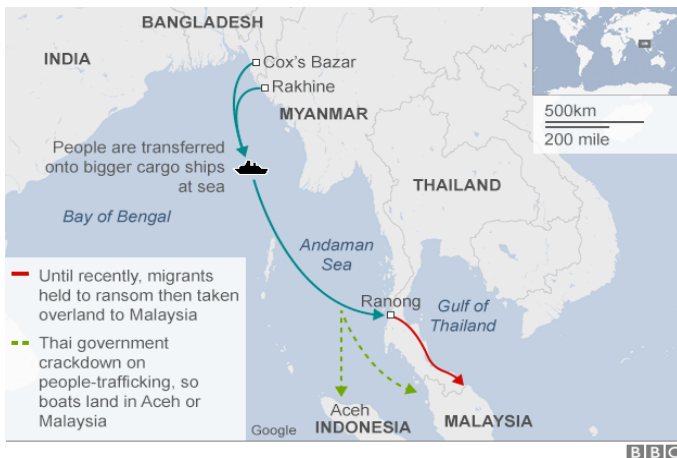
1 UNHCR Malaysia. 2016. *Figures in a glance*. Diambil dari http://www.unhcr.org/my/About_Us_-@-Figures_At_A_Glance.aspx pada 26 September 2016

2 Wawancara dengan Jules Rahman Ong, Executive Committee dari MyWelfare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

Di antara angka-angka ini, Rohingya dan pengungsi lain dari Myanmar membutuhkan perhatian khusus, tidak hanya karena populasi mereka yang besar, namun juga karena mereka sudah tinggal di Malaysia dalam waktu yang lama. Pada awal 1990an, sekitar 250.000 orang Rohingya melarikan diri dari Myanmar setelah Operasi pasca-pemilu *Pyi Thaya*, atau Operasi Negara yang Bersih dan Indah, yang menindas hak-hak mereka.³ Banyak dari mereka masih tinggal di Malaysia, bahkan berpuluh-puluh tahun setelah operasi tersebut. Dalam beberapa wawancara untuk penelitian ini, beberapa pengungsi mengungkapkan bahwa mereka datang dari Myanmar sekitar pertengahan dan akhir tahun 1990an, dan sejak saat itu tinggal di Malaysia sebagai pengungsi, dan sejauh itu sudah membangun keluarga di negara tuan rumah mereka.⁴

Pengungsi Rohingya – atau bahkan pengungsi dari Myanmar pada umumnya – telah menetapkan rute untuk pergi dari negara mereka ke Malaysia. Mereka biasanya menempuh perjalanan melalui Cox's Bazaar di perbatasan Myanmar-Bangladesh dimana mereka membentuk sudah komunitas disana, untuk lalu pergi dengan kapal dan merapat ke Semenanjung Malaysia. Dulu, pengungsi akan pergi ke Thailand dan melanjutkan perjalanan mereka ke Malaysia lewat darat, tapi hal ini berubah sejak pemerintah Thailand mengawasi keras rute tersebut. Harga yang harus dibayar pengungsi untuk perjalanan ini sudah diketahui banyak orang (Gambar 1). Menurut seorang pengungsi, total biaya untuk pergi ke Malaysia lewat Rakhine di Myanmar sejumlah MYR 15.000 atau kira-kira US\$ 3.371.⁵

Gambar 1: Rute pengungsi Bangladesh dan Rohingya ke Malaysia (BBC 2015)



3 Samuel Cheung. 2011. "Impasse Migration Control and the Solutions in South and Southeast Asia: Implications from the Rohingya Experience" *Journal of Refugee Studies*, hal. 1-21.

4 Wawancara dengan Shamsuddin bin Khobir Ahmad, Pengungsi Muslim Myanmar, Kuala Lumpur, 19 Juli 2016; dan Wawancara dengan Abdul Shukur bin Abdul Munaf, Pengungsi Muslim Myanmar, Kuala Lumpur, 19 Juli 2016

5 Wawancara dengan Shamsuddin bin Khobir Ahmad, Op. cit.

Perjalanan tersebut tidak aman. Selain bahaya berpergian melalui laut dengan kapal kecil, pengungsi juga terancam oleh orang yang mengorganisasi perjalanan tersebut (*traffickers*). Menurut seorang jurnalis yang mendokumentasikan perjalanan pengungsi Rohingya ke Malaysia, pengungsi sering ditahan di perbatasan Thailand-Malaysia hingga mereka atau keluarga mereka melunasi biaya perjalanannya. Ketika mereka tidak mampu menyelesaikan pembayaran, mereka diperlakukan secara kasar oleh *traffickers*.⁶

Secara historis, pengungsi Rohingya bukanlah kasus utama aliran besar pengungsi ke Malaysia. Sama seperti negara lain di Asia Tenggara, pengalaman Malaysia dengan aliran besar pengungsi terjadi karena Perang Vietnam. Setelah kejatuhan pemerintahan Vietnam Selatan pada tahun 1975, ratusan ribu masyarakat Vietnam pergi ke negara lain di Asia Tenggara, dan Malaysia menjadi pemberhentian utama untuk beberapa saat.⁷

Pada awalnya, para pengungsi ini ditempatkan di kamp-kamp yang disupervisi oleh *Malaysian Red Crescent Society* bersama UNHCR. Namun, sejak tahun 1979, jumlah pengungsi Vietnam yang meninggalkan negaranya meningkat, dan tiba di Thailand dan Malaysia. Untuk memastikan aliran pengungsi ini tidak ditolak -diantara persoalan lainnya- PBB mengadakan konferensi internasional di Jenewa pada bulan Juli 1979 yang memutuskan bahwa negara-negara Asia Tenggara akan menyediakan suaka sementara sebagai ganti perpindahan tempat tinggal (*resettlement*) mereka nantinya di negara-negara barat.⁸

Sayangnya, walaupun data menunjukkan bahwa aliran pengungsi pada awalnya menurun ketika *resettlement* pertama dimulai, pada akhir 1980an kamp pengungsi mulai penuh lagi. Hal ini dikarenakan negara-negara barat, yang menghadapi aliran pengungsi yang tidak terkendali, mulai mengurangi *resettlement* dan mengenakan kriteria yang lebih selektif.⁹ Pada bulan Mei 1989, terdapat 20.000 kasus pengungsi di Malaysia, dan pemerintah mulai lagi menolak kapal-kapal pengungsi yang datang. Menanggapi hal ini, konferensi Jenewa yang kedua untuk membahas pengungsi Indocina (termasuk didalamnya Vietnam) diadakan pada bulan Juni 1989 dan memutuskan Rencana Aksi Komprehensif yang dilaksanakan oleh tujuh puluh lima negara. Dengan aturan ini, sistem *resettlement* otomatis yang sebelumnya digantikan oleh suaka sementara –dengan memperkenalkan penyaringan individual untuk status pengungsi oleh pejabat kenegaraan yang diawasi oleh UNHCR. Menurut Hu-

6 Wawancara dengan Mahi Ramakrishnan, Jurnalis, Kuala Lumpur, 19 Juli 2016.

7 Human Rights Watch. 2000. "Malaysia's treatment of undocumented Rohingya". Diambil dari https://www.hrw.org/reports/2000/malaysia/maybr008-02.htm#P446_99927, pada 1 September 2016.

8 *Ibid.*

9 Courtland W. Robinson. 2004. "The Comprehensive Plan for Action for Indochinese Refugees, 1989 - 1997: Sharing the Burden and Passing the Buck" *Journal of Refugee Studies* 17, no. 3 hal. 320

man Rights Watch (2000), selama periode ini, “orang yang ditengarai bukan pengungsi, akan dikembalikan secara sukarela atau paksa”.¹⁰ Namun, meski dengan pengaturan ini, *Human Rights Watch* juga mencatat bahwa Malaysia terus menolak kapal pengungsi yang datang. Sementara itu, Robinson membantah bahwa “Malaysia tidak pernah mengembalikan suaka,” angka pengungsi menurun karena “pengungsi Vietnam hanya tidak datang lagi.”¹¹

Meskipun semua kamp untuk pengungsi Vietnam telah ditutup pada pertengahan 1990an, yang terjadi masih diingat di Malaysia –bisa dibilang di seluruh Asia Tenggara. Dalam ulasan tentang kehidupan orang Birma di Malaysia –termasuk Rohingya- *Human Rights Watch* mencatat bahwa,

Peninggalan CPA –ketakutan Malaysia akan aliran pengungsi yang besar dan asumsi bahwa pengungsi seharusnya tidak tinggal di Malaysia, namun di negara-negara ketiga- tetap berlanjut. Perlakuan Malaysia terhadap kelompok pengungsi yang berbeda, yang tidak diatur dalam hukum domestik, tidak terkoordinasi dan berubah-ubah, mulai dari pengusiran hingga integrasi penuh.¹²

Dalam kasus Rohingya, perlakuan berbeda terhadap pengungsi menyebabkan situasi yang sulit bagi pengungsi Rohingya yang tinggal di Malaysia. Perlakuan berbeda ini menyebabkan perlakuan yang lebih istimewa terhadap kelompok pengungsi tertentu, yang dijuluki “sistem dua tingkat” oleh Al-Jazeera, dimana “pemerintah Malaysia memperpanjang uluran tangan terhadap pengungsi Siria, sementara ribuan pengungsi lain terlantar”¹³ Hal ini juga nampak dalam sejarah. *Human Rights Watch*, menyoroti bahwa,

Pengungsi dari Filipina, Kamboja, Vietnam, Indonesia, dan Bosnia pernah mencari perlindungan di Malaysia. Sekitar 45.000 Muslim Filipina yang melarikan diri dari perselisihan etnis di Mindanao tahun 1972 dan 1974 telah terintegrasi secara lokal di timur negara bagian Sabah. Sekitar 10.000 Muslim Kamboja yang melarikan diri dari rezim Pol Pot di awal 1975 telah tinggal secara permanen di Malaysia, dengan dana dari UNHCR untuk membantu jalannya integrasi. Sebaliknya, pengungsi Vietnam dikategorikan sebagai “pengungsi ilegal”, dipusatkan di kamp-kamp, dan pada akhirnya dipindahkan ke negara-negara ketiga atau dipulangkan ke Vietnam. Sejak akhir 1977, Malaysia terkadang juga mengusir kapal

10 Human Rights Watch, 2000

11 *Ibid.*

12 Human Rights Watch. *Op. cit.*

13 Al-Jazeera. 2015. “First-class refugees: Malaysia’s two-tier system”. Diambil dari <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/12/class-refugees-malaysia-tier-system-151221061627431.html> pada 2 September 2016.

pengungsi Vietnam kembali ke lautan... Sekitar 400 Muslim Bosnia juga telah diterima untuk tinggal di Malaysia.¹⁴

Alasan perlakuan berbeda ini tidak begitu jelas. Namun, seorang ahli mengasumsikan kemungkinan pembedaan ini dikarenakan pengungsi Rohingya “kurang memiliki atribut ekonomi dan ras yang diinginkan oleh negara.”¹⁵ Sementara itu, ahli lain menggarisbawahi perlakuan berbeda yang dilakukan oleh pemerintah Malaysia kepada imigran yang mencari pekerjaan di Malaysia berdasarkan pada “...kalkulasi akan kontribusi potensial mereka terhadap ‘negara’...memberikan hak yang lebih besar terhadap tenaga kerja terampil, dan membatasi pekerja yang tidak terampil (*unskilled*).”¹⁶

Selain itu, masyarakat Malaysia secara umum juga memiliki persepsi negatif terhadap kaum Rohingya. Ada kecurigaan yang terus-menerus terhadap pengungsi Rohingya, dimana mereka dicurigai sebagai pelaku kriminal.¹⁷ Perlu diingat bahwa perlakuan ini tidak terbatas pada pengungsi Rohingya. Penelitian menunjukkan bahwa pekerja migran dari Bangladesh juga dianggap sebagai pelaku kriminal oleh media lokal.¹⁸ Terakhir, karena etnis menempati posisi penting dalam wacana nasional Malaysia, ada usaha untuk mempertahankan status quo melalui kebijakan ‘*don’t rock the boat*.’¹⁹ Dalam kasus ini, kebijakan yang lebih terbuka dan inklusif terhadap pengungsi Rohingya yang datang dalam jumlah besar dianggap dapat menggoyangkan perahu etnis Malaysia (*rocking the current ethnic boat*).

Terlepas dari hal ini, perlakuan berbeda tersebut membuat hidup kaum Rohingya lebih sulit. Sementara sejumlah pengungsi lain hidup aman di Malaysia, kaum Rohingya tidak memiliki sarana perlindungan atau mobilitas sosial ke atas. Mereka tidak mempunyai akses jelas ke pekerjaan, layanan kesehatan, atau pendidikan. Cara kaum Rohingya bertahan hidup hanya lewat pekerjaan ilegal karena mereka tidak diijinkan bekerja secara legal. Kebanyakan pengungsi Rohingya di Malaysia dapat dan bersedia untuk pekerjaan kasar di pasar atau perkebunan. Mereka juga melakukan dagang kecil-kecilan yang tidak terdaftar.²⁰ Pekerjaan ada berlimpah, dan dengan gaji yang lebih baik dari pekerjaan di Myanmar atau Bangladesh –dimana kaum Rohingya biasanya bermigrasi dari negara mereka untuk mencari pekerjaan atau lari dari

14 Human Rights Watch. Op. Cit.

15 Avyanthi Azis. 2014. “Urban refugees in a graduated sovereignty: the experiences of the stateless Rohingya in the Klang Valley.” *Citizenship Studies*. Vol. 18, no. 8. hal. 839-854.

16 Alice M. Nah. 2010. Refugees and Space in Urban Areas in Malaysia. *Forced Migration Review*, 34.

17 Wawancara dengan Mahi Ramakrishnan, Journalist, Kuala Lumpur, 19 Juli 2016; Wawancara dengan Adli Zakuan, ANgkatan Belia Islam Malaysia, Kuala Lumpur, 20 Juli, 2016

18 Amy Gurowitz. 2000. “Migrant Rights and Activism in Malaysia: Opportunities and Constraints.” *The Journal of Asian Studies*, 59, no. 4. hal. 866.

19 Ibid. hal. 875

20 Wawancara dengan Shamsuddin bin Khobir Ahmad. Op. cit.

penganiayaan. Penelitian baru-baru ini menyoroiti fakta bahwa di Malaysia, pekerja biasa dapat memperoleh sekitar MYR 601 atau kira-kira US\$135 – MYR 800 atau kira-kira US\$ 180 per bulan di pasar kerja tidak resmi (US\$ 171 – US\$ 228), lebih tinggi dari pendapatan rata-rata di Bangladesh, yang adalah BDT 1.800 - BDT 3.300, atau sekitar US\$ 26 – US\$ 50 per bulan.²¹

Para aktivis mencatat bahwa kaum Rohingya melakukan pekerjaan yang, “tidak diinginkan oleh orang Malaysia... pekerjaan yang [kotor, sulit, berbahaya].”²² Selain itu, status hukum yang tidak jelas menempatkan mereka pada posisi tawar-menawar yang lemah dengan pemberi pekerjaan. Dalam beberapa kasus, meskipun mereka ditawarkan pekerjaan dengan gaji, pemberi pekerjaan menolak untuk memberikan hak mereka saat penggajian. Hal ini terutama terjadi pada pengungsi yang tidak memiliki kartu UNHCR.²³ Dalam skenario terburuk, pengungsi Rohingya tidak punya sarana apapun untuk menyokong diri dan keluarga mereka, dan akhirnya mengambil jalan mengemis atau bekerja sebagai pekerja seks komersil untuk bertahan hidup. Dalam salah satu wawancara kami, seorang jurnalis menyatakan dengan ringkas, “...bahkan ada empat generasi pengemis Rohingya di Malaysia... [disana] tidak ada mobilitas sosial, tidak ada mobilitas pekerjaan.”²⁴

Selanjutnya, perlu diketahui bahwa populasi pengungsidi Malaysia sebagian besar adalah populasi pengungsi urban. Tidak seperti di negara-negara lain, pengungsi kontemporer di Malaysia kebanyakan tinggal di areaurban dengan populasi terbesar tinggal di Kuala Lumpur, Klang Valley, dan Penang. Di tempat ini, kaum Rohingya berkumpul dan “membentuk komunitas-komunitas, meskipun itu benar-benar ilegal.”²⁵ Keberadaan kantong-kantong komunitas pengungsi ini diketahui publik. Salah satu subyek wawancara bahkan setengah bercanda menjuluki Pasar Borong –dimana banyak kaum Rohingya dan Muslim Myanmar- sebagai ‘kota Rohingya’.²⁶

Ikatan keluarga dan komunitas tampaknya merupakan faktor penting bagi pengungsi Rohingya yang tinggal di Malaysia. Mereka telah membentuk sebuah sistem untuk menjamin kehidupan mereka, betapapun kerasnya, dalam komunitas pengungsi urban. Seorang ahli menggarisbawahi,

Hal pertama yang harus dilakukan pengungsi saat tiba adalah menghubungi keluarga atau teman di Malaysia. Dukungan dan bantuan sosial

21 Samuel Cheung, 2011. Migration Control and the Solutions Impasse in South and Southeast Asia: Implications from the Rohingya Experience, *Journal of Refugee Studies*, hal. 12.

22 Wawancara dengan Adli Zakuan.Op. Cit.

23 Wawancara dengan Amirul Zamani Rosli, Project Executive dari MyCare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

24 Wawancara dengan Jules Rahman Ong, Op. cit

25 Wawancara dengan Thomas Benjamin Daniel, Analis Institute of Security and International Studies (ISIS) Malaysia, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016.

26 Wawancara dengan Sharifuddin Muis, Program Manager dari Institut Darul Ehsan, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016

lebih banyak diberikan terhadap seseorang yang punya ikatan kekerabatan dan datang dari desa dan/atau daerah yang sama...[Para pengungsi berkumpul dimana] pekerjaan informal dan akomodasi murah tersedia, dan dimana keluarga dan teman dan –untuk mereka yang tidak memiliki koneksi- orang-orang seetnis tinggal.²⁷

Kaum Rohingya hidup secara tidak menentu dalam komunitas urban ini. Kurangnya status hukum juga berarti bahwa mereka tidak dapat membeli tempat tinggal secara legal dan harus tinggal di manapun yang mereka bisa temukan. Untuk beberapa orang, hal ini berarti berbagi apartemen kecil dengan beberapa keluarga. Kurangnya privasi memang memprihatinkan, namun buruknya kesehatan dan sanitasi lebih mendesak. Dalam satu wawancara, seorang jurnalis mengingat cerita ketika ia berkunjung ke sebuah apartemen yang juga berfungsi sebagai rumah pelacuran, ditinggali oleh beberapa wanita secara bersamaan. Kondisi hidup yang sulit memaksa mereka untuk bekerja sebagai pekerja seks komersial tanpa kondisi kerja dan perlindungan yang pantas sehingga mereka terinfeksi beberapa penyakit. Jurnalis tersebut menyebutkan bahwa setelah ia membawa para wanita pengungsi itu untuk mendapatkan perawatan medis, “Saya harus menggosok seluruh apartemen dengan [disinfektan].”²⁸

Meskipun hidup sulit untuk kaum Rohingya, banyak dari mereka masih memilih untuk hidup di Malaysia. Dalam beberapa kasus, mereka paham sulitnya mendapatkan kewarganegaraan di Malaysia setelah tinggal disana selama dua dekade. Namun, diatas faktor lain seperti ikatan keluarga dan terbiasa dengan tempatnya, Malaysia lebih baik dalam hal religius, karena Malaysia adalah negara muslim. Dengan pengertian ini, mayoritas pengungsi Muslim Rohingya percaya bahwa akan lebih mudah bagi mereka untuk melaksanakan ibadah di Malaysia dibandingkan dengan di negara-negara barat.²⁹ Selain itu, mereka berharap bahwa Malaysia akan memberikan hidup yang lebih baik kepada pengungsi. Bagi kaum Rohingya yang mencari jalan keluar dari negara dan kemiskinan mereka, Malaysia tetap menjadi “tanah Muslim yang menjanjikan kemakmuran dan kesempatan.”³⁰

Terlepas dari semua ini, Malaysia masih tidak mengakui negaranya sebagai negara tujuan, melainkan negara transit, mengikuti peran yang sebelumnya. Mereka tidak membuka pintu untuk integrasi lokal karena mereka lebih memilih kebijakan *resettlement* dengan negara-negara barat. Sebagai contoh, baru-baru ini UNHCR mencoba untuk “memperbaharui” status Malaysia

27 Alice M. Nah. Op. Cit.

28 Wawancara dengan Mahi Ramakrishnan. Op. Cit.

29 Wawancara dengan Shamsuddin bin Khobir Ahmad, Op. Cit; Wawancara dengan Thomas Benjamin Daniel, Op. Cit; Wawancara dengan Abdul Shukur bin Abdul Munaf, Op. Cit.

30 Azizur Rahman. 2010. *Rohingya Still Dream of Fleeing Poverty*. Diambil dari <http://www.scmp.com/article/705693/rohingya-still-dream-fleeing-poverty> pada 9 September 2016

menjadi negara tujuan. Menanggapi hal ini, Menteri Dalam Negeri Malaysia memberikan komentar bahwa sejauh itu,

[Malaysia telah] mengakomodasi para pengungsi berdasarkan permintaan mereka (UNHCR), namun dengan pemahaman bahwa Malaysia adalah negara transit. Tidak adil memaksa Malaysia untuk bertanggung jawab terhadap [para pengungsi].³¹

Hal ini tidak sesuai dengan tren pengungsi ataupun aspirasi mereka. Seperti yang dijelaskan diatas, Pengungsi Rohingya, yang merupakan populasi terbesar pengungsi Malaysia, masih memilih untuk pindah ke Malaysia. Bahkan banyak dari mereka memilih untuk tinggal disana tanpa batas waktu tertentu, terlepas dari kesulitan yang harus mereka hadapi saat perjalanan atau bahkan saat tinggal di Malaysia.

Analisis persoalan pengungsi di Malaysia cenderung menyetujui bahwa negara tidak lagi menjadi transit, terutama untuk kaum Rohingya.³² Sesuai dengan pernyataan dari analisis nasional,

Mereka mencoba untuk berjuang dengan fakta bahwa Malaysia bukan lagi negara transit untuk pengungsi dan pencari suaka. Hal ini telah menjadi apa yang atasan kami sebut “negara garis depan”, yang sekarang adalah negara tujuan. Ada sejumlah besar pengungsi, terutama kaum Rohingya, yang ingin datang dan berdiam di Malaysia. Mereka tidak mau pergi ke negara ketiga, tidak mau pergi ke negara barat, tidak mau pergi ke negara manapun, mereka hanya mau datang kesini. Negara ini adalah tujuan mereka, dan ini menjadi masalah bagi pemerintahan, karena sekarang ada sepuluh atau dua puluh ribu pengungsi disini.³³

Memang, ada beberapa faktor umum yang menjadi asumsi mengapa Malaysia menjadi tujuan utama, bukannya transit. Alasan pertama adalah kesempatan kerja yang lebih luas yang tersedia di Malaysia dibandingkan dengan di negara lain di kawasan tersebut. Yang kedua berhubungan dengan kedekatan agama dan budaya. Yang ketiga merujuk pada fakta bahwa Malaysia hampir tidak pernah mendeportasi pengungsi. Yang terakhir sering berhubungan dengan fakta bahwa ada kaum Rohingya yang tinggal di Malaysia dalam jumlah besar.

31 New Straits Times Online. 2016. *Nur Jazlan warns UNHCR: Do not blackmail Malaysia*. Diambil dari <http://www.nst.com.my/news/2016/06/153628/nur-jazlan-warns-unhcr-do-not-blackmail-malaysia> pada 9 September 2016

32 Wawancara dengan Shahrudin Badarudin, Direktur Institut Darul Ehsan (IDE) dan Profesor Selangor University, Selangor, 22 Juli 2016, dan dengan Julius Ong, Executive Committee dari MyWelfare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

33 Wawancara dengan Julius Ong, Executive Committee dari MyWelfare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

B. KERANGKA KERJA HUKUM

Bagian ini akan mengeksplor kerangka kerja hukum Malaysia dalam mengatasi persoalan pengungsi. Kerangka kerja hukum Malaysia dibagi dalam konteks domestik dan internasional karena keduanya adalah instrumen penting untuk melindungi hak-hak pengungsi. Secara domestik, kerangka kerja hukum utama yang mengawasi perlakuan Malaysia terhadap pengungsi dan rezim imigrasi yang lebih luas terangkum dalam Undang-Undang Keimigrasian (*Immigration Act*) 1959/1963. Walaupun undang-undang tersebut tidak mengakui istilah ‘pengungsi’, ia masih menetapkan kriteria migran legal dan cara untuk masuk ke Malaysia secara legal. Untuk menanggapi dinamika dan tantangan dari pengungsi ilegal, dan terutama untuk menetapkan hukuman keras untuk mereka, Pemerintah Malaysia memperbaiki Undang-undang tersebut pada tahun 1997 dan 2002.³⁴

Selain itu, undang-undang tersebut juga menyediakan kerangka kerja untuk aksi melawan imigran ilegal, atau orang-orang yang masuk Malaysia tidak sesuai dengan hukum. Dalam bab 6 di undang-undang ini, Malaysia membenarkan beberapa cara untuk masuk ke negaranya, meski tidak merujuk secara eksplisit kepada pengungsi ataupun dokumen yang diperlukan oleh pengungsi untuk secara aman dan legal masuk wilayah Malaysia. Ketidakmampuan untuk mendapatkan dokumen legal untuk masuk ke Malaysia akan berakibat hukuman penjara tidak lebih dari lima tahun bagi pengungsi yang dianggap ilegal, dan hukuman cambuk tidak lebih dari enam cambukan.³⁵ Selama proses pelaksanaan hukum ini, sekurang-kurangnya 34.923 imigran telah menerima hukuman cambuk antara tahun 2002 dan 2008, menurut catatan departemen penjara Malaysia.³⁶ Jumlah ini mencapai rata-rata 6.000 imigran per tahunnya. Seorang aktivis menyatakan bahwa situasi ini problematik. Kurangnya pengakuan hukum menyebabkan pengungsi “otomatis dianggap sebagai pelaku kriminal”³⁷ Maka dari itu, pengungsi lebih rentan terhadap penahanan dan hukuman, terlebih bagi mereka yang datang dari negara-negara yang kewarganegaraannya tidak sesuai, misalnya dalam kasus pengungsi Rohingya.

Selain itu, Malaysia memiliki kerangka kerja hukum untuk penahanan pengungsi yang dianggap imigran ilegal. Bab 5 dari Undang-undang Paspor (*Passport Act*) 1966 memberikan kerangka kerja hukum bagi polisi atau

³⁴ Migrant Watch 2005, 2.

³⁵ Hukum Malaysia, Ayat 155, Undang-undang Keimigrasian 1959/63, Menyatukan semua amandamen sampai dengan 1 Januari 2006. Diambil dari: <http://jpt.mohe.gov.my/images/Institusi/PengajianTinggi/MengenaiJPT/AKTA/Bil11.aktaimigresen.pdf>, pada 13 September 2016.

³⁶ US Department of State. *2010 Human Rights Report: Malaysia*. 2011. Diambil dari <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/eap/154391.htm>, pada 13 September 2016.

³⁷ Wawancara dengan Julius Ong, Executive Committee dari MyWelfare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

petugas imigrasi untuk menahan imigran yang secara tidak sah masuk ke Malaysia dengan kapal, selama mereka masih dalam wilayah laut Malaysia.³⁸ Juga, lewat Undang-undang Keamanan Internal (*Internal Security Act*) 1960, pemerintah sebelumnya telah menganggap imigran ilegal sebagai ancaman yang cukup serius terhadap keamanan nasional, sehingga penahanan tanpa pemeriksaan pengadilan terhadap imigran dan penyelundup dibenarkan.³⁹ Undang-undang Keamanan Internal sejak saat itu telah digantikan oleh Undang-undang Pelanggaran Keamanan (Tindakan Khusus) [*Security Offences (Special Measure) Act*] 2012. Perwujudan kedua hukum tersebut dilaporkan membenarkan penahanan imigran ilegal di Malaysia.⁴⁰

Kurangnya kerangka kerja hukum ini menciptakan situasi kebijakan yang sulit sehubungan dengan pengungsi. UNHCR yang telah menjadi pelaku utama dalam persoalan pengungsi di Malaysia beroperasi,

Atas perkenan negara dan tanpa dasar hukum...Tidak ada perjanjian tertulis yang memberi UNHCR kuasa. Yang berwenang memberi UNHCR ijin lisan atas dasar kebaikan dari kebijakan pemerintah... UNHCR hanya dapat menawarkan bantuan terbatas dan perlindungan terhadap pengungsi seperti pengeluaran kartu tanda pengenalan pengungsi; bantuan materiil; dan kolaborasi dengan LSM dalam menyediakan bantuan kesehatan dan pendidikan.⁴¹

Maka dari itu, meskipun UNHCR mencoba untuk memformalkan prosedur sehubungan dengan pengungsi di Malaysia, seperti penetapan kartu UNHCR, mereka tidak dapat memberikan perlindungan dan pengakuan hukum yang jelas di hadapan hukum Malaysia. Pengaturan ini juga tidak diketahui atau diterima secara luas oleh publik. Maka dari itu, ketika pengungsi mencari pekerjaan; mereka tidak dalam perlindungan atau pengakuan hukum, meski mereka adalah pemegang kartu.⁴²

Karena pengungsi berhubungan erat dengan perdagangan manusia, penting untuk menggarisbawahi kerangka kerja hukum Malaysia sehubungan dengan persoalan ini. Instrumen hukum utama yang dimiliki Malaysia sehubungan dengan perdagangan manusia adalah *Anti Trafficking in Persons Bill* 2007, yang telah diperbaiki untuk lebih berfokus terhadap 'penyelundup-

38 Ayat 150, Undang-undang tentang Paspor 1966

39 Migration News. *Malaysia/Thailand: Detention, Entry, Employment*. 1998. Diambil dari <https://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=1502>, pada 12 September 2016.

40 Inquirer.net. 'We're treated like animals', 20 Maret 2013. Diambil dari <http://globalnation.inquirer.net/67981/were-treated-like-animals>, pada 13 September 2016.

41 Dina Imam Supaat. The UNHCR in Malaysia: the Mandate and Challenges. *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics dan Law*, Vol. 5, Issue 4, 2014.

42 Wawancara dengan Amirul Zamani Rosli, Project Executive dari MyCare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

an migran'.⁴³ *Human Rights Watch* telah mengekspresikan kekhawatirannya terhadap amandemen ini, mencatat bahwa hal ini memungkinkan adanya "definisi yang sempit tentang hukum perdagangan manusia, dan kegagalan hukum yang telah diperbaiki tersebut untuk memasukkan mekanisme yang melindungi hak-hak imigran."⁴⁴

Yang terakhir, salah satu dari instrumen utama untuk menjalankan kebijakan pengungsi adalah Undang-undang Relawan Malaysia (*Malaysia Volunteer Act*) 2012, menggantikan hukum RELA yang sebelumnya, sebagai dasar keberadaan RELA (Korps Relawan Masyarakat). Institusi sukarela penegak hukum sipil sering terlibat dalam razia kontroversial untuk menahan imigran ilegal di Malaysia, dan sering dianggap menyalahgunakan kekuasaan mereka. Dibawah hukum ini, kemampuan hukum RELA untuk menahan seseorang dan menggunakan senjata api dalam tugas dinihalkan.⁴⁵

Namun, meskipun perlindungan hukum dan pengakuan terhadap pengungsi di Malaysia tidak berlaku secara resmi, harus diingat bahwa ada bagian-bagian dalam Hukum Imigrasi yang dapat digunakan untuk memperbolehkan para pengungsi masuk ke Malaysia secara legal. Bab 55 Hukum Imigrasi menyatakan bahwa "terlepas dari apapun yang terkandung dalam hukum ini, Menteri dapat memerintahkan untuk mengecualikan seseorang atau sekelompok orang, baik dengan maupun tanpa syarat, dari semua ketentuan yang ada dalam hukum ini, dan dapat menetapkan dugaan yang diperlukan untuk memberikan pengaruh tersebut".⁴⁶ Selain itu, dalam bab 56 Hukum Imigrasi terdapat rujukan tentang cara alternatif untuk masuk Malaysia secara legal, dengan menggunakan 'dokumen lain yang disetujui oleh Direktur Jendral [Imigrasi] sebagai bukti... atau bukti lain yang menunjukkan bahwa Direktur Jendral setuju yang tertuduh dibebaskan."⁴⁷

Perkecualian khusus juga tertera dalam Bab 4 Kebijakan Paspor (*Passport Act*), dimana "Menteri dapat memerintahkan untuk mengecualikan seseorang atau sekelompok orang...dan perkecualian tersebut dapat sesuai dengan syarat-syarat yang ditentukan dan bisa jadi permanen atau dalam batas waktu tertentu."⁴⁸ Perkecualian-perkecualian ini bisa dibilang berguna sebagai kerangka kerja hukum untuk melindungi pengungsi dari bagian-bagian lain

43 Rancangan UU Anti Perdagangan Manusia 2007; Sebuah UU untuk memperbaiki UU Anti Perdagangan Manusia 2007

44 Human Rights Watch. 2010. *Malaysia: Letter to the Prime Minister regarding amendments to the Anti-Trafficking in Persons Act*. Diambil dari: <https://www.hrw.org/news/2010/09/08/malaysia-letter-prime-minister-regarding-amendments-anti-trafficking-persons-act>, pada 1 September 2016.

45 Equal Rights Trust. *Equal Only in Name: The Human Rights of Stateless Rohingya in Malaysia*. Diambil dari <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Equal%20Only%20in%20Name%20-%20Malaysia%20-%20Full%20Report.pdf>, pada 12 September 2016.

46 Undang-undang Keimigrasian, Seksi 55

47 Undang-undang Keimigrasian, Seksi 57

48 Undang-undang tentang Paspor 1996, Diambil dari <http://www.refworld.org/docid/3ae6b5204.html>, pada 23 Agustus 2016.

dalam Hukum Imigrasi.⁴⁹ Dibawah kerangka kerja hukum ini, pejabat resmi dapat membuat kebijakan yang memberikan jalan masuk aman bagi pengungsi meski mereka tidak memiliki dokumen yang tepat atau ketika mereka tidak dapat menyokong kehidupan mereka saat tinggal di Malaysia.

Lebih mendasar lagi, Konstitusi Federal Malaysia menjamin hak-hak individu, yang tertera dalam Artikel 5-13. Seorang ahli menyatakan bahwa hal ini cukup untuk menjamin perlindungan hak-hak pengungsi, mencatat “fakta bahwa kata ‘pengungsi’ tidak ada dalam instrumen hukum dasar negara ini tidak menghapus pengungsi dari perlindungan konstitusi. Ketika kata ‘orang’ digunakan dalam Konstitusi Federal, itu berarti warga negara dan yang bukan warga negara termasuk di dalamnya.”⁵⁰

Dalam ranah internasional, ada dua kerangka kerja internasional sehubungan dengan status dan perlindungan pengungsi: Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi. Namun, Malaysia bukanlah anggota dari kedua instrumen ini. Karena itu, Malaysia tidak wajib secara hukum untuk mengakui status dan perlindungan terhadap orang yang dikategorikan pengungsi. Mereka juga tidak wajib mematuhi prinsip *non-refoulement* yang diabadikan dalam konvensi tersebut.

Meskipun demikian, harus dicatat bahwa walaupun Malaysia bukan bagian dari instrumen internasional apapun yang berhubungan dengan persoalan pengungsi, Malaysia tetaplah bagian dari beberapa instrumen internasional yang berkomitmen untuk melindungi hak asasi manusia tanpa memperhatikan kewarganegaraannya. Sebuah analisis memohonkan Artikel 14 Deklarasi Hak Asasi Manusia Universal (*Universal Declaration of Human Rights*), Artikel 16 Deklarasi Hak Asasi Manusia ASEAN (*ASEAN Human Rights Declaration*), Artikel 22 Konvensi tentang Hak Anak (*Convention pada the Rights of the Child- CRC*), dan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention pada the Elimination of All Forms of Discrimination against Women- CEDAW*) sebagai susunan kerja internasional yang mengharuskan Malaysia untuk memberikan perlindungan kepada pengungsi.⁵¹ Malaysia juga merupakan bagian dari Konvensi Hak Anak. Namun, Malaysia telah mengajukan keberatan sehubungan dengan prinsip non-diskriminasi, keharusan untuk menjadikan pendidikan dasar wajib dan tersedia untuk semua, dan larangan untuk penyiksaan dan perlakuan serta hukuman yang kejam, tidak manusiawi, dan menghina, serta penahanan sewenang-wenang.⁵²

49 Dina Imam Supaat, “Refugee Children under the Malaysian Legal Framework”, *UUM Journal of Legal Studies*, vol. 4, 2014, hal. 118-148 (128-130).

50 *Ibid.*

51 Aslam Abdul Jalil. 2015. *Malaysia's Refugee Shame*. Diambil dari <http://www.newmandala.org/malaysias-refugee-shame/>, pada 12 June 2016.

52 International Federation for Human Rights (FIDH) dan Suaram (Suara Rakyat Malaysia)

Juga berguna untuk diketahui bahwa Malaysia berkomitmen secara penuh untuk mencapai Sasaran Pengembangan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals [SDGs]*). Dalam pertemuan PBB untuk Adaptasi Agenda 2030 tentang Pengembangan Berkelanjutan, Perdana Menteri Najib Razak menegaskan bahwa Malaysia berkomitmen, “memberikan akses yang setara ke layanan kesehatan berkualitas, perumahan yang terjangkau, dan akan membangun lebih banyak klinik dan rumah sakit dan tempat tinggal yang terjangkau dalam beberapa tahun ke depan.”⁵³

Dalam konteks ini, Sasaran Pengembangan Berkelanjutan tersebut tidak membeda-bedakan status kewarganegaraan, malahan mengusahakan untuk mendukung inklusivitas. Contohnya, gagasan dalam sasaran 4 dalam pendidikan yang Perdana Menteri Razak telah sebutkan diatas adalah untuk “memastikan pendidikan berkualitas yang inklusif dan adil serta mengusahakan kesempatan belajar seumur hidup untuk semua.”⁵⁴ Sasaran ini sangat penting mengingat jumlah signifikan anak-anak dalam komunitas pengungsi di Malaysia yang membutuhkan pendidikan berkualitas. Meski sasaran ini tidak memberikan kewajiban hukum bagi Malaysia, hal ini tetap menjadi alat berguna yang dapat mengusahakan perlindungan yang lebih inklusif bagi pengungsi di Malaysia.

C. PERSOALAN DAN TANTANGAN

Beberapa persoalan genting mengenai pengungsi di Malaysia diidentifikasi berhubungan dengan pemasukan yang tidak stabil, eksploitasi dalam pekerjaan, terutama dalam wujud tidak dibayarnya gaji, pemerasan oleh aparat penegak hokum, perampokan oleh bandit local, tingginya harga sewa, layanan kesehatan, dan pendidikan, kebutuhan untuk mendukung mereka yang memerlukan pekerjaan, dan banyak lainnya.⁵⁵ Secara umum, tiga tantangan terbesar adalah mendapatkan ijin kerja, mengakses pendidikan publik, dan mengakses layanan kesehatan. Dalam konteks layanan kesehatan, sebagai contoh, pengungsi dapat membayar 50% dari harga yang berlaku bagi orang asing untuk mendapatkan layanan kesehatan yang terjangkau. Kondisi ini berlaku hanya bila mereka memiliki kartu UNHCR. Namun, karena diskon 50% tersebut bukan dipotongkan dari harga normal melainkan dari harga

Working for Human Rights, *Undocumented Migrants and Refugees in Malaysia: Raids, Detention dan Discrimination*, 28 Maret, No. 489.

53 New Straits Times Online. *Malaysia Committed to meet UN's Sustainable Development agenda*, 2015. Diambil dari <http://www.nst.com.my/news/2015/09/malaysia-committed-meet-un%E2%80%99s-sustainable-development-agenda-pm>, pada 23 Mei 2016.

54 UNDP, *Goal 4: Quality Education*, 2015. Diambil dari <http://www.my.undp.org/content/malaysia/en/home/post-2015/sdg-overview/goal-4.html>, pada September 2016.

55 Alice M. Nah, *Refugees and Space in Urban Areas in Malaysia*. Dalam *Forced Migration Review*, February 2010, Issue 34. Diambil dari <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/urban-displacement/29-31.pdf>, pada 24 Mei 2016.

untuk orang asing yang jauh lebih tinggi, pengungsi masih menganggapnya terlalu mahal. Untuk mereka yang tidak memiliki kartu UNHCR, kasusnya akan berbeda. Mayoritas dari mereka ditolak oleh penyedia layanan kesehatan atau rumah sakit. Salah satu aktivis LSM membagikan pengalamannya tentang sulitnya mendapatkan layanan kesehatan bagi para pengungsi tanpa kartu UNHCR:

Jika mereka tidak punya kartu, kemungkinan besar mereka akan ditolak. Ada kasus dimana wanita ini sudah lewat waktu melahirkan, bayinya tidak bisa keluar, dan mereka harus membawanya ke rumah sakit. Kami harus bernegosiasi dengan pihak rumah sakit selama 6-7 jam, sementara wanita ini akan melahirkan, sangat sulit, hampir meninggal, dan mereka tidak mau menerimanya. Kami akhirnya harus bertanya pada pengacara-pengacara kami, kami harus membayar dua ribu ringgit untuk deposit. Mereka bahkan memanggil polisi, yang akan menahan kami, jadi kami harus masuk dan benar-benar berjuang untuk mereka. 'Dengan dasar kemanusiaan, tolong terimalah wanita ini, dia sudah sakit sekali.' Akhirnya, ketika mereka menerima wanita ini, bayinya keluar.⁵⁶

Kasus ini tidak hanya mengkonfirmasi kurangnya akses ke layanan kesehatan bagi yang tidak memiliki kartu UNHCR, tapi juga menunjukkan kerumitan akses ke layanan kesehatan bagi pengungsi secara umum. Dalam tahap tertentu, kasus ini juga menegaskan betapa rentan kondisi pengungsi di Malaysia.

Selain itu, jelas terlihat bahwa persoalan kesehatan bagi pengungsi tidak hanya berhenti pada apa yang disebut "harga diskon" layanan kesehatan. Dalam beberapa kasus dimana pengungsi punya cukup uang untuk membayar layanan kesehatan mereka, hanya sejumlah kecil dari penyedia layanan kesehatan di Malaysia yang bersedia untuk menerima dan memberikan mereka pengobatan. Satu responden menyatakan:

Jadi pada dasarnya, inilah yang terjadi ketika para pengungsi adalah non-entitas atau non-orang di Malaysia, ini adalah masalah yang harus anda atasi. Kadang walaupun seseorang mau membayar, meski mereka punya uang untuk membayar, tidak banyak penyedia layanan kesehatan bersedia merawat mereka. Ayah saya seorang dokter umum, dan ia mendapat sejumlah besar pekerja asing yang menempuh kira-kira satu jam hanya untuk menemuinya karena kebanyakan dokter di kota menolak untuk memeriksa pekerja asing. 'Orang-orang ini kotor, mereka berbeda, mereka orang asing, kami tidak mau memeriksa mereka. Kalau kami

⁵⁶ Wawancara dengan Julius Ong, Executive Committee dari MyWelfare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

merawat mereka, pasien yang orang Malaysia tidak mau datang.’ Dan itu benar, ngomong-ngomong, efek dari ayah saya merawat pekerja asing adalah beberapa orang Malaysia tidak mau datang ke tempat prakteknya lagi.⁵⁷

Pernyataan ini membuka beberapa poin penting, termasuk bahwa hanya beberapa penyedia layanan kesehatan bersedia menerima mereka. Poin ini berhubungan dekat dengan *image* dan stereotip pengungsi yang tersebar luas, bahwa mereka kotor dan keji. Demikian juga, kebanyakan penyedia layanan kesehatan Malaysia khawatir bisnis layanan kesehatan mereka akan menurun atau tutup jika mereka menerima pengungsi. Lebih buruk lagi, seperti yang ditegaskan oleh peneliti ISIS Malaysia, banyak penyedia layanan kesehatan milik pemerintah dan swasta yang bahkan menolak untuk secara langsung menyentuh fisik pengungsi dalam perawatan:

Beberapa penyedia layanan kesehatan, baik milik pemerintah maupun swasta, menolak untuk menyentuh pekerja asing. Hal ini bukan hal kecil...hal ini sudah tersebar. Ketika anda berbicara kepada para aktivis dan LSM yang berurusan dengan hal ini di Malaysia, anda akan mendengar hal yang sama. Ini tren yang sangat menggelisahkan dalam masyarakat yang seharusnya multikultural dan pengertian, tapi hal ini cukup buruk.⁵⁸

Pertanyaannya adalah mengapa Pemerintah Malaysia tidak mau menyediakan layanan kesehatan untuk pengungsi dan/atau memberikan diskon 50% untuk orang asing bagi yang tidak memiliki kartu UNHCR. Persepsi yang tersebar terhadap persoalan ini adalah sehubungan dengan pajak. Pemerintah Malaysia dianggap telah menghabiskan banyak anggaran Negara dari pembayar pajak Malaysia untuk layanan kesehatan. Karena alasan ini, menyediakan layanan kesehatan untuk orang asing atau bahkan untuk pengungsi dianggap tidak adil dan berpotensi membuat masyarakat Malaysia marah bila orang asing dan pengungsi diperbolehkan membayar harga yang sama dengan mereka walaupun tidak membayar pajak. Meskipun demikian, perhatian masyarakat juga ditekankan pada keberadaan orang asing, termasuk pengungsi di Malaysia, pada tingkat tertentu berkontribusi dan berperan dalam pembangunan Malaysia. Mengenai hal ini, salah satu analis ISIS Malaysia menyatakan bahwa pengungsi “bekerja disini, mereka bekerja di pabrik-pabrik, mereka berperan besar dalam pembangunan Negara ini, jadi mengapa mereka tidak berhak terhadap layanan kesehatan tertentu? Dan

57 Wawancara dengan Thomas Benjamin Daniel, Analis Institute of Security and International Studies (ISIS) Malaysia, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016.

58 *Ibid.*

kebanyakan orang, sebagai pembayar pajak, mengeluh.⁵⁹ Juga sehubungan dengan persoalan ini, beberapa dokter di rumah sakit pemerintah yang berkeras merawat pekerja asing, pengungsi, dan orang yang tidak terdaftar yang datang dalam keadaan darurat, akan menerima peringatan (tata tertib), misalnya ‘mengapa anda merawat mereka?’⁶⁰

Tantangan penting lain yang dihadapi oleh pengungsi adalah akses ke pendidikan yang layak. Pada umumnya, pengungsi dianggap tidak memiliki akses untuk masuk ke sekolah negeri. Namun, dalam sebuah kasus, pasangan pengungsi Muslim Myanmar yang telah tinggal di Malaysia selama berpuluh-puluh tahun diijinkan untuk menyekolahkan anaknya di sekolah negeri dengan biaya yang relatif mahal, yaitu MYR 400, atau kira-kira US\$ 90 untuk uang sekolah per bulan.⁶¹ Biaya tersebut tentu saja tidak terjangkau oleh kebanyakan pengungsi di Malaysia. Namun, kebijakan pemerintah untuk tidak memperbolehkan pengungsi untuk masuk sekolah negeri tidak berlaku untuk anak-anak pengungsi Siria. Seperti yang dinyatakan oleh pemerintah Malaysia, pengungsi Siria tidak hanya diberikan tempat tinggal sementara dan ijin kerja, tapi juga akses ke sekolah negeri.⁶²

Akibatnya, beberapa LSM yang prihatin dengan pengungsi di Malaysia memfokuskan kegiatan kemanusiaan mereka untuk menciptakan kesempatan dan akses ke pendidikan untuk pengungsi. Dengan kata lain, anak-anak pengungsi yang memiliki akses ke pendidikan dengan mengikuti proyek-proyek dalam bidang pendidikan yang dijalankan oleh UNHCR dan LSM atau kelas pendidikan berbasis komunitas yang kebanyakan dikelola oleh komunitas pengungsi sendiri dengan didukung oleh LSM, contohnya kelompok berbasis keagamaan. Berdasarkan investigasi UNHCR, kelas-kelas di sekolah sangat terbatas dalam hal sumber daya dan kualifikasi guru. Kebanyakan dari kelas-kelas tersebut didirikan di apartemen sewaan atau pinjaman atau rumah toko yang kemudian diubah menjadi beberapa kelas.⁶³ Singkatnya, berdasarkan observasi tim peneliti terhadap sekolah Rohingya di Selangor, kelas-kelas di sekolah itu jauh dari standar sekolah yang layak. Hanya memiliki akses ke sekolah seperti ini berarti meniadakan pendidikan yang layak bagi mereka, sehingga menghalangi kesempatan mereka untuk masa depan yang lebih baik. Gambar di bawah ini (Gambar 2) adalah salah satu sekolah Rohingya di Selangor yang didirikan oleh sebuah LSM.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Wawancara dengan Abdus Sukur, salah satu pengungsi Myanmar di Malaysia, Kuala Lumpur, 19 Juli 2016.

⁶² UNHCR Malaysia, *Refugee Children and Education*. Diambil dari <http://www.unhcr.org.my/refugeeMsia.htm#>, pada 24 Mei 2016.

⁶³ *Ibid.*

Gambar 2: Sekolah Rohingya di Selangor yang didirikan dan dikelola oleh LSM



Dalam hal jumlah, di tahun 2015 ada sekitar 33.000 anak-anak berusia 17 dan dibawah 17 tahun melarikan diri dari Myanmar. Sekitar 5.000 dari mereka membutuhkan pendidikan. Sekarang ini, sejumlah sekolah Rohingya telah didirikan di berbagai tempat di Malaysia, termasuk di Klang (2010) dan Kelantan (2015).⁶⁴ Selain itu, data menyatakan bahwa angka buta huruf di kalangan kaum Rohingya diperkirakan sebesar 80%, dengan persentasi lebih tinggi di kalangan perempuan.⁶⁵ Di bawah ini adalah beberapa sekolah Rohingya yang teridentifikasi di Malaysia:⁶⁶

- *Maahad* (Sekolah Islam Berasrama) *Darul Hijrah* Gombak (Selangor)
- *Madrasah* (Sekolah Islam) *An-Nur* Sg Sekamat Kajang (Selangor)
- *Madrasah* (Sekolah Islam) *Al-Islahiyah* Klang (Selangor)
- *Madrasah* (Sekolah Islam) *As-Saggaf* Selayang (Selangor)
- *Madrasah* (Sekolah Islam) *Hashimiah* Selayang (Selangor)
- Komite Etnis Rohingya Arakan (ERCA) Seri Kembangan (Selangor)
- *Maahad* (Sekolah Islam Berasrama) *Al-Bukhari* Gombak (Selangor)
- *Madrasah* (Sekolah Islam) Aram Ampang (Selangor)
- *Madrasah* (Sekolah Islam) *Muiin* Meru (Selangor)
- *Pusat Komuniti* (Pusat Pendidikan Komunitas) Rohingya Ampang (Selangor)
- *Madrasah* (Sekolah Islam) *An-Nur* Nilai (Negeri Sembilan)

Selain pelajaran sekolah standar, beberapa dari sekolah-sekolah ini juga mengajarkan berbagai macam keterampilan, seperti menjahit, berkebun, dan wirausaha. UNHCR bahkan mengusulkan bahwa sekolah-sekolah ini juga

64 Wawancara dengan Rozmah Binti Tazilah, Direktur Rohingya Education Centre (REC) Klang, Kuala Lumpur, 23 Juli 2016.

65 *Ibid.*

66 *Ibid.*

memberi pelatihan kerja bagi pengungsi. Namun, masalah biasanya timbul ketika anak-anak tersebut menginjak usia 17-18 dan dalam tahap terakhir untuk menyelesaikan pendidikan mereka. Hal ini dikarenakan mereka tidak dapat mengenyam pendidikan yang lebih tinggi atau masuk perguruan tinggi. Mereka juga tidak mempunyai akses untuk pekerjaan resmi. Pertanyaan pentingnya adalah apa yang akan mereka lakukan dan apa yang mereka tuju. Mengenai hal ini, kepala sekolah Rohingya di Selangor membagikan keprihatinannya:

Mereka terjebak. Kami semua terjebak karena kami tidak tahu kemana akan mengirim mereka...[tidak peduli ketika mereka berumur] 16-17. Mereka kebanyakan terjebak pada usia 18-20. Masalah biasanya timbul dalam usia ini karena mereka tidak memiliki *SPM (Sijil Pelajaran Malaysia – Sertifikat Pendidikan Malaysia)*. Mereka tidak dapat melanjutkan pendidikan mereka ke jenjang yang lebih tinggi tanpa SPM. Hal ini membuat UNHCR memutuskan untuk memulai pelatihan kerja untuk anak-anak di atas 17 tahun. Anak-anak perempuan kebanyakan menikah muda. Persoalan ini menjadi rumit ketika anak-anak yang tidak diperbolehkan untuk bekerja dan mengenyam pendidikan yang lebih tinggi ini berkeliaran dan bahkan bergabung dengan sindikat, khususnya sindikat peminta-minta.⁶⁷

Pernyataan ini secara luas mengkonfirmasi keberadaan persoalan spiral sehubungan dengan pendidikan pengungsi. Tantangan yang sesungguhnya yang sekarang adalah kondisi pendidikan pasca-pengungsi. Di satu pihak, mereka tidak memiliki akses ke pendidikan yang lebih tinggi dan pekerjaan formal; tapi di lain pihak, hampir tidak ada solusi yang pasti yang ditawarkan pada mereka, terlepas dari fakta bahwa banyak dari mereka telah tinggal di Malaysia selama berpuluh-puluh tahun; dan beberapa bahkan dilahirkan di sana. Selain itu, pelatihan kerja yang dirancang dan ditawarkan oleh UNHCR tersebut diragukan karena Pemerintah Malaysia tidak mengeluarkan sertifikasi kepada siswa setelah menyelesaikan pelatihan.⁶⁸

Persoalan lain yang muncul berhubungan dengan ijin kerja bagi pengungsi. Pengungsi di Malaysia, dengan dan tanpa kartu UNHCR, tidak diperbolehkan untuk dipekerjakan dalam pekerjaan formal. Namun, faktanya, banyak dari mereka telah bekerja dalam sektor/pekerjaan informal yang dijuluki pekerjaan *D3 (Dirty, Dangerous, Difficult –Kotor, Berbahaya, Sulit)*, seperti pembersih jalan, asisten rumah tangga, dan pekerja di lokasi konstruksi, yang tidak menarik bagi masyarakat Malaysia. Faktanya adalah, banyak pengungsi sudah mencoba dengan keras, dengan berbagai cara, untuk mendapatkan ijin

⁶⁷ Wawancara dengan Rozmah Binti Tazilah, Direktur Rohingya Education Centre (REC) Klang, Kuala Lumpur, 23 Juli 2016.

⁶⁸ *Ibid.*

kerja, baik dengan mengikuti berbagai macam pelatihan keterampilan/kerja atau mendapatkan kewarganegaraan Malaysia. Seperti yang ditekankan oleh seorang responden:

Orang Malaysia mungkin tidak suka mendengarnya, beberapa orang mengeluh bahwa pemerintah memberikan mereka kesempatan, tapi itu benar. Banyak orang Malaysia yang tidak mau pekerjaan yang mereka anggap kotor, berbahaya, atau bergaji rendah. Jadi selalu ada permintaan yang sangat besar untuk sektor ekonomi informal. Dan pengungsi tahu bahwa ketika mereka berhasil sampai di sini, mereka akan selalu bisa menemukan pekerjaan. Tentunya mereka akan dibayar sedikit sekali, mereka akan dimanfaatkan, tapi setidaknya tidak ada yang mencoba membunuh mereka di sini. Bagi beberapa orang, itu adalah pola pikir mereka.⁶⁹

Beberapa penyedia kerja hanya mempekerjakan kaum Rohingya yang memiliki kartu UNHCR. Sementara itu, pengungsi tidak memiliki jalan lain dan juga tidak punya jaminan bila mereka diperlakukan buruk atau tidak digaji. Kaum Rohingya yang bekerja di pasar informal dapat menghasilkan MYR 25 sampai MYR 50 per hari atau sekitar US\$5 sampai US\$10, namun pekerjaannya tidak reguler. Walaupun beberapa perusahaan hanya mempekerjakan kaum Rohingya yang memiliki kartu UNHCR, hal ini tidak berarti kondisi kerja atau penghasilan yang lebih baik.⁷⁰ Situasi atau kondisi yang seperti ini sering kali membuat mereka rentan terhadap perlakuan yang tidak benar dari penguasa, penyedia kerja, sektor privat, dan geng kriminal.⁷¹ Gambar di bawah ini (Gambar 3) menunjukkan aktivitas di Pasar Borong, Selangor, dimana sejumlah besar pengungsi hidup di apartemen, bekerja sebagai pedagang kecil dan pembersih jalan.

Namun, di tahun 2013, Pemerintah Malaysia, lewat menteri dalam Negeri Ahmad Zahid Hamidi dengan bekerjasama dengan UNHCR, berjanji akan mengeluarkan ijin kerja bagi pengungsi yang tinggal di Malaysia dan menyediakan pelatihan dan lapangan kerja.⁷² Penting untuk diingat bahwa lama sebelum tahun 2013, lebih tepatnya pada tahun 2004, pemerintah Malaysia

69 Wawancara dengan Thomas Benjamin Daniel, Analis Institute of Security and International Studies (ISIS) Malaysia, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016.

70 Wawancara dengan Rozmah Binti Tazilah, Direktur Rohingya Education Centre (REC) Klang, Kuala Lumpur, 23 Juli 2016, dengan Adli Zakuan, Peneliti *Angkatan Belia Islam Malaysia* (ABIM), Kuala Lumpur, 20 Juli 2016, dengan Shahrudin Badarudin, Profesor Selangor University, Selangor, 22 Juli 2016; dan lihat juga Sarnata Reynolds & Ann Hollingsworth, *Malaysia: Rohingya Refugee Hope for Little and Receive Less*, dalam *Refugee International Report*, 17 November 2015.

71 Wawancara dengan Thomas Benjamin Daniel, Analis Institute of Security and International Studies (ISIS) Malaysia, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016.

72 Aslam Abdul Jalil, Malaysia's Refugee Shame, At New Mandala Online, 3 Agustus 2015. Diambil dari <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2015/08/03/malysias-refugee-shame/> pada 4 Juni 2016.

Gambar 3: Sejumlah besar Pengungsi Rohingya bekerja di Pasar Borong di Selangor



sebenarnya telah mengumumkan bahwa mereka akan membuat aturan bagi kaum Rohingya dan memberikan mereka ijin kerja. Sebagaimana dicatat oleh seorang responden:

Saya mengatakan bahwa Pemerintah sebenarnya telah memutuskan untuk mengadakan program percontohan (*pilot program*) bagi sebagian kecil kaum Rohingya. Hal ini diadakan hanya bagi sebagian orang saja dan mereka menyediakan semacam daftar pekerjaan yang akan diujicobakan pada kaum Rohingya. Tapi sekarang kelihatannya itu sudah ditarik kembali karena mereka mendengar bahwa UNHCR, entah benar atau tidak, kami tidak tahu, mengeluarkan jauh lebih banyak kartu dari yang sebelumnya.⁷³

Meski program ini jelas tidak dapat dianggap sebagai pelaksanaan atau kebijakan terbaik yang dilakukan pemerintah, sebab perencanaannya hanya dimaksudkan sebagai program percontohan, tapi paling tidak hal ini menunjukkan keinginan politik dan niat baik dari Pemerintah untuk berusaha lebih dengan memproyeksikan solusi yang lebih strategis dan menjanjikan bagi pengungsi. Namun, masa depan dari program percontohan seperti ini terlihat suram setelah Pemerintah tanpa disangka-sangka meminta UNHCR untuk berhenti membuat kartu UNHCR.⁷⁴

Meski demikian, kemajuan tersebut berjalan lambat dan prosesnya hanya diresmikan di tahun 2006. Pada saat itu, Pemerintah juga memutuskan untuk memberikan visa IMM13 bagi pengungsi Aceh⁷⁵ untuk ijin kerja.⁷⁶

⁷³ Wawancara dengan Mohamad Ramli Abdul Rahim, Presiden Angkatan Belia Islam Malaysia (ABIM), 20 Juli 2016.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ IMM13 adalah visa yang dikeluarkan Kantor Imigrasi Malaysia. Sekitar 98.427 dokumen IMM13 telah dikeluarkan sejak diperkenalkan pertama kali pada tahun 1999 oleh Dewan Rakyat (lihat Malay Mail Online, 31 Oktober 2013).

⁷⁶ Amarjit Kaur, *Refugees and Refugee Policy in Malaysia*, pada *UNEAC Asia Papers*, no. 18. 2007.

Terdapat kekhawatiran di kalangan pemerintah bila pengungsi dan pencari suaka diijinkan untuk bekerja secara ilegal di Malaysia, hal ini akan menjadi factor penarik dan akibatnya semakin banyak orang ingin datang ke sana. Walaupun faktanya banyak dari mereka sudah bekerja di sektor informal, pemberian hak kerja akan memberikan mereka jaminan kerja.⁷⁷

Setelah membutuhkan waktu yang relatif lama dan menunda pembicaraan tentang penempatan pengungsi dalam permintaan tenaga kerja dan/atau reaplikasi IM13 untuk pengungsi, pemerintah Malaysia akhirnya meluncurkan program percontohan yang menyediakan ijin kerja bagi pengungsi yang direncanakan akan mulai awal tahun ini. Sebagai bagian yang penting dari program, Pemerintah Malaysia akan memberikan ijin kerja legal bagi 300 orang Rohingya untuk bekerja di sector perkebunan dan pabrik untuk periode tiga tahun. Bila program percontohan ini memuaskan semua pemangku kepentingan, terutama Pemerintah dan pengungsi, program akan diperluas dengan melibatkan lebih banyak pengungsi atau semua pemegang kartu UN-HCR dan berbagai sector terkait.⁷⁸

Usaha ini semestinya dilihat sebagai penerapan terbaik dan secara umum sebagai solusi inovatif untuk memecahkan krisis pengungsi di kawasan ini, di tengah-tengah usaha penyelesaian tradisional. Penerapan ini bahkan dianggap sebagai “*win-win solution*” untuk para pengungsi, sektor bisnis dan industri, dan Pemerintah. Di satu pihak, banyak diketahui bahwa para pengungsi ingin bekerja dan bahkan banyak dari mereka sudah bekerja. Di lain pihak, Pemerintah serta sektor bisnis dan industri di Malaysia telah lama bergantung pada pekerja asing untuk pekerjaan yang tidak membutuhkan keterampilan (*low skilled jobs*). Kejelasan hukum bagi tenaga kerja pengungsi akan melindungi mereka dan membebaskan mereka dari segala jenis eksploitasi di tempat kerja.⁷⁹ Penerapan yang baik ini harus disebarluaskan ke negara-negara ASEAN lain yang menjadi tuan rumah bagi pengungsi dan diusulkan sebagai cara terbaik ASEAN untuk menghadapi krisis pengungsi diawasannya.

Persoalan etnis dan agama sering kali berperan dalam mengatasi pengungsi di Malaysia. Seperti yang sudah diketahui, masyarakat Malaysia terkotak-kotak secara etnis dan agama, terutama dalam area politik, antara mayoritas orang Malaysia dan minoritas non-Malaysia (orang Cina dan India). Media massa terkadang menerbitkan berita yang secara tidak langsung menunjukkan gambaran negatif dan stereotip tentang keturunan India. Hal ini penting

77 Wawancara dengan Thomas Benjamin Daniel, Analis Institute of Security and International Studies (ISIS) Malaysia, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016.

78 Preeti Jha, *Can Rohingya refugees finally leave the shadows?* Dalam *Foreignpolicy.com*, 13 Januari 2017. Diambil dari: http://foreignpolicy.com/2017/01/13/rohingya-refugees-can-finally-leave-the-shadows/?utm_content=bufferc01cc&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer, pada 29 Januari 2017.

79 *Ibid.*

karena pengungsi Rohingya, yang merupakan 90% dari total pengungsi di Malaysia, secara etnis adalah keturunan India.⁸⁰

Memberikan perlakuan lebih kepada satu kelompok tertentu dapat dianggap sebagai berpihak pada mereka, serta dapat dianggap sebagai perlakuan yang diskriminatif kepada kelompok etnis lain. Hal ini membuktikan bahwa pengkotakan agama dan etnis sering kali mempengaruhi persoalan sosial-politik di Malaysia, termasuk dalam proses mengatasi pengungsi. Seperti yang ditegaskan oleh salah satu aktivis LSM yang prihatin dengan pengungsi:

Persoalan pengungsi di Malaysia adalah hal yang sensitif dalam ranah etnis. Di Malaysia, ada kelompok orang Cina dan India. Kami ingin menolong para pengungsi, tapi kamu juga tidak ingin membuat kekacauan disini karena persoalan yang berhubungan dengan etnis. Orang-orang bisa berkata bila kami adalah LSM dengan nilai-nilai Islam, maka tentu saja kamu menolong pengungsi Muslim. Kami tidak ingin membuat permasalahan antara orang-orang Islam dan Buddha. Ketika kami datang ke pengungsi Buddha, akan ada banyak komentar negatif, dan sebaliknya.⁸¹

Ada peraturan tak tertulis diantara pemangku kepentingan yang peduli pengungsi bahwa bantuan kemanusiaan harus didistribusikan secara adil kepada pengungsi tanpa melihat latar belakang etnis dan agama. Dengan pengertian ini, seorang aktivis LSM mengatakan dengan jelas bahwa, “Jika kami menemukan bantuan untuk orang Palestina, kelompok Kristen berkata, ‘oke, kami menyumbang lima ribu, kelompok Buddha menyumbang lima ribu...’ Semuanya harus saling menghormati, kami datang dari organisasi Islam jadi hal ini cukup sulit untuk kami. Itulah mengapa kami beekrjasama dengan pemimpin agama lainnya untuk memastikan mereka juga membantu dalam hal ini.”⁸²

Tantangan lain berhubungan dengan persepsi negatif publik Malaysia terhadap pengungsi. Secara umum, masyarakat Malaysia cenderung menganggap pengungsi sebagai sumber kriminalitas dan gangguan sosial. Lebih dari itu, faktanya ada sebagian masyarakat Malaysia yang masih menolak arus kedatangan pengungsi ke negara mereka, terutama kaum Rohingya. Sebagaimana ditegaskan oleh seorang responden, “Kami mengidentifikasi bahwa mereka tidak punya perasaan baik tentang menerima pengungsi.”⁸³ Namun, angka indeks menunjukkan bahwa tindak kriminal yang dilakukan

80 Wawancara dengan Shahrudin Badarudin, Direktur Institute of Darul Ehsan (IDE) dan Professor Selangor University, Selangor, 22 Juli 2016.

81 Wawancara dengan Amirul Zamani Rosli, Project Executive dari MyCare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

82 Wawancara dengan Syarifuddin Muis, Program Manager dari Institute of Darul Ehsan (IDE), Kuala Lumpur, 22 Juli 2016.

83 Wawancara dengan Adli Zakuan, Peneliti dari *Angkatan Belia Islam Malaysia* (ABIM), Kuala Lumpur, 20 Juli 2016.

oleh pengungsi menurut statistik rendah, kurang dari 1 dari 100 kasus kriminal di Malaysia.⁸⁴ Dengan demikian, stereotip bahwa pengungsi dikaitkan dengan kriminalitas sebenarnya tidak berdasar.

Meskipun demikian, sentimen seperti ini merupakan tantangan bagi pemangku kepentingan yang peduli pengungsi, yang perlu mengambil tindakan untuk mengubah persepsi tersebut. Mengenai hal ini, banyak LSM telah mengadakan kegiatan gotong royong yang melibatkan pengungsi seperti membersihkan lingkungan. Tujuan dari kegiatan seperti ini adalah untuk menunjukkan bahwa “pengungsi tidak menimbulkan sampah, tapi mereka sebenarnya yang membersihkannya dan memastikan bahwa tempat tersebut layak ditinggali.” Dalam satu insiden, sebuah kasus anak hilang membantu memulihkan citra pengungsi. Setelah dua hari, anak yang hilang tersebut ditemukan aman dalam asuhan ibu muda Rohingya. Kasus ini menjadi tajuk utama di koran-koran nasional dan hal ini membantu mengubah persepsi masyarakat Malaysia terhadap kaum Rohingya.⁸⁵

Satu persoalan besar yang menarik perhatian beberapa pemangku kepentingan di Malaysia berhubungan dengan pengeluaran kartu UNHCR, terutama karena mayoritas pengungsi bergantung pada kartu ini. Beberapa kritik publik menunjukkan bahwa kartu UNHCR sebenarnya tidak memberikan kekhususan bagi pengungsi selain identitas sementara dan dokumentasi. Faktanya, kartu ini tidak memberikan akses ke pekerjaan formal atau pendidikan publik, juga tidak membantu mereka dalam ranah hukum misalnya sertifikat perkawinan yang akan membantu memberikan kepastian hukum untuk status perkawinan mereka di pengadilan.⁸⁶

Sebagai contoh, sudah ada dua contoh kasus yang melibatkan pengungsi yang sedang hamil dan akan melahirkan bayi mereka. Agar dapat menerima 50% diskon untuk layanan kesehatan dari harga untuk orang asing, mereka meminjam kartu UNHCR milik orang lain. Akibatnya, bayi mereka terdaftar dengan nama orang yang tertera pada kartu, bukannya dengan nama ibu kandungnya.⁸⁷ Persoalan yang berhubungan dengan kartu UNHCR lainnya adalah kemunculan kartu palsu. Beberapa pengungsi membayar sekitar MYR 1000 atau sekitar US\$ 238 untuk mendapatkan kartu UNHCR palsu.⁸⁸ Seorang pengungsi Myanmar yang baru tinggal di Malaysia selama setahun secara mengejutkan memiliki kartu UNHCR, sementara sebagian besar

84 Wawancara dengan Mohamad Ramli Abdul Rahim, Presiden Angkatan Belia Islam Malaysia (ABIM), 20 Juli 2016.

85 Wawancara dengan Adli Zakuan, Peneliti dari *Angkatan Belia Islam Malaysia* (ABIM), Kuala Lumpur, 20 Juli 2016

86 *Ibid.* dan dengan Ahmad Fahmi Mohd Samsudin, CEO Global Peace Mission (GPM) Malaysia, Kuala Lumpur, 20 Juli 2016.

87 *Ibid.*

88 Wawancara dengan Adli Zakuan, Peneliti dari *Angkatan Belia Islam Malaysia* (ABIM), Kuala Lumpur, 20 Juli 2016.

pengungsi yang sudah tinggal di Malaysia selama bertahun-tahun berkomentar tentang sulitnya mendapatkan kartu tersebut. Tim peneliti kemudian diinfokan bahwa pengungsi tersebut memiliki kartu palsu. Menariknya, ada peraturan tidak tertulis di kalangan pengungsi untuk tidak membandingkan dan/atau membeda-bedakan kartu UNHCR asli dan palsu.

Terutama karena alasan ini, Pemerintah Malaysia dan UNHCR baru-baru ini setuju untuk secepatnya membentuk gugus tugas gabungan untuk mengatasi masalah kartu UNHCR palsu yang dikelarkan oleh sindikat kriminal. Mengenai hal ini, salah satu langkah pengukuran yang harus diambil oleh UNHCR dalam kerangka kerja gugus tugas gabungan, seperti yang dikatakan oleh Wakil Perdana Menteri Ahmad Zahid Hamidi, adalah re-registrasi kartu.⁸⁹ Namun, permasalahan ini menjadi rumit karena pihak yang berwenang tidak dapat membedakan kartu asli dari yang palsu karena mereka tidak memiliki akses ke *database* yang diperlukan. Hal ini karena pengungsi tidak diijinkan untuk bekerja secara legal di bawah program kerja yang disetujui pemerintah.⁹⁰

Persoalan yang paling baru sehubungan dengan kartu UNHCR adalah rencana pemerintah Malaysia untuk menghentikan pengeluaran kartu UNHCR. Rencana ini banyak dimuat di media massa dan menjadi isu wacana publik. Koran-koran melaporkan bahwa UNHCR tidak lagi diperbolehkan untuk menawarkan kartu bagi pengungsi. Menurut pemerintah, jumlah pengungsi yang terdaftar di UNHCR, yang berjumlah sekitar 151.000 orang (bulan Juli 2016), dengan 137.000 diantaranya adalah kaum Rohingya, sudah terlalu banyak. Pemerintah menambahkan bahwa mereka tidak bisa melanjutkan untuk mendaftarkan 150.000 pengungsi setiap tahunnya. Karena alasan ini, pemerintah bermaksud untuk membekukan program percontohan ini.⁹¹ Tampaknya pemerintah melihat pengeluaran lebih banyak kartu UNHCR akan hanya menjadi beban bagi Malaysia dalam hal pekerjaan pengungsi. Sebagai akibat dari keputusan dan kebijakan ini, hampir tidak ada pengungsi yang dapat mendapatkan kartu UNHCR, kecuali yang palsu. Seperti yang dibagikan oleh seorang pengungsi Myanmar:

Sekarang sangat sulit untuk mendapatkan kartu UN. Dulu sangat mudah untuk mendapatkannya, terutama di tahun 90an. Anda dapat mendapatkannya kapanpun. Sekarang ini, UN tidak lagi mengeluarkannya. Jadi

89 Lihat Malaysia Kini Online, *UNHCR to form joint task force over fake refugee card*, dalam *Malaysia Kini Online*, 23 Maret 2016. Diambil dari <https://www.malaysiakini.com/news/334964>, pada 23 Juni 2016.

90 Lihat Tasnim Lokman, *Job prospects for refugees*, dalam *New Strait Times Online*, 18 Maret 2016. Diambil dari <http://www.nst.com.my/news/2016/03/133453/job-prospects-refugees>, pada 26 Juni 2016.

91 Wawancara dengan Puteri Nor Ariane Yasmin, Analis Institute Security and International Studies (ISIS) Malaysia, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016.

jika anda menemukan seseorang dengan kartu UNHCR baru, saya sangat yakin kalau itu palsu...praktek pengeluaran kartu palsu sangat umum terjadi. Polisi sebenarnya tahu tentang hal ini. Sudah berlangsung lebih dari 3 tahun sejak UNHCR tidak memproduksi kartu. Rasionya sekitar 70-30. Maksud saya, hampir 30% kartu UNHCR yang sekarang ini palsu.⁹²

Persoalan lain berhubungan dengan penolakan pengungsi terhadap tawaran pemukiman kembali. Sementara pilihan untuk pemukiman kembali semakin terbatas, sebagian pengungsi menolak pilihan yang ditawarkan oleh UNHCR. Penolakan ini terutama dipicu oleh persoalan religius. Contohnya, pengungsi Myanmar yang telah tinggal di Malaysia sejak tahun 1990an menyatakan bahwa ia menolak untuk datang ke wawancara UNHCR tentang pemukiman kembali. Ia beralasan bahwa pindah ke Amerika Serikat berarti anak-anaknya harus pergi ke sekolah non-Islam. Lebih dari itu, ada anggapan dari sebagian pengungsi bahwa Amerika bersedia menerima pengungsi hanya karena mereka memiliki tujuan tersembunyi yaitu mempengaruhi pengungsi untuk masuk ke agama mereka.⁹³

Namun, banyak orang bersedia untuk menerima dan bahkan berusaha keras untuk pindah ke Amerika. Rasio orang yang menerima dan menolak diperkirakan 50-50 atau hampir sama.⁹⁴ Bahkan sebenarnya, mereka yang menolak tawaran untuk pindah adalah mereka yang sudah tinggal di Malaysia selama berpuluh-puluh tahun, merasa seperti di rumah sendiri, dan memiliki kehidupan yang secara relatif lebih baik dengan berdagang kecil-kecilan atau aktivitas ekonomi yang lain. Sementara itu, pengungsi yang menerima dan bahkan berusaha keras untuk mendapatkan kesempatan pindah adalah mereka yang tidak stabil secara ekonomi, karena mereka baru tinggal di Malaysia selama beberapa tahun. Salah satu dari pengungsi Myanmar yang menerima tawaran pemindahan ke Amerika, contohnya, mendasarkan pilihannya pada kesempatan sekolah untuk anak-anaknya. Ia cukup yakin bahwa tinggal di Amerika akan memberikan ketiga anaknya pendidikan yang lebih baik. Sebaliknya, tinggal di Malaysia berarti anak-anaknya tidak akan mendapatkan akses ke pendidikan yang layak.⁹⁵

Nemun, perlu diingat bahwa dua kasus diatas berhubungan dengan pengungsi Myanmar, bukan Rohingya. Pilihan untuk pindah lebih sulit untuk pengungsi Rohingya karena kebanyakan dari mereka tidak berpendidikan. Kebanyakan negara tempat pemukiman kembali (negara ketiga) hanya bersedia menerima pengungsi yang berpendidikan. Situasi ini semakin rumit karena data menunjukkan bahwa angka buta huruf di kalangan Rohingya

92 Wawancara dengan Syamsuddin, salah satu pengungsi Myanmar, Selangor, 19 Juli 2016.

93 *Ibid.*

94 *Ibid.*

95 *Ibid.*

adalah yang tertinggi, hampir mencapai 80%.⁹⁶ Selain itu, persoalan poligami yang terkadang dilakukan oleh pengungsi Rohingya berperan dalam terbatasnya pilihan tempat pemukiman kembali bagi mereka karena kebanyakan negara tujuan tersebut tidak menyetujui praktek poligami.⁹⁷

D. PRAKTEK DAN KEBIJAKAN

Seperti yang sudah digambarkan di sub-bab sebelumnya tentang kerangka kerja hukum Malaysia soal pengungsi, selain Filipina, Timor-Leste, dan Komboja, Malaysia, seperti Negara-negara Asia Tenggara lain, tidak memiliki kerangka kerja hukum operasional yang memberikan status pengungsi atau pencari suaka sesuai dengan Konvensi PBB 1951 sehubungan dengan Status Pengungsi dan protokol 1967. Mereka juga belum membentuk system yang memberikan perlindungan kepada pengungsi. Namun, perlu dicatat bahwa Malaysia tidak mendeportasi orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR. Lewat Menteri di jabatan Perdana Menteri Datuk Seri Shahidan Kassim, pemerintah Malaysia pada 12 Maret 2015 menegaskan bahwa Malaysia tidak akan menandatangani Konvensi PBB tentang Pengungsi meskipun mendapatkan tekanan yang besar dari berbagai pemangku kepentingan. Ia beralasan bahwa bila Malaysia ikut tanda tangan, "Implikasinya adalah kami akan mendorong lebih banyak pekerja asing untuk masuk sebagai pengungsi dan pencari suaka dan ini akan meningkatkan jumlah imigran illegal, tenaga kerja asing, dan pengungsi".⁹⁸

Secara umum, politik dan arah kebijakan pengungsi Malaysia dapat dijelaskan dengan empat faktor yang menjadi pedoman bagi oembuatan kebijakan pengungsi di Malaysia pada tahun 1970an. Yang pertama menyangkut peninggalan sejarah dan demografi, serta kondisi etnis di Malaysia. Yang kedua merujuk pada dinamika dan perkembangan situasi geopolitik dan ekonomi di Asia Tenggara. Ketiga, masih terkait dengan faktor sebelumnya, Malaysia membentuk rezim control perbatasan dan kebijakan imigrasinya terutama dikarenakan hubungan migrasi-pengungsi. Yang terakhir, kebijakan pengungsi Malaysia secara umum dibuat dari kerangka kerja hak-hak asasi manusia. Tentu saja, pengamatan ini tidak memasukkan usaha-usaha dari UNHCR dan LSM lain.⁹⁹

96 Abdullah Sudin, *Expanding Islamic Organization Network in Humanitarian Issues*. Paper yang dipresentasikan dalam SEA Conference on Rohingya, 18-19 May, 2016 dalam IPB International Convention Center, Bogor, Indonesia.

97 Wawancara dengan Adli Zakuan, Peneliti dari *Angkatan Belia Islam Malaysia* (ABIM), Kuala Lumpur, 20 Juli 2016; dan dengan Ahmad Fahmi Mohd Samsudin, CEO Global Peace Mission (GPM) Malaysia, Kuala Lumpur, 20 Juli 2016.

98 Yiswaree Palansamee, *Malaysia will not sign UN Convention on Refugees, says Minister*, dalam *The Malaymail Online*, March 12, 2015. Diambil dari <http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/malaysia-will-not-sign-un-convention-pada-refugees-says-minister>, pada 23 Mei 2016.

99 Amarjit Kaur, *Refugees and Refugee Policy in Malaysia*, dalam *UNEAC Asia Papers*, no. 18. 2007.

Gambar 4: Seorang Pengungsi Muslim Myanmar menunjukkan kartu UNHCR miliknya



Pemerintah Malaysia malahan menjaga kerjasama dengan UNHCR dan biasanya tidak menghalangi organisasi-organisasi kemanusiaan lainnya atau LSM untuk membantu pengungsi dan pencari suaka. Artinya, hampir semua praktek terkait pengungsi harus dilihat sebagai bagian yang utuh dari kebijakan pemerintahan sendiri mengenai pengungsi. Prakteknya termasuk pengeluaran kartu UNHCR bagi pengungsi, penetapan potongan 50% dari harga untuk orang asing dalam layanan kesehatan bagi pemegang kartu UNHCR, penahanan ijin kerja bagi pengungsi, dan pencegahan akses ke sekolah negeri. Namun, walau fajtanya pemerintah Malaysia tidak mengijinkan pengungsi untuk bekerja, kebanyakan dari mereka, terutama pemegang kartu UNHCR, dipekerjakan oleh penyedia kerja di sector informal. Demikian juga, walaupun Pemerintah tidak mengijinkan pengungsi untuk masuk ke sekolah negeri, mereka memperbolehkan LSM untuk mendirikan dan mengelola sekolah khusus untuk pengungsi.

Pengeluaran kartu UNHCR, terlepas dari kontroversi yang sudah dibahas sebelumnya, harus dilihat sebagai tipikal praktek Pemerintah Malaysia terhadap pengungsi. Bagi para pengungsi, memiliki kartu UNHCR berarti memiliki empat hak khusus. Pertama, bila mereka digerebek dan ditahan oleh penegak hukum seperti polisi, mereka tidak akan dikirim ke pusat penahanan karena mereka terdaftar di UNHCR (meskipun masih ada kemungkinan mereka terpaksa membayar suap). Kedua, sudah diketahui secara umum bahwa mereka dapat mengakses layanan kesehatan dengan potongan 50% dari harga untuk orang asing. Ketiga, mereka dapat mengakses pekerjaan informal karena beberapa penyedia kerja Malaysia lebih memilih untuk merekrut pengungsi dengan kartu UNHCR dibandingkan dengan mereka yang tidak memilik-

inya. Terakhir, kartu tersebut memberikan mereka kesempatan yang lebih besar untuk ditransmigrasikan ke negara ketiga.¹⁰⁰ Gambar 4 menunjukkan salah satu pengungsi Myanmar memperlihatkan kartu UNHCR miliknya.

Selain itu, Pemerintah Malaysia tampaknya menerapkan kebijakan semi-terbuka terkait masuknya pengungsi dengan cara melonggarkan pintu bagi pengungsi untuk masuk ke Malaysia dan sangat jarang mengeluarkan atau mendeportasi mereka meski secara berkala mengadakan penggerebekan dan sewenang-wenang menahan mereka. Kebijakan seperti ini kadang dirujuk sebagai “kebijakan diam-diam (*silent policy*).” Artinya, Pemerintah Malaysia tidak ingin mengesahkan Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan/atau menyediakan kerangka kerja operasional bagi pengungsi; namun, Pemerintah tidak hanya memperbolehkan LSM dan komunitas Malaysia membantu pengungsi, tapi juga sangat jarang mencoba untuk mengatur atau menggerebek aktivitas LSM yang berhubungan dengan pengungsi. Seperti yang ditegaskan oleh seorang responden:

Polisi sungguh prihatin, karena itu mereka menjulukinya *silent policy*. Pemerintah Malaysia sebenarnya tidak menyetujui. Tapi kami hanya membenarkan kedatangan mereka. Kami membiarkan LSM membantu mereka. Kami sering bekerjasama dengan LSM lain untuk mengatasi pengungsi. Dan kami tidak pernah melihat mereka kembali ke lautan. Itu ceritanya... lalu kami biasanya mengatakan kebijakan ini sebagai *silent policy*. Dalam kasus ini, kentara sekali kami membantu mereka, bekerjasama dengan LSM, menerima mereka, dan lain-lain. Benar, tidak ada sistem formal, tapi banyak praktek nyata.¹⁰¹

Tapi saya kira politikus memiliki prioritas mereka sendiri yang bukanlah orang asing, tapi itu sulit bagi mereka. Tapi saya kira mereka melakukan sesuatu, tapi bukan sesuatu yang mereka suka...saya kira mereka hanya harus memprioritaskan hal-hal yang mereka ingin fokuskan. Keterbukaan masyarakat sekarang ini mengakibatkan sulit untuk bertumbuh. Saya kira bila mereka tidak punya internet, mereka akan mengabaikannya, kami akan mengatasinya diam-diam.¹⁰²

Dari pernyataan diatas tampaknya Pemerintah Malaysia tidak menempatkan persoalan pengungsi sebagai prioritas atau perhatian khusus. Dalam hal ini, karena Pemerintah tidak menyediakan kerangka kerja operasional bagi

100 Sarnata Reynolds & Ann Hollingsworth, *Malaysia: Robingya Refugee Hope for Little and Receive Less*, dalam *Refugee International Report*, 17 November 2015.

101 Wawancara dengan Shaharuddin Badarudin, Direktur Institute of Darul Ehsan (IDE) dan Profesor Selangor University, Selangor, 22 Juli 2016.

102 Wawancara dengan Syarifuddin Muis, Program Manager dari Institute of Darul Ehsan (IDE), Kuala Lumpur, 22 Juli 2016.

pengungsi, mereka tidak merasa harus menyediakan bantuan kemanusiaan bagi pengungsi. Namun, beberapa pejabat pemerintahan secara informal dan dalam batas tertentu, memberikan bantuan kepada pengungsi secara aktif. Kebanyakan bantuan mereka disalurkan lewat LSM yang peduli pengungsi atau lewat sekolah-sekolah yang didirikan untuk pengungsi. Tentang hal ini, seorang aktivis LSM membagi pengalaman dan pengamatannya:

Sebenarnya ada orang-orang pemerintahan yang berkontribusi pada bantuan kemanusiaan untuk pengungsi. Dalam kebanyakan kasus, mereka mengirimkan bantuan mereka ke LSM dan tidak mau itu dipublikasikan. Mereka menggunakan uang pribadi mereka atau uang pemerintah Malaysia. Jika kami memublikasikannya, itu akan membuat lebih banyak orang atau pengungsi datang kemari. Kami tidak benar-benar mengusir mereka ketika mereka datang. Pemerintah sebenarnya mengharapkan LSM untuk membantu mereka karena biaya untuk mengurus pengungsi terlalu tinggi untuk pemerintah, terutama biaya layanan kesehatan. Sementara itu, kebanyakan bantuan yang diterima oleh LSM adalah dari masyarakat Malaysia dan bantuan asing.¹⁰³

Pejabat pemerintah tidak hanya menyediakan bantuan untuk pengungsi, tapi juga mendorong LSM dan komunitas peduli pengungsi untuk membantu mereka. Namun, bantuan yang diberikan oleh pejabat pemerintahan lebih dianggap sebagai kemurahan hati individu daripada terkait resmi dengan pemerintah. Pertanyaannya adalah mengapa Pemerintah menerapkan kebijakan dan praktek seperti ini. Sama halnya, mengapa Pemerintah memperbolehkan pengungsi masuk Malaysia tapi menolak permintaan untuk memberikan instrumen perlindungan dan pengakuan hukum bagi mereka? Lebih spesifik lagi, apa kepentingan dan tujuan Pemerintah di balik kebijakan dan praktek tersebut?

Meskipun demikian, hubungan yang harmonis –walaupun tidak resmi– seperti disebutkan di atas antara Pemerintah dan LSM dan komunitas Malaysia lainnya disangkal oleh kelompok LSM lain yang menunjukkan bahwa Pemerintah, lewat agen penegak hukumnya, misalnya polisi, petugas imigrasi, dan bahkan *RELA* (Sukarelawan Malaysia) secara berkala mengadakan penggerebakan dan menahan pengungsi dengan sewenang-wenang. Seorang responden membagikan pengalamannya tentang hal ini:

Mengenai pengungsi, Pemerintah tidak mau memberikan apa-apa. Mereka tidak mau mendukung LSM manapun. Bahkan, anda dapat terancam karena mendukung pengungsi karena ada hukum yang menentang per-

103 Wawancara dengan Amirul Zamani Rosli, Project Executive dari MyCare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

lindungan terhadap pengungsi. Hal ini berarti bahwa bila Pemerintah tidak menyukai saya, mereka tidak menyukai sebuah LSM, mereka dapat berkata bahwa organisasi tersebut melindungi imigran ilegal. Mereka dapat menuntut anda, anda dapat ditahan, saya dapat ditahan...saya kira Pemerintah tahu itu dan agaknya memperbolehkan para pengungsi ini datang, tapi tetap tidak memberikan mereka pengakuan hukum.¹⁰⁴

Pernyataan ini menegaskan bahwa orang yang membantu pengungsi dianggap bertindak melawan hukum karena mereka dipandang melindungi imigran ilegal. Akibatnya, orang-orang ini, dan LSM yang terkait dengan mereka, berpotensi ditangkap oleh Pemerintah. Pertanyaannya adalah bila hal ini juga diterapkan pada pemegang kartu UNHCR.

Dalam Negara yang tidak ikut tanda tangan seperti Malaysia, UNHCR biasanya berperan besar dalam menghadapi pengungsi. Faktanya, hubungan antara UNHCR dan Pemerintah Malaysia terlihat dinamis. Dalam kebanyakan kasus, Pemerintah Malaysia menyetujui kerjasama dengan UNHCR dalam mengatasi pengungsi di Malaysia, terutama yang berkaitan dengan identifikasi dan dokumentasi pengungsi. Dalam beberapa kasus, Pemerintah Malaysia terkadang merasa tidak puas dan kecewa dengan perbuatan dan kebijakan UNHCR yang tampaknya tidak sesuai dengan kepentingan umum Pemerintah Malaysia. Seorang responden mambagi pengamatannya tentang hal ini:

Maksud saya, di negara mana, yang punya kantor UNHCR, yang Pemerintahnya mengambil alih peran dan fungsi UNHCR? Saya kira mereka tidak punya hak untuk melarang UNHCR. Mereka tidak di bawah Pemerintah. Kalau anda lihat, UNHCR selalu mengatakan hal baik yang sama tentang Pemerintah dan penegak hukum Malaysia, jadi sebenarnya mereka takut untuk sungguh-sungguh tegas terhadap Pemerintah.¹⁰⁵

Satu persoalan yang secara khusus menyebabkan ketegangan antara Pemerintah Malaysia dan UNHCR adalah pengeluaran kartu UNHCR. Pemerintah nampaknya tidak senang dengan peningkatan jumlah kartu UNHCR yang dikeluarkan dan meminta UNHCR untuk berhenti membuatnya. Bagi Pemerintah, peningkatan jumlah replika kartu dapat menyebabkan aktivitas criminal dan permasalahan sosial. Mengenai hal ini, reponden lain berkata bahwa Pemerintah bahkan mengancam UNHCR dengan menyuruh mereka cabut.¹⁰⁶

104 Wawancara dengan Julius Ong, Executive Committee dari MyWelfare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

105 Wawancara dengan Mahi Ramakrishnan, Pembuat film dan jurnalis, berfokus pada kehidupan pengungsi Rohingya di Malaysia, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

106 *Ibid.* dan Wawancara dengan Julius Ong, Executive Committee dari MyWelfare, Kuala

Meskipun demikian, dapat dikatakan bahwa terlepas dari praktek dan kebijakan yang sudah disebutkan sebelumnya, semuanya tidak dapat diterapkan pada seluruh pengungsi. Benar bahwa ada kebijakan tertentu yang diterapkan pada pengungsi tertentu, seperti pengungsi dari Filipina Selatan, Bosnia, dan Siria. Para pengungsi ini diperlakukan secara berbeda oleh Pemerintah Malaysia dalam artian mereka diberikan ijin kerja dan tempat tinggal.¹⁰⁷ Praktek dan kebijakan seperti ini dikritik banyak pihak karena menciptakan “sistem dua tingkat bagi pengungsi”.¹⁰⁸ Seorang kritikus kebijakan ini adalah Lia Syed, yang mengepalai Institut Penelitian Strategis Malaysia (*Malaysian Strategic Research Institute*), mengatakan bahwa Malaysia menciptakan, “yang saya katakan sebagai ‘kelas emas’ pengungsi. Anda menciptakan satu kelompok yang punya hak lebih banyak dari semua orang yang sudah tinggal disini selama bertahun-tahun dan menunggu.”¹⁰⁹ Bahkan Alice Nah, seorang pengajar di Pusat Terapan Hak Asasi manusia di Universitas York, menggambarkan standar ganda praktek dan kebijakan Pemerintah bagi pengungsi tersebut seperti memilih “kapan dan untuk siapa perlindungan tersebut diberikan.”¹¹⁰

Ada juga beberapa yang tidak setuju dengan kebijakan atau praktek diskriminatif ini. Seorang responden berpendapat bahwa, “sebenarnya tidak banyak negara yang seramah dan membantu seperti Malaysia. Tidak banyak negara menyambut kedatangan para pengungsi...saya kira tidak banyak negara berani bertanya “Mengapa anda sangat diskriminatif?” Saya bisa bertanya balik “Jadi apa yang sudah kamu lakukan?”¹¹¹ Bagi beberapa orang, kebijakan dan praktek pemerintah dalam membedakan pengungsi dalam hal perlindungan dan bantuan seharusnya dilihat dari luar dengan cara membandingkan dengan negara-negara lain dan apa yang sudah mereka lakukan untuk para pengungsi. Artinya, praktek yang ada di Malaysia masih harus dilihat sebagai hal positif sehubungan dengan sedikitnya negara yang bersedia menerima pengungsi.

Pertanyaan kritisnya adalah mengapa Pemerintah menerapkan kebijakan dan praktek yang berbeda terhadap pengungsi. Banyak yang mengasumsikan alasan di balik kebijakan dan praktek ini. Pertama, Pemerintah Malaysia berpegang pada pemikiran bahwa 3.000 pengungsi Siria dan 5.000 pengungsi Bosnia akan pulang ke negara mereka saat kondisinya sudah kembali

Lumpur, 21 Juli 2016.

107 Lihat juga Wawancara dengan Puteri Nor Ariane Yasmin, Analis Institute of Security dan International Studies (ISIS) Malaysia, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016; dan Amarjit Kaur, *Refugees and Refugee Policy in Malaysia*, dalam *UNEAC Asia Papers*, no. 18. 2007.

108 Amarjit Kaur, *Refugees and Refugee Policy in Malaysia*, dalam *UNEAC Asia Papers*, no. 18. 2007.

109 Kate Maybery, *First Class Refugees: Malaysia's two tier system*, dalam *Al-Jazeera.com*, 27 Desember 2015. Diambil dari: <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/12/class-refugees-malaysia-tier-system-151221061627431.html>, pada 23 Juni 2016.

110 *Ibid.*

111 Wawancara dengan Shaharuddin Badarudin, Direktur Institute of Darul Ehsan (IDE) dan Profesor Selangor University, Selangor, 22 Juli 2016.

normal. Faktanya, kebanyakan pengungsi Bosnia memang secara sukarela dipulangkan dan hanya sedikit dari mereka yang memutuskan untuk tinggal di Malaysia. Selain itu, menawarkan bantuan kemanusiaan dan perlindungan kepada pengungsi dilihat sebagai cara strategis untuk membangun citra internasional Malaysia karena perang yang terjadi di kedua negara tersebut telah menarik perhatian global, dari para pemimpin dunia dan liputan media yang ekstensif. Namun, persoalan yang berkaitan dengan pengungsi Filipina yang tinggal di Sabah lebih bernuansa politik. Perang saudara yang terjadi di bagian selatan Filipina di akhir 1960an berakibat banyak dari masyarakatnya mengungsi ke negara tetangga, yaitu ke Sabah, Malaysia. Pengungsi Filipina yang terdokumentasi dengan baik, dengan alasan kemanusiaan, diijinkan untuk tinggal dan bekerja oleh Tun Mustapha, yang adalah Walikota Sabah pada paruh pertama 1970an. Secara ekonomi, masuknya pengungsi membantu kekurangan tenaga kerja karena kecilnya populasi di negara bagian Malaysia tersebut. Karena itu, mereka disambut baik terutama oleh administrator dan penyedia kerja di Sabah.¹¹²

Selain itu, hampir semua pengungsi Siria didokumentasikan dalam artian mereka memiliki dokumen formal seperti paspor dan kartu tanda pengenal lain ketika masuk Malaysia melalui penerbangan, misalnya. Demikian pula, mereka telah diproses dan disaring secara ketat oleh Pemerintah dan UNHCR. Kebanyakan pengungsi Siria ini tinggal di perumahan yang disediakan oleh negara di Setia Alam. Sebaliknya, kebanyakan pengungsi Rohingya yang tiba di Malaysia lewat laut biasanya tidak memiliki paspor ataupun dokumen lain.¹¹³

Pastinya lebih mudah dan terbuka untuk pengungsi Siria. Dan bahkan itu adalah jumlah yang sangat kecil – tiga ribu – dan mereka datang secara bertahap. Seperti, kelompok pertama tiba saat Natal 2015: lima keluarga. Lalu lebih dari seratus datang saat bulan puasa. Jadi jumlahnya kecil, dan mereka tiba secara perlahan dan bertahap. Dan Pemerintah memastikannya, walaupun jumlah awalnya tiga ribu, dan upacara kecil dulu diadakan untuk menyambut lima keluarga tersebut, setelah itu semuanya tenang.¹¹⁴

112 Azizah Kassim, *Filipino Refugees in Sabah: State Response, Public Stereotypes and the Dilemma over Their Future*, dalam *Southeast Asian Studies*, Vol. 47, no. 41, Juni 2009.

113 Wawancara dengan Puteri Nor Ariane Yasmin, Analis Institute of Security and International Studies (ISIS) Malaysia, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016 dan dengan Thomas Benjamin Daniel, Analis Institute of Security and International Studies (ISIS) Malaysia, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016; dan Wawancara dengan Amirul Zamani Rosli, Project Executive dari MyCare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

114 Wawancara dengan Thomas Benjamin Daniel, Analis Institute of Security and International Studies (ISIS) Malaysia, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016, lihat juga BBC Indonesia, Malaysia Terima Migran Syria. 10 Desember 2015. Diambil dari: http://internasional.kompas.com/read/2015/12/10/08345511/Malaysia.Terima.Migran.Suriah?utm_source=WP&utm_medium=box&utm_campaign=Kknwp, pada 4 Juni 2016.

Sehubungan dengan kebijakan dan praktek yang berbeda terhadap pengungsi Rohingya, Pemerintah Malaysia berasumsi bahwa memperlakukan pengungsi Rohingya dengan kebijakan dan praktek yang sama seperti yang diterapkan pada pengungsi Siria dan Bosnia akan berpotensi mendatangkan lebih banyak kaum Rohingya di Negara Bagian Rakhine Myanmar, yang diestimasi sekitar 1,8 juta orang. Pemerintah khawatir bahwa hal ini akan memberikan semacam faktor penarik. Bila ini terjadi, seperti yang diyakini Pemerintah, akan berefek terhadap kondisi demografis dan social-ekonomi Malaysia.¹¹⁵

Kritik lain merujuk pada posisi Malaysia sebagai negara yang mengesahkan Konvensi tentang Hak-Hak Anak. Walaupun Malaysia telah mengesahkan Konvensi tersebut, hampir bisa dipastikan bahwa Pemerintah Malaysia tidak menyediakan pendidikan dasar dan layanan kesehatan gratis bagi anak-anak pengungsi, termasuk mereka yang dilahirkan di Malaysia.¹¹⁶ Seorang aktivis LSM yang bekerja bersama pengungsi mengekspresikan pengamatan dan pengalamannya tentang persoalan ini, ia mengatakan “Dalam hukum, kami memiliki Kebijakan untuk Anak yang mengatakan bahwa setiap anak harus menerima pendidikan dan itu semua. Tetapi ketika berhubungan dengan pengungsi, Kebijakan Imigrasi tiba-tiba mendahului Kebijakan tentang Anak.”¹¹⁷ Artinya, sehubungan dengan pengungsi, Pemerintah menutup mata meski hal ini memiliki relevansi kuat dengan pengesahan Konvensi tentang Hak-Hak Anak.

Pemerintah Malaysia membentuk peraturan tanpa-toleransi tentang dokumentasi formal pengungsi. Dalam hal ini, Pemerintah secara konsisten berpegang bahwa mendokumentasi pengungsi terbatas pada tahap pengeluaran kartu UNHCR, dan tidak lebih dari itu. Meskipun seorang pengungsi telah lama tinggal dan/atau dilahirkan di Malaysia dan/atau bahkan menikah dengan warga negara Malaysia, ia tidak akan diberi kewarganegaraan Malaysia. Bagi pengungsi yang lahir di Malaysia, di akte kelahiran mereka secara khusus tertulis bahwa mereka “Bukan Warga Negara.” Tidak memiliki kewarganegaraan Malaysia berarti akses mereka ke pendidikan publik dan ijin kerja ditolak.¹¹⁸ Seperti yang disampaikan beberapa responden:

Pengungsi Rohingya mungkin akan berusaha keras untuk menikahi warga Malaysia supaya mereka mendapatkan kewarganegaraan. Mereka tidak bisa mendapatkan kewarganegaraan. Mereka masih tidak bernegara dan

115 Wawancara dengan Thomas Benjamin Daniel, Analis Institute of Security and International Studies (ISIS) Malaysia, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016.

116 *Ibid.*

117 Wawancara dengan Julius Ong, Executive Committee dari MyWelfare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

118 Wawancara dengan Rozmah Binti Tazilah, Direktur Rohingya Education Centre (REC) Klang, Kuala Lumpur, 23 Juli 2016.

sulit bagi mereka untuk mendapatkan dokumentasi. Pada akhirnya, mereka hanya mengandalkan kartu UNHCR. Saya tidak tahu sampai kapan.¹¹⁹

Dalam beberapa kasus, sejumlah pengungsi diberikan kewarganegaraan, terutama saat mendekati atau dalam masa pemilihan umum di Malaysia, sebagai imbalan untuk dukungan politik.¹²⁰ Seperti yang diceritakan seorang pengungsi, “Saya mendaftarkan anak-anak saya yang lahir disini ke Pemerintah. Namun, kewarganegaraan mereka tidak dikabulkan sampai sekarang. Di akte lahir mereka tertulis bukan warga negara. Saya berharap Pemerintah akan memberikan anak-anak saya kewarganegaraan.”¹²¹

Sebenarnya ada sejumlah besar pengungsi yang telah lama tinggal di Malaysia, beberapa lebih dari sepuluh tahun. Beberapa dari anak-anak mereka bahkan lahir dan besar di Malaysia, dan tidak pernah menapakkan kaki di negara asalnya. Dengan demikian, pertanyaannya adalah mengapa Pemerintah Malaysia tidak memberikan kewarganegaraan kepada pengungsi yang lahir di Malaysia. Jawabannya biasanya berhubungan dengan persoalan faktor penarik, yang menjadi alasan yang sama di balik tidak disediakannya ijin kerja. Kedua persoalan tersebut bisa dibilang berhubungan. Namun sumber lain menyatakan bahwa dalam beberapa kasus, sejumlah generasi kedua dan ketiga pengungsi Rohingya kewarganegaraannya atau kartu identitas lainnya telah dikabulkan. Hal ini sepertinya tidak diterapkan pada generasi keempat pengungsi Rohingya. Akibatnya, sejumlah anak dari generasi kedua dan ketiga ini sesungguhnya diijinkan untuk masuk sekolah negeri.¹²²

Praktek lain yang menarik perhatian dan kritik publik berhubungan dengan keharusan bagi pengungsi untuk membayar sejumlah uang untuk memproses dokumen tertentu. Praktek ini ditengarai melibatkan berbagai pemangku kepentingan atau agen, termasuk pejabat pemerintah. Seorang responden yang pernah bekerja untuk PBB Asia memaparkan pengalamannya sebagai berikut:

Petugas di lapangan terlibat langsung dalam hal perdagangan manusia. Anda dapat melihat dengan jelas bahwa ada sekelompok petugas imigrasi yang pergi ke perbatasan dan mengirim pengungsi ke agen, dan agen tersebut mengirim mereka kembali. Bahkan ada cerita dimana mereka ditahan, mereka dilepaskan, dan mereka ditawarkan harga yang harus dibayar untuk ditempatkan di pusat penahanan.¹²³

119 Wawancara dengan Mahi Ramakrishnan, Pembuat film dan jurnalis, berfokus pada kehidupan pengungsi di Malaysia, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

120 Wawancara dengan Mohamad Ramli Abdul Rahim, Presiden Angkatan Belia Islam Malaysia (ABIM), 20 Juli 2016.

121 Wawancara dengan Syamsuddin, salah satu pengungsi Myanmar, Selangor, 19 Juli 2016.

122 Wawancara dengan Shaharuddin Badarudin, Direktur Institute of Darul Ehsan (IDE) dan Profesor Selangor University, Selangor, 22 Juli 2016.

123 Wawancara dengan Ahmad Fahmi Mohd Samsudin, CEO Global Peace Mission (GPM)

Bagi beberapa orang, dan bahkan pemangku kepentingan, kehadiran pengungsi bukanlah masalah sama sekali, melainkan hanya kesempatan lain untuk menghasilkan uang. Bagi mereka, pengungsi adalah sumber uang dan ada banyak cara untuk mendapatkan uang dari mereka, termasuk dengan bekerjasama dengan pejabat nakal dan agen perdagangan manusia. Contohnya, ada kasus dimana pengungsi ditahan oleh petugas pemerintahan dan satu-satunya cara untuk dibebaskan dari pusat penahanan adalah dengan membayar sejumlah uang kepada petugas. Tidak dapat dibantah bahwa masuknya pengungsi tidak dapat dipisahkan dari isu perdagangan manusia.

Para pengungsi memberikan kesaksian bahwa “Saya diharuskan membayar, bahwa ada penipuan di Thailand dan mereka memberi saya dua pilihan: anda bisa bayar atau tidak.”¹²⁴ Pengamatan lain tentang persoalan ini adalah bahwa sering ada penahanan pengungsi besar-besaran sebelum dan saat bulan suci Ramadhan. Pengungsi yang ditahan akan dikirim ke para agen oleh petugas imigrasi. Untuk membebaskan satu pengungsi, agen harus membayar MYR 50 atau sekitar US\$ 11. Cara lain adalah, pengungsi membayar langsung ke petugas.¹²⁵ Hal yang sama dilaporkan terjadi pada pengungsi yang ditahan saat penggerebekan oleh polisi, petugas imigrasi, dan/atau RELA. Pengungsi yang ditahan diminta untuk membayar MYR 50 (sekitar US\$ 11) atau MYR 100 (sekitar US\$ 22) secara langsung, atau mereka akan menghadapi tuntutan yang lebih tinggi, sekitar MYR 2000-3000 (sekitar US\$ 450-US\$ 674) ketika mereka dibawa ke kantor polisi.¹²⁶ Contoh diatas menunjukkan lingkaran setan dan ekonomi politik yang melibatkan pengungsi. Memang, transaksi finansial dapat ditemukan dalam seluruh proses dari ketika pengungsi meninggalkan negara asal mereka ke negara transit/tujuan.

Pemerintah Malaysia umumnya menerapkan penggerebekan dan tindakan keras kepada pengungsi secara berkala, dan sampai taraf tertentu, secara rutin. Praktek ini kebanyakan dilakukan oleh tiga agen penegak hukum – Departemen Imigrasi, Kepolisian Kerajaan Malaysia, dan RELA.¹²⁷ Mereka yang bukan pemegang kartu UNHCR dan migran ilegal lain adalah subyek penahanan bagi ketiga agen penegak hukum ini. Namun, sering kali ada kasus dimana bahkan pengungsi yang memiliki dokumen UNHCR juga masih ditangkap oleh pihak yang berwenang. Dalam beberapa insiden, pe-

Malaysia, Kuala Lumpur, 20 Juli 2016.

124 Wawancara dengan Abdur Rahman, salah satu pengungsi yang tinggal di Pasar Gombak, Selangor, 19 Juli 2016.

125 Wawancara dengan Ahmad Fahmi Mohd Samsudin, CEO Global Peace Mission (GPM) Malaysia, Kuala Lumpur, 20 Juli 2016.

126 International Federation for Human Rights (FIDH) dan Suaram (Suara Rakyat Malaysia) Working for Human Rights, *Undocumented Migrants and Refugees in Malaysia: Raids, Detention dan Discrimination*, 28 Maret No. 489.

127 Philip S. Robertson, *Migrant Workers in Malaysia: Issues, Concerns dan Points for Action*, dalam *Fair Labor Association, Migrant Workers in Malaysia*, Oktober 2008. Diambil dari: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2223&context=globaldocs>, pada 23 Mei 2016.

megang dokumen UNHCR juga disiksa, dipukul, dan diperlakukan tidak adil di tahanan.¹²⁸ Seorang responden membagikan pengalamannya dalam penggerebakan rutin ini saat masih membantu pengungsi secara aktif:

Mereka [polisi dan RELA] terus menggerebek pengungsi yang tinggal di apartemen sekitar sini [berlokasi di sekitar pasar Gombak, Selangor]. Mereka masuk setiap apartemen dan kamar. Kebanyakan dari mereka adalah RELA dan polisi. Mereka kadang memukuli pengungsi ketika menggerebek. Pengungsi lalu bingung saat mereka atau keluarga mereka ditangkap. Pengungsi yang ditangkap disuruh untuk naik truk mereka. Namun, ada juga polisi baik yang banyak membantu pengungsi.¹²⁹

Berkaitan dengan penggerebakan yang sering oleh agen penegak hukum, adalah isu penyiksaan dan perlakuan kejam terhadap pengungsi. Hal ini dilakukan oleh berbagai agen pemerintah Malaysia, khususnya RELA. Pengungsi kerap kali rentan terhadap penahanan sewenang-wenang, penawanan, dan penganiayaan karena penggerebakan berkala oleh RELA.¹³⁰

Akibatnya, RELA menjadi agen yang paling ditakuti oleh pengungsi dan banyak dituduh melanggar hak-hak asasi pengungsi, pekerja migran, dan orang asing. Banyak kelompok dalam komunitas internasional mengutuk hal ini.¹³¹ Kritik terhadap RELA tidak hanya datang dari komunitas internasional, melainkan juga dari LSM dan kelompok komunitas Malaysia. Salah satu kelompok yang sangat prihatin terhadap tindakan dan rekam jejak yang buruk dari RELA adalah *Malaysian Bar Council* (Dewan bar Malaysia). Pada 17 Maret 2007, mereka meluluskan sebuah mosi dalam Pertemuan Umum Tahunannya, yang meminta untuk mencabut undang-undang yang membentuk RELA. Mereka berpendapat bahwa praktek kekuasaan tanpa surat perintah yang dilakukan RELA melanggar proses hukum. Meskipun demikian, Pemerintah Malaysia berencana untuk menetapkan RELA sebagai agen permanen pemerintah dengan kekuasaan yang lebih besar dan sumber daya keuangan; tindakan yang mendapat banyak tentangan dari komunitas internasional.¹³² Gambar di bawah ini (gambar 5) menunjukkan anggota RELA

128 International Federation for Human Rights (FIDH) dan Suaram (Suara Rakyat Malaysia) *Working for Human Rights, Undocumented Migrants and Refugees in Malaysia: Raids, Detention dan Discrimination*, 28 Maret No. 489.

129 Wawancara dengan Rozmah Binti Tazilah, Direktur Rohingya Education Centre (REC) Klang, Kuala Lumpur, 23 Juli 2016.

130 Aslam Abdul Jalil, *Malaysia's Refugee Shame*, dalam New Mandala Online, 3 Agustus 2015. Diambil dari <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2015/08/03/malaysias-refugee-shame/> pada 4 Juni 2016.

131 Philip S. Robertson, *Migrant Workers in Malaysia: Issues, Concerns dan Points for Action*, dalam *Fair Labor Association, Migrant Workers in Malaysia*, Oktober 2008. Diambil dari: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2223&context=globaldocs>, pada 23 Mei 2016.

132 International Federation for Human Rights (FIDH) dan Suaram (Suara Rakyat Malaysia) *Working for Human Rights, Undocumented Migrants and Refugees in Malaysia: Raids, Detention*

Gambar 5: Anggota RELA Melakukan Razia dan Menangkap Migran Ilegal



mengadakan penggerebakan dan menangkap migran ilegal dan pengungsi di malam hari.¹³³

RELA didirikan oleh Polisi dan Departemen Imigrasi pada 11 Januari 1972 dibawah Undang-Undang Darurat (Kekuasaan yang Diperlukan) 1964 (Satuan Tugas)¹³⁴ dengan pendelegasian kekuasaan yang penting namun dengan pelatihan yang buruk atau minim. Anggota bersenjata dan paruh waktu RELA secara khusus ditugaskan bersama penegak hukum dengan wewenang untuk menghentikan, menggerebek, atau menangkap orang yang dicurigai sebagai pelaku kejahatan, imigran ilegal, dan migran yang tidak memiliki dokumen tanpa surat perintah.¹³⁵

Sebagai negara yang tidak ingin tanda tangan, Malaysia tidak memiliki kerangka kerja hukum operasional untuk pengungsi; dan arena itu memperlakukan pengungsi sesuai dengan peraturan perundang-undangan pengungsi, yang adalah Undang-undang Keimigrasian 1959/1963 yang berturut-turut diperbaiki pada tahun 1997 dan 2002. Artinya, pengungsi yang ditangkap dan ditahan oleh pejabat penegak hukum Malaysia akan dikirim ke pusat penahanan kecuali mereka terdaftar di UNHCR. Sekarang ini ada 47 pusat penahanan di Malaysia, termasuk 28 penjara khusus. Namun, setelah

and Discrimination, 28 Maret No. 489.

133 Gambar ini diambil dari Asian Center for Human Rights; *Mid-night knocks in Malaysia*, 2 Maret 2005. Diambil dari: <http://www.achrweb.org/Review/2005/62-05.htm>, pada 12 Oktober 2016.

134 *Ibid.*

135 Philip S. Robertson, *Migrant Workers in Malaysia: Issues, Concerns and Points for Action*, dalam *Fair Labor Association, Migrant Workers in Malaysia*, October 2008. Diambil dari: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2223&context=globaldocs>, pada 23 Mei 2016; International Federation for Human Rights (FIDH) dan Suaram (Suara Rakyat Malaysia) Working for Human Rights, *Undocumented Migrants and Refugees in Malaysia: Raids, Detention dan Discrimination*, 28 Maret No. 489.

tuduhan luas terhadap penganiayaan yang dilakukan petugas departemen imigrasi pada tahun 2005, manajemen pusat penahanan tersebut akhirnya diambil alih oleh Departemen Penjara di bawah Departemen Imigrasi.¹³⁶ Seperti yang diceritakan oleh pengungsi Rohingya, kondisi di penjara dan pusat penahanan tidak hanya sangat memprihatinkan, tapi juga “sangat penuh sampai-sampai mereka hanya bisa berdiri atau membungkuk, tapi tidak bisa berbaring; makanan tidak cukup dan tidak teratur, kebanyakan hanya nasi dan air; dan sipir penjara dapat memukul dan menganiaya mereka karena mereka kebal hukum”.¹³⁷

Berdasarkan survey Komisi Amerika Serikat Urusan Pengungsi dan Imigran (USCRI) pada tahun 1995, praktek dan perlakuan pemerintah Malaysia terhadap pengungsi menduduki peringkat kategori terendah dengan nilai ‘F’ untuk semua indikator kerja (dimana skala ‘A’ untuk terbaik dan ‘F’ untuk terburuk). Hasil buruk ini terutama karena praktek *refoulement*, penahanan, hak untuk mencari nafkah, dan kebebasan bergerak dan bertempat tinggal. Namun dalam survey pada tahun 2006, meski Pemerintah Malaysia telah memperbaiki kinerjanya dalam hal kebebasan bergerak dan bertempat tinggal, mereka masih menduduki peringkat C (Rata-rata) karena belum menunjukkan peningkatan kinerja di kategori lainnya.¹³⁸ Fakta penting lainnya adalah, berdasarkan Survey Pengungsi Dunia Amerika Serikat pada tahun 2009, Malaysia dikategorikan sebagai salah satu pelanggar hak-hak pengungsi terburuk, dengan nilai F dalam tiga aspek, termasuk *refoulement*/perlindungan fisik, penahanan/akses ke pengadilan, dan hak untuk mencari nafkah. Pada saat bersamaan, Malaysia juga belum membaik dalam aspek kebebasan bergerak dan bertempat tinggal.¹³⁹ Tabel di bawah ini (Tabel 4) merangkum sejarah evaluasi praktek Malaysia terhadap pengungsi:

Yang terakhir, bila dibandingkan dengan Thailand, yang juga memiliki jumlah pengungsi/pencari suaka yang sama dan menjadi tuan rumah kamp pengungsi di perbatasannya, penerimaan, perlakuan, dan perlindungan Malaysia terhadap pengungsi lebih buruk. Pengungsi/pencari suaka sering digerebek, ditahan secara sewenang-wenang, dan dalam beberapa kasus bahkan disiksa oleh berbagai pejabat penegak hukum, terutama oleh RELA.

Berdasarkan laporan dari Survey MSF, 26 persen dari total 248 insiden kekerasan terhadap pengungsi dilakukan oleh rakyat Malaysia biasa. Pengungsi

136 Amarjit Kaur, *Refugees and Refugee Policy in Malaysia*, dalam *UNEAC Asia Papers*, no. 18, 2007.

137 Sarnata Reynolds & Ann Hollingsworth, *Malaysia: Rohingya Refugee Hope for Little and Receive Less*, dalam *Refugee International Report*, 17 November 2015.

138 Amarjit Kaur, *Refugees and Refugee Policy in Malaysia*, dalam *UNEAC Asia Papers*, no. 18, 2007.

139 Aslam Abdul Jalil, *Malaysia's Refugee Shame*, dalam *New Mandala Online*, 3 Agustus 2015. Diambil dari <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2015/08/03/malysias-refugee-shame/> pada 4 Juni 2016.

Tabel 4: Laporan survey tentang perlakuan Malaysia terhadap Pengungsi

Evaluasi Referensi	Tahun	Nilai	Deskripsi
USCRI, Survey Pengungsi Dunia	1995	F (skala: A sampai F) atau nilai terendah.	Praktek <i>refoulement</i> , penahanan, hak untuk mencari nafkah, dan kebebasan bergerak dan bertempat tinggal.
USCRI, Survey Pengungsi Dunia	2006	C (skala: A sampai F) atau rata-rata.	Perbaikan dalam kebebasan bergerak dan bertempat tinggal.
USCRI, Survey Pengungsi Dunia	2009	F (skala: A sampai F) atau nilai terendah.	Salah satu pelanggar hak-hak pengungsi terburuk, termasuk <i>refoulement</i> /perlindungan fisik, penahanan/akses ke pengadilan, dan hak untuk mencari nafkah

yang menjadi korban aksi tersebut enggan untuk mengajukan laporan kepada polisi karena mereka takut bila mereka justru akan ditahan oleh pejabat penegak hukum.¹⁴⁰ Lebih dari itu, Pemerintah Malaysia secara luas dianggap telah memusuhi kelompok pembela hak asasi manusia yang bekerja dengan pengungsi, meskipun Malaysia sebenarnya adalah pemain regional penting di ASEAN untuk menginisiasi dan memperkuat program-program regional dan kerjasama dalam perlindungan pengungsi di kawasan ASEAN.¹⁴¹

Banyak diketahui bahwa kebijakan Pemerintah tidak memperbolehkan pengungsi untuk bekerja meski sejumlah pengungsi yang memiliki kartu UNHCR faktanya telah bekerja di berbagai sektor informal, dan bahkan lebih dipilih oleh beberapa penyedia kerja Malaysia di sektor informal non-reguler seperti pembersih jalan, pekerja domestik, pekerja konstruksi, dan banyak lainnya. Hampir pasti bahwa kondisi seperti ini membuat mereka rentan terhadap perlakuan tidak adil dari pihak berwenang, penyedia kerja, sektor privat, dan geng kriminal.¹⁴²

Satu alasan krusial untuk memberikan ijin kerja bagi para pengungsi adalah fakta bahwa kebanyakan dari mereka, terutama kaum Rohingya, sudah melebur dengan kebudayaan Malaysia, dan bahkan bisa berbicara bahasa Melayu cukup lancar. Banyak dari mereka terlihat lebih 'Malaysia' dibandingkan dengan orang Malaysia lainnya karena mereka dapat bercakap-cakap menggunakan dialek Melayu tertentu, misalnya dialek di utara, seperti Kelantan. Kondisi ini mungkin karena kenyataannya, banyak dari pengungsi, terutama kaum Rohingya, dilahirkan dan besar di Malaysia. Contohnya, kebanyakan

140 *Ibid.*

141 Philip S. Robertson, *Migrant Workers in Malaysia: Issues, Concerns and Points for Action*, dalam *Fair Labor Association, Migrant Workers in Malaysia*, Oktober 2008. Diambil dari: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2223&context=globaldocs>, pada 23 Mei 2016;

142 Wawancara dengan Thomas Benjamin Daniel, Analis Institute of Security and International Studies (ISIS) Malaysia, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016.

pengungsi Rohingya bahkan tidak tahu tentang negara bagian Arakan atau Rakhine, tapi malah lebih familier dengan Malaysia. Mereka hanya tahu bahwa Malaysia adalah tempat tinggal mereka sejak lahir, dan bahasa Melayu adalah bahasa mereka. Karena itu, pemindahan tempat tinggal biasanya tidak bekerja karena mereka sering kali menolak pilihan ini.¹⁴³

Sebenarnya, sejumlah LSM dan pemangku kepentingan lain yang relevan telah berusaha untuk mengesahkan penerapan kembali ijin kerja IMM13 untuk pengungsi saat ini. Satu usaha terkait dengan tuntutan pengesahan IMM13 ke Pemerintah sebagai pembuat keputusan kunci untuk ijin ini. Sayangnya, Pemerintah kelihatannya mengabaikan aspirasi dan ide ini. Zahid Hamidi, Menteri Dalam Negeri, sebenarnya telah mendiskusikan kemungkinan penerapan kembali IMM13 pada tahun 2013. Persoalan korupsi dan penyuaipan saat proses pengeluaran IMM13 di Sabah menghalangi usaha untuk penerapan kembali IMM13 ini. Beberapa kelompok pengungsi diberikan ijin IMM13 hanya setelah mereka membayar sejumlah uang yang diminta oleh individu korup.¹⁴⁴

Secara historis, konflik maut di Filipina selatan berakibat masuknya aliran besar Muslim Filipina ke Negara Bagian Sabah, Malaysia, di awal tahun 1970an. Para pengungsi Muslim Filipina ini lalu diberi IMM13 oleh Pemerintah Malaysia, yang memperbolehkan mereka tinggal dan bekerja secara legal di Sabah. Berdasarkan jumlah pas IMM13 yang diperbaharui setiap tahun, pemegang IMM13 diestimasi sejumlah 68.000, yang merupakan angka yang cukup besar. Angka sebenarnya bahkan mungkin lebih karena anak-anak kurang dari 12 tahun didaftarkan salah satu pas orang tua mereka.¹⁴⁵

Masuk akal bila Pemerintah telah memetik pelajaran dari kasus-kasus yang disebutkan sebelumnya dan akibatnya mereka lebih berhati-hati lagi dalam penerapan kembali IMM13, dalam hal peraturan dan prosedur. Masalah dari penyediaan ijin kerja bagi pengungsi tampaknya lebih terkait dengan keinginan politik pemerintah daripada kapasitasnya. Namun, dapat dibantah bahwa praktek dan kebijakan yang diapresiasi secara luas tersebut seharusnya tidak ditelantarkan begitu saja. Para pengungsi sebagai gantinya “mungkin dipekerjakan dalam lingkungan dan proses yang sangat terkontrol.” Komite tingkat tinggi pemerintah bahkan telah mengidentifikasi lima area dimana pengungsi

143 Wawancara dengan Adli Zakuan, Peneliti dari *Angkatan Belia Islam Malaysia* (ABIM), Kuala Lumpur, 20 Juli 2016

144 Wawancara dengan Mohamad Ramli Abdul Rahim, Presiden Angkatan Belia Islam Malaysia (ABIM), 20 Juli 2016.

145 Lihat Mohd Na'iem Ajis, et al., *Managing Foreign workers in Southeast Asian Countries*, dalam *Journal of Asia Pacific Studies*, vol. 1, no. 3, pp. 481-505 (2010). Diambil dari <http://www.japss.org/upload/4.%20mohdnaeimajietal.pdf>, pada 12 Mei 2016, dan Azizah Kassim, *Cross border movement of foreign workers in Malaysia: a comparative analysis*, dalam *Master Builders*, Third Quarter 2015. Diambil dari [http://www.mbam.org.my/mbam/images/MBJ3Q05pdf/@CROSS-BORDER\(78-91\).pdf](http://www.mbam.org.my/mbam/images/MBJ3Q05pdf/@CROSS-BORDER(78-91).pdf), pada 12 Juni 2016.

dapat dipekerjakan. Industri perhotelan mungkin dapat menjadi salah satu area dimana pengungsi dapat dipekerjakan setelah mendapatkan pelatihan yang layak.¹⁴⁶ Telah banyak diketahui bahwa Malaysia telah menampung hingga enam juta migran ilegal maupun terdaftar. Maka sangat beralasan bila “menawarkan ijin kerja kepada 100.000 atau lebih kaum Rohingya yang dalam usia kerja, juga 100.000 pengungsi dari negara lain dapat menjadi beban yang tidak dapat dikendalikan oleh negara, dan sangat mungkin akan diserap dengan mudah”.¹⁴⁷

Ada kurang lebih dua perhatian besar sehubungan dengan pemberian ijin kerja kepada pengungsi. Yang pertama dan utama adalah bahwa Pemerintah takut bila hal ini akan menjadi faktor penarik bagi ribuan pengungsi ke Malaysia. Seperti disampaikan oleh seorang responden:

Mereka tidak mau membuat Malaysia terlihat menarik bagi pengungsi dan pencari suaka. Ada ketakutan bahwa ‘lihatlah, bahkan sekarang kami sudah punya 140.000-150.000 yang terdaftar secara legal, dan jumlah yang sama, atau mungkin lebih banyak lagi yang tidak terdaftar. Apa yang terjadi bila kami memperbaiki kehidupan di sini, apa yang terjadi bila kami memberi mereka pengakuan? Itu seperti teori pintu air... Kami mendapat ribuan analisis yang berkata ‘Ya, ya, mereka mau datang kemari, ini adalah tanah susu dan madu bagi mereka, dan mereka kira selama mereka datang ke sini, semuanya akan baik.’¹⁴⁸

Ketakutan yang umum dinyatakan oleh pemerintah tentu saja layak mendapatkan perhatian. Untuk menghadapi ketakutan seperti itu, tindakan yang sesuai dan pasti, serta pertimbangan cermat tentang mekanisme pekerjaan pengungsi harus dan dapat dilakukan. Tindakan ini termasuk peraturan yang berbeda antara pengungsi pekerja dan pekerja asing yang memiliki masa kerja yang spesifik dan tidak mengakomodasi keluarganya.¹⁴⁹

Terlepas dari alasan Pemerintah, aktivis LSM dan akademisi berpendapat bahwa alasan takutnya menciptakan faktor penarik tidak dapat dibenarkan. Sayangnya, dua pihak ini –Pemerintah dan aktivis LSM/akademisi- kadang tidak bicara satu sama lain. Seperti disoroti oleh salah satu analisis ISIS Malaysia:

146 Lihat Tasnim Lokman, *Job prospects for refugees*, dalam *New Strait Times Online*, 18 Maret 2016. Diambil dari <http://www.nst.com.my/news/2016/03/133453/job-prospects-refugees>, pada 26 Juni 2016.

147 Sarnata Reynolds & Ann Hollingsworth, *Malaysia: Rohingya Refugee Hope for Little and Receive Less*, dalam *Refugee International Report*, 17 November 2015.

148 Wawancara dengan Thomas Benjamin Daniel, Analisis Institute of Security and International Studies (ISIS) Malaysia, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016.

149 Azizah Kassim, *Cross border movement of foreign workers in Malaysia: a comparative analysis*, dalam *Master Builders*, Third Quarter 2015. Diambil dari [http://www.mbam.org.my/mbam/images/MBJ3Q05pdf/@CROSSBORDER\(78-91\).pdf](http://www.mbam.org.my/mbam/images/MBJ3Q05pdf/@CROSSBORDER(78-91).pdf), pada 12 Juni 2016.

Dan saya berpendapat bahwa untuk memecahkan persoalan ini, pertamanya anda harus membuat kedua belah pihak ini berbicara. Biasanya ketika mereka bicara, mereka tidak berbicara *dengan* satu sama lain, mereka berbicara *kepada* satu sama lain. Ada orang-orang pemerintah yang tidak mau mendengar dan nada orang-orang dari LSM, CSO, dan dari akademisi yang juga tidak mau mendengar keprihatinan dari orang-orang pemerintah, keprihatinan yang abash. Jadi, hasilnya, tidak ada yang diselesaikan.¹⁵⁰

Satu sumber menyatakan bahwa komite tinggi pemerintah dulu sering bertemu berbagai pemangku kepentingan peduli pengungsi di Malaysia dengan tujuan untuk mendiskusikan persoalan pemberian ijin kerja.¹⁵¹ Keprihatinan lain secara umum merujuk pada jumlah pekerjaan yang terbatas yang ditawarkan untuk lulusan perguruan tinggi, yang terjadi pada saat jumlah lulusan perguruan tinggi di Malaysia meningkat. Kondisi ini membuat lulusan lebih sulit untuk mencari pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan dan pengetahuan mereka. Sehubungan dengan ini, kadang alasannya adalah pemberian ijin kerja bagi pengungsi akan menjadi persoalan karena itu akan meningkatkan persaingan untuk lulusan baru.¹⁵² Dengan kata lain, hal ini akan menimbulkan kecemburuan sosial.

Praktek di negara-negara seperti Lebanon dan Jordan mungkin dapat digunakan oleh Malaysia dan negara ASEAN lain sebagai contoh inisiatif terbaik untuk mengatasi pengungsi di kawasanya. Kedua negara tersebut mengindikasikan bahwa ikut menandatangani Konvensi Pengungsi harusnya tidak dianggap sebagai prasyarat untuk melindungi pengungsi dan mendukung hak-hak mereka. Meski kedua negara tersebut tidak ikut menandatangani Konvensi Pengungsi, keduanya telah menjadi tuan rumah bagi jutaan pengungsi Siria dan mengizinkan mereka mengakses layanan sosial tertentu.¹⁵³

Memperbolehkan pengungsi untuk bekerja secara legal akan menguntungkan baik bagi pengungsi dan keluarganya maupun bagi negara yang memberikan ijin kerja bagi mereka. Dari sisi pengungsi, bekerja akan memudahkan mereka untuk mencari pekerjaan secara terbuka, mengembalikan martabat mereka, dan membebaskan mereka dari sumber amal dan UNHCR.¹⁵⁴ Fak-

150 Wawancara dengan Thomas Benjamin Daniel, Analis Institute of Security and International Studies (ISIS) Malaysia, Kuala Lumpur, 22 Juli 2016.

151 Tasnim Lokman, *Job prospects for refugees*, dalam *New Strait Times Online*, 18 Maret 2016. Diambil dari <http://www.nst.com.my/news/2016/03/133453/job-prospect-refugees>, pada 26 Juni 2016.

152 Wawancara dengan Amirul Zamani Rosli, Project Executive dari MyCare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

153 Sarnata Reynolds & Ann Hollingsworth, *Malaysia: Robingya Refugee Hope for Little and Receive Less*, dalam *Refugee International Report*, 17 November 2015.

154 Azizah Kassim, *Cross border movement of foreign workers in Malaysia: a comparative analysis*, dalam *Master Builders*, Third Quarter 2015. Diambil dari [http://www.mbam.org.my/mbam/images/MBJ3Q05pdf/@CROSSBORDER\(78-91\).pdf](http://www.mbam.org.my/mbam/images/MBJ3Q05pdf/@CROSSBORDER(78-91).pdf), pada 12 Juni 2016.

tanya, Konvensi Pengungsi sendiri menyarankan cara diatas, menolak model berbasis amal untuk mendukung pemberdayaan pengungsi.¹⁵⁵

Banyak penelitian baru-baru ini yang mengindikasikan bahwa negara-negara yang memberikan ijin kerja dan kebebasan bergerak biasanya lebih diuntungkan secara ekonomi dengan kehadiran pengungsi.¹⁵⁶ Contohnya, pengungsi Angola di Provinsi Barat Zambia telah berkontribusi terhadap pertumbuhan lokal sejak 1970, dan pemulangan mereka diikuti dengan penurunan produktivitas agrikultural di Provinsi Barat.¹⁵⁷ Temuan yang sama tentang efek ekonomi positif dari pengungsi dilaporkan dari banyak negara lain termasuk Tanzania dan Pakistan.¹⁵⁸ Bahkan, banyak negara seperti Jepang, AS, dan Itali yang secara taktis menggunakan pencari suaka dan pengungsi untuk memenuhi permintaan tenaga kerja di negara mereka tanpa mengakui kebutuhan migrasi tak-terlatih secara publik.¹⁵⁹

Praktek pemberian ijin kerja bagi pengungsi sangat relevan dengan realitas di Malaysia sebagai salah satu negara penerima tenaga kerja di kawasannya. Lebih dari lima juta pekerja migran telah diterima oleh Malaysia untuk memenuhi permintaan tenaga kerja di negara tersebut. Harus dicatat bahwa jumlah pengungsi di Malaysia, yang mencapai sekitar 150.000 jauh lebih kecil dibandingkan jumlah pekerja migran, yang diestimasi lebih dari 5 juta. Karena itu, memberikan pengungsi hak untuk bekerja tidak hanya akan membantu memenuhi permintaan tenaga kerja, namun juga berkontribusi terhadap pertumbuhan fisik infrastruktur dan ekonomi.

Praktek terbaik lainnya terkait dengan inisiatif Dewan bar Malaysia untuk membentuk kerangka kerja operasional untuk mengelola pengungsi di Malaysia dengan tepat. Sebagai bagian dari usaha ini, mereka membuat draf proposal tentang “*Mengembangkan Kerangka Kerja Kebijakan yang Komprehensif untuk Pengungsi dan Pencari Suaka.*” Draft ini mencakup instrumen hukum strategis dan kerangka kerja kebijakan untuk mengatasi

155 Refugee Council of Australia, *Economic, civic dan social contribution of refugees and humanitarian entrants: a literature review*. Dokumen yang dipersiapkan untuk Departemen Imigrasi dan Kewarganegaraan, 20 Februari

156 Lihat *European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Labor Market Integration of Refugees: Strategies dan Good Practices*, Penelitian untuk *the EMPL Committee*, Maret 2016. Diambil dari [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU\(2016\)578956_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU(2016)578956_EN.pdf), pada 2 September 2016; UNHCR Standing Committee, *Social dan economic impacts dari large refugee population pada hosting developing countries*, 6 Januari 1997. Diambil dari <http://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68d0e10/social-economic-impact-large-refugee-populations-host-developing-countries.html>, pada 2 September 2016.

157 A. Betts: *Development assistance dan refugees: m Towards a North-South grandbargain?, Forced Migration Policy Briefing 2*, Refugees Studies Centre, Univ. dari Oxford, Juni 2009, hal.7

158 The Centre for study in forced migration: *The impact of the presence of refugees in northwestern Tanzania*, University of Dar es Salaam, 2003; UNHCR: *The economic impact of Afghan refugee settlement in the tribal areas of Northwest Pakistan*, TSS ,missionreport 89/27, Mei 1989

159 Stephen Castles, *Towards Sociology of forced migration dan social transformation*, dalam *Sociology*, vol. 37, no. 1, hal. 13-34 (2003).

pengungsi. Terkait dengan kerangka kerja ini adalah praktek pengeluaran instruksi administratif untuk mencegah penahanan pengungsi. Saat penangkapan, agen penegak hukum diminta untuk mengkonfirmasi identitas dan status dari orang tersebut melalui basis data *online* dan layanan *call centre*, termasuk layanan *hotline* yang dikelola oleh UNHCR Malaysia. Bila orang tersebut terdaftar di UNHCR, maka ia harus dilepaskan.¹⁶⁰ Prihatian dengan persoalan ini, *Refugee International* juga menyatakan dengan kuat dalam laporan tahunannya:

Malaysia harus mengambil peran utama dalam perlindungan pengungsi di negaranya dengan bantuan dari UNHCR dengan merumuskan hukum dan kebijakan yang memberikan kesempatan yang adil, penuh, dan transparan kepada individu dan keluarga yang mencari perlindungan untuk menyuarkan tuntutan mereka; mengidentifikasi dan mengatur status pengungsi yang membutuhkan perlindungan dan bantuan; dan menahan polisi dan penyedia kerja yang mengeksploitasi mereka, termasuk lewat suap, kekerasan seksual dan fisik, dan tindakan kriminal lain. Malaysia ikut menandatangani Konvensi tentang Hak-hak Anak (*CRC*) dan maka dari itu mereka telah setuju untuk melindungi semua anak dari diskriminasi tanpa memandang status imigrasi, diantara kewajiban lainnya.¹⁶¹

Seperti yang sudah disebutkan, Malaysia adalah negara yang tidak ikut tanda tangan; dan maka dari itu tidak memiliki kerangka kerja hukum untuk mengatasi pengungsi dan pencari suaka. Meskipun demikian, kondisi yang timbul dari kurangnya kerangka kerja diperburuk oleh banyaknya pengungsi yang tinggal dan terus datang ke Malaysia, sampai dalam tahap bahwa Malaysia adalah negara yang menampung pengungsi terbanyak di ASEAN. Fakta bahwa pencari suaka dan pengungsi sering disangka sebagai migran ekonomi semakin memperumit persoalan ini, karena tidak dapat disangkal bahwa migran ekonomi juga masuk ke Malaysia dengan menyamar sebagai pencari suaka, dan melamar status pengungsi.¹⁶² Karena itu, usaha untuk membangun kerangka kerja operasional yang khusus untuk mengatasi pengungsi harus dianggap sebagai salah satu praktek terbaik yang harus ditiru di Malaysia dan di kawasan ASEAN dan harus diajukan sebagai salah satu solusi terbaik untuk persoalan pengungsi.

160 Sarnata Reynolds & Ann Hollingsworth, *Malaysia: Robingya Refugee Hope for Little and Receive Less*, dalam *Refugee International Report*, 17 November 2015.

161 Sarnata Reynolds & Ann Hollingsworth, *Malaysia: Robingya Refugee Hope for Little and Receive Less*, dalam *Refugee International Report*, 17 November 2015.

162 Azizah Kassim, *Cross border movement of foreign workers in Malaysia: a comparative analysis*, in Master Builders, Third Quarter 2015. Diambil dari [http://www.mbam.org.my/mbam/images/MBJ3Q05pdf/@CROSSBORDER\(78-91\).pdf](http://www.mbam.org.my/mbam/images/MBJ3Q05pdf/@CROSSBORDER(78-91).pdf), pada 12 Juni 2016.

E. PARTISIPASI CSO

Seperti yang telah dicatat, Malaysia tidak ikut menandatangani Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi; dan dengan demikian tidak memiliki kerangka kerja hukum operasional dan/atau sistem untuk mengelola pengungsi, termasuk penetapan status pengungsi, ketentuan perlindungan, dll. Namun, Malaysia biasanya tidak mendeportasi individu yang menjadi perhatian UNHCR; melainkan bekerjasama dengan UNHCR dan memperbolehkan LSM dan kelompok komunitas untuk membantu pengungsi. Seperti yang dinyatakan dengan jelas oleh seorang pejabat UNHCR Malaysia:

Karena tidak ada aksi dari Pemerintah, Komisi Tinggi Urusan Pengungsi PBB (UNHCR), melakukan beberapa fungsi negara untuk melindungi dan mendukung pengungsi di Malaysia dengan bantuan dari sejumlah kecil LSM dan rakyat yang peduli, yang memberikan bantuan sukarela. Sebagai akibat dari kebijakan baru-baru ini, Malaysia memberikan situasi yang sulit untuk pengungsi, dimana kelangsungan hidup dasar menjadi sukar karena mereka tidak dapat bekerja secara legal dan beresiko ditahan sebagai migran ilegal.¹⁶³

Karena itu, peran yang dimainkan CSO di Malaysia sangat strategis karena selain UNHCR, kebanyakan perlindungan pengungsi diberikan dan diurus oleh LSM. Kelompok-kelompok komunitas dan sering kali pejabat pemerintahan yang ingin membantu pengungsi lebih memilih menyalurkan bantuan mereka lewat LSM. Lebih dari itu, keterlibatan ekstensif CSO dalam memberikan perlindungan pada pengungsi dianggap sebagai kebijakan yang layak oleh Pemerintah karena dalam pandangan mereka, hal ini tidak akan membuat lebih banyak orang datang ke Malaysia. Oleh sebab itu, persoalan pengungsi lebih baik diurus oleh CSO daripada Pemerintah.¹⁶⁴

Secara umum, ada tiga tipe pelaku yang terlibat dalam pembuatan kebijakan terkait persoalan pengungsi dunia. Sementara dua pelaku utama adalah negara dan UNHCR, pelaku lainnya terdiri dari berbagai pemangku kepentingan, termasuk LSM, anggota lembaga penelitian dan kelompok advokasi, media massa, komunitas epistemik, rakyat yang peduli, dan pemangku kepentingan relevan lain (Figur 2).

Meskipun tidak dapat dibantah bahwa negara tetap menjadi pelaku dominan dan pokok terkait dengan persoalan pengungsi dunia, pelaku lain yang lebih relevan, contohnya organisasi internasional seperti UNHCR, menjadi

163 Alan Vernon, *The Refugee Situation in Malaysia: Challenges and Opportunities*, 16 Mei 2012. Diambil dari <http://crice.um.edu.my/the-refugee-situation-in-malaysia-challenges-and-opportunities.html>, pada 4 Juni 2016.

164 Wawancara dengan Shaharuddin Badarudin, Direktur Institute of Darul Ehsan (IDE) dan Profesor Selangor University, Selangor, 22 Juli 2016.

Figur 2: Tiga tipe pelaku yang terlibat dalam pembuatan kebijakan terkait pengungsi



lebih berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan. Selain itu, peran LSM yang sekarang ini tidak dapat diabaikan, karena mereka menjadi semakin berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan, terutama dalam usaha untuk mengangkat persoalan tentang agenda kebijakan dan dalam menganjurkan perubahan dalam kebijakan-kebijakan yang berlaku.¹⁶⁵

Umumnya, LSM berbasis agama yang mewakili rakyat Muslim, Kristen, atau Buddha,¹⁶⁶ secara aktif membantu pengungsi. Namun, banyak LSM lain yang tidak berafiliasi dengan kepercayaan tertentu. Seorang responden menyatakan:

Bukan oleh Pemerintah. Tapi oleh LSM, PBB, organisasi keagamaan, ya. Ada sebuah LSM Muslim yang aktif mendukung kaum Rohingya. Saya tahu banyak gereja juga bekerja dengan kaum Rohingya dan juga suku-suku Burma Utara karena kebanyakan dari mereka beragama Kristen, jadi gereja-gereja cukup terlibat. Ada beberapa organisasi seperti *Pink Triangle*, meskipun mereka terutama berurusan dengan transgender dan LGBT (Lesbian, Gay, Biseksual, dan komunitas Transeksual), mereka juga secara tidak langsung terlibat, seperti mengadakan kelas belajar untuk anak-anak pengungsi dan sebagainya karena mereka tidak bisa pergi ke sekolah.¹⁶⁷

Banyak LSM yang diketahui aktif membantu pengungsi, termasuk di dalamnya *My Care* (Kelompok Peduli Kemanusiaan Malaysia), Nusantara

165 James Milner, *Understanding global refugee policy. Introduction: Understanding Global Refugee Policy 481*, in *Journal of Refugee Studies*, vol. 27, no. 4, October 30, 2014, pp. 477-494. Diunduh dari <http://jrs.oxfordjournals.org/> pada 25 Mei 2016.

166 Wawancara dengan Julius Ong, Executive Committee dari MyWelfare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

167 Wawancara dengan Julius Ong, Executive Committee dari MyWelfare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

Care, Suhakam (Komisi Hak Asasi Manusia Malaysia), *Persatuan Kebajikan Suara Kanak-kanak Malaysia* (Persatuan SUKA-Persatuan Suara untuk Kehidupan Anak-Anak Malaysia yang Lebih Baik), *Himpunan Lulusan Institusi Pendidikan Malaysia (Haluan Malaysia-Himpunan Lulusan Perguruan Tinggi Malaysia)*, Tenaganita, *Asylum Access Malaysia (AAM-Akses Suaka Malaysia)*, *Angkatan Belia Islam Malaysia (ABIM-Gerakan Pemuda Islam Malaysia)*, *Malaysian Life Line for Syria, Global Peace Mission (GPM-Misi Perdamaian Dunia)*, My Welfare, *Wadah Pencerdasan Umat Malaysia (WADAH-Asosiasi Nasional untuk Pencerdasan Umat Malaysia)*, *Future Global Network (FGN-Jaringan Global Masa Depan)*, Majelis Agama Islam (MAI), dan banyak lainnya.¹⁶⁸

Bantuan mereka untuk pengungsi terwujud dalam berbagai bentuk, seperti membantu dalam pendirian pusat penahanan sementara, mendirikan sekolah lokal untuk kaum Rohingya, memberikan pendidikan dan pelatihan (agama, komputer, layanan kesehatan, bahasa Inggris, dll), menyediakan bantuan hukum terutama saat proses Penentuan Status Pengungsi (RDS), menyediakan makanan, membentuk Dana Bantuan/Satuan Tugas kaum Rohingya, mengembangkan Kerangka Kerja Hukum Komprehensif untuk Pengungsi dan Pencari Suaka yang termasuk membuat draf kerangka kerja hukum dan administratif untuk mengatasi pengungsi dan pencari suaka, mengelola klinik,¹⁶⁹ mengembangkan pusat belajar (lebih dari 100 pusat belajar), dan banyak lainnya. Salah satu pengungsi Myanmar, sebagai contoh, membagikan kesaksian dan pengalamannya sehubungan dengan pekerjaan kemanusiaan CSO:

Mereka memberikan makanan, minyak, dan banyak lainnya. Jika salah satu pengungsi mendapatkan masalah, seperti hamil atau sakit, mereka juga sering memberi uang dan membayar rumah sakit. Beberapa orang Arab juga banyak membantu LSM. Contohnya, bila kami ke rumah sakit, kami tidak diperbolehkan karena kami tidak punya paspor atau kartu tanda pengenal lain yang relevan, dengan bantuan mereka, pihak rumah sakit akhirnya bersedia memberikan kami pengobatan.¹⁷⁰

Tabel di bawah ini (Tabel 5) meringkas daftar LSM/CSO dan sektor yang bersangkutan:

168 Wawancara dengan Julius Ong, Executive Committee dari MyWelfare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016, dengan Adli Zakuan, Peneliti dari *Angkatan Belia Islam Malaysia (ABIM)*, Kuala Lumpur, 20 Juli 2016, dengan Ahmad Fahmi Mohd Samsudin, CEO Global Peace Mission (GPM) Malaysia, Kuala Lumpur, 20 Juli 2016 dan banyak lainnya.

169 Lihat UNHCR, *Refugees and Healthcare*. Diambil dari <http://www.unhcr.org.my/refugeeMisia.htm#>, pada 27 Mei 2016.

170 Wawancara dengan Syamsuddin, salah satu pengungsi Myanmar, Selangor, 19 Juli 2016.

Tabel 5: Daftar LSM di Malaysia yang peduli pengungsi

Nama CSO/NGO	Sektor Terkait
Dewan Bar Malaysia	Kerangka kerja hukum dan pembuatan kebijakan
<i>My Care</i> (Humanitarian Care Malaysia Berhard)	Penyediaan makanan, pendidikan, dan pelatihan
Nusantara Care	Penyediaan makanan, pendidikan, dan pelatihan
Komisi Hak Asasi Manusia Malaysia (Suhakam)	Perlindungan hak asasi pengungsi
<i>Persatuan Kebajikan Suara Kanak-kanak Malaysia</i> (Suka Society)	Perlindungan hak-hak perempuan dan anak-anak pengungsi, pemberian pendidikan bagi anak-anak pengungsi dan penampungan sementara
Himpunan Lepasn Institusi Pendidikan Malaysia (Haluan Malaysia)	Penyediaan makanan, alat-alat sekolah, pendidikan, dan pelatihan
Tenaganita	Perlindungan dan promosi hak-hak asasi pengungsi
Akses Suaka Malaysia (AAM)	Bantuan hukum
Gerakan Pemuda Islam Malaysia (ABIM)	Pendidikan dan pelatihan, penebasan, alat-alat sekolah dan penggalangan dana, dan pembuatan kebijakan
Misi Perdamaian Global (GPM)	Pendidikan dan pelatihan dan pembuatan kebijakan
<i>Malaysian Life Line for Syria</i> (konsorsium)	Penyediaan makanan dan pembuatan kebijakan
<i>May Welfare</i>	Penyediaan makanan dan penggalangan dana
Asosiasi Nasional untuk Pencerdasan Umat Malaysia (<i>WADAH</i>)	Pendidikan dan pelatihan
Jaringan Global Masa Depan (FGN)	Pendidikan dan pelatihan
Majelis Agama Islam (<i>MAI</i>)	Pendidikan dan pelatihan dan dukungan finansial

Salah satu pekerjaan kemanusiaan yang paling banyak dilaksanakan oleh CSO terkait dengan perlindungan dan pemberdayaan pengungsi adalah lewat pendirian sekolah atau pusat belajar yang didesain secara khusus untuk pengungsi. Hal ini dilaksanakan karena Pemerintah Malaysia tidak memberi pengungsi akses ke sekolah negeri. Selain itu LSM cenderung memprioritaskan pemberian pendidikan untuk pengungsi karena melihat pentingnya pendidikan bagi masa depan anak-anak pengungsi. Seorang responden yang bertindak sebagai kepala sekolah di salah satu sekolah Rohingya di Selangor membagikan pengalamannya:

Kami benar-benar khawatir dengan banyaknya kaum Rohingya yang menjadi peminta-minta. Karena hal ini, kemudian kami berkumpul dan

memutuskan untuk mendesain sebuah proyek sekolah di Bukit Mertajam (sekarang Pulau Penang) pada tahun 2010 dan juga di Kelang yang dibanjiri oleh berbagai macam pengungsi. Akhirnya, dengan bantuan UNHCR, FGN, WADAH Selangor, dan ABIM Klang, kami mendirikan pusat belajar untuk anak-anak Rohingya, yang diberi nama Pusat Pendidikan Rohingya pada tanggal 15 Juli 2012. Seingat saya, sekolah tersebut berlokasi di Batu Belah. Lahan tersebut sebenarnya adalah Wakaf (sumbangan keagamaan) dari Haji Sarah. Kami akhirnya membangun 8 kelas. Pada tahun 2012, kami hanya menerima 57 anak dan merekrut 7 guru. Pendidikan saat itu bukanlah perhatian utama bagi pengungsi Rohingya di sini. Namun, jumlah mereka meningkat cepat saat mereka sadar pentingnya pendidikan bagi anak-anak mereka. Sampai dengan tahun 2016, lebih dari 211 anak-anak Rohingya terdaftar di sekolah ini.¹⁷¹

Pendidikan pengungsi berfungsi sebagai area strategis dimana banyak LSM di Malaysia terlibat secara ekstensif. Pendirian sekolah Rohingya di Selangor oleh FGN pada tahun 2011 secara umum menunjukkan tantangan dan dinamika LSM dalam berurusan dengan pendidikan untuk pengungsi. Di sekolah tersebut, yang terdiri dari 80% anak-anak Rohingya dan sejumlah kecil anak-anak Pakistan, adalah juga contoh konkret kolaborasi efektif antara LSM dan UNHCR. Majelis Agama Islam Selangor telah menunjang hampir 80% dari keperluan sekolah tersebut.¹⁷²

Pelajaran di sekolah tersebut juga telah dibuat untuk mewakili pelajaran di sekolah negeri dengan menekankan pada pelajaran tambahan untuk keterampilan hidup, seperti menjahit. Namun, LSM tidak diperbolehkan untuk memasukkan pelajaran, terutama di sekolah-sekolah yang di bawah bimbingan dan pengelolaan UNHCR. Karena itu, untuk mengajarkan pengetahuan agama dan pembacaan Al-Qur'an kepada pengungsi Rohingya, beberapa LSM berbasis agama mendirikan sejumlah Madrasah.¹⁷³ Gaji guru juga disesuaikan dengan gaji guru yang mengajar di sekolah negeri.¹⁷⁴ Menariknya lagi, LSM juga berusaha untuk merekrut guru dari komunitas pengungsi Rohingya yang dianggap memiliki kapasitas dan kemampuan yang layak. Namun, penting dicatat bahwa sekolah lokal yang disponsori LSM dan/atau pusat belajar tetap terbatas dalam hal jumlah karena mereka tidak dapat memberikan sertifikasi resmi untuk murid mereka.¹⁷⁵

171 Wawancara dengan Rozmah Binti Tazilah, Direktur Rohingya Education Centre (REC) Klang, Kuala Lumpur, 23 Juli 2016.

172 *Ibid.*

173 *Ibid.*

174 *Ibid.*

175 Sarnata Reynolds & Ann Hollingsworth, *Malaysia: Rohingya Refugee Hope for Little and Receive Less*, dalam *Refugee International Report*, 17 November 2015.

Kolaborasi dan kerjasama diantara LSM dalam berurusan dengan pengungsi adalah persoalan lain. Umumnya, kebanyakan LSM cenderung bekerjasama dan berkolaborasi untuk memberikan perlindungan bagi pengungsi. Pendirian dan pengelolaan sekolah Rohingya hanyalah satu kasus yang relevan. Kolaborasi tidak hanya dilakukan diantara LSM, tapi juga diantara LSM dan UNHCR atau diantara LSM dan komunitas.¹⁷⁶ Sebagai contoh, seorang aktivis CSO menceritakan pengamatannya, “kami bekerja dengan banyak organisasi dan perusahaan lain, dan merekalah yang membuatnya mungkin bagi kami untuk menyediakan makanan. Dan donasi publik, masyarakat cukup dermawan dalam memberikan donasi, terutama saat Ramadhan –setelahnya agak sulit, sebenarnya.”¹⁷⁷ Bulan suci Ramadhan secara luas dikenal sebagai saat yang tepat bagi umat Muslim untuk mendistribusikan donasi mereka dalam bentuk Zakat dan Sedekah kepada yang miskin dan kurang mampu. Karena itu, selalu ada aliran donasi yang besar saat Ramadhan.

Meski sejumlah usaha telah dilakukan oleh CSO untuk membantu pengungsi, seperti telah diringkas dalam paragraf sebelumnya, usaha dalam area advokasi atas nama pengungsi masih kurang.¹⁷⁸ Pengungsi tidak hanya perlu kebutuhan dasar seperti makanan dan minuman, namun juga memerlukan hak-hak hukum dan akses ke bantuan hukum. AAM dan My Welfare adalah dua badan CSO yang berfokus pada advokasi pengungsi. AAM, sebagai contoh, adalah sebuah LSM yang terdaftar di Malaysia, dan bagian dari organisasi Akses Suaka (*Asylum Access*), dan pertama kali diluncurkan pada tahun 2014 untuk lebih fokus pada layanan hukum langsung bagi pengungsi dan pencari suaka. Dalam pelaksanaannya, mereka terlibat secara ekstensif dengan UNHCR dan pemangku kepentingan lain dalam gerakan Malaysia untuk hak-hak pengungsi. Selain itu, program bantuan hukum untuk pengungsi milik mereka secara umum membantu pengungsi dan pencari suaka untuk menavigasi proses Penentuan Status Pengungsi UNHCR, dan dengan demikian meningkatkan kesempatan mereka untuk hidup dengan aman dan bergerak dengan bebas di Malaysia.¹⁷⁹

Lebih dari itu, CSO tertentu telah memprioritaskan untuk berperan lebih dominan dalam pembuatan kebijakan dan bergerak menuju instrumen atau kerangka kerja hukum untuk menangani pengungsi. Dewan Bar Malaysia, contohnya, pada tahun 2011 membuat kerangka proposal dalam “Mengembangkan Kerangka Kerja Kebijakan yang Komprehensif untuk Pengungsi dan Pencari Suaka,” termasuk membuat draf kerangka kerja hukum dan

176 Wawancara dengan Rozmah Binti Tazilah, Direktur Rohingya Education Centre (REC) Klang, Kuala Lumpur, 23 Juli 2016.

177 Wawancara dengan Julius Ong, Executive Committee dari MyWelfare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

178 *Ibid.*

179 Detail program dan aktivitas dari Akses Suaka Malaysia (AAM) dideskripsikan secara lengkap di situs resminya: <http://asylumaccess.org/program/malaysia/#sthash.fW2bESjf.dpuf>

administratif untuk menangani pencari suaka dan pengungsi. Kabar baiknya adalah, aliran besar pengungsi Rohingya ke Malaysia menyebabkan debat publik tentang pemakaian dan penerapan kerangka kerja kebijakan dan hukum untuk pengungsi.¹⁸⁰

Sejumlah LSM Malaysia bahkan mengirimkan bantuan kemanusiaan langsung ke Negara Bagian Arakan atay Rakhine di Myanmar untuk menolong kaum Rohingya yang tertahan di banyak kamp di sana. Sering kali tidak mudah bagi LSM karena Pemerintah Myanmar kerap menghalangi bantuan tersebut. Seorang aktivis LSM membagikan pengalamannya:

Banyak LSM yang pergi ke sana, bukan hanya kami. Kaum Rohingya di negara bagian Rakhine tidak diperbolehkan untuk bertani atau melakukan kegiatan yang berhubungan dengan panen, atau bekerja di kamp. Mereka hanya mengharapkan bantuan kemanusiaan dari organisasi dan pihak asing, atau dari kami dan LSM lain yang berbasis di Malaysia. Kami masuk salah satu kamp bernama Stadium Mitila. Yang ditahan di kamp ini tidak hanya Muslim Rohingya, tapi juga orang Burma yang masuk Islam. Ada sejumlah masjid di sana. Meskipun begitu, umat Muslim tidak diijinkan untuk menggunakan masjid-masjid tersebut, yang dikontrol secara harian oleh kaum ekstrimis Buddha.¹⁸¹

Bantuan tersebut datang dalam berbagai macam bentuk, seperti uang tunai, makanan kemasan, baju, dll. Meski kebanyakan dari mereka adalah LSM berbasis agama, mereka mendasarkan bantuan mereka pada nilai kemanusiaan alih-alih agama seperti *Ukhuwah Islamiyah* (Persaudaraan Muslim). Karena Pemerintah Malaysia tidak memperbolehkan LSM untuk pergi langsung ke Myanmar, kebanyakan dari mereka mengirimkan bantuan secara tidak langsung.¹⁸²

Meskipun demikian, tantangan lain yang dihadapi mereka yang berurusan dengan pengungsi datang dari Pemerintah sendiri dan praktek buruknya seperti penggerebakan, penahanan dan bahkan pemerasan uang pada pengungsi. Banyak aktivis CSO yang prihatin dengan pengungsi mengeluhkan tindakan Pemerintah. Ketika aktivis CSO berusaha sebaik mungkin untuk membantu pengungsi, Pemerintah sebaliknya malah bertindak buruk kepada mereka. Banyak aktivis CSO yang membagikan pengalamannya dalam hal ini:

Ya. Jika mereka tidak membuat peraturan bodoh seperti kemarin-kemarin, dan mereka tidak memburu mereka dengan menggunakan area abu-abu

180 UNHCR, *UNHCR Global Strategy: Beyond Detention 2014-2019: National Action Plan for Refugees in Malaysia*. Diambil dari <http://www.unhcr.org/5660000a9.pdf>, pada 27 Mei, 2016.

181 Wawancara dengan Amirul Zamani Rosli, Project Executive dari MyCare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

182 *Ibid.*

imigrasi dan memperbolehkan kami bertindak, oke-oke saja... Hanya ketika mereka mau melakukan sesuatu yang bernilai, mereka malah membuat semuanya lebih buruk.¹⁸³

Kami hanya membantu. Tapi sekarang kami mendapatkan masalah seperti penangkapan dan pemerasan dari polisi, dan penahanan. Kami punya anak-anak yang tinggal di sekolah karena orang tua mereka ditahan selama 1 tahun, 2 tahun. Sekarang mereka kehilangan pencari nafkah mereka. Pemerintah membuatnya sulit bagi kami untuk membantu. Tidak hanya mereka tidak bertindak apapun – kalau mereka tidak melakukan apa-apa, baik, *jangan* melakukan apa-apa – tapi jangan memberikan lebih banyak masalah pada kami dengan membuat kebijakan seperti ini yang memungkinkan polisi untuk mengambil keuntungan. Saya hanya bilang, Pemerintah tidak melakukan sesuatu yang lebih baik.¹⁸⁴

Di satu pihak, CSO berpendapat bahwa Pemerintah menghalangi pekerjaan kemanusiaan mereka dengan memperlakukan pengungsi secara buruk lewat penggerebakan, penahanan, dan pemerasan. Namun, di pihak lain Pemerintah dapat membantah bahwa mereka hanya menegakkan hukum dan bertindak untuk melindungi kesejahteraan masyarakat Malaysia. Tampaknya, tidak ada jalan khusus dimana aktivis CSO peduli pengungsi dan Pemerintah dapat bekerjasama dengan elegan dalam menangani pengungsi, terutama dengan jalan yang tidak akan menarik lebih banyak pengungsi untuk datang.

Pemerintah mungkin sangat khawatir bahwa toleransi terhadap pengungsi dapat menjadi penyebab utama bagi mereka untuk datang. Sampai tahap tertentu, Pemerintah bahkan mengancam aktivis LSM dengan menyatakan bahwa mereka “dalam bahaya karena mendukung pengungsi karena mungkin akan ada hukum yang menentang pemberian perlindungan pada pengungsi... Mereka dapat menuntut anda, anda dapat ditahan, saya dapat ditahan”.¹⁸⁵ Namun untuk pengungsi Siria, tampaknya situasinya berbeda. Secara luas diketahui bahwa Pemerintah sebenarnya tidak memiliki rancangan atau kerangka kerja untuk menangani pengungsi Syria ketika pertama kalinya diumumkan di Rapat Umum PBB bahwa mereka akan membantu 3.000 pengungsi Siria. Menteri Dalam Negeri kemudian mengundang banyak CSO peduli pengungsi, termasuk ABIM, Malaysian Life Line for Syria, Global Peace Mission, dan banyak lainnya, untuk menyampaikan keahlian dan fokus mereka terkait dengan penanganan pengungsi. Pemerintah secara terus terang meminta para

183 Wawancara dengan Mahi Ramakrishnan, Pembuat film dan jurnalis, berfokus pada kehidupan pengungsi Rohingya di Malaysia, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

184 Wawancara dengan Julius Ong, Executive Committee dari MyWelfare, Kuala Lumpur, 21 Juli 2016.

185 *Ibid.*

CSO untuk membantu mereka menangani pengungsi Siria karena Malaysia sudah berjanji di Rapat Umum PBB.¹⁸⁶

Persoalan lain yang kadang muncul dalam penanganan pengungsi terkait secara langsung dengan kelompok pengungsi yang berbeda. Contohnya adalah persaingan antar kelompok pengungsi dalam mendapatkan bantuan kemanusiaan. Sering kali suatu kelompok pengungsi mencoba mempersuasi para CSO untuk membantu kelompok mereka daripada kelompok lain. Kelompok pengungsi lain kadang mengeluh pada CSO, bertanya mengapa mereka memberikan uang dan bantuan lain terhadap satu kelompok pengungsi tertentu, tapi tidak pada kelompok mereka¹⁸⁷ Hal ini adalah situasi yang mungkin juga menjadi fenomena diantara pengungsi dimanapun di dunia.

186 Wawancara dengan Mohamad Ramli Abdul Rahim, Presiden Angkatan Belia Islam Malaysia (ABIM), 20 Juli 2016.

187 Wawancara dengan Ahmad Fahmi Mohd Samsudin, CEO Global Peace Mission (GPM) Malaysia, Kuala Lumpur, 20 Juli 2016 dan dengan Adli Zakuan, Peneliti dari *Angkatan Belia Islam Malaysia* (ABIM), Kuala Lumpur, 20 Juli 2016.

Thailand

A. DINAMIKA DAN KONDISI PENGUNGSI

Masyarakat Thailand menyebut pengungsi **ลี้ภัย** (pelarian). Untuk mengerti dinamika pengungsi, kita harus mulai dengan sejarah pengungsi dari tiga puluh tahun lalu. Titik awal ini diikuti dengan periode ketika Thailand muncul sebagai ‘Macan Asia’ pada tahun 1990an, didorong oleh industrialisasi yang pesat dan pertumbuhan ekonomi yang progresif. Konflik dan perang di Asia Tenggara selama tahun 1970an adalah faktor pendorong, sementara industrialisasi di Thailand sendiri berfungsi sebagai faktor penariknya. Untuk menumbuhkan ekonomi yang kuat, Pemerintah Thailand menyambut pekerja migran dari Myanmar, Laos, Kamboja, dan negara tetangga lainnya.

Thailand juga mengembangkan industri pariwisatanya dan memerlukan lebih banyak pekerja. Faktor penarik lain adalah ketersediaan organisasi internasional (seperti UNHCR dan kelompok lain) yang memfasilitasi proses perpindahan pengungsi ke negara-negara ketiga. AS, Australia, Jepang, dan negara lainnya telah menerima pengungsi yang berasal dari Myanmar, Irak, Pakistan, dan negara lain setelah mereka mengungsi ke Thailand. Meski Thailand telah berpengalaman lebih dari tiga puluh tahun dalam berurusan dengan masuknya pengungsi, peraturannya tidak mampu untuk mengakomodasi semua permasalahan dan tantangan terkait dengan pengungsi. Selain itu, Pemerintah gagal untuk mengatasi persoalan Perdagangan Manusia (*Trafficking in Persons – TIP*) yang melibatkan individu dari pemerintahan dan kelompok privat, termasuk pejabat tinggi militer dan pasukan polisi.

Thailand telah berpengalaman dalam manajemen pengungsi selama lebih dari tiga puluh tahun, dimulai dari tahun 1975 ketika perang Indo-Cina memaksa ribuan orang mengungsi. Hal ini berlangsung dalam dekade terakhir, dimana pengungsi Rohingya transit di Thailand sebelum pergi ke Malaysia dan Indonesia. Ribuan pengungsi juga datang ke Thailand dari Asia Tengah, Timur Tengah, dan Afrika. Mereka biasanya adalah korban dari perang dan penganiayaan agama yang terjadi di negara asal mereka. LSM internasional dan nasional, organisasi lokal, dan akademisi terlibat dalam advokasi untuk kepentingan pengungsi di Thailand.

Umumnya, pengungsi secara geografis dibagi menjadi dua kategori: (1) pengungsi yang tinggal dekat perbatasan Thailand dan negara mereka dan (2) pengungsi urban yang tinggal di kota besar seperti Bangkok. Namun, kelompok lain pengungsi yang baru-baru ini meminta tempat perlindungan di Thailand karena konflik etnis-agama di kampung halaman mereka sebagian besar disebut “pengungsi Rohingya.” UNHCR secara resmi menyebut mereka pengungsi namun Pemerintah Thailand merujuk mereka sebagai Orang Terlantar Internal (*Internally Displaced Person – IDP*)

Hingga Februari 2016, ada 105.935 pengungsi dari Myanmar yang tinggal di sembilan kamp di Thailand.¹ Mayoritas dari populasi pengungsi di Thailand adalah pengungsi dari Myanmar. Mereka mengungsi sejak tiga puluh tahun lalu karena perang dan konflik dan kebanyakan berasal dari kelompok etnis minoritas Myanmar.² Selain itu, Thailand juga menampung sekitar 9.000 pengungsi urban yang kebanyakan berasal dari Pakistan, Irak, Siria, Sri Lanka, Cina, Vietnam, Kamboja, Somalia, dan negara lain.³ Tabel di bawah ini (tabel 6) menggambarkan distribusi pengungsi secara umum di Thailand.

Tabel 6: Distribusi Pengungsi di Thailand (Februari 2016)

Dimensi	Perbatasan Thailand-Myanmar/9 Kamp	Urban Refugee	More Recent Rohingya Refugees (2012-2016)
Jumlah	105.935	9.000	3.000
Negara/Etnis	Suku Karen, Karen Merah, Rakhine, Kachin, Shan, Chin, dan Mon	Pakistan, Irak Suriah, Sri Langka, Cina, Vietnam, Kamboja, Somalia dan negara-negara lainnya	Rakhine, Myanmar

Menurut Bank Dunia, ekonomi Thailand saat ini berada dalam taraf menengah ke atas, dan permintaan terhadap tenaga kerja sangat tinggi. Terlepas dari ini, Thailand memiliki salah satu tingkat pengangguran yang paling rendah di dunia. Pemerintah Thailand mengontrol pekerja migran melalui kontrak dan peraturan-peraturan lain. Sebagai negara yang memiliki penghasilan menengah keatas, Thailand sering kali menerima seruan untuk bertanggung jawab lebih terhadap pengungsi. Pejabat Thailand menyebut pengungsi dan pencari suaka dari myanmar sebagai “orang terlantar” dan menampung mereka di tempat penampungan sementara. Matthew dan Harley menyatakan, “dalam teorinya, kamp-kamp ini ditutup, namun dalam prakteknya,

1 Fakta UNHCR tentang pengungsi di Thailand, 2016.

2 Al Fuertes, “Karen Refugees Describe Peace within the Context dari Displacement,” *Conflict Resolution Quarterly*, Volume 33, Issue 3, Spring 2016: 297-312.

3 Akses Suaka, *Five ways to improve urban refugee lives in Thailand today*. Diambil dari <http://asylumaccess.org/5-ways-to-improve-urban-refugee-lives-in-thailand-today/>, pada 24 Agustus 2016.

banyak pengungsi pergi dan kembali masuk tempat penampungan ini untuk bekerja karena jatah bantuan makanan tidak mencukupi. Hidup di kamp sulit karena tingkat kekerasannya tinggi, pengajaran di bawah standar, dan ada resiko tanah longsor.⁴

Persoalan pengungsi menjadi prioritas di Thailand setelah kritik dari organisasi hak asasi manusia internasional dan negara asing terhadap kebijakan Pemerintah Thailand tentang pengungsi, perdagangan manusia, dan migran ilegal. Hal ini terutama kasus yang terjadi pada tahun 2012 setelah ketika sekitar 100.000 kaum Rohingya terpaksa melarikan diri ke negara tetangga mereka seperti Thailand, Malaysia, dan Indonesia. Thailand telah menampung sekitar 105.935 pencari suaka dan pengungsi di sembilan tempat penampungan di perbatasan Thailand selama lebih dari tiga puluh tahun sejak perang Indo-Cina pada tahun 1970an. Pemerintah Thailand menyediakan tanah di daerah perbatasannya, sehingga UNHCR dapat mengurus pengungsi. UNHCR memulai operasinya pada tahun 1975, membantu Thailand dalam memenuhi kebutuhan perlindungan pengungsi yang datang dari Kamboja, Laos, Vietnam, dan Myanmar.

Pemerintah Thailand mengelola semua kamp di negaranya, dengan bantuan dari LSM. Sementara itu, UNHCR berfokus pada aktivitas dan program perlindungan pengungsi untuk memastikan mereka tinggal dengan selamat dan relatif aman di kamp.⁵ Adalah fakta bahwa kebanyakan pengungsi Rohingya memilih untuk pergi ke Malaysia sebagai negara tujuan mereka, dan hanya menganggap Thailand sebagai negara transit. Maka dari itu, mayoritas hanya tinggal di Thailand sementara. Saat ini, jumlah pengungsi Rohingya yang tinggal di tempat penampungan dan pusat penahanan imigrasi telah meningkat tajam. Sekitar 400 pengungsi masih tetap tinggal di tempat penampungan dan pusat penahanan imigrasi.

Namun, kesulitan hidup dalam kamp menyebabkan banyak pengungsi kembali pada penyelundup manusia yang membantu mereka menemukan pekerjaan di Bangkok dan kota lain di luar kamp. Organisasi Wanita Karen menyatakan bahwa “anak perempuan usia 14-15 yang paling beresiko... dan para pria lebih rentan karena mereka mencari pekerjaan di luar dinding kamp.”⁶ Selain itu, Seltzer berpendapat, “Setelah diperdagangkan, pria, wanita, dan anak-anak dapat terperangkap dalam situasi yang tidak menguntungkan seperti prostitusi, perbudakan domestik, anak menjadi peminta-minta di area urban, atau pekerjaan dalam kondisi yang berbahaya di pabrik tekstil dan pertanian.”⁷

4 Penelope Mathew & Tristan Harley, *Refugee Protection dan Regional Cooperation in Southeast Asia*, Laporan Kerja Lapangan, the Australian National University, Maret 2014. Diambil dari: http://www.mcrg.ac.in/WC_2015/Reading/D_RefugeeProtection.pdf, pada 15 September 2016.

5 UNHCR, Diambil dari <https://www.unhcr.or.th/en/about/thailand>, pada 15 September 2016.

6 Alexandra Seltzer, “Human Trafficking: the case of Burmese refugees in Thailand,” *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Vol. 37, no. 4, 2013, hal. 286.

7 *Ibid.*

Thailand juga menjadi tuan rumah bagi pengungsi yang datang dari Nepal, Sri Lanka, Laos, Kamboja, Vietnam, Iran, Palestina, dan Republik Demokratik Kongo. Namun, Thailand tidak mengakui orang Hmong dari Laos atau orang Burma sebagai pengungsi urban. Pemerintah Thailand tidak memperbolehkan UNHCR untuk mengadakan proses Penetapan Status untuk Pengungsi untuk mereka yang berasal dari kelompok Hmong Laos atau Burma.⁸ Sebagai syarat umum untuk status pengungsi di Thailand, pengungsi urban tidak mempunyai hak untuk bekerja.

Selain itu, Akses Suaka, *Boat People*, dan Yayasan Hati Nurani (*Conscience Foundation*) melaporkan bahwa “kebanyakan pengungsi urban di Thailand hidup dalam situasi genting: tidak dapat bekerja atau mengirim anak mereka ke sekolah, secara ekonomi tertekan, bergantung pada amal ad-hoc untuk bertahan hidup, beresiko untuk dieksploitasi dan terus-menerus khawatir akan ditangkap dan ditahan tanpa kurun waktu yang jelas di tahanan imigrasi yang berkeadaan buruk. Banyak pengungsi, terutama yang berasal dari Afrika, menghadapi diskriminasi serta gangguan dan penganiayaan dari pihak berwenang Thailand.”⁹

Ditemukannya 26 mayat migran Rohingya dan Bangladesh dalam kamp di perbatasan Thailand-Malaysia pada bulan Mei 2016 membangkitkan kekhawatiran komunitas internasional tentang krisis pengungsi di Asia Tenggara. Lebih banyak hal ditemukan setelah pihak berwenang Thailand mulai mengambil tindakan keras terhadap geng penyelundup yang mengoperasikan rute Myanmar ke Malaysia lewat Thailand. Tindakan keras ini dianggap Pemerintah Thailand sebagai respon yang kuat untuk menghindari penurunan peringkat negara dalam inisiatif anti-perdagangan manusia oleh Departemen Negara AS di laporan tahunannya.¹⁰

Pemerintah Thailand menganggap pengungsi sebagai migran ilegal yang transit di Thailand dalam perjalanan mereka ke Malaysia. Hal ini terlepas dari fakta bahwa beberapa pengungsi kembali ke Thailand setelah beberapa waktu tinggal di Malaysia. Contohnya, pada tahun 2015, beberapa pengungsi Rohingya pindah dari Malaysia ke Thailand untuk bekerja. Dalam kasus ini, Suktawee mengatakan bahwa “bahkan ada beberapa kasus dimana kaum Rohingya melarikan diri dari Malaysia untuk bekerja di Thailand. Mereka tidak dapat uang di Malaysia...Mereka bekerja sepuluh jam sehari dan tidak dapat uang. Yah, mereka senang di Thailand.”¹¹ Nur Muhammad, seorang

8 Vera den Otter, “Urban Asylum Seekers and Refugees in Thailand,” Diambil dari <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR28/27.pdf>, 10 September 2016.

9 Asylum Access, *UNHCR Protection Challenges for Urban Refugees in Thailand: Reports and Recommendations*, Boat People SOS and Conscience Foundation, April 2009, hal. 3.

10 Silvia di Gaetano, “How to Solve Southeast Asia’s Refugee Crisis,” *The Diplomat*, 28 September 2015, Diambil dari <http://thediplomat.com/2015/09/how-to-solve-southeast-asias-refugee-crisis/>, pada 10 September 2016.

11 Wawancara dengan Siwawong Suktawee, Bangkok, 17 Juli 2016.

pengungsi Rohingya yang sekarang ini bekerja di Bangkok dan berperan sebagai koordinator pekerja migran dan pengungsi Rohingya mengatakan bahwa hidup di Malaysia lebih sulit daripada di Thailand. Dia berkata bahwa banyak pengungsi Rohingya yang bekerja di Malaysia namun tidak menerima gaji yang layak.¹²

Pengungsi menjadi permasalahan yang genting di Thailand setelah liputan media tentang puluhan ribu kaum Rohingya melarikan diri dari Myanmar dan transit di Thailand antara tahun 2012 dan 2015. Amnesty Internasional melaporkan bahwa konflik 2012 membuat lebih dari 100.000 orang Rohingya terlantar, memaksa mereka untuk melarikan diri ke negara-negara tetangga di Asia Tenggara.¹³ Menurut Komando Operasi Keamanan Dalam Negeri, badan keamanan nasional yang dikelola oleh militer Thailand, hingga awal Oktober 2013, 2.058 orang Rohingya ditahan di 14 pusat penahanan imigrasi di seluruh Thailand. Jumlah ini menurun hingga 600 pada November 2013, dengan tuduhan bahwa banyak dari mereka dijual ke pedagang manusia.¹⁴ Reuters menginvestigasi kasus ini dan melaporkan:

Ketika ribuan orang Rohingya melarikan diri dari Myanmar untuk menghindari penganiayaan karena agama, investigasi Reuters di tiga negara menemukan kebijakan rahasia untuk memindahkan pengungsi Rohingya dari pusat penahanan imigrasi Thailand dan mengantar mereka ke pedagang manusia yang menunggu di area tersebut. Mereka lalu diangkut melintasi Thailand Selatan dan disandera di beberapa kamp tersembunyi di dekat perbatasan dengan Malaysia sampai keluarga mereka membayar ribuan dollar untuk melepaskan mereka. Para reporter menemukan tiga kamp tersebut, dua berdasarkan kesaksian dari kaum Rohingya yang ditahan disana, dan satu lagi dengan melacak sampai ke tempat tersebut, yang dijaga dengan ketat, dekat desa bernama Baan Klong Tor.¹⁵

Perdagangan manusia dan eksploitasi terhadap pengungsi mendahului pemerintah militer saat ini. Hal ini adalah persoalan serius terkait pemerintahan yang mempengaruhi pandangan komunitas internasional terhadap Thailand. Indeks Perbudakan Global melabeli Thailand sebagai negara yang gagal melawan perbudakan, dan menempatkan mereka di peringkat 44 dari 167 negara.¹⁶

12 Wawancara dengan Noor Muhammad, Bangkok, 20 Juli 2016.

13 Amnesty International, "Report: Southeast Asia's refugee and trafficking crisis," 21 Oktober 2015, Diambil dari <http://www.amnesty.org.au/refugees/comments/38269/>, pada 5 September 2016.

14 Jason Szep dan Andrew R.C. Marshall, "Special Report: Thailand secretly supplies Myanmar refugees to trafficking rings," *Reuters*, 4 Desember 2013. Diambil dari <http://www.reuters.com/article/us-thailand-rohingya-special-report-idUSBRE9B400320131205>, pada 29 Agustus 2016.

15 *Ibid.*

16 Neil Thompson, "Human Trafficking: Thailand's Porous Borders," *The Diplomat*, 23 Juni

Dibandingkan dengan pengungsi lain, kelompok Rohingya sekarang ini memiliki status yang rumit. Mereka tidak diakui oleh Pemerintah Thailand sebagai pengungsi karena ketika gelombang pengungsi Rohingya yang pertama memasuki Thailand kira-kira dua puluh tahun lalu, mereka diakui seperti pekerja migran lain, dalam artian mereka tidak tinggal di kamp pengungsi. Banyak yang tidak menyadari status mereka di Thailand karena mereka tinggal dan bekerja di kota seperti pekerja migran biasa. Hal ini berubah sejak tiga tahun lalu, ketika banyak kaum Rohingya datang dengan perahu dan langsung pergi ke selatan Thailand. Sebagian besar pengungsi ini “terjebak di Thailand, dan sebenarnya Pemerintah kami tidak tahu apa yang harus dilakukan dengan mereka, karena waktu itu Malaysia dan Indonesia setuju untuk menerima mereka selama satu tahun.”¹⁷ Organisasi internasional lainnya juga enggan untuk memberi perlakuan yang layak bagi pengungsi Rohingya, termasuk UNHCR menurut beberapa orang. Seperti ditekankan oleh seorang responden:

[UNHCR] tidak benar-benar memberikan status pengungsi untuk mereka, tapi hanya memfasilitasi proses pemerintah AS di Thailand sini untuk mengirim mereka ke AS. Tapi orang yang dikirim ke AS kebanyakan diidentifikasi sebagai orang yang diperdagangkan. Karena pemerintah tidak betul-betul mengakui kaum Rohingya sebagai pengungsi.¹⁸

Selain itu, dalam jumpa pers Maret 2016 oleh *Fortify Rights and the Burmese Rohingya Organization UK* (BROUK) yang memonitor kebijakan negara-negara ASEAN sehubungan dengan pengungsi Rohingya menegaskan:

Di Thailand, pihak yang berwenang terus menahan beberapa ratus kaum Rohingya di Pusat Penahanan Imigrasi dan penampungan yang dikelola pemerintah. BROUK dan *Fortify Rights* menemukan bahwa otoritas imigrasi Thailand telah menahan setidaknya 40 pengungsi Rohingya selama lebih dari sepuluh bulan dengan fasilitas buruk di Pusat Penahanan Imigrasi Songkhla, termasuk seperti dilaporkan selusin atau lebih anak laki-laki di bawah usia 18. Semua anak-anak di Pusat Penahanan Songkhla dilaporkan tidak disertai orang tuanya. Para tahanan mengatakan pada BROUK dan *Fortify Rights* bahwa mereka dikurung di sel yang sesak, dimana mereka tidur bersebelahan di lantai. Tahanan di Songkhla berkata mereka kurang akses ke layanan kesehatan, layanan kesehatan mental, dan kesempatan untuk bergerak atau berada di ruangan terbuka selama di sana.¹⁹

2015. Diambil dari <http://thediplomat.com/2015/06/human-trafficking-thailands-porous-borderlands/>, pada 10 September 2016.

17 Wawancara dengan Annaparinya, Bangkok, 15 Juli 2016.

18 *Ibid.*

19 Fortify Rights, “Press Release: Thailand, Malaysia, Indonesia: End Indefinite Detention dari

Thailand juga menampung sekitar sembilan ribu pengungsi urban. Mengenai hal ini, Annaparinya menyatakan:

Pengungsi urban adalah mereka yang datang dan mendaftar di UNHCR untuk mendapatkan suaka. Sekarang ini kami memiliki 9.000 pengungsi urban yang datang dari kurang lebih 50 negara. Setengah dari 9.000 itu berasal dari satu negara, Pakistan...pengungsi urban berarti mereka yang tidak berada di kamp. Sebenarnya kaum Rohingya juga termasuk, tapi karena Pemerintah merespon berbeda, maka mereka memiliki tantangan yang berbeda. Jadi kami hanya fokus pada mereka yang ada di Bangkok. Kami memiliki sekitar 5 organisasi utama yang mengurus pengungsi urban sekarang ini. Kami bukan bagian dari konvensi tentang pengungsi; kami tidak memiliki kebijakan atau hukum apapun terkait hal itu, jadi beberapa dari mereka adalah alien ilegal menurut Hukum tentang Imigrasi. Kami hanya punya Hukum tentang Imigrasi untuk berurusan dengan orang asing.”²⁰

2.000 dari 9.000 pengungsi urban telah diakui sebagai pengungsi, sementara sisanya masih dalam proses. Pengungsi urban dari Pakistan datang dengan dua kelompok agama. Kelompok pertama adalah kelompok Ahmadi yang dituntut oleh mayoritas Sunni di Pakistan. Ahmadi tidak diakui oleh Pemerintah Pakistan. Kelompok kedua terdiri dari orang-orang Kristen. Jumlah mereka sekitar 4.000, dan kebanyakan adalah korban dari penganiayaan agama.²¹ Kelompok pengungsi urban lain terdiri dari orang-orang Vietnam, dan berjumlah sekitar 1.000. Mereka datang dari kelompok yang teraniaya secara agama seperti mereka yang berasal dari etnis minoritas Khmer Rom dan Hmong. Sisanya berasal dari Somalia.²² Pengungsi urban berada di bawah perlindungan UNHCR dan didukung oleh organisasi lokal dan nasional di Thailand. Mereka umumnya memiliki keterampilan tertentu untuk bekerja, termasuk mereka yang memiliki latar belakang sebagai insinyur, ilmuwan medis, dan kelompok terampil dan kelas menengah lainnya.²³

Pengungsi urban menghadapi resiko ditahan dan perlakuan tidak menyenangkan lain dari polisi, terutama bagi mereka yang sedang dalam proses melamar status pengungsi tapi paspor dan/atau visanya telah habis masa berlakunya. Seperti dilaporkan oleh Akses Suaka Thailand:

Rohingya Refugees. Diambil dari <http://www.fortifyrights.org/publication-20160311.html>, pada 10 September 2016.

²⁰ Wawancara dengan Annaparinya, Bangkok, 15 Juli 2016.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Courtland Robinson, Charlie Thame, dan Casey Branchini, *Anti-Trafficking in Thailand*, 30 June 2016, John Hopkins Bloomberg School of Public Health. Diambil dari <http://www.jhsph.edu/research/centers-dan-institutes/center-for-refugee-dan-disaster-response/Anti-Trafficking-in-Thailand-30Jun2016.pdf>, pada 10 September, 2016.

Kebanyakan pengungsi urban datang dengan paspor asli dan visa turis, meski beberapa datang dengan paspor palsu, jalan mereka diamankan oleh penyelundup manusia. Mereka biasanya menghabiskan hampir seluruh uang mereka untuk datang ke Thailand. Ketika visa turis mereka habis masa berlakunya, mereka adalah imigran ilegal menurut hukum Thailand, dan oleh karena itu selalu beresiko untuk penangkapan dan penahanan, tanpa menghiraukan sertifikat UNHCR yang mengindikasikan mereka pengungsi yang diakui. Polisi sering mengusik dan meminta uang dari pengungsi sebelum mereka dilepaskan.²⁴

Pada bulan Maret 2015, polisi menggerebek sebuah apartemen tempat pencari suaka Pakistan tinggal, yang hasilnya adalah pemisahan keluarga yang terdiri dari suami, istri, dan tiga anak. Meski anak laki-laki tertua tidak lama kemudian dilepaskan dan diperbolehkan tinggal dengan sanaknya, orang tua dan kedua adiknya ditahan selama dua bulan. Selama periode penahanan ini, kedua anak kecil tersebut dipisahkan dari orang tuanya selama kurang lebih dua minggu. Pihak yang berwenang tidak mengizinkan orang tuanya untuk berkomunikasi dengan anak-anaknya selama periode ini.²⁵

Beberapa negara telah berkomitmen untuk menyambut kedatangan pengungsi dari Thailand dan menjadi 'negara ketiga'. UNHCR melaporkan bahwa "sejak perpindahan tempat tinggal dimulai pada tahun 2005, lebih dari 80.000 pengungsi dari Myanmar (dan sebagian kecil dari negara lain) telah dipindahkan dari Thailand. Amerika Serikat, Kanada, dan Australia telah berkomitmen untuk menerima pengungsi dalam jumlah besar dari Thailand. Negara-negara tempat pemindahan tempat tinggal yang lain adalah Finlandia, Britania Raya, Irlandia, Belanda, New Zealand, Norwegia, dan Swedia."²⁶

B. KERANGKA KERJA HUKUM

Seperti kebanyakan negara ASEAN, Thailand tidak ikut menandatangani Konvensi 1951 tentang Pengungsi dan Protokol 1967nya. Menandatangani konvensi ini berarti mengakomodasi instrumen kerangka kerja hukum nasional milik negara, seperti hukum dan perundang-undangan. Karena Thailand tidak ikut tanda tangan, mereka tidak wajib untuk membangun sistem hukum bagi pengungsi. Hal ini terlepas dari fakta bahwa menurut UNHCR, Thailand digolongkan sebagai tiga besar negara ASEAN yang menjadi tuan rumah bagi pengungsi.²⁷ Meskipun Thailand tidak ikut tanda tangan, mere-

24 Akses Suaka, *Urban Refugees in Thailand*. Diambil dari <http://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2013/08/Urban-refugees-in-Thailand.pdf>, pada 5 September 2016.

25 PBB, *Refugee Rights Situation in Thailand*: Diserahkan kepada Ulasan Periodik Universal PBB, Putaran kedua, Sesi ke-25 *UPR Working Group of the Human Rights Council* April 2016.

26 UNHCR, Diambil dari <https://www.unhcr.or.th/en/about/thailand>, pada 15 September 2016.

27 UNHCR Global Report 2014. Diambil dari <http://www.unhcr.org/5575a791b.html>, pada 5 September 2016.

ka terkadang memberlakukan prinsip “*non-refoulement*” bagi pengungsi dari Myanmar. Namun, dalam kasus lain, Thailand tampaknya mempraktekkan standar ganda ketika menerapkan prinsip ini kepada pengungsi etnis Uighur dari Cina pada bulan Juli 2015.²⁸

Thailand adalah peserta dari beberapa perjanjian internasional. Pada 29 Oktober 1966, Thailand menandatangani Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR), dan hal ini diikuti oleh Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR) pada 5 September 1999, dan Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (CERD) pada 8 Januari 2003. Thailand juga menandatangani Konvensi Hak-Hak Anak pada bulan Maret 1992, Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita pada bulan Juni 2000, dan Protokol Menentang Penyelundupan Migran melalui Darat, Laut, dan Udara; melengkapi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang. Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi (18 Desember 2001). Sebagai anggota dari kovenan dan protokol ini, Pemerintah Thailand bisa dibilang juga memiliki kewajiban untuk menerapkannya ketika berurusan dengan pengungsi.²⁹

Sayangnya, Thailand tidak memiliki kerangka kerja hukum domestik terkait pengungsi. Hal ini diperkuat dengan fakta bahwa bahkan istilah “pengungsi” tidak diakui dalam sistem yang lebih luas di sistem hukum Thailand. Dalam menangani pengungsi, Pemerintah Thailand merujuk pada Hukum Imigrasi 1979. Hukum tersebut membedakan mereka yang berkewarganegaraan Thailand dan mereka yang dianggap “orang asing”. Menurut hukum ini, orang asing bisa jadi migran legal atau ilegal. Ada sebelas kriteria orang asing yang diklasifikasikan sebagai migran ilegal menurut Artikel 12 dari Hukum Imigrasi. Satu kriteria merujuk pada orang asing yang masuk ke Thailand tanpa dokumen yang layak, paspor dan/atau bisa. Hukum tersebut tidak membedakan pengungsi dan pencari suaka dengan migran ilegal (orang asing ilegal). Karena itu, pencari suaka dan pengungsi dianggap orang asing, karena hukum tidak mengakui mereka sampai dengan tahap dimana mereka dikategorikan dalam kelompok yang sama seperti migran ilegal.

Ketidakadaan kerangka kerja hukum pengungsi berakibat pada kurangnya standar dan prosedur konkret pemerintah untuk mengatasi pengungsi. Semua tindakan terkait pengungsi, maka dari itu, didasarkan pada kebijaksanaan Pemerintah, yang dapat diubah kapanpun diperlukan. Menurut Seksi lima dari Hukum Imigrasi, Menteri Dalam Negeri adalah pemegang kepemimpinan dalam memastikan implementasi ketentuan-ketentuan Hukum Imigrasi terse-

28 Matt Schiavenza, *why Thailand forced Uighurs to return to China*, dalam [theatlantic.com](http://www.theatlantic.com), 12 Juli 2015. Diambil dari <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/07/thailand-china-uighur-refugees/398318/>, pada 12 September 2016.

29 UNHCR, *Analysis of Gaps in Protection Capacity Thailand*. Diambil dari <http://www.unhcr.org/457ed0412.pdf>, pada 1 September 2016.

but. Komisi Imigrasi yang terdiri dari beberapa badan pemerintahan, Menteri dalam Negeri, Kementerian Urusan Luar Negeri, Polisi, Departemen Tenaga Kerja, Departemen Kejaksaan, Dewan Komite Investasi, Dewan Keamanan Nasional, Organisasi Pariwisata dan Divisi Imigrasi, juga bertugas mengimplementasi hukum ini (Seksi 6). Namun, penting digarisbawahi bahwa hukum ini lebih spesifik tentang imigrasi alih-alih pengungsi, namun meskipun demikian menunjukkan bagaimana kerangka kerja hukum Thailand tidak cukup menjawab persoalan pengungsi.

Hukum lain yang relevan adalah Hukum Ketenagakerjaan Orang Asing 2008. Hukum tersebut mengatur pekerjaan orang asing atau imigran di Thailand. Hukum ini diatur oleh Kementerian Tenaga Kerja dengan banyak undang-undangan didedikasikan kepada persoalan ijin kerja. Salah satu poin di hukum ini menyatakan bahwa orang asing yang bekerja tanpa ijin akan dipidana penjara sampai dengan lima tahun atau denda sebesar THB 2.000 (sekitar US\$ 57)-10.000 (sekitar US\$ 286) (Seksi 51). Hukuman tidak hanya diterapkan bagi orang asing yang bekerja tanpa ijin, tapi juga bagi penyedia kerja yang mempekerjakan orang asing tersebut, yang terancam denda antara THB 10.000 (sekitar US\$ 286)-100.000 (US\$ 2.858) (Seksi 54).

Pelaksanaan Hukum Ketenagakerjaan Orang Asing ini memiliki beberapa konsekuensi bagi pencari suaka dan pengungsi di Thailand, yakni ditolaknya hak mereka untuk bekerja. Seperti dikatakan sebelumnya, pencari suaka dan pengungsi dianggap sebagai migran ilegal berdasarkan Hukum Imigrasi. Sementara itu, Hukum Ketenagakerjaan Orang Asing menyebut dengan jelas hanya orang asing, yaitu orang asing/migran legal dengan ijin kerja yang dapat dipekerjakan di Thailand dan mereka yang tidak memiliki ijin kerja terancam hukuman penjara dan denda. Tentang hal ini, hampir pasti bahwa pencari suaka dan pengungsi tidak dapat bekerja di Thailand karena mereka dianggap sebagai migran ilegal yang bekerja tanpa ijin kerja dan melanggar Hukum Ketenagakerjaan Orang Asing.

Praktek yang sudah diperbaiki secara signifikan dalam menangani krisis pengungsi di kawasannya harus juga merujuk pada persetujuan Pemerintah Thailand baru-baru ini terhadap kerangka kerja untuk memperkuat identifikasi dan perlindungan pengungsi, meski draf detailnya masih difinalisasi oleh Biro Imigrasi Royal Thai Police, yang bekerja dengan komite antar-departemen yang baru dibentuk dan diketuai oleh Perdana Menteri atau wakilnya dan Dewan negara untuk kemudian dipresentasikan di hadapan Kabinet. Kerangka kerja hukum tersebut akan berfungsi sebagai mekanisme penyaringan yang lebih komprehensif bagi imigran dan pengungsi yang tidak terdokumentasi daripada Hukum Imigrasi yang umumnya mengkategorikan pengungsi sebagai orang asing ilegal, yang membuat mereka menjadi subyek penangkapan dan penahanan bila mereka tidak memiliki dokumen yang sah.

Tidak disangsikan bahwa hal ini harus dianggap sebagai salah satu praktek yang inovatif dan progresif dalam menghadapi krisis pengungsi di kawasan tersebut; dan dengan demikian dapat menjadi cara ASEAN juga.³⁰

C. PERSOALAN DAN TANTANGAN

Jumlah orang yang meminta status pengungsi naik dari 1.120 pada tahun 2013 menjadi 7.082 pada akhir 2015.³¹ Dalam artian ini, dapat dikatakan bahwa Pemerintah Thailand harus mengubah kebijakannya terhadap pengungsi untuk memenuhi standar perlindungan hak asasi manusia. Selain karena faktor seperti konflik dan perang, migrasi ke negara-negara Asia Tenggara juga dimotivasi oleh faktor pendorong seperti pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi pada tahun 1980 dan 1990an. Tangseefa menyatakan,

Thailand adalah salah satu di antara lima macam, Thailand, Taiwan, Korea Selatan, Malaysia, dan Indonesia. Mereka disebut Negara Industri Baru (*New Industry Country*-NIC). Jadi pada tahun 1990an, ekonomi Thailand menjadi progresif. Dengan alasan ekonomi yang sedang giat ini, adalah bagaimana banyak pekerja migran ilegal (dan legal) datang dari Burma.³²

Terlepas dari itu, kenaikan jumlah migrasi termasuk dari datangnya pengungsi dan perdagangan manusia yang ditarik oleh kebijakan industri baru yang sudah disebutkan tadi, Thailand belum siap dengan peraturan nasional untuk pengungsi. CSO mengisi celah ini dengan memperkuat partisipasi mereka dalam advokasi untuk pengungsi, korban perdagangan manusia, dan pekerja migran.

Pemerintah Thailand menanggapi tekanan internasional dengan membentuk tim anti perdagangan manusia independen untuk menginvestigasi perdagangan manusia di Thailand. Tim tersebut menemukan bahwa ada militer dan personel sipil yang terlibat dalam penyelundupan manusia, terutama di daerah perbatasan. Tim tersebut juga menginvestigasi keberadaan ratusan kuburan kaum Rohingya yang ditemukan di hutan sepanjang perbatasan Malaysia dan Thailand. Selain itu, Suktawee menyatakan bahwa “ada sekitar 150 pedagang manusia di Thailand. Orang lokal, sipil, militer dan polisi termasuk di dalamnya. Namun, pemerintah hanya menangkap 90 dari 150.”³³

Penangkapan sejumlah orang yang dituduh terlibat dalam perdagangan dan penyelundupan manusia menguatkan fakta bahwa pejabat tinggi di mili-

30 *The Nation*, UNHCR welcomes Thailand's approval of framework for refugee screening mechanism. Dalam *Nationmultimedia.com*, 16 Januari 2017. Diambil dari: <http://www.nationmultimedia.com/news/breakingnews/30304209#.WH9V2TVmngI.facebook>, pada 1 Maret 2017.

31 Komisi Eropa 2016.

32 Wawancara dengan Decha Tangseefa, Bangkok, 14 Juli 2016.

33 *Ibid.*

ter dan kepolisian juga terlibat.³⁴ Perlu dicatat juga bahwa Thailand memperkenalkan UU Anti Perdagangan Orang (*Anti-Trafficking in Person Act-ATIP Act*) pada tahun 2008, mengupgrade perundang-undangan sebelumnya yang disahkan pada tahun 1997. ATIP Act telah diakui sebagai salah satu UU yang paling maju dari Protokol Palermo, diantara enam negara yang mengikutinya (Thailand, Laos, Kamboja, Myanmar, Vietnam, Cina).³⁵ Seperti Sutakwee, Annaparinya juga mengkonfirmasi bahwa Thailand adalah negara transit bagi pengungsi urban. Ia berkata,

[Negara] ini adalah tempat transit, sama sekali bukan negara tujuan. Pasti bukan negara tujuan karena kebanyakan dari mereka tidak mau tinggal di sini. Seperti orang Pakistan, atau Vietnam atau Somalia, mereka punya keluarga di Eropa dan Amerika. Jadi mereka hanya datang untuk mendapatkan status mereka. Namun, karena prosesnya lama, mereka yang tiba tahun lalu (2015), mereka akan mendapatkannya (status) pada tahun 2019. Jadi setelah mereka diwawancara, mungkin akan memakan satu tahun lagi untuk mendapatkan hasilnya, dan bila anda sukses di ronde pertama, mungkin itu sudah menghabiskan 5 tahun.³⁶

Telah lebih jauh dicatat bahwa pengungsi urban beresiko ditangkap karena status ilegal mereka dan Pemerintah dapat menahan mereka kapanpun. Pengungsi harus membayar hukuman denda kepada Pemerintah Thailand bila ditahan. Seperti dilaporkan,

Bahkan pengungsi yang secara sukarela dipulangkan atau yang telah diterima untuk pemindahan tempat tinggal, bila mereka adalah imigran ilegal di hadapan hukum Thailand, mereka harus membayar denda karena *over-stay* (tinggal melebihi waktu yang disetujui) sampai THB 20.000 (sekitar US\$500), atau melewati waktu di tahanan imigrasi. Hal ini membuat menciptakan lingkungan beroperasi yang menantang bagi UNHCR dan membuatnya sulit bagi UNHCR untuk memenuhi mandat perlingkungannya.³⁷

Persoalan menantang lainnya dalam mengelola pengungsi adalah memastikan koordinasi antara kementerian dan lembaga pemerintahan. Seperti dinyatakan oleh Annaparinya bahwa “mereka yang diidentifikasi sebagai orang yang dioerdagangkan akan ditempatkan di penampungan yang di-

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Courtland Robinson, Charlie Thame, dan Casey Branchini, *Anti-Trafficking in Thailand*, 30 Juni 2016, John Hopkins Bloomberg School of Public Health, hal. 15. Diambil dari <http://www.jhsph.edu/research/centers-dan-institutes/center-for-refugee-dan-disaster-response/Anti-Trafficking-in-Thailand-30Jun2016.pdf>, pada 10 September 2016.

³⁶ Wawancara dengan Annaparinya, Thailand, Juli 2016.

³⁷ *Ibid.*

kelola Kementerian Pembangunan Sosial dan Keamanan. Kementerian ini akan mengurus korban perdagangan manusia, sehingga laki-laki, perempuan, dan anak-anak memiliki tempat perlindungan.³⁸ Tempat perlindungan, yang secara resmi dikenal sebagai Pusat Penahanan Imigrasi (IDC),³⁹ yang dipersiapkan oleh Pemerintah Thailand dianggap di bawah standar, dan bahkan lebih buruk daripada penjara. Annaparinya mengkonfirmasi bahwa “pusat penahanan kami situasinya lebih buruk daripada penjara karena penjara menampung orang untuk waktu yang lama...[Pemerintah] menempatkan mereka yang tidak teridentifikasi sebagai orang yang diperdagangkan di IDC, yang memiliki kondisi yang sangat buruk.”⁴⁰

Biasanya proses identifikasi pengungsi memerlukan waktu beberapa hari menurut standar internasional. Namun, ada yang sudah berada di Thailand selama lebih dari dua belas bulan, namun status mereka belum jelas. Pengungsi dan orang yang diperdagangkan di Thailand berada di bawah kementerian yang berbeda. Seperti dinyatakan oleh Annaparinya,

Di Thailand imigrasi berada di bawah kepolisian, namun penjara berada di bawah Departemen Kehakiman. Jadi entah bagaimana, hal ini sangat sulit. Di masa lalu, kami sering bekerja sama dengan Departemen Kehakiman untuk mengubah kondisi penjara namun di IDC, hal ini sangat sulit karena tujuan dari pusat penahanan adalah untuk menahan orang. Itulah mengapa mereka tidak memiliki anggaran belanja dan hal-hal seperti itu. Kalau anda melihat perkembangannya, sebenarnya dalam hukum kami, dalam Undang-undang Keimigrasian, mereka yang ditahan di IDC harus mengurus diri mereka sendiri dalam hal makanan, dalam hal apapun.⁴¹

Miskomunikasi, gesekan, dan kompetisi antara kementerian dan lembaga negara di Thailand juga mempengaruhi kebijakan tentang pengungsi, orang yang diperdagangkan, dan migran. Rezim militer di Thailand dilaporkan mengancam tim anti-perdagangan manusia independen, yang memaksa pejabat tinggi polisi yang menjadi anggota tim tersebut mengungsi ke Australia. Pemerintah juga memperlakukan pengungsi secara berbeda berdasarkan negara asal mereka. Kaum Rohingya didiskriminasi dan diperlakukan tidak adil bila dibandingkan dengan pengungsi lain dari Pakistan atau non-Rohingya dari Myanmar. Noor Muhammad, seorang pemimpin komunitas Rohingya,

38 Wawancara dengan Annaparinya, Bangkok, 15 Juli 2016.

39 Annaparinya menggambarkan kondisi buruk IDC: “kamarnya sangat kecil, dan mereka menempatkan 50 atau 100 orang dalam satu kamar. Tidak ada toilet di dalamnya. 100 orang hanya memakai satu atau dua toilet. Orang-orang makan di dalam, semuanya di dalam karena mereka tidak benar-benar mempunyai ruang.” Annaparinya, wawancara di Bangkok, 15 Juli 2016.

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

menyampaikan kekhawatirannya tentang bagaimana pengungsi Rohingya didiskriminasi di pengadilan. Ia mengatakan bahwa “penerjemah di pengadilan, yang menerjemahkan bahasa Bengali ke Thai di hadapan hakim tidak menerjemahkan dengan tepat. Banyak pernyataan dari pengungsi Rohingya yang diterjemahkan dalam artian yang berbeda, yang mempengaruhi hasil keputusan hakim.”⁴² Noor Muhammad menambahkan bahwa dirinya secara sukarela menawarkan diri untuk menjadi penerjemah, namun pengadilan menolaknya.

Persoalan menantang lainnya adalah Pemerintah Thailand berencana memulangkan pengungsi Birma yang tinggal di kamp perbatasan. Karen Hargrave menyatakan bahwa ketidakpercayaan yang muncul diantara pengungsi Birma dan orang terlantar di kamp-kamp tersebut timbul karena rencana Thailand pada tahun 2011 untuk memulangkan 100.000 Pengungsi Internal (IDP) kembali ke Myanmar. Dalam survey tahun 2013 yang diadakan oleh *Karen Refugee Committee* di kamp Tham Hin menemukan bahwa hanya 27% dari pengungsi di kamp setuju untuk kembali ke Myanmar bila kondisi politik sudah stabil dan damai. Hasil survey ini menunjukkan bahwa bila Pemerintah berencana memulangkan seluruh IDP, mereka harus memastikan bahwa hal itu dilakukan berdasarkan kesukarelaan dan jaminan hak asasi manusia di Myanmar. Hargrave menyampaikan “secara krusial, sangat mungkin orang terlantar Birma masih sangat tidak percaya pemerintah Birma, dan sifat ketidakpercayaan pengungsi ini menunjukkan bahwa perubahan politik saja tidak cukup untuk membuat pengungsi Birma memilih untuk kembali secara sukarela.”⁴³ Selain itu, walaupun Myanmar baru saja memilih pemerintah sipil secara demokrasi, negara tersebut tampaknya belum siap untuk menjamin perlindungan menyeluruh untuk semua minoritas etnis.

D. PRAKTEK DAN KEBIJAKAN

Thailand sudah lama dikenal sebagai rumah bagi pengungsi, terutama bagi mereka yang berasal dari negara-negara tetangga sejak tahun 1970an, ketika Thailand menerima pengungsi dari Indocina. Namun, seperti telah disampaikan, tidak ada kerangka kerja hukum di Thailand yang secara khusus mengatur pengungsi. Tindakan yang diambil oleh Pemerintah Thailand kebanyakan berdasarkan kebijakan daripada hukum yang pasti. Maka dari itu, kebijakan Thailand terhadap pengungsi bergantung pada tipe pengungsi dan situasinya. Klasifikasi pengungsi yang berbeda-beda mempengaruhi tipe kebijakan yang digunakan oleh Pemerintah Thailand. Karena itu, menge-

42 Wawancara dengan Noor Muhammad, Pemimpin Komunitas Rohingya, Bangkok, 20 Juli 2016.

43 Karen Hargrave, *Refugee-state distrust in the Thai-Burma border*, FMR 4 Mei 2015.

tahui klasifikasi yang berbeda tersebut akan membantu mengerti kebijakan Thailand lebih baik.

Sebelumnya sudah digarisbawahi bahwa pengungsi di Thailand umumnya dibagi menjadi dua kelompok besar: Pengungsi yang tinggal di perbatasan Thailand dan pengungsi urban dan kelompok Rohingya yang baru-baru ini diklasifikasikan. Pengungsi di daerah perbatasan diasosiasikan dengan mereka yang tinggal di kamp sementara di sepanjang perbatasan barat Thailand dengan Myanmar. Thailand tidak menggunakan istilah “pengungsi” untuk mereka yang tinggal di kamp, namun menyebut mereka “orang terlantar.” Tangseefa berkata bahwa “pemerintah Thailand tidak pernah menggunakan istilah pengungsi, pemerintah memiliki istilah khusus ‘orang-orang yang takut perkelahian.’⁴⁴ Pilihan Thailand menggunakan istilahn “orang terlantar” atau “orang-orang yang takut perkelahian” karena anggapan bahwa mereka hanya datang ke Thailand karena konflik dan mereka pada akhirnya akan kembali ke negara asal mereka suatu hari nanti.

Thailand punya banyak pengalaman berurusan dengan pengungsi dari negara-negara tetangga. Pada tahun 1970an, orang-orang terlantar dari Indocina termasuk dari Vietnam dan Kamboja masuk ke perbatasan timur Thailand. Mereka ditempatkan di beberapa kamp di daerah perbatasan. Setelah perang Indocina berakhir, situasi di Vietnam dan Kamboja menjadi lebih kondusif, dan orang-orang terlantar tersebut secara sukarela dipulangkan kembali ke negara mereka. Pada tahun 1990an, proses pemulangan pengungsi dari Vietnam dan Kamboja selesai. Pada tahun 1988 Dewan Pemulihan Hukum dan Ketertiban Negara (*State Law and Order Restoration Council-SLORC*) mengambil alih kekuasaan di Myanmar, dan hal ini diikuti oleh konflik internal antara Pemerintah Myanmar dengan kelompok etnis seperti kelompok etnis Karen.⁴⁵ Sejak saat itu, banyak orang Karen pindah dan menetap di Thailand, di daerah dekat perbatasan Thailand dan Myanmar. Saat ini, mereka masih tinggal di sembilan kamp di sepanjang perbatasan. Tidak ada jumlah pasti pengungsi ini, meskipun UNHCR dan LSM seperti *Thai-Burma Border Consortium* (TBBC) punya angkanya.

Klasifikasi pengungsi yang lain adalah “pengungsi urban” dan terutama merujuk pada mereka yang tinggal di kota-kota besar, misalnya Bangkok. Umumnya mereka masuk Thailand dengan naik penerbangan dan beberapa awalnya memperoleh visa turis. Setelah mereka tiba di Thailand, mereka lalu mendaftar sebagai pencari suaka pada UNHCR. Karakteristik tipe pengungsi ini berbeda dari mereka yang tinggal di kamp sementara yang sebelumnya

44 Wawancara dengan Decha Tangseefa, Bangkok, 14 Juli 2016.

45 Akses Suaka, *160,000 refugees, nine camps, 28 years*, 2014. Diambil dari <http://asylumaccess.org/160000-refugees-nine-camps-28-years/>, pada 12 September 2016, dan Baek, B. S. (2008). *Myanmarese Refugees in Thailand: the Need for Effective Protection*. Cornell Legal Studies Research Paper.

sudah disebutkan. Mereka kebanyakan berpendidikan, seperti insinyur dan dokter dan punya gelar pasca sarjana. Sejumlah dari mereka tinggal bersama dan menyewa rumah atau apartemen. Mereka bergerak bebas di Thailand selama polisi tidak menahan mereka. Menurut Akses Suaka Bangkok, ada sekitar 9.000 pencari suaka di Thailand, yang datang dari kira-kira 50 negara, yang kebanyakan berasal dari Pakistan (4.000 orang). Daro total pencari suaka, 2.000 dari mereka adalah pengungsi.

Klasifikasi yang cukup baru adalah yang disebut “pengungsi Rohingya.” Konflik internal di negara bagian Rakhine, Myanmar, yang berawal di tahun 2012, berakibat pada migrasi kaum Rohingya yang tidak menentu ke Thailand, Malaysia, dan Indonesia dengan perahu dan menjadi krisis pada Mei-Juni 2015 ketika pihak berwenang dari ketiga negara ini mulai menolak untuk menerima mereka. Jumlah pengungsi Rohingya di Thailand selalu berubah karena satu dan lain faktor. Namun jumlah mereka diperkirakan sekitar 3.000 orang. Perlu dicatat bahwa kaum Rohingya sudah memasuki Thailand bahkan sebelum “krisis manusia perahu” tahun 2015. Mayoritas dari mereka masuk secara ilegal, dan tidak memiliki ijin kerja atau identifikasi dalam bentuk apapun. Seorang pemimpin Rohingya di Bangkok mengatakan bahwa jumlah kaum Rohingya di Bangkok sekitar 2.000 orang, dan hanya sekitar 400 dari mereka memiliki kartu pengenalan. Beberapa dari mereka bekerja di sektor informal sebagai pedagang kaki lima yang menjual roti martabak, bakso, dan bunga.⁴⁶ Namun, hanya kaum Rohingya yang masuk Thailand selama “krisis manusia perahu” tahun 2015 yang biasanya diklasifikasikan sebagai pengungsi oleh kebanyakan pemangku kepentingan di Thailand, sementara kaum Rohingya yang masuk sebelum “krisis manusia perahu” diklasifikasikan sebagai pekerja migran.

Karena Thailand tidak memiliki sistem operasional dan/atau kebijakan khusus tentang pengungsi, kebijakannya sering kali dibuat berdasarkan situasi yang berubah-ubah. Seorang staf LSM yang bekerja untuk persoalan pengungsi menjelaskan bahwa paradigma Pemerintah Thailand adalah pengungsi menjadi beban negara. Karena alasan ini, kebijakan Pemerintah Thailand untuk menangani pengungsi umumnya berdasarkan perspektif keamanan. Seperti dibenarkan oleh Kamonpetch, kebijakan Pemerintah Thailand terhadap pengungsi lebih didasarkan pada paradigma tentang kedaulatan negara dan keamanan nasional, serta reaksi kemanusiaan, daripada kebijakan proaktif.⁴⁷ Kebijakan Thailand terhadap pengungsi dibuat oleh lembaga-lembaga negara

46 Wawancara dengan Noor Muhammad, Pemimpin kelompok Rohingya, Bangkok, 20 Juli 2016.

47 Kamonpetch Aungkana. Issues in the Thai Government's Policies on the Repatriation dari Refugees. Dalam *Asian Review*, vol. 28.No. 1 2015.

terkait keamanan nasional: Dewan Keamanan Nasional, Kementerian Dalam Negeri, dan militer.⁴⁸

Tangseefa menjelaskan bahwa kebijakan Pemerintah Thailand terhadap pengungsi sejauh ini didasarkan pada masalah kemanusiaan.⁴⁹ Walaupun Pemerintah Thailand ingin menolak arus masuknya pengungsi dari negara-negara tetangga, mereka tidak punya pilihan lain selain menerima mereka sementara, mengingat fakta bahwa banyak dari mereka yang melarikan diri dari konflik dan kekerasan internal di negara-negara sekitarnya seperti Vietnam, Kamboja, dan Myanmar, untuk mencari keamanan dan bertahan hidup. Meski praktek penerimaan pengungsi ini tidak dapat dianggap sepenuhnya memuaskan, hal ini harus diperlakukan sebagai praktek dan inisiatif yang baik dalam mengurus pengungsi. Thailand juga berpartisipasi dalam pertemuan komunitas eksekutif UNHCR dari tahun 1991 hingga 2001 dan banyak negara enggan menyalahkan Thailand untuk cara mereka menangani pengungsi.⁵⁰

Memperbolehkan pengungsi dari negara-negara tetangga untuk tinggal di Thailand menunjukkan implementasi prinsip *non-refoulement*. Pengungsi dari Indocina yang tinggal di perbatasan timur Thailand selama lebih dari 20 tahun harus dilihat sebagai bukti dilakukannya implementasi ini. Sekarang, sekitar 100.000 pengungsi dari Myanmar masih tinggal di kamp sementara di daerah barat perbatasan Thailand. Meskipun disebut kamp sementara, kamp-kamp ini telah dipergunakan selama lebih dari 28 tahun. Hampir tak seorangpun tahu kapan kamp-kamp ini ditutup dan kapan pengungsi dapat kembali ke negara asal mereka, Myanmar. Hal ini menunjukkan kerelaan Pemerintah Thailand untuk menampung pengungsi.

Untuk pengungsi urban, Thailand juga menerapkan prinsip *non-refoulement*. Pengungsi yang tinggal di area urban dapat bergerak dengan bebas selama mereka tidak bekerja. Bagi mereka yang bekerja, mereka akan terkena Undang-undang Keimigrasian, dan dapat ditangkap dan ditahan polisi. Dalam banyak kasus, Thailand telah memulangkan pengungsi dengan paksa, terutama mereka yang tinggal di daerah perbatasan barat, ke negara asal mereka. Seorang akademisi Thai berkata bahwa ‘Thailand bertahan dengan kerelaannya untuk menerima orang-orang yang takut akan perang. Saya kira hal itu adalah salah satu poin terpenting, meski ada saat dimana pihak berwenang Thai menekan mereka.’⁵¹ Praktek *non-refoulement* oleh Pemerintah Thailand menerima banyak sorotan dari komunitas internasional saat Pemerintah Thailand secara paksa mendeportasi pengungsi dari kelompok etnis

48 UNHCR, Analysis of Gaps in Refugee Protection Capacity. Diambil dari <http://www.unhcr.org/457ed0412.pdf>, pada 13 September 2016.

49 Wawancara dengan Decha Tangseefa, Bangkok, 14 Juli 2016.

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*

Uighur kembali ke Cina setelah ditekan oleh Beijing.⁵² Ada kekhawatiran bahwa pengungsi Uighur yang dideportasi akan menghadapi tuntutan di Cina.

Kebijakan Thailand terkait pengungsi yang lainnya adalah Repatriasi. Integrasi lokal tidak dianggap sebagai pilihan untuk Thailand dalam menangani pengungsi.⁵³ Karena itu, Repatriasi lebih dipilih oleh Pemerintah Thailand sebagai solusi untuk pengungsi. Thailand sebelumnya menggunakan kebijakan ini untuk pengungsi dari Indocina, Kamboja, Laos, dan Vietnam pada tahun 1990an.⁵⁴ Masih ada beberapa pengungsi dari Indocina, namun sejak 2012 mereka tidak lagi diakui sebagai pengungsi.⁵⁵ Repatriasi menyebabkan daerah perbatasan timur Thailand secara bertahap bebas dari kamp pengungsi dan kebijakan ini menjadi solusi yang berhasil untuk mengurangi beban pengungsi Thailand. Repatriasi sukarela tertanam pada prinsip *non-refoulement*, namun ini bukanlah bagian dari Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi.⁵⁶ Selama proses repatriasi pengungsi dari Indocina, Pemerintah Thailand bekerja bersama negara-negara Indocina, Kamboja, Laos, dan Vietnam, untuk memastikan keamanan dan martabat mereka. Thailand telah mencoba untuk menangani persoalan pengungsi Myanmar yang tinggal di kamp sementara di perbatasan Thailand dengan skema repatriasi yang sama.

Sejak tahun 2012, Thailand telah menginisiasi kebijakan untuk memulangkan pengungsi dari Myanmar setelah perjanjian gencatan senjata antara Pemerintah Myanmar dan kelompok etnis bersenjata. Pada tahun 2014, terjadi pertemuan yang menghasilkan perjanjian antara Myanmar dan Thailand untuk merepatriasi 10.000 pengungsi. Meskipun repatriasi ini belum dilaksanakan, per;u doketahui bahwa prosesnya tidak hanya melibatkan Pemerintah dan Komando Operasi Keamanan Internal (ISOC), tapi juga UNHCR dan LSM.⁵⁷ Walaupun situasi politik di Myanmar berubah sejak pemilu bersejarah tahun 2015 yang menjadi saksi pengambilalihan kekuasaan Liga Nasional untuk Demokrasi (NLD), kondisi dirasa masih kurang kondusif untuk memulangkan pengungsi. Menariknya, ketika Aung San Suu Kyi mengunjungi Thailand Juni 2016, hampir tidak ada pembicaraan mengenai pengungsi Rohingya dan repatriasi mereka kembali ke Myanmar.⁵⁸

52 Matt Schiavenza, *Why Thailand forced Uighurs to return to China*, dalam theatlantic.com, 12 Juli 2015. Diambil dari <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/07/thailand-china-uighur-refugees/398318/>, pada 12 September 2016.

53 *Ibid.*

54 UNHCR, *Flight from Indochina*. Diambil dari <http://www.unhcr.org/3ebf9bad0.html>, pada 12 Agustus 2016.

55 Wawancara dengan Siwawong Suktawee, Bangkok, 17 Juli 2016.

56 UNHCR, 2006, *Hand Book Voluntary Repatriation*; International Protection, Geneva: UNHCR.

57 Kamonpetch 2016.

58 Oliver Holmes, *Aung San Suu Kyi to discuss Burmese workers' rights on Thailand trip*, dalam theguardian.com, 23 Juni 2016. Diambil dari <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/23/aung-san-suu-kyi-to-discuss-burmese-workers-rights-pada-thailand-trip>, pada September 1, 2016.

Seperti telah dicatat, benar bahwa Thailand bukanlah anggota dari Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, tapi mereka memperbolehkan UNHCR dan LSM untuk melaksanakan administrasi bagi pengungsi. Kebijakan ini membantu individu untuk mendapatkan status pengungsi dari UNHCR, yang merupakan kunci untuk lebih jauh menangani persoalan pengungsi, pemindahan tempat tinggal, dan repatriasi. Karena semua orang asing di Thailand merupakan subyek dari Undang-undang Keimigrasian 1979 yang tidak membedakan pekerja migran dan pengungsi, status pengungsi dari UNHCR menjadi sangat penting. Memiliki status yang jelas membantu Pemerintah Thailand dalam membuat kebijakan yang sesuai. Thailand mempunyai pengalaman di masa lalu dalam menyaring orang-orang dari Laos untuk menentukan apakah mereka benar-benar pengungsi atau bukan. Pada tahun 1985, Pemerintah Thailand mendirikan Kantor Komite Pemeriksaan di bawah Kantor Imigrasi untuk melaksanakan pemeriksaan orang-orang Laos yang masuk ke Thailand karena konflik yang terjadi di negara asal mereka.⁵⁹ Bagi pengungsi urban, Pemerintah memperbolehkan UNHCR dan IOM untuk mengurus dan mencatat pengungsi, kadang dengan bekerja bersama LSM lokal.

Dengan demikian, Thailand tidak betul-betul mencatat pengungsi Myanmar di daerah perbatasan, malahan mengizinkan UNHCR dan LSM untuk melaksanakan identifikasi dan registrasi. Karena tidak ada pihak berwenang yang melaksanakan identifikasi pengungsi, hasilnya sering kali berbeda. Sebagai contoh, jumlah pengungsi Myanmar per Juli 2016 di perbatasan bervariasi dari 99.908 menurut catatan LSM, sementara catatan UNHCR menunjukkan angka 104.149.⁶⁰ Hal ini dapat dikaitkan dengan sistem berbeda yang dipergunakan untuk mengidentifikasi pengungsi di kamp sementara, sedangkan UNHCR misalnya, menggunakan sistem “biometrik” pada bulan Juni 2015.⁶¹

Hal yang sama juga terjadi pada jumlah pengungsi Rohingya. Namun, UNHCR memperkirakan 20.000. Menurut peneliti dari *Fortify Rights*, pengungsi Rohingya di Thailand ditangani langsung oleh Pemerintah dan bila mereka datang ke Thailand sebagai korban perdagangan manusia, mereka akan ditempatkan di penampungan pemerintah. Sementara itu, mereka yang bukan korban biasanya ditempatkan di pusat penahanan imigrasi di bawah kendali polisi.⁶² Menurut peneliti lain dari Universitas Thammasat, saat ini ada sekitar 400 kaum Rohingya yang ditahan di tahanan polisi dan enam

59 Cutts, M. (2000). *The State of the World's Refugees, 2000: Fifty Years dari Humanitarian Action*. Oxford University Press.

60 Diambil dari <http://www.theborderconsortium.org/media/71671/2016-07-jul-map-tbc-unhcr.pdf>, pada 1 Agustus 2016.

61 Vivian Tan, ed., *UNHCR's new biometrics system helps verify 10,000 Myanmar refugees in Thailand*, dalam UNHCR, June 30, 2015. Diambil dari <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/55926d646/unhcrs-new-biometrics-system-helps-verify-110000-myanmar-refugees-thailand.html>, pada 2 Agustus 2016.

62 Wawancara dengan Puttanee Kankun, Bangkok, Juli 2016.

penampungan di bawah Departemen Sosial. Tahanan polisi dan penampungan ini kebanyakan berlokasi di Thailand Selatan, di daerah seperti Provinsi Ranong, Panga, Songlah, Surat, dan Fatuntani.⁶³

Salah satu keperluan mendasar pengungsi terkait dengan tempat tinggal selagi mereka menunggu solusi jangka panjang. Ada berbagai macam kebijakan dan praktek yang dilakukan Pemerintah Thailand sehubungan dengan persoalan ini. Salah satu kebijakannya adalah menyediakan lahan untuk suaka pengungsi Indocina. Ketika pengungsi Indocina membanjiri sepanjang perbatasan timur Thailand, Pemerintah memperbolehkan pengungsi untuk tinggal di kamp dan setelah melakukan pemeriksaan, pemerintah menempatkan mereka di suaka⁶⁴. Kebijakan yang sama juga diterapkan untuk pengungsi Myanmar, dimana Thailand menyediakan lahan bagi mereka untuk tinggal, dan UNHCR serta LSM membantu mereka untuk membangun kamp. Ada sekitar Sembilan kamp sementara untuk ditempati pengungsi Myanmar, juga satu kamp yang disediakan khusus untuk pengungsi Shan. Pengungsi sudah tinggal di kamp-kamp ini sejak tahun 1984. Kamp-kamp ini bida dikatakan sebagai kamp pengungsi tertua dalam sejarah modern, dan ditempatkan lokasi yang jauh, yang berada di luar pandangan masyarakat Thai. Bahkan, kebanyakan kamp berlokasi di dalam hutan di sepanjang perbatasan Thailand sehingga masyarakat Thai tidak sadar bahwa negara sebenarnya menampung banyak pengungsi di perbatasan baratnya.⁶⁵

Sehubungan dengan pengungsi urban, Thailand tidak menyediakan tempat atau rumah khusus bagi mereka. Seperti telah disampaikan, sejumlah pengungsi urban memiliki kemampuan untuk membeli tempat tinggal sendiri, dan biasanya menyewa rumah atau apartemen, dan biasanya tinggal dalam kelompok untuk menekan biaya (Gambar 6).

Kebijakan khusus diterapkan Pemerintah Thailand bagi pengungsi Rohingya, yang dapat tinggal di penampungan pemerintah, atau di pusat penahanan imigrasi. Bagi kaum Rohingya yang menjadi korban perdagangan manusia, mereka akan ditempatkan di penampungan di bawah Departemen Sosial. Sementara itu, kaum Rohingya yang datang ke Thailand sebagai bagian dari “krisis manusia perahu” baru-baru ini telah ditempatkan di pusat penahanan imigrasi di bawah departemen kepolisian. Saat ini pengungsi Rohingya mencoba melarikan diri dari penampungan dan pusat penahanan ini untuk pergi ke Malaysia. Seorang responden yang bekerja bersama pengungsi Rohingya berkata bahwa hanya 400 dari beberapa ribu pengungsi yang tetap tinggal di penampungan dan pusat penahanan.⁶⁶

63 Wawancara dengan Siwawong Suktawee, Bangkok, 17 Juli 2016.

64 Cutts, M. (2000). *The State dari the World's Refugees, 2000: Fifty Years dari Humanitarian Action*. Oxford University Press.

65 Wawancara dengan Decha Tangsheefa, Bangkok, 14 Juli 2016.

66 Wawancara dengan Siwawong Suktawee, Bangkok, 17 Juli 2016.

Gambar 6: Anak-anak di penampungan pengungsi UNHCR di Bangkok



Pemerintah Thailand mengizinkan UNHCR dan LSM untuk menyediakan layanan kesehatan bagi pengungsi dan juga terkadang terlibat dengan perlengkapan layanan kesehatan, meski inisiatif dalam menyediakan layanan kebanyakan dilakukan oleh UNHCR dan LSM. Ada beberapa klinik di setiap kamp, yang biasanya berlokasi di tengah kamp sehingga semua orang dapat mengakses layanannya.⁶⁷ Hasilnya, pengungsi memiliki akses kepada dokter dan perawat, serta pekerja kesehatan masyarakat. Berdasarkan laporan UNHCR tahun 2009, perbandingan antara dokter dan pengungsi adalah 1:8. Hal ini jauh lebih baik daripada rasio standar yang adalah 1:<50.000.⁶⁸ Selain itu, menurut laporan yang sama, ada orang-orang yang bekerja untuk mempromosikan higiene dan program terkait kesehatan masyarakat, seperti program nutrisi dan bantuan pangan.⁶⁹ LSM juga memberikan program pelatihan nutrisi khusus untuk wanita hamil dan ibu.

Kebijakan kesehatan Pemerintah Thailand bagi pengungsi urban lebih jelas dibandingkan dengan kebijakan kesehatan untuk pengungsi Myanmar.

67 Richard Black, *putting refugees in camps, in Forced Migration review*, August 1998. Diambil dari <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR02/fmr2full.pdf>, pada 2 September 2016.

68 UNHCR, Diambil dari <http://www.unhcr.org/protection/health/4bff79e49/unhcr-2009-annual-report-public-health-hiv-country-fact-sheet-thailand.html?query=thailand>, pada 1 Agustus 2016.

69 Laporan Program Konsorsium Perbatasan 2012 -2015.

Pengungsi urban bisa mendapatkan layanan kesehatan dan dapat membeli asuransi kesehatan meskipun mereka bukan warga negara Thailand. Dengan asuransi kesehatan, mereka dapat menerima layanan kesehatan dasar. Namun, bila mereka pergi ke rumah sakit, mereka tetap harus membayar lebih banyak. Beberapa LSM juga menyediakan layanan kesehatan bagi pengungsi urban. Seorang responden yang mengurus persoalan pengungsi berkata:

Dalam peraturan, semua orang termasuk mereka yang tak bernegara dapat membeli asuransi ini. Tapi dalam [hal] kesehatan, mereka hanya dapat membeli asuransi di beberapa tempat, bukan di semua tempat...bagi warga negara Thai, kami punya layanan gratis untuk kesehatan masyarakat, tapi untuk migran, mereka harus membayar sekitar THB 2.000 (sekitar US\$ 762) per tahun.⁷⁰

Meskipun bahkan imigran ilegal dapat membeli asuransi kesehatan, mereka masih tetap harus pergi ke rumah sakit dan membayar. Bagi pengungsi urban yang tidak mampu, mereka dapat menerima layanan kesehatan dari UNHCR yang ada di salah satu penampungan. Tidak ada informasi yang jelas mengenai kebijakan layanan kesehatan bagi pengungsi Rohingya karena setiap orang bisa mendapatkan akses kesehatan dengan membeli asuransi. Artinya, secara teori pengungsi Rohingya memiliki hak yang sama untuk membeli asuransi kesehatan selama mereka mampu. Karena pengungsi Rohingya tinggal di tempat-tempat penampungan atau pusat penahanan imigrasi yang dikelola pemerintah, lebih kecil kemungkinannya mereka telah menerima layanan kesehatan yang disediakan Pemerintah.

Berkenaan dengan pendidikan, kebijakan Thailand adalah bahwa setiap individu di Thailand dapat mengakses pendidikan dasar. Mengenai hal ini, seorang responden berkata bahwa “untuk kesehatan dan pendidikan masyarakat di Thailand, kami percaya bahwa Thailand memiliki kebijakan yang baik, yang kami sebut Pendidikan untuk Semua. Bahkan bila anda tidak punya kewarganegaraan, anda dapat pergi ke sekolah Thai.”⁷¹ Dalam kenyataannya, pengungsi yang tinggal di kamp dekat daerah perbatasan memiliki akses yang terbatas ke pendidikan. Hampir semua kamp memiliki fasilitas sekolah yang layak sampai ke level sekolah menengah, yang dikelola oleh Organisasi Berbasis Masyarakat (CBO), dengan bantuan dari LSM. Beberapa kamp menyediakan pendidikan yang lebih tinggi, seperti kamp Mae Sot dan Ranong, yang memiliki sekolah yang dikelola oleh *Australian Catholic University*. Akibatnya, siswa pengungsi yang ingin melanjutkan pendidikan mereka ke perguruan tinggi terpaksa pindah ke kamp lain yang memiliki fasilitas tersebut. Karena Pemerintah Thailand membatasi keluar masuknya

70 Wawancara dengan Siwawong Suktawee, Bangkok, 17 Juli 2016.

71 *Ibid.*

pengungsi di kamp, siswa biasanya takut untuk pergi ke kamp lain untuk meneruskan pendidikan mereka. Selain itu, karena kursi di level perguruan tinggi terbatas, persaingannya menjadi sangat ketat.⁷²

Bagi pengungsi urban, pendidikan dasar dapat diakses melalui sekolah Thai. Anak-anak pengungsi dapat mendaftar ke sekolah di dekat tempat tinggal mereka. Namun, masalahnya adalah tidak semua sekolah memiliki kapasitas untuk menyediakan akses penuh ke pendidikan bagi anak-anak pengungsi karena bahasa pengantarnya adalah bahasa Thai. Bagi pengungsi urban dengan finansial yang memadai, mereka memiliki pilihan untuk mencari sekolah dengan bahasa Inggris sebagai bahasa pengantar. Bagi pengungsi urban yang tinggal di tempat penampungan UNHCR, mereka dapat mengakses sekolah-sekolah yang berlokasi di penampungan tersebut, namun sebagian besar adalah fasilitas untuk tingkat pra-sekolah.

Faktanya, sejumlah pengungsi yang tinggal di sembilan kamp sementara sering diam-diam keluar dari kamp dan bekerja di sektor informal, dan kembali ke kamp saat malam hari.⁷³ Di daerah urban di Bangkok, sejumlah besar pengungsi bekerja diam-diam, misalnya seperti sejumlah migran ilegal Rohingya di Bangkok yang bekerja sebagai pedagang kaki lima yang menjual roti.⁷⁴ Kebijakan terkait kerja bagi pengungsi tampak kontradiktif dibandingkan dengan permintaan tenaga kerja di sektor industri dan pertanian. Walaupun pengungsi dilarang bekerja, beberapa LSM memperkirakan ada 300.000 pekerja migran di Thailand.

Sebagian besar kaum Rohingya yang datang ke Thailand saat 'krisis manusia perahu' Mei 2015 adalah pekerja migran yang difasilitasi oleh agen atau makelar.⁷⁵ Menurut seorang pemimpin Rohingya di Bangkok, untuk masuk ke Thailand, kaum Rohingya harus membayar sekitar THB 60.000 (sekitar US\$ 22.860) – THB 70.000 (sekitar US\$ 26.670) pada makelar. Tujuan kebanyakan kaum Rohingya untuk datang ke Thailand adalah untuk transit, karena tujuan akhir mereka sebenarnya adalah Malaysia. Untuk melanjutkan perjalanan mereka ke Malaysia melalui agen atau makelar, mereka harus membayar lagi, yang totalnya mencapai THB 100.000 (sekitar US\$ 38.100) – THB 120.000 (sekitar US\$ 45.720).

Meskipun demikian, ada 2.000 orang Rohingya yang bekerja di daerah urban seperti Bangkok. Sekitar 400 orang dari jumlah tersebut memiliki kar-

72 Burmalink, *Refugee camps*. Diambil dari <http://www.burmalink.org/background/thailand-burma-border/displaced-in-thailand/refugee-camps/>, pada 13 Agustus 2016.

73 Richard Black, *putting refugees in camps*, dalam *Forced Migration review*, August 1998. Diambil dari <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR02/fmr2full.pdf>, pada 2 September 2016.

74 Wawancara dengan Siwawong Suktawee, Puttane Kakung dan Annaparinya, Bangkok, 16-17 July 2016.

75 Wawancara dengan Siwawong Suktawee, Puttane Kakung, Annaparinya dan Nur Muhammad, Bangkok, 16 – 20 July, 2016.

tu ijin kerja, dan karena itu dianggap pekerja migran legal. Ini berarti sisanya ilegal.⁷⁶ Jumlah pekerja migran ilegal di Thailand terus berubah, tergantung situasi kebijakan kerja. Pemberian ijin kerja terutama terkait dengan kurun waktu yang spesifik, sektor, dan daerah. Selain itu, ijin kerja harus diperbaharui setiap tahun. Harga pembaharuan ijin kerja juga bergantung pada daerah dan sektor. Sebagai contoh, untuk mendapatkan ijin kerja sebagai petani di Bangkok selama periode satu tahun, imigran harus membayar kira-kira THB 2.800 (sekitar US\$ 80)

Ada dua kebijakan terbaik untuk menangani krisis pengungsi yang dapat dicontoh dari Thailand. Pemerintah Thailand mengambil manfaat dari pengungsi untuk mengisi kekurangan tenaga kerja di negaranya, dan dengan demikian berkontribusi pada pertumbuhan ekonominya. Seperti ditegaskan oleh Inge Brees, “Pengungsi Birma memberikan kontribusi yang signifikan pada ekonomi Thailand. Mereka berkontribusi secara langsung dalam bentuk tenaga kerja murah, dan secara tidak langsung dengan memperbesar pasar untuk pemasok lokal dan menarik bantuan internasional.”⁷⁷ Pengalaman lama dalam berurusan dengan pengungsi membuat perlakuan Thailand terhadap pengungsi nampak jauh lebih baik.

Selain itu, beberapa LSM di Thailand sangat khawatir dengan advokasi untuk pengungsi dan telah berkoordinasi secara intensif dengan Pemerintah dan organisasi internasional untuk menanggulangi krisis pengungsi. Selain itu, akademisi juga telah berpartisipasi secara ekstensif dengan persoalan seputar pengungsi dan pekerja migran. Mereka memulai penelitian dan program kebijakan yang mendasar dan bermitra dengan LSM dan Pemerintah dalam mengelola pengungsi di Thailand. Demikian pula, Thailand memberikan lebih banyak ruang bagi LSM untuk merancang dan mengelola program untuk pencari suaka dan pengungsi. Partisipasi aktif LSM di Thailand juga kasus yang unik dalam melihat pengalaman dan praktek yang terbaik.

BASRAN, organisasi konsorsium mengurus masalah pengungsi di Thailand menyatakan bahwa praktek terbaik yang mereka kerjakan adalah keterbukaan dan keanekaragaman keanggotaan dan kemitraan dengan banyak individu dan CSO lain yang mengadvokasi pengungsi. Sehubungan dengan hal ini, Jones, Mayerhofer, dan Testa berkata bahwa,

Pemangku kepentingan utama yang terlibat di pembentukan, pengembangan, dan pertumbuhan lanjut dan pengembangan BASRAN sangat beranekaragam, termasuk Pusat Pengungsi Bangkok, UNHCR, Akses Suaka Thailand, APPRN, organisasi berbasis agama, Jesuit Refugee Service,

⁷⁶ Wawancara dengan Noor Muhammad, Bangkok, 20 Juli 2016.

⁷⁷ Inge Brees, “Burden or Boon: The Impact of Burmese Refugees pada Thailand,” *The Whitehead Journal of Diplomacy dan International Relations*, Winter 2010, 11, 1, Social Science Database, hal. 41.

individu yang tertarik dan aktif, serta representatif dari sekolah internasional. Sejak lahirnya BASRAN, anggotanya sudah semakin banyak dan lebih beranekaragam.⁷⁸

Meskipun UNHCR adalah badan internasional utama yang mengurus pengungsi di Thailand, Pemerintah juga membuat kebijakan strategis yang membatasi operasi UNHCR dalam menangani pengungsi. Yang berarti, seperti dinyatakan oleh Alexandra Seltzer, bahwa pihak berwenang Thai “memarginalkan, membiarkan mayoritas pengungsi tanpa perlindungan apapun dari instansi.”⁷⁹ Human Right Watch juga mengkritik UNHCR untuk “tidak dapat atau tidak mau untuk bertindak tegas dan turun tangan dalam kasus kekejaman atau deportasi dan lambat atau tidak bereaksi terhadap pengungsi yang membutuhkan perlindungan.”⁸⁰ UNHCR perlu untuk berkoordinasi dengan instansi internasional dan lokal yang lain untuk menekan Pemerintah Thailand untuk mengatasi masalah pengungsi dengan lebih serius.

Selain itu, meskipun Thailand tidak ikut menandatangani Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, Pemerintah sering kali memakai Undang-undang Keimigrasian, Hukum Anti Perdagangan Manusia, dan hukum Pendidikan Nasional untuk menangani pengungsi dan pencari suaka. Undang-undang Keimigrasian mengkategorikan pengungsi dan pencari suaka sebagai orang asing, yang mendorong pengungsi untuk mencari pekerjaan informal dan banyak dari mereka menjadi pekerja migran. Permintaan tenaga kerja yang kompetitif dari negara-negara tetangga untuk menyokong pengolahan bahan pangan dan industri lain di Thailand membuat Pemerintah menerima pengungsi. Namun, Pemerintah mendapat tantangan dari kebangkitan ekonomi Myanmar dan perkembangan baru-baru ini, sejak kembalinya kekuasaan sipil di negara tersebut. Diprediksi ada ribuan pekerja migran dan pengungsi Myanmar yang akan kembali ke negaranya untuk bekerja di industri-industri baru yang dibangun oleh pemerintah sipil di Myanmar.

Praktek penting lain dalam menghadapi pengungsi terkait dengan koordinasi Thailand dengan negara anggota ASEAN yang lain. Thailand adalah salah satu negara ASEAN yang secara aktif mendorong anggota lain untuk membuka perbatasan bagi pengungsi dari negara anggota ASEAN yang lain. Namun sampai sekarang, tidak ada perjanjian regional yang menyatakan bahwa perbatasan harus dibuka untuk pencari suaka dan pengungsi. Proses khusus akan dibutuhkan karena sebagian besar negara anggota ASEAN tidak menandatangani Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi. Usul inovatif yang

78 Evan Jones, Julia Mayerhofer dan Amy Testa, *Positive Practises in Refugee Protection in the Asia-Pacific Region*, Laporan Penelitian, Asia Pacific Refugee Rights Network, Desember 2015, hal. 31.

79 Alexandra Seltzer, “Human Trafficking: the case of Burmese refugees in Thailand,” *International Journal dari Comparative dan Applied Criminal Justice*, Vol. 37, no. 4, 2013, hal. 284.

80 *Ibid.*

diajukan oleh Pemerintah Thailand pada pertemuan tingkat menteri untuk membuka perbatasan negara-negara ASEAN direspon negatif oleh negara anggota lain yang mementingkan politik dan keamanan nasional. Pengungsi dianggap sebagai masalah dan ancaman terhadap keamanan nasional dan kedaulatan negara. Petcharamesree menyatakan bahwa “mereka rentan terhadap keinginan negara tuan rumah, karena mereka dianggap sebagai warga negara kelas dua dan kepentingan nasional.”⁸¹ Sebagai tambahan, Thailand secara aktif mengundang negara anggota ASEAN lain untuk membagi beban krisis pengungsi, terutama setelah puluhan ribu kaum Rohingya terdampar di Laut Andaman.

E. PARTISIPASI CSO

Sejarah Thailand dengan keterlibatan LSM dalam persoalan pengungsi tepatnya bermula saat arus besar pengungsi Indocina masuk ke negara tersebut pada tahun 1970an. Arus tersebut menyebabkan berbagai LSM internasional datang ke Thailand saat Pemerintah mengizinkan UNHCR dan LSM untuk mengurus pengungsi Indocina. Sebagai contoh, Komite Penyelamatan Internasional (IRC) bekerja di kamp-kamp dimana pengungsi dari Kamboja dipusatkan. LSM telah menyediakan layanan pengobatan, kesehatan, air & sanitasi, pendidikan, pendidikan khusus dan budaya, dan banyak lainnya.⁸² Faktanya, LSM internasional, yang kebanyakan adalah LSM Eropa, Amerika, dan Jepang, adalah yang pertama kali menangani pengungsi di Thailand. Latar belakang mereka bermacam-macam dan merupakan organisasi bantuan pemerintah, LSM berbasis agama, dan bahkan LSM berbasis profesi. LSM internasional juga memainkan peran besar dalam membantu pengungsi Myanmar di sepanjang perbatasan Thailand.

Jumlah LSM internasional di Thailand meningkat setelah Thailand menjadi negara berpenghasilan menengah. Bahkan, KEPA (2011) meragukan keberlanjutan finansial LSM yang berkarya di Thailand, termasuk LSM yang tidak mengurus advokasi pengungsi:

Dana CSO di Thailand telah mengering selama beberapa tahun, karena banyak pendonor internasional hengkang ketika Thailand mencapai statusnya sebagai negara berpenghasilan menengah. Banyak CSO yang bergantung pada pendanaan eksternal untuk mengamankan keberlanjutan finansial mereka, dan banyak yang memutuskan untuk menghentikan pekerjaannya. Karena CSO yang dalam keadaan kritis belum menerima

81 Sripapha Petcharamesree, “ASEAN and its approach to forced migration issues,” *The International Journal of Human Rights*, Volume 20, 1016, Issue 2, hal. 1.

82 RCG, *NGOs on the Thai/Cambodia*, 5 April 2016. Diambil dari <http://www.websitesrcg.com/border/NGO.html>, pada 12 Agustus 2016.

pendanaan dari pemerintah Thai, sumber pendanaan publik tidak didistribusikan secara merata diantara CSO Thai.⁸³

Tidak ada yang tahu kapan pastinya ketika LSM lokal mulai menangani persoalan pengungsi. Bahkan, keterlibatan LSM lokal dalam persoalan terkait pengungsi bisa dibilang baru. Tangseefa mencatat bahwa, “sampai dengan tahun 2008, saat anda membicarakan CSO yang mengurus masalah pengungsi, kebanyakan dari mereka adalah CSO asing, bukan CSO Thai. Persoalan pengungsi tidak pernah diketahui secara luas oleh masyarakat Thai.”⁸⁴ Namun, keadaan ini sedang berubah, dan banyak LSM lokal yang mulai mengurus persoalan pengungsi. Selain itu, ada konsorsium LSM yang disebut Konsorsium Perbatasan Thai Birma (TBBC), yang terdiri dari 15 LSM lokal dan 5 LSM internasional.⁸⁵ Banyak LSM lokal juga bekerja untuk urusan terkait pekerja migran, yang merupakan salah satu persoalan krusial di Thailand. Ketertarikan LSM lokal berakibat pada layanan yang lebih baik bagi pengungsi. LSM lokal sering kali lebih mengerti situasi dan masalah nyata yang dihadapi pengungsi di lapangan. Mereka juga memiliki jaringan yang lebih baik dengan Pemerintah, dan hubungan yang lebih baik dengan komunitas. Dalam banyak kasus, mereka bekerja dengan lebih baik dibandingkan LSM internasional.⁸⁶

Jumlah LSM di Thailand lebih besar dibandingkan dengan di negara-negara ASEAN lain. Jones, Mayerhofer, dan Testa menyatakan bahwa banyaknya CSO dan LSM di Thailand membantu perlindungan hak-hak pengungsi di Thailand. Mereka juga menegaskan bahwa jumlah CSO dan LSM bekerja untuk urusan pengungsi meningkat, termasuk Pertemuan Pengungsi Urban (URM) yang terdiri dari,

Komisioner Tinggi PBB untuk Pengungsi (UNHCR), Biro Katolik untuk Bantuan Darurat dan Pengungsi (COERR), Pusat Pengungsi Bangkok (BRC), Maryknoll (Gerakan Misi Katolik AS), Jaringan Aksi Muslim Asia (AMAN), SOS Manusia Perahu (BPSOS), Pelayanan Jesuit untuk para pengungsi (JRS), dan Akses Suaka Thailand. Setelah beberapa waktu, disetujui bahwa ada kelompok inti yang sekarang disebut CURN – *Core Urban Refugee Network* (Jaringan Inti Pengungsi Urban) (UNHCR, COERR/ BRC, AAT, JRS and BPSOS) – dan bahwa mereka akan membentuk kelompok lain yang lebih besar dan terbuka.⁸⁷

83 KEPA, *Reflections on Thai Civil Society*, December 2011. Diambil dari <https://www.kepa.fi/tiedostot/reflections-pada-thai-civil-society-2011.pdf>, pada 10 September 2016.

84 Wawancara dengan Decha Tangseefa, Bangkok, 14 Juli 2016.

85 Wawancara dengan Siwawong Suktawee, Bangkok, 17 Juli 2016.

86 Wawancara dengan Decha Tangseefa, Bangkok, 14 Juli 2016.

87 Evan Jones, Julia Mayerhofer dan Amy Testa, *Positive Practises in Refugee Protection in the Asia-Pacific Region*, Research Report, Asia Pacific Refugee Rights Network, Desember 2015, hal. 30.

CSO dan LSM telah secara aktif melayani sebagai bagian dari pemangku kepentingan penting di komunitas ASEAN. APPRN bersama Komite Thai untuk Pengungsi (TCR), Akses Suaka Thailand, Kelompok Kerja untuk Hak Asasi Manusia (HRWG), dan LSM lain mengatur lokakarya tentang pencari suaka dan pengungsi tak bernegara di Jakarta pada 4 Mei 2011. Panel ini mendiskusikan berbagai macam persoalan menarik terkait pengungsi, seperti tantangan dalam menangani pengungsi dan pencari suaka diantara anggota ASEAN. Pertemuan berbasis LSM ini mendorong negara-negara ASEAN yang tidak ikut tanda tangan untuk menandatangani, mengesahkan, dan mengimplementasikan Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan protokol 1967 dan Konvensi 1954 tentang Status Orang-Orang Tidak Bernegara, serta Konvensi 1961 tentang Pengurangan Keadaan Orang Tanpa Kewarganegaraan. Selama pertemuan tersebut, ASEAN didorong kuat untuk mengembangkan mekanisme bagi perlindungan hak asasi manusia pengungsi dan orang-orang tidak bernegara di kawasannya.⁸⁸ Sejalan dengan diskusi ini, LSM di Thailand juga mendesak Pemerintah mereka untuk menjadi pioner pengesahan Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan memberikan perlindungan menyeluruh bagi pengungsi, orang-orang yang diperdagangkan, dan orang-orang tak bernegara.

Selain LSM-LSM ini, ada juga CBO yang bekerja dengan pengungsi Myanmar. Artinya, pengungsi mengatur diri mereka sendiri dan membentuk organisasi. CBO umumnya membantu mengkoordinasi distribusi bantuan diantara pengungsi dan mengendalikan kamp, serta mengadakan pencatatan anggota kamp.⁸⁹ Ada juga CBO yang bekerja dengan pengungsi urban, membantu mereka untuk terhubung dengan LSM ketika mereka membutuhkan bantuan. Contohnya, ketika petugas polisi datang dan menangkap pengungsi di tempat tinggal mereka, staf CBO akan menghubungi LSM dan meminta bantuan hukum untuk pengungsi tersebut.⁹⁰

Karena Thailand tidak ikut menandatangani Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, administrasi dan perlindungan pengungsi menjadi tugas UNHCR. Karena rumitnya persoalan terkait pengungsi, UNHCR berkolaborasi dengan LSM, nasional dan internasional.⁹¹ Peran LSM sangat strategis, mempertimbangkan fakta bahwa Pemerintah tidak mengakui pengungsi, dan maka dari itu tidak memiliki struktur operasional khusus untuk menangani pengungsi. Karya LSM kebanyakan berfokus pada penyediaan kebutuhan

88 Anoop Sukumaran, *Report on the 2011 ASEAN Civil Society Conference/ ASEAN People's Forum 2011*, 10 Mei 2011.

89 Richard Black, *putting refugees in camps*, dalam *Forced Migration review*, Agustus 1998. Diambil dari <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR02/fmr2full.pdf>, pada 2 September 2016.

90 Wawancara dengan Annaparinya, Bangkok, 15 Juli 2016.

91 RCG, *NGOs on the Thai/Cambodia*, April 5, 2016. Diambil dari <http://www.websitesrcg.com/border/NGO.html>, pada 12 Agustus 2016.

dasar, termasuk penampungan, kesehatan, makanan, pendidikan, dan banyak lainnya. Karena peran LSM, beban Pemerintah terkait pengungsi telah sangat berkurang.

Namun, peran LSM di Thailand dapat terjadi karena kebijakan Pemerintah yang memperbolehkan LSM untuk membantu pengungsi. Dalam kebanyakan kasus, sebelum mempekerjakan staf lokal, staf LSM internasional adalah orang asing yang harus mendapatkan izin kerja sebagai pekerja imigran. Dalam kasus pengungsi Myanmar di sepanjang perbatasan Thailand, Pemerintah mengamanatkan LSM tertentu untuk menyediakan berbagai macam bantuan seperti makanan, obat-obatan, pakaian, dan pendidikan.⁹² Amanat ini membuat LSM fokus dalam membantu pengungsi secara konsisten. Sering kali karena alasan tertentu, LSM bekerjasama dengan badan pemerintah untuk melakukan tugas tertentu, seperti memperbarui identifikasi pengungsi dengan teknologi biometrik. Untuk tujuan ini, LSM berkoordinasi dengan Departemen Dinas Kesehatan.⁹³ Selain itu, jaminan keamanan yang diberikan Pemerintah di sembilan kamp pengungsi Myanmar di sepanjang perbatasan membuat staf LSM yang bekerja dengan pengungsi merasa aman.⁹⁴

Karena kompleksitas dan inter-koneksi persoalan pengungsi, LSM perlu untuk berkolaborasi satu sama lain, sebab kebanyakan LSM biasanya berfokus pada beberapa persoalan khusus saja. Contohnya, persoalan kesehatan terkait dengan persoalan tempat penampungan, sanitasi, dan makanan. Kolaborasi dan pembentukan jaringan antar LSM diperlukan untuk menghadapi persoalan rumit tentang pengungsi secara komprehensif. Kolaborasi LSM seperti ini sebenarnya telah lama dimulai sejak rezim ini ditempatkan untuk mengurus pengungsi Indocina. Beberapa organisasi internasional bekerjasama di bawah pengawasan Operasi Bantuan Perbatasan PBB (UNBRO).⁹⁵ Ada juga kolaborasi antar LSM yang mengururs masalah pengungsi di sembilan kamp yang berlokasi di perbatasan Thailand, yang disebut Konsorsium Perbatasan Thai Birma (TBBC). Kolaborasi tersebut melibatkan LSM lokal dan internasional, serta CBO yang ada di setiap kamp. Kolaborasi antar LSM ada dalam berbagai macam bentuk, seperti mengeluarkan jumpa pers bersama dalam merespon kunjungan Konselor Myanmar Aung San Suu Kyi ke Thailand tahun 2016. Kolaborasi juga terjadi antara LSM, aktivis, dan akademisi. Sebagai contoh, Koalisi untuk Hak-Hak Pengungsi dan Orang-Orang Tidak Berne-gara (CRSP), yang bertujuan untuk menangani persoalan kaum Rohingya di Thailand, yang melibatkan aktivis LSM, pengacara, juga akademisi.

92 Richard Black, *putting refugees in camps*, dalam Forced Migration review, August 1998. Diambil dari <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR02/fmr2full.pdf>, pada 2 September 2016.

93 Wawancara dengan Decha Tangseefa dan Siwawong Suktawee

94 Wawancara dengan Decha Tangseefa dan Siwawong Suktawee

95 RCG, *NGOs on the Thai/Cambodia*, 5 April 2016. Diambil dari <http://www.websitesrcg.com/border/NGO.html>, pada 12 Agustus 2016.

Akses Suaka merupakan sebuah LSM di Thailand yang mengelola program advokasi bagi pengungsi urban. Mereka memfasilitasi konsultasi dan mediasi bagi pengungsi urban dan berkoordinasi dengan LSM nasional dan internasional. Pengungsi adalah kelompok yang lemah karena mereka umumnya tidak memiliki dokumen hukum yang layak dan tidak dapat kembali ke negaranya karena takut penganiayaan. Annaparinya, kepala Akses Suaka Thailand, menyatakan bahwa pertentangan tentang kebijakan yang terjadi antara Pemerintah Thailand dan organisasi masyarakat sipil mengubah dinamika kebijakan tentang pengungsi di Thailand. Seperti dinyatakan oleh Annaparinya:

Menurut standar internasional mereka adalah pengungsi, tapi cara Pemerintah memperlakukan dan merespon situasi yang ada membuat pengungsi di Thailand terbagi menjadi tiga area, tiga kelompok besar. Satu adalah dari Myanmar, yang tinggal di tempat penampungan sementara. Pemerintah kami tidak menyebutnya kamp pengungsi. Karena pemerintah kami tidak menerima hak-hak pengungsi, kami bukan bagian dari konvensi. Mereka hanya menyebutnya 'tempat penampungan sementara.' Tapi tempat-tempat penampungan sementara ini sudah hampir tiga puluh tahun.⁹⁶

⁹⁶ Wawancara dengan Annaparinya, Asylum Access Thailand, Bangkok, 15 Juli 2016.

Indonesia

A. DINAMIKA DAN KONDISI PENGUNGSI

Dalam bahasa Indonesia, kata ‘pengungsi’ berarti orang terlantar atau orang yang mengevakuasi diri. Diperkirakan ada 9.581 orang terdaftar pada UNHCR di Indonesia per 31 Agustus 2014. Sekitar 5.450 dari mereka adalah pencari suaka dan 4.131 adalah pengungsi.¹ Angka ini menunjukkan bahwa Indonesia memiliki jumlah pengungsi dan pencari suaka yang lebih sedikit dibandingkan Malaysia dan Thailand. Tantangan Indonesia dalam mengelola persoalan pengungsi adalah bahwa negara tersebut makin menjadi tujuan transit yang populer bagi pengungsi dan pencari suaka, sementara upaya Indonesia sendiri bagi perlindungan pengungsi masih terbatas, serta proses untuk pemindahan tempat tinggal lama. Hal ini membuat pengungsi pergi dari Indonesia secara ilegal dan membayarkan nyawa mereka di laut.²

Selain itu, persoalan yang baru-baru ini terkait dengan arus pengungsi Rohingya –kadang disebut sebagai “manusia perahu” –dari Myanmar dan Bangladesh, yang diperkirakan berjumlah 1.711 orang, dan terdampar di provinsi Aceh.³ Pada dasarnya, komposisi pengungsi dan pencari suaka yang saat ini ada di Indonesia terdiri dari 50% pengungsi Afganistan, diikuti oleh pengungsi Somalia (9%), dan Myanmar/Rohingya (8%).⁴ Tabel (Tabel 7) dan grafik (Grafik 1) berikut ini menggambarkan dinamika pengungsi di Indonesia.

1 Sarah Whyte, *Ombudsman slams government for long detention rates*. Diambil dari <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/ombudsman-slams-government-for-long-detention-rates-20150601-ghe3i9.html>, pada 20 November 2015.

2 Lihat Antje Missbach, *Troubled transit: asylum seekers stuck in Indonesia*, 2015

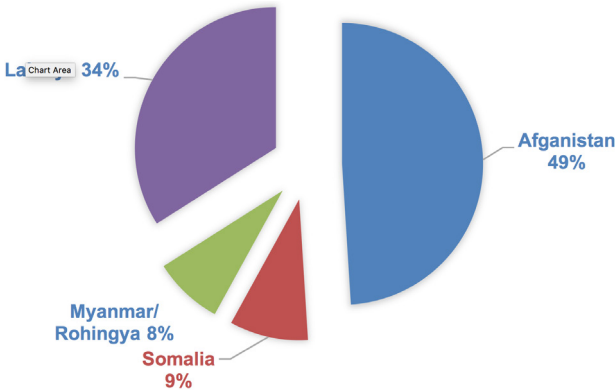
3 Andylala Waluyo, Pemerintah Indonesia Siapkan Lokasi Baru Pengungsi Rohingya dan Bangladesh. Diambil dari <http://www.voaindonesia.com/content/pemerintah-indonesia-siapkan-lokasi-baru-pengungsi-rohingya-dan-bangladesh/2808703.html>; Data juga diambil dari Kemenko-Polhukam, *The role of Management of People Smuggling, Refugee, and Asylum Seeker in Addressing Illegal Immigrant in Indonesia*, Presentasi, Februari 2016.

4 UNHCR Indonesia, lihat www.unhcr.or.id

Tabel 7: Jumlah dan dinamika pengungsi di Indonesia

Jumlah Pengungsi/ Pencari Suaka	Negara Asal	Jumlah Pengungsi yang Sudah Dimukimkan Kembali	Negara-negara Pemukiman Kembali
13,548 (Desember 2015)	Afghanistan (49%); Somalia (9%) Myanmar/Rohingya (8%);	Sekitar 2,615 pengungsi (sekitar 19 %) (2012-2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Australia menerima 1,961 • New Zealand menerima 260; • USA menerima 208;

Grafik 1: Distribusi pengungsi dan Pencari Suaka tahun 2015 (13.548)



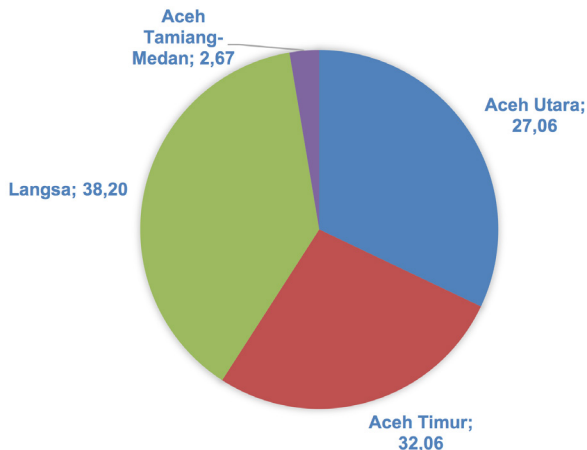
Telah banyak diketahui, dan bahkan telah diliput secara ekstensif oleh media bahwa kaum Rohingya diselamatkan oleh nelayan Aceh pada bulan Mei 2015, setelah perahu mereka terdampar di laut selama berbulan-bulan. Arus besar kaum Rohingya dan Bangladesh, yang diperkirakan sekitar 1.807, mengejutkan masyarakat Aceh pada saat itu, termasuk pemerintah daerah. Perlu diketahui bahwa pemerintah daerah dan pejabat pemerintahan di Aceh tercengang dengan kejadian ini dan tampak tidak siap dengan apa yang mereka hadapi. Hal ini juga mencenangkan masyarakat Aceh karena mungkin itulah pertama kalinya mereka mengalami arus besar manusia ke pantai mereka.⁵ Mengenai hal ini, satu pelajaran penting adalah terkait kebingungan dan rasa ketidakpastian yang terjadi diantara pejabat di Aceh, yang dikarenakan tidak adanya kerangka kerja hukum operasional dan Standar Prosedur Operasional (SOP). Maka dari itu, praktek penanganan pengungsi mereka tampak spontan dan reaksioner, bukannya terancang dan terorganisasi dengan baik. Tabel (Tabel 8) dan grafik (Grafik 2) di bawah ini menggambarkan distribusi pengungsi Rohingya pada bulan Mei 2015 dan penampungan dimana mereka ditempatkan saat itu di Indonesia.

5 Wawancara dengan Amir, Pejabat Pemerintahan Daerah Aceh Utara, Aceh, 6 Februari 2016 dan dengan Syuhelmaidi Syukur, Wakil Direktur Senior ACT, Jakarta, 21 Januari, 2016.

Tabel 8: Distribusi Pengungsi Rohingya di Aceh (Mei 2015)

Lokasi/Area	Kamp dan/atau Penampungan yang Dibangun Sementara	Jumlah Pengungsi
Lhokseumawe (Aceh Utara)	Balai Latihan Kerja -> Dipindahkan ke ICS	564 orang
Bayeun-Bireun (Aceh Timur)	Gedung Pabrik (PT. Lontar Papyrus) -> dipindahkan ke penampungan yang dibangun sementara	476 orang
Lhok bani dan Kuala Langsa (Kota Langsa)	Gedung Pelabuhan (Gedung Pelindo)	672 orang
Aceh Tamiang-Medan	Sanggar Kegiatan Belajar	47 orang

Grafik 2: Persentase Pengungsi Rohingya di Aceh (Mei 2015)



Indonesia secara luas dianggap memiliki posisi geografis strategis di kawasan tersebut, menjadikannya magnet bagi pengungsi dan pencari suaka. Hal ini dikarenakan fakta bahwa Indonesia terletak diantara dua benua, Asia dan Australia, dan diantara dua samudera, samudra Hindia dan Pasifik. Dengan demikian, posisi geografis Indonesia membuatnya menjadi negara transit yang penting bagi pengungsi dan pencari suaka di Asia Tenggara.⁶ Pengungsi dan pencari suaka yang melewati dan sering kali terdampar di Indonesia kebanyakan berasal dari negara-negara Asia Selatan seperti Afganistan, Pakistan, Iran, dan Palestina, Timur Tengah, dan Afrika.

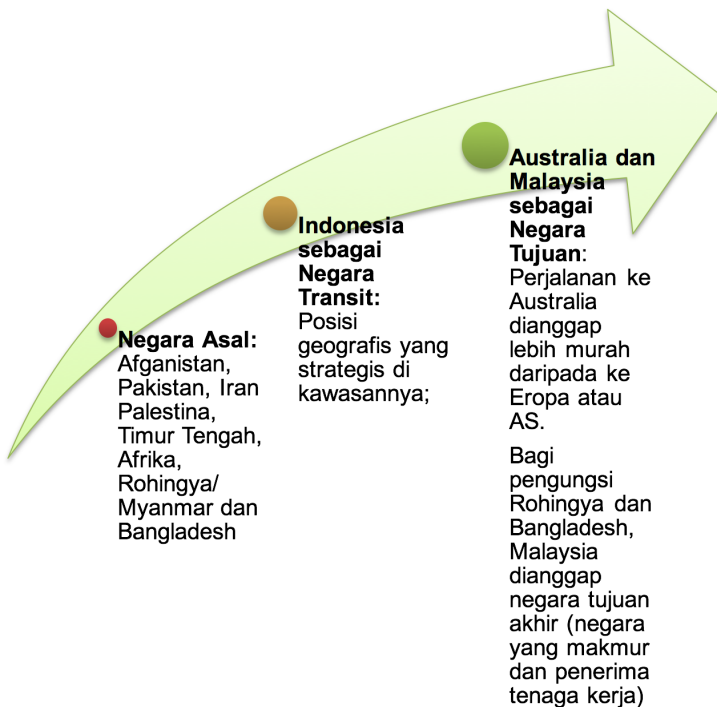
Mereka datang karena mereka kira mereka dapat menemukan jalan selanjutnya ke Australia.⁷ Banyak pengungsi dan pencari suaka merasa perjalan-

⁶ Ady, Indonesia Perlu Ratifikasi Konvensi Tentang Pengungsi. Diambil dari: <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f351aacc4a70/indonesia-perlu-ratifikasi-konvensi-tentang-pengungsi>, pada November 6, 2015.

⁷ Tri Wahyuni, Komnas HAM: pemerintah belum siap tangani. Diambil dari <http://www.cnnin>

an ke Australia lebih murah bila dibandingkan dengan pergi ke Eropa atau Amerika Serikat. Namun, persoalan pengungsi di Asia Tenggara menjadi makin kompleks dan menyita lebih banyak perhatian dari negara-negara Asia Tenggara lain, terutama ketika Australia, pada bulan Juli 2014, menerapkan kebijakan “pencegahan” atau “pengembalian” bagi pengungsi.⁸ Pencari suaka yang terdaftar di UNHCR di Indonesia pada atau setelah 1 Juli 2014 tidak lagi berhak untuk pemukiman kembali di Australia.⁹ Karena kebijakan ini, IOM mencatat bahwa “orang-orang tidak lagi datang kemari (Indonesia) untuk pergi ke Australia, mereka kemari untuk bermukim kembali.”¹⁰ Hal ini juga luas dikenal sebagai fenomena “gerakan sekunder.”¹¹ Figur di bawah ini (Figur 3) merangkum rute pengungsi keluar/masuk Indonesia:¹²

Figur 3: Indonesia sebagai negara transit



donesia.com/nasional/20150728182928-20-68675/komnas-ham-pemerintah-belum-siap-tangani-pencari-suaka/, pada 17 November 2015. Lihat juga Sarah Whyte, *Ombudsman slams government for long detention rates*. Diambil dari <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/ombudsman-slams-government-for-long-detention-rates-20150601-ghe3i9.html>, pada 20 November 2015.

⁸ Wawancara dengan Fabionesta, Pimpinan Suaka, Jakarta, 8 Januari 2016.

⁹ Lihat BBC News. *More Australia Asylum Seeker Blocked from Resettlement*. Diambil dari: <http://www.bbc.com/news/world-australia-30092421>, pada 23 Januari 2016.

¹⁰ Wawancara dengan Stave Hamilton, wakil IOM di Indonesia, Jakarta, 22 Februari 2016.

¹¹ Wawancara dengan Fabionesta, Pimpinan Suaka, Jakarta, 8 Januari 2016.

¹² Diambil dari berbagai sumber, terutama dari Wawancara dengan Puja Laksana, Kemenko-Polhukam, Jakarta, 8 Maret 2016 dan dengan Fabionesta, Pimpinan Suaka, Jakarta, 8 Januari 2016. dan Fabionesta

Pengungsi Rohingya telah menyatakan bahwa datang ke Indonesia bukanlah bagian dari rencana mereka, menambahkan bahwa bersama pengungsi Bangladesh, mereka sebenarnya berencana pergi ke Malaysia. Masing-masing dari mereka memiliki sekitar MYR 3.000-7.000 (sekitar US\$ 674 – US\$ 1.573) yang mereka terima dari anggota keluarga yang sudah bermukim dan bekerja di Malaysia.¹³ Saat ini, para pengungsi Rohingya ini memiliki keinginan kuat untuk pergi ke Malaysia dengan cara apapun yang mungkin, terutama setelah mereka sadar tidak akan ada harapan masa depan bagi kaum Rohingya di Indonesia, mereka mulai mencari jalan untuk melarikan diri ke Malaysia, dimana keluarga mereka menunggu. Seperti disoroti oleh Missbach, “[kebanyakan pengungsi] yang memerlukan perlindungan tidak membayangkan Indonesia sebagai negara tujuan untuk pemukiman akhir. Sebaliknya, mereka melihat Indonesia sebagai pemberhentian dan batu loncatan akhir dalam perjalanan ke Australia.”¹⁴ Namun, mereka juga rentan terhadap tindakan tidak adil.¹⁵ Sebagian besar dari mereka tidak merasa nyaman tinggal di tempat penampungan karena mereka tidak dapat bekerja dan mendapat uang di dalam atau di sekitar penampungan.¹⁶

Berdasarkan informasi yang didapat dari pejabat lokal aceh dan dari pengungsi Rohingya sendiri, ada strategi tertentu yang dipergunakan pengungsi untuk pergi ke Malaysia. Pertama, pengungsi menggunakan servis dari orang-orang Medan, yang kebanyakan memiliki jaringan dengan pengungsi Rohingya yang sebelumnya menetap di Medan pada tahun 2011, dan membayar mereka MYR 3.000 (sekitar US\$ 674). Sering disebut “agen”, orang-orang ini menjemput pengungsi Rohingya di sekitar penampungan dan membawa mereka ke Malaysia melalui jalan yang kecil dan terpencil, atau lewat Tanjung Bale. Kedua, mereka belajar dari anggota keluarga mereka yang berhasil mencapai Malaysia tentang rute dan sarana transportasi ke Malaysia.¹⁷ Mereka menegaskan bahwa mereka sangat termotivasi untuk bekerja di Malaysia demi mengumpulkan uang dan mengirimkan uang tersebut ke anggota keluarga mereka yang masih ada di Myanmar untuk biaya perjalanan ke Malaysia.¹⁸

Menurut Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, beberapa jalan masuk dan keluar tidak biasa yang kebanyakan dipergunakan oleh migran adalah sebagai berikut (Tabel 9):¹⁹

13 Wawancara dengan beberapa pengungsi Rohingya dalam penampungan Blang Adoe, Aceh Utara, 6 Februari 2016.

14 Missbach, *Troubled transit: asylum seekers stuck in Indonesia*, 2015, hal. 7.

15 Fabionesta, *Is there any place for refugees for a safe haven?* Paper yang dipresentasikan dalam ulang tahun the Habibie Center, Jakarta, 19 November 2016.

16 Wawancara dengan salah satu pengungsi Rohingya dalam penampungan Blang Adoe, Aceh Utara, 6 Februari 2016.

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Kemenko-Polhukam, *The role dari Management of People Smuggling, Refugee, and Asylum Seeker in Addressing Illegal Immigrant in Indonesia*, Presentasi, Februari 2016.

Tabel 9: Jalan keluar masuk pengungsi yang tidak biasa di Indonesia

Jalan Masuk yang Tidak Biasa	Jalan Keluar yang Tidak Biasa
Aceh (Lhokseumawe, Langsa, Aceh Timur, Aceh Utara, Aceh Tamiang)	Bengkulu (Muko-muko)
Sumatra Utara (Tj. Balai, Aasahan, Belawan, Deli Serdang)	Sumbar (Painan, Agam, dan Pariaman)
Sumatra Barat (Padang, Painan, Agam, Pariaman)	Lampung (Lampung Selatan)
Kepulauan Riau (Batam, Tanjung Pinang)	Banten (Pandegelang)
Banten (Serang, Pandegelang)	Jabar (Cianjur, Sukabumi, Garut, Tasikmalaya)
Jawa Timur (Trenggalek, Tulungagung, Malang, Jember, Banyuwangi)	Jateng (Cilacap, Gunung Kidul, Parangtritis, Wonogiri)
Bali (Denpasar)	Jatim (Pacitan, Trenggalek, Tulung Agung, Malang, Jember, Banyuwangi)
Kalimantan Barat (Entiokong)	Bali (Denpasar)
Kalimantan Timur (Tarakan, Nunukan)	Nusa Tenggara Timur (Kupang, Rote Ndao)
Sulawesi Barat (Makassar, Maros, Pangkep, Janeponto, Bulukumba, Majene)	

B. KERANGKA KERJA HUKUM

Terlepas dari arus besar pengungsi dan pencari suaka, Indonesia secara luas dianggap tidak memiliki instrumen hukum dan kapasitas sumber daya yang tidak mencukupi untuk menangani persoalan tersebut. Karena Indonesia tidak menandatangani Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi atau Protokol 1967, Indonesia tidak dapat menentukan status pengungsi secara langsung. Pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke Indonesia kebanyakan dianggap sebagai imigran ilegal, dan karena itu melanggar Undang-Undang No. 6/2011 tentang Keimigrasian.

Telah diketahui bahwa Indonesia belum memiliki kerangka kerja hukum operasional tentang pengungsi. Selain itu, Undang-Undang No. 37/1999 tentang Urusan Luar Negeri menyatakan dengan jelas bahwa pencari suaka dan pengungsi akan diatur oleh Peraturan Presiden, yang saat ini sedang dibuat drafnya oleh Kementerian Luar Negeri dan Departemen Kehakiman.

Walaupun Undang-Undang tentang Urusan Luar Negeri menyatakan bahwa persoalan pengungsi di bawah kewenangan Presiden, poin-poin yang lebih mendetail dalam hal ini akan dibuat dalam peraturan yang lain. Juga dinyatakan secara luas bahwa penanganan krisis pengungsi tetap berada dalam tingkat Direktorat Jenderal. Hal ini tentu saja menghasilkan implikasi penting bahwa persoalan ini tidak akan dapat dibawa ke peratur-

an yang lebih tinggi, seperti Peraturan Pemerintah.²⁰ Selain itu, meskipun Indonesia tidak mengesahkan Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, harus dicatat bahwa Indonesia telah mengesahkan Konvensi 1948 tentang Hak Asasi Manusia. Maka dari itu, usaha Indonesia untuk menangani pengungsi kebanyakan didasarkan pada konvensi internasional tentang hak asasi manusia, terutama dalam prinsip *non-refoulement*,²¹ yang diakomodasi dalam Petunjuk Keimigrasian 2011.

Dalam konteks arus besar masuknya kaum Rohingya di Aceh, ketidaksiapan kerangka kerja hukum operasional telah membuat pejabat di Aceh resah dan bingung tentang cara menangani kedatangan kaum Rohingya yang tak terduga. Seperti diakui oleh Kepala Distrik Aceh Utara:

Komitmen kuat kami dalam membantu pengungsi kadang kala dihalangi oleh tidak adanya kebijakan pemerintah pusat tentang pengungsi. Pemerintah daerah Aceh Utara sering kali bersiap untuk menerima dan menyediakan penampungan sementara bagi pengungsi meskipun mereka telah ada disini selama lebih dari setahun. Yang artinya, hal ini melampaui harapan pemerintah pusat bahwa mereka diharapkan tinggal di sini hanya selama setahun.²²

Situasi yang dihadapi oleh Kepala Distrik Aceh Utara umum terjadi. Seorang pejabat yang menangani meja pengungsi di Kemenko-polhukam, contohnya, juga menegaskan bahwa tidak adanya kerangka kerja hukum operasional sering kali menciptakan kebingungan diantara pemerintah daerah dalam menangani pengungsi, terutama terkait persoalan pembuatan anggaran. Referensi yang ada hanyalah Keputusan Presiden.

Setelah proses yang lama dan keraguan yang sempat muncul untuk draf Keputusan Presiden (Keppres) dalam usaha untuk menangani pengungsi, barulah di awal tahun ini Pemerintah Indonesia akhirnya mengeluarkannya. Keppres No. 125/2016 yang mengadopsi beberapa poin dari Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi ini akan berfungsi terutama sebagai kerangka kerja hukum nasional tentang instrumen strategis dalam menangani pengungsi. Artinya, pengungsi yang datang ke negara ini tidak lagi dikelola di bawah Undang-Undang Keimigrasian 2011. Sebagai konsekuensi dari pengeluaran keputusan tersebut, Pemerintah Indonesia juga harus menyediakan anggaran khusus untuk mengelola pengungsi di negaranya.²³

20 Wawancara dengan Fabionesta, Pimpinan Suaka, Jakarta, 8 Januari 2016.

21 Wawancara dengan Puja Laksana, Kemenko-Polhukam, Jakarta, 8 Maret 2016, dan juga lihat Kemenko-Polhukam, *The role of Management of People Smuggling, Refugee, and Asylum Seeker in Addressing Illegal Immigrant in Indonesia*, Presentasi, Februari 2016.

22 Wawancara dengan Amir, Pejabat Pemerintahan Daerah Aceh Utara, Aceh, 6 Februari 2016.

23 Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia (2016), Produk Perundang-undangan Republik Indonesia. Diambil dari http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_perundang-an&cid=405425&task=detail&catid=6&Itemid=42&tahun=2016, pada 23 Januari 2017.

Hal ini penting terutama untuk mencegah pejabat melanggar undang-undang. Meja pengungsi di Kemenko-polhukam memiliki tanggung jawab utama untuk berkoordinasi dengan kementerian lain yang relevan dalam menangani pengungsi, meskipun dalam banyak kasus, kementerian kadang tidak antusias dalam menangani pengungsi karena masalah tidak adanya anggaran dan kerangka kerja hukum operasional. Pejabat hanya mulai lebih responsif ketika mereka sadar bahwa persoalan pengungsi ini berhubungan dengan citra internasional Indonesia. Contoh konkret terkait tidak adanya kerangka kerja hukum operasional ini adalah persoalan sekolah bagi pengungsi. Karena tidak ada peraturan yang jelas dan konkret mengenai hal ini, pejabat daerah bingung untuk menentukan apakah pengungsi akan di-campur dengan murid lokal di sekolah negeri yang sama, ataukah mereka harus bersekolah terpisah.²⁴

C. KEBIJAKAN DAN PRAKTEK

Tidak dapat disangkal bahwa jumlah pengungsi di Indonesia jauh lebih sedikit dibandingkan di Malaysia dan Thailand. Pengungsi di Indonesia dikelola dan terorganisir dengan cukup baik. Artinya, sistem manajemen pengungsi telah bekerja dengan baik. Meskipun jumlah pengungsi yang datang ke Indonesia cenderung meningkat belakangan ini, Indonesia tidak menghadapi pengungsi dalam jumlah besar. Seperti dinyatakan oleh seorang representatif IOM di Indonesia:

Persoalan pengungsi di Indonesia lebih ke arah masalah yang ada dalam pikiran masyarakat daripada masalah nyata. Maksud saya, lihatlah seberapa besar Indonesia, populasi pengungsi di Malaysia dan Thailand. Hal ini dapat diatur. Saya selalu mencoba mengingatkan masyarakat Indonesia bahwa mereka harus bangga. Mereka telah membentuk sistem ketika kami melewati perpindahan terbesar dalam hidup kami. Dan angkanya hanya naik secara marjinal. Tidak ada orang-orang yang datang membanjiri Indonesia, seharusnya bisa, tapi tidak ada. Ada kekhawatiran bahwa sistemnya tidak akan bekerja. Jelas sekali sistemnya bekerja karena mereka tidak mendapat arus besar orang.²⁵

Perlakuan dan manajemen pengungsi Indonesia sering kali dianggap lebih baik daripada negara-negara lain di kawasannya. Fakta ini juga menarik perhatian meja pengungsi di Kemenko-polhukam. Seperti diamati oleh seorang petugas di meja pengungsi:

Sejak Australia mengesahkan Konvensi [1951], mereka menjadi lebih tegas dan ketat dalam mengelola pengungsi. Bila pengungsi datang secara ilegal

²⁴ Wawancara dengan Nugroho, Kemenko-Polhukam, Jakarta, 8 Maret 2016.

²⁵ Wawancara dengan Stave Hamilton, wakil IOM di Indonesia, Jakarta, 22 Februari 2016.

ke Australia, mereka tidak akan menolerir mereka dan menendang mereka keluar. Namun, karena kami belum mengesahkan Konvensi, kami tidak dapat berbuat seperti itu. Jika tidak, kami akan dianggap melanggar prinsip *non-refoulement*. Karena kami belum mengesahkan Konvensi, kurang lebih kami lebih toleran dan lunak dalam menerima pengungsi. Orang-orang IOM sering berkata bahwa sistem manajemen pengungsi di sini baik karena mereka tahu pengungsi diperlakukan secara manusiawi di Indonesia.²⁶

Salah satu indikator penting dari sistem manajemen pengungsi yang baik di Indonesia adalah tidak adanya deportasi bagi pengungsi. Faktor ini terkait dengan fakta bahwa ada sejumlah besar pengungsi dan pencari suaka hidup di pusat penahanan alih-alih tinggal diantara komunitas lokal.²⁷

Salah satu aset Indonesia dalam menangani pengungsi adalah pendirian Meja Penanganan Penyelundupan Manusia, Pengungsi dan Pencari Suaka (P2MP2S).²⁸ Ada beberapa alasan didirikannya meja ini, termasuk kompleksitas persoalan pengungsi yang memerlukan respon strategis dan menyeluruh yang melibatkan kementerian dan institusi pemerintah lain yang relevan, dampak masuknya pengungsi terhadap persoalan keamanan, sampai fakta bahwa penanganan pengungsi membutuhkan koordinasi internasional dan/atau regional. Beberapa tugas dan tanggung jawab utamanya meliputi: berkoordinasi dengan kementerian dan institusi pemerintah lain yang relevan; bekerjasama dengan negara asal dan transit pengungsi, negara pemukiman kembali, dan organisasi internasional; mengadakan monitor dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas di kementerian yang relevan; dan memberikan rekomendasi terkait penanganan pengungsi kepada kementerian dan institusi pemerintah yang relevan.

Mengingat bahwa Indonesia masih belum menandatangani Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, pendirian meja untuk pengungsi ini dinilai sebagai bukan hanya aset, melainkan juga langkah strategis. Seperti dinyatakan oleh representatif IOM Indonesia:

Pemerintah Indonesia melakukan pekerjaan yang luar biasa untuk ukuran negara yang tidak ikut menandatangani [Konvensi]. Bila anda melihat struktur yang mereka miliki lewat Kemenkopolkum, untuk ukuran negara yang *non-signatory*, mereka memiliki banyak wakil pemerintah yang datang ke pertemuan tentang pengungsi dan pencari suaka. Mereka mendedikasikan banyak sumber daya internal untuk berkoordinasi. Mereka lebih siap, di atas kertas dan dalam struktur, daripada kebanyakan negara yang menandatangani Konvensi. Jadi mereka tidak bekerja buruk,

26 Wawancara dengan Puja Laksana, Kemenko-Polkum, Jakarta, 8 Maret 2016.

27 Wawancara dengan Fabionesta, Pimpinan Suaka, Jakarta, 8 Januari 2016.

28 Kemenko-Polkum, *The role of Management of People Smuggling, Refugee, and Asylum Seeker in Addressing Illegal Immigrant in Indonesia*, Presentasi, Februari 2016.

Pemerintah Indonesia, mereka bekerja lumayan baik...Sebagai negara *non-signatory*, Indonesia bekerja fantastis dalam menjadi tuan rumah bagi pengungsi. Maksud saya, mereka bahkan tidak berkewajiban untuk bekerjasama, namun mereka mengembangkan sebuah struktur dimana Kemendikpolhukam mengadakan pertemuan setiap bulan; mereka bekerjasama dengan luar negeri, dengan polisi, dengan militer, (pada saat bersamaan ketika mereka) mengurus –tidak hanya menampung- tapi juga mengurus persoalan perdagangan manusia dan gerakannya secara menyeluruh. Semua ini adalah mekanisme internal pemerintah. Hal ini adalah langkah berikutnya yang tidak akan diambil oleh negara-negara lain, namun Indonesia melakukannya dengan natural. Hal ini benar-benar menyelesaikan banyak permasalahan.²⁹

Dengan kondisi tidak adanya kerangka kerja hukum operasional, pendirian meja pengungsi membantu penanganan pengungsi di Indonesia menjadi lebih terkoordinasi, proaktif, dan sistematis. Karena hal ini, penanganan pengungsi di Indonesia sering dianggap jauh lebih baik daripada penanganan di negara-negara *non-signatory* lain. Walaupun ada persoalan anggaran dan kebijakan yang tidak jelas karena kurangnya kerangka kerja hukum, hal ini dapat menjadi salah satu praktek terbaik dalam penanganan pengungsi yang dapat dibagikan kepada negara lain, terutama di ASEAN.

Salah satu tantangan terbesar dalam memberikan perlindungan bagi pengungsi di Indonesia sebagian besar terkait dengan pemberian ijin kerja, karena tidak ada kerangka kerja hukum atau peraturan panduan tentang persoalan ini. Bila Pemerintah Pusat memperbolehkan mereka bekerja secara legal, pejabat daerah di Aceh dan provinsi lain siap untuk memberikan mereka pekerjaan.³⁰ Selain itu, pengungsi Rohingya di Aceh juga menerima berbagai macam pelatihan, termasuk menjahit dan bahasa Inggris.³¹

Benar adanya bahwa Aceh adalah contoh lain praktek terbaik dalam menangani persoalan pengungsi, terkait dengan inisiatif pemerintah daerah dan masyarakat Aceh secara umum. Secara luas diketahui bahwa rakyat Aceh menyelamatkan pengungsi Rohinya yang terdampar di lautan. Inisiatif yang simpatik ini menarik perhatian para pemimpin dunia dan media internasional. Yang mereka lakukan banyak digambarkan sebagai tindakan berani dan inspiratif, ketika banyak negara lain menolak dan bahkan mengusir pengungsi kembali ke laut.³² Lebih dari itu, pejabat daerah dan masyarakat berkomitmen kuat dalam menyambut pengungsi dan menyediakan tempat

29 Wawancara dengan Stave Hamilton, Wakil IOM di Indonesia, Jakarta, 22 Februari 2016

30 Ibid.

31 Fabionesta, Is there any place for refugees for a safe haven? Paper yang dipresentasikan dalam ulang tahun the Habibie Center, Jakarta, 19 November 2016.

32 Wawancara dengan Fabionesta, Pimpinan Suaka, Jakarta, 8 Januari 2016.

penampungan sementara bagi mereka. Hal ini menjadi menarik ketika, seperti dikatakan oleh seorang ahli, “Jarang sekali ada pejabat daerah yang menyediakan penampungan dan menerapkan kebijakan ramah pengungsi, namun Kabupaten Aceh melakukannya. Mereka menyediakan setidaknya lima lokasi untuk menampung mereka. Mereka juga sangat terbuka untuk bekerjasama dengan CSO.”³³

Sambutan hangat oleh masyarakat lokal Aceh dan pejabatnya yang diberikan pada pengungsi Rohingya sering menimbulkan pertanyaan.³⁴ Pertanyaannya adalah, mengapa rakyat Aceh sangat termotivasi untuk menyelamatkan pengungsi Rohingya dan membantu mereka, ketika negara lain mengusir mereka kembali ke laut. Rakyat Aceh umumnya berpegang pada keyakinan agama mereka, dan mengambil sikap bahwa kaum Rohingya yang datang ke provinsi mereka harus dianggap sebagai tamu, bukannya migran ilegal. Seperti digambarkan oleh Lies Marcoes (2016) dengan ringkas:

[Rakyat Aceh] memiliki kearifan lokal “*Pemulia Jamee*” (menghormati tamu) yang dijunjung tinggi. Ini adalah adat tradisional Aceh yang sudah tertanam dalam hati dan pikiran mereka, dan juga melibatkan penentuan takdir sendiri dan agama. Secara budaya, nelayan Aceh terbiasa untuk tidak menolak orang-orang yang tersesat di laut.³⁵

Karena alasan ini, rakyat Aceh menganggap pengungsi Rohingya layak dihormati dan diperlakukan secara layak sebagai tamu.³⁶ Semangat rakyat Aceh untuk menyelamatkan dan membantu kaum Rohingya digambarkan oleh wakil IOM di Indonesia dengan “setiap distrik ingin membangun rumah pengungsi dengan kapasitas tiga sampai empat ratus orang. Mereka mau melipattigakan jumlah ranjang yang diperlukan. Untuk apa? Tidak ada distrik yang memperbolehkan kaum Rohingya untuk pindah ke distrik lain. Mereka menjaga kaum Rohingya mereka. Kenapa? Ini tidak masuk akal.”³⁷

Selain itu, Indonesia memiliki pengalaman strategis dalam menangani pengungsi Indocina lewat kerangka kerja regional yang disebut Rencana Aksi Komprehensif (CPA): Setelah pembentukan pemerintahan komunis di Vietnam dan Kamboja, sekitar 3 juta pengungsi melarikan diri dari kedua negara tersebut, mencari suaka antara tahun 1975 dan 1995. Lebih dari 2,5 juta dari mereka sudah dimukimkan kembali, kebanyakan di Amerika Utara

33 Fabionesta, *Is there any place for refugees for a safe haven?* Paper yang dipresentasikan dalam ulang tahun the Habibie Center, Jakarta, 19 November 2016.

34 Ibid.

35 Lies Marcos, *Berlayar tanpa berlabuh: perempuan dan pengungsi Rohingya di Makassar dan Aceh, Indonesia*. Yayasan Rumah Kita Bersama dan The Oslo Coalition in the Norwegian Center for Human Rights, University of Oslo, 1 Januari 2016.

36 Wawancara dengan Syuhelmaidi Syukur, Wakil Direktur Senior ACT, Jakarta, 21 Januari, 2016 dan dengan Amir, Pejabat Pemerintahan Daerah Aceh Utara, Aceh, 6 Februari 2016.

37 Wawancara dengan Stave Hamilton, Wakil IOM di Indonesia, Jakarta, 22 Februari 2016.

dan Eropa, sementara 500.000 direpatiasi, sukarela maupun tidak. Dengan perjanjian ini, negara-negara Asia Tenggara setuju untuk menyediakan suaka sementara. AS, Australia, dan beberapa negara Eropa menyediakan pemu-kiman kembali bagi pengungsi ini. Sampai tahun 1995, 1,3 juta pencari suaka di negara-negara Asia Tenggara telah dimukimkan kembali sementara sisanya direpatiasi. Dalam kasus Indonesia, negara ini bekerja bersama UN-HCR untuk menyiapkan kamp pengungsi di Pulau Galang, yang berlokasi di sebelah selatan Batam dan Rempang, yang berlokasi di selatan Singapura dan Johor (Malaysia). Pada halaman berikut adalah peta (Gambar 7) yang menunjukkan lokasi Pulau Galang.³⁸

Kamp tersebut meliputi 20% dari Pulau Galang, dan dilengkapi dengan baik, dengan kantor administrasi kamp, Rumah Sakit PMI, sekolah, dan gerja Katolik, kuburan, dan gelanggang remaja. Kamp ini mengakomodasi sekitar 250.000 manusia perahu dari Kamboja, Laos, dan Vietnam dari tahun 1975 sampai 1996.³⁹ Berikut ini salah satu gambar kamp pengungsi di Pulau Galang (Gambar 8).⁴⁰

Ringkasnya, kasus penanganan pengungsi di Aceh memberikan beberapa pelajaran dan poin penting yang harus dibagikan kepada negara ASEAN lain sebagai kebijakan terbaik. Kebijakan pertama terkait dengan kesediaan rakyat Aceh, terutama nelayan, dalam menyelamatkan pengungsi Rohingya yang terdampar di laut dan menyambut mereka dengan ramah. Yang kedua terkait dengan partisipasi dan dukungan ekstensif dari pemangku kepentingan nasional dan internasional, serta pemerintah daerah Aceh, dalam pendirian tempat penampungan yang dirancang khusus untuk perlindungan pengungsi. Selain itu, meski tidak ada kerangka kerja hukum operasional dan/atau panduan konkret, pemerintah daerah Aceh dan LSM di provinsi tersebut telah berusaha dengan baik untuk menghasilkan Standar Prosedur Operasional (SOP) dan Kode Etik untuk menangani pengungsi di daerah mereka. Yang terakhir, pemerintah daerah bersama LSM nasional memberikan pelatihan, kesempatan kerja di sekitar penampungan, dan kesempatan yang lebih luas untuk berinteraksi dengan masyarakat lokal.

Namun, ada tantangan untuk memastikan hak-hak pengungsi di Indonesia tetap dilindungi selama mereka tinggal di negara tersebut. Walau sebelumnya disebutkan bahwa Indonesia menjadi contoh yang baik, dalam hal penyambutan pengungsi Rohingya oleh pemerintah Aceh, penelitian menunjukkan bahwa secara umum Indonesia masih memiliki pekerjaan rumah yang harus dilakukan. Sebagai contoh, kurangnya kerangka kerja hukum tentang pengungsi menempatkan pengungsi di Indonesia di kategori yang

38 Peta ini diambil dari <http://www.sbs.com.au/news/article/2014/09/24/photos-show-risky-journey-saigon-1983>, pada 23 Maret 2016.

39 Gambar ini diambil dari <http://www.panoramio.com/photo/28617851>

40 Gambar ini diambil dari <http://www.panoramio.com/photo/28617851>

Gambar 7: UNHCR menyiapkan kamp pengungsi di Pulau Galang untuk pengungsi Indocina



Gambar 8: Salah satu bangunan di kamp pengungsi Pulau Galang



sama dengan migran ilegal, dan mereka sering kali ditempatkan di ‘pusat penahanan imigrasi’ yang biasanya sesak, kurang makanan layak, serta ada ‘penganiayaan’ fisik dan psikologis.⁴¹

D. PARTISIPASI CSO

LSM Indonesia sering kali dianggap lebih aktif terlibat dalam membantu pengungsi daripada LSM negara-negara ASEAN lain. Pendirian sejumlah tempat penampungan yang khusus dirancang bagi pengungsi melibatkan LSM nasional di Indonesia, serta LSM internasional. Tempat-tempat penampungan tersebut, yang dapat dikunjungi oleh siapapun, telah menarik perha-

41 Antje Missbach, *Troubled transit: asylum seekers stuck in Indonesia*, 2015, hal. 61-85

tian dari beberapa pemangku kepentingan yang relevan dari negara-negara tetangga untuk mengadakan kunjungan, terutama karena tempat penampungan yang sama di Malaysia dan Thailand yang tidak boleh diakses oleh LSM dan pengunjung lain.⁴²

Arus masuknya pengungsi Rohingya di Aceh pada bulan Mei 2015 dan cara mereka ditangani patut dianggap sebagai praktek terbaik dalam penanganan pengungsi di Indonesia, dan dibagikan ke negara ASEAN lain. Hal ini banyak diketahui dan bahkan dipublikasikan secara internasional melalui berbagai macam liputan media, bahwa 1.807 pengungsi diselamatkan nelayan Aceh dari perahu-perahu yang terdampar dan ditempatkan sementara di empat area di Aceh: Lhokseumawe (Aceh Utara), Bayeun-Bireun (Aceh Timur), Lhokbani dan Kuala Langsa (Kota Langsa), and Aceh Tamiang-Medan.⁴³

Salah satu contoh bahwa CSO melibatkan diri dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh adalah dengan dibentuknya Komite Nasional Solidaritas Rohingya (KNSR). Komite ini berhasil menggalang partisipasi yang lebih besar dari komunitas nasional dan internasional.⁴⁴ Negara-negara ASEAN lain, seperti Filipina dan Kamboja, bahkan secara terbuka mendeklarasikan komitmen mereka untuk berbagi beban dengan negara ASEAN lain.⁴⁵ Partisipasi konkret dari berbagai pemangku kepentingan kebanyakan terwujud dalam bentuk pembangunan penampungan yang dirancang khusus di Blang Adoe, distrik Aceh Utara, yang disebut Penampungan Terintegrasi (ICS). Menurut Suhelmaidi Syukur, Direktur Aksi Cepat Tanggap, sebuah LSM yang memiliki peran besar dalam pendirian Penampungan Terintegrasi, tempat penampungan tersebut tidak hanya dirancang untuk pemulihan fisik, namun juga untuk pemulihan psikologis dan sosial, termasuk penyembuhan trauma, pendidikan dasar, pelatihan bahasa dan keterampilan lain, dan pemulihan ekonomi termasuk bertani, berkebun, membiakkan sapi, dll. Namun, meski Wakil Gubernur Aceh menyediakan 10 hektar tanah di sekitar penampungan untuk bertani, masih sulit untuk merealisasikannya dengan tidak adanya prosedur panduan dan hukum.⁴⁶

42 Wawancara dengan Syuhelmaidi Syukur, Wakil Direktur Senior ACT, Jakarta, 21 Januari, 2016.

43 Diambil dari berbagai sumber, termasuk berbagai koran dan Wawancara dengan Amir, Pejabat Pemerintahan Daerah Aceh Utara, Aceh, 6 Februari 2016 dan dengan Syuhelmaidi Syukur, Wakil Direktur Senior ACT, Jakarta, 21 Januari, 2016, dan banyak lainnya.

44 Wawancara dengan Syuhelmaidi Syukur, Wakil Direktur Senior ACT, Jakarta, 21 Januari, 2016.

45 AndylalaWaluyo (2015). Pemerintah Indonesia siapkan lokasi baru pengungsi Rohingya dan Bangladesh. Dalam Voice of America. Diambil dari <http://www.voaindonesia.com/content/pemerintah-indonesia-siapkan-lokasi-baru-pengungsi-rohingya-dan-bangladesh/2808703.html>, pada 14 Maret 2016.

46 Wawancara dengan Syuhelmaidi Syukur, Wakil Direktur Senior ACT, Jakarta, 21 Januari 2016.

Secara fisik, pendirian Penampungan Terintegrasi dari 8 Juni-7 Juli bernilai sekitar 6 milyar rupiah atau sekitar US\$ 461.538, dan dibangun diatas lahan yang disediakan oleh pemerintah daerah Aceh Utara. Di sana ada 120 unit yang dibagi menjadi 15 blok, dilengkapi dengan 42 toilet dan kamar mandi, beberapa dapur umum, area belajar anak, klinik kesehatan, masjid, tempat bermain anak-anak, dll. Penampungan ini secara resmi dibuka oleh Wakil Gubernur Aceh, Muzzakir Manaf, pada 8 Desember 2015. Setelah itu, 322 pengungsi Rohingya langsung dipindahkan dari gedung Balai Latihan Kerja (BLK) Aceh Utara ke tempat penampungan.⁴⁷ Berikut ini adalah gambar dari Penampungan Terintegrasi (Gambar 9).⁴⁸

Gambar 9: Penampungan Terintegrasi di Aceh



Selain itu, IOM terlibat dalam operasi dan pengelolaan penampungan tersebut, terutama terkait akomodasi pengungsi. Seperti dinyatakan oleh wakil IOM di Indonesia, “IOM membantu segalanya. IOM memberikan makanan, akomodasi dengan perawatan medis. Kami membayar hampir untuk semuanya bagi orang-orang ini. Kami memberi mereka pakaian. Semua kebutuhan dasar mereka dipenuhi oleh IOM.”⁴⁹

Selain itu, penanganan pengungsi di Distrik Langsa, Aceh juga memberikan pelajaran penting yang layak dibagikan ke negara-negara ASEAN lain. Penampungan sementara Timbang Langsa dibangun untuk pengungsi Rohingya yang terdampar di distrik ini. Dalam melakukannya, pemerintah daerah menyediakan 8 hektar tanah dan berbagai CSO nasional dan internasional berpartisipasi dalam pembangunan penampungan ini. Penampungan ini umumnya dilengkapi dengan fasilitas yang dibutuhkan, misalnya toilet,

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Gambar diambil dari <http://act.id/id/whats-happening/view/1834/sehabis-lebaran-shelter-blang-adoe-segera-ditempati>, pada 28 Maret 2016.

⁴⁹ Wawancara dengan Stave Hamilton, Wakil IOM di Indonesia, Jakarta, 22 Februari 2016

klinik kesehatan, masjid, tempat bermain, air bersih, tempat pertemuan yang besar, dll. Sampai saat ini, hanya 71 pengungsi yang tetap tinggal dan ribuan telah direpatriasi, terutama yang berasal dari Bangladesh. Sisanya melarikan diri dari kamp ke Malaysia.⁵⁰ Nampaknya Indonesia tidak dalam radar pengungsi Rohingya. Populasi kaum Rohingya yang besar di Malaysia juga berkontribusi dalam mendorong pengungsi untuk pergi ke Malaysia. Ketika mereka terdampar di Aceh, mereka berusaha keras menemukan jalan apapun untuk pergi ke Malaysia. Berikut ini salah satu gambar penampungan Timbang Langsa (Gambar 10):⁵¹

Gambar 10: Penampungan Sementara Timbang Langsa



Kasus penanganan pengungsi di kota Langsa khususnya menggambarkan keterlibatan pemerintah daerah yang intensif dan aktif, yang bahkan mendukung usaha nelayan Langsa dalam menyelamatkan pengungsi Rohingya. Lebih dari itu, pemerintah daerah kemudian membentuk satuan tugas untuk mengkoordinasi 13 kantor sub-daerah pemerintah dan CSO yang relevan untuk mengelola pengungsi Rohingya.

50 Diambil dari berbagai macam koran, including <http://www.restlessbeings.org/projects/rohingya/langsa-rohingya-refugee-camp-visits-by-restless-beings-directors>, www.nbcnews.com/.../stranded-migrants-find-solace-indonesia-n361786, <http://www.goaceh.co/berita/baca/2016/03/20/imigran-rohingya-tempati-shelter-baru-di-timbang-langsa>,

51 Gambar diambil dari <http://www.goaceh.co/berita/baca/2016/03/20/imigran-rohingya-tempati-shelter-baru-di-timbang-langsa#sthash.d0m5bOlg.dpbs>, pada 25 Maret 2016.

B a b V :

ASEAN dan Krisis Pengungsi di Asia Tenggara

A. ASEAN, KERANGKA KERJA REGIONAL DAN DINAMIKA DALAM MENGATASI KRISIS PENGUNGGSI DI ASIA TENGGARA

Saat ini Asia menjadi rumah bagi populasi pengungsi, pencari suaka, dan orang-orang terlantar internal (IDP). Dengan mandat dari UNHCR, Asia dalam wilayah yurisdiksi yang sama dengan Pasifik –berdampingan dengan negara-negara penerima seperti Australia–dan rumah bagi 3,8 juta pengungsi, 2,9 juta IDP, dan 1,5 juta orang tidak bernegara pada akhir 2015. Mayoritas berasal dari Afganistan dan Myanmar.¹ Sayangnya, sebagian besar negara-negara Asia tidak ikut menandatangani Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan protokol 1967nya. Dengan demikian, dalam hal penandatanganan Konvensi 1951, Asia adalah kawasan dengan jumlah negara *signatory* paling sedikit.²

Dalam konteks negara-negara Asia Tenggara, hanya Filipina, Kamboja, dan Timor Leste yang ikut bertanda tangan; sementara kebanyakan negara yang menampung jumlah pengungsi paling banyak di kawasan tersebut adalah *non-signatory*. Tidak adanya kerangka kerja hukum operasional di ASEAN berarti kawasan ini tidak dilengkapi dengan baik untuk merespon dan menangani krisis pengungsi di kawasannya secara efektif.

Keengganan negara-negara Asia Tenggara untuk mendaftar pada rezim perlindungan pengungsi internasional mengikuti pola yang ada di Asia, yang agaknya adalah akibar dari “fokus Eurosentris Konvensi waktu penyusunannya.” Diketahui secara luas bahwa hampir semua negara-negara Asia tidak hadir dalam proses pembuatan draf Konvensi, yang diadakan pada serangkaian konferensi pada tahun 1940 dan 1950. Alih-alih mengesahkan Konvensi

1 UNHCR, 2016, “Asia and the Pacific”, Diambil dari <http://www.unhcr.org/publications/fundraising/574ed7934/unhcr-global-report-2015-asia-pacific-regional-summary.html> pada September 20, 2016; harus dicatat bahwa mayoritas dari populasi ini tinggal di kawasan Asia.

2 Amy Nethery, *Asia’s refugee policy vacuum*, dalam *thediplomat.com*, August 25, 2015. Diambil dari <http://thediplomat.com/2015/08/asias-refugee-policy-vacuum/>, pada 23 Mei 2016.

tersebut, negara-negara Asia lebih memilih perjanjian bilateral atau multilateral yang formal.³

Negara-negara Asia kebanyakan beranggapan bahwa Konvensi tersebut tidak dilengkapi dengan strategi konkret untuk mengatasi dan menyelesaikan krisis pengungsi; namun, mereka cenderung lebih khawatir dengan beban yang tidak semestinya diberikan pada mereka. Satu alasan lain yang mungkin ada di belakang keengganan negara-negara Asia adalah fakta bahwa “pengungsian di Asia kebanyakan adalah hasil dari perubahan sosial dan politik yang dipicu oleh dekolonisasi. Dengan kata lain, migran yang terpaksa ini tidak sesuai dengan status pengungsi yang disetujui di Jenewa.” Akibatnya, hal ini menciptakan tindakan ambivalen terhadap pengungsi diantara negara-negara Asia.

Situasi ini juga menyebabkan perlakuan yang berbeda terhadap pengungsi. Contohnya, dalam merespon krisis Rohingya, Cina menerima pengungsi etnis Cina, namun membatasi akses UNHCR, dan menjauh dari pengungsi Rohingya yang “secara politik lebih mahal.” India juga menampung sejumlah besar pengungsi termasuk kaum Rohingya, namun sangat waspada tentang persoalan politik. Sementara itu, Jepang mungkin saja adalah pendonor terbesar UNHCR, namun hanya memukimkan kembali 11 pengungsi pada tahun 2014 atau hanya 28 pengungsi tahun lalu, dari 10.901 pengungsi yang mendaftar⁴ dan secara umum tidak menawarkan pemukiman kembali bagi pengungsi (meskipun mereka sudah menjanjikan US\$ 3,5 juta dalam menanggapi krisis Rohingya).⁵

Dalam konteks kawasan Asia Tenggara, ASEAN sebagai entitas regional telah dikritik secara luas karena tidak adanya rencana dan kerangka kerja regional, yang membuat pengungsi, terutama pengungsi Rohingya, rentan terhadap ‘tantangan perjalanan laut yang berbahaya, dan meninggalkan kaum Rohingya yang telah tinggal di Malaysia dan di negara lain selama tiga generasi tanpa hak-hak atau perlindungan hukum.’⁶ Kebanyakan pengungsi Rohingya saat ini terdampar di Malaysia, juga di Thailand dan Indonesia.

Terlepas dari hal ini, baru-baru ini Malaysia, Indonesia, Bangladesh, Thailand, dan Myanmar mengadakan pertemuan tingkat menteri pada 29 Mei 2015. Sayangnya, tidak ada rencana individu dan/atau regional yang dibu-

3 *Ibid.*

4 Lihat Luke Henriques Gomes, *Why Japan accepts a staggeringly low number dari refugees*. Dalam *thenewdaily.com*, 17 Februari 2017. Diambil dari <http://thenewdaily.com.au/news/world/2017/02/16/japan-refugees-australia/>, pada 2 Maret 2017.

5 *Ibid.*

6 Sarnata Reynolds & Ann Hollingsworth, *Malaysia: Rohingya Refugee Hope for Little and Receive Less*, dalam *Refugee International Report*, 17 November 2015. Diambil dari: <http://www.refugeesinternational.org/reports/2015/11/17/malaysia-rohingya-refugees-hope-for-little-dan-receive-less>, pada 23 Mei 2015.

at untuk mengatasi persoalan pengungsi.⁷ Pertemuan ini malah menyoroti kebutuhan untuk bersama-sama mempromosikan perlindungan terhadap ‘orang-orang yang terdampar di laut’, mencegah penyelundupan orang dan perdagangan manusia, serta mengatasi akar masalah dan memperbaiki kehidupan ‘komunitas beresiko.’ Pertemuan tersebut tidak membuat referensi apapun tentang kaum Rohingya sebagai pengungsi.⁸

Pertemuan khusus yang diselenggarakan Thailand dihadiri oleh pejabat dari 17 negara, termasuk 10 negara ASEAN, Amerika Serikat, Jepang, dan lainnya, yang mengirim pengamat, bersama dengan pejabat dari UNHCR, Kantor PBB Urusan Narkoba dan Kejahatan, dan Organisasi Internasional untuk Migrasi. Myanmar sendiri yang sebelumnya bermaksud memboikot pertemuan ini akhirnya memutuskan untuk berpartisipasi di pertemuan tersebut dengan syarat mereka tidak menggunakan istilah “Rohingya”, dan bahwa mereka tidak akan disalahkan. Satu poin yang dibahas saat pertemuan khusus tersebut adalah perjanjian antara Indonesia dan Malaysia untuk menyediakan bantuan kemanusiaan bagi 7.000 pengungsi Rohingya dan menawarkan penampungan sementara sampai komunitas internasional dapat memukimkan mereka kembali dalam waktu satu tahun.⁹ Pertemuan ini juga menunjukkan bahwa ASEAN dapat berfungsi sebagai ruang regional untuk mendiskusikan keadaan buruk kaum Rohingya dan pengungsi lain dan mengeksplorasi solusi strategis untuk krisis pengungsi di kawasan tersebut.

Namun, merespon krisis pengungsi Rohingya tidak dapat hanya bergantung pada rapat adhoc khusus atau Pertemuan tingkat Menteri. Meskipun pertemuan tersebut dapat dianggap sebagai langkah awal, pada akhirnya untuk menyelesaikan krisis ini, langkah yang melampaui pertemuan tersebut harus diambil, yang lebih berfokus pada mengembangkan rencana dan kerangka kerja regional, dan bahkan internasional, yang konkret. Seperti ditegaskan oleh Sylvia di Gaetano (2015),

Norma dan konvensi tertentu harus ditandatangani oleh pemerintah regional dan ASEAN harus memulai kerangka kerja hukum regional untuk mengatasi masalah pengungsi dan tidak adanya kewarganegaraan. Peristiwa

7 Sarnata Reynolds & Ann Hollingsworth, *Malaysia: Rohingya Refugee Hope for Little and Receive Less*, dalam *Refugee International Report*, 17 November 2015. Diambil dari: <http://www.refugeesinternational.org/reports/2015/11/17/malaysia-rohingya-refugees-hope-for-little-dan-receive-less>, pada 23 Mei 2015.

8 Pemerintah Kerajaan Thailand. 2015. “Summary: Special Meeting pada Irregular Migration in the Indian Ocean, 29 Mei 2015”, Diambil dari <http://www.thaigov.go.th/index.php/en/issues/item/92152-92152.html> 10 September, 2016

9 Sylvia di Gaetano, *How to solve Southeast Asia's refugee crisis*, dalam *thediplomat.com*, 28 September 2015, Diambil dari: <http://thediplomat.com/2015/08/how-to-solve-southeast-asias-refugee-crisis>, pada 13 Mei, 2016.

wa yang terjadi setahun belakangan menunjukkan bahwa ada jalan untuk maju. Bagian yang hilang adalah kemauan politik.¹⁰

Pertemuan khusus dapat hanya berakhir dengan memberikan solusi sementara dan perlindungan ad-hoc. Meskipun demikian, mengatasi krisis pengungsi juga berarti berurusan dengan bagaimana dokumentasi pengungsi, seperti kaum Rohingya sebagai contoh, dapat diproses, atau bagaimana kewarganegaraan dapat diberikan kepada mereka sebagai jalan lain untuk maju. Saat ini, menyelesaikan krisis Rohingya secara strategis berarti melibatkan Myanmar sebagai negara asal kaum Rohingya.

Benar bahwa pertemuan regional, sampai taraf tertentu, telah menghasilkan beberapa perbaikan di kawasanya terkait migrasi tidak teratur, penyelundupan orang, dan perdagangan manusia dengan menetapkan pentingnya peraturan hukum secara khusus. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa kebanyakan usaha regional berhenti pada titik ini. Hampir tidak ada negara ASEAN yang mengusahakan rencana individual atau regional untuk mengatasi kebutuhan kemanusiaan kaum Rohingya saat ini. Sementara itu, hampir bisa dipastikan bahwa situasi kaum Rohingya di Myanmar semakin memburuk. Seperti dilaporkan oleh Pengungsi Internasional (2015):

Konsisten dengan hasil persetujuan Konferensi Regional 29 Mei, pemerintahan di kawasan tersebut, termasuk Bangladesh, Indonesia, Malaysia, Myanmar, dan Thailand, harus menyusun sebuah Satuan Tugas yang berfokus untuk membangkitkan kemauan politik dan memperkuat kerjasama regional untuk melindungi dan memfasilitasi kesanggupan individu atau keluarga untuk melarikan diri dari situasi penganiayaan, serta juga melawan perdagangan manusia dan penyelundupan orang. Tindakan keras terhadap penyelundup dan pedagang manusia tetap berlanjut, dan penganiayaan yang masih terjadi pada kaum Rohingya membuat permintaan yang tinggi dan menguntungkan terhadap jasa penyelundup. Tanpa rencana regional untuk mengatasi akar masalah pelarian diri kaum Rohingya, atau tempat berlabuh yang aman, kaum Rohingya harus bergantung pada belas kasihan penyelundup untuk bertahan hidup. Negara-negara regional harus bersama-sama mengembangkan sistem untuk debarkasi yang aman, dan berkomitmen dalam menyediakan kesempatan migrasi yang terjangkau, aman, dapat diakses bagi mereka yang melarikan diri dari penganiayaan.”¹¹

10 Sylvia di Gaetano, *How to solve Southeast Asia's refugee crisis*, dalam thediplomat.com, 28 September 2015, Diambil dari: <http://thediplomat.com/2015/08/how-to-solve-southeast-asias-refugee-crisis>, pada 13 Mei, 2016.

11 Sarnata Reynolds & Ann Hollingsworth, *Malaysia: Rohingya Refugee Hope for Little and Receive Less*, dalam *Refugee International Report*, 17 November 2015. Diambil dari: <http://www.refugees-international.org/reports/2015/11/17/malaysia-rohingya-refugees-hope-for-little-dan-receive-less>,

Solusi tahan lama regional untuk krisis pengungsi Rohingya idealnya harus meliputi banyak rencana dan tindakan regional: melawan perdagangan dan penyelundupan manusia, melindungi dan memfasilitasi kesanggupan individu atau keluarga untuk melarikan diri dari situasi penganiayaan, serta mengatasi akar masalah dari krisis tersebut sebagai tindakan pencegahan. Solusi strategis regional harus melampaui upaya dan tindakan pencegahan dan ad-hoc langsung, namun juga memberi pengungsi hak-hak asasi mereka dan dokumentasi yang layak. Usaha regional yang hanya sebagian berfokus pada salah satu dari solusi tersebut, hanya akan menghasilkan solusi sebagian bagi krisis ini. Seperti ditegaskan oleh Antje Misbach (2015), bila mereka “serius dalam melindungi kehidupan orang-orang dan tidak hanya perbatasan teritorial mereka, maka sudah waktunya untuk menjamin hak yang tepat bagi pencari suaka untuk perlindungan, dan bukan hanya menawarkan amal.”¹²

Berikut bagian dari bab ini yang akan secara khusus membahas sampai taraf mana ASEAN sudah berperan dalam mengatasi masalah pengungsi di kawasannya.

Seperti disebutkan di atas, ASEAN dan sebagian besar negara anggotanya tidak mengadopsi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967 nya. Namun, beberapa negara telah mengadopsi Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam (CAT) dan/atau Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil Dan Politik (ICCPR).¹³ CAT dan ICCPR, walaupun tidak mengikat negara dengan komitmen tertentu sehubungan dengan pengungsi, memberikan kerangka kerja untuk “tugas penerapan *non-refoulement* secara universal yang wajib diberlakukan kepada semua pengungsi oleh semua negara (lihat Tabel 10).”¹⁴ Pada waktu bersamaan, semua anggota negara ASEAN telah mengesahkan Konvensi tentang Hak-hak Anak (CRC), Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), dan Konvensi tentang Hak-hak Penyandang Disabilitas (CPRD). Semua konvensi tentang hak asasi manusia ini penting untuk memastikan perlindungan terhadap berbagai populasi terlepas dari status kewarganegaraan mereka.

pada 23 Mei 2015.

12 Antje Missbach, *Towards a real solution to Southeast Asia's refugee crisis*, dalam *thediplomat.com*, 19 Agustus, 2015. Diambil dari: <http://thediplomat.com/2015/08/towards-a-real-solution-to-southeast-asias-refugee-crisis/>, pada 23 Maret 2016.

13 Savitri Taylor. 2016. “Refugee protection in the Asia Pacific region”. Diambil dari <http://www.refugeelaidinformation.org/refugee-protection-asia-pacific-region> pada 29 September 2016

14 James Hathaway. 2005. *The Rights dari Refugees under International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005) hal. 365

Tabel 10: Negara-negara Asia Tenggara dan perjanjian yang disetujui (hingga 2016)

Negara	Konvensi 1951 dan Protokol 1967	CAT	ICCPR
Brunei	Tidak	Tidak	Tidak
Kamboja	Ya	Ya	Ya
Timor Leste (pengamat ASEAN)	Ya	Ya	Ya
Indonesia	Tidak	Ya	Ya
Laos	Tidak	Ya	Ya
Malaysia	Tidak	Tidak	Tidak
Myanmar	Tidak	Tidak	Tidak
Filipina	Ya	Ya	Ya
Singapura	Tidak	Tidak	Tidak
Thailand	Tidak	Ya	Ya
Vietnam	Tidak	Ya	Ya

Pada tingkat kebijakan, sering kali lebih sulit bagi ASEAN untuk mengatasi persoalan pengungsi Rohingya secara langsung. Pertama, Myanmar, sebagai negara asal pengungsi Rohingya, bahkan tidak bersedia untuk menggunakan istilah ‘Rohingya’ dan menghindari diskusi apapun tentang penanganan persoalan tersebut. Kedua, kebanyakan negara ASEAN tampaknya tidak bersedia untuk menekan Myanmar secara langsung di depan umum tentang persoalan ini. Karena itu, dapat dikatakan bahwa masalah tidak adanya rencana dan kerangka kerja regional lebih terkait dengan kurangnya kemauan politik diantara negara-negara ASEAN yang beroperasi pada konteks norma non-intervensi dan bertetangga yang baik, yang dapat diterjemahkan menjadi penghindaran pendekatan langsung.

Selain itu, layak dicatat bahwa negara-negara ASEAN memiliki investasi besar di Myanmar. Seperti dikatakan oleh seorang responden di Malaysia:

Ada hubungan khusus antara pemerintah Malaysia dan pemerintah Myanmar, karena pemerintah Malaysia mempromosikan atau menyarankan penyertaan Myanmar di pertemuan ASEAN. Jadi kami dianggap sebagai saudara Myanmar, dalam artian, dipandang dari segi kemitraan bisnis, salah satu kedutaan terbesar Malaysia di dunia adalah di Myanmar, sebenarnya ada sebuah kompleks yang sangat besar untuk kedutaan Malaysia di sana.

Myanmar muncul sebagai pasar yang menjanjikan bagi negara-negara ASEAN. Perusahaan pembangkit listrik regional seperti Petronas telah mulai menginvestasikan pengeboran minyak lepas pantai di negara tersebut. Karena itu, diatas segala pendekatan tradisional negara-negara ASEAN terhadap Myanmar dimana adalah preferensi untuk menghindari membuat jengkel

Naypyidaw, sementara pada saat bersamaan terus mempromosikan agenda reformasi, sekarang ada insentif lebih bagi negara-negara ASEAN untuk tidak mendorong Myanmar terlalu keras.

Asumsi di atas bahwa kepentingan ekonomi berperan khusus dalam penuntutan terhadap kaum Rohingya secara umum dikonfirmasi oleh penelitian Saskia Sassen (2017), yang menyatakan bahwa penuntutan tersebut lebih dipicu oleh kepentingan bisnis daripada etnis dan agama yang mungkin hanya menjadi bagian yang menjelaskan penuntutan tersebut. Ia lebih jauh lagi menyoroti,

Ulasan dunia tentang peristiwa ini hanya berfokus seluruhnya pada aspek agama/etnis, menggambarkannya sebagai penganiayaan agama. *Human Rights Watch* menggambarkan kekerasan anti-Rohingya sama dengan “kejahatan terhadap kemanusiaan... Mengusir kaum Rohingya keluar dari tanah air mereka mungkin baik untuk bisnis di masa depan. Faktanya, baru-baru ini pemerintah mengalokasikan 1.268.077 hektar lahan di area Rohingya di Myanmar untuk pembangunan perusahaan di pedesaan; ini merupakan peningkatan yang tajam dari alokasi formal sebelumnya pada tahun 2012, yang hanya 7.000 hektar.

Selain itu, membakar rumah-rumah kaum Rohingya berfungsi sebagai metode untuk membebaskan lahan dan air, yang pada saat bersamaan, penuntutan tersebut digambarkan karena perbedaan agama untuk memobilisasi dan mendapatkan dukungan dari komunitas anti-Muslim Rohingya yang lain.

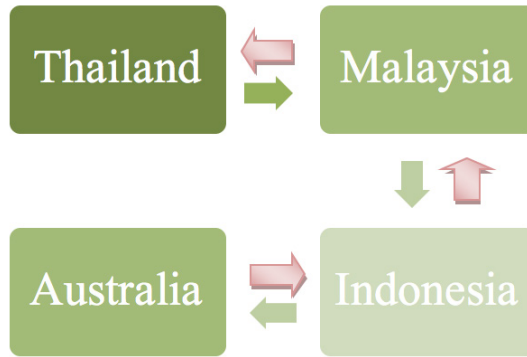
Selain itu, penggunaan istilah ‘migran tak biasa’ ketika menyebut kaum Rohingya telah dikritik secara luas. Sebagai contoh, seperti diucapkan oleh Susan Kneebone (2015), pelabelan kaum Rohingya sebagai migran tak biasa, bukannya pengungsi atau pencari suaka, dengan sengaja dikonstruksi oleh ASEAN sebagai kekuatan institusional di kawasannya untuk menyatukan mereka ke dalam “kejahatan perdagangan manusia dan trans-nasional, yang dimulai pada tahun 1990an. Dengan istilah “*irregular immigration*”, krisis kaum Rohingya direduksi menjadi perdagangan dan penyelundupan manusia, alih-alih suatu penganiayaan sistematis di Myanmar.” Pelabelan pengungsi yang ambigu oleh ASEAN ini diperoleh dari pengalaman dan pelajaran dari Rencana Aksi Komprehensif untuk Pengungsi Indocina (CPA) pada tahun 1980an dan 1990an. Selama rezim CPA, pengungsi secara samar dideskripsikan sebagai “imigran ilegal/orang terlantar (pengungsi) dari Indocina.” Dalam melakukannya, negara-negara ASEAN berusaha menghindari kewajiban penuh mereka terhadap pengungsi. Dengan kata lain, menghindari istilah pengungsi ketika merujuk pada kaum Rohingya yang terlantar dengan sengaja dilakukan untuk menggambarkan krisis tersebut sebagai bagian dari keamanan nasional, alih-alih keamanan manusia internasional.

Hal ini telah tercermin dalam upaya regional untuk mengatasi persoalan tersebut. Tren di kawasan ini adalah menghindari mengatasi persoalan pengungsi secara langsung dan menggeser fokusnya ke migrasi ilegal dan tidak tetap, pengendalian perbatasan, dan migrasi ekonomi. Asia Tenggara memiliki Proses Bali tentang Penyelundupan Manusia, Perdagangan Manusia dan Kejahatan Transnasional (2002), Meja Bundar Regional tentang Pergerakan Tak Biasa Manusia di Laut kawasan Asia-Pasifik dan Deklarasi ASEAN tentang Perdagangan Manusia (2004), dan Perlindungan dan Promosi Hak-hak Pekerja Migran (2007). ASEAN juga mengadakan Pertemuan Pejabat Senior (SOM) diantara Direktorat Jendral Keimigrasian dan Kepala Konsuler untuk membagikan *update* dan praktek terbaik seputar persoalan keimigrasian dan manajemen perbatasan.

ASEAN bersama dengan pemangku kepentingan lain di kawasannya juga berusaha untuk menyoroti persoalan perlindungan sebagai persoalan yang penting dalam percakapan tentang migrasi di kawasannya, seperti lewat publikasi Tinjauan Regional tentang Hukum, Kebijakan, dan Praktek baru-baru ini yang terkait dengan identifikasi, pengelolaan, dan perlakuan terhadap korban perdagangan manusia, terutama perempuan dan anak-anak, diantara negara ASEAN. Di kawasan Asia yang lebih luas, ada juga Prinsip Bangkok tentang Status dan Perlakuan terhadap Pengungsi (1966) yang dibuat drafnya oleh Komite Konsultatif Hukum Asia Afrika, di mana lima negara anggota ASEAN ikut berpartisipasi di dalamnya. Namun, prinsip tersebut hanya pernyataan dan tidak mengikat, dan hanya berdampak kecil terhadap pembuatan kebijakan. Semua inisiatif ini menunjukkan bahwa negara anggota ASEAN memiliki persoalan dengan migrasi tak biasa, tapi secara eksplisit hanya persoalan yang mungkin membahayakan keamanan atau keselamatan warga negara mereka.

Satu kritik lagi yang sering ditujukan pada cara ASEAN mengurus persoalan pengungsi adalah bermain “permainan ping-pong manusia yang berbahaya” di kawasannya. Dalam hal ini, Pemerintah Thailand mengembalikan perahu pengungsi Rohingya ke laut ke arah Malaysia. Pemerintah Thailand lalu menggunakan helikopter tentara untuk mengirim makanan dan air kepada pengungsi. Sebagai balasan, pihak berwenang Malaysia mendorong perahu-perahu tersebut menjauh dari perairan mereka menuju ke Indonesia, menganjurkan kaum Rohingya untuk tinggal dan mencari suaka di Indonesia. Pemerintah Indonesia juga menghentikan pengungsi untuk memasuki teritorialnya dan mendorong mereka keluar lagi. Dalam banyak kasus, pengungsi akhirnya mengarah menuju Australia. Untungnya, tekanan internasional paling tidak telah mengakhiri “permainan” ini (Figur 3).

Figur 3: Permainan berbahaya ping-pong manusia di Asia Tenggara



Memang, inti dari ‘permainan’ yang mematikan ini adalah cara negara-negara ASEAN melarikan diri dari kewajiban mereka, menyebut bahwa beban yang harus mereka tanggung dan potensi ancaman domestik lain jika mereka memperbolehkan pengungsi masuk teritorial mereka. Dalam lingkaran permainan beresiko ini juga terdapat bisnis perdagangan manusia yang menguntungkan. Dalam kasus ini, bisa dikatakan bahwa permainan tersebut ada karena absennya kebijakan regional yang tidak mengakui keberadaan pengungsi dan dapat dikaitkan dengan minimnya kemauan politik diantara negara-negara ASEAN.

Maka dari itu, prinsip pendirian “*non-intervensi*” ASEAN dianggap sebagai rintangan untuk menangani kaum Rohingya secara regional. Prinsip yang menjadi pusat model operasi ASEAN “terwujud dalam keengganan anggota ASEAN untuk terlibat dalam apa yang dianggap sebagai kedaulatan internal masing-masing negara anggota.”¹⁵ Artinya, Pemerintah Myanmar akan memakai prinsip ini sebagai alasan keenggannya untuk mendiskusikan persoalan Rohingya. Memang, pernah ketika pertemuan regional mulai mendiskusikan keadaan buruk kaum Rohingya, mereka memutuskan untuk meninggalkan rapat tersebut.¹⁶

Dalam artian ini, salah satu hal yang sering ditanyakan adalah mengapa ASEAN tidak memakai dan/atau meniru model Uni-Eropa dalam menangani krisis pengungsi dan persoalan lain yang terkait di kawasannya. Faktanya, Uni-Eropa sudah menyingkirkan perbatasan internal, yang memperbolehkan masyarakat dari negara anggota untuk melewati perbatasan dengan bebas. Ti-

15 Amy Nethery, *Asia’s refugee policy vacuum*, dalam thediplomat.com, August 25, 2015. Diambil dari <http://thediplomat.com/2015/08/asias-refugee-policy-vacuum/>, pada 23 Mei 2016, dan lihat juga Sarnata Reynolds & Ann Hollingsworth, *Malaysia: Rohingya Refugee Hope for Little and Receive Less*, dalam *Refugee International Report*, 17 November 2015.

16 Sarnata Reynolds & Ann Hollingsworth, *Malaysia: Rohingya Refugee Hope for Little and Receive Less*, dalam *Refugee International Report*, 17 November 2015. Diambil dari: <http://www.refugeesinternational.org/reports/2015/11/17/malaysia-rohingya-refugees-hope-for-little-dan-receive-less>, pada 23 Mei 2015.

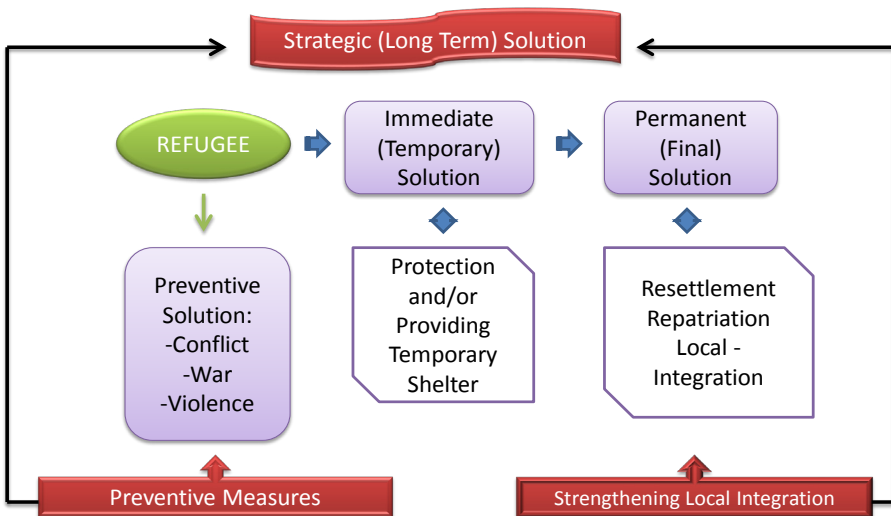
dak jelas apakah kebijakan ini cocok dalam konteks ASEAN. Negara-negara ASEAN cenderung lebih beranekaragam dalam hal jumlah populasi, tingkat perkembangan ekonomi, dan orientasi serta sistem politik bila dibandingkan dengan negara anggota Uni-Eropa. Negara-negara ASEAN yang lebih kecil, seperti Malaysia dan Singapura, mungkin akan sangat enggan terhadap penangguhan kontrol imigrasi karena akan menarik arus besar manusia dari negara-negara tetangga dengan populasi yang besar tapi ekonominya lesu, dan karenanya berpotensi menciptakan ketidakstabilan politik dan sosial domestik.¹⁷

B. PERAN ASEAN DALAM MENGATASI KRISIS PENGUNGSI DI ASIA TENGGARA: PRAKTEK DAN TANTANGAN

Pertanyaan kuncinya adalah sampai sejauh mana ASEAN berperan dalam mengatasi pengungsi. Secara umum dapat diasumsikan bahwa ASEAN, sejak berakhirnya krisis pengungsi Indocina, hanya telah berfokus pada solusi langsung dan sementara, alih-alih pada solusi yang lebih preventif dan bertahan lama. Grafis di bawah ini menggambarkan upaya keseluruhan yang dilakukan ASEAN untuk menyelesaikan krisis pengungsi dan tahap dimana ASEAN menempatkan fokusnya (lihat Figur 4):

Figur 4: ASEAN dan krisis pengungsi: antara masalah dan solusi

Analytical Framework of Refugee Crisis in ASEAN: Problem and Solution



17 Azizah Kassim, *Cross border movement of foreign workers in Malaysia: a comparative analysis*, in *Master Builders*, Third Quarter 2015. Diambil dari [http://www.mbam.org.my/mbam/images/MBJ3Q05pdf/@CROSSBORDER\(78-91\).pdf](http://www.mbam.org.my/mbam/images/MBJ3Q05pdf/@CROSSBORDER(78-91).pdf), pada 12 Juni 2016.

ASEAN secara luas dianggap tidak menyentuh aspek permanen dan preventif dari solusi masalah pengungsi. Bahkan dalam konteks isis pengungsi Rohingya, ASEAN cenderung mengambil jarak dengan Myanmar sebagai negara asal. Mengenai hal ini, Robert (1998) menegaskan dengan jelas bahwa pencegahan pergerakan populasi pada dasarnya sesuai dengan pencegahan konflik bersenjata dan pencegahan tindakan kejam saat konflik bersenjata.¹⁸ Mengambil contoh kasus migrasi, Thornburn (1996) menambahkan bahwa pencegahan seharusnya diprioritaskan dalam strategi yang lengkap dan efektif yang dapat dilaksanakan dalam dua tingkat, sebelum dan sesudah pengungsi lari ke negara lain.¹⁹ Hal ini menjadi jelas saat Pertemuan tingkat Menteri PBB tentang Kejahatan Transnasional yang diadakan di Kuala Lumpur pada bulan Juli 2015, yang krisis pengungsi,²⁰ bahwa kebanyakan negara ASEAN menghindari pembicaraan tentang masalah internal Myanmar, termasuk persoalan Rohingya. Hal ini juga digarisbawahi oleh wakil IOM untuk Indonesia:

Orang-orang dilindungi disini. Dan itulah tujuannya, bukan pemukiman kembali. Orang berkata bahwa UNHCR tidak memukiman kembali dengan cukup cepat. Namun UNHCR disini bukanlah badan pemukiman kembali, mereka adalah badan perlindungan. Tidaklah ideal mereka harus menunggu, tapi mereka aman di sini, di Indonesia. Jadi, ada kelompok yang dibentuk disini yang tidak terlalu besar, tapi bekerja. Orang-orang diurus. Ini bukanlah contoh yang jelek.²¹

Setelah berakhirnya krisis pengungsi Indocina di pertengahan 1990an yang melibatkan ASEAN dan menghasilkan pengaturan dan kerjasama regional dalam bentuk Rencana Aksi Komprehensif (CPA), tidak ada kerangka kerja atau instrumen kolektif yang sama meskipun berbagai pemangku kepentingan telah mendesak untuk menangani krisis pengungsi di Asia Tenggara yang sedang terjadi ini dengan kerangka kerja milik ASEAN.²² Demikian pula, seorang wakil IOM di Jakarta mengkritik bahwa ini tidak hanya tentang tidak adanya cara kolektif ASEAN di Asia Tenggara untuk mengatasi krisis

18 Adam Roberts, "More Refugees, Less Asylum: A Regime in Transformation," *Journal of Refugee Studies* 11, no. 4 (1998): 375–95.

19 Joanne Thornburn, "Root Cause Approaches to Forced Migration: Part of a Comprehensive Strategy? A European Perspective," *Journal of Refugee Studies* 9, no. 2 (1996): 119–35.

20 Lihat Todayonline.com, *ASEAN to set up aid fund for stranded Rohingya Muslims*. Diambil dari www.todayonline.com/world/asia/asean-set-aid-fund-stranded-rohingya-muslims, pada 23 Februari 2016.

21 Wawancara dengan Stave Hamilton, Wakil IOM di Indonesia, Jakarta, 22 Februari 2016.

22 Lihat Topsfield, J. (2015). *Refugees in Indonesia go to hunger strike to protest delays in resettlement*. Diambil dari <http://www.smh.com.au/world/refugees-in-indonesia-go-to-hunger-strike-to-protest-delays-in-resettlement-20151015-gka7bs.html>, pada 23 Maret 2016.

pengungsi yang menjadi persoalan, tapi juga upaya minim ASEAN dalam menangani krisis pengungsi:

ASEAN akan selalu menjadi tantangan dengan cara ASEAN nya. ASEAN berpartisipasi, namun anda juga bisa lihat bahwa semua negara ASEAN mengambil bagian dalam Proses Bali. Mungkin baik untuk melakukan sesuatu seperti itu, karena tidak ada cara ASEAN, tidak ada harapan dalam Proses Bali tentang apa yang anda katakan dan tidak katakan. Tapi saya tidak akan berharap banyak bahwa ASEAN akan menyelesaikan masalah karena hal ini akan melibatkan menyalahkan [negara] tetangga.²³

Kritik yang sama juga dinyatakan oleh Makarim Wibisono, mantan Perwakilan Tetap Republik Indonesia untuk PBB, yang mengatakan bahwa ASEAN terlihat lemah dalam mengatasi krisis pengungsi Rohingya. Ia juga menggarisbawahi bahwa hampir tidak ada respon signifikan yang dilakukan oleh negara-negara ASEAN maupun sekretariat ASEAN.²⁴ Di nada yang sama, Tantowi Yahya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, mengatakan bahwa ASEAN tidak memiliki instrumen khusus untuk mengatasi krisis pengungsi Rohingya, yang seharusnya tidak diperlakukan sebagai masalah dari satu negara saja.²⁵

Terdapat juga pesimisme diantara pemangku kepentingan di ASEAN tentang pelaksanaan dan respon ASEAN terhadap krisis pengungsi Rohingya. Menariknya, terlepas dari repon pasif ini, ASEAN telah menginspirasi beberapa CSO untuk menyediakan dua respon regional dan inisiatif global. Sebagai contoh, salah satu LSM nasional Indonesia, Aksi Cepat Tanggap (ACT), membentuk Komite Internasional Solidaritas untuk Rohingya (ICRS) untuk menggalang bantuan kemanusiaan global bagi kaum Rohingya.²⁶ Selain itu, juga terdapat upaya untuk membawa persoalan Rohingya ke arus regional lewat diskusi dan advokasi, contohnya lewat Komite Kemanusiaan Asia Tenggara, sebuah jaringan transnasional dari organisasi kemanusiaan Asia Tenggara. Pada tahun 2016, jaringan ini mengadakan Konferensi Asia Tenggara tentang Rohingya yang mengundang panelis dari Indonesia, Malaysia, dan Thailand.²⁷

Penting untuk ditegaskan bahwa negara-negara ASEAN harus mempersiapkan solusi strategis regional jangka panjang yang melampaui penyediaan

23 Wawancara dengan Stave Hamilton, Wakil IOM di Indonesia, Jakarta, 22 Februari 2016.

24 Lihat Amanda Puspita Sari, (2015). ASEAN tak punya instrument untuk atas isu penngungsi. Diambil dari: cnnindonesia.com/international/20150616183808-106-60405/asean-tak-punya-instrumen-untuk-atasi-isu-pengungsi/ pada 16 Januari 2016.

25 Ibid.

26 Wawancara dengan Syuhelmaidi Syukur, Wakil Direktur Senior ACT, Jakarta, 21 Januari, 2016.

27 Seahum. 2016. *Southeast Asia Conference on Rohingya*. Diambil dari <http://www.seahum.com/rohingyaconference/> pada 1 Oktober 2016

dana kemanusiaan karena krisis ini tampaknya meningkat, bukannya menurun. Selama pengungsi dan pencari suaka memilih Asia Tenggara sebagai tujuan, beban tersebut umumnya akan dibawa oleh negara-negara ASEAN. Dalam hal ini, Menteri Luar Negeri Indonesia, Retno Marsudi, mengatakan bahwa “tanggung jawab bersama, beban bersama, sangatlah penting.”²⁸ Lebih dari itu, negara-negara ASEAN juga harus meningkatkan kesadaran bahwa persoalan pengungsi adalah persoalan regional, bukannya persoalan satu negara saja. Karena itu, upaya bersama, dengan visi yang sama dan kesadaran umum tentang persoalan diantara negara-negara ASEAN perlu secara efektif dan efisien mengatasi masalah tersebut.

Tantangan lain yang dihadapi ASEAN tidak hanya terkait dengan fakta bahwa hanya dua negara ASEAN yang menandatangani Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, Filipina dan Kamboja, melainkan juga tidak adanya kerangka kerja hukum nasional di setiap negara Asia Tenggara yang tidak ikut menandatangani Konvensi. Hal ini juga berlaku bagi Indonesia, Thailand, dan Malaysia, dimana pengungsi terkonsentrasi dalam jumlah besar. Sayangnya dua negara ASEAN yang menandatangani Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi bukanlah tempat kemana pengungsi pergi. Situasi ini sering kali membuat pengungsi di kawasan ASEAN rapuh dan cara menangani mereka menjadi tidak dapat diprediksi. Seperti yang ditegaskan oleh UNHCR Asia Tenggara:

Pencari suaka dan orang-orang tidak bernegara di kawasan tersebut dalam keadaan rapuh dan tidak dapat diprediksi, karena kurangnya kerangka kerja hukum nasional di sebagian besar negara ASEAN. Selain itu, beberapa negara telah memulai kebijakan yang membatasi –seperti meniadakan debarkasi yang aman atau akses di bandara, dan mempersempit ruang perlindungan dan akses ke suaka. Juga terjadi peningkatan pada “mendorong kembali” di maritime dan tuntutan *refoulement*. . . Kurangnya hukum suaka dan keberagaman kerangka kerja hukum nasional, serta kebijakan pemerintah dan lingkungan perlindungan di negara-negara kawasan tersebut, membuat pencapaian harmoni regional sulit.²⁹

ASEAN hanya dapat merealisasikan janji yang berpusat pada masyarakat ASEAN dengan mengatasi kurangnya kerangka kerja hukum untuk melindungi pengungsi di ASEAN.³⁰ Selain itu, para pemimpin ASEAN juga dapat

28 Jewel Topsfield, *Refugees in Indonesia go on hunger strike to protest delays in resettlement*. Diambil dari <http://www.smh.com.au/world/refugees-in-indonesia-go-on-hunger-strike-to-protest-delays-in-resettlement-20151015-gka7bs.html>, pada 15 November 2015.

29 Lihat UNHCR Asia Tenggara. *2015 UNHCR sub-regional operations profile - South-East Asia*. Diambil dari <http://www.unhcr.org/pages/4b17be9b6.html>, pada 23 Januari 2016.

30 Silvia di Gaetano, (2015). *How to solve Southeast Asia refugee crisis*. Diambil dari <http://thediplomat.com/2015/09/how-to-solve-southeast-asias-refugee-crisis/>, pada 23 Maret 2016.

belajar dari kebijakan organisasi regional lain, seperti pembentukan Sistem Suaka Bersama Eropa. Telah secara luas diketahui bahwa sejak 1999 Uni Eropa bekerja untuk menciptakan kerangka kerja yang menstandarisasi pengelolaan pengungsi lewat Sistem Suaka Bersama Eropa, dan memperbaiki kerangka kerja legislatif yang sekarang.³¹

Selain itu, negara-negara ASEAN, terutama Indonesia, Thailand, dan Malaysia, cenderung untuk bertindak dan menanggapi dengan cara dan sistem mereka sendiri. Seperti dinyatakan oleh wakil IOM untuk Indonesia:

Tidak ada satu negarapun yang memiliki sistem yang sama seperti di Indonesia. Setiap negara memiliki cara yang berbeda untuk melakukan sesuatu. Beberapa memiliki koordinasi yang kurang namun menyediakan dukungan lebih. Pemerintah Thailand, mungkin, memberikan dukungan lebih daripada Indonesia, namun mekanisme koordinasi mereka tidak semaju Indonesia. Malaysia juga dapat mengajukan beberapa tindakan. Anda mempunyai dinamika yang berbeda di sini.³²

Sekarang ini, kebanyakan negara ASEAN mengasumsikan bahwa ketika pengungsi tiba di suatu negara tertentu, mereka menjadi tanggung jawab negara tersebut. Bantuan kemanusiaan regional harus dimulai oleh ASEAN karena hampir tidak mungkin bila satu negara ASEAN meminta negara ASEAN yang lain untuk memindahkan pengungsi ke negara tersebut.³³ Secara keseluruhan, tantangan yang dihadapi ASEAN yang diuraikan di atas dapat dirangkum sebagai berikut (Figur 5):

Figur 5: ASEAN dan tantangan regional dalam mengatasi krisis pengungsi

Tantangan				
Menangani pengungsi dengan cara mereka sendiri	Tidak ada solusi strategis jangka panjang yang lebih dari sekedar memberikan bantuan kemanusiaan	Tidak adanya kerjasama dan tanggung jawab kolektif	Tidak adanya kerangka kerja hukum regional	Tidak adanya kerangka kerja hukum regional

Kesimpulannya, setelah berakhirnya persoalan pengungsi Indocina di tahun 1990an, dapat dikatakan bahwa ASEAN kurang memiliki kerangka kerja

31 Dimas Kuncoro Jati (2015). *ASEAN can learn from Europe refugee crisis*. Dalam New Mandala. Diambil dari: <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2015/09/24/asean-can-learn-from-europes-refugee-crisis/>, pada 23 Maret 2016.

32 Wawancara dengan Stave Hamilton, Wakil IOM di Indonesia, Jakarta, 22 Februari 2016.

33 Wawancara dengan Nugroho, Kemenko-Polhukam, Jakarta, 8 Maret 2016.

atau instrumen regional untuk menangani pengungsi. Negara-negara ASEAN cenderung untuk bertindak dan menanggapi dengan cara dan sistem mereka sendiri. Peningkatan tren pengungsi di Asia Tenggara, yang disebabkan baik karena berbagai faktor penarik termasuk kesediaan lapangan kerja dan perbaikan standar hidup, maupun faktor pendorong seperti perang Timur Tengah yang sedang terjadi, persoalan kaum Rohingya yang tidak bernegara, Penolakan dari beberapa negara Eropa terhadap pengungsi Siria, dan banyak lainnya, berarti bahwa ASEAN harus mulai memikirkan paradigm baru dalam menangani pengungsi, mengeksplorasi praktek dan kebijakan regional bersama terbaik, dan menangani pengungsi melampaui model konvensional. Jika tidak, beban pengungsi akan selalu berpusat di negara-negara seperti Indonesia, Malaysia, dan Thailand.

Paling tidak, ASEAN harus memiliki beberapa kapital penting, mulai dari pembentukan CPA untuk berbagi beban antar negara-negara ASEAN, termasuk yang tidak menampung atau memiliki jumlah pengungsi yang minim, seperti Singapura, Filipina, dan Kamboja. Selain itu, tiga negara yang menampung jumlah pengungsi terbesar di kawasannya, Indonesia, Malaysia, dan Thailand, secara tegas menyatakan bahwa mereka menolak integrasi lokal. Pada saat bersamaan, hampir tidak mungkin merepatriasi para pengungsi ini karena kebanyakan di negara asal mereka masih terjadi perang dan penganiayaan, atau mereka masih menolak status kewarganegaraan pengungsi. Kondisi ini menjadi rumit ketika program pemukiman kembali menjadi pilihan yang kurang layak karena lebih banyak negara berkembang yang mulai membatasi tempat. Solusi inovatif dan strategis yang dapat ditingkatkan ASEAN adalah dengan menempatkan pengungsi di pasar tenaga kerja dan/atau mengubah status mereka menjadi pekerja migran legal karena ASEAN memiliki beberapa negara penerima tenaga kerja. Benar bahwa ASEAN tidak hanya memiliki beberapa aset strategis, namun juga menghadapi beberapa tantangan. Namun, perhatian yang lebih besar harus diberikan untuk memperkuat dan mengembangkan asset-aset tersebut dan menemukan cara untuk mengatasi tantangan.

C. ASEAN DAN PENANGANAN KRISIS PENGUNGSI DI ASIA TENGGARA: KESEMPATAN DAN ASET

Salah satu aset strategis ASEAN dalam menangani pengungsi adalah pengalamannya dalam pembagian beban terkait dengan Rencana Aksi Komprehensif (CPA). Akibat perang dan pembentukan rezim komunis di Vietnam dan Kamboja, 1,4 juta pengungsi melarikan diri dari Kamboja dan Vietnam, mencari suaka di negara-negara tetangga. Dalam CPA, negara-negara Asia Tenggara setuju untuk memberikan suaka sementara. Pengalaman ini berfungsi sebagai bukti bahwa ketika berbicara tentang pembagian beban, ne-

gara anggota telah menunjukkan mereka dapat bekerjasama dalam persoalan ini.³⁴ Pengalaman dan pelajaran yang didapat dari komitmen dan kerjasama di kawasan ini dapat menjadi salah satu contoh penting untuk menangani pengungsi secara efektif di kawasan tersebut.

Tentang pentingnya pembagian beban, Suhrke (1998), contohnya, menyoroti bahwa skema pembagian beban berdasarkan tindakan kolektif akan menggiring mereka menuju resolusi untuk krisis pengungsi yang lebih baik dan tahan lama dibandingkan dengan tindakan unilateral oleh masing-masing negara. Namun, seperti yang ia tambahkan, skema pembagian beban dalam hal pengungsi dan pencari suaka sulit karena tidak seperti kerjasama pertahanan, negara dapat menghindari “ancaman” pengungsi dengan tindakan unilateral, dan tidak seperti rezim yang berhubungan dengan lingkungan internasional yang biasanya mengatasi penyebab sebuah masalah, rezim pengungsi dan/atau pencari suaka hanya mengatasi gejalanya. Faktor-faktor ini menjadi halangan bagi negara-negara untuk bekerjasama.³⁵

Komitmen pembagian beban antar negara-negara ASEAN secara luas dihargai oleh para pemimpin dunia. Dalam konteks Indonesia misalnya, meski militer awalnya menolak kedatangan manusia perahu Rohingya di lepas pantai Aceh, Menteri Luar Negeri terbuka pada dan menerapkan kebijakan pembagian beban.³⁶ Dalam menanggapi krisis Rohingya, negara-negara ASEAN mengumumkan bahwa mereka akan memulai dana kemanusiaan untuk membantu Muslim Rohingya yang terlantar, dengan Singapura menjanjikan US\$ 200.000 (SGD 270.000) untuk upaya bantuan. Wakil Menteri Dalam Negeri dan Luar Negeri, Masagos Zulkifli, yang hadir pada Pertemuan tingkat Menteri ASEAN tentang Kejahatan Transnasional di Kuala Lumpur pada bulan Juli 2015 untuk mendiskusikan krisis pengungsi, yang sebenarnya adalah *follow-up* dari konferensi darurat tentang persoalan yang sama di Bangkok pada bulan Mei 2015, berkata bahwa “dana perwalian seperti itu akan menunjukkan bahwa ASEAN merespon tantangan gerakan manusia tak biasa di kawasannya dengan cara yang beraneka segi.”³⁷

Masih terkait dengan persoalan pembagian beban antar negara-negara ASEAN, juga diusulkan saat pertemuan itu bahwa setiap negara Asia Tenggara harus berkontribusi sebesar US\$ 100.000 ke dana tersebut, menam-

34 Dimas Kuncoro Jati (2015). *ASEAN can learn from Europe refugee crisis*. Dalam New Mandala. Diambil dari: <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2015/09/24/asean-can-learn-from-europes-refugee-crisis/>, pada 23 Maret 2016.

35 Utpala Rahman, “The Rohingya Refugee: A Security Dilemma for Bangladesh,” *Journal dari Immigrant & Refugee Studies* 8, no. 2 (2010): 233–39.

36 Silvia di Gaetano, (2015). *How to solve Southeast Asia refugee crisis*. Diambil dari <http://thediplomat.com/2015/09/how-to-solve-southeast-asias-refugee-crisis/>, pada 23 Maret 2016.

37 Silvia di Gaetano, (2015). *How to solve Southeast Asia refugee crisis*. Diambil dari <http://thediplomat.com/2015/09/how-to-solve-southeast-asias-refugee-crisis/>, pada 23 Maret 2016.

bahkan bahwa Myanmar menjanjikan untuk bekerja bersama negara-negara tetangga untuk menangani sindikat perdagangan manusia. Selain itu, dana perwalian tersebut akan dikelola oleh Sekretariat ASEAN yang berbasis di Jakarta.³⁸ Shurke (1998) menyatakan bahwa skema pembagian beban berdasarkan tindakan kolektif mungkin akan menggiring mereka menuju resolusi krisis pengungsi yang lebih baik dan tahan lama daripada tindakan unilateral oleh masing-masing negara.³⁹

Sayangnya, perlakuan terhadap Muslim Rohingya di Myanmar tidak banyak dibahas di pertemuan tersebut, meskipun itu adalah akar penyebab dari arus pengungsi Rohingya ke negara ASEAN lain baru-baru ini. Mengingat besarnya krisis tersebut, para pemimpin Asia Tenggara harus mulai memikirkan kembali prinsip non-intervensi⁴⁰ dan berpikir melampauinya untuk menjaga kedamaian dan stabilitas di kawasannya.

Untuk berurusan dengan tindakan pencegahan terkait penanganan krisis pengungsi, ASEAN harus memulai menangani secara langsung persoalan ini bersama dengan Myanmar sebagai negara asal, dan mengamati pilihan terbaik untuk mengatasi krisis pengungsi Rohingya bersama-sama. Tekanan ekonomi tidak selalu menjadi pilihan dalam kasus ini. Namun, suksesnya tekanan terutama bergantung pada sejauh mana Myanmar bergantung pada ASEAN.⁴¹

Mereka yang khawatir dengan persoalan Rohingya kebanyakan mengharapkan bahwa kemenangan Liga Nasional untuk Demokrasi (NLD) yang dipimpin oleh Aung San Suu Kyi akan mengubah kondisi rumit kaum Rohingya di Myanmar, terutama dalam hal status kewarganegaraan mereka. Solusi yang paling strategis dan efektif untuk persoalan Rohingya adalah memberikan mereka status hukum kewarganegaraan dan memberikan mereka perlakuan dan hak-hak yang setara. Indonesia sebagai negara yang memiliki hubungan dekat dengan Myanmar, terutama antara Angkatan Bersenjata Indonesia dan Angkatan Bersenjata Myanmar, harus lebih aktif dalam mempersuasi Myanmar untuk memberikan status kewarganegaraan kepada kaum Rohingya.⁴²

Secara luas diketahui bahwa solusi yang tahan lama bagi pengungsi secara tradisional terdiri dari pemukiman kembali, repatriasi, atau integrasi lokal. Negara-negara ASEAN, terutama Indonesia,⁴³ Malaysia dan Thailand,⁴⁴ se-

38 Ibid.

39 Astri Suhrke, "Burden-Sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action," *Journal of Refugee Studies* 11, no. 4 (1998): 396–415.

40 Silvia di Gaetano (2015). *How to Solve Southeast Asia's Refugee Crisis: Steps can dan should be taken to alleviate the plight of the Rohingya*. Diambil dari <http://thedi diplomat.com/2015/09/how-to-solve-southeast-asias-refugee-crisis/> pada 23 Januari 2016.

41 Wawancara dengan Nugroho, Kemenko-Polhukam, Jakarta, 8 Maret 2016.

42 Wawancara dengan Syuhelmaidi Syukur, Wakil Direktur Senior ACT, Jakarta, 21 Januari, 2016.

43 Wawancara dengan Nugroho, Kemenko-Polhukam, Jakarta, 8 Maret 2016.

44 Astri Suhrke, "Burden-Sharing during Refugee Emergencies: The Logic dari Collective versus

perti dikatakan sebelumnya, telah secara terbuka mendeklarasikan bahwa integrasi lokal bukanlah pilihan. Selain itu, repatriasi hampir mustahil karena konflik dan penganiayaan masih terus berlanjut. Jika tidak, sebuah pemerintahan akan dianggap melanggar hukum kebiasaan internasional *non-refoulement*. Karena itu, menangani pengungsi di Asia Tenggara harus lebih dari memberikan solusi cepat atau perlindungan sementara. Salah satu cara adalah dengan menempatkan pengungsi di pasar tenaga kerja dan/atau menjadikan mereka pekerja migran legal di negara penerima tenaga kerja di Asia Tenggara seperti Malaysia, Thailand, dan Singapura, atau mungkin mendistribusikan pengungsi berdasarkan PDB negaranya. Mengenai hal ini, salah satu wakil IOM di Indonesia menyatakan:

Negara-negara ASEAN perlu membicarakan tentang bagaimana kami akan menyelesaikannya. Dan mungkin harus dimandatkan bahwa setiap negara menerima sejumlah orang sesuai dengan PDB tertentu. Tanda tangan atau tidak tanda tangan konvensi, apa pentingnya? Anda masih perlu membuat perundang-undangan domestik. Saya kira ASEAN harus memulai persetujuannya sendiri.⁴⁵

Tentang integrasi lokal, Thailand, Malaysia, dan Indonesia telah jelas menyatakan bahwa mereka tidak akan menaturalisasi pengungsi. Itu berarti pilihan yang paling realistis untuk pengungsi yang tidak dimukimkan kembali atau yang tidak dapat kembali pulang adalah bergabung dengan tenaga kerja migran. Hal ini telah menjadi solusi ad hoc selama bertahun-tahun di negara-negara seperti Thailand dan Malaysia. Namun, kurangnya pengakuan terhadap hak-hak mereka menjadikan pengungsi seperti dilupakan dan dibuang, dimana izin masuk ke suaka yang dengan ketat dibatasi berarti pelanggaran pekerjaan legal.⁴⁶

Selain itu, penting juga dicatat bahwa sebagian negara ASEAN adalah negara penerima tenaga kerja. Bahkan, beberapa negara anggota seperti Malaysia memerlukan persediaan tenaga kerja yang tinggi untuk menopang pembangunan ekonomi mereka. Dalam banyak kasus, tenaga kerja ini adalah pengungsi an seperti dijelaskan sebelumnya, pengaturan pekerjaan bagi pengungsi masih tidak resmi dan sering kali dihalangi oleh kurangnya perlindungan hukum. Namun, mungkin untuk membuat pengaturan tersebut resmi dan dibawah perlindungan hukum. Seorang ahli percaya bahwa “tekanan lebih harus diberlakukan pada Singapura dan Malaysia, yang memerlukan tenaga kerja. Artinya, kedua negara ini seharusnya menerima sebagian pengungsi,

National Action,” *Journal of Refugee Studies* 11, no. 4 (1998): 396–415.

45 Wawancara dengan Steve Hamilton, Wakil IOM di Indonesia, Jakarta, 22 Februari 2016.

46 Adam Saltsman (2015). *A real durable solution for Southeast Asia's refugees*. Diambil dari <http://thediplomat.com/2015/12/a-real-durable-solution-for-southeast-asias-refugees/>, pada 23 Maret 2016.

yang adalah tenaga kerja migran, dan mempekerjakan mereka.⁴⁷ Dalam kasus Malaysia, mereka bahkan mencoba untuk meningkatkan jumlah tempat migrasi yang legal untuk pengungsi Bangladesh untuk menurunkan perlunya gerakan perahu.⁴⁸

Sehubungan dengan ini, ASEAN memiliki beberapa modalitas penting, mulai dari pembentukan CPA sampai komitmen pembagian beban diantara negara-negara ASEAN, termasuk yang tidak menampung atau memiliki pengungsi dalam jumlah minim, seperti Singapura, Filipina, dan Kamboja. Grafik di bawah ini menunjukkan aset-aset potensial tersebut (Figur 6):

Figur 6: Aset-aset ASEAN dalam menangani pengungsi di kawasannya

Aset				
Persoalan regional dan komitmen pembagian beban	Persoalan regional dan komitmen pembagian beban	Persoalan regional dan komitmen pembagian beban	Pengalaman kerjasama regional (contohnya CPA)	Pengalaman kerjasama regional (contohnya CPA)

Ringkasnya, sekarang ini tekanan ada pada ASEAN untuk cepat memulai pengaturan dan kerjasama regional. Meski pemukiman kembali menjadi pilihan yang sulit bagi pengungsi Asia Tenggara, kebanyakan negara ASEAN menolak integrasi lokal. Hampir pasti juga bahwa, seperti dinyatakan sebelumnya, mustahil untuk merepatriasi pengungsi. Karena itu, ASEAN harus berbuat lebih dari solusi standard an tradisional dan mulai memikirkan paradig dan alternatif baru. Hal ini harus dilakukan sesegera mungkin karena pada umumnya diprediksi bahwa di masa mendatang ASEAN akan menghadapi masalah yang sama seperti yang terjadi di Eropa. Di satu pihak, negara-negara ASEAN dipandang menjadi semakin makmur dan berkembang dengan baik. Kondisi ini kurang lebih akan menarik lebih banyak pengungsi untuk datang ke kawasan ini. Di lain pihak, beberapa negara Eropa saat ini secara terbuka menolak kedatangan pengungsi.⁴⁹ Seperti disoroti oleh salah satu wakil IOM di Indonesia:

ASEAN akan menghadapi masalah yang sama dengan Barat. Karena ia menjadi semakin makmur. Dan ia menjadi semakin menarik sebagai tempat untuk bekerja. Dan orang-orang ini berasal dari bukan apa-apa jadi pekerjaan apapun yang mereka temukan akan bermanfaat. Orang-orang datang ke kawasan ini karena ada pekerjaan. Tren ini sudah terjadi di Malaysia dan Thailand.⁵⁰

47 Wawancara dengan Stave Hamilton, Wakil IOM di Indonesia, Jakarta, 22 Februari 2016.

48 Wawancara dengan Stave Hamilton, Wakil IOM di Indonesia, Jakarta, 22 Februari 2016.

49 Wawancara dengan Fabionesta, Pimpinan Suaka, Jakarta, 8 Januari 2016.

50 Wawancara dengan Stave Hamilton, Wakil IOM di Indonesia, Jakarta, 22 Februari 2016.

Akhirnya, bila penanganan krisis pengungsi di kawasan ini masih berfokus pada cara-cara konvensional, terutama penyediaan perlindungan sementara, ASEAN, sebagai badan regional, hampir pasti akan terus berhadapan dengan masalah yang sama.

Kesimpulan dan Rekomendasi

A. KESIMPULAN

Dalam mengamati pengungsi di Asia tenggara dengan melihat berbagai dimensi kebijakan, praktek, tantangan, solusi, dan banyak lainnya, diperlukan dua tingkat atau unit analisis yang berbeda. Yang pertama merujuk pada tingkat regional dengan mendiskusikan secara detail peran ASEAN sebagai badan regional dan mengamati sampai taraf mana ASEAN sudah menyusun kerangka kerja dan kolaborasi regional untuk mengatasi krisis pengungsi di kawasannya secara strategis. Analisis di tingkat ini dimulai terutama karena fakta bahwa persoalan pengungsi adalah persoalan global, menghubungkan satu negara ke banyak negara lainnya. Ini memang bukan satu krisis yang terpisah, Yang kedua merujuk pada masing-masing negara, yang dalam kasus ini adalah negara anggota ASEAN. Analisis di tingkat ini mengandalkan pengamatan terhadap alasan dan cara negara-negara ASEAN mengatasi krisis pengungsi secara langsung dan teliti, terutama karena krisis tersebut sebenarnya terdapat diantara negara-negara ini sendiri. Maka dari itu, cara yang tepat bagi krisis pengungsi di kawasan ini seharusnya mengatasi dan menjembatani analisis tentang pengungsi di level mikro dan makro. Kebijakan dan praktek, terutama yang terbaik, dapat menjadi bahan baku yang kemudian dapat diambil sebagai contoh praktek dan kebijakan ASEAN terbaik untuk mengatasi krisis pengungsi di kawasannya.

Pengalaman negara-negara ASEAN dalam menangani persoalan pengungsi berawal dari pengungsi Indocina pada tahun 1970an. Namun, berbeda dari kelompok pengungsi yang sebagian besar homogeny (yaitu Indocina), arus pengungsi yang sekarang masuk ke kawasan ASEAN ini cenderung lebih besar dalam jumlah, lebih heterogen dalam hal negara asal dan dimana mereka tinggal. Artinya, bukannya hanya terkonsentrasi di kamp-kamp, sejumlah besar pengungsi di ASEAN adalah pengungsi urban yang tinggal di rumah dan apartemen. Selain itu, meski Malaysia menampung jumlah pengungsi terbesar di kawasannya – hampir sepertiga dari pengungsi ada di Malaysia – komposisi pengungsi di negara tersebut cenderung lebih homogeny ketika dibandingkan dengan yang ada di Thailand dan Indonesia. Bahkan, sekitar 90% dari pengungsi yang ada di Malaysia berasal dari Myanmar. Walaupun

60% dari pengungsi di kawasan ASEAN ditampung oleh Malaysia, Thailand, dan Indonesia, ketiga negara ini tidak ikut menandatangani Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, terlepas dari meningkatnya tekanan nasional dan internasional agar mereka mengesahkannya. Hampir tidak ada kerangka kerja hukum operasional yang disusun oleh negara-negara ini untuk menangani pengungsi di wilayahnya, selain undang-undang keimigrasian, yang menempatkan pengungsi di kategori yang sama dengan migran ilegal. Akibatnya, negara-negara ASEAN ini cenderung mengembangkan kebijakan dan praktek mereka sendiri dalam mengatasi krisis pengungsi. Kebijakan dan praktek ini kebanyakan ditandai dengan karakteristiknya yang dapat diubah, ad-hoc, dan dapat menjadi pilihan. Karena negara-negara ini tidak ikut menandatangani Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, segala kebijakan dan praktek yang muncul tidak harus wajib dan kepatuhan tidak dapat dijamin. Mereka cenderung hanya mengabsahkan kepentingan nasional, terutama dalam hal keamanan dan perkembangan domestik, bukannya memprioritaskan kepentingan dan nasib pengungsi.

Sebagai contoh, ketika berurusan dengan pembuatan kebijakan, pengungsi kebanyakan diperlakukan sebagai persoalan non-prioritas. Hanya dalam kasus dimana pengungsi dianggap menguntungkan negara, seperti mengisi kekurangan tenaga kerja untuk pertumbuhan industri dan infrastruktur seperti di Thailand dan Malaysia, barulah pertimbangan kebijakan nasional yang lebih berarti dapat dilakukan. Malaysia dan Thailand secara umum mengadopsi, sampai taraf tertentu, kebijakan semi-terbuka, yang memperbolehkan pengungsi masuk ke wilayah mereka dengan bebas. Thailand baru-baru ini mengadakan tindakan keras terhadap penyelundup orang. Dalam kasus Indonesia, yang merupakan negara surplus tenaga kerja, pembentukan Desk Penanganan Penyelundupan Manusia, Pengungsi dan Pencari Suaka di Kemenko-polhukam cenderung menjadi kebijakan tanggung karena proses penganggaran dan pelaksanaannya tidak terlalu jelas.

Pada dasarnya, mayoritas pengungsi tidak dapat mengakses tiga hak asasi yang berhak mereka dapatkan: pendidikan, layanan kesehatan, dan ijin kerja. Namun, masing-masing negara sering kali memodifikasi dan mengembangkan kebijakan khusus terkait persoalan ini, namun hanya bila kebijakan ini tidak mengganggu kepentingan nasional. Contohnya, dalam hal layanan kesehatan bagi pengungsi, Malaysia memperbolehkan UNHCR untuk mengeluarkan kartu untuk pengungsi terdokumentasi dan memiliki kebijakan dimana pengungsi dengan kartu UNHCR mendapatkan diskon 50% dari harga normal layanan kesehatan untuk orang asing. Sementara itu, Thailand tidak melarang pengungsi mendapatkan layanan kesehatan selama mereka dapat membayar harga yang ditentukan oleh penyedia layanan kesehatan. Di Indonesia, karena jumlah pengungsi relatif kecil, persoalan kesehatan peng-

ungsi kebanyakan ditangani oleh UNHCR dan Pemerintah. Selain itu, di Malaysia persoalan yang timbul adalah perlakuan berbeda yang diberikan pada kelompok pengungsi yang berbeda. Contohnya, pengungsi Rohingya dan kelompok pengungsi lain, terutama pengungsi Siria, Bosnia, Filipina di Sabah, dan Aceh, diberikan tempat tinggal khusus, akses ke layanan kesehatan, dan ijin kerja, yang mengakibatkan terciptanya kelas pengungsi elit.

Persoalan yang paling mendesak saat ini adalah menemukan solusi yang kreatif dan inovatif untuk mengatasi krisis pengungsi di kawasan ASEAN. Kondisi ini dipertajam dengan pemisahan dimensi ekonomi dari pengungsi dalam rezim Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi. Benar bahwa Konvensi tersebut telah menyelesaikan masalah umum pengungsi dengan menjamin hak untuk melewati perbatasan dan menuntut suaka (ijin masuk) dan/atau mendapatkan perlindungan dari penganiayaan. Meski Konvensi tersebut dalam prinsipnya tidak mendukung penanganan pengungsi dengan cara amal, kenyataannya mengindikasikan bahwa pengungsi di kawasan tersebut ditangani dalam lingkaran besar permainan amal.

Lebih dari itu, kontroversi politik seputar krisis pengungsi menjadi diskusi dominan, bukannya menemukan cara untuk mengatasinya. Dengan tidak mengindahkan solusi konvensional untuk mengatasi krisis pengungsi, upaya untuk menyelesaikan krisis pengungsi di kawasan ini harus diperluas dan dilakukan melampaui solusi-solusi konvensional tersebut, seperti menempatkan mereka di negara-negara dengan permintaan tenaga kerja yang tinggi dengan syarat, tolak ukur, dan prosedur khusus, yang tidak akan merugikan kepentingan negara. Solusi non-konvensional lainnya harus termasuk memberikan pengungsi kredit mikro, akses ke pendidikan, dan naturalisasi pengungsi yang sudah tinggal di suatu negara selama berpuluh-puluh tahun, menyediakan dokumen yang layak, dan tindakan serta syarat khusus lain. Paradigma baru diperlukan untuk mengatasi krisis pengungsi di kawasan ini.

Tahun ini dimulai dengan beberapa perbaikan yang prospektif dan menjanjikan sehubungan dengan kebijakan dan praktek dalam menangani pengungsi di kawasan ini, yang dapat dianggap sebagai bagian dari paradig baru tersebut. Setelah diskusi yang panjang dan tertunda tentang menempatkan pengungsi dalam permintaan tenaga kerja dan/atau re-aplikasi IM13 bagi pengungsi, Pemerintah Malaysia akhirnya meluncurkan program percontohan yang menyediakan ijin kerja bagi pengungsi, dan direncanakan mulai awal tahun ini. Artinya, Pemerintah Malaysia akan memberikan 300 kaum Rohingya ijin kerja legal untuk bekerja di sektor manufaktur dan perkebunan selama periode tiga tahun. Jika program percontohan ini memuaskan semua pemangku kepentingan, terutama Pemerintah dan pengungsi, program ini akan diperluas sehingga lebih banyak pengungsi, atau semua pemegang kartu UNHCR dan berbagai sektor terkait, terlibat.

Demikian juga, di Indonesia, setelah proses yang lama dan keraguan yang makin timbul tentang draf Keputusan Presiden (Keppres) mengenai pengungsi, awal tahun ini Pemerintah Indonesia akhirnya menerbitkannya. Keppres No. 125/206 ini akan berfungsi sebagai kerangka kerja hukum nasional atau instrumen strategis dalam menangani pengungsi. Sebagai hasilnya, pengungsi yang datang ke negara ini tidak lagi dikelola di bawah Undang-Undang Keimigrasian. Selain itu, Pemerintah Thailand baru-baru ini menyetujui kerangka kerja untuk memperbaiki identifikasi dan perlindungan pengungsi meski detail drafnya masih difinalisasi oleh Biro Imigrasi Kepolisian Kerajaan Thailand, yang bekerjasama dengan komite antar-menteri yang baru dibentuk, yang dipimpin oleh Perdana Menteri, atau wakilnya, dan Dewan Negara, untuk dipresentasikan di hadapan Kabinet. Kerangka hukum ini akan berfungsi secara menyeluruh sebagai mekanisme penyaringan untuk imigran dan pengungsi yang tidak terdokumentasi, alih-alih Undang-undang Keimigrasian yang umumnya mengkategorikan pengungsi sebagai orang asing ilegal.

Hampir tidak adanya peran negara-negara di kawasan ASEAN telah memberi jalan bagi CSO untuk berperan dominan, bersama dengan UNHCR, untuk menangani krisis pengungsi. Dapat dikatakan bahwa persoalan pengungsi di kawasan ini telah menjadi semacam permainan amal diantara para CSO. Sejujurnya, peran CSO harus dilihat sebagai bagian dari permainan kebijakan dari negara-negara ASEAN. Permainan kebijakan ini merujuk pada fakta bahwa negara-negara ASEAN kurang memiliki keinginan politik untuk membuat kebijakan resmi mengenai pengungsi. Kebanyakan dari mereka takut bahwa dengan memiliki kebijakan resmi yang mengakomodasi pengungsi akan menciptakan faktor penarik yang menciptakan arus pengungsi yang lebih besar. Sebagai gantinya, mereka mendukung CSO, secara langsung dan tidak langsung, untuk membantu pengungsi. Sebagai contoh, dalam banyak kasus, Pemerintah Malaysia, mengundang CSO nasional secara formal dan meminta mereka untuk memberikan bantuan pada pengungsi berdasarkan wilayah pekerjaan mereka. Lebih dari itu, pejabat pemerintahan bahkan memberikan bantuan finansial lewat pintu belakang dengan menyalurkannya lewat CSO.

Hampir tidak ada negara ASEAN yang menyusun rencana individu maupun regional untuk mengatasi kebutuhan kemanusiaan kaum Rohingya yang sedang terjadi. Sejak berakhirnya krisis pengungsi Indocina, hampir tidak ada kerangka kerja regional atau instrumen kolektif yang digunakan saat itu digunakan untuk kaum Rohingya, meski berbagai pemangku kepentingan telah mendesak bahwa krisis pengungsi di Asia Tenggara saat ini harus ditangani secara regional dengan kerangka kerja milik ASEAN. Dalam kebanyakan kasus, ASEAN hanya fokus untuk memberikan solusi langsung dan sementara, alih-alih solusi yang preventif, inovatif, dan tahan lama. ASEAN secara

luas dianggap tidak mengalamatkan solusi pengungsi pada aspek preventif dan permanennya. Jika salah satu visi utama ASEAN adalah “satu komunitas”, ASEAN harus merealisasikannya dengan mengatasi kurangnya kerangka kerja hukum untuk melindungi pengungsi di ASEAN. ASEAN harus mulai memikirkan paradigma baru untuk penanganan pengungsi, melihat lebih detail praktek dan kebijakan regional bersama, dan melihat melampaui model konvensional penanganan pengungsi. Jika tidak, krisis pengungsi akan tetap mempengaruhi kawasan ini dan tidak jelas kapan berakhirnya.

Tidak adanya kerangka kerja regional operasional di ASEAN berarti kawasan ini tidak dilengkapi dengan baik untuk menanggapi dan menangani krisis pengungsi di kawasannya secara efektif. Upaya ASEAN sejauh ini hanyalah terbatas pada pengadaan Pertemuan Khusus atau Tingkat Menteri untuk merespon krisis pengungsi Rohingya. Namun pertemuan semacam itu hanya batu loncatan awal dan hanya dapat memberikan solusi sementara dan perlindungan ad-hoc. Sementara itu, penyelesaian strategis krisis Rohingya harus mewajibkan keterlibatan Myanmar sebagai negara asal kaum Rohingya. Tampaknya negara-negara ASEAN tidak mampu atau tidak ingin menekan Myanmar. Pertanyaannya sering kali adalah mengapa negara-negara ASEAN tidak memiliki kemauan politik untuk menekan Myanmar.

B. REKOMENDASI

Rekomendasi di bawah ini dibuat berdasarkan dua tingkat atau unit analisis yang berbeda – satu pada tingkat regional yang merujuk pada ASEAN sebagai badan regional dan satu lagi pada tingkat individu negara-negara ASEAN.

Walaupun hampir 60% pengungsi di kawasan ini ditampung oleh Malaysia, Thailand, dan Indonesia, ketiga negara ini tidak menandatangani Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, meskipun mendapat tekanan nasional dan internasional untuk mengesahkannya.

Negara Tuan Rumah:

1. Dalam pembuatan kebijakan, persoalan pengungsi di kawasan ini tidak diprioritaskan. Hanya ketika arus pengungsi dianggap menguntungkan negara, seperti mengisi kekurangan tenaga kerja, atau kebutuhan akan tenaga kerja yang lebih murah, barulah Pemerintah memasukkan mereka dalam pertimbangan kebijakannya. Negara tuan rumah harus mengubah paradigam ini dalam menangani pengungsi. Mereka harus memperlakukan pengungsi sebagai perhatian dan prioritas utama. Dengan pergeseran paradigma ini, kebijakan dan praktek yang dilakukan oleh negara tuan rumah untuk menangani pengungsi harus berfokus

pada pendekatan strategis yang tahan lama, bukannya pendekatan yang dapat diubah, ad-hoc, dan dapat dipilih.

2. Diketahui secara luas bahwa mayoritas negara ASEAN tidak menandatangani Konvensi 1951 tentang pengungsi, walaupun mendapatkan tekanan nasional dan internasional untuk mengesahkannya. Namun, masing-masing negara sering kali memodifikasi dan mengembangkan kebijakan khusus terkait dengan persoalan ini sekana kebijakan dan praktek ini sejalan dengan kepentingan nasional mereka. Negara tuan rumah harus menyusun instrumen atau kerangka kerja hukum konkret, yang secara khusus menangani persoalan pengungsi, termasuk administrasi, dokumentasi, perlindungan, solusi, dll. Harus digarisbawahi bahwa kebanyakan negara ASEAN sudah menandatangani beberapa kovenan internasional yang memberikan hak bagi setiap orang, termasuk pengungsi, dan negara-negara ASEAN tersebut seharusnya tidak menghindar dari tanggung jawab mereka.
3. Perang dan penganiayaan telah mengacaukan pendidikan untuk anak muda pengungsi, yang berpotensi menjadikan satu generasi tidak berpendidikan. Walaupun beberapa memiliki akses ke sekolah atau pelatihan di negara tuan rumah mereka, sekolah dan pelatihan ini dikelola oleh LSM di luar sistem pendidikan nasional milik pemerintah. Sehubungan dengan hal ini, tindakan terukur diperlukan untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut tidak akan, sampai taraf tertentu, mengacaukan kepentingan umum dari negara tuan rumah. Selain itu, rancangan dan implementasi kebijakan semacam ini harus dibantu oleh dan/atau bekerjasama secara erat dengan negara donor dan negara pemukiman kembali.
4. Masih terkait dengan persoalan pendidikan bagi pengungsi adalah tidak adanya pengakuan atau sertifikasi untuk pendidikan yang sudah diselesaikan. Negara tuan rumah harus memberikan pengakuan dan sertifikasi resmi untuk pendidikan yang sudah diselesaikan. Kebijakan dan praktek ini akan membantu mereka untuk melanjutkan pendidikan mereka atau mencari pekerjaan.
5. Benar bahwa sebagian pengungsi telah bekerja di sektor informal; namun, kebanyakan dari mereka masih mengandalkan amal. Negara tuan rumah harus memberikan pengungsi lebih banyak peluang ekonomi, dan diikuti dengan perlindungan kerja standar/layak. Kebijakan dan praktek ini tidak hanya akan menghentikan eksploitasi terhadap pengungsi, tapi juga membuat mereka mandiri. Dengan adanya beberapa negara penerima tenaga kerja di kawasan ini, kebijakan tersebut dapat dilakukan dengan menempatkan pengungsi ke dalam industry yang memerlukan banyak tenaga kerja. Pengungsi dapat dianggap mengun-

- tungkan negara tuan rumah, mengisi kekurangan tenaga kerja nasional atau kebutuhan akan tenaga kerja yang lebih murah untuk pertumbuhan industry dan infrastruktur, terutama di tempat-tempat seperti Thailand dan Malaysia.
6. Lebih dari hanya menempatkan pengungsi di industry untuk mengisi kekurangan tenaga kerja, negara tuan rumah harus memberikan mereka kredit mikro. Hal ini harus dilakukan dengan kerjasama antara LSM dan UNHCR.
 7. Salah satu perhatian besar terkait perlindungan pengungsi adalah akses yang tidak cukup ke layanan kesehatan. Negara tuan rumah harus memberikan pengungsi layanan kesehatan yang layak sesuai dengan standar lokal. Faktanya, biaya yang ditetapkan oleh penyedia layanan kesehatan secara relatif tidak dapat dijangkau mayoritas pengungsi, terutama pengungsi Rohingya.
 8. Persoalan ekstensif lainnya yang ditemukan selama proses penanganan pengungsi adalah korupsi dan penyuapan diantara berbagai pemangku kepentingan/instansi, termasuk pejabat pemerintahan. Negara tuan rumah harus memberantas praktek korupsi dan penyuapan di semua aspek dan tahap terkait pengungsi. Mereka juga harus melawan perdagangan manusia yang sering kali menjadi penyebab arus pengungsi dan memberantas penggerebekan sewenang-wenang dan penahanan terhadap pengungsi, serta menghindari penggunaan siksaan dalam berurusan dengan pengungsi.
 9. Sejumlah besar pengungsi terkonsentrasi di banyak kamp dan pusat penahanan, dimana terdapat laporan tentang tindakan semena-mena dari sipir penjara yang bebas dari hukuman, kondisi yang terlalu penuh, dan makanan yang tidak teratur dan tidak cukup. Negara tuan rumah harus mengembangkan, sebagai alternatif terhadap pusat penahanan dan/atau kamp, semacam tempat penampungan terintegrasi. Negara tuan rumah dapat bekerjasama dengan LSM dan organisasi internasional lainnya untuk merealisasikan program dan proyek ini.
 10. Negara tuan rumah harus memberikan perlakuan yang setara terhadap semua pengungsi, terlepas dari negara asal mereka. Perlakuan ini termasuk praktek dokumentasi dan administrasi, pemberian akses untuk pendidikan dasar, peluang ekonomi, dan layanan kesehatan.
 11. Negara tuan rumah secara ekstensif telah mengandalkan LSM dalam menangani pengungsi dan bahkan membuat kebijakannya dengan menghindari dianggap memberikan semangat bagi pengungsi untuk datang. Negara tuan rumah harus berperan lebih aktif daripada LSM dalam menangani pengungsi, dan maka dari itu tidak membuatnya menjadi semacam permainan amal bagi LSM.

ASEAN:

1. Sejak berakhirnya krisis pengungsi Indocina, hampir tidak ada kerangka kerja regional atau instrumen kolektif yang digunakan sebelumnya dipergunakan lagi dalam upaya untuk mengatasi krisis pengungsi di kawasan ini. Pada saat bersamaan, berbagai macam pemangku kepentingan telah mendesak agar krisis pengungsi di kawasan ini ditangani dengan kerangka kerja atau instrumen regional. ASEAN harus menyusun instrumen atau kerangka kerja regional strategis untuk menangani persoalan pengungsi dan memberantas perdagangan manusia di kawasannya secara efektif.
2. ASEAN harus lebih berfokus pada solusi yang preventif, tahan lama, dan inovatif untuk menangani krisis pengungsi, alih-alih solusi yang langsung dan sementara, yang kebanyakan terwujud dalam pembagian beban.
3. ASEAN harus bekerjasama secara aktif dengan negara asal pengungsi untuk mengatasi akar penyebab masalah dan memfasilitasi repatriasi sukarela dengan cara yang aman dan terhormat untuk pengungsi, dan memperkuat dialog antara negara-negara ASEAN untuk menangani persoalan pengungsi.
4. ASEAN harus lebih aktif dalam mengabsahkan atau mengadvokasi norma-norma dan etik kemanusiaan diantara negara-negara ASEAN untuk mengatasi persoalan pengungsi secara tepat.
5. ASEAN harus secara aktif memperkuat kerja sama dengan UNHCR dan IOM untuk perlindungan pengungsi dan memperkuat kolaborasi antara LSM dan ASEAN dan antar-LSM dalam menangani persoalan pengungsi.
6. ASEAN harus mendukung dan memfasilitasi kerja sama antar negara-negara ASEAN untuk memberantas perdagangan manusia di kawasannya.
7. ASEAN harus memperkuat kerja sama dengan negara pemukiman kembali untuk memperbesar kesempatan pemukiman kembali bagi pengungsi di kawasannya.

Bibliografi

- Ady, *Indonesia Perlu Ratifikasi Konvensi Tentang Pengungsi*. Retrieved from: <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f351aacc4a70/indonesia-perlu-ratifikasi-konvensi-tentang-pengungsi>, pada November 6, 2015.
- Al Fuertes (2016). Karen Refugees Describe Peace within the Context of Displacement. In *Conflict Resolution Quarterly*, Volume 33, Issue 3, Spring, pp. 297-312.
- Al-Jazeera. (2015, December 27). *First-class refugees: Malaysia's two-tier system*. Retrieved from <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/12/class-refugees-malaysia-tier-system-151221061627431.html>, pada September 2, 2016.
- Ajis, M.N. *et al.* (2010), Managing Foreign workers in Southeast Asian Countries, in *Journal of Asia Pacific Studies*, vol. 1, no. 3, pp. 481-505. Retrieved from <http://www.japss.org/upload/4.%20mohdnaeimajietal.pdf>, pada May 12, 2016.
- Amnesty International (2015). *Report: Southeast Asia's refugee and trafficking crisis*, October 21, 2015. Retrieved from <http://www.amnesty.org.au/refugees/comments/38269/>, pada September 5, 2016.
- Anti Trafficking in Persons Bill 2007; An Act to amend the Anti-Trafficking in Persons Act 2007.
- Asean (2016). Chairman's Statement of the 11th East Asia Summit, September 8. Retrieved from <http://asean.org/storage/2016/09/Chairmans-Statement-of-the-11th-East-Asia-Summit.pdf>, pada September 18, 2016.
- Asian Center for Human Rights (2005). *Mid-night knocks in Malaysia*, March 2. Retrieved from: <http://www.achrweb.org/Review/2005/62-05.htm>, pada October 12, 2016.
- Asylum Access (2014), *Five ways to improve urban refugee lives in Thailand today*. Retrieved from <http://asylumaccess.org/5-ways-to-improve-urban-refugee-lives-in-thailand-today/>, pada August 24, 2016.
- Asylum Access (2009). *UNHCR Protection Challenges for Urban Refugees in Thailand: Reports and Recommendations*, Boat People SOS and Conscience Foundation, April, p. 3.
- Asylum Access (2014). *160,000 refugees, nine camps, 28 years*. Retrieved from <http://asylumaccess.org/160000-refugees-nine-camps-28-years/>, pada September 12, 2016

- Asylum Access (2011). *Urban Refugees in Thailand*. Retrieved from <http://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2013/08/Urban-refugees-in-Thailand.pdf>, pada September 5, 2016.
- Azis, A. (2014). Urban refugees in a graduated sovereignty: the experiences of the stateless Rohingya in the Klang Valley. *Citizenship Studies*, 18(8), 839-854.
- Aungkana, A. (2015). Issues in the Thai Government's Policies pada the Repatriation of Refugees. In *Asian Review*, vol. 28. No. 1.
- Baek, B. S. (2008). Myanmarese Refugees in Thailand: the Need for Effective Protection. *Cornell Legal Studies Research Paper*.
- BBC Indonesia (2015). *Malaysia Terima Migran Syria*. December 10. Retrieved from: http://internasional.kompas.com/read/2015/12/10/08345511/Malaysia.Terima.Migran.Suriah?utm_source=WP&utm_medium=box&utm_campaign=Kknwp, pada June 4, 2016.
- BBC (2015). *Why are so many Rohingya migrants stranded at sea?*, May 18. *Why are so many Rohingya migrants stranded at sea?* Retrieved from <http://www.bbc.com/news/world-asia-32740637>, pada September 6, 2016.
- BBC (2014). *More Australia Asylum Seeker Blocked from Resettlement*, November 18. Retrieved from: <http://www.bbc.com/news/world-australia-30092421>, pada January 23, 2016.
- Betts, A (2009). Development assistance and refugees: Towards a North-South grand bargain?, *Forced Migration Policy Briefing 2*, Refugees Studies Centre, University of Oxford, p.7.
- Betts, A. & Loescher, A. (2010). Refugees in International Relations. in *Refugees in International Relations*, ed. Alexander Betts and Gil Loescher . Oxford: Oxford University Press,, 1-27.
- Black, B. (1998). Putting refugees in camps, in *Forced Migration review*. In *FMR Review*, August. Retrieved from <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR02/fmr2full.pdf>, pada September 2, 2016.
- Bonney, C. (2013). Is resettlement in a Western country the most viable solution for protracted refugee situations?. *Journal of politics and international studies*, Vol. 19, Summer 2013.
- Brees, I. (2010). Burden or Boon: The Impact of Burmese Refugees pada Thailand. In *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, Winter, 11, 1, Social Science Database, p. 41.
- Burmalink. *Refugee camps*. Retrieved from <http://www.burmalink.org/background/thailand-burma-border/displaced-in-thailand/refugee-camps/>, pada August 13, 2016.
- Castles, S (2003). Towards Sociology of forced migration and social transformation. In *Sociology*, vol. 37, no. 1, pp. 13-34.

- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative research*. Los Angeles: SAGE.
- Cheung, S. (2011). Migration Control and the Solutions Impasse in South and Southeast Asia: Implications from the Rohingya Experience. *Journal of Refugee Studies*, 1-21.
- Creswell, J.W. (1994). *Research design: Qualitative and Quantitative approaches*. London: SAGE Publications.
- Coordinating Ministry of Politic, Law and Human Right (*Kemenkopolkham*) (2016). *The role of Management of People Smuggling, Refugee, and Asylum Seeker in Addressing Illegal Immigrant in Indonesia*, presentation paper, February 2016.
- Cutts, M. (2000). *The State of the World's Refugees, 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford University Press.
- Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (Eds.) (2005). *The Sage handbook of qualitative Research* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage
- Equal Rights Trust. *Equal Only in Name: The Human Rights of Stateless Rohingya in Malaysia*. Retrieved from <http://www.equalrightstrust.org/ert-documentbank/Equal%20Only%20in%20Name%20-%20Malaysia%20-%20Full%20Report.pdf>, pada September 12, 2016.
- European Parliament, Directorate General for Internal Policies (2016). *Labor Market Integration of Refugees: Strategies and Good Practices*, Study for the EMPL Committee, March 2016. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU\(2016\)578956_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU(2016)578956_EN.pdf), pada September 2, 2016.
- Fabionesta (2016). *Is there any place for refugees for a safe haven?* A paper presented at the Anniversary of the Habibie Center, Jakarta, November 19, 2016.
- Fabionesta (2016). *Fact Sheet: Indonesia*. A paper presented at the anniversary of the Habibie Center, Jakarta, November 19, 2016.
- Fielden, A. (2008). Local integration: an under reported solution to protracted refugee situations. Research paper, Policy Development and Evaluation Services, UNHCR, June 2008.
- Fortify Rights (2016). *Press Release: Thailand, Malaysia, Indonesia: End Indefinite Detention of Rohingya Refugees*. Retrieved from <http://www.fortify-rights.org/publication-20160311.html>, pada September 10, 2016.
- Gaetano, S.D. (2015). How to Solve Southeast Asia's Refugee Crisis: Steps can and should be taken to alleviate the plight of the Rohingya. Retrieved from <http://thediplomat.com/2015/09/how-to-solve-southeast-asias-refugee-crisis/> pada January 23, 2016.
- Gaetano, S.D. (2015). , How to solve Southeast Asia's refugee crisis, in thediplomat.com, September 28. Retrieved from: <http://thediplomat.com/2015/08/how-to-solve-southeast-asias-refugee-crisis/> pada May 13, 2016.

- Gephardt, D. & Zuber, C.I. (2014). Comparing regional and local integration policies: understanding patterns of policy convergence and divergence. A paper presented at IMISCOE 11th Annual Conference, "Immigration, Social Cohesion and Social Innovation", 27-29 August 2014, Madrid, Spain.
- Gomes, L. H. (2017). Why Japan accepts a staggeringly low number of refugees. In *thenewdaily.com*, February 16. Retrieved from: <http://thenewdaily.com.au/news/world/2017/02/16/japan-refugees-australia/>, pada March 2, 2017.
- Gurowitz, A. (2000, November). Migrant Rights and Activism in Malaysia: Opportunities and Constraints. *The Journal of Asian Studies*, 59(4), 863-888.
- Hansen, F., Mutabraka, J.J., & Ubricao, C. (2008). Repatriation, resettlement and reintegration: a study of the three refugee solutions. The Niapele Project, Summer/Fall 2008.
- Heaton, J (2004). *Reworking qualitative data*. London: SAGE Publications.
- Holmes, O. (2016). Aung San Suu Kyi to discuss Burmese workers' rights pada Thailand trip. In *theguardian.com*, June 23, 2016. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/23/aung-san-suu-kyi-to-discuss-burmese-workers-rights-pada-thailand-trip>, pada September 1, 2016.
- Human Rights Watch (2000). Retrieved from https://www.hrw.org/reports/2000/malaysia/maybr008-02.htm#P446_99927, pada September 1, 2016.
- Human Rights Watch (2010). *Malaysia: Letter to the Prime Minister regarding amendments to the Anti-Trafficking in Persons Act*. Retrieved from: <https://www.hrw.org/news/2010/09/08/malaysia-letter-prime-minister-regarding-amendments-anti-trafficking-persons-act>, pada September 1, 2016.
- Immigration Act, Section 55
- Immigration Act, Section 57.
- Inquirer.net (2013). 'We're treated like animals', March 20th, 2013. Retrieved from <http://globalnation.inquirer.net/67981/were-treated-like-animals>, pada September 13, 2016.
- International Federation for Human Rights (FIDH) and Suaram (Suara Rakyat Malaysia) Working for Human Rights, *Undocumented Migrants and Refugees in Malaysia: Raids, Detention and Discrimination*, March 28, No. 489.
- Jalil, A.A. (2015). Malaysia's Refugee Shame. In *New Mandala Online*, August 03, 2015. Retrieved from <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2015/08/03/malysias-refugee-shame/> pada June 4, 2016.
- Jati, D.K. (2015). ASEAN can learn from Europe refugee crisis. In *New Mandala*. Retrieved from: <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2015/09/24/asean-can-learn-from-europes-refugee-crisis/>, pada March 23, 2016.
- Jesuit Refugee Service Indonesia (2015). *Refugee Bulletin*, June 2015 Edition.

- Jha, P. (2017). Can Rohingya refugees finally leave the shadows? In *Foreignpolicy.com*, January 13. Retrieved from: http://foreignpolicy.com/2017/01/13/rohingya-refugees-can-finally-leave-the-shadows/?utm_content=bufferc01cc&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer, pada January 29, 2017.
- Jones, E., et.al. (2015). *Positive Practises in Refugee Protection in the Asia-Pacific Region*, Research Report, Asia Pacific Refugee Rights Network, December 2015, p. 31.
- Kassim, A. (2015). *Cross border movement of foreign workers in Malaysia: a comparative analysis*, in Master Builders, Third Quarter. Retrieved from [http://www.mbam.org.my/mbam/images/MBJ3Q05pdf/@CROSSBOR-DER\(78-91\).pdf](http://www.mbam.org.my/mbam/images/MBJ3Q05pdf/@CROSSBOR-DER(78-91).pdf), pada June 12, 2016.
- Kassim, A. (2009). Filipino Refugees in Sabah: State Response, Public Stereotypes and the Dilemma over Their Future, at *Southeast Asian Studies*, Vol. 47, no. 41.
- Kaur, A. (2007). Refugees and Refugee Policy in Malaysia, at *UNEAC Asia Papers*, no. 18.
- Kementrian Sekretariat Negara Republik Indonesia (2017), *Produk Perundang-undangan Republik Indonesia*. Retrieved from http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_perundangan&id=405425&task=detail&catid=6&Itemid=42&tahun=2016, pada January 23, 2017.
- KEPA (2011). *Reflections pada Thai Civil Society*, December 2011. Retrieved from <https://www.kepa.fi/tiedostot/reflections-pada-thai-civil-society-2011.pdf>, pada September 10, 2106.
- Kneebone, K. (2014). The Bali Process and Global Refugee Policy in the Asia-Pacific Region. *Journal of Refugee Studies* 27, no. 4, pp. 296–618.
- Kneebone, K. (2015). The labeling problem in Southeast Asia's refugee crisis, in *thediplomat.com*, August 12. Retrieved from <http://thediplomat.com/2015/08/the-labeling-problem-in-southeast-asias-refugee-crisis/>, pada May 1, 2016.
- Kneebone, S. (2016). Comparative regional protection frameworks for refugees, norms and norm entrepreneurs. In *The International Journal of Human Rights*, Volume 20, 2016, Issue 2.
- Kompas*, October 15, 2016.
- Kompas*, September 23, 2016.
- Kvale, S. (1996). *Interviews: an introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing*. Los Angeles: SAGE Publication.
- Laws of Malaysia, Act 155, Immigration Act 1959/63, Incorporating all amendments up to 1 January 2006. Retrieved from: <http://jpt.mohe.gov.my/>

- images/InstitusiPengajianTinggi/MengenaiJPT/AKTA/Bil11.aktaimigre-sen.pdf, pada September 13, 2016.
- Lies, M (2016). *Berlayar Tanpa Berlabuh: Perempuan dan Pengungsi Rohingya di Makassar dan Aceh, Indonesia*. Jakarta: Rumah Kita Bersama and The Oslo Coalition at the Norwegian Center for Human Rights, The University of Oslo.
- Lindlof, T.R. & Taylor, B.C. (2002). *Qualitative communication research methods* (second edition). Thousand Oaks, CA: SAGE
- Lokman, T. (2016). Job prospects for refugees, at *New Strait Times Online*, March 18. Retrieved from <http://www.nst.com.my/news/2016/03/133453/job-prospects-refugees>, pada June 26, 2016.
- Long, K. (2013). When refugees stop being migrants: Movement, labor and Humanitarian Protection. In *Migration Studies*, Vol. 1, no. 1, pp. 2-16. Retrieved from <http://migration.oxfordjournals.org/>, pada May 25, 2016.
- Mahmudi, M. (2015). The History of Refugees in Southeast Asia, a paper presented Forum for Muslim Democrats, the anniversary of the Habibie Center, Jakarta, November 19, 2015.
- Malaysia Kini Online (2016). *UNHCR to form joint task force over fake refugee card*, March 23. Retrieved from <https://www.malaysiakini.com/news/334964>, pada June 23, 2016.
- Marshal, C. & Rossman, G.B. (1989). *Designing qualitative research*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Mathew, P. & Harley, T. (2014). Refugee protection and regional cooperation in Southeast Asia. A Fieldwork report, Australian National University, March 2014.
- Maybery, K. (2015). First Class Refugees: Malaysia's two tier system, at *Al-Jazeera.com*, December 27, 2015. Retrieved from: <http://www.al-jazeera.com/indepth/features/2015/12/class-refugees-malaysia-tier-system-151221061627431.html>, pada June 23, 2016.
- Migration News. *Malaysia/Thailand: Detention, Entry, Employment*. 1998. Retrieved from <https://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=1502>, pada September 12, 2016.
- Milner, J. (2014). Understanding global refugee policy, Introduction: Understanding Global Refugee Policy 481, in *Journal of Refugee Studies*, vol. 27, no. 4, October 30, pp. 477-494. Downloaded from <http://jrs.oxfordjournals.org/> pada May 25, 2016.
- Missbach, A. (2015). Towards a real solution to Southeast Asia's refugee crisis, in *thediplomat.com*, August 19. Retrieved from: <http://thediplomat.com/2015/08/towards-a-real-solution-to-southeast-asias-refugee-crisis/>, pada March 23, 2016.

- Missbach, A. (2015). *Troubled transit: asylum seekers stuck in Indonesia*. Singapore: ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Moretti, S. (2015). The Challenge of Durable Solutions for Refugees at the Thai-Myanmar Border. *Refugee Survey Quarterly* 34, pp. 70–94.
- Nah, A.M. (2010). Refugees and Space in Urban Areas in Malaysia. In *Forced Migration Review*, February, Issue 34. Retrieved from <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/urban-displacement/29-31.pdf>, pada May 24, 2016.
- Nah, A. M. (2010). Refugees and Space in Urban Areas in Malaysia. *Forced Migration Review*, no. 34, February.
- Nah, A. M. (2012). Globalisation, Sovereignty and Immigration Control: The Hierarchy of Rights for Migrant Workers in Malaysia. *Asian Journal of Social Science*, 40, 486-508.
- Nethery, A., Brown, B.R. & Taylor, S. (2012). Exporting Detention: Australia-Funded Immigration Detention in Indonesia. *Journal of Refugee Studies* 26, no. 1, pp. 88–109.
- Nethery, A. (2015). Asia's refugee policy vacuum, in *thediplomat.com*, August 25. Retrieved from <http://thediplomat.com/2015/08/asias-refugee-policy-vacuum/>, pada May 23 2016.
- New Straits Times Online (2016). *Nur Jazlan warns UNHCR: Do not blackmail Malaysia*, June 22. Retrieved from <http://www.nst.com.my/news/2016/06/153628/nur-jazlan-warns-unhcr-do-not-blackmail-malaysia>, pada September 9, 2016.
- New Straits Times Online. *Malaysia Committed to meet UN's Sustainable Development agenda*, 2015. Retrieved from <http://www.nst.com.my/news/2015/09/malaysia-committed-meet-un%E2%80%99s-sustainable-development-agenda-pm>, pada May 23, 2016.
- Otter, V.D. (2015). *Urban Asylum Seekers and Refugees in Thailand*. Retrieved from <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR28/27.pdf>, September 10, 2016.
- Palansamee, P. (2015). Malaysia will not sign UN Convention pada Refugees, says Minister, at *The Malaymail Online*, March 12. Retrieved from <http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/malaysia-will-not-sign-un-convention-pada-refugees-says-minister>, pada May 23, 2016.
- Passport Act 1996, Retrieved from <http://www.refworld.org/docid/3ae6b5204.html>, pada August 23, 2016.
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. Thousand Oaks: SAGE Publication.
- Petcharamee, S. (2016). ASEAN and its approach to forced migration issues. In *The International Journal of Human Rights*, Volume 20, Issue 2, p. 1.

- Rahman, A. (2010). Rohingya still dream fleeing poverty, February 7. Retrieved from <http://www.scmp.com/article/705693/rohingya-still-dream-fleeing-poverty>, pada September 9, 2016.
- Rahman, U. (2010). The Rohingya Refugee: A Security Dilemma for Bangladesh. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 8, no. 2, pp. 233–39.
- RCG (2016). *NGOs pada the Thai/Cambodia*, April 5. Retrieved from <http://www.websitesrcg.com/border/NGO.html>, pada August 12, 2016.
- Reynolds, S. & Hollingsworth, A. (2015). Malaysia: Rohingya Refugee Hope for Little and Receive Less, at *Refugee International Report*, November 17. Retrieved from: <http://www.refugeesinternational.org/reports/2015/11/17/malaysia-rohingya-refugees-hope-for-little-and-receive-less>, pada May 23, 2015.
- Roberts, A. (1998). More Refugees, Less Asylum: A Regime in Transformation. *Journal of Refugee Studies* 11, no. 4, pp. 375–95.
- Robertson, P.S. (2008). Migrant Workers in Malaysia: Issues, Concerns and Points for Action, in *Fair Labor Association, Migrant Workers in Malaysia*. Retrieved from: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2223&context=globaldocs>, pada May 23, 2016.
- Robinson, W. C. (2004). The Comprehensive Plan for Action for Indochinese Refugees, 1989 - 1997: Sharing the Burden and Passing the Buck. *Journal of Refugee Studies*, 17(3), 320.
- Robinson, C., Thame, C., and Branchini, C. (2016). *Anti-Trafficking in Thailand*, 30 June. In John Hopkins Bloomberg School of Public Health. Retrieved from <http://www.jhsph.edu/research/centers-and-institutes/center-for-refugee-and-disaster-response/Anti-Trafficking-in-Thailand-30Jun2016.pdf>, pada September 10, 2016.
- Refugee Council of Australia (2010). *Economic, civic and social contribution of refugees and humanitarian entrants: a literature review*. A document prepared for the Department of Immigration and Citizenship, February.
- Reynolds, S & Hollingsworth, A. (1025). Malaysia: Rohingya Refugee Hope for Little and Receive Less, at *Refugee International Report*, November 17.
- Saltsman, A. (2015). A real durable solution for Southeast Asia's refugees. Retrieved from <http://thediplomat.com/2015/12/a-real-durable-solution-for-southeast-asias-refugees/>, pada March 23, 2016.
- Sari, A.P. (2015). *ASEAN tak punya instrument untuk atas isu penngungsi*. Retrieved from: cnnindonesia.com/international/20150616183808-106-60405/asean-tak-punya-instrumen-untuk-atasi-isu-pengungsi/ pada January 16, 2016.
- Sassen, S. (2017). Is Rohingya prosecution cased by business interests rather than religion? In *Global development professionals network*, January, 4, 2017. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/global-development-profes>

- sionals-network/2017/jan/04/is-rohingya-persecution-caused-by-business-interests-rather-than-religion, pada March 1, 2017.
- Schiavenza, M. (2015). Why Thailand forced Uighurs to return to China. In *theatlantic.com*, July 12, 2015. Retrieved from <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/07/thailand-china-uighur-refugees/398318/>, pada September 12, 2016.
- Seltzer, A. (2013). Human Trafficking: the case of Burmese refugees in Thailand. In *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Vol. 37, no. 4, pp. 286-290.
- Suaka: Indonesian Civil Society Network for Refugee Rights (2015). *How to prepare your RSD interview*, September 7. Retrieved from: suaka.or.id/2015/09/how-to-prepare-your-rsd-interview-1/, pada May 12, 2016.
- Suhrke, A. (1998). Burden-Sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. *Journal of Refugee Studies* 11, no. 4, pp. 396-415.
- Sudin, A. (2016). *Expanding Islamic Organization Network in Humanitarian Issues*. A paper presented at SEA Conference pada Rohingya, 18-19 May, in IPB International Convention Center, Bogor, Indonesia.
- Sukumaran, A. (2011). *Report pada the 2011 ASEAN Civil Society Conference/ ASEAN People's Forum 2011*, May 10, 2011.
- Supaat, D.I. (2014). The UNHCR in Malaysia: the Mandate and Challenges. *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics and Law*, Vol. 5, Issue 4.
- Supaat, D.I. (2014). Refugee Children under the Malaysian Legal Framework, *UUM Journal of Legal Studies*, vol. 4, pp. 118-148.
- Szep, J. and Marshall, A. (2013). Special Report: Thailand secretly supplies Myanmar refugees to trafficking rings. In *Reuters*, December 4, 2013. Retrieved from <http://www.reuters.com/article/us-thailand-rohingya-special-report-idUSBRE9B400320131205>, pada August 29, 2016.
- Tan, T. ed. (2015). UNHCR's new biometrics system helps verify 10,000 Myanmar refugees in Thailand, in *UNHCR*, June 30, 2015. Retrieved from <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/55926d646/unhcrs-new-biometrics-system-helps-verify-110000-myanmar-refugees-thailand.html>, pada August 2, 2016.
- The Centre for study pada forced migration (2003). *The impact of the presence of refugees in northwestern Tanzania*, University of Dar es Salaam.
- The Border Consortium Program Report 2012 -2015.
- The Nation (2017). UNHCR welcomes Thailand's approval of framework for refugee screening mechanism. In *Nationmultimedia.com*, January 16. Retrieved from: <http://www.nationmultimedia.com/news/breaking-news/30304209#.WH9V2TVmngI.facebook>, pada March 1, 2017.

- Thompson, N. (2015). Human Trafficking: Thailand's Porous Borders. In *The Diplomat*, June 23. Retrieved from <http://thediplomat.com/2015/06/human-trafficking-thailands-porous-borderlands/>, pada September 10, 2016.
- Thorburn, J. (1996). Root Cause Approaches to Forced Migration: Part of a Comprehensive Strategy? A European Perspective. *Journal of Refugee Studies* 9, no. 2, pp. 119–35.
- Todayonline.com (2015). *ASEAN to set up aid fund for stranded Rohingya Muslims*, July 3. Retrieved from <http://www.todayonline.com/world/asia/asean-set-aid-fund-stranded-rohingya-muslimspada> February 23, 2016.
- Topsfield, J. (2015). *Refugees in Indonesia go pada hunger strike to protest delays in resettlement*. Retrieved from <http://www.smh.com.au/world/refugees-in-indonesia-go-pada-hunger-strike-to-protest-delays-in-resettlement-20151015-gka7bs.html>, pada November 15, 2015.
- UN (2016). Refugee Rights Situation in Thailand. In *the UN Universal Periodic Review*, Second Cycle, 25th Session of the UPR Working Group of the Human Rights Council April 2016.
- UNDP (2015). *Goal 4: Quality Education*. Retrieved from <http://www.my.undp.org/content/malaysia/en/home/post-2015/sdg-overview/goal-4.html>, pada September 2016.
- UNHCR Southeast Asia (2015). UNHCR sub-regional operations profile - South-East Asia. Retrieved from <http://www.unhcr.org/pages/4b17be9b6.html>, pada January 23, 2016.
- UNHCR Indonesia. Retrieved from www.unhcr.or.id, pada May 25, 2016.
- UNHCR, retrieved from <https://www.unhcr.or.th/en/about/thailand>, pada September 15, 2016.
- UNHCR (1989). *The economic impact of Afghan refugee settlement pada the tribal areas of Northwest Pakistan*, TSS, Mission Report 89/27, May.
- UNHCR (2014). *Global Report 2014*. Retrieved from <http://www.unhcr.org/5575a791b.html>, pada September 5, 2016.
- UNHCR (2015). *Refugees and Healthcare*. Retrieved from <http://www.unhcr.org.my/refugeeMsia.htm#>, pada May 27, 2016.
- UNHCR. *Flight from Indochina*. Retrieved from <http://www.unhcr.org/3ebf9bad0.html>, pada August 12, 2016.
- UNHCR (2006). *Hand Book Voluntary Repatriation; International Protection*. Geneva: UNHCR.
- UNHCR (2015). *Malaysia, Refugee Children and Education*. Retrieved from <http://www.unhcr.org.my/refugeeMsia.htm#>, pada May 24, 2016.
- UNHCR (2014). *UNHCR Global Strategy: Beyond Detention 2014-2019: National Action Plan for Refugees in Malaysia*. Retrieved from <http://www.unhcr.org/5660000a9.pdf>, pada May 27, 2016.

- UNHCR Standing Committee (1997), *Social and economic impacts of large refugee population pada hosting developing countries*, January 6. Retrieved from <http://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68d0e10/social-economic-impact-large-refugee-populations-host-developing-countries.html>, pada September 2, 2016.
- UNHCR Malaysia (2016). *Figures at a glance*. Retrieved from http://www.unhcr.org/my/About_Us-@-Figures_At_A_Glance.aspx, pada August 13, 2016.
- UNHCR (2006). *Analysis of Gaps in Protection Capacity Thailand*. Retrieved from <http://www.unhcr.org/457ed0412.pdf>, pada September 1, 2016.
- UNHCR (2009). *Annual report pada public health, Thailand*. Retrieved from <http://www.unhcr.org/protection/health/4bff79e49/unhcr-2009-annual-report-public-health-hiv-country-fact-sheet-thailand.html?query=thailand>, pada August 1, 2016.
- UN News Centre (2016). *Myanmar's first civilian leader to address assembly in 50 years cites UN as inspiration*, September 21. Retrieved from <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55008#.V-x7qflEm00>, pada September 25, 2016.
- US Department of State (2010). *2010 Human Rights Report: Malaysia*. 2011. Retrieved from <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/eap/154391.htm>, pada September 13, 2016.
- Vernon, A. (2012). *The Refugee Situation in Malaysia: Challenges and Opportunities*, May 16. Retrieved from <http://crice.um.edu.my/the-refugee-situation-in-malaysia-challenges-and-opportunities.html>, pada June 4, 2016.
- Wahyuni, T. (2015). *Komnas HAM: pemerintah belum siap tangani*. Retrieved from <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20150728182928-20-68675/komnas-ham-pemerintah-belum-siap-tangani-pencari-suaka/>, pada November 17, 2015.
- Waluyo, A. (2015). *Pemerintah Indonesia siapkan lokasi baru pengungsi Rohingya dan Bangladesh. Dalam Voice of America*. Retrieved from <http://www.voaindonesia.com/content/pemerintah-indonesia-siapkan-lokasi-baru-pengungsi-rohingya-dan-bangladesh/2808703.html>, pada March 14, 2016.
- Whyte, S. (2015). *Ombudsman slams government for long detention rates*. Retrieved from <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/ombudsman-slams-government-for-long-detention-rates-20150601-ghe3i9.html>, pada November 20, 2015.
- Yosephine, L. (2016). *Incoming government told to lift restrictions pada the Rohingyas*. Retrieved from <http://www.thejakartapost.com/news/2016/02/27/incoming-government-told-lift-restrictions-rohingyans.html>, pada March 23, 2016.

Profil Peneliti



Mohammad Hasan Ansori, Ph.D. (Investigator Utama) merupakan pengajar di Departemen Sosiologi, Universitas Islam Indonesia Syarif Hidayatullah, Jakarta, dan peneliti senior di Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK), The Habibies Center, dan juga konsultan paruh waktu untuk Direktorat Jenderal Energi Baru, Terbarukan, dan Konservasi Energi Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Ia sebelumnya bekerja sebagai konsultan untuk

Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian (UKP4) Republik Indonesia serta organisasi-organisasi internasional lainnya. Ia juga bekerja sebagai pengajar tamu di Universitas Indonesia, Jakarta. Peminatan risetnya merentang luas dari isu perdamaian dan konflik, gerakan agama, pertambangan, isu sosial serta kebijakan, konsumerisme dan budaya kelas, hingga korupsi. Ia juga telah menerbitkan sejumlah artikel di jurnal nasional maupun internasional serta mempresentasikan berbagai paper dalam konferensi nasional dan internasional. Ia dapat dihubungi melalui surel mansori_uhm@yahoo.com.



Johari Efendi saat ini bekerja sebagai peneliti di Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK) The Habibie Center. Ia juga merupakan pakar resolusi konflik dengan latar belakang hukum serta memiliki pengalaman dalam memfasilitasi serta melatih resolusi konflik, mediasi, pembangunan perdamaian, keadilan komunitas, hak asasi manusia, keamanan manusia, serta konsolidasi perdamaian. Ia juga merupakan advokat atau pengacara. Minat risetnya

melingkupi kajian perdamaian dan konflik, penegakan hukum di wilayah konflik, serta mediasi.



Wiryadi Adiwena adalah kepala hubungan internasional serta peneliti di The Habibie Center. Sebelum bergabung dengan THC pada 2013, ia bekerja di Kantor Staf Khusus untuk Hubungan Internasional untuk Susilo Bambang Yudhoyono, Presiden Republik Indonesia keenam. Pekerjaannya berkenaan dengan kebijakan luar negeri Indonesia, regionalisme ASEAN serta pilar sosial-kebudayaannya, dan jaringan advokasi transnasional.