



## **POLICY BRIEF**

---

# **AKSES PEKERJAAN UNTUK PENGUNGSI DI INDONESIA: PELUANG DAN TANTANGAN**

**Yunizar Adiputera  
Atin Prabandari**



**POLICY BRIEF**

---

**AKSES PEKERJAAN  
UNTUK PENGUNGS DI INDONESIA:  
PELUANG DAN TANTANGAN**

Yunizar Adiputera  
Atin Prabandari

Institute of International Studies  
Universitas Gadjah Mada  
2018

## Copyright

© 2018 Institute of International Studies  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada  
Jl. Sosio-Justisia No.1 Bulaksumur Yogyakarta 55281, Indonesia  
Telephone: +62-274-563362 Ext. 115  
Email: iis.fisipol@ugm.ac.id

Beberapa hak dilindungi undang-undang.

1 2 3 4 5

## Hak dan Ijin Penggunaan



Terbitan ini tersedia di bawah Creative Commons Atribusi 4.0 Internasional (CC BY 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Di bawah lisensi Atribusi 4.0 Internasional, anda diperkenankan untuk menyalin, menyebarkan, mengubah, dan membuat turunan materi ini hanya untuk tujuan non-komersial, dengan syarat:

**Atribusi** – Mohon untuk menyunting terbitan ini dengan gaya selingkung berikut: Adiputera, Y. & Prabandari, A. 2018. Akses pekerjaan untuk pengungsi di Indonesia: peluang dan tantangan .Yogyakarta: Institute of International Studies.

**Desain dan tata letak** : Muhammad Furqon  
**Alih Bahasa** : Imas Indra Hapsari  
**Penyunting naskah** : Nurhawira Gigih Pramono



# Akses pekerjaan untuk pengungsi di Indonesia: peluang dan tantangan

Yunizar Adiputera | Atin Prabandari

## A. Kondisi Indonesia

Indonesia saat ini menjadi tempat bagi sekitar 14.405 pengungsi dan pencari suaka (UNHCR, 2016). Sebagian besar dari mereka berasal dari Myanmar, Afghanistan, Irak, Iran, Somalia dan negara-negara lain di Timur Tengah, Afrika, dan Asia Selatan. Sekitar sepertiga dari pengungsi tersebut menempati 13 rumah detensi imigrasi di berbagai wilayah Indonesia, sepertiga yang lain tinggal di rumah-rumah komunitas (*Community House*) yang dibiayai oleh International Organization for Migration (IOM), sedangkan sisanya hidup membaur dengan masyarakat lokal (Brown & Missbach, 2017).

## 14,405 Pengungsi

Myanmar, Afghanistan, Irak, Iran, Somalia dan negara-negara lain di Timur Tengah, Afrika, dan Asia Selatan (UNHCR, 2016)



1/3 tinggal di 13 rumah detensi imigrasi di berbagai wilayah Indonesia



1/3 tinggal tinggal di rumah-rumah komunitas yang dibiayai oleh International Organization for Migration (IOM)



1/3 hidup membaur dengan masyarakat lokal

Gambar 1. Kondisi pengungsi di Indonesia (UNHCR, 2016).

Dengan perhatian masyarakat yang masih minim ditambah kapasitas terbatas UNHCR, pengungsi harus menunggu selama 24 bulan untuk penentuan status pengungsi (*refugee status determination/RSD*) (UNHCR, 2016). Di sisi lain, kebijakan Indonesia untuk tidak menerima

pengungsi menetap secara permanen membuat upaya integrasi dengan masyarakat setempat atau pemulangan sulit dilakukan. Hal tersebut meninggalkan pemindahan (*resettlement*) ke negara tujuan pengungsi sebagai solusi paling strategis, tetapi di saat yang sama juga membuat pengungsi harus menunggu lebih lama. Maka, tidaklah aneh untuk menemukan pengungsi yang tinggal di Indonesia selama lebih dari lima atau enam tahun (Gutierrez, 2017). Hal tersebut kemudian menjadi problematis, karena kebijakan di Indonesia juga turut melarang pengungsi bekerja secara legal. Ini berarti pengungsi harus tinggal dalam waktu lama tanpa bisa memenuhi kebutuhannya sendiri.

Sampai saat ini, Indonesia tidak memiliki undang-undang untuk mengatur perlindungan pengungsi dan pencari suaka. Seperti halnya negara-negara tetangga, Indonesia tidak menandatangani Konvensi tentang Status Pengungsi tahun 1951 atau Protokol 1967, dan kecil kemungkinan pemerintah akan menandatangani konvensi tersebut dalam waktu dekat. Padahal tanpa ratifikasi, Indonesia hanya memiliki Undang-Undang Keimigrasian No. 6 Tahun 2011 sebagai satu-satunya landasan hukum yang mengatur pengungsi dan pencari suaka. Undang-undang tersebut tidak membedakan antara pengungsi dan imigran lainnya, sehingga kemudian pengungsi diperlakukan sebagai imigran ilegal. Akan tetapi, dengan adanya Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.08.05 Tahun 2010 pengganti Peraturan Nomor 0352. GR.02.07 Tahun 2016 tentang Penanganan Imigran Ilegal, pengungsi dan pencari suaka yang telah mendapatkan surat keterangan resmi dari UNHCR atas statusnya, tidak akan dibebankan sanksi imigrasi dan padanya tidak ada hukum atau aturan apapun yang dilanggar.

Pada 31 Desember 2016, Presiden Joko Widodo menandatangani Perpres No. 125 Tahun

2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.<sup>1</sup> Perpres tersebut mengesahkan ketetapan Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi dan menambahkan mekanisme spesifik dalam penanganan pengungsi yang melibatkan berbagai kementerian dan badan pemerintah hingga pemerintah daerah. Perpres ini juga mengesahkan alokasi APBN dan APBD untuk penanganan pengungsi dan pencari suaka.

Perpres yang disahkan oleh Presiden menunjukkan kemajuan dalam hal pengakuan formal pemerintah atas pengungsi dan pencari suaka. Meski begitu, aturan tersebut belum menunjukkan dampak signifikan sampai dengan dua tahun setelah implementasinya. Pada tahun 2017, pemerintah masih berkutat dengan upaya sosialisasi ke sejumlah kementerian dan badan terkait serta pemerintah daerah. Berhubung Perpres baru ditandatangani pada akhir 2016, alokasi dana khusus terkait penanganan pengungsi untuk tahun 2017 tidak mungkin diwujudkan.

Meski sudah didaftarkan dan diakui, Perpres tidak membuat pengungsi dan pencari suaka di Indonesia bisa mengakses lapangan pekerjaan. Perpres hanya menyediakan penemuan, penampungan, pengamanan, pengawasan, dan pendanaan, tetapi tidak ten bekerja ataupun terlibat dalam kegiatan berpenghasilan. Begitu juga yang terjadi dalam hal akses pendidikan<sup>2</sup>, di mana hal tersebut sempat tercantum dalam draf awal Perpres tetapi hilang dalam draf final.

Akibatnya, sebagian besar pengungsi bergantung pada tunjangan bulanan dari UNHCR atau IOM sejumlah Rp 1,3 juta (Missbach, 2015). Sedangkan pencari suaka biasanya tidak diberi tunjangan bulanan, kecuali dalam kasus dan situasi terbatas. Pemberian tunjangan dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) seperti Jesuit Refugee Service Indonesia (Briskman, Fiske & Ali, 2016). Jumlah tunjangan yang diberikan pun cukup jauh dari pendapatan rata-rata masyarakat Indonesia sehingga sulit memenuhi kebutuhan dasar (OECD,

2017). Selain itu, tunjangan sulit diberikan dalam jangka panjang. Tidak hanya karena biaya hidup semakin meningkat, tetapi juga kekurangan pendanaan dari UNHCR yang menghalanginya untuk memberikan dukungan secara kontinu seperti yang terjadi pada akhir tahun 2013 (Missbach, 2015).

Tunjangan bulanan juga menciptakan permasalahan sosial bagi pengungsi. Pemberian tunjangan menciptakan kecemburuan sosial antara pengungsi dan masyarakat lokal, terutama mereka yang hidup di bawah rerata upah minimum regional. Permasalahan yang ditimbulkan bukan seputar nominal tunjangan, melainkan persepsi bahwa pengungsi mendapatkan uang tanpa harus bekerja (Missbach, 2015). Hal tersebut menciptakan persepsi yang salah bahwa pengungsi hidup nyaman dan mewah dengan pendapatan yang stabil tanpa harus melakukan apapun.

Tekanan ekonomi juga menciptakan permasalahan sosial lain. Beberapa laporan menunjukkan bahwa pengungsi bekerja secara ilegal di unit usaha lokal berlokasi di area padat pengungsi, seperti di Puncak, Bogor. Banyak pengungsi diketahui bekerja sebagai tukang pangkas rambut (Kusmayadi, 2016). Beberapa laporan lain menunjukkan bahwa pengungsi ditahan atas tuduhan berbagai tindak kriminal, seperti kasus prostitusi yang dilakukan dua pencari suaka yang tinggal di Kalibata, Jakarta Selatan (Pratama, 2017). Meski begitu, tidak berarti pengungsi memiliki kecenderungan lebih tinggi untuk melakukan tindak kriminal daripada masyarakat umum. Pun, apabila ada pengungsi yang melakukan tindak kriminal, kesulitan ekonomi menjadi faktor penyebabnya.

Maka dari itu, regulasi akses pekerjaan untuk pengungsi menjadi opsi potensial untuk menanganani permasalahan seperti yang telah disebutkan. Dengan akses ke pekerjaan, pengungsi dapat berkontribusi positif pada sektor ekonomi, terutama sektor ekonomi lokal. Hal tersebut kemudian dapat membantu

● ● ●  
Meski sudah didaftarkan dan diakui, Perpres tidak membuat pengungsi dan pencari suaka di Indonesia bisa mengakses lapangan pekerjaan.

...regulasi akses pekerjaan untuk pengungsi menjadi opsi potensial untuk menanganani permasalahan...

● ● ●  
Begitu juga yang terjadi dalam hal akses pendidikan, di mana hal tersebut sempat tercantum dalam draf awal Perpres tetapi hilang dalam draf final.

<sup>1</sup> Dalam istilah Indonesia, terdapat dua istilah pengungsi. Pertama, yang merujuk pada pengungsi berasal dari dalam negeri atau pengungsi internal (*internally displaced person/IDP*). Kedua, pengungsi yang berasal dari negara lain atau pengungsi asing.

<sup>2</sup> Tidak terdapat larangan bagi pengungsi untuk mendapatkan pendidikan atau menempuh pendidikan formal di bawah institusi tertentu. Hak pengungsi untuk memperoleh pendidikan merupakan kebijakan masing-masing sekolah.

mengubah persepsi masyarakat atas pengungsi yang bisa hidup mewah tanpa harus bekerja. Regulasi yang dimaksud juga akan membantu pemerintah memonitor pengungsi melalui sistem identifikasi dan registrasi yang lebih baik, meski sebetulnya keberadaan mereka tidak menciptakan risiko keamanan nasional yang serius.

## B. Pertimbangan Ekonomi

### i. Manfaat ekonomi jangka panjang dan jangka pendek (untuk pengungsi dan negara penerima) dengan adanya akses pekerjaan bagi pengungsi.

Muncul kecenderungan baru yang melihat pengungsi tidak lagi sebagai beban bagi negara penerima atau sekedar penerima bantuan. Pengungsi mulai dilihat sebagai orang yang memiliki agensi, mandiri, dan mampu berkontribusi secara aktif di lingkungan yang menerimanya. Berdasarkan pandangan ini, membuka akses pekerjaan pada pengungsi tidak hanya akan mendukung pengungsi menjadi mandiri tetapi juga memperkuat agensi mereka dengan ‘memperbolehkan mereka berpartisipasi dan berkontribusi secara efektif dalam sektor ekonomi dan sosial-masyarakat di negara penerima, sambil memastikan pendekatan ini tidak akan merugikan pekerja dalam negeri dan masyarakat lokal’ (ILO, 2016).

Studi IMF tentang tantangan ekonomi dihadapi pengungsi di Eropa (Aiyar et al., 2016) menunjukkan bahwa arus pencari suaka justru akan meningkatkan permintaan domestik dan pendapatan negara. IMF memperkirakan bahwa Uni Eropa secara umum akan merasakan efek tersebut dalam persentasi relatif kecil (peningkatan pendapatan nasional sebesar 0,1 persen pada 2017), tetapi efek yang sama akan lebih signifikan bagi negara-negara penerima pengungsi. IMF juga menggarisbawahi pentingnya integrasi pengungsi ke dalam pasar tenaga kerja untuk memaksimalkan kontribusi keuangan publik dalam jangka panjang. Sedangkan efek *displacement* dari keterlibatan pengungsi di pasar tenaga kerja, seperti ‘merebut’ pekerjaan penduduk lokal, hanya terjadi secara terbatas dan bersifat sementara. ‘Karena pekerjaan antara pengungsi dan masyarakat lokal bersifat tidak substitutif, dan juga karena investasi meningkat sebagai konsekuensi dari peningkatan jumlah pekerja’ (Aiyar et al., 2016).

Laporan Asian Development Bank (ADB)

per tahun 2016, memperlihatkan Indonesia berperingkat rendah dalam hal kinerja pasar tenaga kerja. Peringkat rendah diikuti pula dengan pertumbuhan lapangan pekerjaan yang lambat dan tingginya angka pengangguran (Allen, 2016). Angka pengangguran yang meningkat dikombinasikan permintaan lapangan kerja dari para pekerja. Kondisi ini diperparah dengan angkatan kerja berkualitas rendah yang tersedia, kurangnya angkatan kerja berkualitas, dan *gap* antara keterampilan pekerja dengan bidang pekerjaan yang tersedia.

Akses pekerjaan pada pengungsi dan dampaknya pada sektor ekonomi masih menjadi perdebatan. Akan tetapi dengan mengesampingkan perdebatan tersebut, ada alasan kuat untuk meyakini bahwa dampak negatif apapun yang diterima Indonesia akan sangat minim. Dengan jumlah angkatan kerja tahun 2016 sebesar 131.544.111, sekitar 5,33 persen di antaranya atau sejumlah 7.005.262 jiwa tidak bekerja (Trading Economics, 2017). Di sisi lain, data dari UNHCR Indonesia menyebutkan bahwa pengungsi berusia produktif berjumlah 11.266 jiwa. Dibandingkan jumlah angkatan kerja secara nasional atau jumlah pengangguran, jumlah pengungsi sangatlah kecil. Artinya, risiko pengungsi memengaruhi pasar tenaga kerja Indonesia juga sangat rendah.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pengangguran adalah masalah pelik bagi Indonesia. Menurut data dari ADB, tingkat partisipasi tenaga kerja di Indonesia menurun sampai dengan 65,8 persen selama Agustus 2015 (Allen, 2016). Di sisi lain, rasio pekerjaan berbanding populasi diperkirakan mencapai 61,7 persen. Artinya, peningkatan lapangan pekerjaan tidak sesuai dengan permintaan. Data menunjukkan bahwa angkatan kerja berusia 15 tahun ke atas meningkat hingga mencapai 3,1 juta jiwa. Di saat yang sama, angka



**Gambar 2.** Perbandingan angkatan kerja Indonesia dan pengungsi usia produktif (Trading Economics, 2017).



pengangguran juga meningkat hingga 300.000 jiwa dan angka pengangguran terselubung meningkat hingga mencapai 2,6 juta jiwa (Allen, 2016). Data tersebut memperlihatkan bahwa pengangguran masih tinggi, terutama pengangguran terbuka.

Meski pemberian akses pekerjaan pada pengungsi nampak mempersulit masalah pengangguran yang dihadapi Indonesia, tapi kenyataannya tidak sesederhana itu. Berlawanan dengan apa yang dipercayai khalayak tentang hubungan pengangguran dengan keberadaan pengungsi, akses pekerjaan bagi pengungsi justru membuka peluang ekonomi baru yang dimotori oleh pengungsi itu sendiri. Penelitian dari Australian Bureau of Statistics menunjukkan bahwa pengungsi memiliki jiwa wirausaha melebihi warga asing lain di Australia. Pendapatan pengungsi relatif lebih banyak dibandingkan dengan warga asing profesional atau pemegang visa keluarga, karena usaha kecil yang mereka jalankan (Australian Bureau of Statistics, 2015). Apabila dimanfaatkan dengan baik, jiwa kewirausahaan pengungsi dapat bermanfaat bagi kegiatan ekonomi lokal. Studi mengenai kegiatan wirausaha pengungsi di London juga membuktikan adanya pengaruh positif pada komunitas dan kondisi ekonomi setempat (Lyon, Sepulveda, & Syrett, 2017).

Pengungsi di Indonesia memiliki prospek yang baik untuk mengembangkan diri melalui wirausaha, apabila diberi kesempatan. Data dari UNHCR Indonesia menyatakan 10-11 persen pengungsi di Indonesia pernah bekerja sebagai pedagang sehingga bisa dikatakan cukup berpengalaman untuk membuka usaha. Laporan mengenai pengungsi yang membuka bisnis di beberapa wilayah, terlepas dari ketiadaan basis hukum, memperkuat data tersebut. Keterampilan usaha yang dimiliki pengungsi dapat dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat dan sektor ekonomi lokal. Contohnya, adalah dengan menciptakan usaha bersama yang memperkerjakan masyarakat lokal dan pengungsi (50 persen pengungsi dan 50 persen masyarakat lokal berpenghasilan rendah). Dengan pelatihan yang tepat dari *start-up* dan UKM berpengalaman, usaha bersama berpotensi berdampak positif terhadap sektor ekonomi lokal dan juga mempercepat proses transfer pengetahuan.

Terdapat beberapa pertimbangan relevan dalam meninjau fenomena pengangguran

di Indonesia dan kaitannya dengan akses pekerjaan untuk pengungsi. Sebagaimana disebut di atas, keterampilan angkatan kerja Indonesia tidak sesuai dengan yang dibutuhkan pasar. Survei yang dilakukan World Bank pada 2008 (World Bank, 2014) menunjukkan bahwa pemilik modal kesulitan mencari pekerja dengan kualifikasi setara profesional atau untuk posisi manajerial. Di sisi lain, terdapat celah antarsektor. Sementara beberapa sektor kekurangan lulusan perguruan tinggi, di sektor lain terdapat *gap* antara keterampilan angkatan kerja dengan lapangan kerja yang tersedia.

Namun, McKinsey memperkirakan bahwa tantangan besar bagi pasar tenaga kerja ialah fenomena kekurangan keterampilan dari angkatan kerja dan ketidaksesuaian keterampilan antara angkatan kerja dengan lapangan kerja yang tersedia. Hal tersebut disebabkan oleh adanya peningkatan kebutuhan atas pekerja setengah ahli (*semi-skilled*) dan pekerja ahli (*skilled*), sehingga jumlahnya akan meningkat sampai dengan 113 juta pada tahun 2030 (McKinsey Global Institute, 2012). Meski McKinsey tidak menjelaskan lebih lanjut pekerjaan atau keterampilan apa yang kemudian tidak dapat dipenuhi oleh tenaga kerja domestik, tetapi data dari UNHCR Indonesia memperlihatkan bahwa terdapat sejumlah pengungsi yang memenuhi kategori pekerja setengah ahli dan ahli yang berpengalaman, seperti teknisi (berbagai macam), manajer, jurnalis, akuntan, dan sebagainya.

Meski begitu perlu dicatat bahwa mayoritas pengungsi di Indonesia, belum pernah atau terbatas dalam mengenyam pendidikan. Demikian pula dengan pengalaman kerja. Artinya, mereka akan bekerja pada sektor informal yang tidak membutuhkan keterampilan tertentu apabila diberi akses untuk bekerja. Hal tersebut tidak akan menjadi masalah bagi Indonesia, karena pekerjaan yang demikian akan selalu dibutuhkan. Survei World Bank turut menunjukkan bahwa angka pengangguran tertinggi berasal dari lulusan perguruan tinggi dan sekolah menengah atas, sedangkan pekerja tidak berpendidikan relatif terserap di sektor pekerjaan minim keterampilan (World Bank, 2014). Mengingat pemerintah Indonesia fokus dalam memperbaiki pendidikan dan keterampilan pekerjanya, pemerintah tak perlu khawatir dengan keterlibatan pengungsi dalam pekerjaan minim keterampilan. Apalagi, mengingat

● ● ●  
...rasio pekerjaan berbanding populasi diperkirakan mencapai 61,7 persen. Artinya, peningkatan lapangan pekerjaan tidak sesuai dengan permintaan.  
● ● ●

● ● ●  
Survei yang dilakukan World Bank pada 2008 (World Bank, 2014) menunjukkan bahwa pemilik modal kesulitan mencari pekerja dengan kualifikasi setara profesional atau untuk posisi manajerial.  
● ● ●

pekerja lokal masih diuntungkan dengan penguasaan bahasa lokal yang membuat mereka lebih kompetitif dibandingkan pengungsi dan pencari suaka.

## ii. Keuntungan lain dari regulasi akses pekerjaan formal untuk pengungsi.

Memperbolehkan pengungsi untuk bekerja dan mandiri akan meningkatkan daya tahan dan harga diri mereka sebagai manusia. Pengungsi akan mengklaim kembali agensi dirinya sehingga dapat membantu keluarga dan turut serta berkontribusi kepada masyarakat. Kemandirian juga akan mengurangi ketergantungan jangka panjang pada donasi dan bantuan dari organisasi kemanusiaan.

Kebijakan yang demikian akan menurunkan kerentanan pengungsi hingga pada titik mereka dapat berkontribusi masyarakat. Sebaliknya, kegagalan untuk memberikan akses pekerjaan yang legal akan mendorong pengungsi ke sektor informal. Selain ilegal, bekerja di bawah sektor informal membuat pengungsi sulit diawasi. Bekerja di sektor tersebut hanya akan membuat pengungsi semakin rentan dan terekspos pada praktik eksploitatif penyedia kerja (gaji rendah, penundaan pembayaran gaji, dan jam kerja lebih panjang). Praktik tersebut kemudian menjadi problematis. Karena tidak seperti pekerja lokal, pengungsi tidak bisa melaporkan tindakan tersebut ke polisi. Apabila praktik eksploitatif tersebut terus-menerus terjadi dan meluas, maka Indonesia bisa jadi kehilangan reputasinya sebagai promotor hak asasi manusia di tingkat regional.

Sikap positif dan kecenderungan untuk bisa kembali ke negara asal (jika memungkinkan), juga ditunjukkan oleh pengungsi yang memiliki akses untuk bekerja (UNHCR, 2011; Betts, 2016; Vriese, 2006). Pengungsi yang tidak memiliki akses pekerjaan berisiko menyalurkan kegelisahan mereka pada tindakan negatif (terlarang). Tindakan inilah yang kemudian semakin memperburuk hubungan antara pengungsi dan komunitas atau masyarakat yang menerima pengungsi. Kondisi tersebut bisa berakibat pada semakin seringnya kasus perdagangan manusia dan penyelundupan. Kedua hal yang mana Indonesia berkomitmen memerangi, termasuk dengan partisipasi dan kepemimpinannya dalam Bali Process.

Dengan membuka akses pekerjaan pada pengungsi, pengungsi dapat bekerja dan mendapatkan penghasilan. Tidak hanya

kemudian mandiri, pengungsi juga dapat menghidupi anak dan keluarganya. Penghasilan yang didapat juga membuat mereka bisa mengakses pendidikan dan perlindungan kesehatan, dan dengan begitu berkontribusi pada keberlanjutan hidupnya. Hal tersebut amat penting diperhatikan, mengingat tidak semua pengungsi mendapatkan akses bantuan dari IOM dan UNHCR, begitu juga bantuan berkelanjutan dari organisasi internasional dalam jangka panjang.

Regulasi pengungsi di negara penerima suaka pertama (*first asylum countries*) seperti Indonesia bisa memperkuat penanganan pengungsi global dengan memperbolehkan mereka mempersiapkan diri untuk kembali ke negara asalnya atau menuju negara tujuan. Akses ke pekerjaan akan memungkinkan pengungsi menabung, hal esensial untuk memulai kembali kehidupan di negara asal atau tujuan (*third asylum countries*), serta kesempatan untuk meningkatkan keterampilan dan kapasitas. Alih-alih menjadi beban dalam skema pembiayaan internasional, pengungsi akan siap secara finansial dan lainnya untuk segera berkontribusi pada komunitasnya atau komunitas tempat negara tujuan.

## iii. Kerugian jangka pendek dan jangka panjang (atau kesempatan yang hilang) akibat ketiadaan regulasi akses pekerjaan formal untuk pengungsi.

Di Indonesia, pengungsi dilarang bekerja atau sebatas membuka usaha mandiri. Kebijakan tersebut tidak lepas dari pandangan masyarakat terhadap pengungsi, yaitu sebagai beban negara sekaligus kompetitor dalam pasar tenaga kerja. Akan tetapi, terdapat beberapa risiko yang justru muncul akibat ketiadaan regulasi akses pekerjaan bagi pengungsi. Pertama, pengungsi dapat terdorong untuk bekerja di ranah informal. Dalam jangka panjang, kemungkinan ini menyebabkan penurunan standar gaji bagi pengungsi dan pekerja secara umum. Kedua, pemerintah akan kehilangan pajak dari pengungsi apabila mereka tidak diperbolehkan bekerja. Ketiga, negara akan kehilangan potensi pasar baru dan ekspansi pasar. Karena pengungsi yang diperbolehkan bekerja dan berpendapatan sendiri, mampu untuk berkontribusi secara ekonomi dengan meningkatkan angka konsumsi. Keempat, pelarangan pengungsi untuk membuka usaha mandiri juga akan menghalangi masyarakat lokal untuk mendapatkan kesempatan bekerja.



...mereka akan bekerja pada sektor informal yang tidak membutuhkan keterampilan tertentu apabila diberi akses untuk bekerja.



#### iv. Bagaimana menyediakan akses pekerjaan bagi pengungsi akan mengurangi gerakan tak beraturan (*irregular movements*).

Sebagian besar pengungsi yang datang ke Indonesia tidak berniat menetap. Mereka berharap untuk bisa pergi ke negara lain yang mampu memberikan perlindungan lebih baik dan lingkungan yang lebih mendukung untuk berkehidupan, seperti Australia. Dalam beberapa kasus, pengungsi dan pencari suaka yang sudah berada di Indonesia meninggalkan Indonesia untuk ke negara tetangga lain yang dianggap lebih baik dalam menyediakan lapangan pekerjaan. Pengungsi dan pencari suaka ini menggunakan rute tidak terduga dan terkadang melibatkan sindikat perdagangan manusia yang berpotensi membahayakan pengungsi. Kemungkinan ini pernah terjadi seperti dalam kasus orang Rohingnya yang terdampar di Aceh, Indonesia. Dilaporkan bahwa jumlah Rohingnya di Aceh terus berkurang, karena sebagian besar mereka menuju Malaysia (Yosephine, 2017).

Berkaca dari kasus di atas, membuka akses pekerjaan untuk pengungsi menjadi hal krusial untuk mengurangi dorongan mereka untuk melakukan ‘gerakan tak beraturan’. Dengan diperbolehkannya mereka untuk menetap sementara dan bekerja, mereka akan menjadi mandiri. Di sisi lain, akses pekerjaan juga akan mengurangi usaha pengungsi untuk melakukan perjalanan berbahaya demi harapan kehidupan yang lebih baik di negara lain. Dengan demikian, akses pekerjaan juga akan menciptakan sistem kedatangan serta keberangkatan yang legal, aman, dan teratur bagi pengungsi dan pencari suaka.

### C. Pertimbangan Keamanan Nasional

#### i. Risiko keamanan atas kelompok pengungsi dan perbandingannya dengan kelompok lain (pekerja asing dan masyarakat lokal).

Selalu ada kekhawatiran bahwa keberadaan pengungsi dan pencari suaka akan berisiko bagi keamanan nasional. Sentimen tersebut nampaknya juga terasa di berbagai badan pemerintahan, terutama yang berhubungan dengan keamanan (Arkhelous, 2017). Salah satu ancaman yang dikhawatirkan adalah potensi radikalisasi dan tindak terorisme. Meski begitu, belum ada data yang

menunjukkan hubungan pengungsi dan pencari suaka dengan terorisme atau aktivitas radikal di Indonesia. Temuan tersebut konsisten dengan data bahwa ‘secara historis, tindak kriminal dan terorisme yang dilakukan kelompok migran cukup rendah’ (Schmid, 2016). Nyatanya, sebagian besar teroris di Indonesia adalah lulusan Afganistan yang menciptakan serangkaian teror ketika kembali ke Indonesia (Magouirk, Atran, & Segeman, 2008). Pengungsi dan pencari suaka justru adalah mereka yang melarikan diri dari negara seperti Afganistan karena pertimbangan keamanan.

Menimbang hal tersebut, memperbolehkan pengungsi bekerja bukanlah faktor yang meningkatkan risiko keamanan nasional. Seperti halnya masyarakat lokal, penduduk dan pencari suaka rentan terlibat dalam tindak terorisme ketika terus menerus hidup dalam kesulitan sosio-ekonomi. Penolakan masyarakat lokal dapat membuahkan dendam yang berbahaya jika berlangsung lama. Akan tetapi, studi juga turut membuktikan bahwa potensi radikalisasi dalam jangka pendek di Indonesia relatif kecil (Schmid, 2016). Berhubung Indonesia merupakan negara transit, kemungkinan untuk menampung pengungsi yang berkeluarga (*multigenerational*) sangat minim. Dengan demikian, memberikan akses pekerjaan bagi pengungsi dan pencari suaka justru memitigasi risiko mereka teradikalisasi atau direkrut menjadi teroris.

Pertimbangan keamanan yang lain adalah perilaku kriminal. Sampai saat ini, tidak ada data kuantitatif meyakinkan yang menunjukkan bahwa tindak kriminal dilakukan pengungsi dan pencari suaka. Studi sistematis mengenai persepsi masyarakat lokal tentang tindak kriminal yang dilakukan pengungsi juga belum pernah dilakukan. Ketiadaan kedua hal tersebut memang tidak lantas membuktikan bahwa pengungsi dan pencari suaka tidak berbuat kriminal. Nyatanya, selama beberapa tahun media memberitakan pengungsi dan pencari suaka yang terlibat masalah dengan polisi. Akan tetapi, tidak ada bukti bahwa pengungsi lebih banyak terlibat tindak kriminal dibandingkan masyarakat lokal atau imigran lainnya. Pemberitaan di media terkadang tidak membantu melunturkan stigma buruk pengungsi dan pencari suaka. Justru, media melebih-lebihkan kasus kecil di mana pengungsi terlibat dalam tindak terlarang. Seperti halnya dalam kasus prostitusi Batam, di mana terduga tidak djatuhi huku-



Sebagian besar pengungsi yang datang ke Indonesia tidak berniat menetap. Mereka berharap untuk bisa pergi ke negara lain yang mampu memberikan perlindungan lebih baik dan lingkungan yang lebih mendukung untuk berkehidupan, seperti Australia.



memberikan akses pekerjaan bagi pengungsi dan pencari suaka justru memitigasi risiko mereka teradikalisasi atau direkrut menjadi teroris.



● ● ●  
 Bisa dikatakan bahwa pelarangan pengungsi bekerja justru mendorong mereka untuk bekerja informal dan melakukan tindakan tidak terpuji. Kedua kemungkinan yang membuat mereka semakin rentan. Pekerja yang legal akan memitigasi dan memperkecil kemungkinan pengungsi terlibat dalam aktivitas semacam ini.

man. Karena hukum di Indonesia tidak menyatakan prostitusi sebagai tindak kriminal.

Ketika ditelaah lebih dalam, tekanan ekonomi lah yang menyebabkan keterlibatan pengungsi dalam tindakan terlarang seperti dalam kasus Kalibata City. Kasus tersebut justru semakin memperjelas fakta bahwa kesulitan ekonomi mendorong pengungsi masuk ke sektor pekerjaan informal. Bisa dikatakan bahwa pelarangan pengungsi bekerja justru mendorong mereka untuk bekerja informal dan melakukan tindakan tidak terpuji. Kedua kemungkinan yang membuat mereka semakin rentan. Pekerja yang legal akan memitigasi dan memperkecil kemungkinan pengungsi terlibat dalam aktivitas semacam ini.

Kemungkinan konflik antara pengungsi dan masyarakat lokal juga dikhawatirkan oleh pemerintah. Lagi-lagi, ketiadaan data mengenai hal ini menyebabkan ketakutan semacam itu tidak substansial. Ketakutan yang sama bisa jadi hanyalah suara sebagian kecil kelompok yang tidak menyukai keberadaan pengungsi. Meski kemungkinan konflik tetap ada, satu penelitian menyebutkan hal demikian disebabkan oleh faktor: sosio-kultural (tata krama, etika, pandangan agama), ideologis (ideologi ekstrim), dan hukum (perilaku kriminal) (Sultoni, 2016). Penelitian yang sama menyebutkan bahwa potensi konflik masih berada pada tahap ‘debat-polemik’, yang berarti hanya melibatkan kecurigaan dan pertukaran kata.<sup>3</sup> Dalam konteks Indonesia dengan masyarakat yang majemuk (seperti dideskripsikan di bawah), konflik semacam itu umum terjadi. Masyarakat sudah terbiasa untuk menghadapi konflik semacam itu.

● ● ●  
 ii. **Tindakan yang dapat dilakukan untuk menangkal kekhawatiran pemerintah terhadap pengungsi (*screening*, berbagi data antara pemerintah dan organisasi internasional, registrasi bersama, dsb.)**

Terdapat beberapa tindakan yang dapat dilakukan untuk menangkal kekhawatiran keamanan terkait pengungsi. Sebenarnya, banyak tindakan ini yang sudah dimasukkan dalam Perpres (di bagian pengawasan). Melalui Perpres, pemerintah melakukan registrasi pengungsi, yang terpisah tetapi masih berhubungan dengan UNHCR. Registrasi yang dimaksud juga akan melibatkan foto dan identifikasi sidik

jari. Pengungsi kemudian akan mendapatkan kartu registrasi atau kartu identitas khusus. Walaupun Perpres tidak menjelaskan data apa yang diminta dari pengungsi, registrasi yang dilakukan memungkinkan pemerintah untuk mengumpulkan data sebanyak-banyaknya. Data tersebut kemudian digunakan untuk membuat profil keamanan pengungsi yang kemudian berguna untuk mengukur risiko keamanan yang mungkin ada pada individu tertentu. Konvensi Pengungsi Pasal 33 memberi kuasa pada negara untuk memindahkan pengungsi yang ‘terbukti mengancam keamanan negara di mana yang bersangkutan sudah diadili atas tuduhan tindak kriminal berat yang menempatkan masyarakat negara penerima dalam posisi bahaya’. Keterlibatan pemerintah secara langsung untuk memetakan risiko keamanan pengungsi akan memberikan jaminan bahwa pengungsi yang tinggal sudah lolos ‘uji’. Untuk meningkatkan pengamanan dan menghemat sumber daya, pemerintah juga dapat membangun database pengungsi melalui kolaborasi dengan UNHCR, termasuk dengan fitur biometrik dari kartu keluaran UNHCR.

Dapat dipastikan bahwa mengumpulkan dan memeriksa informasi untuk *screening* dan registrasi pengungsi tidaklah mudah. Mengingat kondisi negara asal pengungsi, informasi yang akurat mengenai latar belakang pengungsi jarang tersedia. Demi mendapatkan informasi tersebut, kerja sama antar-institusi dari luar maupun dalam pemerintahan sangat dibutuhkan. Contohnya, sebagai pemegang tanggung jawab tertinggi yang disebut dalam Perpres, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) harus bekerja sama dengan Multifaith Alliance for Syrian Refugee (MFA) untuk saling berbagi informasi terkait pengungsi. Berbagai badan kementerian juga harus bekerja sama dan berbagi informasi dengan UNHCR demi membangun basis data pengungsi yang kuat. Pada saat penulisan laporan ini, pemerintah dan UNHCR sedang mempersiapkan kesepakatan legal yang dibutuhkan terutama terkait upaya berbagi data. Mengingat jumlah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia relatif kecil dan sudah banyak tindakan yang dilakukan oleh UNHCR, maka peran pemerintah dalam hal

3 Debat-polemik melibatkan konfrontasi verbal berdasarkan emosi daripada logika. Mengenai tahap eskalasi konflik, baca: Friedrich Glasl, 1982. ‘The Process of Conflict Escalation and Roles of Third Parties’. In G.B.J. Bomers and R.B. Peterson (Eds.), *Conflict Management and Industrial Relations*. Berlin: Springer Science & Business Media.

● ● ●  
 Akan tetapi, tidak ada bukti bahwa pengungsi lebih banyak terlibat tindak kriminal dibandingkan masyarakat lokal atau imigran lainnya. Pemberitaan di media terkadang tidak membantu melunturkan stigma buruk pengungsi dan pencari suaka. Justru, media melebih-lebihkan kasus kecil di mana pengungsi terlibat dalam tindak terlarang.

● ● ●

ini cukup terbatas.

Tindakan lain yang dapat dilakukan pemerintah adalah dengan melakukan relokasi sukarela berdasarkan profil pengungsi agar sesuai dengan komunitas tertentu. Contohnya, terdapat tindakan diskriminatif terhadap kelompok Muslim Syiah di Indonesia, tetapi terbatas di beberapa wilayah di Indonesia (Jawa Barat dan Jawa Timur). Di sisi lain, terdapat pula wilayah lain yang memiliki tingkat toleransi lebih tinggi terhadap perbedaan keyakinan (lihat bagian demografi dan data sosial di bawah). Perpres juga telah menyediakan mekanisme bagi pemerintah untuk memindahkan pengungsi dari satu wilayah ke lainnya, sehingga membuat proses relokasi lebih mudah. Apabila mekanisme ini bisa dilakukan terhadap pengungsi yang baru tiba dan yang sudah menetap, potensi konflik akibat perbedaan pandangan agama dapat diminimalisasi. Meski begitu, perlu dicatat bahwa kebijakan ini dilakukan secara sukarela dan perlu sensitif terhadap kepentingan pengungsi itu sendiri.

**iii. Peluang membangun fitur keamanan dalam proses identifikasi dan registrasi, apa yang telah dilakukan (pemerintah dan/atau UNCHR), serta apa yang manfaat yang diperoleh atas peluang tersebut.**

Seperti yang telah disebutkan, Perpres telah menyediakan basis legal agar pemerintah melakukan pengecekan dan registrasi secara mandiri. Selanjutnya, terdapat mekanisme pemeriksaan setiap bulan di mana pengungsi wajib datang ke kantor imigrasi terdekat untuk mendapatkan stempel pada kartu registrasinya. Mekanisme tersebut sudah diberlakukan sebelumnya, dan Perpres mengesahkan dan mengintegrasikannya ke dalam mekanisme yang lebih menyeluruh. Dengan kata lain, pemerintahlah yang kini memegang kendali untuk membangun fitur keamanan dalam proses identifikasi dan registrasi pengungsi dengan memanfaatkan basis legal yang diberikan Perpres.

**iv. Manfaat keamanan yang didapat dari regulasi pengungsi dan pemberian akses pekerjaan.**

Dalam situasi terkini, pemerintah Indonesia bergantung pada UNHCR dan IOM dalam hal pengumpulan data pengungsi dan pencari suaka. Akibatnya, pemerintah hanya mengetahui sedikit informasi tentang

situasi pengungsi dan pencari suaka di luar jumlah dan statistiknya. Terbukti dengan beberapa pejabat pemerintahan yang mengaku mengetahui pengungsi yang bekerja atau membuka bisnis kecil, terlepas dari larangan untuk melakukannya. Banyak dari pekerjaan yang dilakukan pengungsi termasuk dalam ranah informal seperti pengemudi ojek, penjaga warung makan, tukang cukur – dan pekerjaan semacam itu sangat sulit dimonitor dan dikontrol.

Menyediakan basis hukum bagi pengungsi untuk bekerja akan mengeluarkan mereka dari ‘bayang-bayang’. Akses pekerjaan juga akan mengatasi permasalahan dokumentasi. Pengungsi yang ingin melamar pekerjaan dapat diminta untuk memenuhi syarat dokumentasi/informasi seperti kartu identitas, alamat, nomor kontak kepada pemerintah dan pemilik modal. Dengan mekanisme tersebut, pemilik modal berandil membantu pemerintah dalam memonitor pengungsi. Di bawah skema saat ini, pemilik modal tidak mendapatkan insentif apapun ketika melaporkan pengungsi berbahaya yang mereka pekerjakan. Karena mempekerjakan pengungsi pun termasuk tindakan legal. Regulasi pengungsi sebagai tenaga kerja juga akan meningkatkan stabilitas, mengurangi kegelisahan, dan mengurangi risiko dari pekerjaan informal.

## D. Persepsi Masyarakat

**i. Bukti pendukung bahwa regulasi dan/atau interaksi dengan pengungsi berpengaruh positif terhadap persepsi masyarakat penerima terhadap pengungsi.**

Pada umumnya, pengungsi dan masyarakat lokal berinteraksi secara terbatas. Sebuah penelitian mengatakan, ‘sebagian besar pengungsi dan masyarakat Indonesia mendeskripsikan interaksi mereka sebagai interaksi yang dangkal, sepintas, dan sopan’ (CWS, 2013). Interaksi keduanya bisa dikatakan sebagai insidental tetapi juga intensional, mengingat keterbatasan bahasa yang mencegah keduanya berinteraksi dalam dan bermakna. Di sisi lain, pengungsi juga cenderung menjaga dirinya agar ‘low profile’ supaya tidak menarik perhatian yang tidak diperlukan. Padahal, penduduk Indonesia umumnya tak membedakan pengungsi dengan orang asing lainnya. Pengungsi sen-



Tindakan lain yang dapat dilakukan pemerintah adalah dengan melakukan relokasi sukarela berdasarkan profil pengungsi agar sesuai dengan komunitas tertentu.



ang disamakan dengan orang asing lain di mata orang Indonesia, karena mereka takut statusnya diketahui.

Sampai saat ini, belum ada penelitian sistematis yang mencari tahu persepsi masyarakat lokal tentang keberadaan pengungsi di Indonesia. Kisah pengungsi berbeda dari satu tempat ke lainnya dan berbeda dari kasus per kasus. Pada saat kedatangan Rohingya di tahun 2015, terdapat berbagai macam laporan tentang respons publik Indonesia. Di Aceh, masyarakat ikut menyelamatkan dan menyambut pengungsi Rohingya ke wilayahnya. Beberapa sumber mengatakan bahwa bantuan yang diberikan masyarakat Aceh cenderung berlebihan (Corben, 2015). Akan tetapi, terdapat juga laporan yang menyebut adanya kerusakan hubungan di antara keduanya. Hal tersebut terjadi akibat kasus pelecehan seksual dan dugaan pemerkosaan yang dilakukan oleh pengungsi (Syarif, 2015). Kasus demikian mengakibatkan masyarakat memperlakukan pengungsi dengan sikap was-was, contohnya dengan melarang pemilik rumah persewaan menyewakan rumahnya untuk pengungsi (CWS, 2013).

Satu masalah potensial yang harus ditangani dengan serius adalah perselisihan akibat perbedaan pandangan agama. Mengingat mayoritas pengungsi adalah bagian Muslim Syiah, kemungkinan besar konflik akan terjadi dengan kelompok mayoritas Sunni konservatif. Pada satu kasus, kam pengungsian harus dipindah karena ormas menolak perayaan Ashura yang dilakukan pengungsi (Apriyadi, 2015). Walaupun begitu, penolakan tersebut mengindikasikan permasalahan sosio-politis yang lebih besar. Bukan pada pengungsi secara spesifik, melainkan juga pada komunitas Syiah Indonesia di Jawa Barat.

Terlepas dari kurangnya studi yang menyeluruh, sikap tidak nyaman dan penolakan masyarakat lokal terhadap pengungsi dipahami sebagai hal umum oleh pembuat kebijakan. Ini mengapa, pembuat kebijakan terkesan sengaja memisahkan pengungsi dari masyarakat lokal untuk menghindari interaksi dan meminimalisasi potensi konflik. Bahkan Perpres sendiri mengamanatkan supaya pengungsi ditempatkan di kam khusus didesain oleh pemerintah. Untuk menghindari potensi konflik lainnya, pemerintah juga mengisolasi pengungsi agar tidak terjadi pernikahan antara pengungsi

dengan masyarakat lokal.

Lantas, bagaimana regulasi akses pekerjaan bisa memperbaiki persepsi terhadap pengungsi? Pekerjaan formal mengharuskan adanya interaksi intensif antara pengungsi dan masyarakat lokal. Bekerja 'lebih dari sekedar pendapatan yang didapat, tetapi juga mendorong pengungsi agar terlibat dalam interaksi sosial dalam pekerjaan' (CWS, 2013). Apalagi mengingat bahwa bantuan dari UNHCR dan IOM justru menciptakan kecemburuan bagi masyarakat lokal. Bukan karena jumlah yang didapatkan (Rp 1,2 -1,3 juta yang masih di bawah rerata penghasilan per bulan), tetapi karena mereka mendapatkannya tanpa harus bekerja (Missbach, 2017). Sebuah studi juga mengatakan bahwa bantuan per bulan 'mengurangi kesempatan pengungsi untuk berinteraksi dengan masyarakat penerima', karena 'hanya sedikit dari mereka yang termotivasi untuk belajar bahasa setempat dan berinteraksi dengan masyarakat' (CWS, 2013).

#### ii. Program untuk memperbaiki/mengembangkan relasi masyarakat lokal dengan pengungsi, serta pelajaran yang didapat dari program tersebut.

Sampai saat ini, tidak banyak program yang disediakan pemerintah Indonesia untuk memperbaiki relasi antara masyarakat lokal dengan pengungsi. Sampai dengan pembahasan Perpres, tidak ada basis yang melegalkan pemerintah menggunakan pendapatan pajak untuk menangani pengungsi, selain dengan tindakan imigrasi. Terlepas dari upaya ini, UNHCR mencatat bahwa pemerintah telah melakukan beberapa upaya memperbaiki hubungan keduanya. Contohnya, IDC Kalideres bekerja sama dengan UNHCR melakukan sosialisasi tentang pengungsi dan pencari suaka kepada siswa sekolah menengah atas di sekitar wilayah tersebut. Sosialisasi yang sama juga dilakukan di sejumlah provinsi lain dengan prakarsa otoritas imigrasi dan Kesbangpol<sup>4</sup> serta kepala daerah. Di Makassar, usaha mengintegrasikan pengungsi dengan masyarakat diinisiasi oleh walikotanya sendiri.

Di luar pemerintahan, terdapat sejumlah program yang berkontribusi positif terhadap relasi masyarakat lokal dan pengungsi. The Learning Farm (TLF) adalah salah satunya. TLF merupakan residensi berbasis pertanian organik

...bantuan dari UNHCR dan IOM justru menciptakan kecemburuan bagi masyarakat lokal. Bukan karena jumlah yang didapatkan (Rp 1,2 -1,3 juta yang masih di bawah rerata penghasilan per bulan), tetapi karena mereka mendapatkannya tanpa harus bekerja (Missbach, 2017).

4 Kesbangpol adalah badan pemerintahan yang bertanggung jawab merumuskan kebijakan teknis terkait isu ketahanan ideologis, kesatuan nasional, kebijakan domestik, dsb.

bagi anak jalanan dan kelompok rentan lainnya. TLF menampung 40 orang laki-laki dan perempuan kurang beruntung dari berbagai wilayah di Indonesia untuk tinggal selama empat bulan dan mengubah hidupnya melalui medium bertani dan merawat lingkungan.<sup>5</sup> Bekerja sama dengan UNHCR, TLF juga membawa pengungsi untuk ikut serta ke dalam program. Selain agar mendapatkan keterampilan, diharapkan pengungsi dapat membangun komunikasi dan hubungan saling memahami dengan masyarakat.

Program lain yang perlu dipertahankan dan didorong keberadaannya adalah sosialisasi kultural bagi pengungsi dan pencari suaka (Tamaela, 2017). Agar dapat diterima masyarakat lokal, pengungsi perlu sensitif dengan adat-istiadat dan budaya lokal. Mengingat pengungsi dan masyarakat lokal memiliki latar belakang sosial-budaya yang berbeda, membangun kesadaran akan menjadi langkah pertama untuk membangun rasa saling hormat dan menghargai di antara keduanya.

### iii. Usaha yang dapat dilakukan untuk memperbaiki relasi antara pengungsi dan masyarakat penerima, terutama dalam aspek ekonomi dan keamanan nasional agar dapat memperbaiki persepsi masyarakat dan menciptakan kohesi sosial.

Kunci utama dalam memperbaiki relasi pengungsi dan masyarakat lokal adalah dengan pelatihan bahasa. Seperti yang disampaikan sebelumnya, interaksi terbatas disebabkan oleh kendala bahasa. Menjembatani kendala tersebut dengan pelatihan dasar bahasa lokal akan meningkatkan interaksi di antara keduanya. Dengan begitu, rasa saling memahami akan saling terbentuk. Usaha ini juga dapat dilakukan dengan memberikan akses pengungsi usia sekolah untuk menempuh pendidikan formal. Pemerintah memang tidak melarang pengungsi untuk bersekolah, tetapi kendala administratif masih menghalangi pengungsi mendapatkan ijazah.

Usaha lainnya adalah dengan menciptakan program yang mendukung inisiatif wirausaha bersama, melibatkan pengungsi dan masyarakat lokal,

sebagaimana yang disebutkan sebelumnya. Program tersebut memberikan pelatihan dan modal yang dibutuhkan supaya pengungsi dan masyarakat lokal dapat berkolaborasi dan berwirausaha bersama. Upaya ini akan menghapus persepsi ‘pengungsi merebut pekerjaan masyarakat’ dan membuktikan bahwa keberadaan pengungsi justru menciptakan lapangan kerja baik bagi pengungsi dan masyarakat lokal itu sendiri. Lagi-lagi, upaya tersebut menciptakan kedekatan akibat adanya interaksi yang intensif.

## E. Data demografis yang relevan dan pertimbangan sosial lainnya

Pengungsi dan pencari suaka di Indonesia berasal dari Afrika, Timur Tengah, Asia Selatan, dan Myanmar. Sebagian besar adalah Muslim dari berbagai macam aliran. Sedangkan, Indonesia adalah negara dengan 250 juta penduduk yang tersebar di 17.500 pulau serta negara multikultural dengan ratusan suku dan bahasa daerah. Indonesia juga merupakan negara multikultural dengan ratusan suku dan bahasa daerah. Berdasarkan hal tersebut, setidaknya terdapat tiga aspek yang relevan untuk mengadvokasi akses pekerjaan bagi pengungsi, yaitu sejarah, agama, dan keberagaman.

### Sejarah

Sebagai negara yang terletak di jalur perdagangan strategis, Indonesia telah lama menerima warga asing sebagai partner dagang. Terutama mereka yang berasal dari Afrika dan Timur Tengah. Faktanya, agama Islam pertama kali tersebar melalui pedagang dari Timur Tengah, India, Persia, dan Cina – ketika Hindu masih menjadi agama mayoritas pada abad ke-13 hingga ke-16 Masehi. Setelah Islam diterima hingga masa kolonial, hubungan dagang dengan Arab masih terjalin. Apalagi, praktik haji dan mencari ilmu di Timur Tengah menjadi hal yang umum dilakukan oleh kelompok *kyai* dan masyarakat Indonesia lainnya. Melalui pertukaran yang intens, hubungan antara Indonesia dan Arab terbangun. Hubungan ini pula yang terlihat dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia. Di awal ke-



Sebagai negara yang terletak di jalur perdagangan strategis, Indonesia telah lama menerima warga asing sebagai partner dagang. Terutama mereka yang berasal dari Afrika dan Timur Tengah.



<sup>5</sup> Informasi lebih lengkap, kunjungi: <http://www.thelearningfarm.com/>

● ● ● Secara umum, penggambaran pengungsi sebagai saudara Muslim yang membutuhkan bantuan akan diterima lebih baik oleh masyarakat Muslim lokal.

● ● ● merdeka, Indonesia memperkuat legitimasinya dengan pengakuan dari negara-negara Arab untuk menangkal tantangan dari kekuatan kolonial. Faktanya, negara-negara Arab pula yang pertama kali mengakui kemerdekaan Indonesia (Sukma, 2003).

● ● ● Kedekatan sejarah antara Indonesia dan negara-negara Timur Tengah menjadi begitu signifikan karena dua hal. Pertama, hal tersebut menunjukkan bahwa sebetulnya imigran Timur Tengah tidaklah asing bagi masyarakat Indonesia. Sebagian dari mereka justru sangat dihormati. Maka dari itu, sebetulnya tidak ada masalah yang perlu dikhawatirkan. Apalagi, mereka dikenal dengan kemampuan berdagang yang harusnya membuka lapangan pekerjaan. Kedua, peran negara-negara Timur Tengah di awal masa kemerdekaan Indonesia bisa jadi pertimbangan masyarakat lokal dalam menghadapi pengungsi.

### Agama dan Kepercayaan

Indonesia adalah negara Muslim terbesar di dunia. Pada tahun 2010, terhitung 87 persen masyarakat Indonesia adalah Muslim. Sedangkan sisanya adalah Kristen Protestan (6,96 persen), Kristen Katolik (2,91 persen), Hindu (1,69 persen), Budha (0,72 persen), dan sejumlah kecil Kong Hu Chu (Na'im & Syaputra, 2010). Mayoritas Muslim adalah bagian dari kelompok Sunni, sedangkan kelompok kecil Syiah tersebar di berbagai wilayah.

Pemerintah sendiri tidak memiliki data pasti mengenai penganut Syiah. Akan tetapi, diperkirakan bahwa jumlahnya mencapai 2-2,5 juta jiwa (0,8 persen). Meski telah lama tinggal di Indonesia, beberapa tahun terakhir kelompok Syiah mengalami persekusi dari kelompok konservatif Sunni. Dalam beberapa laporan disebutkan bahwa terdapat penyerangan terhadap kelompok Syiah. Beberapa kasus menyebutkan bahwa kelompok Syiah dipaksa pergi dari rumahnya dan menjadi pengungsi internal. Seperti halnya, Komunitas Syiah di Sampang yang diusir pada tahun 2012 dan harus menetap di rusun padat – dengan fasilitas sanitasi kurang layak – yang dibangun pemerintah (Hadi, 2016). Kelompok Sunni mengklaim tidak akan membolehkan kelompok Syiah kembali ke rumahnya, kecuali mereka bersedia berganti aliran menjadi Sunni.

Penolakan sangat kuat membuat pemerintah nasional ragu untuk mengintervensi dan membiarkan pemerintah daerah yang menangani masalah tersebut (Faizal, 2017).

Menimbang konteks di atas, penggunaan agama untuk mengadvokasi hak pengungsi harus dilakukan dengan hati-hati. Berdasarkan data dari UNHCR Jakarta, sebanyak 56 persen pengungsi dan pencari suaka adalah Muslim Syiah. Maka dari itu, akan lebih baik untuk tidak menggarisbawahi perbedaan agama ini secara publik. Dengan hanya sedikit perbedaan dalam ritual beribadah, setidaknya di mata masyarakat Indonesia, akan lebih baik untuk mendudukkan pengungsi dan pencari suaka sebagai Muslim secara umum sehingga dapat diterima oleh publik yang lebih luas.

Secara umum, penggambaran pengungsi sebagai saudara Muslim yang membutuhkan bantuan akan diterima lebih baik oleh masyarakat Muslim lokal. Krisis Rohingya menunjukkan hal tersebut. Pemberitaan di media mengenai kondisi Myanmar dan kelompok Rohingnya sebagai kelompok minoritas Muslim yang terpinggirkan – menciptakan rasa solidaritas yang tinggi. Bantuan dan donasi diberikan ke kelompok Rohingnya di Myanmar, baik secara resmi dari pemerintah Indonesia maupun dari kelompok lainnya. Kondisi Muslim Rohingnya juga menjadi tema khotbah di banyak masjid di Indonesia.<sup>6</sup>

Selain itu, lokasi tinggal pengungsi juga perlu dipertimbangkan. Menurut survei Setara Institute, Jawa Barat adalah wilayah paling intoleran di Indonesia (SETARA Institute, 2015). Banda Aceh dan Mataram juga disebut sebagai kota intoleran dalam survei tersebut. Di sisi lain, kota yang disebut toleran adalah Manado, Pematang Siantar, Salatiga, Singkawang, Tual, Sibolga, Ambon, Pontianak, Sorong, and Palangka Raya. Sayangnya, ada banyak pengungsi dan pencari suaka yang tinggal di salah satu kota intoleran yang disebut. Karena itu pula, pengungsi yang tinggal di kota intoleran mungkin saja kurang diterima dibandingkan mereka yang tinggal di kota yang lebih toleran. Akses pekerjaan juga memiliki tantangan praktis dibandingkan dengan hukum, tetapi keduanya tetap saling terhubung.

<sup>6</sup> Meski ini menjadi 'pengetahuan umum' bagi Muslim di Indonesia. Sedikit sulit untuk mencari dokumentasi khotbah yang dapat diakses secara umum. Kunjungi tautan berikut untuk melihat salah satu contoh khotbah yang dimaksud: <http://www.albalaghmedia.com/2015/05/khutbah-jumat-kewajiban-kita-membela-muslim-rohingya.html>. For video documentation of one of the sermons, see: <https://www.youtube.com/watch?v=e-vtpYpTVXM>



## Referensi

- Aiyar, S., Barkbu, B., Batini, N., Berger, H., Detragiache, E., Dizioli, A., ... Topalova, P. (2016). *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*. Washington D.C: International Monetary Fund. Diakses dari <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>
- Allen, E.R. (2016). Analysis of Trends and Challenges in the Indonesian Labor Market. *ADB Papers on Indonesia*, (16). Diakses dari <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/intl/511/>
- Apriyadi, A. (2015). Dituding Syiah, Pengungsi Afghanistan Di Bantul Diusir Ormas. *Tribun Jogja*. Diakses dari <http://jogja.tribunnews.com/2015/10/20/dituding-syiah-pengungsi-afghanistan-di-bantul-diusir-ormas>
- ArkhelauW.(2017). Terorisme Marak, Wiranto: Pengawasan Arus Pengungsi Diperketat. *Tempo News*. Diakses dari <https://m.tempo.co/read/news/2017/04/10/078864408/terorisme-marak-wiranto-pengawasan-arus-pengungsi-diperketat>
- Australian Bureau of Statistics (ABS). (2015). *Personal Income of Migrants, Australia, Experimental, 2009-10*. Canberra: Australian Bureau of Statistics. Diakses dari <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/3418.0Main+Features12009-10?OpenDocument>
- Betts, A. (2016). Helping People to Help Themselves: The Importance of Refugee Self-Reliance. Diakses dari <https://www.rsc.ox.ac.uk/news/helping-people-to-help-themselves-the-importance-of-refugee-self-reliance>
- Briskman, L.R., Fiske, L.I., & Ali, M. (2016). Asylum Seekers and Refugees in Indonesia: Problems and Potentials. *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal*, 8(2), 27.
- Brown, T. & Missbach, A. (2017). Refugee Detention in Indonesia. *Lowly Institute*. Diakses dari <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/refugee-detention-indonesia>
- Corben, R. (2015). Aceh Berperan Besar Bantu Pengungsi Rohingya. *VOA Indonesia*. Diakses dari <https://www.voaindonesia.com/a/aceh-berperan-besar-bantu-pengungsi-rohingya/2824579.html>
- CWS. (2013). Accessing Services in the City: The Significance of Urban Refugee-Host Relations in Cameroon, Indonesia and Pakistan. *ChurchWorld Service*. Diakses dari [http://cws-global.org/wp-content/uploads/2016/10/UrbanRefugeeFullreport\\_FINAL.pdf](http://cws-global.org/wp-content/uploads/2016/10/UrbanRefugeeFullreport_FINAL.pdf)
- Faizal, A. (2017). Tak Punya Solusi, Menag Pasrahkan Nasib Pengungsi Syiah Ke Pemda. *Kompas.com*. Diakses dari <http://regional.kompas.com/read/2017/03/18/21300761/tak.punya.solusi.menag.pasrahkan.nasib.pengungsi.syiah.ke.pemda>
- Gutierrez, N. (2017). Wasted Lives: The Unbearable wait of Refugees in Indonesia. *Rappler*. Diakses dari <https://www.rappler.com/world/regions/asia-pacific/indonesia/bahasa/englishedition/163539-refugees-resettlement-jakarta-unhcr>
- Hadi, N. (2016). Nasib Ratusan Pengungsi Syiah Sampang Masih Terkatung- Katung. *Tempo News*. Diakses dari <https://m.tempo.co/read/news/2016/09/07/058802284/nasib-ratusan-pengungsi-syiah-sampang-masih-terkatung-katung>
- ILO. (2016). *The Access of Refugees and Other Forcibly Displaced Persons to the Labour Market*. Geneva: International Labour Organization. Diakses dari [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/--migrant/documents/meetingdocument/wcms\\_490753.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/--migrant/documents/meetingdocument/wcms_490753.pdf)
- Kusmayadi, I. (2016). Imigran Asal Irak Ramai Jadi Tukang Cukur Di Puncak Bogor. *Merdeka.com*. Diakses dari <https://www.merdeka.com/peristiwa/imigran-asal-iran-ramai-jadi-tukang-cukur-di-puncak-bogor.html>
- Lyon, F, Sepulveda, L., & Syrett, S. (2007). Enterprising Refugees: Contributions and Challenges in Deprived Urban Areas. *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*, 22(4), 362–75. Diakses dari <http://doi.org/10.1080/02690940701736769>
- Magouirk, J., Atran, S., & Sageman, M. (2008). Connecting Terrorist Networks. *Studies in Conflict & Terrorism*, 31(1), 1–16. Diakses dari <http://>

[doi.org/10.1080/10576100701759988](https://doi.org/10.1080/10576100701759988)

- McKinsey Global Institute. (2012). *The Archipelago Economy: Unleashing Indonesia's Potential*. Washington DC: McKinsey Global Institute.
- Missbach, A. (2015). *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia*. Singapore: ISEAS - Yusof Ishak Institute.
- Na'im, A. & Syaputra, H. (2010). Kewarganegaraan, Suku Bangsa, Agama, Dan Bahasa Sehari-Hari Penduduk Indonesia Hasil Sensus Penduduk 2010. *Badan Pusat Statistik*. Diakses dari [http://demografi.bps.go.id/phpfiletree/bahan/kumpulan\\_tugas\\_mobilitas\\_pak\\_chotib/Kelompok\\_1/Referensi/BPS\\_kewarganegaraan\\_sukubangsa\\_agama\\_bahasa\\_2010.pdf](http://demografi.bps.go.id/phpfiletree/bahan/kumpulan_tugas_mobilitas_pak_chotib/Kelompok_1/Referensi/BPS_kewarganegaraan_sukubangsa_agama_bahasa_2010.pdf)
- OECD. (2017). Household Disposable Income (Indicator). Diakses dari <http://dx.doi.org/10.1787/de435f6e-en>
- Pradewo, B., (2017). 'Alumnus Afganistan' Penuhi Teroris Senior Di Indonesia. *Tribunnews.com*. Diakses dari <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/03/13/alumnus-afganistan-penuhi-teroris-senior-di-indonesia>
- Pratama, A.M. (2017). WN Afganistan Yang Jadi Gigolo Ini Pasang Tarif Hingga Jutaan Rupiah. *Kompas.Com*. Diakses dari <http://megapolitan.kompas.com/read/2017/04/27/13595391/wn.afganistan.yang.jadi.gigolo.ini.pasang.tarif.hingga.jutaan.rupiah>
- Schmid, A.P. (2016). Links between Terrorism and Migration: An Exploration. *Terrorism and Counter-Terrorism Studies*, (4). Diakses dari <http://doi.org/10.19165/2016.1.04>
- SETARA Institute. Tolerant City Index 2015. Diakses dari <http://setara-institute.org/en/english-tolerant-city-index-2015/>
- Sukma, R. (2003). *Islam in Indonesian Foreign Policy: Domestic Weakness and the Dilemma of Dual Identity*. London: Routledge.
- Sulton, Y. (2016). *Potensi Konflik Antara Imigran Dan Pengungsi Dengan Masyarakat Lokal Cisarua, Jawa Barat*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Syarif. (2015). Pengungsi Irak Lakukan Pelecehan Seksual Di Apartemen Kalibata. *SINDOnews.com*. Diakses dari <http://metro.sindonews.com/read/1017325/170/pengungsi-irak-lakukan-pelecehan-seksual-di-apartemen-kalibata-1435321411>
- Tamaela, Y. (2017). Inisiatif Sosialisasi Budaya UNHCR Untuk Mendorong Keharmonisan Di Komunitas Lokal. *UNHCR*. Diakses dari <http://www.unhcr.org/id/10565-inisiatif-sosialisasi-budaya-unhcr-untuk-mendorong-keharmonisan-di-komunitas-lokal.html>
- Trading Economics. (2017). Indonesia Unemployed Persons | 1980-2017 | Data | Chart | Calendar. *Trading Economics*. Diakses dari <https://tradingeconomics.com/indonesia/unemployed-persons>
- UNHCR. (2011). Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action. Diakses dari: <http://www.unhcr.org/50a4c2b09.pdf>
- UNHCR. (2016). Global Trends: Forced Displacement in 2016. Diakses dari <http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>
- UNHCR. (2016). Indonesia I Global Focus. Diakses dari <http://reporting.unhcr.org/node/10335>
- Vriese, M.D. (2006). *Refugee Livelihoods: A Review of the Evidence*. Geneva: UNHCR. Diakses dari <http://www.unhcr.org/4423fe5d2.pdf>
- World Bank. (2014). *Development Policy Review 2014 Indonesia: Avoiding The Trap*. Washington D.C: The World Bank. Diakses dari <http://documents.worldbank.org/curated/en/936481468042895348/pdf/860250ESW0whit00Box385267B-00PUBLIC0.pdf>
- Yosephine, L. (2017). Only 99 Refugee Seekers Remain in East Aceh Camp. *The Jakarta Post*. Diakses dari <http://www.thejakartapost.com/news/2016/09/07/only-99-refugee-seekers-remain-in-east-aceh-camp.html>



## Yunizar Adiputera

adalah staf pengajar di Departemen Ilmu Hubungan Internasional dan peneliti di Institute of International Studies Universitas Gadjah Mada. Minat risetnya mencakup Studi Humaniter, Politik dan Keamanan Internasional, Studi HAM dan Demokrasi, hingga Teori Ilmu Hubungan Internasional. Di tahun 2017, Yunizar diundang menghadiri Penganugerahan Hadiah Nobel Perdamaian mewakili Institute of International Studies, satu-satunya mitra International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) di Indonesia. Sejak 2013, Yunizar telah aktif dalam berbagai upaya advokasi perlucutan senjata nuklir.

## Atin Prabandari

adalah staf pengajar dan peneliti di Departemen Ilmu Hubungan Internasional dan Institute of International Studies, Universitas Gadjah Mada. Ia juga merupakan peneliti utama di Center for Digital Society, ASEAN Studies Center dan Pusat Studi Sosial Asia Tenggara Universitas Gadjah Mada. Beberapa dari publikasi terbaru Atin adalah *Indonesia dan Misi Perdamaian PBB: Tinjauan Diplomasi & Politik Luar Negeri* (2017); penggalan buku *Human Rights Movements: Activism and Institutionalization in ASEAN* dalam *Stakeholders Diplomacy: Non-State Actors and ASEAN Regionalism* (2017); penggalan buku *The Question of Order Justice in Truth and Reconciliation Commission* dalam *Peace-building in Post-Conflict Societies* (2017).

## About Us



**Institute of International Studies (IIS)** is a research institute under the Department of International Relations, Universitas Gadjah Mada, whose purpose is to advance the study of International Relations by carrying out a comprehensive and broad research program. Founded in 2010, IIS provides analysis on current issues, conceptually and policy-wise, thematic databases, consultations and recommendations, aimed at policymakers, research communities, media and interested public. In addition, IIS also engage in advocacy and campaigning activities on various issues in accordance with its mission.

<http://hi.fisipol.ugm.ac.id/iis-home/>



facebook.com/IISUGM



@kop9057g



iis\_ugm



iis\_ugm

for more information about this brief, please contact:  
**IIS Publication Division**  
publication.iis@ugm.ac.id

