

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kota Kupang adalah salah satu Kota di Indonesia yang menjadi tempat ramai pengungsi dari luar negeri (asing) disamping Jakarta, Medan, Tanjung pinang, Surabaya, Makasar dan Pontianak. Kehadiran pengungsi dari luar negeri menyumbang pekerjaan rumah baru bagi Pemerintah Daerah (Pemda) Kota Kupang. Pemda Kota Kupang perlu menyediakan penampungan bagi pencari suaka dan pengungsi. Ini mungkin akan menemui tantangan dalam pelaksanaannya lantaran kompleksitas hambatan mulai dari faktor sipil, politik, ekonomi, sosial hingga budaya yang ditimbulkan pengungsi. Pekerjaan rumah di atas termasuk menentukan tempat penampungan bagi pengungsi dengan memenuhi kriteria; dekat dengan fasilitas pelayanan kesehatan dan ibadah, berada pada satu wilayah kabupaten/kota dengan Rumah Detensi Imigrasi, dan kondisi keamanan yang mendukung.

Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Kupang dalam upaya menangani pengungsi dari luar negeri membangun koordinasi dengan Pemerintah Daerah Kota Kupang (diwakili Badan Kesatuan Bangsa dan Politik atau Kesbangpol). Adapula dibantu oleh *United Nations High commissioner for Refugees* (UNHCR) yaitu Komisioner Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi dan *International Organisation for Migration* (IOM) yaitu Organisasi Internasional untuk Migrasi. Oleh karena itu, dengan menyadari keberadaan pengungsi dari luar negeri Pemda Kota Kupang

seyogianya memperhatikan berbagai dampak yang ditimbulkan dalam merespon masalah tersebut.

Keberadaan Indonesia sebagai negara yang belum meratifikasi Konvensi Jenewa 1951 mengenai Status Pengungsi berikut Protokol New York 1967 menyebabkan Indonesia sempat secara normatif mengalami kekosongan hukum dalam urusan menangani pengungsi dari luar negeri. Angin segar baru dialami Indonesia manakala terbitnya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri yang diteken Presiden Ir. H. Joko Widodo pada tanggal 31 Desember 2016 lalu. Kehadiran Perpres tersebut memudahkan pemerintah pusat sampai daerah untuk saling berkoordinasi menangani masalah kepengungsian. Pada gilirannya Pemda Kota Kupang pun perlu berkontribusi menerjemahkan amanat dari Perpres Nomor 125 Tahun 2016 tersebut.

Definisi pengungsi dalam Perpres 125 Tahun 2016 mengadopsi hukum internasional Konvensi Pengungsi tahun 1951. Menurut Pasal 1A ayat (2) Konvensi, “Pengungsi” adalah:

...as one who owing to well founded fear of being persecuted for reasons of rase, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outsite the country of his nationality and unable or owing to such fear, is unwilling to avail him self of the protection of that country, or who, not having nationality and being outsite the country of his former habitual residence as result of such events, is unable or owing to such fear, is unwilling to return to it.¹

Paralel dengan itu, Perpres 125 tahun 2016 dalam pasal 1 ayat (1) berbunyi;

¹Convention 1951 and protocol 1967 relating to the satus of the refugees.

Pengungsi dari Luar Negeri, yang selanjutnya disebut Pengungsi adalah orang asing yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia disebabkan karena ketakutan yang beralasan akan persekusi dengan alasan ras, suku, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu, dan pendapat politik yang berbeda serta tidak menginginkan perlindungan dari negara asalnya dan/atau telah mendapatkan status pencari suaka atau status pengungsi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia.²”

Merujuk pada definisi Perpres di atas menunjukan keterbukaan Indonesia pada urusan dunia internasional dengan alasan kemanusiaan. Tetapi satu hal yang perlu digarisbawahi adalah posisi Indonesia sebagai negara “berdaulat” yang belum menjadi peserta konvensi 1951 menegaskan Pemerintah Indonesia tidak berkewajiban memenuhi hak-hak pengungsi. Meski begitu, pemerintah memiliki tradisi kemanusiaan untuk tetap membantu para pengungsi asing di Indonesia. Para pengungsi asing itu tidak bisa tinggal lama di Indonesia dan pemerintah tidak memiliki kebijakan untuk mengintegrasikan mereka menjadi Warga Indonesia. Lebih dari itu kehadiran pengungsi yang berlatar belakang berbeda kultur dikhawatirkan menimbulkan ekses negatif, gesekan, dan kecemburuan sosial di masyarakat.

Posisi Kota Kupang yang menjadi lintasan maritim menuju Australia (tujuan suaka) mengakibatkan perahu eksodus pengungsi sering dicegat di perairan timor. Belakangan Pemerintah Australia yang menghentikan penerimaan pengungsi, seiring berjalannya waktu para pengungsi tersebut transit dan ditampung untuk jangka waktu tidak menentu di Kota Kupang sebelum tiba di Australia. Berikut data deteni yang berada di Kota Kupang dalam kurun 3 tahun terakhir;

² Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

Data Deteni Bulan Desember 2015

N O	KEWARGANEGARAAN	LAKI-LAKI		PEREMPUAN		JUMLAH	KETERANGAN
		DEWASA	ANAK	DEWASA	ANAK		
1	IRAN	4	-	-	-	4	Assylum seeker: 4
2	MYANMAR	2	-	-	-	2	Refugee: 2
3	AFGANISTAN	64	29	4	5	102	Refugee: 17 Assylum seeker : 90
4	IRAQ	1	2	1	2	6	Assylum seeker: 6
5	PAKISTAN	10	-	-	-	10	Assylum seeker : 9 Refugee: 1
6	PALESTINA	1	1	1	2	5	Assylum seeker: 5
7	NEPAL	1	-	-	-	1	Assylum seeker : 1
8	ETHIOPIA	36	1	2	-	59	Assylum seeker: 37 Refugee: 2
JUMLAH		119	33	8	9	169	

Tabel 1.1. Sumber: Rudenim Kota Kupang

Data Deteni Bulan Desember 2016

N O	KEWARGANEGARAAN	LAKI-LAKI		PEREMPUAN		JUMLAH	KETERANGAN
		DEWASA	ANAK	DEWASA	ANAK		
1	IRAN	3	-	-	-	3	Assylum seeker: 1 Not Register: 2
2	AFGANISTAN	103	3	2	2	110	Refugee: 65 Assylum seeker : 45
3	IRAQ	1	2	1	2	6	Refugee: 6
4	PAKISTAN	8	-	-	-	8	Assylum seeker: 5 Refugee: 3
5	NEPAL	1	-	-	-	1	Assylum seeker : 1
6	SURIAH	1	-	-	-	1	Assylum seeker: 1
7	ETHIOPIA	29	0	0	-	29	Assylum seeker : 29
8	BANGLADES	2	0	0	0	2	Immigrateir: 2
JUMLAH		148	5	3	4	160	Assylum seeker: 82
		153		7			Refugee: 74
							Not Register: 02
							Immigratoir: 02

Tabel 1.2. Sumber: Rudenim Kota Kupang

Data Deteni Bulan Desember 2017

N O	KEWARGANEGARAAN	LAKI-LAKI		PEREMPUAN		JUMLAH	KETERANGAN
		DEWASA	ANAK	DEWASA	ANAK		
1	AFGANISTAN	199	31	32	31	293	Refugee: 209 Assylum seeker : 83 Not of concern: 01
2	BANGLADES	5	-	-	-	5	Assylum seeker: 05
3	ETHIOPIA	24	1	2	1	28	Refugee:04 Assylum seeker : 24
4	MYANMAR	2	-	-	-	2	Refugee:02
5	NEPAL	1	-	-	-	1	Not of concern:01
6	PAKISTAN	5	-	-	-	5	Refugee:04 Not of concern:01
7	SRILANGKA	4	1	1	1	7	Assylum seeker :07
8	FILIPINA	1	-	-	-	1	Immigratoir:01
JUMLAH		241	33	35	33	342	Assylum seeker : 119
		274		68			Refugee: 219
							Not of concern: 03
							Immigratoir:01

Tabel 1.3. Sumber: Rudenim Kota Kupang

Arus penyebaran pengungsi pada akomodasi (tempat penampungan) pengungsi di Kota Kupang 3 (tiga) tahun terakhir menunjukkan tren yang fluktuatif. Pengungsi-pengungsi tersebut tersebar pada beberapa akomodasi di kota kupang (Rudenim, Hotel Ina Boi, Hotel Lavender dan *Home Stay Kupang Inn*). Jika merujuk pada kebijakan Australia dapat diprediksi akan menurun ke depan. Umumnya pengungsi dari luar negeri yang terdampar di Kupang mayoritas adalah berasal dari negara-negara timur tengah dan sebagian Asia. Berikutnya upaya menanggulangi pengungsi dapat mencapai titik keadaan tiada pengungsi di Kota Kupang sehingga pemerintah daerah tidak terbagi konsentrasinya dalam memperhatikan kesejahteraan masyarakatnya.

Apabila menyelisik keberadaan dan dampak sosial budaya yang ditimbulkan para pengungsi dari luar negeri berpotensi menimbulkan gap di kemudian hari. Bukan tidak mungkin bila interaksi yang intens dengan masyarakat lokal diikuti dengan perubahan-perubahan dalam setiap lini kehidupan.

Dampak secara sosial budaya. Adanya perbedaan fisik, bahasa, dan budaya akan mempengaruhi sistem sosial dan budaya masyarakat Indonesia. Mayoritas pencari suaka dan pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia adalah berasal dari negara kawasan Asia Selatan, Asia Tengah, dan Asia Barat, dan Afrika yang merupakan negara rawan konflik. Perilaku mereka cenderung agresif dan sukar diatur. Hal ini tentu akan meresahkan warga sekitar, yang daerahnya dijadikan tempat penampungan sementara diluar Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim). Belum lagi pengaruh agama dan kepercayaan yang dibawa dari negara asal. Kemudian kecemburuan sosial yang mungkin akan timbul akibat adanya perlakuan berbeda (baca: eksklusif) yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia terhadap pencari suaka dan pengungsi.³

³ Alvi Syahrin M. Dialektika Hukum Determinasi Migrasi Pengungsi Internasional di Indonesia. Depok: Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian, 2018 (1)1, pdf. Hal 153-154

Dapat dibayangkan apa yang terjadi jika benturan budaya (*cultural shock*) seperti itu dibiarkan. Sudah barang tentu sekelumit gejala negatif akan mengikutinya.

Persoalaan pengungsi secara substansial menyinggung perangkat internasional seputar imigrasi, humaniter dan Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam tatanan kepatuhan pada relasi kehidupan internasional, masalah seputar menjunjung tinggi martabat kemanusiaan yang dikedepankan. Terdapat serangkaian hak-hak yang harus dipenuhi terhadap pengungsi karena keberadaanya yang rentan dan tanpa perlindungan. Dari kesemua hak pengungsi asing ada suatu keharusan bagi negara manapun yaitu prinsip *non-refoulement* atau larangan pengusiran atau pengembalian pengungsi, yang dalam pasal 33 ayat (1) Konvensi 1951 berbunyi:

*No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.*⁴

Darinya mendorong negara yang dimasuki pengungsi bisa melengkapi hak-hak ikutannya, misalnya; kebebasan beragama (pasal 4), hak atas milik (pasal 13), hak berserikat (pasal 15), hak pendidikan (pasal 22), hak bekerja dan jaminan sosial (pasal 24), serta kebebasan berpindah tempat (pasal 26), dan seterusnya⁵. Pemda kota kupang sendiri tentu mengalami keberatan mengurus banyak hal karena kebutuhan masyarakatnya sendiri saja harus terus-menerus ditingkatkan.

Perjumpaan dan interaksi masyarakat lokal dengan pengungsi asing menampilkan unsur kultural dan bahwa unsur-unsur itu tidak mengambang bebas di

⁴ *Convention, op.cit, article 33.*

⁵ *Id. at article 4,13,15,22, 24,26.*

udara melainkan merupakan bagian dari sistem-sistem yang mengakar pada pribadi. Pluralitas kultural masyarakat kota kupang dan pengungsi asing berfungsi sebagai laboratorium untuk mengungkap integrasi dan benturan habituasi yang majemuk. Mutualisme interaksi kontinu itu pada gilirannya dapat terjadi dampak-dampak negatif. Dalam pada itu setiap sistem kultural akan bermuara pada kosakata, norma atau isyarat, gestikulasi, mentalitas, kepercayaan, pengetahuan, tata karma, dan pola habituasi dimana masing-masing kultur yang harmonis telah sedang akan terancam oleh penetrasi determinatif pranata satu terhadap yang lain.

Bila interaksi itu terjadi dalam kurun waktu yang cukup lama dalam bermacam-macam situasi sosial, kebudayaan yang kurang kokoh mungkin akan tercemar perlahan-lahan. Kemungkinan terburuk terjadi kawin campur yang tidak sah, keturunan yang tidak sah dan hilangnya hak hukum perdata,⁶ mencemari kearifan-kearifan lokal, mempengaruhi kepercayaan masyarakat atau terjadi konflik antar umat beragama – mengingat Indonesia hanya mengakui 6 agama – antara agama baru pengungsi dengan masyarakat lokal, konflik horizontal-vertikal karena karakteristik antipati dari pengungsi, peluang modus penyelundupan manusia, dan lain sebagainya.

Dari kesenjangan yang ditimbulkan penulis merekomendasikan suatu pola pengambilan sikap bagi Pemda Kota Kupang menuju “*win-win solution*” yang berwawasan “KUPANG” (Kulturisasi Penyelarasan Mental dan Tingkah Laku). Artinya segala kesenjangan budaya itu seyogianya disikapi dalam porsi yang

⁶ Alvi Syahrin M, loc.cit.

harmonis. Diupayakan sedemikian rupa agar terciptanya perpaduan budaya yang serasi, selaras, dan seimbang sampai pada pengungsi meninggalakan Kota Kupang entah karena dipindah-daerahkan, telah diterima negara suaka, pengungsi sendiri minta pulang ke negaranya atau dideportasikan. Setelah memahami berbagai dampak negatif dan konsekuensi yang ditimbulkan pengungsi asing, maka Pemda Kota Kupang akan secara saksama menanggulangi wabah pengungsi untuk menjunjung kearifan-kearifan lokal tidak terkontaminasi oleh penetrasi budaya lain yang tidak sinkron dengan nilai-nilai ideologis, yuridis, filosofis, sosiologis dan kenyataan empiris masyarakat.

Oleh karena itu, pendekatan budaya perlu terus-menerus diupayakan. Peneliti sendiri akan lebih dalam bersinggungan dengan subyek-subyek interaktor untuk mengendus serangkaian gejala yang terjadi sambil terus memperhatikan dinamika dan polemik para pemangku kebijakan. Bertolak dari fenomena-fenomena dan gejala-gejala tersebut maka peneliti merasa penting untuk menyingkap sekaligus mengeksplorasi *frame* nalar antisipatif alur pengambilan sikap nan futuristik. Penelitian ini dikemas di bawah judul “menantang” yaitu; “Studi Habitiasi Interaksi Lintas Kultural Pengungsi dari Luar Negeri dan Masyarakat Lokal terhadap Prognosis Pengambilan Sikap Pemerintah Daerah Kota Kupang.”

1.2 Rumusan Masalah

Masalah yang ingin diketahui dari penelitian ini antara lain mengkaji:

- 1.2.1 Seperti Apa konfigurasi kultural pengungsi dari luar negeri dan masyarakat Kota Kupang?
- 1.2.2 Bagaimana rekomendasi desain antisipatif pola pengambilan sikap terhadap Pemda Kota Kupang?

1.3 Tujuan dan Manfaat Hasil Penelitian

1.3.1 Tujuan

Secara spesifik tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi dan lebih jauh menemukan karakteristik interaksi yang menyumbang konsekuensi pada antisipasi pengambilan sikap bernuansa futuristik.

1.3.2 Manfaat

- Sumbangan khazanah bahan akademik sekaligus rujukan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan pengambil kebijakan (*decision makers*) menentukan sikap.
- Terdedikasikan untuk pembangunan nasional dan karakter (*national and character building*) terutama dari sudut rasa cinta, memelihara, dan menumbuhkembangkan kearifan lokal.
- Guna penelitian dan sumbangsi keberlanjutan penelitian yang relevan.