



PENGUATAN KELEMBAGAAN PENANGANAN PENGUNGSI PADA AGENDA 2030 SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

¹Davilla Prawidya Azaria

¹Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta,
E-mail: dp.azaria@upnvj.ac.id

Abstract

The protracted crisis of refugees as a marginal group is often neglected to fulfill their fundamental rights and well being in the sustainable development agenda. This paper aims to analyze well being indicators of refugees in the sustainable development agenda. The method used is normative research through literature study with a conceptual and analytical approach. The term of refugee are not written explicitly in the sustainable development agenda indicators as of they should be aligned with the general goals of the sustainable agenda, as well as institutional strengthening through policy reform, long-term financing, and requiring active cooperation from various actors in managing and fulfilling refugees fundamental rights, especially for hosting countries and humanitarian institutions at the global and national level.

Keywords: *Refugee; Refugee Management; Sustainable Development Goals*

Abstrak

Krisis berkepanjangan pengungsi sebagai kelompok marginal seringkali terabaikan pemenuhan hak fundamental dan tingkat kesejahteraannya dalam agenda pembangunan berkelanjutan. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis indikator tingkat kesejahteraan pengungsi dalam agenda pembangunan berkelanjutan. Metode yang digunakan adalah penelitian normatif melalui studi kepustakaan dengan pendekatan konseptual dan analisis. Indikator penanganan tidak ditulis secara eksplisit dalam agenda pembangunan berkelanjutan sehingga sepatutnya diselaraskan dengan tujuan-tujuan umum agenda berkelanjutan, serta penguatan kelembagaan melalui reformasi kebijakan, pembiayaan jangka panjang, dan menuntut kerjasama aktif berbagai aktor penanganan pengungsi terutama negara dan lembaga-lembaga kemanusiaan tingkat global dan nasional.

Kata kunci: *Pengungsi; Penanganan Pengungsi; Tujuan Pembangunan Berkelanjutan*

1. Pendahuluan

1.1 latar Belakang

Sustainable Development Goals (SDGs) atau Tujuan Pembangunan Berkelanjutan terkini yang telah disepakati sebagai agenda pembangunan global pada tahun 2015 oleh 193 negara. Agenda 2030 menjadi seperangkat rencana aksi dengan tujuan kesejahteraan manusia dan lingkungan yang mengusung tema “Mengubah Dunia Kita: Agenda 2030

untuk Pembangunan Berkelanjutan”.¹ Seluruh negara dan pemangku kebijakan didorong untuk menguatkan kolaborasi dan kemitraan guna melaksanakan rencana kerja tersebut. Tujuan utama Agenda 2030 adalah untuk menghapuskan segala bentuk dan dimensi kemiskinan sebagaimana hal ini selalu menjadi tantangan global dari waktu ke waktu. Agenda ini didesain untuk meningkatkan pemenuhan hak dan kesejahteraan kelompok marginal dan rentan, tidak hanya pada kondisi kemiskinan saja, namun pada skala yang lebih umum adalah kerentanan terhadap kelangsungan hidupnya sendiri yang sifatnya dinamis. Melalui “*Leave No One Behind*” yang menjadi ikrar Agenda 2030 untuk merepresentasikan komitmen negara-negara peserta PBB dalam menghapuskan segala bentuk kemiskinan, diskriminasi, eksklusivitas, serta mengurangi ketidaksetaraan dan kerentanan yang acap kali membuat manusia merasa tertinggal dan melemahkan potensi setiap individu secara keseluruhan² sebagai dampak dari era globalisasi kini.

Komitmen *Leave No One Behind* dalam Agenda 2030 selayaknya memberikan perhatian khusus pada kelompok rentan seperti pengungsi internasional, *internally displaced persons*, dan migran. Namun demikian, sebagaimana laporan yang dibuat oleh *International Rescue Committee* (IRC) menyatakan bahwa pengungsi dan orang-orang yang dipindahkan secara paksa pada faktanya telah tertinggal dan diabaikan.³ Laporan serupa dinyatakan oleh *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) di tahun yang sama.⁴ Pada Agenda 2030, kerangka indikator yang digunakan untuk mengukur kemajuan suatu fokus kajian tidak menyebutkan indikator progres dari populasi pengungsi dan *displaced persons* secara global. Padahal ini penting untuk dikritisi karena konsekuensinya jika tidak ada indikator pengukuran yang digunakan maka seringkali hal ini ditafsirkan sebagai kajian yang tidak relevan dengan pencapaian SDGs. Sedangkan jamak diketahui bahwa baik pengungsi maupun *displaced persons* adalah kelompok rentan yang selayaknya menjadi fokus dalam SDGs, terutama dalam Agenda 2030 yang mengusung *Leave No One Behind*.

Sejumlah kerangka kerja dan rencana aksi mengenai pengungsi dan *displaced persons* secara global memiliki indikator tujuan dalam menangani kelompok marginal dan rentan tersebut. Saat ini, *Global Indicator Framework* (GIF)⁵ mengidentifikasi tujuh belas tujuan SDGs, yang mana hanya tujuan ke-10 yang secara eksplisit mencakup kebijakan mengenai penanganan migran, termasuk pengungsi. Target 10.7 fokus pada “memfasilitasi migrasi dan mobilitas manusia yang tertata, aman, teratur, dan bertanggung jawab, termasuk melalui implementasi kebijakan migrasi yang terencana dan terkelola dengan baik”. Pada laporan GIF telah menyebutkan untuk mengukur ketercapaian Target 10.7 dengan menggunakan 4 indikator, yang mana terdapat 3 indikator yang relevan dengan pengungsi yakni: indikator 10.7.2 mengenai jumlah negara yang memiliki kebijakan memfasilitasi migrasi dan mobilitas manusia yang tertata, aman, teratur, dan bertanggung jawab; indikator 10.7.3 yang fokus pada jumlah

¹ United Nations, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations General Assembly Resolution A/RES/70/1.

² United Nations (2017), *Leaving No One Behind: Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development*, United Nations System Chief Executives Board for Coordination, New York

³ Allison Grossman dan Lauren Post (2019), *Missing Persons: Refugee Left Out and Left Behind in the Sustain Development Goals*, New York.

⁴ United Nations High Commissioner for Refugee, *Including Forced Displacement in the SDGs: A New Refugee Indicator*. Available from: <https://www.unhcr.org/blogs/including-forced-displacement-in-the-sdgs-a-new-refugee-indicator/>

⁵ Sustainable Development Goals Indicators, *Global Indicator Framework for the Sustainable Development Goals and Targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Available from: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>

orang yang meninggal atau hilang dalam proses penanganan keimigrasian menuju negara tujuan; serta indikator 10.7.4 mengenai proporsi penduduk yang menjadi pengungsi menurut negara asal.⁶ Namun sayangnya, hanya indikator 10.7.4 yang secara eksplisit disampaikan dalam kerangka kerja SDGs pada laporannya di tahun 2020.⁷

Berdasarkan data UNHCR tahun 2020, sebanyak 26,4 juta pengungsi yang tersebar di seluruh dunia, sebagian besar berada di negara-negara miskin dengan kondisi pemerintahan yang tidak stabil, bahkan sering kali berada di perbatasan negara asalnya.⁸ Statistik secara global menunjukkan bahwa kelompok pengungsi memiliki kualitas lebih buruk dari kelompok lain non pengungsi. Pengungsi anak memiliki peluang lima kali putus sekolah daripada teman sebayanya yang bukan pengungsi, dan hanya 23% yang melanjutkan sekolah menengah dibanding jumlah umum global sebanyak 84%.⁹ Pada bidang ketahanan secara sosial dan ekonomi, kelompok pengungsi juga rentan menghadapi berbagai krisis yang akan berdampak pada ketahanan negara. Lebih buruknya, statistik data yang menggambarkan kondisi sosial pengungsi tidak disebutkan laporan perkembangan SDGs yang dihimpun dari berbagai negara. Dari 42 negara yang menyampaikan *Voluntary National Reviews* (VNR) di tahun 2019, hanya 13 negara yang secara jelas memberikan fokus perhatiannya pada penanganan pengungsi. Namun demikian, tidak ada satu pun VNR yang memberikan pengukuran data untuk menunjukkan kemajuan SDGs di setiap negara.¹⁰

Ketiadaan laporan kemajuan penanganan pengungsi dalam VNR oleh negara-negara yang sering disebut sebagai *SDGs refugee gap*, hal ini mengindikasikan kurangnya data yang menunjukkan kesejahteraan pengungsi serta pengabaian penanganan pengungsi dalam agenda menengah dan jangka panjang suatu negara. Tentu hal ini bertolak belakang dengan Agenda 2030 SDGs, terlebih yang mengusung tema besar *Leave No One Behind* yang telah disepakati bersama 193 negara PBB. Pengungsi dan kelompok orang yang terpaksa meninggalkan wilayahnya (*forcibly displaced persons*) menjadi kelompok rentan yang bahkan terabaikan oleh negara. Permasalahan penanganan pengungsi yang tak kunjung usai membutuhkan keterlibatan dari seluruh pihak, mulai dari skala terkecil hingga global. Dengan permasalahan ketiadaan indikator capaian penanganan pengungsi dalam agenda SDGs maka bagaimana bentuk penyesuaian indikator dengan pemenuhan hak fundamental dan kesejahteraan pengungsi pada agenda SDGs. Selain itu patut dianalisis bagaimana upaya penanganan pengungsi utamanya dalam sudut pandang negara dan penguatan kelembagaan kemanusiaan yang bersinggungan langsung dengan penanganan pengungsi.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum kepustakaan yang menjadikan bahan pustaka sebagai data dasar (data sekunder).¹¹ Data sekunder dalam

⁶ *Ibid.*

⁷ IAEG-SDGs (2020), *Comprehensive Review Proposals Submitted to the 51st Session of the United Nations Statistical Commission for its Consideration*. Available from <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/2020-comprev/UNSC-proposal/>

⁸ UNHCR (2020), *Global Report 2020*, The UN Refugee Agency, Geneva.

⁹ UNHCR (2017), *Left Behind Refugee Education in Crisis*. The UN Refugee Agency, Geneva.

¹⁰ Allison Grossman dan Lauren Post (2019), *Op. Cit.*

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji (2006), *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 23.

penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penelitian ini menggunakan pendekatan *conceptual approach* dan *analytical approach*. Teknik penelusuran bahan hukum dengan studi dokumen kepustakaan yang kemudian dikaji secara analisis kualitatif. Dokumen kepustakaan meliputi pada Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Pengungsi, laporan-laporan resmi penanganan pengungsi oleh UNHCR, serta Agenda 2030 Pembangunan Berkelanjutan.

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1. Penanganan Pengungsi dalam Agenda 2030 SDGs

Pembangunan Berkelanjutan atau SDGs menjadi agenda besar pembangunan negara-negara dunia untuk menciptakan kesejahteraan bersama bagi umat manusia dan lingkungan yang ditinggali. SDGs terdiri dari 17 poin sebagai tujuan utama yang kemudian terjabarkan dalam 169 target dengan 230 indikator spesifik secara individu sebagai pengukuran keberhasilan suatu target dalam setiap tujuan SDGs. Secara umum, tujuan-tujuan SDGs tidak dapat berdiri sendiri, yang artinya antara tujuan satu dengan tujuan lainnya saling berkesinambungan dan akan berdampak antara satu dengan lainnya. Dari 17 poin tujuan dan 169 target yang telah diidentifikasi, poin tujuan ke-10 secara eksplisit merujuk pada proses dan kebijakan migrasi. Pada target 10.7 memfokuskan pada memfasilitasi migrasi dan mobilisasi manusia yang tertata, aman, teratur, dan bertanggung jawab, termasuk melalui implementasi kebijakan migrasi yang terencana dan terkelola dengan baik.¹² Bila diperinci lebih lanjut, target ini terdiri dari 4 indikator yakni:

(10.7.1) *recruitment cost borne by employee as a proportion of monthly income earned in country of destination*

(10.7.2) *number of countries with migration policies that facilitate orderly, safe, regular, and responsible migration and mobility of people*

(10.7.3) *number of people who died or disappeared in the process of migration towards and international destination*

(10.7.4) *proportion of the population who are refugees, by country of origin*

Jika dikaji peristilahannya, hanya disebutkan satu kali secara spesifik kata “pengungsi” yaitu pada indikator 10.7.4, selebihnya adalah penanganan migran secara umum dan luas. Ketiadaan indikator spesifik ini mengakibatkan ketidakjelasan pedoman dan hilangnya dorongan bagi negara-negara untuk memperhatikan kesejahteraan pengungsi sebagai kelompok marginal dalam agenda pembangunan nasionalnya atau dalam perkembangan capaian terhadap SDGs. Negara beranggapan penanganan pengungsi tidak berdampak pada pengukuran capaian indikator dalam SDGs sehingga penanganannya tidak masuk dalam agenda prioritas suatu negara. Maka implikasinya adalah ketiadaan data mengenai penanganan pengungsi dalam *Voluntary National Review (VNR)* yang merupakan dokumen laporan perkembangan atau kemajuan terhadap tujuan, target, dan indikator yang dipresentasikan oleh negara dalam forum tahunan PBB. Keadaan seperti ini sering digambarkan sebagai “*refugee gap*” yang berarti ketiadaan agenda global bagi kesejahteraan pengungsi.

Permasalahan pengungsi kerap kali bersinggungan antara aspek humaniter (kemanusiaan) dengan pembangunan manusia. *World Humanitarian Summit* pada 2016 telah berusaha untuk menjembatani antara humaniter dengan pembangunan manusia

¹² Sustainable Development Goals, *Tujuan-tujuan Pembangunan Berkelanjutan: Tujuan 10*, Available from: <https://www.sdg2030indonesia.org/page/18-tujuan-sepuluh>

dalam konteks *displacement*,¹³ meskipun pada praktiknya penanganan pengungsi secara umum bersifat jangka pendek dan tidak terelaborasi dengan rencana pembangunan manusia sebagaimana yang tertuang dalam SDGs. UNHCR sebagai salah satu organisasi kemanusiaan yang fokus bergerak dalam penanganan dan perlindungan hak fundamental pengungsi secara luas mendukung capaian dalam SDGs, namun di lain sisi enggan untuk menyelaraskan target dan capaiannya dengan agenda SDGs. Hal ini terlihat dalam *draft* laporan indikator yang disusun UNHCR untuk mengukur kemajuan penanganan pengungsi yang diadopsi dalam *Global Refugee Compact* (GRC)¹⁴ kurang selaras dengan capaian dalam SDGs,¹⁵ bahkan beberapa kontribusi penanganan oleh GRC tidak terakomodasi dalam capaian tujuan, target, dan indikator SDGs. Meskipun demikian, perbandingan capaian ini lebih bersifat konseptual daripada prakteknya karena data yang relevan tidak dapat diperbandingkan secara komprehensif.

“Tata kelola baik” sebagaimana dimaksud dalam Tujuan 10 SDGs mengukur tingkat kemiskinan, capaian pendidikan, dan tingkat pemenuhan nutrisi bagi para pengungsi. Sayangnya, data-data ini tidak secara reguler dan sistematis dihimpun oleh negara penampung (*hosting countries*) para pengungsi.¹⁶ Sebagian besar negara penampung pengungsi, dari Kolombia hingga Kamerun, Ethiopia hingga Bangladesh tidak menghimpun atau menghasilkan statistik penanganan dan kemajuan pengungsi. Khususnya pengungsi yang tinggal di tenda barak, secara umum tidak terangkum dalam sensus kependudukan yang diselenggarakan oleh negara.¹⁷ Setidaknya terdapat dua faktor yang menyebabkan ketiadaan data pengukuran kesejahteraan pengungsi ini. *Pertama*, negara tidak memiliki instansi yang berwenang untuk membuat statistik data pengungsi. *Kedua*, adanya dampak politik yang ditimbulkan terhadap informasi data statistik jika disajikan. Contohnya, negara khawatir jika dengan menampilkan data statistik tersebut maka akan dianggap pengungsi mendapatkan perlakuan istimewa dibandingkan dengan warga negara yang memiliki taraf hidup sama dengan kerentanan pengungsi.¹⁸

Lebih lanjut, untuk memenuhi definisi “tata kelola baik” sebagaimana yang dirujuk dalam Tujuan 10.7 SDGs dianalisis melalui indikator yang telah ditentukan dalam SDGs itu sendiri. Tingkat penanganan pengungsi di negara-negara penampung dapat diukur melalui Tujuan-tujuan yang menjadi agenda SDGs seperti Tujuan 1 Tanpa Kemiskinan (*No Poverty*), Tujuan 8 Pekerjaan Layak dan Pertumbuhan Ekonomi (*Decent Work and Economic Growth*), Tujuan 2 Tanpa Kelaparan (*Zero Hunger*), Tujuan 4 Pendidikan Berkualitas (*Quality Education*), dan Tujuan 5 Kesetaraan Gender (*Gender Equality*). Dengan demikian, tata kelola pengungsi dan migran yang baik didasarkan pada kemajuan setidaknya 4 Tujuan dalam SDGs tersebut agar menjamin *Leave No One Behind* bersama-sama dengan agenda pembangunan manusia.

Pada 2030, diperkirakan 85% penduduk dunia dalam keadaan sangat miskin, jumlah ini setara dengan 342 juta orang yang hidup dalam situasi tidak stabil dan berada di negara yang terdampak konflik.¹⁹ Kendala utama dalam mengatasi tingkat kemiskinan adalah kurangnya akses untuk mendapat pekerjaan. Studi menyebutkan

¹³ World Humanitarian Summit (2016), *Leave No One Behind: A Commitment to Address Forced Displacement*, Istanbul.

¹⁴ UNHCR, *The Global Compact on Refugees*, Available from: <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees>

¹⁵ UNHCR (2020), *The Sustainable Development Goals and the Global Compact on Refugees*.

¹⁶ Allison Grossman dan Lauren Post, *Ibid*.

¹⁷ Emma Samman, et. al. (2018), *SDG Progress: Fragility, Crisis, and Leaving No One Behind*, Overseas Development Institute and International Rescue Committee.

¹⁸ Allison Grossman dan Lauren Post, *Op. Cit.*, hlm. 6.

¹⁹ Emma Samman, et. al., *Ibid*.

pada 7 dari 15 negara penampung dengan jumlah total 5 juta pengungsi melarang pengungsi bekerja secara formal.²⁰ Meskipun di sebagian besar negara penampung utama memberikan kesempatan bagi pengungsi untuk bekerja formal, tetapi dalam praktiknya pekerjaan yang layak dengan upah cukup dan adanya asuransi keselamatan kerja merupakan hal yang langka bagi pengungsi. Sehingga banyak pengungsi yang bekerja di sektor informal dengan kondisi kerja yang sering kali bersifat eksploitatif. Begitu halnya dengan pemenuhan nutrisi, kekurangan gizi merupakan tantangan global utama bagi kesehatan masyarakat masa kini yang setidaknya dialami 690 juta orang. PBB menyebutkan bahwa konflik mendorong semakin buruknya krisis pangan hingga kelaparan pada 99,1 juta orang di 23 negara yang terlibat konflik. Diperkirakan 14 juta balita kekurangan gizi di seluruh dunia di mana hanya 25% balita mendapat akses untuk perawatan kesehatan.²¹ Hanya tersedia sedikit data perbandingan antara krisis pangan dan pemenuhan nutrisi bagi pengungsi dan warga negara penampung sehingga sulit untuk mengukur kemajuan terhadap Tujuan 2 SDGs.

Permasalahan yang sama juga dialami dalam bidang pendidikan yang mana setengah dari jumlah pengungsi anak tidak mendapatkan pendidikan.²² Pengungsi anak berpeluang lima kali lebih besar untuk putus sekolah dibandingkan dengan teman sebayanya yang bukan pengungsi. Hanya 23% pengungsi remaja yang bersekolah dibandingkan presentasi global sejumlah 84%.²³ Ketertinggalan pengungsi anak terhadap akses pendidikan di daerah konflik maupun di negara penampung disebabkan pendidikan formal yang didapatkan tidak secara berkelanjutan, bahkan seringkali kebijakan dari negara penampung menghambat dan membatasi pengungsi anak untuk bersekolah di sekolah umum. Meskipun kebijakan negara penampung memperbolehkan pengungsi anak untuk bersekolah di sekolah umum, mereka akan menghadapi sejumlah kendala seperti kendala administrasi, perbedaan kurikulum dan bahasa, letak sekolah yang jauh dari kamp pengungsi, dan lain sebagainya. Permasalahan selanjutnya yang dalam dasawarsa terakhir selalu diserukan dalam setiap agenda pembangunan adalah kesetaraan gender. Satu dari lima pengungsi wanita mengalami kekerasan seksual,²⁴ begitu halnya dengan perkawinan anak yang marak terjadi dalam kelompok pengungsi.²⁵ Pengungsi perempuan menghadapi risiko kekerasan dan diskriminasi lebih tinggi, terutama dalam akses lapangan kerja serta norma-norma sosial yang sering kali timpang di masyarakat.

3.2. Penguatan Kelembagaan antara Pemerintah dengan Organisasi Non Pemerintah

Ketiadaan data untuk mengukur tingkat kemajuan penanganan pengungsi sesuai dengan indikator dalam SDGs menjadi hal utama yang sangat penting untuk diperhatikan. Ketersediaan data dan transparansi data pengelolaan pengungsi harus ditunjukkan oleh *stakeholder* untuk mengindikasikan bahwa pengungsi juga menjadi

²⁰ Asylum Access (2014), *Global Refugee Work Rights Report*, Asylum Access and Refugee Work Rights Coalition.

²¹ Action Against Hunger (2022), *World Hunger: Key Facts and Statistics 2022*, <https://www.actionagainsthunger.org/world-hunger-facts-statistics>

²² UNHCR (2018), *Turning the Tide: Refugee Education in Crisis*, <https://www.unhcr.org/turnthetide/>

²³ UNHCR (2016), *Left Behind: Refugee Education in Crisis*, <https://www.unhcr.org/left-behind/>

²⁴ Emma Samman, et. al., *Ibid*.

²⁵ Pada tahun 2014, 15% dari seluruh perkawinan pengungsi Syria di Yordania adalah perkawinan anak, jumlah ini meningkat menjadi 35% pada tahun 2018 sebagaimana dikutip dari Al Jazeera (2018), *Child Marriage on the Rise among Syrian Refugee Girls in Jordan*, <https://www.aljazeera.com/videos/2018/4/18/child-marriage-on-the-rise-among-syrian-refugee-girls-in-jordan>

bagian pembangunan manusia secara global yang tidak ditinggalkan. Penyelarasan indikator pengukuran kesejahteraan pengungsi antara GRC dan SDGs juga patut dilakukan untuk mendapatkan data secara komprehensif dan memastikan penanganan pengungsi tidak terlewatkan. Pengumpulan dan pengkajian data ini membutuhkan koordinasi antar lembaga yang menangani pengungsi secara langsung di garda depan. Negara penampung bersama organisasi-organisasi non pemerintah menjadi lembaga yang bersentuhan langsung dengan pengungsi sekaligus sebagai *stakeholder* dan pembuat keputusan. Lebih dari pada itu, para *stakeholder* inilah juga sebagai lembaga penjamin kesejahteraan bagi kelangsungan hidup para pengungsi di negara penampung.

UNHCR merupakan lembaga utama penanganan pengungsi yang beroperasi di 137 negara seluruh dunia mulai dari ibu kota negara hingga daerah terpencil dan berbahaya. Cakupan kelompok yang ditangani oleh UNHCR cukup besar yang meliputi pengungsi, *internally displaced persons*, pencari suaka, orang-orang tanpa kewarganegaraan, serta pengungsi yang telah kembali ke daerah asalnya. Pada bidang kerjanya, UNHCR berkoordinasi dengan pemerintah negara penampung untuk memberikan pendampingan dan bantuan bagi kelompok pengungsi yang berada di suatu negara termasuk dalam bentuk advokasi hukum. Luasnya cakupan bidang kerja UNHCR diimbangi dengan kewenangan besar yang dimiliki oleh UNHCR itu sendiri sesuai dengan mandat yang diberikan oleh Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 yang pada dasarnya tidak memerlukan ratifikasi atau keanggotaan suatu negara agar UNHCR dapat beroperasi di wilayah teritorialnya. UNHCR menjadi satu-satunya organisasi internasional yang memiliki mandat khusus untuk memberikan perlindungan bagi pengungsi di tingkat global, bahkan jika melihat cakupan kelompok yang menjadi objek perlindungan, mandat UNHCR lebih besar dibandingkan mandat yang dimiliki oleh negara peserta Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967.²⁶

Keistimewaan dan luasnya mandat yang dimiliki oleh UNHCR sangat memungkinkan kesempatan bagi UNHCR untuk melakukan penanganan yang menjangkau segala aspek kehidupan pengungsi di negara penampung. Dalam hal mengisi ketiadaan data atau *refugee gap* yang telah disebutkan sebelumnya, UNHCR dapat mengidentifikasi tingkat pemenuhan hak-hak fundamental bagi pengungsi yang selaras dengan indikator dalam SDGs. Gambaran lebih jauhnya, UNHCR dapat memberikan indikator pengukuran kesejahteraan pengungsi yang lebih rinci dan komprehensif dari indikator ketercapaian tujuan SDGs. Sebagai landasan, UNHCR dapat memberikan bentuk konkret penjabaran klausa "tata kelola baik" yang telah disebutkan dalam indikator 10.7 SDGs melalui kerangka kerja UNHCR di setiap negara penampung pengungsi.

Peran negara penampung sebagai aktor utama penanganan pengungsi menjadi hal yang tak terelakkan. Negara dibebani kewajiban yang besar atas dasar kemanusiaan meskipun bukan merupakan negara peserta Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Prinsip *non-refoulement* dalam hukum hak asasi manusia internasional telah menjamin bahwa tidak ada negara yang dapat menolak atau mengembalikan setiap orang yang masuk ke wilayah negaranya ke negara asalnya atau ke tempat di mana mereka menghadapi tindakan kekerasan, persekusi, dan segala bentuk tindakan yang membahayakan keselamatan nyawanya. Prinsip ini ditujukan bagi seluruh kelompok migran di segala waktu yang berada di luar negara asalnya dengan maksud menghindari adanya persekusi yang membahayakan hidupnya. Migran dalam hal ini termasuk kelompok pengungsi, *internally displaced persons*, dan pencari suaka. Atas

²⁶ UNHCR (2005), *An Introduction to International Protection*, Geneva.

dasar kondisi khusus yang dimiliki oleh pengungsi inilah maka sepatutnya penanganan pengungsi tidak lagi termasuk dalam ranah keimigrasian, melainkan mengutamakan hak fundamental bagi pengungsi yang tidak mendapat perlindungan selayaknya dari negara asalnya, alih-alih menghadapi kekerasan dan persekusi.

Telah menjadi persoalan jamak pandangan negara menangani pengungsi dalam sudut pandang keimigrasian semata. Praktik-praktik negara yang sering kali menyatukan permasalahan pengungsi sebagai bagian dari permasalahan imigrasi ini dapat menimbulkan konsekuensi yang besar.²⁷ Pengungsi merupakan orang-orang yang melarikan diri dari konflik bersenjata atau persekusi yang kemudian melintasi batas negara untuk mencari keselamatan pada negara-negara sekitar, sehingga secara internasional diakui sebagai pengungsi yang mendapat akses bantuan dan perlindungan dari negara, UNHCR, dan organisasi-organisasi lainnya. Sedangkan migran merupakan orang-orang yang memilih untuk berpindah tempat bukan karena adanya ancaman langsung terhadap keselamatan nyawanya, melainkan dengan tujuan untuk meningkatkan taraf hidupnya seperti mencari kerja, pendidikan, berkeluarga, dan alasan-alasan lainnya. Migran juga tidak akan menghadapi bahaya bila ia kembali ke negara asalnya dan negaranya tetap memberikan perlindungan yang efektif, hal ini tentu berbeda dengan pengungsi yang negaranya tidak dapat secara efektif memberikan perlindungan.

Perbedaan antara pengungsi dan migran telah diakui dan dikuatkan oleh Resolusi Majelis Umum pada *New York Declaration for Refugees and Migrants*. Meskipun demikian, kedua kelompok ini tetap dijamin perlindungan dan pemenuhan hak-hak fundamentalnya dari segala macam bentuk kekerasan dan diskriminasi. Deklarasi tersebut juga merujuk pada Agenda 2030 SDGs dengan komitmen *leave no one behind* dan implementasi perencanaan dan kebijakan penanganan yang terkelola dengan baik. Lebih lanjut, implementasi kebijakan yang terkelola dengan baik akan memberikan kontribusi tidak hanya pada pemenuhan hak fundamental dan kesejahteraan pengungsi, melainkan juga berkontribusi untuk menyelesaikan akar permasalahan penyebab terjadinya konflik di negara asalnya.²⁸ Namun demikian, negara yang memandang permasalahan pengungsi dari sudut pandang permasalahan keimigrasian semata akan sulit menjamin pemenuhan hak fundamental khususnya bagi pengungsi yang sedang mencari bantuan dan berusaha menghindari dari ancaman kekerasan. Sehingga penggunaan istilah yang tepat antara migran dengan pengungsi sangat menentukan bagi negara dalam menangani permasalahan pengungsi dan migran, terutama bagi pengungsi dan migran yang baru tiba di wilayah suatu negara.

Menjadi suatu hal yang tidak sederhana jika merujuk pada penanganan pengungsi di suatu negara dengan melibatkan pihak-pihak terkait, terutama pemerintah dan lembaga-lembaganya yang berwenang. Secara umum istilah pemerintah dapat bermakna luas dan sempit. Makna pemerintah secara luas adalah seluruh institusi negara, baik dalam bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang melaksanakan seluruh urusan negara. Sedangkan makna secara sempit hanya bidang eksekutif yang diberikan kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintah atau melaksanakan aturan hukum.²⁹ Terkait penanganan pengungsi, tentu akan melibatkan seluruh aspek urusan negara terutama dalam hal eksekutif dan legislatif. Pada aspek legislatif, negara diharapkan membuat peraturan perundang-undangan yang mengakomodasi

²⁷ UNHCR (2016), *UNHCR Viewpoint: 'Refugee' or 'Migrant' – Which is Right?*, <https://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html>

²⁸ UN General Assembly (2016), *New York Declaration for Refugees and Migrants*, UNGA/A/RES/71/1

²⁹ Ali Imran Nasution (2021), *The Changes Impact on State Ministries Nomenclature Toward National Development Progress*, *Veteran Law Review*, 4(2). 94-108 [dx.doi.org/10.35586/velrev.v4i2.3159](https://doi.org/10.35586/velrev.v4i2.3159)

penanganan pengungsi dengan berlandaskan pemenuhan hak-hak fundamental pengungsi. Kebijakan sebagai payung hukum yang berorientasi pada pemenuhan hak-hak fundamental ini akan bermuara pada kesejahteraan dan pemberdayaan pengungsi. Sebagaimana pemaknaan “tata kelola baik” penanganan pengungsi berawal dari kebijakan-kebijakan yang memadai dan implementasi yang berkomitmen pada kebijakan. Evaluasi kebijakan pemerintah diperlukan untuk menentukan apakah negara sudah memberikan ruang kebijakan dan implementasi yang memadai untuk menangani pengungsi yang berada di negaranya. Mengingat bahwa masyarakat berkembang semakin dinamis dan segala macam bentuk konflik merupakan suatu keniscayaan maka sudah sepatutnya permasalahan penanganan pengungsi harus diperkuat di segala aspek kelembagaan.

Patut dipahami bahwa penanganan pengungsi dan migran pada umumnya tidak lepas dari peran organisasi-organisasi non pemerintah (NGO) baik pada tingkat nasional dan internasional. Terutama pada Agenda SDGs akan menuntut peran lembaga-lembaga yang bersinggungan langsung dengan penanganan pengungsi seperti UNHCR, *International Committee of Red Cross (ICRC)*, dan *International Organization for Migration (IOM)* yang beroperasi secara khusus di negara-negara dengan mandat tertentu. Koordinasi aktif juga diperlukan dengan organ-organ lain PBB yang bersinggungan dengan aspek sosial kemanusiaan seperti UNICEF, WHO, ILO, UN DESA, dan OECD. Ketiadaan data kesejahteraan pengungsi sebagaimana yang sering kali menjadi masalah selama ini, tentu membutuhkan peranan lembaga-lembaga tersebut yang kemudian diperkuat dengan kebijakan pemerintah negara setempat yang terbuka dan inklusif terhadap pemenuhan hak-hak pengungsi. Lembaga-lembaga pelaksana patut menyelaraskan indikator capaian dalam SDGs dengan pengumpulan data riil berdasarkan survei di pemukiman pengungsi. Dalam hal ini menuntut sinergi aktif dari donatur, lembaga pembiayaan dan operasional dari pemerintah negara setempat untuk menjamin inklusi data statistik pengungsi di tingkat nasional.³⁰

Penanganan pengungsi melalui penguatan kelembagaan dapat pula dimaknai dengan melakukan percepatan kemajuan kesejahteraan pengungsi melalui reformasi kebijakan yang telah dimiliki oleh negara atau institusi pelaksana kemanusiaan lain. Negara-negara anggota PBB yang merupakan negara penampung pengungsi selayaknya menyediakan kebijakan yang memberikan perlindungan hak-hak asasi pengungsi dengan memperkenankan adanya kebebasan untuk mobilitas (*freedom of movement*) dan hak untuk mendapatkan akses pendidikan dan pekerjaan. Tidak lepas dukungan dari lembaga pembiayaan internasional untuk memberikan insentif dalam jangka panjang yang memadai. Selain itu, negara penampung diharapkan memperbaiki kebijakan yang berorientasi pada kesetaraan gender untuk mengurangi tingkat kekerasan terhadap pengungsi wanita demi memperkuat ekonomi. Organ-organ PBB, negara, donatur, dan sektor swasta wajib bekerja sama meringankan kebijakan-kebijakan yang menghambat menjadi pencapaian yang efektif dan efisien, terutama krisis pengungsi berkepanjangan yang membutuhkan solusi bersama sekaligus pencapaian agenda SDGs.

4. Kesimpulan

Pemenuhan hak-hak fundamental dan kesejahteraan pengungsi sebagai kelompok marginal menjadi suatu permasalahan ketika tidak tercantum secara eksplisit dalam Agenda 2030 Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), terutama agenda ini mengusung

³⁰ Allison Grossman dan Lauren Post (2019), *Op. Cit.* hlm. 14.

komitmen *no one leave behind*. Ketiadaan data statistik terhadap penanganan pengungsi oleh negara penampung pada laporan tahunan negara menjadikan permasalahan pengungsi sebagai krisis berkepanjangan secara global (*refugee gap*). Indikator kesejahteraan pengungsi secara fundamental dapat diukur melalui pemenuhan Tujuan 1 Tanpa Kemiskinan, Tujuan 2 Tanpa Kelaparan, Tujuan 4 Pendidikan Berkualitas, Tujuan 5 Kesetaraan Gender, dan Tujuan 8 Pekerjaan Layak dan Pertumbuhan Ekonomi yang termaktub menjadi agenda besar SDGs secara global diimplementasikan oleh negara-negara anggota PBB. Permasalahan pengungsi yang kompleks membutuhkan solusi jangka panjang oleh *stakeholders*, salah satunya dengan memperkuat komitmen kelembagaan negara di tingkat internasional dan institusi-institusi yang bersinggungan langsung dengan penanganan pengungsi di lapangan. Reformasi kebijakan, penyediaan pembiayaan jangka panjang, sinergi aktif antara negara, lembaga kemanusiaan internasional, dan sektor swasta menjadi hal yang patut diupayakan untuk menjamin perlindungan hak fundamental bagi pengungsi agar tidak 'hilang' dalam agenda besar pembangunan berkelanjutan umat manusia.

Ucapan terima Kasih (*Acknowledgments*)

Penulis berterima kasih kepada pimpinan dan segenap civitas akademika Fakultas Hukum UPN Veteran Jakarta yang tiada hentinya memberikan kesempatan dan dukungan kepada Penulis untuk berkarya mengembangkan keilmuan, khususnya dalam bidang Hukum Internasional. Selain itu Penulis ingin memberikan apresiasi kepada pengelola jurnal serta *reviewer* yang telah memberikan masukan demi kelancaran penerbitan artikel ini. Artikel ini masih jauh dari kata sempurna, Penulis berharap dapat berkontribusi pada estafet pengembangan keilmuan bagi peneliti-peneliti selanjutnya agar dinamika keilmuan semakin mendalam dan beragam.

Daftar Pustaka

A. Buku

Nasution, A. I., (2021), *The Changes Impact on State Ministries Nomenclature Toward National Development Progress*, *Veteran Law Review*, 4(2). 94-108
[dx.doi.org/10.35586/velrev.v4i2.3159](https://doi.org/10.35586/velrev.v4i2.3159)

Samman, E., et. al. (2018), *SDG Progress: Fragility, Crisis, and Leaving No One Behind*, Overseas Development Institute and International Rescue Committee.

Soekanto, S., & Mamudji, S., (2006) , *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada,

Grossman, A., & Post, L., (2019), *Missing Persons: Refugee Left Out and Left Behind in the Sustain Development Goals*, New York.

Asylum Access (2014), *Global Refugee Work Rights Report*, Asylum Access and Refugee Work Rights Coalition.

B. Jurnal

UN General Assembly (2016), *New York Declaration for Refugees and Migrants*, UNGA/A/RES/71/1

- United Nations, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations General Assembly Resolution A/RES/70/1
- United Nations (2017), *Leaving No One Behind: Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development*, United Nations System Chief Executives Board for Coordination, New York
- UNHCR (2005), *An Introduction to International Protection*, Geneva.
- UNHCR (2017), *Left Behind Refugee Education in Crisis*. The UN Refugee Agency, Geneva.
- UNHCR (2020), *Global Report 2020*, The UN Refugee Agency, Geneva.
- UNHCR (2020), *The Sustainable Development Goals and the Global Compact on Refugees*.
- World Humanitarian Summit (2016), *Leave No One Behind: A Commitment to Address Forced Displacement*, Istanbul.

C.Website

- Action Against Hunger (2022), *World Hunger: Key Facts and Statistics 2022*, <https://www.actionagainsthunger.org/world-hunger-facts-statistics>
- Al Jazeera (2018), *Child Marriage on the Rise among Syrian Refugee Girls in Jordan*, <https://www.aljazeera.com/videos/2018/4/18/child-marriage-on-the-rise-among-syrian-refugee-girls-in-jordan>
- IAEG-SDGs (2020), *Comprehensive Review Proposals Submitted to the 51st Session of the United Nations Statistical Commission for its Consideration*. Available from <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/2020-comprev/UNSC-proposal/>
- Sustainable Development Goals Indicators, *Global Indicator Framework for the Sustainable Development Goals and Targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Available from: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>
- Sustainable Development Goals, *Tujuan-tujuan Pembangunan Berkelanjutan: Tujuan 10*, Available from: <https://www.sdg2030indonesia.org/page/18-tujuan-sepuluh>
- UNHCR, *Including Forced Displacement in the SDGs: A New Refugee Indicator*. Available from: <https://www.unhcr.org/blogs/including-forced-displacement-in-the-sdgs-a-new-refugee-indicator/>
- UNHCR, *The Global Compact on Refugees*, Available from: <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees>
- UNHCR (2016), *UNHCR Viewpoint: 'Refugee' or 'Migrant' - Which is Right?*, <https://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html>
- UNHCR (2016), *Left Behind: Refugee Education in Crisis*, <https://www.unhcr.org/left-behind/>
- UNHCR (2018), *Turning the Tide: Refugee Education in Crisis*, <https://www.unhcr.org/turnthetide/>