DIMENSI GLOBAL DARI MASALAH PENGUNGSI

J. MÜLLER SJ

Sudah sejak dulu ada orang terpaksa meninggalkan tanah air mereka dan mencari suaka di tempat lain. Dan dalam proses sejarah senantiasa berubah sebab-musabab, motif-motif, asal-usul dan terutama korban-korban pengungsian. Sedangkan yang mendorong orang untuk pergi ke tempat pengasingan adalah hampir selalu dua faktor, yaitu penindasan politik atau cengkeraman kemiskinan. Jadi, bukan nasib tetapi keadaan yang diciptakan dan harus dipertanggungjawabkan oleh manusia sendiri. Begitu pula, sikap orang terhadap para pengungsi berubah-ubah dalam sejarah lantaran berbagai-macam motif.

1. "Abad para pengungsi"

Belum pernah ada pengungsi sebanyak dalam abad keduapuluh ini. Jumlah mereka diperkirakan sekitar 200-250 juta. Dewasa ini di seluruh dunia ada sekitar 15 juta "pengungsi resmi" dan hampir sama banyak "pengungsi di negerinya sendiri", yang menurut hukum internasional tidak diperhitungkan sebagai pengungsi. Maka, abad ini sewajarnya disebut "abad para pengungsi" secara global.

1.1. *Tragedi Pengungsian di Eropa*

Dalam bagian pertama abad keduapuluh, titik berat dari tragedi pengungsian terletak di *Eropa* dan daerah-daerah perbatasannya. Keruntuhan tata susunan dunia yang dikuasai Eropa merupakan sebab utama dari masalah itu. Enam peristiwa historis, yang mengakibatkan adanya jutaan pengungsi, ialah[1]:

1. Keruntuhan kuasa Osman di Turki Besar, terutama pada permulaan abad ini, yang mengacaukan seluruh daerah Timur Tengah dan Eropa Tenggara;
2. Persaingan keras dan bahkan permusuhan terbuka antara negara-negara nasional di Eropa yang akhirnya menimbulkan Perang Dunia Pertama;
3. "Revolusi Oktober" 1917 dan perang persaudaraan sesudahnya di Uni Soviet;
4. Terbitnya diktatur totaliter nasional-sosialisme di Jerman dan fasisme di Italia (serta imperialisme Jepang di Timur Jauh);
5. Perang Dunia Kedua dengan banyak perubahan politik serta pengusiran dan pengungsian sebagai akibatnya;
6. Perluasan daerah kekuasaan komunisme sesudah Perang Dunia Kedua.

Patut diakui bahwa terutama Amerika Serikat dan Eropa Barat berjasa besar dalam menampung dan mengintegrasikan banjir-banjir pengungsi itu dan dengan demikian memungkinkan penyelesaian masalah raksasa itu secara damai.

1.2. *Masalah Pengungsi di "Dunia Ketiga"*

Baik sehubungan dengan negara-negara asal maupun dengan negara-negara tampung, dalam empat dasawarsa terakhir ini titik berat masalah pengungsi telah menggeser ke *"Dunia Ketiga"* dalam empat dasawarsa terakhir ini. Kawasan dan negara yang menjadi pusat masalah itu berulang kali dan sebenarnya terus menerus berganti. Dengan demikian terjadilah situasi yang serba baru, sebab negara-negara miskin dan berkembanglah yang sekarang harus memikul beban yang paling besar dan berat dari masalah pengungsian.[2)]

Reruntuhan penjajahan Eropa serta proses pembentukan negara-negara baru (nation building) yang rumit di negara-negara berkembang, yang sering dibayangi oleh konflik Timur-Barat, cukup lama merupakan sebab utama dari arus-arus pengungsi yang sering berjutaan jumlahnya. Sebagai akibat dari pemisahan benua India pada tahun 1947, misalnya, lebih dari tujuh juta orang Hindu dan Sikh melarikan diri ke India dan hampir tujuh juta orang Muslim ke Pakistan (yang pada waktu itu masih meliputi Bangladesh). Ratusan ribu orang mati lantaran kelaparan atau pembunuhan. Pembentukan negara Israel pada tahun 1984 menjadikan lebih dari sejuta orang Palestina kehilangan tanah air mereka. 40 tahun sesudahnya, hampir dua juta orang dari bangsa itu belum memiliki tempat tinggal yang tetap, sehingga Timur

Tengah menjadi suatu daerah krisis terus menerus. Soal-soal yang serupa diciptakan oleh proses dekolonialisasi di Afrika, suatu proses yang di daerah Selatan sampai sekarang belum terselesaikan.

Kelompok pengungsi terbesar di *Asia* dewasa ini adalah orang dari Afghanistan. Kira-kira dua juta dari mereka hidup di kamp-kamp pengungsi di Iran dan lebih dari tiga juta di Pakistan. Sekalipun tentara pendudukan Uni Soviet telah ditarik kembali, namun masalah pengungsi tetap gawat sebab negara itu dihinggapi perang saudara antara pemerintah dan bermacam-macam kelompok gerilyawan yang terpecah belah dan dibekali dengan persenjataan oleh negara-negara Barat. Masalah pengungsi yang juga tak kunjung habisnya terdapat di Asia Tenggara, di mana ratusan ribu orang Khmer, Laos dan Vietnam ditampung di kamp-kamp, terutama di perbatasan antara Muangthai dan Kamboja. Di kawasan ini pun, pengunduran diri tentara Vietnam dari Kamboja belum membawa perdamaian dan dengan demikian pengharapan bagi para pengungsi dapat pulang ke tanah air menghilang juga. Sebaliknya malah digalakkan lagi perang saudara antara pemerintah di Pnom Penh dan tentara gerilya, termasuk kelompok "Khmer Merah" yang bertanggungjawab atas pembunuhan dan kematian ratusan ribu atau bahkan jutaan orang Khmer. Jumlah pengungsi yang cukup besar dan terus bertambah juga ada di antara orang Tamil dari Sri Lanka dan orang Sikh dari India, tetapi juga di antara suku-suku kecil di hampir semua negara Asia, yang pada umumnya tidak menarik banyak perhatian internasional.

Di *Timur Tengah,* selain orang Palestina, ada cukup banyak orang Iran, Kurd dan Armenia yang tinggal di perasingan. Di *Amerika Latin* masalah pengungsi dipusatkan di Amerika Tengah, di mana terutama penduduk dari El Salvador, Guatemala dan Nicaragua menjadi korban kekerasan.

Afrika sejak akhir tahun 70-an dipandang sebagai "benua para pengungsi".[3] Jumlah pengungsi yang terbesar ditemukan di bagian Timur Laut dari Afrika. Terutama Etiopia, Somalia dan Sudan adalah negara asal dan sekaligus negara tampung dari jutaan pengungsi. Angka-angka yang tepat serta tempat tinggal mereka sering dengan cepat berubah sesuai dengan perubahan situasi politik. Kawasan kedua yang dibanjiri pengungsi adalah bagian Selatan dari Afrika, terutama Mosambik dan negara-negara tetangganya, di mana keadaan akhir-akhir ini memburuk dan semakin gawat. Republik Afrika Selatan yang menganut politik destabilisasi terhadap tetangganya, sangat bertanggung jawab atas keadaan ini.

2. Arus-arus pengungsi dari sudut teori migrasi

Penelitian dan teori migrasi sudah lama mengolah dan mengulas macam-macam bentuk perpindahan penduduk dari satu tempat ke tempat yang lain. Maka dari itu, teori migrasi bisa menyajikan kerangka penafsiran metodis yang sangat bermanfaat, untuk melukiskan dan menganalisis proses pengungsian, baik pada umumnya maupun dalam masing-masing kasus konkret.[4)]

2.1. *Masalah Migrasi*

Perpindahan-perpindahan mengungsi merupakan suatu *bentuk migrasi*, yang bisa bersifat intern (dalam perbatasan negara) atau internasional (melewati perbatasan itu). Begitu pula, pengungsian bisa bersifat sementara (temporer), kalau orang bisa pulang sesudah beberapa waktu (repatriasi), atau tetap (permanen), kalau orang mendapat suaka tetap di tempat lain. Namun, pengungsian merupakan suatu bentuk perpindahan yang khas, oleh karena hampir selalu terjadi karena terpaksa, juga kalau rupa-rupanya dibuat secara sukarela. Dalam hubungan ini berguna untuk membeda-bedakan "pengungsi takut", yang melarikan diri tanpa persiapan apa-apa, dan "pengungsi antisipatoris", yang sempat merencanakan dan mempersiapkan pelarian mereka dengan kesadaran bahwa di masa mendatang barangkali tidak akan ada peluang untuk itu lagi.

2.2. *Faktor-faktor yang mempengaruhi*

Teori migrasi membedakan *faktor-faktor dorong* (push) dan *faktor-faktor tarik* (pull) sebagai penyebab terjadinya perpindahan. Faktor-faktor dorong adalah keadaan buruk di tempat asal yang mendorong orang untuk berpindah. Faktor-faktor itu bisa bersifat fisik (bencana alam), demografis (kepadatan penduduk), ekonomis (kemiskinan), sosial (diskriminasi) atau politis (penindasan). Pada umumnya faktor-faktor itu berkaitan satu sama yang lain. Faktor tarik adalah keadaan di tempat tujuan, yang lebih baik entah sungguh-sungguh entah hanya menurut perkiraan saja. Namun, setiap keputusan untuk beremigrasi akhirnya ditentukan oleh penilaian subyektif tentang semua faktor itu, dalam bentuk semacam perhitungan untung-rugi yang sangat majemuk.

2.3. *Ciri khas paksaan*

Kerangka analitis ini membenarkan ciri khas paksaan dalam keputusan dan proses pengungsian. Berbeda dari semua bentuk migrasi lainnya, maka pengungsian hampir melulu ditentukan oleh faktor-

faktor dorong, jadi oleh suatu keadaan di tempat asal yang dialami sebagai tak tertahan dan mengancam. Maka dari itu, keputusan untuk melarikan diri sering bersifat kolektif (berbeda dari keputusan migrasi lainnya), berdasarkan pengalaman dan pengetahuan tentang keadaan yang obyektif. Faktor-faktor tarik, dan juga pengharapan yang tak realistis, hampir tidak memainkan peranan, kecuali dalam arti ini bahwa para pengungsi berkeyakinan bahwa situasi sudah begitu buruk hingga tempat pelarian hanya bisa lebih baik. Pada umumnya para pengungsi sangat insyaf bahwa mereka akan menghadapi suatu desintegrasi sosio-budaya, penolakan, dan proses penyesuaian diri yang amat sulit. Mereka sering dihalang-halangi untuk mengungsi oleh kesadaran akan penderitaan dan bahaya selama proses pelarian itu sendiri, yang sering berlangsung bertahun-tahun lamanya dan berarti melalui ribuan kilometer. Sebagai contoh bisa disebut nasib "orang perahu" (boat-people) dari Vietnam yang, sesudah lolos dari bahaya laut dan topan angin serta kekejaman para pirat, sering harus menunggu bertahun-tahun lamanya di kamp-kamp pengungsi atau tempat penampungan darurat lain yang kurang memadai. Mengingat semua itu, maka sangat tepatlah kalau pengungsian disebut "perpindahan massal terpaksa".[5)]

2.4. *Akibat-akibat*

Fakta bahwa kelompok-kelompok penduduk yang besar melarikan diri mempunyai *akibat-akibat* yang amat besar, baik dari segi kemasyarakatan maupun dari sudut perikemanusiaan. Daerah-daerah yang ditinggalkan tak jarang semakin semrawut dan runtuh, entah karena menjadi obyek perebutan berbagai kelompok bersenjata, entah karena kehilangan penduduk yang produktif. Daerah dan negara penampungan, yang sering sudah miskin sendiri dan memiliki anekaragam suku dan kebudayaan, menghadapi masalah-masalah raksasa yang hampir mustahil ditanggulangi. Mereka diharapkan dapat mengintegrasikan pengungsi dalam jumlah besar secara ekonomis, politis dan sosio-budaya. Mengingat bahaya konflik dengan penduduk asli yang terkandung dalam usaha itu, maka keterbukaan dan keramahan yang sering mereka perlihatkan patut dikagumi.

Namun demikian, beban terberat tentu saja harus ditanggung oleh para pengungsi sendiri. Hal itu kadangkala rupanya hampir dilupakan. Mereka hidup dalam keadaan terasing dan tak bermilik apa-apa, tak jarang terpisah dari keluarga dan kerabat mereka untuk waktu yang tidak pasti, dan menghadapi masa depan yang serba tak menentu dan

sering suram. Sikap negatif atau bahkan kebencian terhadap orang asing di tempat pelarian sering mempersulit keadaan mereka. Maka, cukup banyak pengungsi menderita penyakit atau cacat psiko-sosial, karena terpaksa menunggu secara pasif di kamp dan tempat penampungan massal untuk waktu yang tak menentu.

Namun, ketidakpastian yang tak kunjung habisnya itu juga bisa berubah menjadi agresivitas dan kekerasan, terutama kalau mereka diperalat oleh kepentingan-kepentingan politik. Dalam hal ini bisa diamati tiga tahap dalam kehidupan pengungsi. Pada permulaan, mereka adalah "pengungsi yang terpukul" oleh nasib mereka sendiri, yang hanya berusaha untuk hidup terus. Lama kelamaan mereka menjadi "pengungsi yang menunggu-nunggu", yang dengan sabar mengharapkan dan sedapat mungkin mempergunakan peluang untuk suatu hidup yang baru. Kalau mereka dihalang-halangi dalam semua itu, maka akhirnya mereka (lebih-lebih generasi kedua) dapat menjadi "pengungsi yang berjuang". Suatu fenomen yang kadangkala juga disebut "gejala Palestina".[6] Proses yang mirip, tetapi juga meningkatnya kriminalitas terhadap sesama pengungsi dan penduduk sipil di daerah sekitarnya, akhir-akhir ini juga nampak di kamp-kamp pengungsi di Muangthai dan Hongkong.

2.5. *Kesimpulan*

Sebagai kesimpulan bisa disebut sejumlah *ciri khas* dari gerakan pengungsian dewasa ini di "Dunia Ketiga":

1. bentuk migrasi ini jelas sekali bercorak *paksaan;*
2. peristiwa pengungsian pada umumnya terjadi secara *mendadak* sehingga hampir mustahil diramalkan;
3. adanya pengungsi-pengungsi lebih berupa kenyataan *tetap* dalam dunia sekarang ini, lebih daripada akibat sementara dari peristiwa yang bersifat kebetulan dan sekali-sekali terjadi;
4. pengungsian pada umumnya dijalankan secara *kolektif* oleh kelompok penduduk dalam jumlah besar, sebagian besar dari mereka wanita dan anak-anak;
5. proses pengungsian sendiri hanya makan waktu yang *singkat;*
6. kebanyakan pengungsi hidup dalam *kamp-kamp* padat di daerah yang letaknya dekat dengan perbatasan negara asal;
7. hampir semua pengungsi akan *pulang secepat mungkin* ke tempat asal mereka kalau keadaan mengijinkannya.[7]

Ciri-ciri khas ini juga bisa dipakai sebagai tolok ukur untuk membedakan pengungsi dalam arti sejati dari orang migran karena alasan-alasan lain. Para migran pada umumnya adalah orang yang secara perorangan dan dengan sukarela meninggalkan tempat asal mereka untuk menetap di lain tempat, demi peluang kehidupan yang lebih baik di tempat tujuan mereka. Para migran itu tidak boleh dicampuradukkan dengan pengungsi yang melarikan diri dari kemelaratan, yang menurut tolok ukur tadi memang harus dipandang sebagai pengungsi sejati. Maka dari itu sangat tidak tepatlah, kalau di negara-negara industri para "pengungsi kemiskinan" dan "migran kerja" dewasa ini sering sama-sama dicela sebagai "pengungsi ekonomis".

3. Sebab-sebab struktural dari masalah pengungsian dewasa ini

Sebab-musabab konkret dari arus-arus pengungsi dewasa ini sangat majemuk dan sering terjalin erat satu sama lain. Ada sejumlah faktor penyebab yang terletak di negara-negara berkembang sendiri, ada pula faktor penyebab yang bersifat internasional.[8] Suatu analisis perbandingan menampakkan bahwa masalah itu mempunyai dimensi struktural yang dasariah.

3.1. *Sebab-sebab di negara-negara berkembang sendiri*

1. Faktor pertama adalah konflik-konflik antara negara-negara berkembang, yang sering mempunyai sejarah panjang (misalnya antara Vietnam dan Kamboja), dan tak jarang ditimbulkan oleh perselisihan mengenai perbatasan (terutama di Afrika) atau oleh ambisi hegemonial dari salah satu negara regional.
2. Faktor kedua adalah ketegangan-ketegangan etnis-rasial, sosio-budaya dan keagamaan di dalam masyarakat berkembang, yang pada umumnya memang sangat heterogen. Ketegangan semacam itu berulang kali menimbulkan gerakan-gerakan separatis dan akhirnya terjadi keadaan yang mirip perang saudara (misalnya soal Sikh di India atau orang Tamil di Sri Lanka) serta sering melampaui perbatasan negara sendiri. Lebih-lebih Afrika, dengan keanekaragaman suku, sangat tertimpa oleh soal ini.
3. Keadaan semacam itu biasanya juga ditimbulkan atau paling tidak dipertajam oleh faktor ketiga, yaitu monopoli kuasa dan penggunaannya secara tidak toleran oleh kelompok atau golongan masyarakat tertentu. Dengan demikian terhalanglah perkembangan

struktur-struktur sosio-politik yang bersifat partisipatoris dan pluralistis. Persoalan ini memang merupakan gejala yang khas dari proses pembangunan negara (nation building) yang rumit.

4. Akibatnya dan sekaligus faktor keempat adalah politik pembangunan yang salah, yang mengucilkan penduduk dalam jumlah besar dari sumber-sumber daya ekonomis, umpamanya lewat penggusuran atau eksploatasi kekayaan alam sehabis-habisnya, dan dengan demikian mengakibatkan kemelaratan dan kelaparan.
5. Sebagai faktor terakhir bisa disebut konflik-konflik politik dan militer di dalam negara-negara berkembang. Konflik itu sering disebabkan oleh resim-resim totaliter, penindasan politik, pelanggaran hak-hak asasi manusia dan bertambahnya militarisme. Semua itu berakar baik pada faktor-faktor yang sudah disebut di atas maupun pada ideologisasi (misalnya doktrin keamanan nasional). Dari situ muncul pemberontakan-pemberontakan dan perang-perang saudara.

3.2. *Sebab-sebab dalam sistem internasional*

1. Sebagai faktor pertama dari dunia internasional harus disebut warisan kolonial dari negara-negara berkembang. Banyak masalah mereka warisi dari jaman itu, misalnya perbatasan negara yang ditentukan oleh negara-negara penjajah secara sewenang-wenang, sehingga proses pembangunan negara sangat dipersulit. Begitu pula struktur-struktur ekonomis dan sosial yang sangat timpang dan yang perombakannya makan banyak waktu.
2. Faktor kedua ialah konflik antara Dunia Pertama (kapitalisme Barat) dan Dunia Kedua (komunisme Timur). Terutama kedua negara adikuasa, Amerika dan Rusia secara naif mengetrapkan pola pemikiran ideologis mereka pada semua negara berkembang dan mengecap mereka secara hitam-putih sebagai teman atau musuh. Sesuai dengan kepentingan politik keamanan mereka, negara Barat dan komunis mengekspor persenjataan dan memberikan bantuan militer kepada "negara-negara sahabat" mereka masing-masing, terkadang bahkan secara silih berganti (misalnya Etiopia dan Somalia). Dalam berapa kasus bahkan dilakukan intervensi militer (Vietnam, Afghanistan). Dengan demikian mereka menggalakkan militerisasi di negara tersebut dan menunjang, paling tidak dalam kenyataannya, apa yang disebut "perang-perang perwakilan".

3. Faktor ketiga ialah jurang antara negara kaya dan miskin yang semakin melebar. Dalam hal ini, negara-negara industri dan egoisme nasional mereka ikut bertanggung jawab, karena mereka mendukung suatu politik ekonomi dunia yang merugikan negara-negara "Dunia Ketiga" yang sangat tergantung, lebih-lebih kaum miskin di negara tersebut. Sebagai contoh bisa disebut proteksionisme di banyak negara industri, politik penghematan dan pengendalian diri yang dituntut oleh Dana Keuangan Internasional (IMF) demi pelunasan utang-utang luar negeri dari negara berkembang serta bantuan pembangunan yang sering tak memadai. Selain itu, negara-negara industri juga menolak hampir semua usul dan rencana untuk memperbaiki kerjasama global dan mengadakan reform-reform ekonomi dunia, dengan menyangkal semua fakta itu dan dengan berdalih bahwa mereka tidak ikut bertanggung jawab atas keadaan buruk di banyak negara berkembang.

3.3. *Kekerasan struktural*

Semua faktor penyebab itu akhirnya selalu merupakan penggunaan kekerasan, entah dalam bentuk kekerasan personal yang langsung (misalnya teror) ataupun dalam bentuk kekerasan struktural yang tak langsung (ketidakadilan sosial), yang sering justru menimbulkan kekerasan personal.[9] Dengan perkataan lain, dunia dan pihak-pihak yang bersangkutan ternyata tidak berhasil memecahkan konflik-konflik yang ada secara adil dan damai. Dari sudut pandangan ini, masalah pengungsian pertama-tama merupakan gejala dari suatu dunia yang sama sekali tidak beres. Masalah pengungsian secara jelas menampakkan corak kekerasan serta dinamika dahsyat dari sistem internasional dewasa ini dengan struktur-struktur dan institusi-institusi geopolitik dan ekonomi. Justru dimensi struktural dari konflik-konflik yang disebut serta keterjalinan erat antara faktor-faktor intern dan ekstern merupakan alasan untuk rasa takut dan bahkan untuk ramalan yang hampir pasti, bahwa jutaan pengungsi masih lama akan menjadi kenyataan yang sangat menyedihkan di dunia ini.

4. Masyarakat internasional dan masalah pengungsi

Pada tahun 1921 persekutuan bangsa-bangsa (yang mendahului PBB) untuk pertama kalinya mengadakan "jabatan tinggi untuk masalah-masalah pengungsi", yang pada waktu itu diberi tugas dan wewenang yang agak terbatas. Jabatan itu selanjutnya berulang kali diubah tata

susunan dan tugasnya. Di jaman Perang Dunia Kedua dan sesudahnya didirikan organisasi-organisasi internasional lain yang menangani tugas itu, terutama UNRRA (UN Relief and Rehabilitation Agency) 1943-1947 dan IRO (International Refugee Organization) 1947-1952.

Sejak tanggal 1 Januari 1951 diadakan lagi jabatan "Pejabat Tinggi PBB untuk Masalah-masalah Pengungsi" (UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees) di Geneva (Swiss). Semula sidang paripurna PBB meresmikan jabatan itu untuk tiga tahun, karena diandaikan bahwa masalah pengungsi sesudah Perang Dunia Kedua bisa diselesaikan dalam batas waktu itu. Namun selanjutnya mandat UNHCR setiap lima tahun diperpanjang. Dasar kegiatannya adalah anggaran dasar UNHCR serta "Konvensi Geneva tentang Pengungsi" dari tahun 1951, yang memberi tugas berganda kepada UNHCR:

1. Usaha hukum untuk melindungi para pengungsi, yaitu sekedar menentukan tolok ukur minim untuk pengakuan dan penerimaan mereka;
2. Usaha penyelesaian masalah pengungsi, yaitu pendampingan mereka agar bisa pulang ke tempat asal mereka (repatriation) atau pindah ke tempat suaka (resettlement), termasuk tugas informasi kepada pemerintah-pemerintah yang bersangkutan.

Kegiatan UNHCR, menurut anggaran dasarnya, bersifat humaniter-sosial belaka dan sama sekali tidak berpolitik, artinya dijalankan dalam batas-batas hukum yang amat ketat. Kegiatan itu dibiayai dengan sumbangan-sumbangan sukarela, sebagian terbesar dari pemerintah-pemerintah. Untuk tahun 1989 UNHCR mempunyai anggaran belanja sebanyak 470 juta US-Dollar. UNHCR bisa memperluas ruang geraknya, kalau sanggup menjalin kerjasama yang baik dengan pemerintah-pemerintah dan organisasi-organisasi PBB lainnya serta lembaga-lembaga bantuan swasta.[10)]

Perserikatan Bangsa-bangsa menjalankan, di samping UNHCR, sejumlah organisasi pengungsi lain, terutama UNRWA, lembaga bantuan PBB untuk pengungsi Palestina, yang sudah bekerja sejak tahun 1950, serta UNBRO, organisasi bantuan PBB di perbatasan, yaitu untuk para pengungsi Khmer di Muangthai sejak permulaan tahun 80-an. Tambah lagi sejumlah upaya khusus, terutama konferensi-konferensi internasional untuk pengungsi di kawasan tertentu, umpamanya baru saja pertengahan tahun 1989 ini diadakan pertemuan di Geneva tentang pengungsi Indocina di Asia Tenggara. Akhirnya, PBB pada sidang paripurna 1980 memperundingkan, atas inisiatif Jerman Barat,

tema "Kerjasama internasional untuk pencegahan arus-arus pengungsi baru", dengan tujuan mengembangkan suatu wawasan politik preventif dan suatu sistem informasi cepat serta semacam buku wajiban bagi negara-negara.

5. Pengungsi di tengah-tengah kepentingan politik

5.1. *Dasar Hukum*

Dasar status hukum semua pengungsi adalah artikel 14 (1) dalam Pernyataan Umum tentang Hak-hak Asasi Manusia PBB yang ditetapkan pada tanggal 10 Desember 1948, dan yang ditandatangani hampir semua negara:

> "Setiap manusia berhak untuk memohon dan menerima suaka di negara-negara lain kalau menjadi korban pengejaran."

Hak asasi ini diperincikan oleh *Konvensi Geneva tentang Pengungsi* dari tanggal 28 Juli 1951, yang menyajikan sekedar "definisi" pengungsi. Menurut artikel 1 A.2, harus diperlakukan sebagai pengungsi politik setiap orang yang,

> "karena punya alasan untuk takut bahwa akan dikejar lantaran ras, agama, kebangsaan, golongan sosial atau keyakinan politiknya, berada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak bisa memakai perlindungan negara asalnya itu, ataupun tidak ingin memakainya karena ketakutan tersebut".[11]

Dalam Konvensi Geneva terdapat suatu catatan pembatasan waktu (pengungsi yang melarikan diri "sebelum tanggal 1.1.1951") yang dicabut oleh "Protokol Tambahan" yang bertanggal 31 Januari 1967. Selain itu, juga ada sejumlah perjanjian regional (misalnya dari Organisasi Persatuan Afrika pada tahun 1969) yang bahkan memperluas alasan-alasan untuk mendapat pengakuan sebagai pengungsi.

Konvensi Geneva dan Protokol Tambahan, yang sampai pertengahan 1989 ditandatangani oleh 102 negara (sejumlah negara lain menepatinya dalam kenyataannya), bagaimanapun juga harus dinilai sebagai suatu langkah maju besar, sekalipun tidak ada sanksi langsung kalau dilanggar. Konvensi itu memberikan suatu status hukum kepada para pengungsi, yang terjamin oleh kesepakatan internasional, dan meletakkan tanggungjawab hukum tertentu pada pemerintah-pemerintah.[12]

5.2. *Batas-batas*

Namun, definisi pengungsi dalam Konvensi Geneva itu juga ada *batas-batasnya* yang cukup jelas.[13] Tolok ukur "punya alasan untuk takut" serta "dikejar" sangat sulit diobyektivir dan oleh karena itu bisa ditafsirkan secara amat berbeda-beda. Maka dari itu, pemerintah-pemerintah yang hendak memberi suaka menafsirkannya, sesuai dengan situasi politik yang berubah-ubah, secara lebih atau kurang supel dan kadang-kadang bahkan secara sewenang-wenang. Badan-badan pemeriksaan suaka yang pada umumnya harus menepati petunjuk-petunjuk pemerintah, mengemban tugas yang hampir mustahil diselesaikan secara memuaskan, juga kalau mereka berkehendak baik. Sebab mereka tidak bisa mengenal dengan secukupnya keadaan di masing-masing negara asal para pengungsi, begitu pula mereka tidak mempunyai cukup banyak waktu untuk memeriksa tiap kasus secara saksama. Maka, kenyataan bahwa di kebanyakan negara Eropa "angka pemberian suaka" (persentase pengungsi yang secara resmi diakui) dalam tahun-tahun terakhir ini sangat menurun (misalnya di Jerman Barat dari 39,7% pada tahun 1985 menjadi 9,4% pada tahun 1987) tidak hanya disebabkan oleh meningkatnya jumlah "pengungsi ekonomis", melainkan juga oleh penafsiran Konvensi Geneva yang semakin ketat.

5.3. *Pengungsi "tidak resmi"*

Kekurangan besar lainnya dari definisi Konvensi Geneva bahwa tidak melingkupi sejumlah yang cukup besar dari para pengungsi. Paling tidak ada tiga kelompok "pengungsi tersingkirkan" yang bisa dibeda-bedakan:

1. "Pengungsi dalam negeri" (internally displaced persons): Di dalam negara mereka sendiri itu, seringkali ada korban dari pengejaran pemerintah sendiri. Mereka tidak berhak atas perlindungan dan bantuan dari UNHCR, karena UNHCR tidak boleh campur tangan dalam hak-hak kedaulatan sebuah negara. Namun dalam kenyataannya, pengungsi itu pasti membutuhkan bantuan yang sama seperti mereka yang berhasil meninggalkan negara asal mereka.
2. Korban pertengkaran militer: Banyak negara berkembang dihimpit oleh konflik militer dalam negeri dan perang saudara, umpamanya antara tentara resmi dan tentara gerilya, kedua-duanya kerapkali dengan bantuan senjata dari luar. Korban utama dari pertengkaran perang itu adalah hampir selalu penduduk sipil, yang tak jarang secara sadar diperalat oleh kedua pihak sebagai bahan tawaran

politik. Mereka itu tidak dilindungi oleh "Konvensi Geneva mengenai perlindungan korban perang" dari tahun 1949, karena konvensi itu hanya berlaku bagi korban dari konflik persenjataan yang bersifat internasional.

3. "Pengungsi kemelaratan dan lingkungan hidup": Pengungsi itu, yang sering dengan sangat tidak tepat disebut "pengungsi ekonomis", melarikan diri dari keadaan ekonomi yang menindas dan kemiskinan yang merajalela, yang pada umumnya diakibatkan oleh politik pembangunan yang salah serta konsentrasi kuasa ekonomi dalam tangan segelintir "kelas negara" yang menghisap. Maka, perbedaan antara kelompok ini dan pengungsi politik sangat kabur. Namun demikian, para "pengungsi kemelaratan" tidak ada di bawah naungan UNHCR dan dengan demikian tidak memiliki status resmi sebagai pengungsi.

5.4. *Jumlah Pengungsi*

Perkiraan jumlah pengungsi sangat tidak pasti, mengingat baik masalah definisi yang tidak jelas ini, maupun fluktuasi tinggi para pengungsi serta kesulitan teknis dalam menghitung arus-arus mereka. Tambah lagi, angka tersebut tidak jarang secara sadar dimanipulasikan, artinya diperbesar atau diperkecil sesuai dengan kepentingan-kepentingan politik. Dalam manipulasi itu tak jarang terselubung pula suatu politik pengungsi yang serba tidak manusiawi.[14)]

Negara-negara adikuasa berkepentingan supaya jumlah pengungsi dari negara-negara sahabat mereka sekecil mungkin, sedangkan jumlah pengungsi yang tinggi dari negara-negara yang termasuk kubu lawannya bisa bermanfaat sebagai dalil untuk membenarkan ideologi pihak yang bersangkutan (misalnya pengungsi dari El Salvador kurang disenangi Amerika Serikat dibandingkan dengan pengungsi dari Nicaragua). Negara-negara Eropa Barat cenderung membesar-besarkan angka orang-orang yang minta suaka sebagai dalih untuk menjalankan politik suaka yang semakin ketat. Malahan, beberapa kelompok politik yang cukup berpengaruh juga tidak merasa malu, kalau mempergunakan ketakutan dan bahkan kebencian akan orang asing di berbagai kalangan masyarakat demi kepentingan politik mereka. Semua itu juga dicerminkan oleh pemberitaan yang agak selektif dalam media massa.

Beberapa negara penampung pengungsi di "Dunia Ketiga" menyebut angka pengungsi yang terlalu tinggi guna mendapat bantuan dari luar negeri atau dari UNHCR yang lebih besar. Ada kalanya bahkan terjadi bahwa pengungsi diperlakukan secara tidak manusiawi (misalnya "boat-

people" dari Vietnam ditolak oleh Malaysia dan Muangthai dan dikirim kembali ke laut) dengan maksud memaksa negara-negara kaya untuk melonggarkan politik suaka mereka yang semakin ketat serta untuk memberikan lebih banyak bantuan yang nyata. Begitu pula, kelompok-kelompok oposisi dalam pengasingan, yang sering berlawanan satu sama lain, menginginkan jumlah pengungsi yang setinggi mungkin di masing-masing kamp mereka, di satu pihak untuk memancing perhatian dunia, di pihak lain untuk bisa mengambil (dengan paksaan) orang-orang muda untuk dijadikan tentara gerilya mereka (misalnya orang Khmer di Muangthai).

6. Cara-cara penyelesaian masalah pengungsi

Ruang lingkup global serta majemuknya masalah pengungsi tidak memungkinkan penyelesaian-penyelesaian yang mudah dan cepat, melainkan menuntut kebijakan-kebijakan di berbagai tingkat serta kerja sama dalam semangat solidaritas internasional.[15)]

6.1. *Soal bantuan*

Bantuan darurat yang lebih bersifat humaniter-karitatif, sebagaimana diusahakan terutama oleh UNHCR dan LSM-LSM di tempat pengungsi, kiranya tetap diperlukan. Bantuan itu mustahil tanpa sumber-sumber daya fisik, keuangan dan personal dalam jumlah yang agak besar untuk mendampingi serta menghidupkan korban-korban pengungsian. Negara-negara industri yang kaya sepatutnya mendukung usaha-usaha itu dengan murah hati. Bantuan darurat semacam itu, sayang sekali, sering dibutuhkan untuk waktu yang cukup lama karena banyak pengungsi terpaksa tinggal di kamp-kamp pengungsi atau suaka bertahun-tahun lamanya, sekalipun tidak bisa disangsikan bahwa penyelesaian itu bukan penyelesaian.

Maka dari itu, segala bantuan bagi para pengungsi selalu harus bertujuan untuk mengatasi keadaan pengungsian secepat mungkin. Prioritas utama harus diberi pada usaha menciptakan keadaan politik yang mengijinkan para pengungsi untuk pulang ke tempat asal mereka. Di mana hal itu untuk waktu tertentu tidak mungkin, pemindahan serta integrasi mereka ke negara-negara tetangga dengan lingkungan hidup serta kebudayaan yang serupa kiranya merupakan pemecahan masalah itu yang paling tepat. Dalam hal ini, tentu saja dibutuhkan banyak bantuan dari luar negeri, karena negara-negara penampung itu pada umumnya adalah negara-negara yang masih miskin. Namun demikian,

sejumlah pengungsi yang cukup besar terpaksa akan tetap mengandalkan politik suaka yang murah hati dari negara-negara industri yang kaya.

Selain itu, dalam rangka PBB perlu dicari sarana serta jalan untuk memperluas perlindungan hukum serta bantuan dari UNHCR pada semua pengungsi, termasuk "pengungsi dalam negeri". Selangkah penting ke arah itu adalah peninjauan kembali dari konvensi-konvensi yang sekarang berlaku, dengan tujuan menyesuaikannya dengan kenyataan jaman sekarang.

6.2. *Politik Suaka*

"Negara-negara suaka utama" di "Dunia Ketiga", sekalipun miskin sendiri, sementara ini menampung sekitar 90 persen dari semua pengungsi, sering dengan keterbukaan dan keramahan yang patut dikagumi. Di beberapa negara persentase para pengungsi dari semua penduduk asli adalah 20 persen atau lebih. Maka tidak mengherankan, bahwa mereka sangat kecewa bila melihat bahwa negara-negara industri tidak mau ikut bertanggung jawab atas masalah itu, melainkan kurang lebih membiarkan negara-negara berkembang memikul beban itu sendiri.

Memang, negara-negara kaya pun menghadapi jumlah pengungsi yang semakin meningkat, lebih-lebih Jerman Barat yang pada tahun 1989 kiranya harus menampung, di samping sekitar 100.000 orang yang minta suaka politik, juga sekitar 200.000 orang dari Jerman Timur serta 300.000 orang keturunan Jerman dari Eropa Timur yang mau pindah ke dan menetap di Jerman. Negara-negara industri itu mecoba membendung perkembangan itu dengan politik suaka yang semakin selektif dan ketat. Oleh karena mereka dengan cara itu hanya saling merugikan, maka negara-negara Masyarakat Eropa, mengingat pembubaran perbatasan-perbatasan intern yang direncanakan untuk tahun 1992, berusaha menyelaraskan politik suaka mereka, hampir melulu dengan tujuan mencegah kedatangan pengungsi baru.[16] Maka harus dikhawatirkan bahwa Masyarakat Eropa Bersama akan berkembang menjadi "benteng" kemakmuran yang tertutup ketat terhadap dunia luar (fortress Europe). Dengan demikian, Eropa sekarang menghadapi pilihan, apakah pertama-tama mau mengandalkan warisan sejarahnya yang menjunjung tinggi martabat serta hak-hak manusia,[17] ataukah ingin tenggelam lagi dalam egoisme etnis-nasionalistis yang serba sempit. Batu ujiannya adalah politik suaka.[18]

Suatu *politik suaka yang manusiawi* pun tidak bisa menghindari penyelesaian-penyelesaian yang bersifat kompromi. Namun, politik yang ingin disebut human tidak boleh dicengkam oleh birokratisme yang sempit, melainkan harus diwarnai oleh sikap kemurahan hati dan harus memenuhi syarat-syarat minim tertentu. Kesempatan untuk mohon suaka tidak boleh dihambat atau bahkan dicopot oleh syarat-syarat masuk yang sewenang-wenang (misalnya kewajiban visa). Orang yang minta suaka harus mendapat penampungan dan perlakuan yang wajar, selama permohonan mereka sedang diperiksa. Dengan perkataan lain, mereka sedapat mungkin harus mendapat bantuan yang bertujuan agar mereka bisa membantu diri sendiri. Kontak dengan penduduk setempat jangan dihalangi. Bagaimanapun juga, mereka tidak boleh disalahgunakan sebagai alat untuk mengejutkan (umpamanya larangan kerja, tempat tinggal buruk, makanan massal) dan dengan demikian menghalangi orang lain yang barangkali juga ingin mengungsi. Orang yang ditolak permohonannya hanya boleh dikirim kembali ke negara asal mereka, kalau hal itu tidak mengandung resiko yang besar atau bahkan bahaya untuk hidup mereka. Informasi politik serta media massa hendaknya menentang segala prasangka dan mendorong kerelaan untuk membantu.

6.3. *Tindak Lanjut*

Namun demikian, semua upaya itu tidak menghilangkan sebab-sebab sejati dari masalah pengungsi. Untuk itu dibutuhkan *politik pengungsi yang bercorak preventif,* artinya berusaha untuk mencegah sedapat mungkin timbulnya arus-arus pengungsi yang baru. Tugas itu merupakan "masalah tata susunan dunia"[19], yang hanya bisa diselesaikan oleh masyarakat internasional bersama-sama dalam semangat tanggung jawab, kesetiakawanan dan kerja sama. Analisis sebab-sebab struktural dari masalah itu telah menunjukkan bahwa demi tujuan itu di satu pihak diperlukan pengurangan ketegangan-ketegangan internasional serta pengembangan perdamaian dunia (misalnya pembatasan perdagangan senjata), di pihak lain suatu politik pembangunan internasional yang utuh dan murah hati (antara lain penghapusan proteksionisme, reform-reform ekonomi, pengurangan utang-utang negara berkembang).

"Politik membuat orang menjadi pengungsi dan memperalatkan para pengungsi demi kepentingan politik."[20] Kalimat ini, sangat benar sayang sekali. Namun, politik juga bisa menciptakan kesempatan untuk menghilangkan akar-akar dari masalah pengungsian. Agama-agama

besar, terutama Gereja-gereja orang Kristen, dapat dan berwajib mendukung segala usaha ke arah itu, dengan membuat "pilihan khusus untuk orang miskin" dalam Injil menjadi tolok ukur dari segala tingkah-laku dan tindakan politik mereka.[21]

CATATAN

1. Bdk. P.J.**OPITZ**, *Das Weltflüchtlingsproblem. Ursachen und Folgen*, München 1988, terutama bagian I; L.**KÜHNHARDT**, *Die Flüchtlingsfrage als Weltordnungsproblem. Massenzwangswanderungen in Geschichte und Politik*, Wien 1984, bab 3-5.
2. Gambaran yang baik tentang situasi dan perkembangan arus-arus pengungsi di "Dunia Ketiga" terdapat dalam: P.J.**OPITZ**, *op. cit.*, terutama bagian II; L.**KÜHNHARDT**, *op.cit.*, bab 6-9; F.**NUSCHELER**, *Nirgendwo zu Hause. Menschen auf der Flucht*, München 1988. Informasi-informasi tentang keadaan dan perkembangan aktual ditemukan dalam majalah bulanan "Refugees", yang diterbitkan secara gratis oleh UNHCR di Geneva.
3. Bdk. G.**KIBREAB**, *African Refugees. Reflections on the African Refugee Problem*, Trenton 1985.
4. Tentang teori migrasi pada umumnya bdk. M.P.**TODARO**, *Economic Development in the Third World*, New York/London³ 1985, bab 9.
5. "Massenzwangswanderungen", istilah yang dipakai oleh L.**KÜHNHARDT**, bdk. subjudul dan bab 14.
6. Bdk. L.**KÜHNHARDT**, *op.cit.*, bab 12.
7. Bdk. L.**GORDENKER**, *Refugees in International Politics*, London 1987, bab 3.
8. Pengantar yang baik ke dalam hubungan-hubungan interdependen itu ditemukan misalnya dalam: V.**MATTHIES**, *Kriegsschauplatz Dritte Welt*, München 1988; G.**BRAUN**, *Nord-Süd-Konflikt und Entwicklungspolitik. Eine Einführung*, Opladen 1985; M.J. **SCHULTHEIS**, Refugees: The Challenge of a Global Justice Issue, dalam: *The Month* 20 (1987) no.2, p.50-56; L.**GORDENKER**, *op.cit.*, bab 4. Pandangan yang serupa disajikan oleh ensiklik sosial "Sollicitudo rei socialis", terutama no. 11-24.
9. J.**GALTUNG**, Gewalt, Frieden und Friedensforschung, dalam: id.: *Strukturelle Gewalt*, Reinbek 1975, hlm. 7-36.
10. Bdk. L.**GORDENKER**, *op.cit.*, bab 2. **UNHCR**, *Allgemeine Informationen über das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen*, Geneva 1986.
11. Bdk. **UNHCR**, *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, Genf: UNHCR 1979, terutama hal. 11.

12. Tentang hukum internasional bdk.: L.**KÜHNHARDT**, *op.cit.*, bab 2; O.**KIMMINICH**, *Grundprobleme des Asylrechts*, Darmstadt 1983.
13. Bdk. M.J.**SCHULTHEIS**, *op. cit.*
14. Bdk. **INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN ISSUES** (ICIHI), *Refugees. The Dynamics of Displacement (A Report for the ICIHI)*, London 1986.
15. Bdk. L.**GORDENKER**, *op.cit.*, bab 5-7.
16. Gambaran aktual tentang perkembangan masalah pengungsi dan suaka di Eropa ditemukan dalam majalah informasi bulanan "Migration Newssheet", Brussels, yang disunting oleh "Churches' Committee for Migrants in Europe".
17. Bdk. R.**MARX**, *Eine menschenrechtliche Begründung des Asylrechts. Rechtstheoretische und -dogmatische Untersuchungen zum Politikbegriff im Asylrecht*, Baden-Baden 1984.
18. Bdk. misalnya usul-usul dari suatu gabungan LSM di Eropa: **ECRE** (European Consultation on Refugees and Exiles), *A Refugee Policy for Europe*, London, September 1987.
19. Bdk. L. **KÜHNHARDT**, *op. cit.*, judul (Weltordnungproblem).
20. F. **NUSCHELER**, *Nirgendwo zu Hause. Menschen auf der Flucht*, Baden-Baden 1984, hlm. 188.
21. Bdk. A.**JACQUES**, *The Stranger within your Gates. Uprooted People in the World Today*, Geneva 1985.