**BAB II**

**GAMBARAN UMUM UNHCR**

**(United Nation High of Commissioner for Refugees)**

1. **Sejarah UNHCR**

United Nations High Commissioner For Refugees/UNHCR UNHCR adalah salah satu bagian dari PBB, UNHCR dibentuk berdasarkan resolusi dari majelis umum PBB. Bagaimanapun UNHCR masih, termasuk kedalam badan PBB yang tepatnya berada dibawah ECOSOC, tetapi UNHCR bukan merupakan badan khusus melainkan suatu program didalam sistem PBB serta berada dibawah kebijaksanaan majelis umum dan ECOSOC. High Commissioner dipilih oleh majelis umum PBB menurut nominasi sekjen PBB dan bertanggung jawab terhadap majelis umum dan ECOSOC.[[1]](#footnote-2)

Sejarah Terbentuknya UNHCR dan Mandat yaitu UNHCR Fridjjof Nansen seorang warga Norwegia dan penjelajah benua antartika yang terkenal yakin bahwa Liga Bangsa-Banasa atau LBB bisa menjadi sarana yang sebelumnya tidak pernah ada untuk mencapai perdamaian dan menyalahkan kembali Eropa yang porak poranda antara tahun 1920 dan 1922, melaksanakan empat operasi kemanusiaan secara besar-besaran. Mula-mula atas nama LBB yang baru saja terbentuk, ia mengorganisasikan pengiriman kembali setelah pengiriman kembali setengah juta tawanan perang dari 26 negara, terutama negara-negara di Eropa Tengah dan Uni Soviet pada musim dingin tahun 1921, Nansen diminta untuk mengawasi sebuah usaha kemanusian berkala besar sekitar 30 juta orang yang teranancam kelaparan.[[2]](#footnote-3)

Disamping tawanan perang, Perang Dunia I dan masa-masa sulit sesudahnya meninggalkan 1,5 juta pengungsi dan orang-orang yang terusir dari tempat asalnya tersebar dibanyak negara. Pada musim gugur 1921, dalam upaya 57 mendapatkan orang yang bisa diserahi tanggung jawab dalam mengkoordinasi upaya kemanusiaan, LBB mengangkat Nansen menjadi Komisaris Tinggi untuk urusan pengungsi yang pertama. Salah satu masalah yang mendasar yang dihadapi oleh pengunggsi dan orang-orang terusir dari tempat asalnya adalah, mereka tidak memiliki dokumen yang diakui secara Internasional.

Jadi komisaris tinggi yang baru memberikan “paspor Nanser”, pelopor dari konvensi dokumen perjalanan bagi pengungsi yang sekarang berlaku. Dokumen pengungsi itu memungkinkan beribu-ribu orang kembali ketanah asalnya, atau menetap di negara-negara lain, dan merupakan awal dari sebuah langkah hukum ditingkat Internasional yang panjang dan terus berubah dalam rangka pemberian perlindungan terhadap perlidungan terhadap pengungsi.[[3]](#footnote-4)

Badan PBB untuk urusan pengungsi pertama kali terbentuk pada awal Perang Dunia ke-2 untuk membantu orang Eropa yang terpencar karena konflik tersebut. Dengan optimisme, kantor United Nations High Commissioner for Refugees didirikan pada 14 December 1950 oleh Sidang Umum PBB dengan mandat tiga tahun untuk menyelesaikan tugasnya lalu akan dibubarkan. Di tahun berikutnya, pada 28 Juli, Konvensi PBB tentang Status Pengungsi, sebuah dasar hukum dalam membantu pengungsi dan statuta dasar yang mengarahkan kerja UNHCR. [[4]](#footnote-5)

Pada tahun 1956, UNHCR mengalami keadaan darurat terbesarnya yang pertama, dimana jumlah pengungsi mengalami peledakan dikarenakan Soviet yang menghancurkan Revolusi Hongaria. Segala teori yang menyebutkan bahwa UNHCR tidak dibutuhkan, tidak lagi mengemuka. Pada tahun 1960-an, dekolonisasi Afrika menyebabkan krisis pengungsi dalam jumlah terbesar dalam benua tersebut hingga membutuhkan intervensi UNHCR. Selama dua dekade berikutnya UNHCR membantu mengatasi pergerakan manusia di Asia dan Latin Amerika. Pada akhir abad, terdapat permasalahan pengungsi baru di Afrika, menjadikan adanya siklus yang berulang dan membawa gelombang pengungsi baru di Eropa menyusul serangkaian perang di daerah Balkan. [[5]](#footnote-6)

Pada awal abad 21, UNHCR telah membantu berbagai krisis pengungsi terbesar di Afrika seperti di Republik Demokrat Kongo dan Somalia, serta di Asia, terutama dalam permasalahan pengungsi di Afghanistan yang berlangsung selama 30 tahun. Pada saat yang sama, UNHCR diminta untuk menggunakan keahliannya untuk mengatasi permasalahan pengungsi internal yang disebabkan oleh konflik. Disamping itu, peran UNHCR juga meluas hingga menangani bantuan bagi orang – orang tanpa kewarganegaraan, sebuah kelompok orang yang berjumlah jutaan namun tidak kasat mata, sementara mereka menghadapi bahaya kehilangan hak – hak dasarnya karena tidak memiliki kewarganegaraan. Di beberapa bagian dunia seperti Afrika dan Amerika Latin, mandat awal UNHCR yang ditetapkan pada tahun 1951 telah diperkuat dengan adanya perjanjian tentang instrumen hukum regional.

Pada tahun 1954, UNHCR memenangkan penghargaan Nobel Peace atas kerja besarnya membantu pengungsi di Europe. Mandatnya kemudian diperluas hingga akhir dekade. Lebih dari 25 tahun kemudian, UNHCR menerima penghargaan pada tahun 1981 atas kontribusinya yang berupa bantuan global bagi para pengungsi dengan kutipan yang menggarisbawahi hambatan politik yang harus dihadapi UNHCR. Dari jumlah Negara anggota sebanyak 34 staff pada saat awal berdirinya, saat ini UNHCR telah memiliki 7,190 staff nasional dan internasional, termasuk 702 orang yang bekerja di kantor pusat di Geneva. UNHCR bekerja di 123 negara, dengan staff yang berbasis di 124 lokasi utama, seperti di daerah dan kantor cabang, dan 272 sub-kantor dan kantor lapangan yang seringkali berada di daerah terpencil.

Dana yang dibutuhkan telah berkembang dari US$300,000 pada saat pertama didirikan, hingga mencapai US$3.32 billion pada tahun 2011. in 2011. Lebih dari 43 juta orang mengalami pergerakan ke tempat yang tidak seharusnya di seluruh dunia. Saat ini UNHCR mengurus 36,4 juta orang yang diantaranya terdiri dari: 15,6 juta pengungsi internal, 10,4 juta pengungsi 2,5 juta orang yang kembali ke negara asalnya, 6,5 juta orang tanpa kewarganegaraan, lebih dari 980,000 pencari suaka dan lebih dari 400,000 orang yang menjadi perhatian UNHCR lainnya.[[6]](#footnote-7)

Sebuah organisasi yang awalnya memiliki mandat bekerja tiga tahun untuk menangani permasalahan pengungsi namun telah merayakan hari jadi-nya yang ke-60 pada 14 December 2010,  menyadari bahwa kebutuhan kemanusiaan tidak akan pernah ada habisnya dan penghargaan Nansen diberikan kepada individu atau organisasi yang memberikan layanan yang besar bagi pengungsi.[[7]](#footnote-8)

UNHCR di Indonesia telah berdiri di Indonesia sejak tahun 1979, saat ini berkantor pusat di Jakarta dan memiliki perwakilan di Medan, Tanjung Pinang, Makassar dan Pontianak. Pada masa awal berdirinya, aktivitas UNHCR berfokus pada penanganan kedatangan pengungsi Vietnam dengan kapal dalam jumlah besar, seperti yang termaktub dalam Comprehensive Plan of Action (CPA), sebuah rencana aksi yang dicetuskan pada 14 Juni 1989 oleh negara-negara anggota yang mengikuti Konferensi Internasional tentang Pengungsi Indo-Cina. Adapun tanggungjawab khusus UNHCR dalam menangani pengungsi Indo-Cina dirumuskan dalam CPA tersebut.

Pada tahun 1979, pemerintah Indonesia memberikan otorisasi untuk pendirian kamp pengungsian di Pulau Galang, yang mengakomodir lebih dari 170,000 pengungsi hingga pada saat kamp tersebut ditutup pada tahun 1996. Indonesia belum menjadi Negara Pihak dari Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967, dan belum memiliki sebuah sistem penentuan status pengungsi.[[8]](#footnote-9)

Dengan demikian, pemerintah memberikan kewenangan kepada UNHCR untuk menjalankan mandat perlindungan pengungsi dan untuk menangani permasalahan pengungsi di Indonesia berada diantara negara – negara penerima pencari suaka dan pengungsi dalam jumlah besar seperti Malaysia, Thailand dan Australia, secara berkelanjutan Indonesia terkena dampak dari pergerakan populasi tercampur (mixed population movements). Setelah mengalami periode yang tenang di akhir tahun 1990-an, jumlah pencari suaka yang sampai di Indonesia meningkat di akhir tahun 2000, 2001 dan 2002. Meskipun jumlah tersebut mengalami penurunan di tahun 2003 – 2008, kedatangan meningkat kembali di tahun 2009 dengan 3,230 orang yang meminta perlindungan UNHCR. Mayoritas dari pendatang baru tersebut berasal dari Afghanistan (71%), Myanmar (8%), Sri Lanka dan Iraq.

Perlindungan yang diberikan UNHCR, dimulai dengan memastikan bahwa pengungsi dan pencari suaka terlindung dari refoulement (yakni perlindungan dari pemulangan kembali secara paksa ke tempat asal mereka dimana hidup atau kebebasan mereka terancam bahaya atau penganiayaan). Perlindungan pengungsi lebih jauh mencakup proses verifikasi identitas pencari suaka dan pengungsi agar mereka dapat terdaftar dan dokumentasi individual dapat dikeluarkan. Pencari suaka yang telah terdaftar kemudian dapat mengajukan permohonan status pengungsi melalui prosedur penilaian yang mendalam oleh UNHCR, yang disebut sebagai Penentuan Status Pengungsi atau Refugee Status Determination (RSD).

Prosedur ini memberikan kesempatan kepada para pencari suaka secara individual untuk diinterview dalam bahasa ibu mereka oleh seorang staff RSD dan dibantu oleh seorang penerjemah ahli, yang akan menilai keabsahan permintaan perlindungan yang diajukan. Selanjutnya pencari suaka akan diberikan keputusan, apakah status pengungsi diberikan atau tidak kepadanya, beserta dengan alasannya. Apabila permintaan untuk perlindungan ditolak, prosedur dalam RSD memberlakukan satu kesempatan untuk pengajuan ulang (banding).

Bagi mereka yang mendapatkan status pengungsi, UNHCR akan mencarikan satu dari tiga solusi jangka panjang yang memungkinkan: penempatan di negara ketiga, pemulangan sukarela (apabila konflik di daerah asal sudah berakhir) atau integrasi lokal. Namun, solusi yang terakhir tidak berlaku di Indonesia karena pemerintah tidak memberikan izin tinggal secara hermanen di Indonesia bagi pengungsi. Penempatan di negara ketiga sejauh ini masih menjadi satu-satunya solusi bagi mayoritas pengungsi di Indonesia. Saat ini, UNHCR memiliki lebih dari 40 staff di Indonesia. Sampai dengan akhir Januari 2012, sebanyak 3,275 pencari suaka dan 1,052 pengungsi terdaftar di UNHCR Jakarta.[[9]](#footnote-10)

UNHCR Secara Global Kantor United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) didirikan pada 14 Desember 1950 oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB). Organisasi ini memiliki mandat untuk memimpin dan mengkoordinasikan kegiatan internasional dalam melindungi pengungsi dan menyelesaikan permasalahan pengungsi di dunia. Tujuan utamanya adalah untuk melindungi hak – hak dan keamanan pengungsi.[[10]](#footnote-11)

UNHCR bekerja untuk memastikan bahwa setiap orang memiliki hak untuk mencari suaka dan mendapatkan suaka yang aman di negara lain, dengan pilihan selanjutnya untuk kembali ke negara asalnya secara sukarela, diintegrasi secara lokal atau ditempatkan di negara ketiga. UNHCR juga dimandatkan oleh Majelis Umum PBB untuk membantu dan mencari solusi bagi orang – orang tanpa kewarganegaraan. Dalam lebih dari enam dekade, UNHCR telah memberikan pertolongan kepada puluhan juta orang untuk memulai kembali hidup baru mereka. Saat ini, dengan 7,190 staff dari lebih dari 120 negara, UNHCR terus memberikan bantuannya bagi 36,4 juta orang.

UNHCR di Asia dan Pasifik di Asia, pergerakan migrasi tercampur (mixed migratory movements) terus menerus menandai kawasan tersebut, dengan adanya perpindahan sekelompok orang untuk mencari penghidupan yang lebih baik, sementara perpindahan lain dilakukan untuk melarikan diri dari penganiayaan dan konflik. Di dalam lingkungan dimana Negara mengkhawatirkan keamanan nasional dan dimana Negara memprioritaskan hubungan bilateral diatas perlindungan pengungsi, UNHCR terus melakukan upaya advokasi untuk menghargai hak – hak suaka dan untuk menciptakan “ruang suaka” secara berkelanjutan di kawasan Asia.

Jumlah seluruh orang yang menjadi perhatian UNHCR di Asia mencapai 16,112,700 pada akhir 2010, sebuah penurunan sebesar 13.2% dari jumlah 18,567,000 pada akhir tahun 2009. Pakistan dan Republik Iran adalah dua negara penerima populasi pengungsi dunia dalam jumlah terbesar, dimana 1,7 juta pengungsi Afghanistan tinggal di Pakistan, sementara satu juta lainnya tinggal di Iran. Meskipun pemulangan sukarela ke Afghanistan mengalami penurunan di tahun 2009 dengan jumlah 57,580 people, angka pemulangan sukarela kembali meningkat diantara bulan Maret – Agustus 2010, dengan jumlah lebih dari 100,000 orang Afghanistan kembali pulang.[[11]](#footnote-12)

Dalam konteks kompleks migrasi tercampur di Asia Tenggara, terdapat peningkatan jumlah pencari suaka sebagai akibat dari perkembangan di kawasan tersebut, yang menyebabkan pengungsian eksternal, misalnya karena konflik di Sri Lanka dan situasi hak asasi manusia di Myanmar. Hal serupa juga terjadi, di negara lain, misalnya terkait krisis kemanusiaan di Irak di Timur Tengah, yang menambah jumlah pengungsian ke kawasan Asia Tenggara. Pada saat yang sama, kekhawatiran akan keamanan di negara penerima, mengakibatkan terbatasinya perlindungan pengungsi dan ruang bagi suaka. [[12]](#footnote-13)

Penggunaan rumah detensi untuk menahan pencari suaka dan pengungsi dalam jumlah besar, termasuk anak – anak dan kelompok yang lemah juga menjadi suatu tren yang mengkhawatirkan. UNHCR terus menerus menyuarakan pentingnya peningkatan ruang suaka, akses suaka yang bebas halangan, prosedur penentuan status pengungsi (RSD) yang adil dan efisien, serta perluasan kesempatan untuk memperoleh solusi jangka panjang bagi semua pencari suaka dan pengungsi di Asia. Disamping itu, UNHCR mempromosikan toleransi publik dan dukungan bagi pengungsi serta memobilisasi pendanaan dari sumber – sumber publik maupun pribadi atau swasta.[[13]](#footnote-14)

Kawasan Asia Pasifik memiliki tingkat akesesi yang rendah terhadap Konvensi Pengungsi tahun 1951. Hanya 23 dari 67 negara di Asia Pasifik telah menandatangani Konvensi Pengungsi, termasuk diantaranya adalah Afghanistan, Iran, Jepang, Korea Selatan, Cina, Australia, dan New Zealand. Pengimplementasian kewajiban dalam Konvensi oleh Negara Pihak di Asia pun masih seringkali menjadi sebuah tantangan bagi beberapa diantaranya. Meskipun banyak negara yang bukan negara penandatangan Konvensi telah menerima dengan ramah pengungsi dalam jumlah besar dan dalam jangka waktu yang panjang, kerapuhan dalam iklim perlindungan bagi pencari suaka di kawasan ini tetap menjadi halangan utama bagi kerja UNHCR dalam memberikan perlidungan. Upaya pemberian perlindungan UNHCR juga kian tertantang dengan adanya ketidakstabilan politik dan kerentanan akan bencana alam di kawasan ini.[[14]](#footnote-15)

1. **Tujuan dan Fungsi UNHCR**
2. **Tujuan UNHCR**

UNHCR memiliki mandat untuk memberikan perlindungan dan untuk mengatasi permasalahan pengungsi. Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967, dengan demikian pemerintah Indonesia memberikan wewenang bagi UNHCR untuk menjalankan aktivitas mandatnya di Indonesia. Kantor UNHCR di Jakarta bekerja erat dengan pemerintah Indonesia, organisasi non-pemerintah, dan anggota komunitas sipil dalam memastikan para pencari suaka dan pengungsi di Indonesia tidak akan dipulangkan ke negara asalnya tanpa kerelaan mereka, atau tidak dipulangkan ke tempat tinggal sebelumnya serta untuk memastikan mereka memperoleh perlindungan internasional.

Perlindungan pengungsi berawal dari jaminan bahwa mereka yang teridentifikasi sebagai pengungsi dilindungi dari refoulement (yaitu pemulangan paksa ke negara asal mereka dimana nyawa dan kebebasan mereka terancam atau teraniaya). Pemerintah Indonesia memberikan dukungan yang besar terhadap proses suaka, hal ini didasarkan pada Direktif Direktorat Jendral Imigrasi, September 2010. Ketentuan direktif tersebut melindungi orang – orang yang menjadi perhatian UNHCR dari ketentuan refoulement, menjamin akses ke UNHCR dan mengijinkan mereka untuk secara sementara tinggal di Indonesia selama menunggu solusi jangka panjang.

Secara umum, pemerintah Indonesia akan mengijinkan pencari suaka untuk diproses UNHCR, yang akan menjalankan prosedur penentuan status pengungsi atau Refugee Status Determination (RSD). Mereka yang teridentifikasi sebagai orang yang membutuhkan perlindungan internasional, akan dibantu oleh UNHCR dan diberi ijin tinggal sementara di Indonesia oleh pemerintan selama mereka menanti solusi jangka panjang yang akan diidentifikasi oleh UNHCR.[[15]](#footnote-16)

1. **Fungsi UNHCR**

Fungsi utama yang ditangani oleh UNCHR berdasarkan mukadirnah tahun 1950 adalah memberikan perlindungan internasional dan mengupayakan penyelesaian secara permanen terhadap masalah pengungsi dengan membantu pemerintah pemerintah guna mernunculkan repatriasi sukarela dari pengungsi, atau asimilasi mereka ke dalam masyarakat nasional yang baru. Dua aspek mandat UNHCR di atas tersebut sangat berkaitan erat karena upaya menuju penyelesaian permanen merupakan tujuan utama perlindungan Internasional. Upaya UNHCR untuk menemukan solusi permanen atas masalah yang dihadapi berawal dari kebutuhan dan hak setiap pengungsi berawal dari kebutuhan hak setiap kebutuhan individu.[[16]](#footnote-17)

Menurut mukadimahnya, UNHCR berwenang membantu orang yang:

“**Memiliki yang mengalami rasa takut yang sah atau berdasar, mengalai persekusi karena alasan ras, agama, atau pandangan politik, berada diluar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat atau, karena rasa takutnya itu atau karena alasan selain kenyamanan pribadi, tidak bersedia menikmati perlindungan negara tersebut**"

Pada saat pembentukannya, aspek materi dan bantuan kemanusian bagi pengungsi dianggap sebagai tanggung jawab pemerintah yang memberikan suaka. Tetapi, karena banyak dari pengungsi besar-besaran akhir-akhir ini terjadi dinegara kurang maju, UNHCR memperoleh peran tambahan yakni memberikan bantuan materi bagi pengungsi, orang yang kembali ke negara asal, dan sebagai contoh khusus, orang yang terusir dari kampung halaman.[[17]](#footnote-18)

Awal mulanya mandat UNCHR terbatas pada orang-orang yang berada diluar negara asalnya. Namun dengan berbagainnya waktu, sebagai bagian dari kewajibannya untuk menjamin bahwa upaya repratiasi sukarela bisa berkesinambungan, UNHCR akhirnya terlibat dalam membantu dan melindungi orang-orang yang kembali (returnee) dinegara asal mereka. Selain itu beberapa tahun belakangan Majelis Umum dan Sekretaris Jenderal PBB menyerukan kepada UNCHR untuk melindungi atau membantu kelompok-kelompok khusus orang-orang yang terusir secara internal dan perbatasan internasional namum berada dalam situasi seperti yang dialami pengungsi di negara mereka sendiri. Seperti contoh tahun 1991, Sekretaris Jenderal PBB meminta UNHCR mengembang peran sebagai badan utama yang melaksanakan bantuan kemanusian besar-besaran bagi sekitar 2,8 juta orang yang terusir secara internal, pengungsi, dan kelompok rentan lainya di Bosnia dan Herzegovina.[[18]](#footnote-19)

Pada I Januari 1996 terclapat lebih dark 4,6 juta orang terusir secara internal yang merupakan orang-orang yang menjacli perhatian UNHCR, termasuk 1,35 juta orang di Afrika, 1,7 juta orang di Asia, 1,6 juta orang di Eropa, dan 8.000 orang di Amerika Latin [[19]](#footnote-20)

1. **STUKTUR UNHCR**

Badan PBB untuk urusan pengungsi diatur oleh Sidang Umum PBB dan Economic and Social Council (ECOSOC). Komite Eksekutif UNHCR yang terdiri dari 85 anggota, menyetujui program biennial UNHCR dan budget yang menyesuaikan dengan program tersebut. Hal ini dipresentasikan oleh Komisioner Tertingi UNHCR (saat ini dijabat oleh António Guterres), yang ditunjuk oleh Sidang Umum PBB. Setiap tahun, Komisioner Tinggi melaporkan kinjerja UNHCR kepada ECOSOC dan Sidang Umum PBB.[[20]](#footnote-21)

Mandat UNHCR ditentukan dalam Statuta tahun 1950, yang awalnya ditetapkan untuk periode tiga tahun. Pada tahun 2003, Sidang Umum memperluas rentang waktu mandat tersebut “hingga solusi ditemukan bagi permasalahan pengungsi.” Sebagai ketua organisasi, Komisioner Tertinggi bertanggung jawab untuk mengarahkan dan mengontrol Sistem UNHCR. Mereka akan mengarahkan kerja UNHCR dengan bantuan Deputi Komisioner Tinggi dan Asisten Komisioner Tinggi untuk bidang Perlindungan dan Operasi. [[21]](#footnote-22)

Struktur organisasi UNHCR dalam website resmi United Nations High Commissioner pf Refugees/UNHCR (www.unhcr.org yang diakses pada tanggal14 Juli 2011) terdiri dari:

1. Dewan ini mengadakan sidang setiap Wan Oktobev. Didirikan pada tahun 1959 dibawah Resolusi Majefis Umum No 1166 (XII) dan Resolusi ECOSOC No 672 (XXV) pada tanggal 30 April 1958. Dewan ini mengantikan Refugee Fund Executive Committee yang kedudukannya itu mengantikan Advisory Communicate On Refitgee tahun 1955. (http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=143087)

Dewan Eksekutif UNHCR beranggotakan 50 anggota yang mana ke 50 anggota itu ada yang merupakan anggota PBB. Anggota dari dewan UNHCR itu merupakan wakil-wakil dari negara-negara yang telah lama terhambat dalam pemberian bantuan serta perlindungan untuk para pengungsi. Dewan Eksekutif UNHCR mempunyai tingkat kelompok negara terbesar dalam turut serta mencari solusi bagi masalah pengungsi dunia sedangkan negara yang bukan anggota yang eksekutif, hadir dalam pertemuan sebagai pengamat sehingga negara dari daerah yang berbeda dengan masalah yang berbeda dapat diperoleh jawaban bagi masalah yang bersifat etis politik pengungsi.( http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=143087)

Fungsi daripada dewan eksekutif adalah untuk menentukan kebutuhan umum dimana didalamnya terdapat rencana UNHCR, kemudian dikernbangkan dan menjalankan proyek-proyek dan program-program bagi pengungsi, memberi saran kepada komisaris tinggi bila diminta, memberi persetujuan pengunaan dana dan evaluasi program-program UNHCR.

1. Keanggotaan Melalui Resolusi XVII tahun 1962, Majelis Umum memperluaskeanggotaan UNHCR menjadi 30 negara pada tahun 1967, ECOSOC bertindak dibawah Resolusi Majelis Umum No 2294 (XII) memperluas menjadi 31 negara dengan Uganda sebagai anggota baru. Tahun 1979 ECOSOC memilih 9 anggota tambahan sesuai dengan Resolusi 33/255 tahun 1978. Kemudian diperluas kembali menjadi 46 negara anggota yang sesuai dengan Resolusi 46/105 tahun 1991 dan terakhir pada tahun 1995 keanggotaan mencapai 50 negara. (<http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=14308>).
2. **KEGIATAN YANG DILAKUKAN UNHCR**

Salah satu kegiatan utama yang dilakukan oleh UNHCR adalah menangani keadaan darurat bagi UNHCR untuk memiliki kemampuan guna secara tepat memberikan tanggapan, meskipun dalam keadaan sulit, pada saat arus pengungsi secara besar-besaran terjadi. Orang meninggalkan tempat tinggal mereka tanpa

memiliki sesuatu untuk mempertahankan hidup mereka. Makanan, air, sanitasi, tempat tinggal dan perawatan medis harus disediakan, seringkali di daerah tak terjangkau dan dalam situasi yang sangat sulit[[22]](#footnote-23)

Sejak awal tahun 1990-an, UNHCR telah melaksanakan operasi darurat dalam serangkaian krisis yang makin meluas, termasuk pengungsi 1,8 juta warga Kurdi Irak ke Republik Islam Iran dan perbatasan antara Turki dan Irak, perang yang menghasilkan 4 juta pengungsi, orang yang terusir secara internal, dan korban lainya dibekas Yugoslavia, kedatangan sekitar 330 ribu pengungsi di Kenya, kebanyakan dari mereka berasal dari Somalia, eksodus sekitar 260 ribu pengungsi Myanmar ke Bangladesh, dan arus sekitar 250 ribu pengungsi dari Togo ke Ghana[[23]](#footnote-24)

Disamping itu, pada bulan December 1992, krisis di Trans khusus dan Asia Fengah membuat UNHCR mengirimkan tim tanggapan darurat untuk menanggani sekitar 1,5 juta orang yang terusir secara internal di Armenia, Azerbaijan, dan Tajikistan. Pada tahun 1995, UNHCR membantu 210 ribu orang yang melarikan diri dari konflik di Chechnya dan mengungsi ke negara tetangga. 66 UNHCR juga sekitar 450 ribu orang yang terusir akibat perselisahan untuk memperebutkan daerah Kantong Nagomo-Karabakh[[24]](#footnote-25)

Di Afrika, krisis pecah di Great Lake pada tahun 1993. Pada pertengahan tahun 1994, pengungsi dari Rwanda lebih dari 1 Juta orang menyeberangi perbatasan selama suatu akhir pekan pada bulan Juli, ditambah setelah itu dengan kembalinya sekitar 750 ribu pengungsi dari Burundi ke Rwanda, pada tahun yang sama menjadikan jumlah pengungsi dan returnee yang membutuhkan bantuan mencapai lebih dari 2 juta orang di wilayah tersebut. Akhir tahun 1996, 1,7 juta pengungsi Rwanda kembali ke tempat asal mereka dari Zaere Timur dan dari Republik Persatuan Tanzania.

Pada tahun 1996, terdapat 26 juta orang di dunia yang menjadi perhatian UNHCR. Mereka mencakup lebih dari 13,2 juta pengungsi, setidaknya 4,7 juta orang terusir secara internal dan 8,3 juta lainnya adalah korban perang dan returnee. Jumlah paling besar berasal dari Alganistan (2,3 juta orang), Rwanda (1,7 juta orang), Bosnia-Herzegovina (1,3 juta orang), Liberia (750.000 orang), Irak (630.000 orang), Somalia (446.000 orang), Sudan (424.000 orang), Eritrea (362.000 orang), Anggola (324.000 orang) dan Siera Leone (320.000 orang) [[25]](#footnote-26)

Agar mampu memberikan tanggapan terhadap situasi darurat secara efektif, UNHCR telah menetapkan stuktur tim tanggapan darurat dan membuat 67 rencana untuk pre-posisi dan mempersiapkan pasukan bantuan. Untuk memberikan fleksibilitas lebih jauh, rencana stand by telah dibuat dengan LSMLSM, badan badan antar pernerintah, dan badan PBB lainnya untuk memungkinkan penyaluran petugas secara tepat pada operasi darurat di belahan manapun [[26]](#footnote-27)

Dalam operasi darurat yang kompleks, tanggapan tangoapan dengan sistem yang luas mungkin dibutuhkan oleh badan-badan operasional PBB. Dalam situasi seperti itu, UNHCR bekerjasama secara erat dengan coordinator bantuan darurat clan departemen urusan kemanusian PBB dalam melaksanakan kegiatan yang terkoordinasi.[[27]](#footnote-28)

1. **Mitra Kerjasama UNHCR**

Sejak awal tugas UNHCR dimaksudkan untuk dijalankan secara bersama dengan anggota masyarakat internasional lainnya. Dengan aktivitasnya yang bertambah dan beraneka ragam, hubungan UNHCR dengan badan-badan PBB lainnya, dengan organisasi antar pemerintah dan dengan LSM semakin penting.

1. Negara

Sepanjang puluhan tahun sejarahnya, UNHCR telah bekerja erat dengan negara sebagai mitra dalam perlindungan pengungsi. Di setiap kawasan di dunia, negara-negara dengan kemurahan hati telah memberi suaka kepada pengungsi dan mengizinkan mereka untuk tinggal sampai kondisi menjadi kondusif bagi para pengungsi tersebut untuk kembali ke negara asal mereka dengan selamat. Negaranegara tersebut pun telah mengizinkan UNHCR beroperasi di wilayah-wilayah mereka dan telah memberikan bantuan finansial kepada pengungsi, baik melalui program nasional mereka sendiri untuk mengungsi maupun dengan mendanai kegiatan UNHCR di bidang perlindungan internasional dan bantuan. Kerjasama antara UNHCR dan negara sangat penting mengingat tanggung

jawab keduanya terhadap perlindungan pengungsi.

Tanggung jawab negara terhadap pengungsi juga dapat dilihat dari kerangka legal yang mendukung rezim perlindungan interasional pengungsi yang telah dibuat oleh negara-negara dengan 80 mengaksesi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang pengungsi dan instrumeninstrumen lainnya. Sesuai dengan pasal 35 Konvensi Pengungsi 1951 dan pasal II protokol 1967. Negara-negara harus mengadakan kerjasama dengan UNHCR dalam melaksanakan fungsinya, dan membantu UNHCR mengawasi pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam instrumen- instrumen tersebut. UNHCR juga bekerjasama dengan organisasi-organisasi regional seperti African Union, organisasi kawasan lainnya untuk mengharmonisasi ketentuan-ketentuan perlindungan di region masing-masing (UN Refugees Agency, An Introduction to International Protection).

2. Badan-Badan PBB

UNHCR merupakan salah satu lembaga dalam jaringan dana, lembaga spesialis, dan komisi dari lembaga PBB. Mitra kerjasama dengan PBB :

1. Badan Pangan Sedunia (Word Food Programme/WFP) yang menyediakan bahan pangan serta komoditas dasar pada para pengungsi.
2. Badan anak-anak sedunia (United Nations Children’s Fund/UNICEf) yang mempromosikan hak anak-anak seperti kesehatan, nutrisi, pendidikan dan pelatihan-pelatihan, serta melindungi anak di bawah umur tanpa pendamping dan menyatukan kembali keluarga yang terpisah saat melarikan diri dari negara asalnya.
3. Badan Kesehatan Dunia (Word Health Organisasi/WHO) yang secara langsung mengarahkan dan mengkoordinasikan badan-badan kesehatan internasional dan aktif dalam melakukan imunisasi dan kampanye AIDS di tempat-tempat pengungsi.
4. Badan Pembangunan Sedunia (United Nations Development Programme/UNDP) yang mengkoordinasikan seluruh kegiatan pembangunan PBB, memberikan bantuan darurat pada pengungsi, mengawasi pembangunan jangka panjang setelah keadaan darurat, dan membantu dalam usaha penempatan kembali pengungsi ke negara asal.
5. Kantor Koordinasi Urusan Kemanusiaan (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/OCHA) yang mengkoordinasikan bantuan PBB dalam krisis kemanusiaan khususnya bagi para returnee.
6. Komisi Tinggi Hak Asasi Manusia (United Nation High Commissioner for Human Rights/UNHCHR) yang mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan PBB untuk menjaga HAM dan merespon kekerasan terhadap HAM. Selain bekerjasama dengan organisasi-organisasi di atas, UNHCR juga bekerjasama dengan LSM\_LSM lokal maupun internasional, dan organisasi internasional. UNHCR merasa bahwa, kerjasama dengan LSM dan organisasi internasional lainnya akan memudahkan akses UNHCR dalam menangani masalah pengungsi [[28]](#footnote-29).
7. **Pendanaan Program UNHCR**

Sebagian besar pengungsi di dunia telah menperoleh suaka di negara kurang berkembang atau di negara-negara yang tidak dapat diharapkan menanggung kehadiran pengungsi tanpa dibantu. Dalam kasus ini, UNHCR melalui konsultasi dengan pemerintahan yang memberi suaka, memberikan bantuan materi termasuk makanan, tempat tinggal kesehatan, pendidikan dan pelayanan social lainnya[[29]](#footnote-30)

Disamping subsidi yang sangat terbatas dari anggaran regular PBB untuk membiayai sebagian biaya administrasi UNHCR, program UNHCR didanai oleh sumbangan sukarela yang berasal dari pemerintahan negara-negara, organisasi antar pemerintah dan LSM, dan perorangan. Dana sukarela ini dipakai untuk membiayai semua program bantuan UNHCR di seluruh dunia. Pengeluaran dan sukarela UNHCR pertahun telah meningkat dengan cepat selama 25 tahun belakangan. Sejak 1992, UNHCR membutuhkan sumbangan sekurang-kurannya 1,1 miliyar dolar setiap tahun untuk membayar biaya operasi yang tercakup dalam 79 Program Umum dan Program Khususnya. Lima negara menyumbang donor terbesar terhadap UNHCR adalah Amerika Serikat, Jepang, Komisi Eropa, Belanda dan Swedia[[30]](#footnote-31).

1. **KERJASAMA UNHCR DAN PEMERINTAH INDONESIA**

Indonesia belum menjadi Negara Pihak Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi atauProtokol 1967, dan Indonesia tidak memiliki kerangka hokum dan sistem penentuan status pengungsi. Sehubungan dengan keadaan tersebut, UNHCR menjadi badan yang memproses permintaan status pengungsi di Indonesia.Penanganan pengungsi yang masuk ke Indonesia selama ini mengandalkan masalah penanganan pengungsi pada UNHCR. Hal ini disebabkan oleh karena Indonesia hingga saat ini belum meratifikasi konvensi mengenai status pengungsi tahun 1951 dan protokol tahun 1967,sehingga pemerintah sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk menentukan apakah seseorang atau kelompok orang yang meminta status pengungsi, diakui sebagai pengungsi.Kewenangan tersebut dilakukan oleh UNHCR, tanpa campur tangan pemerintah.Setiap pendatang yang masuk ke wilayah Indonesia, tentu akan terdeteksi oleh imigrasi.Maka secara umum mereka dikategorikan sebagai irregular migrant ,sampai dengan petugasimigrasi menemukan beberapa pendatang yang mengaku sebagai refugee.

Namun demikian, pemerintah melalui petugas imigrasi, tidak dapat menentukan status mereka sebagai refugee atau bukan. Karenanya mereka akan segera menghubungi UNHCR untuk dapat mewawancarai danmemeriksa latar belakang masuknya pengungsi tersebut ke wilayah Indonesia. Apabila ternyataorang tersebut memenuhi kategori sebagai pengungsi, maka kemudian UNHCR akanmembantunya agar dapat diterima oleh negara ketiga. Selama menunggu kabar baik dari negaraketiga, setiap pengungsi memperoleh berbagai kebutuhan dasar dari UNHCR, termasuk tempattinggal sementara.Secara legal seolah-olah tidak ada kewajiban bagi Indonesia untuk memenuhi kebutuhanyang ada dalam Konvensi 1951 tentang Pengungsi. Tetapi pada bulan Desember tahun 1950dengan sesuai resolusi statuta UNHCR 1950 telah diterima oleh Majelis PBB.

Dalam resolusi tersebut terdapat suatu seruan agar semua negara anggota PBB memberikan kerjasamanya kepada UNHCR dalam pelaksanaan kedua mandatnya, yaitumemberikan perlindungan internasional kepada pengungsi dan mencari solusi permanen bagimasalah pengungsi.Implementasi dari seruan ini adalah bila ada yang mengaku pengungsi atau pencari suakamasuk ke Indonesia, maka kita melaksanakan resolusi tersebut dengan kerjasama, yaitu dengancara memberitahukannya kepada UNHCR, sehingga tidak dapat semata-mata dilihat dari sudut  pandang keimigrasian. Resolusi yang telah berumur 54 tahun ini dalam prakteknya di lapangandianut oleh berbagai bangsa. Resolusi ini sudah menjadi hukum kebiasaan internasional sehinggasemua negara baik pihak maupun bukan pihak mematuhinya.Terkait dengan penanganan pengungsi internal atau Internally Displaced People (IDPs) yang telah berkembang secara luas di berbagai belahan dunia sebagai akibat dari bencana alamdan bencana yang disebabkan oleh manusia.

Di Indonesia, sama seperti di Negara lain, UNHCR hanya memberikan perlindungan dan bantuan bagi IDPs apabila diminta oleh pemerintah.Seperti contoh, ketika terjadi bencana tsunami di Aceh dan Nias pada tahun 2004 yangmenewaskan lebih dari 200.000 ribu orang, UNHCR diminta oleh Pemerintah Indonesia untuk membantu ratusan ribu orang Indonesia yang harus mengungsi ke daerah lain yang lebih aman(namun tetap dalam wilayah Indonesia).UNHCR menjalankan mandatnya dalam hal keadaan tanpa kewarganegaraan diIndonesia dengan cara melakukan berbagai aktivitas untuk mengidentifikasi populasi orang yangtidak memiliki kewarganegaraan yang mungkin ada dan untuk melihat celah- celah yang adadalam peraturan yang berlaku yang mungkin mengarah kepada keadaan tanpa kewarganegaraan.UNHCR juga mempromosikan dan mendorong dikeluarkannya dokumen dan perolehankewarganegaraan.

Dalam menjalankan kegiatan tersebut, kantor UNHCR di Indonesiamelakukan upaya bahu membahu dengan instansi pemerintah yang relevan, LSM, badan PBBlainnya (UNFPA, UNICEF) dan organisasi sosial sipil yang melalui berbagai diskusi dan pertemuan membahas permasalahan untuk mengidentifikasi celah yang ada dalam peraturan dan praktek kesehariannya, untuk memperkuat komitmen diantara para partisipan dalam mengatasitantangan yang saat ini ada dalam hal memperoleh kewarganegaraan Indonesia, dan untuk menimbang nilai lebih yang dapat diperoleh apabila instrumen hukum terkait statelessnessdiaksesi.

Institut Kewarganegaraan Indonesia (IKI), Kementrian Hukum dan HAM dan Kementrian Dalam Negeri adalah mitra kerja utama UNHCR dalam menangani statelessness.Meskipun Indonesia saat ini belum menjadi Negara Pihak dari Konvensi 1954 tentangStatus Orang Tanpa Kewarganegaraan atau Konvensi 1961 tentang Pengurangan Keadaan tanpa Kewarganegaraan, Indonesia telah mencapai kemajuan yang signifikan dalam reformasi ketentuan dan Undang**-** undang Kewarganegaraan 2006 yang menghapus ketentuan diskriminasi yang ada sebelumnya dan dengan adanya pembaharuan dalam ketentuan kewarganegaraan.[[31]](#footnote-32)

1. ([www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), diakses pada tanggal 26 Januari 2016) [↑](#footnote-ref-2)
2. (UNHCR : 2011, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), diakses pada tanggal 13 februari 2016). http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=143087 [↑](#footnote-ref-3)
3. (UNHCR : 2011, www.unchr.org, diakses pada tanggal 13 februari 2016). http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=143087 [↑](#footnote-ref-4)
4. ( <http://client.webpacific.com/unhcr/id/tentang-unhcr/sejarah->) diakses pada tanggal 15 februari 2016 [↑](#footnote-ref-5)
5. (http://client.webpacific.com/unhcr/id/tentang-unhcr/sejarah-unhcr) diakses pada tanggal 15 februari 2016. [↑](#footnote-ref-6)
6. .(http://client.webpacific.com/unhcr/id/tentang-unhcr/sejarah-unhcr) diakses pada tanggal 16 februari 2016 [↑](#footnote-ref-7)
7. ibid [↑](#footnote-ref-8)
8. ibid [↑](#footnote-ref-9)
9. Ibid [↑](#footnote-ref-10)
10. (<http://client.webpacific.com/unhcr/id/> diakses pada tanggal 17 februari 2016 [↑](#footnote-ref-11)
11. ibid [↑](#footnote-ref-12)
12. ibid [↑](#footnote-ref-13)
13. Tugas dan kegiatan <http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan> diakses pada tanggal 20 februari 2016 [↑](#footnote-ref-14)
14. Ibid [↑](#footnote-ref-15)
15. Ibid [↑](#footnote-ref-16)
16. UNHCR : 2011, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), diakses pada tanggal februari 2016. [↑](#footnote-ref-17)
17. Ibid [↑](#footnote-ref-18)
18. UNHCR : 2011, www.unhcr.org, diakses pada tanggal 20 Februari 2016. [↑](#footnote-ref-19)
19. (UNHCR, Information Paper Dasar-Dasar Perlindungan Bagi Para Pengungsi, hal2) (UNHCR : 2011, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), diakses pada tanggal 23 Februari 2016. [↑](#footnote-ref-20)
20. STRUKTUR UNHCR <http://www.unhcr.or.id/id/tentang-unhcr/struktur-unhcr> diakses pada tanggal 20 Februari 2016. [↑](#footnote-ref-21)
21. Ibid [↑](#footnote-ref-22)
22. Ibid [↑](#footnote-ref-23)
23. Ibid [↑](#footnote-ref-24)
24. Ibid hal 2 [↑](#footnote-ref-25)
25. Data unhcr, www.unhcr.org UNHCR Global Provider of Refugees and Asylum Data-diakses pada tan-gal 26 pebruari 2016). [↑](#footnote-ref-26)
26. Ibid [↑](#footnote-ref-27)
27. UNHCR : 2011, www.unhcr.org, diakses pada tanggal 26 pebruari 2016). (http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=143087) [↑](#footnote-ref-28)
28. ([www.unhcr.org-UNHCR-donor/partner](http://www.unhcr.org-UNHCR-donor/partner) <http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=143087>) diakses tanggal 25 februari 2016 [↑](#footnote-ref-29)
29. Ibid [↑](#footnote-ref-30)
30. UNHCR [www.unhcr.org-UNHCR-donor/partner](http://www.unhcr.org-UNHCR-donor/partner) <http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=143087>. diakses tanggal 25 februari 2016 [↑](#footnote-ref-31)
31. PERANAN UNHCR DALAM MELINDUNGI PENGUNGSI INDONESIA <http://www.academia.edu/3774645/PERANAN_UNHCR_DALAM_MELINDUNGI_PENGUNGSI_DI_INDONESIA>) diakses pada tanggal 25 februari 2016. [↑](#footnote-ref-32)