**BAB II**

**TINJAUAN UMUM TENTANG UNHCR**

**(*UNITED NATION HIGH COMMISIONER FOR REFUGEES*)**

**2.1 Latar Belakang UNHCR**

Fenomena kemanusiaan khususnya pengungsi telah terjadi pasca Revolusi di Rusia serta runtuhnya kekaisaran Ottoman. Disaat itu, jutaan orang mengungsi ke luar wilayah negara asalnya. Keberadaan mereka di luar negaranya berakibat tidak adanya lagi perlindungan hukum dari negara asalnya. Kondisi tersebut kemudian mendorong Liga Bangsa-Bangsa membentuk Komisaris Tinggi Liga Bangsa-Bangsa untuk Pengungsi. Tugas utama badan tersebut untuk menetapkan status hukum dan memastikan diberikannya perlindungan internasional kepada pengungsi. Era Liga Bangsa-Bangsa telah merintis disusunnya instrumen internasional untuk perlindungan pengungsi[[1]](#footnote-1).

Pasca perang dunia kedua, setelah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menggantikan Liga Bangsa-Bangsa, negara-negara yang tergabung di dalam PBB menyepakati membentuk suatu badan yang khusus mengurusi pengungsi. Badan tersebut ditetapkan Majelis Umum PBB tanggal 15 Desember 1946 dan diberi nama *International Refugee Organization* (IRO). Konstitusi IRO mengatur fungsi dan wewenang badan tersebut dalam penanggulangan dan penanganan pengungsi. Disamping itu IRO bukan merupakan badan yang bersifat permanen. Tugas IRO hanya mencakup pengungsi untuk peristiwa yang terjadi selama perang dunia kedua serta pengungsi yang sudah diakui sebelum terjadinya perang dunia kedua.

Dengan demikian IRO tidak mengatur pengungsi yang terjadi pasca perang dunia kedua. Oleh karena itu, badan ini dianggap tidak dapat lagi bekerja untuk terjadinya pengungsian ke depan pasca perang dunia kedua. Untuk itulah kemudian lahir *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).

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 Refugee*s didirikan pada 14 Desember 1950 oleh Sidang Umum PBB namun baru efektif pada Januari 1950 badan ini bertujuan untuk melindungi serta memberikan bantuan bagi para pengungsi di seluruh dunia berdasarkan permintaan komisariat tinggi PBB dalam membantu para pengungsi dalam proses pemindahan maupun pencarian suaka ataupun pengembalian ke negara asalnya.

Pada awalnya UNHCR dibentuk hanya untuk membantu para pengungsi yang datang dari eropa akibat perang dunia ke dua, UNHCR hanya menerima mandat selama tiga tahun namun mandat tersebut diperpanjang karena menngingat masalah pengungsi yang terus berlangsung sehingga majelis umum PBB memperpanjang mandat UNHCR sampai masalah pengungsi dapat terselesaikan. Dalam dasawarsa selanjutnya, masalah orang-orang yang tersingkir menjadi semakin rumit dan dimensinya semakin mendunia. UNHCR menyesuaikan diri terhadap perubahan yang terjadi. UNHCR tidak hanya memberikan perlindungan hukum, tetapi juga bantuan materi dalam situasi darurat, serta kemampuan untuk membantu berbagai golongan manusia yang tidak dapat menikmati hak-haknya .[[2]](#footnote-2)

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.[[3]](#footnote-3)

Pada awal abad 21, UNHCR telah membantu berbagai krisis pengungsi terbesar din 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.

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. Alasan Indonesia untuk menangani para pengungsi asal Vietnam tersebut adalah alasan kemanusiaan disamping adanya perjanjian antara Indonesia dan UNHCR tentang Pendirian Kantor Perwakilan UNHCR di Indonesia yang ditandatangani 15 Juni 1979. Disamping itu adanya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 38 tahun 1979 tentang Kordinasi Penyelesaian Pengungsi Vietnam di Indonesia yang ditandatangani 11 September 1979.

Pengalaman Indonesia dalam menangani pengungsi Vietnam tidak menjadi satu-satunya kasus permasalahan pengungsi internasional yang dihadapi Indonesia, masih banyak kasus pengungsian asal negara lain setelah masalah pengungsi Vietnam selesai. Namun hal ini tidak menjadi alasan Indonesia untuk meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967.

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.[[4]](#footnote-4)

**2.2 Instrumen UNHCR dalam Memberikan Perlindungan Terhadap Pengungsi**

1. Konvensi 1951 tentang status pengungsi

*The convention 1951 relating to the status of refugees* merupakan dasar dari hukum internasional mengenai perlindungan terhadap pengungsi. Konvensi ini disahkan pada bulan juli 1951 yaitu ketika diselenggarakannya konferensi diplomatik di Jenewa, pada mulannya, konvensi 1951 itu terbatas hanya untuk melindungi pengungsi eropa sebagai konsekuensi atau dampak dari adanya perang dunia II[[5]](#footnote-5). Kemudian definisi pengungsi didalam konvensi 1951 berfokus pada seseorang atau sekelompok orang yang berada diluar wilayah asal mereka dan dinyatakan sebagai pegungsi yang merupakan hasil dari kejadian dieropa atau tempat lain sebelum tanggal 1 januari 1951.[[6]](#footnote-6)

Konvensi tahun 1951 ini kemudian mulai berlaku pada tanggal 22 april 1954 sesuai dengan ketentuan pasal 43 konvensi. Konvensi ini terdiri dari 46 pasal dan 7 bab yang merupakan perjanjian internasioal, bersifat multilateral dan juga memuat tentang prinsip-prinsip hukum internasional.[[7]](#footnote-7) Dengan demikian konvensi 1951 menjadi dasar dari perllindungan konvensi saat ini, prinsip-prinsip hukum yang tercantum dalam konvensi telah menjadi bagian dari berbagai hukum dan praktek internasional, regional, maupun nasional yang mengatur cara menangani pengungsi.[[8]](#footnote-8)

Konvensi ini menjelaskan mengenai kategori siapa-siapa yanng dapat dikategorikan sebagai pengungsi, jenis perlindungn hukum, bantuan lain dan hak-hak sosial yang berhak pengungsi terima yang didukung oleh sejumlah prinsip-prinsip dasar, terutama non diskriminasi, larangan pengenaan hukuman, dan larangan pengusiran atau pengembalian *(non refoulment)* ketentuan-ketentuan konvensi harus diterapkan tanpa diskriminasi atas ras, agama, atau negara asal. Perkembangan hukum internasional hak asasi manusia juga memperkuat prinsip bahwa konvensi akan diterapkan tanpa diskriminasi terhadap jenis kelamin, usia, cacat, seksualitas, atau alasan diskriminasi lainnya.[[9]](#footnote-9)

Konvensi 1951 mendefinisikan pengungsi sebagai orang yang berada diluar negara kewarganegaraannya atau tempat tinggalnya memiliki ketakutan yang mendasar atas persekusi karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotan pada kelompok sosial tertentu, atau opini politik, dan tidak dapat atau tidak bersedia menerima perlindungan dari negaranya atau untuk pulanng karea takut akan persekusi.[[10]](#footnote-10)

Konvensi 1951 mengenai status pengungsi merupakan perjanjian internasonal pertama yang mencakup berbagai aspek terpenting dari kehidupan pengungsi. Hal ini terlihat bahwa dalam konvensi 1951 memuat sejumlah hak dan juga kewajiban-kewajiban pengungsi terhadap negara penerimanya. Dasar utama dari konvensi 1951 adalah prinsip *non-refoulment*  yang tercatum dalam pasal 33. Menurut prinsip ini, seorang pengungsi sebaiknya tidak dikembalikan ke negara dimana pengungsi akang menghadapi ancaman serius atas hidup dan kebebasannya.[[11]](#footnote-11)

1. Protokol tambahan tentang status pengungsi tahun 1967

Selain konvensi 1951 mengenai statu pengungsi terhadap protokol tambahan tentang status pengungsi 1967 yang menjadi instrumen dasar UNHCR dalam menjaga hak-hak pengungsi protokol tambahan tentang status pengungsi tahun 1967 tersebut berisikan tentang adanya perluasan pengertian pengungsi, serta aplikasi dari adanya konvensi 1951 perluasan pengertian dan aplikasi tersebut dengan menghapuskan batasan geografis dan waktu yang menjadi bagian dari konvensi 1951.[[12]](#footnote-12) Sebagaimana tercantum dala prokol 1967 pasal 1 A ayat 3 yaitu[[13]](#footnote-13) :

 “ **protokol ini akan dilaksanakan oleh negara-negara pihak pada protokol ini tanpa status dan batasan geografis”**

Protokol tahun 1967 merupakan indenpent instrument yang artinya negara boleh ikut serta pada protokol tanpa harus menjadi peserta pada konvensi 1951.[[14]](#footnote-14) Bersamaan dengan konvensi pengungsi tahun 1951 dan protokol tamabahan tahun 1967. Keduanya mencakup tiga subjek utama dan status pengungsi yaitu: pertama, pengertian dasar mengenai pengungsi dan status pengungsi. Kedua, status pengungsi yang sah secara hukum dinegara suaka. Ketiga, hak-hak dan kewajiban pengungsi, termasuk hak untuk menerima perlindungan terhadap pemulangan secara paksa (*refoulement*) dalam konvensi dan protokol tambahan tersebut tercantum juga bahwa negara bekerjasama dengan UNHCR dalam melaksanakan fungsinya, serta memfasilitasi tugas supervisi dalam menerapkan konvensi.[[15]](#footnote-15)

Konvensi 1951 dan protokol 1967 dibuat dengan menetapkan konsep UNHCR. Dengan demikian, konvensi 1951 dan protokol 1967 menjadi perangkat hukum internasional dalam perlindungan pengungsi. Hal tersebut ditujukan dengan adanya pasal yang menjelaskan hubungan antara UNHCR dengan pemerintah yang terdapat dalam konvensi 1951 pasal 35. Pasal tersebut menjelaskan bahwa agar negara-negara peserta untuk bekerjasama dengan UNHCR dalam setiap masalah yang berkaitan dengan konvensi itu sendiri, maupun dalam bidang hukum, peraturan atau keputusan-keputusan yang dibuat suatu negara yang mungki berdampak pada pengungsi.[[16]](#footnote-16) Sebagai tanggung jawab UNHCR kepada konvensi 1951 dan protokol 1967 maka UNHCR memiliki peran untuk melindungi konvensi 1951 dan protokol 1967.[[17]](#footnote-17)

* 1. **Fungsi dan Tugas UNHCR**

PBB telah membentuk badan UNHCR guna memenuhi hak-hak para pengungsi sebagaimana tertuang dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Pada butir kedua DUHAM disebutkan hak-hak tersebut mencakup hak untuk hidup, hak untuk mendapat kebebasan dan keamanan pribadi, dimana kondisi ini tidak mereka dapat di negaranya dan juga tidak mampu diberikan oleh pemerintah. Terhadap para pengungsi tersebut, UNHCR memiliki fungsi utama untuk memberikan perlindungan Internasional, memberikan solusi jangka panjang bagi persoalan pengungsi serta mempromosikan hukum pengungsi Internasional. Lembaga UNHCR memiliki prosedur dalam pemberian bantuan yang berkaitan dengan pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM) berupa perlindungan Internasional. Secara umum konsep ini berisikan pencegahan pemulangan kembali, bantuan dalam memproses pencarian suaka, bantuan dan nasihat hukum, pemajuan penyelenggaraan keamanan fisik bagi pengungsi, pemajuan dan bantuan pemulangan kembali secara sukarela, dan membantu para pengungsi untuk bermukim kembali. UNHCR bertugas untuk memimin dan mengkoordinasi langkah-langkah Internasional dalam pemberian perlindungan bagi pengungsi dan menyelesaikan permasalahan-permasalahan pengungsi akibat kondisi perang ataupun konflik. UNHCR juga memberikan keamanan serta menjamin bahwa setiap orang berhak mencari suaka dan tempat yang aman di wilayah lain ataupun di Negara lain. Bentuk tugas UNHCR Dalam menangani status pengungsi adalah :

1. *Advocacy/*Pembelaan

UNHCR memberikan pembelaan serta perlindungan bagi pengungsi, pencari suaka, pengungsi regional dan orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaran. Dalam pencarian suaka, UNHCR bekerja dalam struktur politik ekonomi dan sosial nasional yang secara langsung mempengaruhi kehidupan pengungsi dan orang lain yang menjadi perhatian untuk membawa kebijakan. Dalam situasi pengungsian paksa, UNHCR berusaha bekerjasama dengan pemerintah dan penguasa lain, mitra non-pemerintah, dan masyarakat luas, untuk mengadopsi praktik untuk menjamin perlindungan dari orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR.

1. *Assistance/*Pertolongan

UNHCR membantu menyediakan bantuan darurat seperti air bersih, sanitasi, perawatan kesehatan, barak pengungsian, serta barang-barang bantuan lainnya, seperti selimut, alas tidur, barang rumah tangga, dan bantuan makanan. Bantuan penting lainnya seperti pendaftaran pengungsi, bantuan dan saran pada aplikasi suaka, pendidikan, konseling, bagi orang-orang yang terpaksa meninggalkan rumah mereka karena Negara asal mereka sedang dalam keadaan perang/konflik maupun bencana alam. UNHCR juga terlibat dalam program integrasi atau reintegrasi lokal bersama dengan pemerintah dalam proyek-proyek yang menghasilkan pendapatan yang bertujuan untuk pemulihan infrastruktur dan bantuan lainnya.

1. Suaka dan Migrasi

Banyak orang di seluruh belahan dunia yang berjuang utuk mencari suaka ke Negara lain untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik dan terlepas dari konflik Negara asalnya. UNHCR bekerjasama dengan pemerintah di seluruh belahan dunia untuk membantu mereka merespon beberapa tantangan terkait dengan orang-orang yang mencari suaka. Akan tetapi, banyak diantara mereka secara illegal berjuang untuk mencari suaka ke Negara lain.

1. Solusi Berkelanjutan

Ada 3 (tiga) solusi terbuka untuk pengungsi UNHCR agar dapat membantu repatriasi, integrasi lokal, atau membangun pemukiman di Negara ketiga dalam situasi yang tidak memungkinkan bagi seseorang untuk kembali ke Negara asalnya atau tetap di Negara mereka mengungsi. Akan tetapi solusi ini tidak berhasil untuk beberapa juta pengungsi dan sejumlah besar pengungsi internal di belahan dunia. UNHCR juga berupaya untuk mencari solusi lain bagi para pengungsi.

1. Siaga Terhadap Keadaan Darurat

UNHCR menyediakan keadaan darurat sipil dan rehabilitasi jangka panjang bagi pengungsi untuk mempersiapkan dan menanggapi keadaan darurat. UNHCR juga telah mengumpulkan orang-orang dengan berbagai keterampilan yang siap bergerak kapan dan dimana pun. Untuk mempertahankan kesiapsiagaan, UNHCR telah mengembangkan program pelatihan yang diadakan secara berkala yang mempersiapkan relawan UNHCR dalam perencanaan pembangunan tim, sistem operasional keuangan atau administrasi, kemitraan operasional, komunikasi dan keterampilan negosiasi keamanan, koordinasi informasi dan telekomunikasi, dan perlindungan kemanusiaan.

1. Perlindungan

Pengungsi tidak mendapat perlindungan dari Negara mereka sendiri,oleh karena itu UNHCR memberikan perlindungan bagi orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan termasuk menjamin hak-hak rang yang ingin mencari suaka. Di banyak Negara, staff UNHCR bekerjasama dengan mitra lain di berbagai lokasi, mulai dari camp-camp kecil dan terpencil hingga ke kota-kota besar. Mereka juga memberikan perlindungan serta meminimalkan kekerasan di tempat pengungsian ataupun di Negara suaka.

Dalam resolusi UNHCR tahun 1950 terdapat suatu seruan agar semua negara anggota PBB memberikan kerjasamanya kepada UNHCR dalam melaksanakan kedua mandat UNHCR, yaitu memberikan perlindungan Internasional kepada pengungsi dan mencari solusi permanen bagi masalah pengungsi. Implementasi dari seruan ini adalah bila ada yang mengaku pengungsi atau pencari suaka masuk ke suatu negara, maka negara tersebut melaksanakan Resolusi UNHCR 1950 dengan maksud kerjasama, yaitu dengan memberitahukan kepada UNHCR kalau ada yang mengaku bahwa dia pengungsi atau pencari suaka. Sehingga tidak dapat semata-mata dilihat dari sudut keimigrasian. Resolusi tersebut dalam praktek lapangan sudah dianut oleh berbagai bangsa, resolusi ini sudah menjadi hukum kebiasaan Internasional, jadi pantaslah bila semua negara, baik peserta maupun bukan peserta mematuhinya[[18]](#footnote-18). Negara-negara yang tidak meratifikasi tidak bisa menjadikan ketidak-ikutsertaan dalam suatu perjanjian Internasional menjadi alasan untuk menghindar dari kewajiban yang berasal dari hukum kebiasaan Internasional yang sudah diformulasikan atau ditransformasikan di dalam perjanjian Internasional itu.50Bagi Negara bukan peserta seperti Indonesia, resolusi yang bersifat anjuran ini tidak memiliki kekuatan yuridis namun resolusi ini sudah berlangsung lama. Dan fakta ini di lapangan menunjukkan bahwa Indonesia telah bekerja sama dengan UNHCR sejak tahun 1975, sehingga hal ini menunjukkan bahwa resolusi tersebut telah menjadi hukum kebiasaan Internasional, seperti halnya terjadi bagi negara bukan pihak lainnya.

* 1. **Program UNHCR Bagi Para Pengungsi Afghanistan di Indonesia**

Dalam menjalankan tugasnya di indonesia, secraa umum UNHCR memiliki program dalam menangani masalh pengungsi dan pencari suaka di indonesia, penentuan status pengungsi merupaan program utama yang dijalankan UNHCR, dikarenakan indoensia tidak memiliki kewenangan dalam penentuan status pengungsi, sehingga UNHCR membangun dan menjalin kerjasama bersama pemerintah Indonesia dalam meningkatkan penanganan pengungsi dan pencari suaka di indonesia berikut program-progam UNHCR yang dijalankan di indonesia dalam menangani pengungsi dan pencari suaka di indonesia :

1. Penentuan Status Pengungsi (RSD)

Indonesia belum menjadi Negara Pihak Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi atau Protokol 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. UNHCR menjalankan prosedur [Penentuan Status Pengungsi (RSD)](http://www.unhcr.or.id/images/pdf/3d58e13b4.pdf),  yang dimulai dengan registrasi atau pendaftaran terhadap para pencari suaka. Setelah registrasi, UNHCR akan melakukan wawancara individual dengan masing – masing pencari suaka, dengan didampingi seorang penerjemah yang kompeten. Proses ini melahirkan keputusan yang beralasan yang menentukan apakah permintaan status pengungi seseorang diterima atau ditolak dan memberikan masing – masing individu sebuah kesempatan (satu kali) untuk meminta banding apabila permohonannya ditolak. Mereka yang teridentifikasi sebagai pengungsi akan menerima perlindungan selama UNHCR mencarikan solusi jangka panjang, yang biasanya berupa penempatan di negara lain. Untuk tujuan ini, UNHCR berhubungan erat dengan negara – negara yang memiliki potensi untuk menerima pengungsi. Sampai dengan akhir Januari 2016, sebanyak 7,616 pencari suaka dan 6,063 pengungsi terdaftar di UNHCR Jakarta secara kumulatif.[[19]](#footnote-19)

1. Relasi dengan Pemerintah & Peningkatan Kapasitas

UNHCR mendukung dikembangkannya kerangka perlindungan nasional untuk membantu pemerintah Indonesia mengatur kedatangan orang yang mencari suaka. Dalam hal ini, UNHCR terus menerus secara aktif mempromosikan aksesi terhadap dua instrumen hukum internasional: Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967. Kedua instrumen ini telah dimasukan dalam Rencana Aksi Nasional (RANHAM) pemerintah tahun 2010-2014, yang mengkonfirmasi rencana pemerintah untuk mengaksesi Konvensi 1951 pada tahun 2013, lalu selanjutnya Protokol 1976 pada tahun 2014.Pada tahun 2008, UNHCR telah menyiapkan dan menyampaikan kepada pemerintah, sebuah draft ’10 Pokok Rencana Aksi dalam Memberikan Perlindungan Pengungsi dan Mengatasi Migrasi Tercampur di Indonesia’ (10 *Point Plan of Action in Addressing Refugee Protection and Mixed Migration in* Indonesia), yang mencakup proses langkah demi langkah, pemberian dukungan bagi pemerintah dalam mengembangkan mekanisme untuk secara efektif mengatasi permasalahan dalam perlindungan pengungsi dan isu – isu migrasi tercampur dalam rangka menuju aksesi terhadap Konvensi 1951. Sepuluh pokok rencana aksi tersebut mencakup cara – cara yang sesuai untuk mengembangkan kapasitas dalam pemerintahan agar selanjutnya dapat menjalankan fungsi penanganan pengungsi dengan dukungan UNHCR. Instansi pemerintah yang utama bagi proses pengembangan kapasitas ini adalah Kementrian Luar Negeri dan dua instansi Direktorat Jendral dibawah Kementrian Hukum dan HAM, yakni Direktorat Jendral Imigrasi dan Direktorat Jendral Hak Asasi Manusia. Program pelatihan lebih jauh lagi juga diberikan kepada Departemen Kepolisian di Indonesia.[[20]](#footnote-20)

1. Kemitraan & Pelayanan Komunitas

Orang yang terpaksa meninggalkan negara asalnya untuk mencari keamanan di negara lain, atau di di bagian lain dari negaranya, adalah orang – orang yang selalu membutuhkan pertolongan. Sebagian besar pengungsi dan pengungsi internal (IDPs) meninggalkan tempat tinggal mereka dengan sedikit atau bahkan tanpa harta benda sama sekali. Mereka yang dapat membawa sebagian kepemilikannya pun akan segera mengalami kehabisan. UNHCR bekerja erat dengan para mitra kerjanya untuk memastikan kebutuhan sosial psikologis para pengungsi dan orang – orang yang menjadi perhatian UNHCR terpenuhi. Di Indonesia, unit Pelayanan Komunitas UNHCR, bekerja sama dengan partner implementasinya, seperti Church World Service (CWS), untuk menyediakan kebutuhan dasar, termasuk bantuan kedokteran, konseling, pendidikan, pelatihan berbagai bahasa dan berbagai keahlian teknis lainnya kepada para pengungsi dan pencari suaka. Disamping itu, Pelayanan Komunitas UNHCR juga menjalankan kunjungan rutin kerumah – rumah untuk memfasilitasi aktivitas kelompok self-help. Bantuan dan dukungan terhadap orang – orang yang menjadi perhatian UNHCR juga diberikan melalui mitra operasional UNHCR, yaitu International Organization for Migration (IOM). Kemitraan ini memfasilitasi kebutuhan pencari suaka dan pengungsi selama mereka tinggal di Indonesia, menunggu solusi jangka panjang. IOM juga memberikan pengaturan perjalanan, bagi pengungsi yang akan pindah ke negara ketiga dan bagi mereka yang meminta pemulangan sukarela.[[21]](#footnote-21)

1. Solusi Jangka Panjang di Indonesia

Disamping melindungi hak – hak dan menjaga keadaan para pengungsi, UNHCR memiliki tujuan utama untuk mencari solusi jangka panjang bagi para pengungsi yang akan memberikan mereka kesempatan untuk membangun kembali hidup mereka sepantasnya dalam damai. Mencari solusi jangka panjang bagi mereka yang membutuhkan perlindungan internasional di Indonesia adalah salah satu tugas terpenting UNHCR. Pemerintah Indonesia memberikan dukungan besar dalam pemberian suaka dengan pemberian ijin bagi pencari suaka untuk berada di Indonesia, memperoleh layanan UNHCR dan ijin tinggal sementara di Indonesia selama mereka menunggu solusi jangka panjang yang sesuai bagi mereka. Solusi jangka panjang yang ada terdiri dari integrasi lokal, pemulangan secara sukarela, atau penempatan di negara ketiga.

1. Integrasi lokal saat ini belum menjadi pilihan yang memungkinkan untuk kebanyakan kasus di Indonesia mengingat Indonesia belum memiliki Undang – undang lokal untuk mengatur hak – hak dan cara pengintegrasian pengungsi. Pengungsi dan pencari suaka hanya memperoleh ijin untuk tinggal di Indonesia secara sementara.
2. Pemulangan sukarela menjadi pilihan bagi sebagian kecil pencari suaka dan pengungsi dari Afghanistan, Irak, Iran dan Sri Lanka di Indonesia. Peran UNHCR Jakarta adalah untuk melakukan konseling dengan masing – masing individu untuk memastikan bahwa mereka memang secara sukarela tidak keberatan untuk kembali ke negara asalnya.  Segala kebutuhan perjalanan seperti dokumen, penerbangan, uang tunai dan penerimaan di negara asal ditangani oleh mitra operasional UNHCR, International Organization for Migration (IOM). Pada tahun 2014, sejumlah 259 pengungsi dan pencari suaka memilih dengan sukarela untuk dipulangkan ke negara asalnya.
3. Penempatan di negara ketiga bukanlah hak bagi pengungsi dan Negara tidak memiliki kewajiban internasional untuk menerima pengungsi yang secara sementara tinggal di negara suaka yang pertama. Dengan demikian, penempatan di negara ketiga adalah solusi jangka panjang yang bergantung pada kesediaan negara penerima. Di Indonesia, penempatan di negara ketiga menjadi pilihan yang paling memungkinkan bagi mayoritas pengungsi. Di Indonesia, sepanjang satu dekade terakhir (2004 – 2014), sebanyak 3,108 orang telah menerima penempatan di negara ketiga, terutama di Australia. Dalam konteks yang berlaku di Indonesia, penempatan di negara ketiga menjalankan fungsi strategis khususnya dalam hal relevansi terkait “ruang perlindungan” yang diberikan pemerintah bagi pencari suaka dan pengungsi yang baru datang.

Sepanjang satu dekade terakhir, dari jumlah hampir 33,700 pendatang yang mencari suaka di Indonesia sejak tahun 2004, hanya kurang lebih 13% orang diantaranya mendapatkan solusi dengan penempatan di negara ketiga atau pemulangan secara sukarela ke negara asal mereka. Sementara sebagian besar dari mereka adalah secondary movers atau tergolong kelompok yang tidak berdiam  di Indonesia untuk mengikuti atau menyelesaikan keseluruhan proses pencarian solusi oleh UNHCR.

1. Keadaan tanpa kewarganegraan

UNHCR menjalankan mandatnya dalam hal keadaan tanpa kewarganegaraan di Indonesia dengan cara melakukan berbagai aktivitas untuk mengidentifikasi populasi orang yang tidak memiliki kewarganegaraan yang mungkin ada dan untuk melihat celah – celah yang ada dalam peraturan yang berlaku yang mungkin mengarah kepada keadaan tanpa kewarganegaraan. UNHCR juga mempromosikan dan mendorong dikeluarkannya dokumen dan perolehan kewarganegaraan. Dalam menjalankan kegiatan tersebut, kantor UNHCR di Indonesia melakukan upaya bahu membahu dengan instansi pemerintah yang relevan, LSM, badan PBB lainnya (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 mengatasi tantangan yang saat ini ada dalam hal memperoleh kewarganegaraan Indonesia, dan untuk menimbang nilai lebih yang dapat diperoleh apabila instrumen hukum terkait statelessness diaksesi. 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 tentang Status Orang Tanpa Kewarganegaraan atau Konvensi 1961 tentang Pengurangan Keadaan tanpa Kewarganegaraan, Indonesia telah mencapai kemajuan yang signifikan dalam reformasi ketentuan dan Undang – undang kewarganegaraannya. Pemerintah Indonesia telah mengadopsi berbagai langkah proaktif untuk mengurangi dan mencegah keadaan tanpa kewarganegaraan, terutama dengan Undang – undang Kewarganegaraan 2006 yang menghapus ketentuan diskriminasi yang ada sebelumnya dan dengan adanya pembaharuan dalam ketentuan kewarganegaraan di Indonesia.

1. Perlindungan

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.

1. Wagiman, 2012, Hukum Pengungsi Internasional, Jakarta: Sinar grafika, hal. 136 [↑](#footnote-ref-1)
2. UNHCR, 2005, Membantu Pengungsi Memperkenalkan UNHCR, Geneva: UNHCR, hal. 9 [↑](#footnote-ref-2)
3. (http://client.webpacific.com/unhcr/id/tentang-unhcr/sejarah-unhcr) diakses pada tanggal 25 januari 2017. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ibid [↑](#footnote-ref-4)
5. United nations high commissioner for refugees (UNHCR), the 1951 conventions relating to the statute of refugees and its 1967 protocol (geneva : UNHCR), 1 [↑](#footnote-ref-5)
6. Jastram and marilyn achilon, refugees protections, 8 [↑](#footnote-ref-6)
7. United nations high commissioner for refugees (UNHCR), the 1951 conventions relating to the statute of refugees 83-88 [↑](#footnote-ref-7)
8. United nations high commissioner for refugees (UNHCR), *melindungi pengungsi dan peran UNHCR* (jakarta: UNHCR 2007 ), 15 [↑](#footnote-ref-8)
9. United nations high commissioner for refugees (UNHCR), konvensi dan protokol mengenai status pengungsi, (jakarta: UNHCR, media relation and information service, 2010, ), 6 [↑](#footnote-ref-9)
10. United nations high commissioner for refugees (UNHCR), konvensi 1951 tentang status pengungsi dan prokol 1967, (geneva: UNHCR 2011), 3 [↑](#footnote-ref-10)
11. United nations high commissioner for refugees (UNHCR), konvensi 1951, 4 [↑](#footnote-ref-11)
12. United nations high commissioner for refugees (UNHCR), konvensi 1951, 4 [↑](#footnote-ref-12)
13. United nations high commissioner for refugees (UNHCR), konvensi 1951, 59 [↑](#footnote-ref-13)
14. Romsan, pengantar hukum pengungsi internasiona, 89 [↑](#footnote-ref-14)
15. Jastram and marilyn, refugees protection, 10 [↑](#footnote-ref-15)
16. United nations high commissioner for refugees (UNHCR), melindungi pengungsi , 17 [↑](#footnote-ref-16)
17. United nations high commissioner for refugees (UNHCR), konvensi dan protokol, 4 [↑](#footnote-ref-17)
18. Sri Badini. Op.Cit. hal 41 [↑](#footnote-ref-18)
19. http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan/penentuan-status-pengungsi [↑](#footnote-ref-19)
20. http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan/relasi-dengan-pemerintah-a-peningkatan-kapasitas [↑](#footnote-ref-20)
21. http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan/kemitraan-a-pelayanan-komunitas [↑](#footnote-ref-21)