# **BAB II**

# **EKSISTENSI UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) DALAM MENANGANI MASALAH PENGUNGSI**

## Sejarah Dan Perkembangan UNHCR

Berakhirnya perang dingin, dan runtuhnya struktur bipolar Timur Barat, telah menunjukkan adanya pergeseran bentuk konflik yaitu konflik antar negara ke konflik intra negara (internal ), terutama di Negara – Negara Afrika. Masalah kemiskinan, keterbelakangan sosial, ekonomi, HAM, suku, agama, demokrasi dan lingkungan yang dapat diredam selama perang dingin serentak mencuat ke permukaan dan sering bermuara pada sengketa bersenjata dan perang bersaudara, sehingga mengancam kedamaian dan keamanan. Dalam situasi umum seperti itulah sering terjadi intervensi humaniter atau intervensi militer untuk memulihkan keadaan.[[1]](#footnote-1)

Dalam perjalanan sejarah kemudian dikenal adanya organisasi internasional yang dibentuk oleh PBB. Sebelumnya lembaga yang khusus menangani pengungsi bernama *IRO (The International Refugees Organization)* dan setelah beberapa kali mengalami masa fluktuasi sampai akhirnya lembaga yang paling eksis adalah lembaga terakhir yang dibentuk dengan nama *United Nations High Commisioner for Refugee (*selanjutnya disebut *UNHCR)* di bentuk berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB No. 428 (V), dan keberadaannya diakui sejak bulan Januari 1951. *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 *Economic Social and Council* ( 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.

Awal pembentukan *UNHCR* adalah untuk masa tiga tahun yaitu dari 1 Januari 1951 namun masa kerja itu diperpanjang sampai dengan 31 Desember 1953. Tetapi karena lembaga ini dipandang punya kapabilitas dalam menangani pengungsi maka beberapa waktu berikutnya masa kerjanya diperpanjang. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) hadir sebagai lembaga internasional yang dibawahi oleh PBB untuk mengatasi permasalahan pengungsi. UNHCR dibentuk pada Desember 1950, yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan Konvensi Pengungsi 1951, yang dikukuhkan kembali pada 2001. Sejak didirikan, UNHCR telah membantu lebih dari 50 juta pengungsi dengan memberikan bantuan kemanusiaan, termasuk makanan, penampungan, dan bantuan medis, dan lembaga ini dianugerahi Hadiah Nobel Perdamaian pada 1954 dan 1981.[[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 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.[[4]](#footnote-4)

### Instrument UNHCR dalam Memberikan Perlindungan Terhadap Pengungsi

Komisi Tinggi PBB untuk urusan pengungsi ini bermarkas di Jenewa, Swiss. Badan yang dibentuk khusus untuk menangani pengungsi ini awalnya memiliki tugas terbatas yaitu untuk menyediakan perlindungan hukum bagi pengungsi eropa yang tersingkir pasca Perang Dunia II. Tujuannya adalah untuk melindungi dan memberikan bantuan kepada pengungsi berdasarkan permintaan pemerintahan atau PBB untuk kemudian mendampingi para pengungsi tersebut dalam proses pemindahan tempat menetap mereka ke tempat yang baru.[[5]](#footnote-5)

UNHCR diberi mandat oleh PBB untuk memimpin dan mengkoordinasikan aksi internasional untuk perlindungan pengungsi di seluruh dunia dan penyelesaian masalah pengungsi. Tujuan utama UNHCR adalah untuk melindungi hak – hak dan kesejahteraan para pengungsi. Upaya untuk mencapai tujan tersebut UNHCR berusaha memastikan setiap orang untuk dapat menggunakan hak mencari suaka dan pulang secara sukarela. Bantuan UNHCR kepada pengungsi untuk kembali ke negara mereka sendiri atau untuk menetap secara permanen di negara lain merupakan tanggung jawab UNHCR dalam mencari solusi yang permanen bagi pengungsi.[[6]](#footnote-6)

## 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 konfrensi diplomatik di Jenewa. Pada mulanya, konvensi ini hanya terbatas untuk melindungi pengungsi Eropa Sebagai konsekuensi atau dampak dari adanya Perang Dunia II.[[7]](#footnote-7) Kemudian, definisi pengungsi di dalam Konvensi 1951 berfokus pada seseorang/sekelompok orang yang berada di luar wilayah negara asal mereka dan dinyatakan sebagai pengungsi yang merupakan hasil dari kejadian yang terjadi di Eropa atau tempat lain sebelum tanggal 1 januari 1951.[[8]](#footnote-8)

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 internasional, bersifat multilateral dan juga memuat tentang prinsip – prinsip hukum internasional. [[9]](#footnote-9) Dengan demikian, konvensi 1951 menjadi dasar dari perlindungan pengungsi saat ini. Prinsip – prinsip hukum dan praktek internasional, regional maupun nasional yang mengatur cara mengenai pengungsi.[[10]](#footnote-10)

Konvensi ini menjelaskan mengenai kategori siapa – siapa yang dapat dikategorikan sebagai pengungsi, jenis perlindungan hukum, bantuan lain dan hak – hak sosial yang berhak pengungsi terima yang didukung oleh sejumlah prinsip – prinsip dasar, terutama non diskriminasi, larangan pengenaan hukum 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.[[11]](#footnote-11)

Konvensi 1951 mendefinisikan pengungsi sebagai orang yang berada di luar negara kewarganegaraannya atau tempat tinggalnya: memiliki ketakutan yang mendasar atas persekusi karena alasan ras, agama, kebangsaan keanggotaan pada kelompok sosial tertentu, atau opini politik, dan tidak dapat atau tidak bersedia menerima perlindungan dari negaranya atau pulang karena takut akan persekusi.[[12]](#footnote-12)

Konvensi 1951 mengenai status pengungsi merupakan perjanjian internasional 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 tercantum dalam pasal 33. Menurut prinsip ini, seorang pengungsi sebaiknya tidak dikembalikan ke negara dimana pengungsi akan menghadapi ancaman serius atas hidup dan kebebasannya,[[13]](#footnote-13)

## Protokol tambahan tentang Status Pengungsi Tahun 1967

Selain Konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi terdaat Protokol Tambahan tentang Status Pengungsi Tahun 1967 yang menjadi instrument 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 batas geografis dan waktu yang menjadi bagian dari Konvensi 1951.[[14]](#footnote-14) Sebagaimana tercantum dalam protokol 1967 Pasal 1 A ayat 3 yaitu.[[15]](#footnote-15)

**“Protokol ini akan dilaksanakan oleh negara – negara Pihak pada Protokol ini tanpa suatu batasan geografis”**

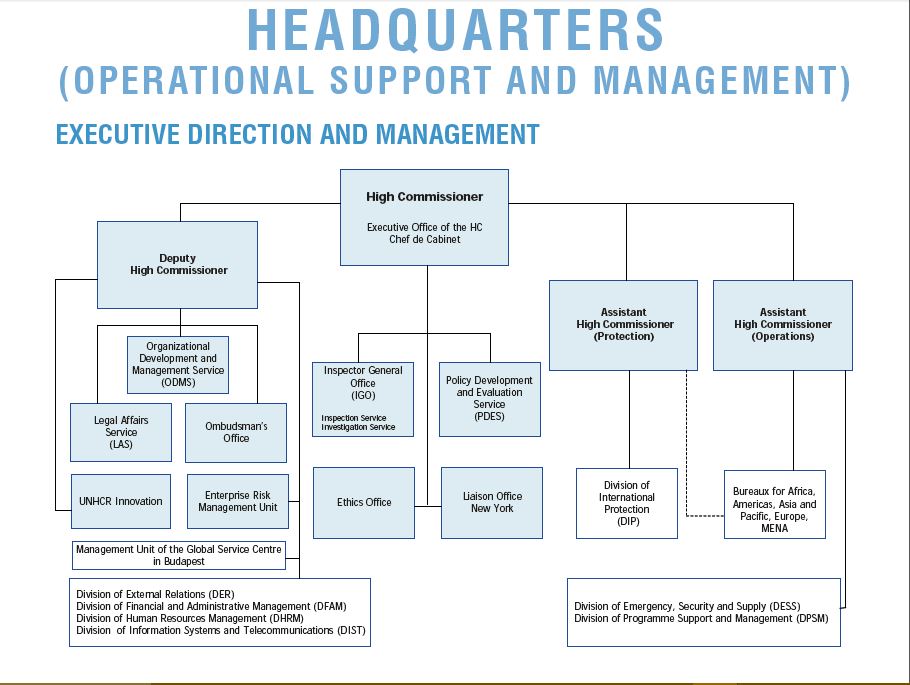
Protokol tahun 1967 merupakan *independent instrument*  yang artinya negara boleh ikut serta pada protokol tanpa harus menjadi peserta pada konvensi 1951.[[16]](#footnote-16) Bersamaan dengan Konvensi Pengungsi tahun 1951 dan Protokol Tambahan tahun 1967, keduanya mencakup tiga subjek utama dan status pengungsi yaitu, pertama, pengertian dasar mengenai pengungsi dan status pengungsi yang sah secara hukum di negara suaka. Kedua, status pengungsi yang sah secara hukum di negara suaka. Ketiga hak – hak dan kewajiban pengungsi, termasuk hak untuk mendapatkan perlindungan terhadap pemulangan secara paksa ( *refoulment* ). Dalam konvensi dan protokol tambahan tersebut tercantum juga bahwa agar Negara bekerjasama dengan UNHCR dalam melaksanakan fungsinya, serta memfasilitasi tugas supervisi dalam menerapakan Konvensi,[[17]](#footnote-17)

Konvensi 1951 mengenai pengungsi dan Protokol 1967 dibuat dengan menetapkan konsep UNHCR. Dengan demikian, Konvensi 1951 dan Protokol 1967 menjadi perangkat hukum internasional dalam perlindungan pengungsi. Hal tersebut ditunjukkan 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 pelaksanaan Konvensi itu sendiri, maupun dalam bidang hukum, peraturan atau keputusan – keputusan yang dibuat suatu negara yang mungkin berdampak pada pengungsi.[[18]](#footnote-18) Sebagai tanggung jawab UNHCR kepada Konvensi 1951 dan Protokol 1967 maka UNHCR memiliki peran untuk melindungi Konvensi 1951 dan Protokol 1967[[19]](#footnote-19)

## Statuta United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Dalam Resolusi 319 (IV), tanggal 3 Desember 1949, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa memutuskan untuk mendirikan sebuah Kantor Komisaris Tinggi untuk Pengungsi per 1 Januari 1951. Statuta Kantor Komisariat Tinggi PBB Urusan Pengungsi diadopsi oleh Majelis Umum pada 14 Desember 1950 sebagai lampiran Resolusi 428 (V). Di dalam Resolusi ini, diproduksi kembali pada halaman 6, Majelis juga meminta Pemerintah untuk bekerjasama dengan Komisaris Tinggi dalam pelaksanaan fungsi nya mengenai pengungsi yang berada di bawah kompetensi Kantor tersebut. Sesuai dengan Statuta, sifat kerja dari Komisaris Tinggi ini adalah kemanusiaan dan sosial dan bukan sama sekali bersifat politik. Fungsi Komisaris Tinggi didefinisikan di dalam Statuta dan di dalam berbagai Resolusi untuk selanjutnya diadopsi oleh Majelis Umum. Resolusi – resolusi mengenai Kantor Komisaris Tinggi yang telah diadopsi oleh Majelis Umum dan Dewan Ekonomi dan Sosial tersedia di website UNHCR di www.unhcr.org. Komisaris Tinggi melapor setiap tahun kepada Majelis Umum melalui Dewan Ekonomi dan Sosial. Sesuai dengan ayat 4 dari Statuta, Komite Penasehat Pengungsi didirikan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial PBB dan kemudian disusun kembali sebagai Komite Eksekutif Dana Pengungsi Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNREF). UNREF pada tahun 1958 diganti menjadi Komite Eksekutif Program Komisaris Tinggi. Anggota Komite Eksekutif dipilih oleh Dewan Eksekutif, antara lain, mengkaji dan menyetujui program bantuan materi dari kantor Komisaris Tinggi dan memberikan saran berdasarkan permintaan kepada Komisaris Tinggi mengenai pelaksanaan fungsi-fungsinya berdasarkan Statuta. Komite Eksekutif awalnya terdiri dari 24 negara. Pada bulan Agustus 2007,keanggotaan telah berkembang menjadi 72 negara, terdiri dari Aljazair, Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Belgia, Brasil, Kanada, Chili, Cina, Kolombia, Kosta Rika, Pantai Gading, Siprus, Republik Demokrasi Kongo, Denmark, Ekuador, Mesir, Estonia, Ethiopia, Finlandia, Perancis, Jerman, Ghana, Yunani, Guinea, Tahta Suci, Hungaria, India, Republik Islam Iran, Irlandia, Israel, Italia, Jepang, Yordania, Kenya, Lebanon, Lesotho, Madagaskar, Meksiko, Maroko, Mozambik, Namibia, Belanda, Selandia Baru, Nikaragua, Nigeria, Norwegia, Pakistan, Filipina, Polandia, Portugal, Republik Korea, Rumania, Federasi Rusia, Serbia, Somalia, Afrika Selatan, Spanyol, Sudan, Swedia, Swiss, Thailand, Tunisia, Turki, Uganda, Kerajaan Inggris, Republik Tanzania, Amerika Serikat, Venezuela, Yaman dan Zambia. Komisaris Tinggi untuk Pengungsi Perserikatan Bangsa-Bangsa yang pertama adalah Gerrit J. van Heuven Goedhart dari Belanda (1951-1956). Dia digantikan oleh Auguste R. Lindt dari Swiss (1957-1960), Felix Schnyder dari Swiss (1961-1965), Sadruddin Aga Khan dari Iran (1966-1977); Poul Hartling dari Denmark (1978-1985), Jean-Pierre Hocke dari Swiss (1986-1989), Thorvald Stoltenberg dari Norwegia (January 1990-November 1990). Sadako Ogata dari Jepang (1991- 2000), Ruud Lubbers dari Belanda (2001-2005), dan Antonio Guterres dari Portugal (2005~). Kantor Pusat UNHCR terletak di Jenewa, Swiss. Komisaris Tinggi telah menunjuk para perwakilan dan koresponden di 116 negara di seluruh dunia.

## Struktur Organisasi UNHCR

****

## Wewenang UNHCR dalam Menangani Masalah Pengungsi sesuai Konvensi 1951 dan Protokol 1967

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.[[20]](#footnote-20) Untuk itu, UNHCR dalam melindungi pengungsi melalui tugas – tugasnya mencakup perlindungan yang diberikan kepada pengungsi, baik di lapangan maupun di markas besar UNHCR. Tugas – tugas tersebut sebagaimana tercantum dalam UNHCR’s *Protection mandate* yaitu:[[21]](#footnote-21) menjamin pemberian suaka, menganggarkan kebutuhan dan memonitor perlakuan terhadap pengungsi dan pencari suaka bersama dengan negara tuan rumah dengan menjamin keamanan fisik pengungsi, mengidenifikasi kelompok – kelompok pengungsi yang rentan dengan cara memastikan kebutuhan – kebutuhan pengungsi terhadap perlindungan – perlindungan tertentu dan memprioritaskan bantuan dengan jalan memastikan kesejahteraannya, mendukung jumlah negara – negara untuk menetapkan sistem registrasi dan dokumentasi.

Wewenang UNHCR dalam melindungi pengungsi yang berkaitan dengan masalah pengungsi antara lain, memberikan bantuan langsung, dan memberikan solusi berkelanjuta ( *durable solutions ).* Berikut adalah keterangan wewenang UNHCR yang dilakukan dalam melindungi hak – hak pengungsi.

### Bantuan Langsung *( Asistance )*

Bantuan perlindungan dan bantuan bahan – bahan merupakan hal yang saling berkaitan, sehingga dalam melakukan kegiatannya UNHCR lebih dapat memberikan bantuan langsung yang efektif. Bantuan langsung tersebut seperti kebutuhan papan, pangan, air, sanitasi dan perawatan kesehatan. Oleh karena itu, UNHCR dalam kegiatannya mengkoordinasikan penyediaan dan pemberian bantuan – bantuan tersebut dengan cara mengelola kamp – kamp individu atau sistem kamp, dan merancang proyek – proyek khusus untuk kelompok rentan seperti perempuan, anak – anak dan orang lanjut usia merupakan 80 persen dari populasi pengungsi.[[22]](#footnote-22)

Bentuk Bantuan langsung dalam permasalahan pemukiman Antara lain dilaksanakan dengan memberikan tempat perlindungan darurat, memperbaiki termpat perlindungan dibawah standar, membantu pemukiman bersama, dan bantuan siap siaga untuk pengungsi.[[23]](#footnote-23) Sedangkan bentuk bantuan langsung dalam permasalahn kesehatan dilaksanakan dengan berupaya untuk mengendalikan epidemic, memberikan dukungan untuk mengakses pelyananan kesehatan primer, memberikan akses ke perawatan kesehatan rujukan untuk pengiriman dan intervensi menyelamatkan nyawa dan rujukan ke layanan rehabilitasi.[[24]](#footnote-24)

Bantuan penting lainnya yang disediakan UNHCR adalah termasuk bantuan pendaftaran pencari suaka untuk menjadi pengungsi, pendidikan dan konseling. Selain itu, bantuan UNHCR juga meluas ke orang – orang yang kembali ke rumah, dengan cara UNHCR mengatyr transportasi melalui udara, darat dan laut memberikan baerbagai paket bantuan. UNHCR juga terlibat dalam integrasi atau reintegrasi program lokal, termasuk proyek – proyek yang menghasilkan pendapatan, pemulihan infrastruktur dan bantuan lainnya.[[25]](#footnote-25)

### Solusi Berkelanjutan ( Durable Solutuions )

Selain berupa bantuan langsung, UNHCR juga melaksanakan kegiatannya dengan memberikan solusi berkelanjutan yang disebut durable solution. Terdapat tiga pilihan solusi berkelanjutan yang ditawarkan UNHCR yaitu, Repatriasi Sukarela *(Voluntary repatriation),* Integrasi Lokal *(local Integration),* dan Pemukiman Kembali ke negara ketiga *(resettlement).*

1. Repatriasi Sukarela *(Voluntary repatriation)*

Repatriasi Sukarela *(Voluntary repatriation),* merupakan solusi jangka panjang yang paling baik bagi mayoritas pengungsi. Mayoritas pengungsi memilih untuk kembali ke negara asal setelah keadaan di negara asal telah stabil. Oleh karena itu, UNHCR mendukung repatriasi sukarela sebagai solusi yang terbaik bagi pengungsi dengan syarat keadaan telah aman dan kemungkinan repatriasi sangat besar.

Dalam menjalankan repatriasi sukarela UNHCR menyediakan transportasi dan paket pemula yang terdiri dari bantuan uang, proyek binakarya dan bantuan praktis seperti peralatan tani dan benih. UNHCR juga bekerja sama dengan mitra Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam menjalankan repatriasi sukarela dengan menyalurkan bantuan pembangunan kembali rumah – rumah penduduk maupun infrastuktur umum seperti gedung sekolah, klinik, jalan, jembatan dan sumur.[[26]](#footnote-26)

1. Integrasi Lokal *(local Integration)*

Integrasi Lokal *(local Integration)* merupakan upaya pengungsi dalam mencari rumah di negara suaka dan mengintegrasikan pengungsi ke dalam masyarakat setempat. Hal ini merupakan solusi berkelanjutan yang dilakukan UNHCR untuk menghindari penderitaan pengungsi dan kesempatan untuk memulai hidup baru. Integrasi lokal merupakan proses bertahap yang terdiri dimensi hukum, ekonomi, sosial dan budaya untuk menyatukan perbedaan Antara pengungsi dan masyarakat penerima.[[27]](#footnote-27) Tujuan integrasi di negara pemberi suaka adalah untuk membantu pengungsi agar menjadi mandiri di negara suaka. Integrasi lokal tersebut dilakukan dengan berbagai cara, seperti dengan memberikan pelatihan melalui sekolah – sekolah keterampilan atau pekerjaan berdagang.[[28]](#footnote-28)

1. Pemukiman Kembali *(Resettlement)*

Pemukiman Kembali *(Resettlement)* merupakan salah satu solusi UNHCR dalam mengupayakan pemukiman ke negara ketiga. Hal itu dilakukan karena dalam situasi konflik, pengungsi tidak mungkin untuk kembali adalah mengadakan perjanjian dengan pemerintah negara penerima untuk menyediakan pemukiman yang cocok dan layak bagi pengungsi. UNHCR juga mendorong pemerintah negara penerima pengungi untuk melonggarkan kriteria penerimaan pengungsi dan menetapkan prosedur keimigrasian khusus bagi para pengungsi.[[29]](#footnote-29)

## Mitra Kerjasama UNHCR dalam Menangani Pengungsi

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.

### Negara Penerima Pengungsi

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. Negara - negara 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 instrument - instrument 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.[[30]](#footnote-30)

### Badan-Badan PBB

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

1. 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.
2. Badan Pangan Sedunia (Word Food Programme/WFP) yang menyediakan bahan pangan serta komoditas dasar pada para pengungsi.
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[[31]](#footnote-31)

## Perlindungan Terhadap Penduduk Sipil pada Konflik Bersenjata

Sehubungan dengan adanya relevansi antara penanganan pengungsi dalam hal ini lembaga yang berwenang adalah UNHCR dengan menyinggung tentang wilayah konflik, khususnya konflik bersenjata maka sangat penting untuk kemudian membahas bagaimana bentuk perlindungan terhadap penduduk sipil pada wilayah yang dilanda konflik bersenjata. Penting kemudian untuk membahas poin ini, sebab hari ini UNHCRadalah sebuah organisasi progresif dalam artian bahwa bentuk perlindungan yang seharusnya diberikan sifatnya tidak pasif. Masuk dalam area konflik kemudian memberikan perlindungan juga bentuk penghargaan terhadap beragam hasil konvensi internasional yang juga merupakan landasan dibentuknya UNHCR. Apalagi landasan yuridisnya masih jelas bahwa sampai saat ini, pengungsi yang masih merupakan masalah bersama di berbagai negara di dunia. Landasan hukum internasional yang kemudian digunakan untuk melindungi pengungsi sampai saat ini adalah konvensi tahun 1951 dan protokol tahun 1967. Di samping itu, Konvensi Geneva 1949 tentang dan Protokol 1-1997, yang khusus mengatur *“Humanitarian Refugees”.*

Berdasarkan Konvensi Jenewa, perlindungan terhadap penduduk sipil dapat bersifat umum ataupun khusus. Untuk perlindungan umum yang diberikan kepada penduduk sipil tidak boleh dilakukan secara diskriminatif. Dalam kondisi apapun, penduduk sipil, berhak atas penghormatan pribadi, hak kekeluargaan, kekayaan dan praktek ajaran agamanya. Terhadap mereka tidak boleh dilakukan tindakan-tindakan sebagaimana yang tertuang adalam isi konvensi. Beberapa poin penting diantara isi konvensi yang di sebutkan dalam Pasal 27-34 bagian IV tentang penduduk sipil adalah:

1. Melakukan pemaksaan jasmani dan rohani untuk memperoleh keterangan;
2. Melakukan tindakan yang menimbulkan penderitaan jasmani;
3. Menjatuhkan hukuman kolektif;
4. Melakukan intimidasi, terorisme, dan perampokan;
5. Melakukan pembalasan (Reprisal);
6. Menjadikan mereka sebagai sandera;
7. Melakukan tindakan yang menimbulkan penderitaan jasmani atau permusuhan terhadap orang yang dilindungi.

Demikian besarnya perhatian yang diberikan Konvensi Jenewa untuk melindungi penduduk sipil dalam sengketa bersenjata, sampai konvensi ini juga mengatur mengenai pembentukan kawasan-kawasan rumah sakit dan daerah-daerah keselamatan (safety zone), dengan persetujuan bersama antara pihak-pihak yang bersangkutan. Pembentukan kawasan ini terutama ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada perempuan hamil atau orang-orang sipil yang rentan terhadap akibat perang, yaitu orang yang luka dan sakit, lemah, perempuan yang menyusui, orang tua dan anak-anak.

Di antara penduduk sipil yang harus dilindungi, terdapat beberapa kelompok orang-orang sipil yang juga perlu mendapatkan perlindungan:

### Orang Asing di Wilayah Pendudukan

Pada waktu perang pecah antara negara dan warga negaranya berdiam di wilayah negara musuh. Walaupun dalam kondisi seperti itu maka mereka tetap berhak mendapatkan penghormatan dan perlindungan di negara di mana mereka berdiam. Selain itu ada mereka berhak memohon untuk memperoleh izin untuk meninggalkan negara tersebut. Jika permohonan tersebut ditolak, mereka masih berhak untuk permohonannya dipertimbangkan kembali. Permintaan tersebut ditujukan kepada pengadilan atau badan administrasi yang berwenang mengurus masalah tersebut. Demikian halnya hukum yang berlaku bagi mereka harus sesuai dengan undang-undang yang berlaku di masa damai (hukum tentang orang asing). Perlindungan minimum atas hak asasi manusia mereka harus dijamin. Konsekuensi lainnya bahwa kemungkinan besarnya untuk menerima pembayaran atas pekerjaannya, menerima bantuan, perawatan kesehatan dan sebagainya. Di sisi lain, negara penahan juga diperbolehkan mengambil tindakan yang perlu seperti membuat laporan reguler ke kantor polisi, atau menentukan tempat tinggal tertentu, jika keadaan keamanan yang mendesak sehingga mengharuskan warga negara asing ini untuk berpindah tempat tinggal. Mereka juga dapat dipindahkan ke negara asal mereka kapan saja, dan apabila masih ada, mereka harus dipulangkan pada saat terakhir setelah selesainya permusuhan. Penyerahannya bisa melalui negara ketiga. Serta adanya jaminan bahwa mereka tidak akan diadili karena keyakinan politik mereka atau karena agama yang mereka anut.

### Orang yang tinggal di wilayah pendudukan

Dalam wilayah pendudukan, penduduk sipil sepenuhnya harus dilindungi. Penguasa pendudukan (occupying power) tidak boleh mengubah hukum yang berlaku di wilayah tersebut. Dengan perkataan lain, hukum yang berlaku di wilayah tersebut adalah hukum dari negara yang di duduki. Oleh karena itu, perundang-undangan nasional dari negara yang di duduki masih berlaku secara *de jure*, walaupun yang berkuasa atas wilayah pendudukan adalah penguasa pendudukan secara *de facto*. Sejalan dengan hal ini, maka pemerintah daerah di wilayah yang di duduki, termasuk pengadilannya, harus diperbolehkan untuk melanjutkan aktivitas-aktivitas mereka seperti sedia kala. Orang-orang sipil di wilayah ini juga harus mendapat penghormatan, pemenuhan hak asasi, tidak boleh dipaksa bekerja untuk penguasa pendudukan, tidak boleh dipaksa untuk kegiatan-kegiatan militer. Penguasa pendudukan bertanggung jawab atas dinas-dinas kesehatan, rumah sakit dan bangunan-bangunan lainnya. Organisasi internasional yang bergerak di bidang kemanusiaan seperti palang merah tetap diperbolehkan untuk melanjutkan tugasnya. Penguasa pendudukan juga bertanggung jawab untuk memperhatikan kesejahteraan anak-anak. Serta menjamin kebutuhan makanan dan kesehatan penduduk. Dan apabila penguasa pendudukan tidak mampu memenuhi sebagian atau seluruhnya maka berkewajiban untuk mengizinkan bantuan luar negeri masuk. Semua hal ini jelas .memiliki landasan yuridis dari isi konvensi.

Selain dari perlindungan yang sifatnya umum seperti yang telah dipaparkan di atas juga terdapat perlindungan khusus. Perlindungan khusus yang dimaksud di sini adalah sekelompok penduduk sipil tertentu, mereka umumnya adalah penduduk sipil yang tergabung dalam suatu organisasi sosial yang melaksanakan tugas-tugas yang bersifat sosial untuk membantu penduduk sipil lainnya pada waktu sengketa bersenjata. Penduduk sipil yang menjadi anggota perhimpunan palang merah nasional dan anggota perhimpunan penolong sukarela lainnya, termasuk anggota pertahanan sipil. Pada saat melaksanakan tugas-tugas yang bersifat sosial biasanya mereka dilengkapi dengan sejumlah fasilitas baik berupa transportasi atau bangunan-bangunan khusus maupun lambang-lambang khusus. Apabila sedang melaksanakan tugasnya, merupakan sebuah kewajiban untuk menghormatinya (respected) dan dilindungi (protected). “Penghormatan” dalam artian bahwa mereka harus dibiarkan untuk melaksanakan tugas-tugas sosial mereka pada waktu sengketa bersenjata sedangkan pengertian “dilindungi‟ adalah bahwa mereka tidak boleh dijadikan sasaran serangan militer.

1. Dr. Boer Mauna, Hukum Internasional; Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global, edisi ke-2, Penerbit Alumni Bandung, 2005 hal 193-195 [↑](#footnote-ref-1)
2. Richard W. Mansbach dan Kirsten L. Rafperty, *Pengantar Politik Global*, (Bandung:Nusa Media, 2012), hlm. 748. [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://client.webpacific.com/unhcr/id/tentang-unhcr/sejarah->) diakses pada tanggal 15 mei 2016 [↑](#footnote-ref-3)
4. <http://client.webpacific.com/unhcr/id/tentang-unhcr/sejarah->) diakses pada tanggal 15 mei 2016 [↑](#footnote-ref-4)
5. Atik Krustiati, Penanganan Pengungsi di Indonesia ( Surabaya : Brilian Internasional, 2010), hlm,73 [↑](#footnote-ref-5)
6. United Nation High Commissioner for Refugees ( UNHCR ), Mission Statement UNHCR – The United Nations Refugees Agency ( UNHCR Global Appeal ), hlm. 3 [↑](#footnote-ref-6)
7. United Nation High Commissioner for Refugees ( UNHCR ), *The Convention 1951 Relating to the status of refugees* ( Geneva ; UNHCR ), 1 [↑](#footnote-ref-7)
8. *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), *the 1951 convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol* (Geneva:UNHCR) : 1 [↑](#footnote-ref-8)
9. Ibid, 83- 88 [↑](#footnote-ref-9)
10. [↑](#footnote-ref-10)
11. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Konvensi dan protocol mengenai status pengungsi, ( Jakarta : UNHCR Media Relation and Information, Service, 2010 ). 6 [↑](#footnote-ref-11)
12. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 3 [↑](#footnote-ref-12)
13. Ibid, 4 [↑](#footnote-ref-13)
14. Ibid [↑](#footnote-ref-14)
15. Ibid, 59 [↑](#footnote-ref-15)
16. Achmad Romsan, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional,* ( Bandung : Sainc Offset, 2003 ), 36 [↑](#footnote-ref-16)
17. Jastram and Marylyn Achiron, refugee protection, 10 [↑](#footnote-ref-17)
18. *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), Konvensi dan protocol mengenai status pengungsi, ( Jakarta : UNHCR Media Relation and Information, Service, 2010 ). 17 [↑](#footnote-ref-18)
19. *United Nation High Commissioner for Refugees (* UNHCR ), *The Convention 1951 Relating to the status of refugees* ( Geneva ; UNHCR ), 4 [↑](#footnote-ref-19)
20. *United Nation High Commissioner for Refugees (* UNHCR ), *REFUGEE PROTECTION:A Guide to International Refugee Law,* 7 [↑](#footnote-ref-20)
21. <http://www.unhcr.org/legal-protection.html> diakses pada 11 Mei 2017 [↑](#footnote-ref-21)
22. <http://www.unhcr.org/protection.html> diakses pada 11 Mei 2017 [↑](#footnote-ref-22)
23. *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), *Evaluation of UNHCR’s Emergency Response to the influx of Syrian Refugees into Turkey January 2015 – December 2015* (2016)*.* 1-2 [↑](#footnote-ref-23)
24. Ibid, 18 [↑](#footnote-ref-24)
25. Ibid, 32 [↑](#footnote-ref-25)
26. <http://www.unhcr.org/protection.html> diakses pada 11 Mei 2017 [↑](#footnote-ref-26)
27. <http://www.unhcr.org/protection.html> diakses pada 11 Mei 2017 [↑](#footnote-ref-27)
28. Achmad Romsan, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional,* ( Bandung : Sainc Offset, 2003 ), 167 [↑](#footnote-ref-28)
29. Damiko Bautista, *Struktur badan PBB uusan pengungsi ( UNHCR) beserta mandatnya.* 168 [↑](#footnote-ref-29)
30. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Konvensi dan protocol mengenai status pengungsi, ( Jakarta : UNHCR Media Relation and Information, Service, 2010 ). 59 [↑](#footnote-ref-30)
31. [www.unhcr.org-UNHCR-donor/partner](http://www.unhcr.org-UNHCR-donor/partner) [↑](#footnote-ref-31)