BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hubungan Internasional adalah hubungan yang melintasi batas suatu negara, Hubungan Internasional membahas banyak hal, di antaranya diplomasi antar negara, politik luar negeri suatu negara, beserta hubungan antar negara yang satu dengan negara yang lain maupun dengan organisasi internasional. Organisasi internasional dengan negara sering bekerjasama dalam menyelesaikan masalah, baik itu masalah lingkungan hidup, hak asasi manusia, perang dan konflik.

Eks Timor Timur menjadi bagian Indonesia tahun 1976 sebagai provinsi ke-27 setelah Gubernur Jenderal Timor Portugis terakhir Mario Lemos Pires melarikan diri dari Dili setelah tidak mampu menguasai keadaan pada saat terjadi perang saudara. Portugal juga gagal dalam proses dekolonisasi di Timor Portugis dan selalu mengklaim Timor Portugis sebagai wilayahnya walaupun meninggalkannya dan tidak pernah diurus dengan baik. Masalah pelepasan eks Timor Timur di wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia dan menjadi negara baru *Republica Democratiaca di Timor Leste* (RDTL) dilakukan pada saat Indonesia sedang menghadapi krisis ekonomi tahun 1997. Pergolakan sosial, politik dan ekonomi mengakibatkan munculnya gerakan separatis dibeberapa daerah Indonesia, termasuk Timor Leste (www.wikipedia.com/sejarahtimorleste, diakses pada tanggal 16 Maret 2011).

Berakhirnya rezim pemerintahan otoritarian Orde Baru yang ditandai dengan pengunduran diri mantan Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 sebagai akibat dari gerakan reformasi yang dimotori oleh mahasiswa telah membuka cakrawala baru bagi penyelesaian persoalan Timor Leste. Gerakan reformasi dilakukan sebagai bentuk ungkapan kekecewaan yang dirasakan oleh rakyat Indonesia dan dilakukan pada saat terjadi krisis multi dimensi di Indonesia. Dengan momentum reformasi itu, persoalan status Timor Leste yang menarik perhatian PBB dan masyarakat internasional diharapkan memperoleh kejelasan. Penyelesaian masalah Timor Leste ini yang dilanjutkan oleh B.J Habibie dengan mengeluarkan kebijakan berupa pemberian status khusus dengan otonomi luas dalam sebuah rapat kabinet pada tanggal 9 Juni 1998 Masalah pelepasan eks Timor Timur di wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia dan menjadi negara baru *Republica Democratiaca di Timor Leste* (RDTL) yang dilakukan pada saat Indonesia sedang menghadapi krisis ekonomi tahun 1997. Pergolakan sosial, politik dan ekonomi mengakibatkan munculnya gerakan separatis dibeberapa daerah Indonesia, termasuk Timor Leste **(**ETAN : 2002, www.etan.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Pada saat itu, salah satu kebijakan politis Habibie yang sangat kontroversial dan fenomenal pada waktu itu adalah memberikan dua opsi atau pilihan kepada rakyat Timor Timur yakni referendum atau otonomi khusus. Rakyat eks Timor Timur memilih jalan referendum untuk menentukan nasib masa depan mereka. Maka pada tanggal 30 Agustus 1999, Misi PBB *United Nation Mission for East Timor* (UNAMET) mengadakan jejak pendapat (referendum)

dengan opsi tetap bergabung dengan Indonesia atau memilih lepas dari Indonesia **(**ETAN : 2002, www.etan.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Setelah hasil jejak pendapat diumumkan pada tanggal 4 September 1999, masyarakat Timor Leste terpecah menjadi dua, yakni kelompok pro kemerdekaan dan kelompok pro Indonesia atau pro-integrasi. Perpecahan ini menyebabkan timbulnya ketegangan dan kekerasan antara dua kelompok, misalnya pembakaran rumah, pembunuhan, perampasan dan perampokan harta benda. Ketidakamanan di seluruh Timor Timur menyebabkan ribuan orang eks Timor Timur datang ke NTT sebagai pengungsi (Nevins, 2011 : 31).

Pasca jejak pendapat Timor Leste pada tahun 1999, yang mengakibatkan lepasnya Timor Leste dari negara Kesatuan Republik Indonesia, menimbulkan masalah baru. Pengungsi merupakan salah satu masalah yang timbul pasca jejak pendapat 1999. Hal tersebut mengakibatkan terjadinya arus pengungsi Timor Leste mengungsi ke Nusa Tenggara Timur Pada tahun 1999, sekitar 250.000 orang Timor Leste mengungsi ke Nusa Tenggara Timur. Kebudayaan di antara mereka tinggal di pos-pos pengungsian yang tersebar di Kabupaten Belu dan Kupang. Sebagian dari pengungsi tersebut ada yang telah kembali ke Timor Leste, tetapi menurut UNHCR dan Pemerintah Indonesia terdapat sekitar 28.000 pengungsi yang masih tinggal di pos-pos pengungsian di Nusa Tenggara Timur **(**ETAN : 2002, www.etan.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Selain masalah-masalah di atas terdapat masalah baru di tempat pengungsian di wilayah Nusa Tenggara Timur. Terjadi pembunuhan terhadap 3 staf UNHCR di Atambua, Kabupaten Belu pada tanggal 6 September 2000.

Dengan terjadinya pembunuhan tersebut menyebabkan PBB menetapkan status siaga V bagi Kabupaten Belu. Hasil tersebut mengakibatkan semua LSM internasional dan badan PBB termasuk UNHCR harus menarik diri dari kabupaten Belu dan menghentikan bantuan mereka terhadap pengungsi. Sejak peristiwa tersebut kehidupan para pengungsi semakin sulit. Gejala-gejala kemiskinan yang dialami pengungsi tetap berada di pos pengungsian dapat dilihat dengan adanya kekurangan pangan, kondisi pos pengungsian yang kurang memadai, lingkungan yang tidak sehat, sehingga menyebabkan derajat kesehatan para pengungsi memburuk (www.unhcr.org, diakses pada tanggal 16 Maret 2011).

Untuk menata ke hidupan keluarga, para pengungsi tidak mempunyai akses atas tanah, baik untuk perumahan maupun untuk lahan garapan yang sesuai dengan peraturan perundangan Indonesia. Terdesak oleh kebutuhan hidup, para pengungsi menambah hutan lindung dan hutan adat. Lebih dari 2000 hektar hutan dibabat habis diubah menjadi lahan pertanian, terutama Kabupaten Belu bagian Selatan dan Utara serta sebagian dari kabupaten Timor Tengah Utara. Pencurian, pelacuran, judi dan perampasan harta milik orang lain merupakan pilihan yang terpaksa ditempuh untuk kelanjutan hidup. Status kewarganegaraan tidak jelas dan belum mengenal adat, budaya dan tata pemerintahan setempat, para pengungsi tidak dapat berintegrasi dengan baik dengan masyarakat lokal. Di samping itu pemimpin setempat agaknya ragu untuk mengatur mereka sesuai dengan aturan dan budaya setempat (UNMISET : 2002, www.un.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Penanganan masalah pengungsi yang dihadapi Pemerintah Indonesia, badan bantuan dana dan LSM dalam negeri menjadi lebih rumit karena selain masalah-masalah sosial di atas masih ditambah dengan beberapa masalah lain yang berkaitan dengan pemahaman masyarakat mengenai perbedaan dua negara serta hukum-hukum internasional yang harus ditaati. Hubungan sosial yang baru seiring dengan terbentuknya negara Timor Lorosa'e telah membawa relasi sosial baru yang mudah dipahami baik oleh masyarakat Nusa Tenggara Timur maupun masyarakat pengungsi Timor Leste terutama dengan adanya daerah perbatasan yang memisahkan mereka karena pilihan politik (OFM : 2002, www.ofm.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Kebijakan-kebijakan lokal tak terelakan juga membawa konsekuensi politik dan menimbulkan masalah kekerabatan yang kompleks, seperti terpisahnya keluarga dan suku, serta hilangnya harta dan struktur adat maupun pemerintahan. Semua hal tersebut menambah kompleksitas permasalahan pengungsi dan beban sosial dan psikologis yang pada akhirnya juga harus ditanggung oleh masyarakat lokal (OFM : 2002, www.ofm.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Keadaan pengungsi Timor Leste lebih memprihatinkan lagi setelah UNHCR menghentikan status mereka sebagai pengungsi mulai tanggal 31 Desember 2002. Dengan demikian semua perlindungan, bantuan dan perlakuan istimewa bagi mereka sebagai pengungsi di bawah hukum internasional dihentikan. Artinya secara resmi pengungsi Timor Leste yang masih berada di wilayah Indonesia tidak lagi dianggap sebagai pengungsi dan karena status internasional sebagai pengungsi sudah dicabut maka perlindungan internasional

sebagai pengungsi juga berakhir (OFM : 2002, www.ofm.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Sekali lagi masyarakat mantan pengungsi Timor Leste diberi kebebasan untuk memilih alternatif yang ditawarkan UNHCR dan Pemerintah Indonesia, yaitu : repatriasi, transmigrasi ke daerah lain bahkan ke luar Nusa Tenggara Timur, pemberdayaan (dengan mencairkan pekerjaan atau mendirikan usaha kecil) dan penyisipan (di desa-desa dekat dengan pos pengungsi atau di permukiman baru) (OFM : 2002, www.ofm.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Menurut Pemerintah Nusa Tenggara Timur sisa pengungsi di Nusa Tenggara Timur pada akhir Desember 2002 berjumlah 28.000 orang. Dengan alasan tidak mampu lagi menampung pengungsi, maka pada bulan Februari 2003 Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Timur menawarkan program transmigrasi kepada pengungsi, yaitu ke luar Timor (Timor leste), Alor atau ke luar Nusa Tenggara Timur. Rupanya program ini kurang menarik bagi para pengungsi. Selain tak ingin terpisah dari rumpun suku, budaya, atau jauh dari tanah asalnya, rumah yang disiapkan untuk mereka di permukiman transmigrasi dianggap tidak layak di huni, serta tidak tersedia fasilitas dan lahan garapan untuk menunjang kehidupan dan kebutuhan keluarga. Di samping itu masyarakat adat di beberapa daerah (pulau Sumba) hanya bersedia menerima kelompok pengungsi yang agamanya sama (ETAN : 2002, www.etan.org, diakses pda tanggal 26 Juli 2011).

Ada beberapa alasan yang menyebabkan terjadinya konflik antara pengungsi dan masyarakat setempat. Masyarakat mantan pengungsi dipaksa

meninggalkan hutan lindung yang sudah diubah menjadi ladang pertanian tanpa diberi alternatif penyelesaian. Masyarakat lokal tidak bersedia menerima pemukiman kembali mantan pengungsi sehingga dapat menciptakan polarisasi pergaulan antara kedua kelompok masyarakat tersebut. Penyelesaian batas antara dua negara tidak mengakomodir kepentingan kedua masyarakat yang secara tradisional telah terbentuk. Hal ini dapat digunakan sebagai alat pemicu konflik di dearah perbatasan antara dua kelompok masyarakat adat yang berbeda negara karena pilihan politik. Permasalahan pengungsi tidak diselesaikan sehingga terjadi perebutan sumber daya alam yang tersedia. Bantuan pemerintah maupun LSM Internasional lebih mengutamakan mantan pengungsi dan mengabaikan masyarakat lokal sehingga menimbulkan kecemburuan sosial dan polarisasi pergaulan, atau kedua kelompok tersebut akan saling menyingkirkan dan saling tidak peduli terhadap kebutuhan dan kepentingan satu sama lain (ETAN : 2002, www.etan.org, diakses pda tanggal 26 Juli 2011).

Dalam menangani masalah pengungsi Timor Leste di Indonesia, UNHCR melakukan strategi lima arah, salah satunuya adalah relokasi ke pulau-pulau lain. Hal tersebut menyebabkan banyaknya anak putus sekolah baik SD (Sekolah Dasar), maupun SMP (Sekolah Menengah Pertama). Hal tersebut dikarenakan jauhnya jarak antara tempat tinggal mereka dengan sekolah (UNHCR : 2002, www.unhcr.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Permasalahan pengungsi Timor Leste juga terjadi pada saat UNHCR melakukan program pemulangan sukarela pengungsi Timor Leste ke Nusa Tenggara Timur. Hal tersebut disebabkan karena kurangnya informasi yang

mereka dapat, sehingga pengungsi tersebut masih berada di pos pengungsian yang serba kekurangan (UNHCR : 2002, www.unhcr.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Namun, bagaimana pun juga UNHCR telah banyak membantu para pengungsi melalui strategi lima arah itu sehingga sekalipun tidak semua masalah pengungsi bisa teratasi, setidaknya telah meringankan beban para pengungsi yang hidup di pemukiman-pemukiman di Nusa Tenggara Timur.

Setelah melihat penjelasan diatas, maka penulis akan merumuskan masalah ini dengan judul : **"Peranan *United Nations High Commission for Refugees* (UNHCR) dalam Penanganan Pengungsi Timor Leste di Indonesia Pasca Referendum Tahun 1999 (Studi Kasus Pengungsi di Nusa Tengara Timor)."**

Penelitian ini juga didukung oleh beberapa mata kuliah pokok yang dipelajari di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Komputer Indonesia, yaitu :

1. Pengantar Hubungan Internasional. Mata kuliah ini menjelaskan tentang bagaimana suatu tatanan dalam sistem hubungan internasional dan aspek politik dari hubungan antar negara
2. Politik Internasional. Mata kuliah ini digunakan untuk menjelaskan mengenai interaksi yang terjadi antara organisasi internasional dengan negara
3. Hubungan Internasional Kawasan. Mata kuliah ini membantu untuk memberikan gambaran tentang kerjasama regional di suatu kawasan

4. Organisasi dan Administrasi Internasional. Mata kuliah ini membantu menjelaskan peranan dari sebuah organisasi internasional dalam hubungan kerjasma didalam suatu negara, serta memberi kajian, struktur dan fungsi dari suatu organisasi internasional, latar belakang berdirinya suatu orgnisasi internasional dan lain-lain. Bagaimana Organisasi Internasional bekerjasama dengan negara atau dengan Organisasi Internasional lainnya.
5. *War and peace*, mata kuliah ini digunakan untuk digunakan untuk mencermati dan menganalisa bagaimana suatu perang dapat terjadi dan juga mengenai teori-teorinya serta bagaimana konflik antara dua kelompok bisa diselesaikan atau mencapai resolusi damai.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka penulis akan membatasi ruang lingkup permasalahan yang akan dibahas nanti, mengingat permasalahan yang ada masih terbilang luas dan sangat kompleks. Maka peneliti akan mencoba mengidentifikasikan masalah yang diteliti dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Apa yang menyebabkan terjadinya pengungsian besar- besaran dari Timor Leste ke Nusa Tenggara Timur?
2. Program- Program apa saja yang di lakukan UNHCR dalam penanganan pengungsi Timor Leste di Nusa Tenggara Timur?
3. Apa upaya kendala dan hambatan yang dihadapi UNHCR, dalam penanganan Pengungsi di Nusa Tenggara Timur?

4. Keberhasilan apa saja yang telah dicapai oleh UNHCR dalam penanganan pengungsi di Nusa Tenggara Timur?

1.2.1 Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah ini berupaya untuk menentukan batas-batas permasahannya dengan jelas yang memungkinkan untuk mengidentifikasikan faktor-faktor apa saja yang termasuk dalam ruang lingkup permasalahan. Sebagai variabel independen, penelitian ini memfokuskan pada peranan UNHCR pada pengungsi Timor Leste pasca Jejak Pendapat 1999. Sementara variabel dependen adalah para pengungsi Timor Leste di Propinsi Nusa Tengara Timor.

Waktu penelitian dibatasi dari tahun 1999 – 2005. Rentang waktu ini diambil sesuai dengan masa kerja UNHCR di Timor Leste. Pada tahun 1999, UNHCR masuk ke Timor Leste untuk membantu pengungsi disana mendapatkan tempat baru yang aman bagi mereka di Nusa Tenggara Timor. UNHCR bekerja selama 6 tahun atau sampai tahun 2005 dimana masa kerjanya habis. Sementara ruang lingkup penelitian dibatasi pada para pengungsi Timor Leste yang berada di Atambua, Nusa Tenggara Timor, Indonesia.

1.2.2 Perumusan Masalah

Dengan melihat pada hasil urain yang sudah dipaparkan pada bagian identifikasi dan pembatasan masalah, maka penulis akan merumuskan permasalahan yang patut untuk dibahas dalam bentuk pertanyaan peneliti *(research question)* sebagai berikut:

Bagaimana peranan UNHCR dalam penanganan pengungsi Timor Leste di Nusa Tenggara Timor pasca referendum tahun 1999?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui latar belakang terjadinya pengungsian besar-besaran dari Timor Leste ke Atambua, Nusa Tenggara Timor?
2. Untuk mengetahui peran UNHCR dalam menangani para pengungsi Timor Leste di Atambua, Nusa Tenggara Timor, Indonesia
3. Untuk mengetahui kelanjutan nasib pengungsi saat ini setelah ditinggalkan
4. Memberikan gambaran mengenai kondisi masalah kemiskinan dan masalah sosial yang dialami warga Timor Leste di Nusa Tenggara Timor.
5. Memberikan gambaran mengenai kesulitan dan tantangan yang dihadapi oleh warga Timor Leste dalam meningkatkan kapabilitas dan upaya pemulihan kondisi kehidupannya karena tidak adanya kelembagaan sosial di antara mereka dengan masyarakat lokal.
6. Mengajukan alternatif langkah-langkah dan tindakan yang perlu dilakukan untuk membangun dan memberdayakan kelembagaan sosial dalam rangka penanganan masalah warga Timor Leste di Nusa Tenggara Timor.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah :

1. Mengetahui penyebab terjadinya sebuah pengungsian akibat suatu kerusuhan
2. Mengetahui bagaimana cara kerja sebuah organisasi internasional seperti UNHCR dalam sebuah daerah konflik
3. Memberikan pengetahuan kepada pembaca tentang peristiwa pasca Jajak Pendapat 1999 di Timor Leste yang mengakibatkan terjadinya pengungsian besar-besaran dari Timor Leste.

1.4 Kerangka Pemikiran, Hipotesis dan Definisi Operasional

1.4.1 Kerangka Pemikiran

Pada dasarnya, hubungan internasonal mengacu pada seluruh bentuk interaksi hubungan antar negara. Hubungan yang terjadi di antara negara-negara tersebut dapat merupakan suatu hubungan kerjasama atau merupakan hubungan yang ditandai dengan konflik atau persaingan. Setiap negara akan melakukan interaksi dengan negara lainnya dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan nasionalnya dan mencapai suatu kepentingan bersama. Interaksi yang terjadi antara negara tersebut didasari oleh adanya keterbatasan dari tiap negara dalam upaya mereka untuk memenuhi kebutuhan nasional mereka.

Hubungn Internasional merupakan bentuk interaksi antar aktor anggota masyarakat yang satu dengan aktor atau anggota masyarakat lainnya. Terjadinya hubungan Internasional merupakan suatu keharusan sebagai akibat adanya saling

ketergantungan dan bertambah kompleksnya kehidupan manusia dalam masyarakat internasional sehingga interpendensi tidak memungkinkan adanya suatu Negara yang menutup diri terhadap dunia luar.

Studi tentang Hubungan Internasional banyak diartikan sebayak suatu studi tentang interaksi antara aktor yang melewati batas- batas Negara. *The Dictionary of Word Politics* mengartikan Hubungan Internasional sebagai suatu istilah yang digunakan untuk melihat seluruh interaksi antara aktor- aktor negara dengan melewati batas- batas negara.

> "Hubungan internasional didefenisikan sebagai studi tentang interaksi antar beberapa aktor yang berpartisipasi dalam politik internasional, yang meliputi negara-negara, organisasi internasional, organisasi non-pemerintah, kesatuan sub-nasional seperti birokrasi dan pemerintah domestik serta individu-individu. Tujuan dasar dari studi ilmu hubungan internasional adalah mempelajari perilaku internasional, yaitu perilaku aktor negara maupun non-negara, didalam arena transaksi internasional. Perilkau ini biasa berwujud kerjasama, pembentukan aliansi, perang, konflik serta interaksi dalam organisasi internsional." (Mas'oed dalam Mochmad Yani, 2005 : 5).

Menurut Clive Archer ada beberapa fungsi dari Organisasi Internasional :

a. *Agregation dan articulation*

   Agregasi dan artikulasi kepentingan nasional negara- negara anggota organisasi internasional yang menjalankan mekanisme alokasi nilai- nilai sumber daya yang dimiliki, dimana penglokasian tersebut lebih banyak disandarkan pada perjanjian- perjanjian yang dihasilkan melalui perundingan oleh masing- masing negara anggota. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa organisasi internasional berfungsi sebagai instrumen bagi negara- negara menagregasikan serta mengartikulasikan kepentingannya, juga sebagai wadah dimana kepentingan-kepentingan yang dibahas.

b. *Normas*

Orgnisasi internasional memberikan kontribusi yang sangat berarti bagi aktivitas- aktivitas normatife dapat dikelompokan lima kategori:

- Memperbaiki prinsip- prinsip yang menentang penggunaan penggunaan kekerasan.
- Deligitimasi kolonialisme barat
- Perhatian pada isu- isu spesifik
- Mendesak pelucutan serta pengendalian senjata
- Mendesak setiap negara untuk bekerja sama

c. *Recruitmen*

Recruitmen tidak hanya ditujukan kepada negara- negara berdaulat, tetapi juga ditujukan kepada kesatuan wilayah yang tidak memiliki pemerintahan sendiri bahkan juga membantu dalam memperoleh kemerdekaannya. Hal ini memperkuat kedudukan organisasi internasional dalam meningkatkan keanggotaannya secara universal.

d. *Socialization*

Sosialisasi berarti upaya sistematis untuk menstransfer nilai- nilai kepada seluruh anggota sistem. Berbeda dengan sistem politik dalam suatu negara yang memiliki banyak agen sosialisasi, proses sosialisasi pada level internasional berlangsung pada dua tingkat yaitu :

- Para agen sosilisasi dapat menebus batas- batas nasional dan secara langsung dapat mempengaruhi individu- individu maupun kelompok- kelompok di dalam suatu negara.

- Proses sosialisasi berlangsung diantara negara- negara yang bertindak pada level internasioanal maupun diantara wakil- wakil meraeka didalam organisasi internasional.

e. *Rule Making*

Berbeda dengan negara yang memiliki pusat pembuatan keputusan dalam dalam hal ini pemerintah atau parlamen,dalam sistem internasional tidak memiliki pemerintah dunia sehingga pembuatan keputusan intrnasional umumnya dilakukuan dengan berdasrkan pada perjanjian Ad-Hoc, perjanjian bilateral ataupun organisasi internasional.

f. *Rule Application*

Pelaksanaan keputusan organisasi diserahkan kepada kedaulatan negara, karena tidak ada lembaga otoritatif organisasi internasional yang melaksanakan tugas tersebut. Meskipun demikian, dalam batas- batas tertentu organisasi internasional dapat secara langsung melaksanakan.

g. *Rule Adjudication*

Fungsi adjudikasi aturan dilaksanakan oleh badan kehakiman seperti *law court, arbitration, tribunals,* dan lain- lain. Fungsi ini selain tidak didukung oleh lembaga-lembaga dalam jumlah yang memadai (banyak organisasi yang tidak dilengkapi dengan badan seperti ini) juga bersifat tidak memaksa.

h. *Information*

Organisasi internasional melakukan aktivitas yang berguna namun tidak langsung terlibat dalam fungsi konvensi dari system ataupun

pengembangan dan adaptasi pertumbuhan organisasi internasional dan peningkatan semakin mudahnya pengunaan media komunikasi yang menyebabkan negara-negara berdaulat tidak dapat lagi mendominasi pertukaran informasi internasional.

i. *Operation*

Orgnisasi internasional dapat melakukan beberpa fungsi operasional seperti menyediakan bantuan, melakukan aktivitas yang berkaitan dengan uang dan menyediakan servis-servis teknis (1983:152-169).

Fungsi yang dilkukan UNHCR adalah fungsi agregasi dan artikulasi, karena UNHCR menjadi penyalur dana bantuan dari banyak negara untuk membantu para pengungsi di seluruh di dunia. UNHCR juga menjalankan fungsi informasi mengenai kegitan-kegiatan yang mereka lakukan keseluruh dunia, misalnya melalui internet. Fungsi operasi merupakan fungsi yang terpenting yang dijalankan oleh UNHCR, karena UNHCR banyak menjalankan operasi-operasi bantuan diberbagai daerah untuk membantu korban pengungsi.

UNHCR adalah organisasi fungsional, dimana bekerja berdasarkan fungsinya yang bersifat khusus. Adapun fungsi UNHCR adalah memberikan bantuan kemanusiaan kepada para pengungsi di seluruh dunia yang dalam keadaan darurat akibat dari bencana alam, korban perang, tekanan kultur dan struktural, serta pelayanan dalam masalah perlindungan para pengungsi maupun pencari suaka (UNHCR : 2002, www.unhcr.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Dua fungsi utama yang diberikan kepada UNHCR berdasarkan mandatnya adalah memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi dan mencari solusi permanen dalam pengungsi (UNHCR : 2002, www.unhcr.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Aktivitas dalam memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi antara lain mengembangkan adopsi terhadap standar internasional untuk perawatan pengungsi dalam hukum nasional dan prosedurnya, serta pengawsan pelaksanaannya (UNHCR : 2002, www.unhcr.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Aktivitas dalam pencarian solusi permanen untuk permasalahan dalam pengungsi antara lain memudahkan repatriasi sukarela pengungsi dan pengintegrasian kembali ke negara asal mereka atau jika tidak memungkinkan akan memberikan kemudahan untuk mencari perlindungan di negara-negara yang memberikan perlindungan atau negara ketiga. Aktivitas yang lain meliputi pertolongan darurat, pemberian nasehat, pendidikan dan bantuan yang legal (UNHCR : 2002, www.unhcr.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Tujuan utama UNHCR adalah melindungi hak azasi dan kesejahteraan pengungsi. Selain itu UNHCR juga berusaha mencari suaka dan mencari tempat perlindungan yang aman di negara lain dan mencari tempat asalnya secara sukarela (UNHCR : 2002, www.unhcr.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

UNHCR juga mempunyai partner kerja untuk melaksanakan program-programnya dalam memberikan bantuan dan perlindungan terhadap pengungsi. Semakin meningaktnya krisis kemanusiaan UNHCR berusaha untuk

mempermudah dan efisien dalam mengatasai permasalahan tersebut dengan melakukan kerjasama dengan berbagai aktor maupun organisasi kemanusiaan di seluruh dunia yang berhubungan dengan isu penting masalah perlindungan

pengungsi, pelaksanaan program dan orang-orang yang terpindah (transmifrasi) (UNHCR : 2002, www.unhcr.org, diakses pada tanggal 26 Juli 2011).

Lembaga internasional dapat dibagi menjadi dua kategori :

1. Organisasi antara pemerintah/IGO *(Inter Governmental Organization*) anggotanya adalah pemerintah atau instansi pemerintah suatu negara. Secara resmi kegiatan IGO berkaitan dengan masalah- masalah konflik, krisis dan penggunaan kekerasan yang banyak menyita perhatian masyarakat internasional karena ada keinginan untuk menghindari atau setidaknya memperkecil intensitasnya.
2. Organsasi non pemerintah/IGO (*Non Governmental Organizatio*n), terdiri dari kelompok-kelompok agama, budaya, teknologi dan ekonomi

Berdasarkan keanggotaan dan tujuannya *Internasional Governmental Organizatio*n dapat dibagi dalam empat kategori :

1. Keanggotaan umum, ruang lingkup organisasi ini bersifat global dan melaksanakan berbagai fungsi seperti keamanan, kerjasama, sosial, ekonomi, pembangunan dan pertukaran kebudayaan. Contohnya : PBB.
2. Keanggotaan umum dan tujuan terbatas, lebih dikenal sebagai organisasi fungsional karena melakukan fungsi yang spesifik. Contohnya : UNESCO, UNICEF, UNHCR, WHO, ILO.

3. Keanggotaan terbatas dan tujuan umum, yang termasuk kedalam kategori ini adalah organisasi- organisasi regional yang berfungsi dan bertangung jawab dalam bidan keamanan, politik, sosial, dan ekonomi. Contohnya Liga Arab, ASEAN dan Uni Eropa
4. Keanggotaan terbatas dan tujauan terbatas, seperti organisasi sosial ekonomi (NAFTA) dan organisasi militer dan pertahanan (NATO) (Soeprapto, 1997: 364- 365).

Setiap organisasi internasional tentunya dibentuk untuk melaksanakan peran-peran dan fungsi- fungsi sesuai dengan sesuai dengan tujun pendirian organisasi internasional adalah sebagai berikut :

1. Wadah atau forum untuk mengalang kerjasama serta untuk mencegah atau mengurangi intensitas konflik sesama anggota.
2. Sebagai sarana untuk perundingan dan menghasilkan keputusan bersama yang saling mengungtungkan, adakalanya bertindak sebagai
3. Lembaga yang mandiri untuk melaksanakan kegiatan yang diperlukan, anatara lain : kegiatan sosial kemanusaian, bantuan untuk pelastarian lingkungan hidup, pemugaran monument bersejarah, peace keeping operation dan lain- lain (Rudy, 2005: 27).

Clive Archer dalam buku *Administrasi dan Organisasi Internasional* karangan T. May Rudy menyatakan pada beberapa peranan organisasi internasional, diantaranya:

1. Instrumen (alat/ saran), yaitu untuk mencapai kesepakatan, menekan intensitas konflik dan menyelaraskan tindakan

2. Arena (forum/ wadah), yaitu untuk berhimpun berkonsultasi dan memprakarsai pembuatan keputusan secara bersama-sama atau perumusan perjanjian-perjanjian internasional *(convention, teraty, protocol, agreement* dan lain-lain)
3. Pelaku (aktor), bahwa organisasi internasional juga bisa merupakan aktor yang autonomos dan bertindak dalam kapasitasnya sendiri sebagai organisasi internasional dan bukan lagi sekedar pelaksanaan kepentingan anggota-anggotanya (2005: 29).

UNHCR merupakan badan tetap PBB yang memfokuskan kerjanya dalam bidang kemanusiaan, khususnya masalah pengungsi, UNHCR dikategorikan sebagai organisasi fungsional, karena bekerja sesuai dengan fungsinya yang bersifat khusus, yaitu memberikan bantuan kemanusiaan kepada para pengungsi di seluruh dunia dalam keadaan darurat akibat bencana alam, konflik etnis dan juga akibat perang. UNHCR adalah salah satu badan dari PBB yang berada di bawah Majelis Umum dan juga Dewan Ekonomi dan Sosial yang didirikan pada tanggal 1 Januari 1951.

Dalam hal menangani pengungsi, keadaan apapun dan tanpa diskriminasi UNHCR menyediakan bantuan bagi para pengungsi seperti bahan pangan pokok dan air bersih, tempat bernaung atau perumahan yang bersifat mendasar *(camp)*, bahan sandang yang layak dan layanan kesehatan serta sanitasi, juga memastikan akses yang aman dan perlindungan kepada pengungsi. UNHCR juga mengusahakan kerjasama dengan negara-negara yang menjadi tempat tujuan pengungsi untuk membantu dalam memberikan asistensi kepada pengungsi.

Salah satu organisasi internasional di dunia ini yang menanggani masalah pengungsi adalah UNHCR. UNHCR memberikan perlindungan internasional atas hak dan kehidupan para pengungsi.

Dalam pasal 1 konvensi UNHCR 1951 dalam menentukan status pengungsi yang dipakai dlam skala internasional mendifinisikan pengungsi sebagai :

> "Orang yang berada diluar negara asalanya atau tempat tinggal asalnya, mempunyai dasar ketakutan yang sah akan diganggu keselamatannya sebagai akibat kesekuan, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik yang dianutnya, serta tidak mampu atau tidak ingin memperoleh perlindungan bagi dirinya dari Negara asal tersebut, ataupun kembali kesana, karena mengkhawatirkan bagi keselamatan dirinya" (UNHCR *: Conventional and Protocol, Relating To Status Of Refugees).*

Menurut Mukadimah 1950, UNHCR berwenang memberi bantuan kepada orang yang :

> "Memiliki rasan takut yang sah atau berdasar, mengalami persikusi karena alasan ras, agama, kebangsaan atau pandangan plitik, berada diluar negara, kewarganegaraannya dan tidak dapat atau karena rasa takutnya atau karena alasan kenyamanan pribadi, tidak bersedia menikmati perlindungan negara tersebut" (Revolusi Majelis Umum 428).

Program- program yang umumnya dijalankan oleh UNHCR sebagai *high commission for refugees* adalah sebagai berikut :

1. Mendapat mandat untuk memimpin dan mengkoordinasikan aksi internasional untuk melindungi pengungsi dan membantu *resolve* masalah-masalah pengungsi yang ada di dunia ini, seperti masalah pengungsi eks timor- timur di NTT Indonesia.

2. Membantu bekerja keras dan menyakinkan bahwa setiap orang berhak mendapatkan suaka bila kondisinya terancam karena faktor politik, agama, dan sebagainya di negaranya sendiri.
3. *Integrated locally* dan memberikan tempat menetap yang baru kepada para pengungsi (www.unhcr.org-diakses pada tanggal 21 july 2011).

Prinsip utama yang melatar belakangi perlindungan internasional bagi pengungsi, perangkat-perangkat kuncinya adalah konvensi 1951 dan protokol 196727, ketentuan-ketentuan yang tercakup di dalamnya termasuk :

a) Larangan untuk memulangkan pengungsi dan pencari suaka yang beresiko menghadapi penganiayaan saat dipulangkan (prinsip non refoulement).
b) Persyaratan untuk memperlakukan semua pengungsi dengan cara yang non diskriminatif.
c) Standar perlakuan terhadap pengungsi kewajiban pengungsi kepada negara tempatnya suaka.
d) Tugas negara untuk bekerja sama dengan UNHCR dalam melaksanakan fungsi-fungsinya.

Namun lebih spesifik lagi yang dimaksud dengan prinsip non-refoulement (larangan pengusiran dan pengembalian) adalah :

1. Melarang pengembalian pengungsi dengan cara apapun ke negara atau wilayah dimana hidup atau kebebasannya terancam dikarenakan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politiknya.

2. Pengecualian hanya dapat dilakukan jika pengungsi yang bersangkutan merupakan ancaman bagi keamanan nasional atau yang bersangkutan telah dijatuhi hukuman atas kejahatan yang serius, berbahaya bagi masyarakat namun tidak berlaku jika individu tersebut menghadapi resiko penyiksaan atau perlakuan atau hukuman yang kejam, tidak manusiawi atau menghinakan.
3. Sebagai bagian dari hukum adat dan traktat, prinsip dasar ini mengikat semua negara.

UNHCR sebagai organisasi yang menangani masalah pengungsi, sangat berperang penting dalam mengangani ribuan pengungsi asal Timor Leste yang lari dari negara itu pasca merdeka ke Nusa Tenggara Timor, Indonesia. Disana UNHCR memainkan peranan dalam mengembalikan para pengungsi pulang ke tempat asal mereka di Timor Leste dan mencarikan tempat baru bagi para pengungsi yang menolak pulang kembali ke Timor Leste. Bagi para pengungsi yang menetap di Indonesia, UNHCR berperan dalam menyediakan pemukiman sementara sembari mengusahakan kesejahteraan para pengungsi. UNHCR juga berjasa dalam memulangkan anak-anak korban pengungsian kepada orang tua mereka yang terpisah pasca referendum.

Konflik merupakan sisi lain dari hubungan internasional di samping kerjasama. Hal ini terjadi akibat refleksi persepsi dan kepentingan yang beragam yang tidak bisa ditemukan alternatif perspektif yang sama. Menurut Miall, konflik adalah :

> “Sebuah ekspresi heterogenetis kepentingan, nilai dan keyakinan yang muncul sebagai formasi baru yang ditimbulkan oleh perubahan sosial yang muncul bertentangan dengan hambatan yang diwariskan.” (Miall, UNHCR sebagai Organisasi Internasional, memainkan peranannya sebagai instrument penekan konflik dengan memberikan bantuan bagi para pengungsi di daerah konflik agar kekerasan terhadap mereka dapat dihindari ataupun dikurangi. Sebagai organisasi internasional, UNHCR melakukan fungsi operasionalisasi sebagai penyedia bantaun dan pelayanan teknis bagi para pengungsi pasca Jajak Pendapat di Timor Leste 1999. Sebagai instrument penekan konflik dan penyedia bantuan, organisasi internasional seperti UNHCR lazimnya akan masuk ke wilayah-wilayah yang sedang dilanda konflik”. (Ramsbotham, Woodhiuse, 2000: 38)

Konflik merupakan sisi lain dari hubungan internasional di samping kerjasama. Hal ini terjadi akibat refleksi persepsi dan kepentingan yang beragam yang tidak bisa ditemukan alternatif perspektif yang sama.

Dalam bukunya, Miall menyebutkan bahwa konflik itu dapat terjadi negara antar negara, negara antar non negara seperti negara melawan organisasi terorisme maupun konflik yang terjadi bukan antar negara atau konflik yang horizontal yang terjadi didalam suatu negara yang mendapat perhatian dunia internasional (Miall, 1989 : 42).

Hal ini terjadi seperti ketika terjadi pemindahan kekuasaan atau negara yang baru merdeka seperti Timor Leste.

Menurutnya, faktor pembangkit konflik bukan antar negara itu dibagi berdasarkan level/ tingkatan, yakni :

1. Tingkatan global, karena sistem yang tidak sesuai
2. Tingkatan regional, karena pemukiman regional yang tidak aman
3. Tingkatan negara, karena statifikasi etnis yang sangat beragam, ekonomi lemah, aturan otoriter dan pelanggaran HAM

4. Tingkatan masyarakat, karena masyarakat yang lemah dan komunikasi yang lemah serta sikap yang dipolarisasi
5. Tingkatan elit/ individu, akibat kebijakan ekslusionis.

(Miall, Ramsbotham, Woodhiuse, 2000 : 170)

Dalam kasus Timor Leste pasca Jejak Pendapat 1999, faktor pembangkit konflik ada pada tingkatan negara dan masyarakat. Pada tingkat negara dimana terdapat statifikasi etnis beragam yang secara pilihan disatu sisi ada masyarakat pribumi Timor Leste yang menginginkan kemerdekaan sementara para pendatang yang mendukung integrasi. Selain itu, legitimasi pemerintah yang masih sangat lemah serta aturan hukum yang belum jelas membuat masyarakt mencari jalan sendiri dalam mengatur kehidupan serta keamanan diri mereka. Hal ini bertambah buruk di saat ekonomi masyarakat jauh dari standar kecukupan. Sementara pada tingkat masyarakat dimana terdapat masyarakat yang lemah secara penegakan hukum dan belum maju dalam kehidupan sipil yang sebenarnya sehingga hal ini membuka peluang bagi tindakan main hakim sendiri di antara masyarakat Timor Leste pada saat itu.

Kondisi Timor Leste yang memprihatinkan pasca Jejak Pendapat itulah yang memicu pengungsian besar-besaran sebagian besar masyarakatnya ke luar dari wilayah mereka. Nasib para pengungsi ini kemudian ditangani oleh UNHCR yang masuk tidak lama pasca kerusuhan Jejak Pendapat 1999. Dengan masuknya UNHCR, berbagai strategi yang telah dilakukannya telah banyak menolong para pengungsi Timor Leste pasca Referendum 1999 ke Nusa Tenggara Timor.

1.4.2 Hipotesis

Dengan berdasarkan pada kerangka pemikiran di atas, maka peneliti menarik hipotesis yang akan di uji dalam penelitian selanjutnya yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

"Sejak *United Nations High Commision for Refugees* (UNHCR) menangani para pengungsi yang berasal dari Timor Leste pasca Referendum di Nusa Tenggara Timur, Indonesia, organisasi ini telah membantu para pengungsi dalam hal *memfasilitasi para pengungsi pulang ke kampung halamannya di Timor Leste, relokasi pengungsi ke wilayah baru, pembuatan pembangunan pemukiman baru, memperbaiki taraf hidup dan kesejahteraaan para pengungsi serta menyelesaikan masalah anak yang terpisah dari orang tua mereka* dengan cara menempatkan anak-anak tersebut ke panti sosial di Nusa Tenggara Timur, Indonesia".

1.4.3 Definisi Operasional

Melihat pada pembatasan masalah, maka disini akan dijelaskan suatu variabel independen dan variabel dependen. Variabel independen adalah *United Nations High Commision for Refugees* (UNHCR), sedangkan variabel dependen adalah peranan UNHCR dalam penanganan pengungsi Timor Leste di Nusa Tenggara Timor (Indonesia).

Variabel independen yaitu *United Nations High Commision for Refugees* (UNHCR). Konsep mengenai Organisasi Internasional UNHCR tersebut, terdiri dari :

1. UNHCR adalah suatu Organisasi internasional dengan misi melindungi hak-hak pengungsi, UNHCR dengan misi sosialnya dan segala program-programnya membantu para pengungsi yang mengalami kemiskinan, kekurangan makanan, masalah kesehatan dan pendidikan serta masalah anak yang terpisah dari orang tuanya.
2. Peranan UNHCR melalui program relokasi ke wilayah baru serta perbaikan taraf hidup pengungsi, yang UNHCR terapkan pada pengungsi Timor Leste di Nusa Tenggara Timor Indonesia. Peran UNHCR dalam menangani pengungsi Timor Leste sangat membantu peran pemerintah Indonesia dalam mencari jalan keluar guna menangani permasalahan pengungsi Timor Leste di Nusa Tenggara Timor yang pada tahun 1999 28.000 orang.

1.5 Metodologi Penelitian dan Teknik Penelitian

1.5.1 Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu metode yang digunakan untuk mendeskripsikan apa yang ada atau apa yang sudah ada. Penggunaan metode deskriptif analitis ini berusaha untuk mengumpulkan, menyusun dan menginterpretasikan data yang kemudian diajukan dengan menganalisa data atau fenomena tersebut pada masa sekarang. Mempergunakan metode deskriptif analitis dalam penelitian objek kajian dia atas maka dapat dilihat, “Peranan *United Nations High Commission for Refugees*

(UNHCR) dalam Penanganan Pengungsi Timor-Timur di Indonesia Pasca Referendum Tahun1999 (Studi Kasus Pengungsi di Nusa Tenggara Timor)

1.5.2 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan mengunakan studi kepustakaan *(library research),* yaitu melalaui pengumpulan data yang diperoleh dari berbagai sumber dari buku-buku, media masa, surat kabar, majalah, artikel, internet serta lapaoran yang berupa jurnal ilmiah atau hasil catatan penting lainya yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti.

1.6 Lokasi dan waktu Penelitian

1.6.1 Lokasi Penelitian

1. Perpustakaan Universitas Komputer Indonesia, Jl. Dipatiukur, Bandung – Jawa Barat, Indonesia
2. Perpustakaan Nasional, Jalan Salemba Raya No. 35 Jakarta – Indonesia
3. Keduataan Timor Leste, Jalan Mohamad Thamrin, Jakarta Selatan, Jakarta – Indonesia
4. UNHCR, Menara Ravindo, Lantai 14 Jln. Kebon Sirih, Kav. 75 Jakarta – Indonesia 10340
5. LIPI, Jalan Gatot Subroto No. 10 Jakarta – Indonesia 12710

1.6.2 Waktu Penelitian

Lamanya waktu penelitian yang digunakan untuk mengumpulkan data-data dimulai Maret 2011, hingga penyusunan laporan. dan perincian selengkapnya dituangkan ke dalam bentuk tabel :

Tabel 1.6.2
Tabel kegiatan penelitian

No	Kegiatan	Waktu Penelitian					
		2011					
		Maret	April	Mei	Juni	Juli	Agust
1	Pengajuan Judul						
2	Pembuatan Usulan Penelitian						
3	Seminar Usulan Penelitian						
4	Bimbingan Skripsi						
5	Pengumpulan Data						
6	Rencana Sidang						

1.7 Sistematika Penulisan

Pada penelitian ini maka peneliti akan menjabarkannya sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan yang akan memaparkan Latar Belakang Penelitian, Identifikasi Masalah, Pembatasan Masalah,dan Perumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Kerangka pemikiran, hipotesis dan Defenisi Operasinal, Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan data

Bab II Tinjauan pustaka, pada bab ini peneliti menjelaskan teori-teori yang relevan dengan subjek yang diteliti. Mengupas topik penelitian yang sama, hal ini merupakan bukti pendukung bahwa topik atau materi yang diteliti memang suatu permasalahan yang penting, sebagaimana ditunjukkan oleh kepustakaan yang dirujuk. Kepustakaan juga dapat

berupa teknik, metode atau pendekatan yang akan dipilih untuk melaksanakan penelitian yang hasilnya dideskripsikan dalam skripsi.

Bab III Objek penelitian, yang memberikan gambaran umum mengenai objek penelitian, khususnya keadaan objek penelitian dihubungkan dengan judul skripsi atau permasalahan yang diteliti.

Bab IV Hasil penelitian dan Pembahasan, merupakan kajian yang menganalisis dan membahas objek penelitian (Bab III), yang didasarkan pada tinjauan pustaka pada Bab II, dalam upaya pengujian hipotesis yang telah diajukan sebelumnya pada Bab I. Bab ini juga merupakan bagian inti dari peneliti. Dalam Bab ini dianalisis keterhubungan variabel bebas dan variabel terikat serta pemaparan hasil penelitian terhadap kedua variabel.

Bab V Penutup, merupakan bab yang berisikan kesimpulan yang diperoleh dari penelitian dan saran-saran dari penulis dalam konteks sebagai peneliti.