# BAB III

# OBJEK DAN METODE PENELITIAN

## 3.1 Objek Penelitian

### 3.1.1 *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR)

#### 3.1.1.1 Sejarah dan Perkembangan UNHCR

Dalam bab ini penulis akan menjelaskan UNHCR sebagai organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi dari sudut sejarah dan perkembangannya, tujuan dan landasan-landasan utama serta berbagai aktivitas UNHCR dalam usahanya menangani permasalahan pengungsi, khususnya pencari suaka. UNHCR adalah organisasi internasioanal dibawah naungan PBB yang mendapat mandat penting untuk menangani berbagai permasalahan yang secara general dapat terbagi diantaranya: *Refugees* (pengungsi); *Asylum Seekers* (pencari suaka); *Stateless Persons* (orang-orang tanpa kewarganegaraan); *Internally Displaced Persons* (IDP's); *Returness* (orang-orang yang kembali ke negara) (UNHCR, 2009:10).

Organisasi Internasional yang berkompeten dalam urusan pengungsi adalah *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), organisasi ini merupakan Komisi Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) yang khusus menangani para pengungsi. Didirikan pada tanggal 14 Desember 1950 dan mendapatkan mandat langsung dari Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk mengurusi

permasalahan pengungsi, dan mulai bekerja pada satu tahun kemudian, tepatnya pada tanggal 1 Januari 1951. UNHCR pada awalnya hanya membantu memberikan perlindungan keamanan, makanan, serta bantuan medis dalam keadaan darurat. Disamping itu juga UNHCR membantu dalam mencarikan solusi bagi pengungsi untuk jangka waktu yang lama. Termasuk membantu mengembalikan para pengungsi ke negara asalnya, atau mencarikan negara baru bagi para pengungsi, sehingga mereka dapat memulai hidup kembali yang baru.

Fungsi didirikannya UNHCR, untuk memberikan perlindungan internasional terhadap para pengungsi yang memiliki persyaratan berdasarkan statuta UNHCR, dan juga untuk dapat membantu pemerintah negara untuk memberikan solusi dalam menangani permasalahan terhadap pengungsi. UNHCR merupakan badan yang menggantikan lembaga penanganan pengungsi yang sebelumnya *International Refugees Organization* (IRO). IRO merupakan badan yang pertama kali didirikan untuk menangani pengungsi, namun eksistensinya sangat singkat yaitu mulai 1947 sampai dengan 1952. Dikarenakan tugas IRO yang hanya memberikan bantuan dan perlindungan bagi para pengungsi 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 terjadinya perang dunia kedua. Oleh karena itu badan ini dianggap tidak dapat lagi bekerja untuk menangani pengungsi pasca

perang dunia kedua, untuk itulah kemudian lahir *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).

Sejak didirikannya UNHCR berfungsi memberikan perlindungan pada pengungsi dan bekerjasama dengan pemerintah-pemerintah di dunia untuk mencarikan solusi jangka panjang atas masalah-masalah yang dihadapi para pengungsi. Seperti yang di ungkapkan Goodwin Gill yang menegaskan bahwa "UNHCR mempunyai tanggung jawab untuk memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi dan, bersama-sama bekerjasama dengan pemerintahan, untuk mencarikan solusi permanen untuk masalah mereka" (Gill, 2002:27).

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 Amerika latin. Pada akhir abad 1900, terdapat permasalahan pengungsi baru di Afrika, menjadikan adanya siklus yang berulang dan membawa gelombang pengungsi baru di Eropa menyusul serangkaian

perang di daerah Balkan (http://www.unhcr.or.id/id/tentang-unhcr/sejarah-unhcr pada tanggal 08/01/2013 pukul 20:20 WIB).

Pada awal abad 21, UNHCR telah membantu berbagai krisis pengungsi terbesar di Afrika seperti di Republik Demokratik 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, peranan 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 (diakses melalui http://www.unhcr.or.id/id/tentang-unhcr/sejarah-unhcr pada tanggal 08/01/2013 pukul 20:24 WIB).

Pada tahun 1954, UNHCR memenangkan penghargaan Nobel Peace atas kerja besarnya membantu pengungsi di Europe. Mandatnya kemudian diperluas hingga akhir dekade. Lebih dari 25 tahun kemudian, UNHCR menerima penghargaan pada tahun 1981 atas kontribusinya yang berupa bantuan global bagi para pengungsi dengan kutipan yang menggarisbawahi hambatan politik yang harus dihadapi

UNHCR. Pada saat awal berdirinya, jumlah staff dari negara anggota sebanyak 34 orang, saat ini UNHCR telah memiliki 7,190 staff nasional dan internasional, termasuk 702 orang yang bekerja di kantor pusat di Geneva. UNHCR bekerja di 123 negara, dengan staff yang berbasis di 124 lokasi utama, seperti di daerah dan kantor cabang, dan 272 sub-kantor dan kantor lapangan yang seringkali berada di daerah terpencil (diakses melalui http://www.unhcr.or.id/id/tentang-unhcr/sejarah-unhcr pada tanggal 08/01/2013 pukul 20:43 WIB).

Dana yang dibutuhkan telah berkembang dari US$300,000 sejak pertama didirikan, hingga mencapai US$3.32 billion pada tahun 2011. Lebih dari 43 juta orang mengalami pergerakan ke tempat yang tidak seharusnya di seluruh dunia. Saat ini UNHCR mengurusi sekitar 36,4 juta orang yang diantaranya terdiri dari: 15,6 juta pengungsi internal, 10,4 juta pengungsi 2,5 juta orang yang kembali ke negara asalnya, 6,5 juta orang tanpa kewarganegaraan, lebih dari 980,000 pencari suaka dan lebih dari 400,000 orang yang menjadi perhatian UNHCR lainnya (diakses melalui http://www.unhcr.or.id/id/tentang-unhcr/sejarah-unhcr pada tanggal 08/01/2013 pukul 20:56 WIB).

Selama 5 dekade ini UNHCR telah membantu 50 juta orang pengungsi di seluruh dunia. Badan UNHCR memiliki lebih dari lima ribu staff yang dikerjakan di lebih dari 120 negara. UNHCR diberikan kewenangan untuk memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi serta mencarikan solusi atas masalah-masalah yang dihadapi

pengungsi (diakses melalui http://www.unhcr.or.id/id/tentang-unhcr pada tanggal 08/01/2013 pukul 21:20 WIB).

### 3.1.1.2 Instrumen Dasar UNHCR

Kerangka hukum yang digunakan PBB agar tindakan UNHCR berlaku secara resmi di mata hukum. Kerangka hukum yang digunakan untuk mendukung perlindungan pengungsi terdiri dari hukum pengungsi internasional, hukum hak asasi manusia internasional, serta hukum kemanusiaan internasional dan hukum kejahatan internasional di kasus-kasus tertentu. Dasar hukum internasional mengenai pengungsi adalah Konvensi Pengungsi tahun 1951 dan Protokol tahun 1967 tentang status pengungsi. Kedua perjanjian inilah yang menjadi akar bagi peraturan-peraturan dalam menangani masalah pengungsi di lingkup internasional, termasuk tanggungjawab-tanggungjawab yang diemban oleh UNHCR (http://himahiunhas.org/index.php/kajian-strategis/isu-isu-internasional/51-pengungsi diakses pada tanggal 04/01/2013 pukul 19.54 WIB).

#### 3.1.1.2.1 Konvensi tahun 1951 tentang status pengungsi

Konvensi tahun 1951 mengenai status pengungsi ini adalah perjanjian berskala internasional pertama yang membahas mengenai pengungsi dan mencakup semua aspek dasar kehidupan pengungsi. Konvensi ini membuka jalan bagi dilakukannya proses perlindungan bagi pengungsi yang sebelumnya tidak mempunyai dasar hukum. Dalam pasal 1,

konvensi ini mendefinisikan pengungsi yang kemudian diimplementasikan di seluruh dunia. Termasuk juga didalamnya dijabarkan standar minimum hak-hak asasi manusia bagi pengungsi yang harus setara dengan hak-hak manusia pada umumnya. Di dalam hasil konvensi ini juga pertama kali diperkenalkan prinsip *non-refoulement* dimana UNHCR berhak melarang tindakan pengusiran, pengembalian secara paksa bahkan pengiriman para pengungsi ke suatu negara yang tidak terjamin keselamatan dan keamanannya.

Konvensi ini juga menyatakan bahwa perlindungan perlu dilakukan kepada semua pengungsi tanpa adanya diskriminasi, standar perlakuan terhadap pengungsi perlu selalu diawasi dimana pengungsi memiliki kewajiban-kewajiban terhadap negara tempat mereka bermukim, serta kerjasama harus terjalin antara UNHCR dengan negara-negara yang bersangkutan untuk secara efektif mengimplementasikan konvensi ini. Kekurangan yang paling menonjol dari Konvensi tahun 1951 ini adalah bahwa orang-orang yang menjadi tanggung jawab UNHCR saat itu adalah mereka yang berstatus pengungsi sebelum tahun 1951 seperti para korban perang dunia kedua. Kelemahan lainnya adalah negara-negara dalam konvensi ini bertindak sebagai pihak yang berhak membatasi pengimplementasian dalam lingkup Eropa saja (diakses melalui

http://pusham.uii.ac.id/files.php?type=data&lang=id&id=12 pada tanggal 04/01/2013 pukul 21.26 WIB).

**3.1.1.2.2 Protokol tahun 1967 Tentang Status Pengungsi**

Tujuan utama dibentuknya Protokol tahun 1967 ini adalah untuk menutupi kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam Konvensi 1951 tentang status pengungsi. Negara-negara pun setuju untuk memberlakukan konvensi ini tanpa adanya diskriminasi batas geografis dan periode munculnya pengungsi. UNHCR dalam hal ini harus bekerjasama dengan badan-badan yang mengurus masalah pengungsi dan juga dengan negara dalam memberi informasi (data-data, statistik, implementasi, hukum peraturan, dan keputusan-keputusan) mengenai pengungsi.

Kedua kerangka hukum dasar ini diperkuat dengan adanya perjanjian-perjanjian regional terkait pengungsi seperti *African Union Convention* tahun 1969 mengenai permasalahan pengungsi di Afrika dan juga aturan-aturan yang dibuat oleh Uni Eropa terkait pengungsi. Selain itu hak asasi pengungsi juga diperkuat adanya Deklarasi Hak Asasi Manusia yang memuat hak-hak tiap individu (diakses melalui http://pusham.uii.ac.id/files.php?type=data&lang=id&id=12 pada tanggal 04/01/2013 pukul 21.29 WIB).

### 3.1.1.3 Tugas dan Tujuan utama UNHCR

Mandat UNHCR secara umum adalah mengkoordinir dan mengawasi kegiatan-kegiatan perlindungan internasional terhadap pengungsi di seluruh dunia dan membantu negara memecahkan masalah-masalah pengungsi. Pemberian bantuan dilakukan apabila negara tidak lagi mampu memenuhi kebutuhan pengungsi (UNHCR, 2008:25). Otoritas bagi UNHCR ini datang dari negara-negara anggota PBB melalui sidang umum dan *economic and social council* (ECOSOC) sebagai badan pengawas. Secara umum kegiatan UNHCR dalam membantu para pengungsi terbagi ke dalam tiga bagian, yaitu memberikan perlindungan internasional, solusi jangka panjang, dan memberi bantuan darurat. Bantuan serta perlindungan yang sesuai standar internasional wajib diberikan kepada para pengungsi meliputi tempat perlindungan dan kebutuhan domestik; pendidikan; kesehatan dan nutrisi; peningkatan pendapatan; pasokan air dan sanitasi; serta perlindungan dan bantuan hukum. UNHCR tidak hanya memberi bantuan saat pengungsi masih berada dalam kamp-kamp pengungsi, tetapi juga wajib membantu pengungsi untuk kembali mandiri dan dapat melanjutkan hidup normal setelah kembali ke negara asalnya atau bermukim di negara baru (diakses melalui http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan pada tanggal 04/01/2013 pukul 22.07 WIB).

#### 3.1.1.3.1 Perlindungan Internasional

Aspek perlindungan menjadi dasar bagi peranan UNHCR dalam menemukan penyelesaian permanen terhadap masalah yang dialami pengungsi dan memberikan konteks bagi badan ini dalam melaksanakan kegiatan kemanusiaannya. Perlindungan internasional terhadap pengungsi diawali dengan menjamin dan melindungi hak-hak mereka sebagai penduduk negara tempat tinggalnya; pemberian suaka; dan menghormati hak asasi manusia mereka termasuk hak untuk tidak ditempatkan kembali ke negara asal apabila negara tersebut membahayakan keselamatan dan kelangsungan hidup mereka (Prinsip *non-refoulement*).

Aktifitas-aktifitas khusus yang berhak dilakukan oleh UNHCR dapat dijabarkan antara lain : menjamin pemberian suaka dan hak-hak pengungsi di negara suaka sementara, mencegah *refoulemet*, dan menjamin akses penentuan status bagi pengungsi; mengawasi perlakuan yang diterima pengungsi dari pihak lain; bekerjasama dengan negara suaka sementara untuk menjamin keselamatan fisik para pengungsi; menjamin tersedianya kebutuhan dasar pengungsi dan memprioritaskan bantuan untuk menjamin kesejahteraan mereka; mendorong negara-negara untuk menerapkan sistem registrasi dan dokumentasi bagi pengungsi; mendorong dibentuknya hukum

atau sistem perundang-undangan terkait pengungsi; memperluas kapasitas dan batas pemberian bantuan; mendukung dan mengimplementasikan solusi-solusi jangka panjang melalui repatriasi kembali, pemukiman di negara pemberi suaka, dan pemukiman di negara ketiga, serta menaksir kebutuhan-kebutuhan pengungsi yang kembali ke negara asal atau bermukim di negara ketiga.

Fungsi perlindungan internasional terhadap pengungsi selain menjadi tanggung jawab negara juga menjadi tanggung jawab UNHCR sebagai satu-satunya organisasi internasional yang memiliki mandat spesifik untuk memberikan perlindungan internasional kepada pengungsi (UNHCR, 2008;3).

**3.1.1.3.2 Pemberian Solusi kepada pengungsi**

Dengan tujuan dasarnya untuk melindungi serta menjamin hak-hak dan kesejahteraan pengungsi, tugas utama UNHCR adalah membantu pengungsi menemukan solusi jangka panjang yang dapat membantu mereka melanjutkan hidupnya. Pemberian solusi kepada pengungsi harus dilakukan secara berkesinambungan dan berkelanjutan agar masalah-masalah yang mendasar tidak kembali muncul. Terdapat tiga jenis solusi yang ditawarkan kepada pengungsi, yaitu repatriasi ke negara asal, pemukiman lokal, dan pemukiman kembali dinegara ketiga

apabila tidak memungkinkan untuk kembali ke negara asal atau bermukim dinegara suaka sementara (UNHCR, 2008:20).

**3.1.1.3.2.1 Repatriasi**

Repatriasi ke negara asal adalah solusi jangka panjang yang paling utama. Repatriasi ini adalah upaya UNHCR mendorong para pengungsi untuk secara sukarela kembali ke negara asalnya termasuk dengan menyediakan dana untuk kepulangan mereka dan membantu proses rehabilitasi para pengungsi yang sudah kembali ke negara asalnya. UNHCR wajib memastikan pengungsi aman dari ancaman penganiayaan baik dari segi fisik maupun mental saat mereka kembali ke negaranya. Prioritas UNHCR adalah mendukung lingkungan sekitar pengungsi serta memobilisasi lingkungan sekitar agar sesuai bagi *returnees* dengan langkah-langkah mengawasi keamanan dan kesejahteraan pengungsi; membantu proses rehabilitasi, rekonstruksi dan pembangunan; serta memfasilitasi proses integrasi.

Dalam membantu proses repatriasi pengungsi, UNHCR perlu mengadakan perjanjian yang mengikat secara hukum dengan negara asal dan negara pemberi suaka karena proses repatriasi tidak selalu berhasil

menjamin kelangsungan hidup jangka panjang yang lebih baik (http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan/solusi-jangka-panjang diakses pada tanggal 05/01/2013 pukul 00.28 WIB).

**3.1.1.3.2.2 Pemukiman lokal**

Solusi jangka panjang lainnya yang ditawarkan UNHCR adalah pemukiman lokal dimana pengungsi diberikan suaka permanen oleh negara suaka sementara. Pemukiman lokal ini adalah solusi terbaik apabila solusi untuk kembali ke negara asal tidak memungkinkan. Meski demikian, solusi ini membutuhkan kesepakatan dengan negara yang bersangkutan dan jaminan bahwa pengungsi akan diperlakukan selayaknya pribumi. Ada tiga sektor utama yang perlu dijamin oleh negara pemberi suaka yaitu sektor hukum yang menjamin persamaan hak dan status hukum bagi pengungsi dengan pribumi; sektor ekonomi yang menjamin pengungsi dapat bekerja untuk bertahan hidup; serta sektor sosial dan budaya yang menjamin pengungsi dapat bersosialisasi tanpa adanya diskriminasi dari penduduk asli (http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan/solusi-

jangka-panjang diakses pada tanggal 05/01/2013 pukul 00.29 WIB).

**3.1.1.3.2.3 Pemukiman kembali ke negara ketiga**

Sejumlah pengungsi seringkali tidak dapat pulang ke negara asal mereka atau tidak ingin melakukanya secara sukarela akibat masih adanya penyiksaan yang sewaktu-waktu dapat mereka terima. Negara suaka sementara juga tidak selalu bersedia memberi suaka permanen bagi pengungsi yang ada di wilayah mereka. Maka dari itu solusi yang ditawarkan UNHCR adalah pemukiman di negara ketiga. Negara pemberi suaka selayaknya memberi perlindungan fisik dan hukum kepada pengungsi termasuk akses terhadap hak-hak sipil, politik, ekonomi, serta sosial dan budaya sehingga pengungsi dapat merasa seperti penduduk asli. Dalam hal ini UNHCR membantu proses negosiasi dengan negara ketiga. Karena prosesnya berat, UNHCR seringkali dibantu oleh organisasi lain dalam membantu pengungsi menyesuaikan diri. Organisasi tersebut dapat membantu dalam hal mempelajari bahasa, budaya, ataupun membantu memberi akses lapangan kerja ataupun pendidikan (http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-

kegiatan/solusi-jangka-panjang diakses pada tanggal 05/01/2013 pukul 00.32 WIB).

### 3.1.1.4 Pendanaan Bagi Aktivitas UNHCR

Hubungan dengan negara pendonor sangat penting bagi UNHCR, karena sejak didirkan pertama kali UNHCR sangat menggantungkan dana untuk melakukan aktivitas-aktivitasnya dari negara-negara pendonor (www. UNHCR.org/page/49c3646c119.html diakses 31/03/2013 pada 23.43 WIB). UNHCR juga mendapatkan dana dari organisasi non-pemerintah maupun dari pihak-pihak swasta serta anggaran tahunan dari PBB yang digunakan untuk biaya-biaya administratif. Seperti yang tertulis dalam statute UNHCR :

> "Tidak ada pengeluaran selain pengeluaran administrasi yang berkaitan dengan fungsi Kantor Komisaris Tinggi Urusan Pengungsi yang dibebankan pada anggaran Perserikatan Bangsa-bangsa dan semua pengeluaran lain yang berkaitan dengan kegiatan Komisaris Tinggi Urusan Pengungsi akan dibiayai oleh sumbangan sukarela" (1950 Statuta Kantor Komisaris Tinggi urusan pengungsi, resolusi Majelis Umum PBB 428 (V), Bab III(20) 14 Desember 1950)

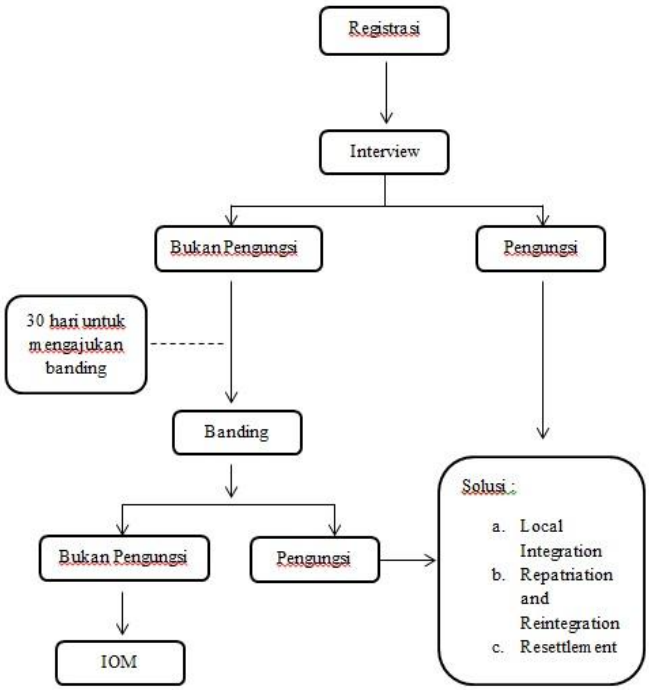
Hal ini mengindikasikan bahwa UNHCR harus bersaing dengan badan-badan PBB lainnya untuk mendapat dana yang terbatas. Selain itu, sumber dana UNHCR berasal dari negara-negara maju atau pendonor dengan adanya timbal balik, dimana negara pemberi dana meminta spesifikasi tentang bagaimana, kapan, dan kepada siapa dana yang mereka berikan akan digunakan. Sebenarnya hal ini dapat membawa kerugian bagi UNHCR dimana lingkup aktivitas mereka menjadi terbatas atau bantuan yang diberikan, berdasarkan kepentingan-

kepentingan negara pendonor dan bukan kebutuhan para pengungsi. Meski demikian, UNHCR tetap melakukan strategi ini agar negara-negara tersebut memberi bantuan dana yang sangat dibutuhkan (UNHCR, *Enhacing The Independence of the office of the inspector general, informal consultative meeting*, Geneva : *office of* UNHCR, 2005,hlm 1).

### 3.1.1.5 Prosedur UNHCR dalam proses penentuan status pengungsi

Berikut ini gambar yang menjelaskan alur atau proses bagi pencari suaka yang dijalankan oleh UNHCR untuk mendapatkan status pengungsi yang berdasarkan dengan ketentuan hukum internasional yang berlaku.

Gambar 3.1 Alur Penetapan Status Pengungsi oleh UNHCR




*Sumber : Pramono Aris, FISIP UI,2010: 87

Secara umum UNHCR memiliki beberapa prosedur atau tahapan-tahapan dalam proses penentuan status bagi pencari suaka sebelum mendapatkan status pengungsi resmi UNHCR yaitu dengan memberi kesempatan mereka untuk mendaftarkan dirinya sebagai pengungsi resmi sehingga mendapatkan perlindungan internasional dan mendapatkan layanan sementara selama menunggu proses penentuan statusnya. Setelah tahapan registrasi, kemudian pemohon akan melanjutkan pada proses interview oleh staff UNHCR, jika permohonannya diterima akan diberikan UNHCR *Asylum Certificate* dan juga UNHCR *Refugee Certificate*. Setelah mereka terdaftar sebagai pengungsi resmi di UNHCR, mereka dapat menunggu proses penempatan suaka di negara ketiga. Bagi mereka yang di tolak permohonan pengungsinya akan dikembalikan pada pihak yang berwajib di negara tersebut. Dan selama program penetapan status pengungsi tersebut berlangsung terdapat beberapa perlindungan hukum internasional menurut Konvensi tentang status pengungsi tahun 1951 dan Protokol 1967 yang harus diberikan oleh UNHCR kepada pencari suaka tersebut, yang meliputi kebutuhan makanan, pelayanan kesehatan dan juga layanan pendidikan selama proses program-program UNHCR berlangsung (*Procedural Standard fo RSD under UNHCR's Mandate*, 2007: I-1).

#### 3.1.1.5.1 *Refugee Status Determination (RSD).*

RSD (*Refugee Status Determination*) atau penentuan status pengungsi adalah mandat utama UNHCR dalam memberikan perlindungan internasional terhadap calon pengungsi atau pencari suaka. Tujuan utama dari mandat RSD ini, untuk menentukan apakah pencari suaka termasuk dalam kriteria pengungsi internasional yang berdasarkan Konvensi PBB. Keefektivan mandat RSD sebagai fungsi perlindungan bagi pencari suaka, tergantung pada keadilan yang diberikan, kecocokan persyaratan prosedur dalam mendapatkan UNHCR RSD serta keputusan akhir yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai prosedur. Penetuan status pengungsi memiliki fungsi untuk mengetahui secara mendalam tentang kehidupan dan alasan mereka memohon suaka secara individu . Hal ini juga sekaligus dapat menjelaskan kepada komunitas internasional, untuk ikut serta memberikan perlindungan internasional kepada mereka dan mendukung program-program UNHCR dalam menjalankan tugas utamanya dalam memberikan perlindungan internasional bagi mereka (*Procedural Standard fo RSD under UNHCR's Mandate*, 2007: I-2).

Dalam praktiknya, proses dari RSD tersebut tidaklah mudah, dibutuhkan sebuah proses pengidentifikasian yang sangat cermat oleh staff UNHCR agar dapat menyaring pencari

suaka yang benar-benar mencari suaka dan sesuai dengan berdasarkan konvensi PBB, sehingga prosesnya dapat memakan waktu yang sangat lama. Langkah-langkah yang harus dijalani oleh pencari suaka dalam permohonan RSD sebagai prosedur untuk mencari perlindungan internasional, diantaranya yakni, *pertama*, melakukan pendaftaran sebagai permohon suaka, yang melibatkan pengumpulan informasi umum tentang identitas pemohon dan perlindungan yang dibutuhkan.

*Kedua*, dilakukan wawancara, dimana semua dokumen pribadi dan persyaratan pendukung permohonan status pengungsi harus tersedia sebelum wawancara itu dilakukan yang mana akan diperiksa secara mendalam oleh staff UNHCR secara individu dan bersifat rahasia. Selanjutnya jika diterima permohonannya pada wawancara pertama, staff UNHCR akan memberikan UNHCR *Asylum Seeker Certificate* dengan nomor registrasi yang sesuai dengan nomor registrasi para pemohon suaka, dengan masa berlaku sertifikat tersebut bervariasi sesuai dengan asal negara pemohon, namun pada umumnya tidak melebihi dari satu tahun lamanya. Sertifikat ini merupakan dokumen penting yang dapat menegaskan status pencari suaka mereka serta mencegah dan melindungi mereka dari tindakan pemulangan paksa ke negara asalnya.

Dalam mekanisme wawancara tersebut, jadwal pemohon suaka yang akan diwawancarai tidak menentu, namun pada umumnya tidak melebihi dari enam bulan. Pada saat wawancara resmi dengan petugas UNHCR, pemohon dapat ditemani oleh seorang penerjemah yang tidak memihak pada setiap prosesnya, dan berlangsung rahasia, sehingga pemohon suaka, tidak memiliki keraguan dalam menceritakan dan menjelaskan kronologis alasan mereka secara bebas dengan tidak didasari rasa takut, seperti peristiwa yang sebenarnya terjadi di negara asal mereka, sehingga menyebabkan untuk mengungsi dan mencari suaka. Pada akhir wawancara resmi akan diumumkan tanggal kapan keputusan sebagai pengunsi resmi akan diberikan. Staff UNHCR berkewajiban untuk menghormati dan menjaga kerahasiaan, dimana tidak boleh ada informasi yang dapat diakses oleh negara asal pemohon suaka.

Jika pemohon suaka sudah melalui tahap wawancara, dan hasil keputusan diterima permohonannya, maka status pengungsi resmi akan diberikan, dan mendapatkan UNHCR *Refugee Certificate* dan menempatkan pengungsi tersebut dibawah perlindungan badan PBB. Sedangkan dalam kasus yang ditolak permohonan suakanya, para pengungsi akan mendapatkan penjelasan tertulis tentang alasan penolakannya dan dapat mengajukan banding dalam jangka waktu yang

ditentukan (kurang lebih 30 hari). Banding ini dapat diperiksa oleh petugas UNHCR lainnya, selama proses banding, pemohon tetap mendapatkan perlindungan dari hak yang diberikan sebagai pencari suaka. Keputusan setelah banding adalah final dan mereka yang tidak diakui sebagai pengungsi dianggap sebagai *immigrant illegal* (*Procedural Standard fo RSD under UNHCR's Mandate*, 2007: I-4).

Terdapat beberapa prinsip-prinsip dalam prosedur standar pemberian status pengungsi RSD di setiap kantor UNHCR untuk memastikan bahwa pencari suaka mendapatkan keadilan dari standar proses yang berlaku. Dimana mereka harus menerima semua informasi yang diperlukan dan dukungan untuk menyajikan klaim pengungsi mereka. Prinsip-prinsip tersebut diantaranya : prosedur harus dilakukan di tempat, untuk mengidentifikasi dan membantu pencari suaka yang rentan kesehatannya; RSD harus di proses secara non-diskriminatif berdasarkan prosedur yang transparan dan adil; pemberian RSD harus diproses dengan waktu seefisien mungkin; staff yang bertanggung jawab untuk prosedur RSD harus yang berpengalaman serta telah mengikuti pelatihan khusus dalam menentukan status dan pengawasan yang secara efektif dalam melaksanakan tugas mereka; pelamar atau pemohon harus memiliki kartu wawancara RSD Individu sebagai tanda bukti

telah melewati tahap tersebut; pelamar atau pemohon yang ditolak harus memiliki hak akses prosedur untuk meninjau keputusan RSD tersebut; adanya konsistensi pada prosedur secara substantif dalam proses penentuan status pengungsi, termasuk prosedur ketika penyerahan dan penerimaan aplikasi; adanya hak wawancara untuk setiap individu dan pemberitahuan keputusan dari UNHCR; dan semua aspek dari prosedur penentuan status pengungsi, harus sejalan dengan kebijakan UNHCR yang berkaitan dengan kerahasiaan dokumen, untuk menjaga keamanan pelamar atau pemohon, serta dalam memfasilitasi kebutuhan dasar pemohon selama proses penentuan status pengungsi dan memberikan pelayanan medis yang standar dengan memberikan pengobatan kepada pencari suaka yang sakit, peringanan terhadap *gender* wanita dan usia balita maupun usia lanjut.

Beberapa hal general lainnya tetap harus diperhatikan oleh UNHCR dalam melakukan proses penetuan status pengungsi tersebut. Kerahasiaan dokumen atas identifikasi individu yang meliputi identitas dan alasan pencari suaka harus dijaga, dimana dokumen tersebut harus dijaga kerahasiaannya dari pencari suaka lainnya, bahkan juga dari negara sementara yang menampung pencari suaka tersebut. Hal ini dilakukan untuk menjaga dan menjamin keamanan dan keselamatan pencari

suaka tersebut. Selain itu sebuah fasilitas yang aman, nyaman, dan layak juga harus disiapkan dan diperhatikan oleh UNHCR selama proses penentuan status pengungsi berlangsung (*Procedural Standard fo RSD under UNHCR's Mandate*, 2007: I-6).

**3.1.1.5.2 UNHCR *Asylum Seeker Certificate***

Pada proses ini, UNHCR memiliki waktu yang sangat singkat dalam proses penentuan status pengungsi bagi semua pemohon (termasuk anggota keluarga yang terdaftar atau tanggungan) yang sudah memiliki sertifikat pencari suaka atau UNHCR *Asylum Seeker Certificate* untuk memproses mereka dengan cepat sebagai pengungsi yang memenuhi syarat dalam prosedur standar sebagai pengungsi resmi yang dilindungi dibawah naungan PBB. Disamping itu juga, UNHCR harus dapat meminta aparat penegak hukum di negara setempat, ikut serta memberikan perlindungan dan bantuan kepada para pencari suaka sampai UNHCR memberikan keputusan akhir dari klaim permintaan suaka tersebut. Proses pemeriksaan lanjutan bagi para pemegang UNHCR *Asylum Seeker Certificate*, harus sesuai dengan waktu yang telah di tetapkan pada keputusan wawancara pertama, atau tidak, pada umumnya tidak melebihi dari satu tahun. Dengan pemberian masa berlaku sertifikat tersebut sesuai standar yang berlaku, kecuali adanya

pengecualian pada pencari suaka tertentu. Pada saat UNHCR *Asylum Seeker Certificate* diberikan pada pemohon, staff UNHCR akan menerangkan kegunaan praktis dari sertifikat tersebut, dan menerangkan tata cara pembaharuan masa berlaku sertifikat tersebut, bilamana masa berlakunya sudah hampir habis, sedangkan pencari suaka masih menunggu keputusan akhir dalam penentuan status pengungsi dari UNHCR (*Procedural Standard fo RSD under UNHCR's Mandate*, 2007: III-19).

**3.1.1.5.3 UNHCR *Refugee Certificate***

UNHCR akan memberikan UNHCR *Refugee Certificate* atau sertifikat pengungsi UNHCR kepada setiap individu yang sesuai dengan prosedur mandat RSD bila memenuhi kriteria sebagai status pengungsi. UNHCR *Refugee Certificate* harus dapat membuktikan fakta individu yang bernama atas dokumen tersebut adalah orang yang harus dilindungi dari pemulangan paksa ke negara dimana dia mengalami rasa ketidaknyamanan dalam melangsungkan kehidupannya. UNHCR akan menjelaskan kepada calon pengungsi yang akan diberikan sertifikat tersebut, terkait pentingnya UNHCR *Refugee Certificate* dimana UNHCR akan memfasilitasi segala kebutuhan dasar pengungsi selama dalam proses suaka di negara dimana pengungsi menetap, serta sertifikat tersebut merupakan

bentuk dari program kerja UNHCR dalam tugasnya memberikan solusi jangka panjang sehingga para pengungsi diakui dan diterima dokumen tersebut di negara tempat mereka mengungsi.

Prosedur UNHCR *Refugee Certificate* akan diberikan pada calon pengungsi melalui mekanisme yang sangat teliti dalam mereview dokumen yang masuk, guna memastikan bahwa informasi yang didapatkan, akan diberikan untuk individu (calon pengungsi) secara tepat yang memenuhi kriteria status pengungsi dibawah mandat UNHCR. Kemudian sertifikat tersebut ditinjau ulang kembali oleh staff UNHCR sebelum di tandatangani dan diberikan kepada calon pengungsi. Ini merupakan prosedur UNHCR dalam menjalankan program kerjanya, guna menjaga ketetapan atau keefektivitasan prosedur dalam menentukan status pengungsi sesuai mandat UNHCR (*Procedural Standard fo RSD under UNHCR's Mandate*, 2007: VIII-1).

**3.1.1.6 Pedoman Persyaratan UNHCR dalam menentukan status pengungsi / *Eligibility*.**

Terdapat istilah lain dalam penentuan status pengungsi ialah tentang *Eligibility* dari seseorang. Untuk menentukan status pengungsi dapat digunakan kriteria yang terdiri dari unsur atau faktor, yang terdiri dari faktor subjektif dan obyektif.

Faktor subyektif ialah faktor yang terdapat pada diri pengungsi itu sendiri, faktor inilah yang menentukan apakah pada diri orang tersebut ada rasa ketakutan atau rasa kekhawatiran akan adanya penuntutan dari negara asalnya, dan jika terdapat alasan ketakutan, maka dapat dikatakan orang tersebut *Eligibility*, ketakutan itu dinilai dari rasa takut yang timbul akibat tuntutan negaranya dan terancam kebebasannya.

Faktor objektif adalah berdasarkan keadaan asal pengungsi tersebut. Apakah di negara asal pengungsi benar-benar terdapat persekusi terhadap orang-orang tertentu. Misalnya: akibat perbedaan ras, perbedaan agama atau adanya perang sipil, konflik dan yang lainnya. Jika keadaan tersebut memang demikian terjadi, maka keadaan ini bisa membuat seseorang menjadi *Eligibility* (Setianingsih,2004:50).

Faktor yang menyebabkan seseorang tidak dapat dinyatakan sebagai *Eligibility* ialah :

1. Orang-orang yang melarikan diri ke luar negeri, karena alasan ekonomi agar bisa lebih baik, mereka ini tidak bisa disebut sebagai pengungsi.
2. Kaum Emigran, yaitu kaum yang pindah dari suatu negara ke lain negara tidak bisa disebut sebagai pengungsi.
3. Pindah ke negara lain untuk mendapatkan kenikmatan pribadi.

Kekeliruan yang terjadi dalam penetapan *Egilibility* ialah :

1. Bilamana orang-orang tersebut tidak jujur/tidak terus terang pada proses wawancara (faktor-faktor subjektif tidak wajar).
2. Kekeliruan yang berasal dari kinerja petugas yang kurang cermat.

Sehubungan dengan hal itu, ada prinsip yang disebut "*Benefit of The Doubt"* (keuntungan dalam keraguan) maksudnya adalah untuk menetapkan apakah seseorang bisa dikatakan pengungsi atau tidak, ada kemungkinan petugas dihadapkan pada suatu keraguan, mungkin didasarkan unsur subjektif orang tersebut, untuk itu apakah benar-benar ada rasa takut atau tidak pada orang tersebut, atau keragu-raguan ini apakah petugas tidak tahu di negara asalnya terdapat keadaan yang dihadapi ini, menurut prinsip ini maka petugas harus mengambil keputusan yang paling menguntungkan orang tersebut, dengan artian orang tersebut diterima atau diberi stautus pengungsi.

*Eligibility* pengungsi harus ditetapkan satu persatu (secara individual), jadi tidak ditetapkan secara bersama-sama, juga tidak bisa secara berkelompok, akan tetapi ketentuan tersebut hanya sesuai dengan keadaan pengungsi yang terjadi sebelum tahun 1951, sesudah tahun 1951 keadaan pengungsi tidak lagi dalam jumlah yang sedikit, namun datang secara berkelompok. Dalam penanganan para pengungsi yang datang secara bersamaan, proses penetuan status pengungsinya sangatlah sulit untuk dilakukan pemeriksaan secara individu, dengan itu UNHCR memiliki metode lain dalam menghadapi kasus tersebut, yaitu

menetapkan kriteria objektif dengan memperhatikan situasi secara keseluruhan dari negara asal mereka (Setianingsih,2004:51). Hal-hal yang harus diperhatikan :

1. Melihat secara objektif dari kondisi negara asal mereka yang menjelaskan alasan mereka mengungsi secara massal, serta melakukan wawancara secara sample dari calon pengungsi.
2. Jika adanya keraguan dalam menetapkan status pengungsi mereka, dikarenakan ada seseorang yang dicurigai, maka akan diadakan pemeriksaan secara individu terhadap orang yang dicurigai tersebut secara terpisah.

### 3.1.2 Kondisi Umum Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia

Selama eskalasi konflik belum berakhir di beberapa belahan dunia, utamanya di negara-negara Timur Tengah, Asia Tengah, Asia Barat, dan Asia Selatan, dapat dipastikan jumlah pengungsi dan pencari suaka pun akan terus meningkat. Indonesia merupakan salah satu negara yang harus berhadapan dengan permasalahan pencari suaka dan pengungsi yang masuk dan tinggal di wilayah Indonesia. Meski bukan negara tujuan, dengan konsekuensi letak geografis, negara Indonesia merupakan wilayah yang strategis untuk dijadikan tempat persinggahan terakhir dari gelombang pencari suaka dan pengungsi dengan negara tujuan yaitu Australia. Kehadiran imigran ilegal tersebut di wilayah negara Indonesia, telah melahirkan permasalahan tersendiri dan sangat signifikan di Indonesia yaitu timbulnya dampak di bidang ideologi, ekonomi, sosial budaya, keamanan nasional, dan kerawanan

keimigrasian, karena tak sedikit kasus yang juga mengindikasikan adanya penyelundupan manusia.

Sejak tahun 1975 Indonesia merupakan salah satu negara di kawasan Asia Tenggara yang menjadi tempat tujuan para pengungsi asal Vietnam, atau kemudian lebih dikenal dengan sebutan "*manusia perahu*", pada saat itu Indonesia menerima mereka tanpa bantuan UNHCR. Perkembangan selanjutnya, dengan kondisi meningkatnya jumlah pengungsi Vietnam yang keluar dari negaranya pada saat itu, mendorong PBB melalui UNHCR untuk menyelenggarakan Konferensi Internasional mengenai pengungsi Vietnam di Jenewa pada bulan Juli 1979. Hasil dari konferensi tersebut antara lain, semua pengungsi asal Vietnam diakui sebagai pengungsi, dan negara suaka pertama diminta untuk menampung sementara para pengungsi sampai mereka dimukimkan pada negara ketiga.

Kesungguhan pemerintah Indonesia itu dibuktikan dengan mengusahakan proses pengiriman para pengungsi Vietnam pada periode awal, yaitu kurun waktu 1975-1979 ke Amerika Serikat. Namun upaya Indonesia tersebut telah menimbulkan dampak *negative*. Eksodus besar-besaran yang dikoordinir pemerintah Komunis Vietnam sebagai "politik buang sampah" yaitu menyingkirkan orang-orang yang tidak sehaluan dengan cara mengusir keluar warganegaranya.

Hingga bulan Agustus 1979 jumlah pengungsi Vietnam yang masuk ke wilayah Indonesia berjumlah 40.000 orang. Pada umumnya mereka masuk ke kawasan Riau kepulauan yang memiliki banyak pulau-pulau dengan

penduduk relatif sedikit sehingga mereka dapat bermukim disana, pada saat itu para pengungsi Vietnam menjadikan pulau Galang menjadi tempat untuk mereka mengungsi. Namun kehadiran mereka telah menimbulkan maslah-masalah baik masalah dalam negeri maupun masalah-masalah regional. Pada umumnya hampir setiap negara yang kedatangan pengungsi merasa keberatan. Pihak Indonesia pun dalam menangani pengungsi ini telah menghabiskan dana besar. 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. Selain itu juga adanya Keputusan Presiden nomor 38 tahun 1979 tentang Koordinasi penyelesaian Pengungsi Vietnam di Indonesia yang ditandatangani 11 September 1979 (Wagiman, 2012:168).

Indonesia kedatangan kembali gelombang masal pengungsi pada tahun 1999, ketika itu sekitar 280.000 orang Timor Timur lari ke Timor Barat. Lebih dari 90 % dari mereka telah kembali ke Timor Leste dan orang-orang sisanya telah diberi pilihan yaitu integrasi lokal, termasuk menjadi warga negara Indonesia. Kemudian pada tahun 2000-2002 indonesia kembali kedatangan arus pengungsi yang berasal dari negara Afghanistan, Irak dan Iran yang berjumlah kira-kira 3500 orang. Yang mana mereka dicegat oleh petugas kepolisian perairan Indonesia, akibat melanggar perbatasan kelautan negara Indonesia tanpa izin. Walaupun jumlahnya lebih sedikit dari jumlah pengungsi Vietnam dan Timor Timur pada saat itu, namun keadaan tersebut

harus ditangani dalam konteks yang lebih serius, terkait dengan hal kemanusiaan dan tindak penyelundupan manusia. maka Indonesia memberikan ijin untuk tinggal sementara dibawah pengawasan UNHCR. Pada tahun 2003 sekitar kurang lebih 80 % dari pengungsi asal Afghanistan, Irak dan Iran telah mendapatkan pemukiman di negara ketiga (Jaquement,2004: 18).

Sejalan dengan perkembangan ide Hak Asasi Manusia yang masuk ke dalam perangkat hukum nasional sejak tahun 1988, khususnya sejak keluarnya Ketetapan MPR XVII/MPR/1988 yang berisi piagam HAM, maka sejalan dengan penghormatan HAM terhadap pencari suaka dan pengungsi, maka pada 30 September 2002, Direktur Jenderal Imigrasi telah mengeluarkan surat edaran yang menyatakan bahwa :

1. Secara umum melakukan penolakan kepada orang asing yang datang memasuki wilayah Indonesia, yang tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Apabila terdapat orang asing yang menyatakan keinginan untuk mencari suaka pada saat tiba di Indonesia, agar tidak dikenakan tindakan keimigrasian berupa pendeportasian ke wilayah negara yang mengancam kehidupan dan kebebasannya;
3. Apabila diantara orang asing dimaksud diyakini terdapat indikasi sebagai pencari suaka atau pengungsi, agar saudara menghubungi organisasi internasional masalah pengungsian

atau *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) untuk penentuan statusnya.

Surat edaran tersebut hanya sekedar untuk pegangan bagi para petugas imigrasi yang bertugas di tempat pemeriksaan imigrasi (TPI), untuk memberikan perlakuan khusus terhadap mereka yang mengaku sebagai pencari suaka, kemudian memberitahukan kepada *staff protecting officer* dari UNHCR untuk dilakukan penelitian awal pada saai itu (Havid,2004: 96).

Sekalipun Indonesia telah mengeluarkan surat edaran tersebut sebagai bentuk pemberian perlindungan terhadap pengungsi dan pencari suaka di Indonesia, namun dirasa belum cukup dikarenakan kerangka hukum tersebut masih terbatas pada ketentuan normatif dan belum adanya kerangka hukum pelaksanaannya. Sehingga aparatur negara yang berwenang belum memiliki pegangan praktis di lapangan, kecuali surat edaran tersebut yang hanya menjadi sebagai pegangan terbatas bilamana menerima kedatangan orang asing di tempat pemeriksaan imigrasi. Akibatnya aparatur negara yang berwenang tidak memiliki dasar hukum untuk memberikan status atau izin keimigrasian yang mensahkan keberadaan mereka di Indonesia.

Dengan melihat kondisi tersebut, kebijakan Indonesia dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka dirasa bersifat ambivalen. Artinya, di satu sisi Indonesia berupaya dalam memberikan perlindungan sesuai dengan perlakuan standar internasional terhadap para pengungsi dan pencari suaka yang sangat rentan terhadap pelanggaran hak asasi manusia, namun di satu sisi, Indonesia tidak memiliki instrument hukum nasional dalam

pelaksanaannya yang mengatur keberadaan mereka di Indonesia. Oleh karenanya persoalan yang muncul adalah lemahnya penanganan aparatur negara dalam melaksanakan tugas pengawasan dan penanganan orang asing sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang keimigrasian. Akibatnya muncul ketidak jelasan status izin tinggal orang asing, berapa lama mereka di ijinkan tinggal di Indonesia, dan apa kewajiban-kewajiban mereka selama berada di Indonesia. Sehingga penanganan dan perlakuan aparatur negara terhadap pengungsi dan pencari suaka hingga saat ini tidak seragam karena adanya perbedaan persepsi dan administrasi dalam mengatur masalah pengungsi dan pencari suaka tersebut (Havid, 2004:99).

Menurut UNHCR *Global Trend Report* 2011, terdapat hampir 35 juta pengungsi dan pencari suaka di seluruh dunia pada tahun tersebut. Adapun 14 juta di antara mereka berasal dari negeri-negeri di Benua Asia (UNHCR *Global trend*,2011:45). Fenomena pengungsi dan pencari suaka yang berdatangan secara berkelompok, seringkali memasuki wilayah Indonesia melalui jalur laut, bahkan kedatangannya tanpa diketahui karena mereka datang menggunakan sarana angkutan *non-reguler* seperti perahu kayu. Bahkan, mereka diketahui oleh petugas aparatur negara yang bertugas baru setelah terkatung-katung di tengah laut Indonesia, setelah perahu yang mereka tumpangi mengalami kerusakan, atau mendapati mereka setelah terdampar di pesisir pantai, dalam kasus ini pada bulan November 2012, ratusan pengungsi asal Sri Lanka terdampar di pulau Nias (diakses melalui

http://harianandalas.com/Hukum-Kriminal/Puluhan-Pengungsi-Sri-Lanka-Terdampar-di-Nias-2-Tewas pada tanggal 04/09/2013 pukul 07.49 WIB).

Para pengungsi dan pencari suaka yang berada di Indonesia, mereka datang dengan latar belakang yang berbeda, para pengungsi asal Afghanistan masih menjadi mayoritas pengungsi dan pencari suaka yang berada di Indonesia, dengan penyebab dari mereka mengungsi adalah ketidakstabilan politik negaranya akibat perang sipil antara gerakan separatis pasukan Taliban dengan pemerintah Afghanistan yang tidak kunjung selesai. Kondisi seperti ini pun dialami oleh para pengungsi dan pencari suaka asal Iran, Irak, Pakistan bahkan tidak menutup kemungkinan dari benua Afrika, seperti Somalia, yang rata-rata negara tersebut negara yang sedang dilanda konflik.

Konfllik berkepanjangan antara militer pemerintah Sri Lanka dan Macan Tamil, yang telah menelan banyak korban jiwa pun, menjadi penyebab ratusan ribu warga Sri Lanka mengungsi sejak tahun 1983, meskipun konflik bersenjata itu telah berakhir pada bulan Mei 2009, militer dan polisi Sri Lanka tetap bersikap curiga dan diskriminatif terhadap etnis Tamil dan mengakibatkan sikap represif terhadap masyarakat sipil. Tidak adanya kebebasan pers, ancaman dan intimidasi terhadap para pembela HAM, penganiayaan dan perlakuan kejam lainnya, bahkan pembunuhan terhadap etnis Tamil menjadi penyebab-penyebab utama mereka mengungsi dan mencari suaka ke negara lain.

Etnis Rohingya pun menjadi salah satu pengungsi yang berada di Indonesia, mereka merupakan kelompok minoritas paling teraniaya di dunia.

setelah undang-undang kewarganegaraan Myanmar tahun 1982 tidak mengakui orang Rohingya sebagai salah satu kelompok etnis di Myanmar. Tidak adanya pengakuan sebagai warga negara ini membuat mereka tidak dapat memiliki paspor, tidak dapat berpergian atau bekerja secara resmi di negaranya sendiri maupun di negara lain.

Para pengungsi dan pencari suaka bukanlah pelaku kriminal. Sebagian besar dari mereka justru merupakan korban pelanggaran HAM atau tindak kekerasan lain yang menyebabkan mereka mengalami ”ketakutan yang beralasan” untuk meninggalkan tanah air mereka. Mereka berharap di ”tanah impian” yang mereka tuju, mereka mendapatkan perlindungan (suaka) politik dan dapat menikmati hidup layak dan normal. Namun mereka dipandang sebagai imigran gelap, dikarenakan para pencari suaka melanggar hukum imigrasi Indonesia, dan ditahan oleh otoritas imigrsai Indonesia di Rumah Detensi Imigrasi ( Rudenim) yang tersebar di 13 lokasi, kemudian pemerintah Indonesia akan mengijinkan pencari suaka untuk diproses oleh UNHCR, yang akan menjalankan prosedur penentuan status pengungsi. Mereka yang teridentifikasi sebagai orang yang membutuhkan perlindungan internasional, akan dibantu oleh UNHCR dan diberi izin tinggal sementara di Indonesia selama mereka menanti solusi jangka panjang yang akan diidentifikasi oleh UNHCR.

Berdasarkan data yang diperoleh dari data populasi *online* UNHCR, dari tahun ke tahun jumlah para pengungsi dan pencari suaka terus meningkat, jika mengacu pada data tahun 2008, terdapat 726 pengungsi dan

pencari suaka yang datang ke Indonesia. hingga pada tahun 2011 terdapat 4239 pengungsi dan pencari suaka yang berada di wilayah Indonesia.

Tabel. 3.1 data pengungsi dan pencari suaka di Indonesia tahun 2008-2011

| **Periode** | **Total refugees *Of whom assisted by UNHCR*** | **Asylum Seekers (pending cases)** | **Total population of concern** |
|---|---|---|---|
| **2008** | 369 | 353 | 722 |
| **2009** | 798 | 1769 | 2567 |
| **2010** | 811 | 2071 | 2882 |
| **2011** | 1006 | 3233 | 4239 |

*Sumber : www.unhcr.org/statistics/populationdatabase

Tabel diatas menunjukkan peningkatan jumlah populasi para pengungsi dan pencari suaka yang mencapai kurang lebih 500 persen. Mayoritas mereka berasal dari negara Afghanistan, yang jumlah setengah dari jumlah mereka yang berasal dari negara lainnya, diantaranya berasal dari Iraq, Iran, Myanmar Somalia. Sedangkan jumlah Pengungsi yang sudah terdaftar sebagai pengungsi UNHCR pada tahun 2011 terdapat sebanyak 1006 pengungsi, mayoritas dari mereka berasal dari Afghanistan, Sri Lanka, Myanmar, Somalia, Irak, Iran, selebihnya berasal dari China, Republik Kongo, Ethiopia, Thailand, Ukraina, Yaman, Kuwait.

## 3.2 Metode Penelitian

### 3.2.1 Desain Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian deskriptif analisis. Sedangkan jenis penelitian ini adalah kualitatif. Merujuk pada permasalahan yang diangkat serta variabel yang tersedia, maka peneliti hanya melakukan analisa data berdasarkan data-data serta informasi yang dikeluarkan oleh UNHCR dan

pemerintah Indonesia serta diimplementasikan dengan teori-teori dalam kajian hubungan internasional.

#### 3.2.1.1 Informan Penelitian

Dalam melakukan penelitian, adapun pihak yang peneliti jadikan sebagai informan adalah sebagai berikut :

1) Kantor Perwakilan UNHCR Indonesia. Berkaitan dengan fokus penelitian serta aktor didalam permasalahan yang diangkat. Peneliti memfokuskan bagaimana peranan UNHCR dalam mengatasi permasalah pengungsi di Indonesia.
2) Rumah Detensi Imigrasi. Kalideres, Jakarta Barat. Peneliti akan melakukan observasi dan wawancara kepada pihak yang terkait di tempat pengungsian sebagai perbandingan data.

### 3.2.2 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif melalui pendekatan sistem, yang didukung oleh teknik pengumpulan data : studi kepustakaan, penelusuran data online, dokumentasi, dan wawancara. Hal ini dikarenakan penelitian ini difokuskan pada peranan suatu organisasi internasional dalam mengatasi permasalahan di Indonesia dengan mengolah data-data yang diperoleh dari sumber yang relevan secara mendalam.

**Studi Kepustakaan,** Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik kepustakaan dengan menelaah teori, opini, membaca buku atau berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, jurnal dan sebagainya yang relevan dengan masalah yang diteliti. Termasuk menggunakan layanan

internet dengan cara mengakses alamat situs yang terkait dengan kebutuhan penelitian.

**Wawancara** merupakan salah satu metode pengumpulan berita, data atau fakta untuk memperoleh keterangan. Pelaksanaannya bisa secara langsung, bertatap muka (*face to face*) dengan orang yang akan diwawancarai atau bisa secara tidak langsung dengan memanfaatkan akses teknologi melalui telepon, internet dan sebagainya.

### 3.2.3 Teknik Penentuan Informan

Teknik Penentuan informan yang dipakai peneliti adalah dengan menggunakan teknik penentuan *Purposive*. Yaitu peneliti menentukan pihak-pihak informan berdasarkan tujuan, masalah dan variabel penelitian. Metode yang digunakan adalah metode wawancara sesuai dengan masalah yang akan diteliti. Berkaitan dengan peranan UNHCR dalam mengatasi rmasalah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. Dalam hal ini, penulis tidak menutup kemungkinan mendapatkan informan lain diluar yang disebut diatas selama masih relevan terhadap permasalahan.

### 3.2.4 Teknik Analisa Data

Dalam penelitian kualitatif ini, peneliti menganalisis data dengan menggunakan teknik reduksi data. Artinya, data-data yang diperoleh, baik melalui studi pustaka, penelusuran data online dan wawancara, digunakan sesuai dengan keperluan penelitan berdasarkan dengan tujuan penelitian. Hal ini bertujuan supaya data yang digunakan berkorelasi dengan perumusan masalah yang telah dibuat. Peneliti menyajikan data-data yang diperoleh dari

hasil meneliti dan wawancara atau dari sumber-sumber internet sesuai dengan kebutuhan. Penarikan kesimpulan, peneliti menarik kesimpulan dari beberapa data yang disajikan baik data primer atau sekunder yang didapatkan dari informan.

### 3.2.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

#### 3.2.5.1 Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini penulis memperoleh data dan informasi yang bersumber dari berbagai tempat di bawah ini sesuai dengan kebutuhan penelitian, diantaranya:

a. Kantor Perwakilan UNHCR Indonesia

   Jl. Kebon Sirih Kav.75 Menara Ravindo, 14th Floor. Jakarta Pusat 10340 Indonesia.

b. Perpustakaan FISIP Universitas Katolik Parahyangan

   Jln. Ciumbuleuit No. 94 Gedung 9, Lantai 2 dan 3 Bandung, 40141

c. Perpustakaan FISIP Universitas Padjajaran Jatinangor

   Gedung C Lantai 3 (Jl. Raya Sumedang), Jatinangor-Sumedang.

d. Perpustakaan Universitas Komputer Indonesia

   Jl. Dipati Ukur No. 114 Gedung IV lantai 7 Bandung 40132.

e. Rumah Detensi Imigrasi Kalideres

   Jl. Peta Selatan no.5-D, Kalideres, Jakarta Barat, Indonesia.

### 3.2.5.2 Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dalam kurun waktu delapan bulan terhitung dari bulan Mei 2012 sampai dengan bulan Agustus 2013.

Tabel. 3.2 Waktu Penelitian

| NO | Kegiatan | Waktu Penelitian | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2012 | 2013 | | | | |
| | | Mei-Des | Jan | Feb | Mar | Apr-Jul | Aug |
| 1. | Pengajuan Judul | | | | | | |
| 2. | Pembuatan Usulan Penelitian | | | | | | |
| 3. | Seminar Usulan penelitian | | | | | | |
| 4. | Bimbingan Skripsi | | | | | | |
| 5. | Pengumpulan Data | | | | | | |
| 6. | Sidang | | | | | | |