BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Globalisasi membuka kesempatan besar bagi penduduk dunia untuk melakukan mobilisasi atau perpindahan tanpa batas yang menciptakan sebuah integrasi dalam komunitas international. Integrasi tersebut mengacu pada hubungan antar negara-negara yang interdependen, dimana perilaku sebuah negara dalam komunitas internasional sangat mempengaruhi hubungan dan kondisi negara lain (Kegley, 2004: 15).

Ilmu Hubungan Internasional sebagai studi yang tidak hanya mempelajari hubungan antar negara, namun juga menekankan pada hubungan transnasional yang melibatkan masyarakat, kelompok, dan organisasi. Walaupun demikian, keberadaan sebuah negara tetap menjadi aktor penting dalam dinamika nasional. Negara sebagai aktor utama yang bertugas untuk memperjuangkan serta melindungi kehidupan warga negaranya. Ketika menyangkut kesejahteraan hidup masyarakatnya, baik di dalam maupun di luar wilayah kedaulatan negara tersebut.

Aktor negara merupakan aktor utama dalam kancah perpolitikan dunia. Namun, dewasa ini muncul aktor-aktor lain yang mempunyai peranan besar dalam menentukan stabilitas politik dunia. Aktor tersebut antara lain Organisasi Internasional yang saat ini sudah menjadi bagian dari subbidang kajian studi Hubungan Internasional. Organisasi Internasional dapat didefinisikan sebagai suatu pengaturan formal yang melintasi batas-batas nasional yang menciptakan

suatu kondisi bagi pembentukan perangkat institusional guna mendukung kerjasama diantara anggota-anggotanya dalam bidang keamanan, ekonomi, sosial dan bidang-bidang lainnya .

Isu kemanusiaan dalam kurun waktu satu abad ini telah menjadi salah satu isu penting dan sentral dalam dunia internasional. Sepanjang seratus tahun terakhir banyak konflik, peperangan dan bencana alam yang berujung pada rusaknya nilai-nilai kemanusiaan. Sejak Perang Dunia pertama dan kedua di ikuti oleh perang dingin, menyusul berbagai konflik internal atau perang saudara yang merata di seluruh belahan dunia, banyak manusia dan harta benda yang menjadi korban. Salah satu dampak yang paling nyata terlihat adalah timbulnya banyak pengungsi di seluruh dunia. Akibat perang banyak warga sipil yang terpaksa meninggalkan tempat tinggalnya mengungsi ke wilayah atau negara lain. Para pengungsi ini berpindah ke tempat yang baru tanpa jaminan yang layak bagi segala aspek kehidupannya. Masalah pengungsi ini telah menjadi perhatian khusus dunia, dalam hal ini negara dan organisasi internasional. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai salah satu organisasi internasional yang yang menjadi wadah kerjasama terkemuka di dunia, dan juga melihat permasalahan pengungsi ini sebagai masalah sentral dan isu internasional. Dan untuk memfokuskan perhatian dunia international terhadap perlindungan pengungsi, pada tanggal 10 Desember 1948 di Paris, Perancis, PBB mengeluarkan *Universal Declaration of Human Right* yang merupakan hasil rancangan *Economic and Social Council* (ECOSOC) sebagai bentuk perlindungan terhadap hak asasi manusia yang bersifat internasional.

Deklarasi tersebut berisikan hak-hak yang melekat pada diri setiap manusia sehingga mereka diakui kemanusiaannya tanpa membedakan jenis kelamin, ras, warna kulit, bahasa, agama, politik, status sosial, kekayaan dan kelahiran. Namun deklarasi tersebut, dirasa belum cukup untuk menjamin adanya perlindungan terhadap para pengungsi di suatu negara, terutama jika terjadi konflik internal. Sehingga diperlukan respon dari dunia internasional secara langsung dalam menangani masalah perlindungan terhadap pengungsi tersebut. Untuk itulah PBB membentuk komisi khusus *United High Commissioner for Refugee* (UNHCR) yang mulai beroperasi menangani permasalahan pengungsi sejak 1 Januari 1951.

UNHCR merupakan organisasi internasional yang diberi mandat oleh PBB untuk melindungi dan menyelesaikan permasalahan para pengungsi. Organisasi ini bermarkas di Jenewa, dan mempunyai dua tujuan mendasar dan saling berhubungan. *Pertama*, melindungi pengungsi dan *kedua*, mencari solusi bagaimana membantu para pengungsi membangun kembali kehidupan mereka dalam lingkungan yang normal.

Ketidakstabilan politik serta konflik yang berkepanjangan di beberapa belahan dunia, utamanya di negara-negara Timur Tengah, Asia Tengah, Asia Barat, dan Asia Selatan telah menciptakan ancaman atas kehidupan masyarakatnya, Sehingga penghidupan yang layak tidak dapat di peroleh lagi oleh warga negaranya dan mendorong masyarakatnya untuk melakukan perpindahan ke negara lain. Negara tujuan utama para pengungsi dan pencari suaka tersebut adalah negara-negara maju. Penyelesaian masalah *immigrant illegal* di wilayah Indonesia, khususnya yang mengaku sebagai pencari suaka

(*asylum seeker*) dan pengungsi (*refugee*) semakin meningkat, menurut data UNHCR pada tahun 2010 tercatat 2882 imigran gelap yang masuk ke Indonesia (diakses melaui http://www.imigrasi.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=375&Itemid=34 pada tanggal 29/11/2012 pukul 21.42 WIB).

Masuknya *immigrant illegal* ke wilayah Indonesia yang jumlahnya cenderung meningkat, dapat menimbulkan gangguan kehidupan sosial, keamanan dan ketertiban masyarakat. Tidak menutup kemungkinan mereka disusupi oleh kegiatan terorisme internasional, *people smuggling* dan *trafficking in person* atau kegiatan kriminal lainnya. Untuk mencegah terjadinya hal negatif tersebut, maka penanganan *immigrant illegal* ini harus dilakukan dengan baik melalui pengamanan (*maximum security*) serta penegakan kedaulatan Negara yang berdasarkan ketentuan hukum nasional dan internasional.

Secara internasional, penanganan pengungsi diatur dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Namun Indonesia sampai dengan saat ini, belum meratifikasi keduanya. Dengan demikian pemerintah Indonesia memberikan wewenang bagi UNHCR untuk menjalankan aktivitas mandatnya di Indonesia untuk melindungi dan untuk mengatasi permasalahan pengungsi.

Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia menjadi negara tujuan bagi para pemohon suaka dan pengungsi internasional. Menurut data UNHCR, pada tahun 2011, terdapat sebanyak 4239 pengungsi dan pencari suaka yang terdaftar di UNHCR. Mereka berasal dari Afghanistan, Sri Lanka, Myanmar, Iran, Irak dan Somalia (diakses melalui

http://indonesia.ucanews.com/2012/07/09/imigran-gelap-banjiri-indonesia pada tanggal 31/03/2013 pukul 09.47 WIB).

Dari data tersebut, dapat kita asumsikan bahwa Indonesia merupakan tempat strategis, baik sebagai tempat mengungsi maupun sebagai tempat transit para pengungsi. Hal ini mestinya menjadi faktor yang melatarbelakangi adanya kebutuhan yang penting dan mendesak yang perlu diakomodir oleh pemerintah, karena sampai saat ini Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang status pengungsi.

Perlindungan pengungsi merupakan jaminan bagi mereka yang teridentifikasi sebagai pengungsi yang dilindungi dari *refoulement* (pemulangan paksa ke negara asal mereka dimana nyawa dan kebebasan mereka terancam atau teraniaya). Pemerintah Indonesia memberikan dukungan yang besar terhadap proses suaka, hal ini didasarkan pada ketentuan Direktorat Jenderal Imigrasi pada September 2010, untuk melindungi orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR dari ketentuan *refoulement* atau pemulangan kembali ke negara asal, serta menjamin akses ke UNHCR dan mengizinkan mereka untuk secara sementara tinggal di Indonesia selama menunggu solusi jangka panjang.

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

Sejauh ini pemerintah Indonesia belum memiliki mekanisme nasional untuk menangani pengungsi dan pencari suaka. Di tingkat lapangan, aparat pemerintah kita seringkali mengalami kebingungan dalam menangani pengungsi dan pencari suaka yang jumlahnya terus meningkat dari tahun ke tahun. Mereka dipandang sebagai *immigrant illegal* yang melanggar hukum imigrasi Indonesia. Mereka pun ditahan oleh otoritas imigrasi Indonesia di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Indonesia yang tersebar di 13 lokasi.

Selama ditahan, status mereka sebagai pengungsi ditentukan oleh UNHCR. Jika mereka memperoleh status sebagai pengungsi, UNHCR akan memberikan perlindungan internasional kepada mereka dengan memfasilitasi pemulangan pengungsi secara sukarela atau integrasi sosial di negara baru. Adapun perlindungan internasional yang dimaksud mencakup pencegahan pemulangan secara paksa, bantuan dalam memproses pencarian suaka, bantuan dan nasihat hukum, pemajuan penyelenggarakan keamanan fisik bagi pengungsi, pemajuan dan membantu pemulangan kembali secara sukarela, dan membantu para pengungsi untuk bermukim kembali (Pasal 8 Statuta UNHCR).

Pemerintah Indonesia tidak dapat menentukan sendiri status mereka karena Pemerintah Indonesia bukanlah negara pihak yang menandatangani dan meratifikasi Konvensi 1951 ataupun Protokol 1967 tentang status pengungsi. Situasi ini menjadi rumit karena penentuan status oleh UNHCR dapat memakan waktu yang sangat lama. Hal ini berimbas pada beban anggaran negara yang makin membengkak untuk memenuhi kebutuhan dasar para pengungsi dan pencari suaka itu.

Di samping itu, selama menunggu proses penentuan status pengungsi oleh UNHCR, para pengungsi dan pencari suaka ditahan di Rudenim. Kondisi Rudenim tak ubahnya seperti penjara, padahal mereka bukanlah pelaku kriminal, mereka justru korban pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) di negara asalnya. Penempatan mereka di Rudenim yang mirip penjara telah melahirkan persoalan pada pelanggaran HAM para pengungsi dan pencari suaka tersebut. Banyak di antara mereka yang mengalami tekanan psikologis dan berkeinginan kuat untuk bunuh diri atau kabur dari Rudenim. Pada tanggal 13 November 2011, sebanyak 13 pengungsi dan pencari suaka kabur dari Rudenim Tanjungpinang, seorang dari mereka gagal menembus kawat berduri Rudenim dan tewas, sementara seorang lainnya yang juga gagal kabur mengalami luka parah (http:// www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f351aacc4a70/ indonesia-perlu ratifikasi-konvensi-tentang-pengungsi Diakses tanggal 29/11/2012 pada 21.55 WIB).

Ada beberapa instrumen hukum internasional yang menekankan pentingnya perlindungan bagi pengungsi dan pencari suaka, yaitu Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM), Konvensi 1951, dan Protokol 1967. Pasal 9, 13, dan 14 DUHAM, terhadap hak-hak dan kebebasan dasar para pengungsi dan pencari suaka. Pasal 9 DUHAM menyatakan bahwa tidak seorangpun dapat menjadi sasaran penangkapan yang sewenang-wenang, penahanan atau pengasingan. Kemudian Pasal 13 DUHAM (dipertegas Pasal 12 Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik) menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan bergerak dan tinggal di dalam batas-batas wilayah setiap negara serta meninggalkan setiap negara, termasuk negaranya sendiri, dan untuk

kembali ke negaranya. Sementara itu, Pasal 14 DUHAM menyatakan bahwa setiap orang berhak mencari dan menikmati suaka di negara lain akibat pengejaran.

Jaminan perlindungan hak-hak pengungsi dan pencari suaka diperkuat oleh Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang status pengungsi. Kedua instrumen hukum internasional ini memberikan rincian tentang definisi dan status pengungsi, hak-hak pengungsi, termasuk hak untuk dilindungi dari pemulangan paksa atau pemulangan kembali ke negara asalnya di mana kehidupan dan kebebasan mereka terancam.

Pada lingkup nasional, instrumen atau peraturan perundang-undangan nasional sudah memberikan jaminan perlindungan bagi penghormatan dan perlindungan pencari suaka. Adapun jaminan itu tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Hak untuk mencari dan mendapatkan suaka dijamin melalui ayat 2 pasal 28G UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. Pada ayat 1 juga dinyatakan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu. Ayat ini secara implisit mengakui bahwa setiap orang dapat berada dalam situasi ketakutan yang mendorong dirinya untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, termasuk mengungsi dan mencari suaka dari negara lain.

Jaminan hak untuk memperoleh suaka yang ada dalam konstitusi tersebut diperkuat pasal 28 UU No. 39 Tahun 1999. Disebutkan pada pasal ini bahwa setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain. Namun hak ini tidak berlaku bagi mereka yang melakukan kejahatan nonpolitik atau perbuatan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip PBB.

Demikianlah, perlindungan bagi hak-hak pengungsi dan pencari suaka mempunyai landasan hukum yang jelas, baik secara internasional maupun nasional. Meskipun demikian, sejauh ini Pemerintah Indonesia belum memiliki kebijakan yang komprehensif dalam menangani pengungsi dan pencari suaka. Hal ini berimbas pada tidak adanya koordinasi, komunikasi, dan kerjasama yang tepat dalam menangani pengungsi dan pencari suaka di antara aparat penyelenggara negara. Di samping itu, Pemerintah Indonesia sampai saat ini bukanlah negara pihak yang menandatangani Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, sehingga Pemerintah Indonesia mengalami kesulitan dalam menangani pengungsi dan pencari suaka.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti merasa tertarik untuk meneliti masalah tersebut dan memilih organisasi internasional sebagai kajian bahan skripsi . Dalam penelitian ini penulis membuat skripsi dengan judul :

“Peranan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani masalah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia 2008-2011”

Peneliti mengambil rentang waktu penelitian dimulai sejak tahun 2008, dengan batas waktu penelitian hingga tahun 2011, dengan alasan, menurut data

UNHCR pada tahun tersebut arus para pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke wilayah Indonesia meningkat drastis, pada tahun 2008, Indonesia kedatangan hanya 726 orang pencari suaka dan pengungsi, kemudian di tahun 2011, jumlah pengungsi dan pencari suaka meningkat hingga kurang lebih dari 500 %, dengan jumlah sebanyak 4239 orang. Peningkatan kedatangan pencari suaka dari tahun ke tahun, dipicu oleh situasi di beberapa negara yang dilanda konflik berkepanjangan, sehingga memaksa mereka untuk berpindah dan mencari tempat yang lebih aman untuk kelangsungan hidup yang lebih baik. Ketertarikan peneliti terhadap penelitian ini didukung oleh beberapa mata kuliah ilmu hubungan internasional yaitu antara lain:

1. Hubungan Internasional, mata kuliah yang membahas tentang hubungan antar aktor-aktor di dunia internasional yang saling berinteraksi. Negara merupakan aktor dari hubungan internasional, namun organisasi internasional pun dapat menjadi salah satu aktor dalam hubungan internasional.
2. Isu-isu Global, mata kuliah yang membahas isu-isu yang menjadi sorotan dari para pemangku kebijakan dan sejumlah besar pemerintah, atau bahkan yang menjadi sorotan pers dunia, secara terus menerus seperti masalah hak asasi manusia, gender, lingkungan hidup dan juga terorisme.
3. Organisasi dan Administrasi Internasional, Mata kuliah ini membantu menjelaskan peranan oganisasi internasional dalam membantu menyelesaikan masalah yang terjadi di sebuah negara.

1.2 Rumusan Masalah

1.2.1 Rumusan Masalah Mayor

Untuk memudahkan penulis dalam melakukan pembahasan, penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

"Bagaimana peranan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani masalah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia pada tahun 2008 - 2011?"

1.2.2 Rumusan Masalah Minor

Rumusan masalah mayor kemudian diturunkan menjadi rumusan minor, dimana dalam menilai peranan sebuah organisasi dapat dilakukan dengan menekankan pada pencapaian organisasi dalam mencapai tujuannya, di mana tujuan daripada UNHCR adalah melindungi pengungsi dan mencarikan solusi dalam membantu para pengungsi membangun kembali kehidupan mereka yang normal.

Dalam mencapai sasaran atau tujuan tersebut, UNHCR menetapkan dan menjalankan program dan tentunya program-program tersebut berlandaskan kepada tujuan dari UNHCR itu sendiri. Rumusan tersebut berupa:

1. Upaya-upaya apa saja yang dilakukan oleh UNHCR dalam menangani masalah pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia?
2. Kendala-kendala apa sajakah yang dihadapi oleh UNHCR dalam menjalankan program-programnya?
3. Sejauh mana peranan UNHCR dalam menangani permasalahan pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia ?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana peranan *United Nations High Commisioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani masalah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia pada tahun 2008- 2011.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan upaya-upaya yang dilakukan UNHCR dalam menangani masalah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia.
2. Untuk mengetahui berbagai faktor kendala yang dihadapi oleh UNHCR dalam menangani masalah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia.
3. Untuk mengetahui sejauh mana peranan UNHCR dalam menangani permasalahan pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Diharapkan dapat berguna untuk menguji konsep-konsep yang dipergunakan dalam studi hubungan internasional, dalam menjelaskan berbagai fenomena terkait kerjasama internasional pada pola kerjasama organisasi internasional dalam memberikan bantuan terhadap negara yang membutuhkan.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Diharapkan dapat memberikan informasi dan menjadi bahan kajian lebih lanjut bagi para mahasiswa dan penggiat hubungan internasional.
2. Dapat menjadi bahan referensi, masukan, dan tambahan pengetahuan bagi peneliti lain yang hendak mengadakan penelitian dengan tema yang relevan.
3. Syarat kelulusan program Strata1.