BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Menurut Erika Feller, Volker Turk, dan Francer Nicholson didalam *Refugee Protection in International law : UNHCR's Global Consultations on Intenational Protection*. Meneliti kasus tentang pengungsi dan pencari suaka yang berada di Indonesia dengan tujuan suaka ke Australia. UNHCR sebagai organisasi internasional tentu saja memiliki fungsi dan peranan sebagai sebuah organisasi internasional yang mengatur permasalahan pengungsi maupun pencari suaka. Menurut Konvensi 1951 tentang status pengungsi dan Protokol 1967 dalam menjalankan mandatnya, UNHCR berperan sebagai sebuah sarana ataupun aktor netral bagi Indonesia dan Australia untuk menyelesaikan permasalahan pencari suaka secara langsung ataupun secara tidak langsung melalui beberapa langkah, tahap, ataupun proses dalam program penanganan permasalahan pencari suaka (Feller, 2003:3)

Sedangkan dalam penelitian ini, UNHCR sebagai organisasi internasional menempatkan posisinya sebagai mitra kerja Indonesia dalam menangani permasalahan pengungsi dan pencari suaka yang berada di Indonesia dengan memberikan perlindungan dan jaminan keselamatan selama berada di Indonesia, dan mencarikan solusi terbaik bagi mereka yang terdaftar sebagai pengungsi yang sesuai dengan statuta UNHCR. Sekaligus, UNHCR menjadi badan yang memproses permintaan status pengungsi di Indonesia di karenakan Indonesia

belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang status pengungsi dan Protokol 1967 dan Indonesia tidak memiliki kerangka hukum dan sistem penentuan pengungsi yang jelas di Indonesia.

Menurut Aris Pramono dalam penelitiannya yang berjudul "*Peran UNHCR dalam penanganan pengungsi Rohingya di Bangladesh*" menyatakan bahwa kasus etnis Rohingya yang pada awalnya hanya kasus domestik Myanmar, kemudian menjadi kasus yang diangkat ke forum internasional dan menjadi salah satu agenda yang harus dibahas dan dicari penyelesaiannya oleh masyarakat internasional. Aktor internasional yang berperan dalam kasus ini salah satunya adalah UNHCR, yang merupakan organisasi PBB yang memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi di dunia. Dalam penanganan pengungsi Rohingya, UNHCR berperan sebagai inisiator setelah pemerintah Bangladesh meminta bantuan UNHCR untuk menangani pengungsi Rohingya yang masuk ke negaranya. Sejak tahun 1992, UNHCR telah menjalankan peranannya sebagai penasihat, koordinator, dan pengawas perlindungan bantuan kemanusiaan bagi para pengungsi Rohingya walaupun Bangladesh bukan negara penandatangan Konvensi tahun 1951 mengenai status pengungsi, UNHCR tetap menjawab panggilan tersebut dan turun tangan membawa bantuan-bantuan kemanusiaan, sebagai bagian dari pelaksanaan mandat yang di embannya.

Menurut Putri K.T.M dalam penelitiannya yang berjudul "*Peranan UNHCR dalam menangani Krisis Pengungsi Bhutan di Nepal rada tahun 2000-2004*" menyatakan bahwa krisis pengungsi Bhutan yang terjadi di Nepal akibat kegagalan usaha bilateral diantara kedua negara tersebut untuk dapat menangani

permasalahan pengungsi. Dengan itu UNHCR diminta untuk menjalankan perananannya sebagai penasihat, koordinator, dan pengawas perlindungan bantuan kemanusiaan bagi para pengugsi. Nepal sebagai *Host Coutry* membutuhkan bantuan, terutama material untuk memenuhi kebutuhan pengungsi yang memasuki wilayah negaranya sejak tahun 1991. Maka dari itu, kehadiran UNHCR sangatlah dibutuhkan, mengingat ketika itu Nepal sedang dilanda kemiskinan serta tingkat pengangguran yang tinggi di negara tersebut, sehingga sangat berpengaruh terhadap pemenuhan kebutuhan untuk para pengungsi. Walaupun Nepal bukanlah negara penandatangan Konvensi 1951 mengenai status pengungsi, namun UNHCR tetap menjawab panggilan tersebut dan turun tangan membawa bantuan-bantuan kemanusiaan yang dibutuhkkan agar tidak terjadi krisis pengungsi yang berkepanjangan, sebagai bagian dari pelaksanaan mandat yang diembannya.

Sedangkan dalam penelitian ini, kehadiran operasional UNHCR dalam menangani masalah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia dimulai sejak adanya *manusia perahu* Vietnam yang berdatangan pada tahun 1970-an. Dan UNHCR menerima kesepakatan tertulis dengan pemerintah Indonesia untuk membuka kantor cabang di Jakarta pada 15 Juni 1979 (sekarang menjadi kantor perwakilan regional) dan Indonesia menyetujui untuk mendirikan suatu pusat pemrosesan regional untuk membantu pemukiman kembali para pencari suaka di Pulau Galang. Krisis pengungsi yang datang ke Indonesia kembali terjadi antara Tahun 2000 hingga 2002 dengan jumlah kira-kira 3500 pencari suaka yang dicegat oleh petugas kepolisian perairan Indonesia dalam perjalanannya ke Australia, dengan mayoritas mereka berasal dari negara yang sedang dilanda

konflik atau perang diantaranya Afghanistan, Iran, dan Irak. Dan pada 30 september 2002, Direktur Jenderal Imigrasi Indonesia mengeluarkan surat edaran yang berisi kesepakatan Indonesia dalam bekerjasama dengan UNHCR dengan memberikan akses masuk wilayah Indonesia, merujuk para pencari suaka ke UNHCR dan mengizinkan mereka untuk tinggal di Indonesia sampai ada keputusan mengenai statusnya (Jaquement,2004:17).

Menurut penelitian Anita Robets tentang "*Asylum Seekers timur tengah di Indonesia dari perspektif Republik Indonesia"*, Persoalan aliran *asylum seekers* pada saat ini melibatkan baik instansi domestik maupun instansi internasional. Dengan demikian seharusnya ada upaya nasional dan regional untuk mengkajikan efek-efek aliran ini atas negara masing-masing. Australia sebagai negara tujuan aliran *migrant irregular* ini harus ambil langkah langkah yang sesuai dengan tindakan-tindakan RI. Bekerjasama dalam jiwa *Regional Cooperative Model* benar-benar dibutuhkan untuk semua yang terlibat, khususnya untuk penanganan dalam memberikan perlindungan terhadap para *asylum seekers* dan pengungsi itu sendiri (Robets,2007:11).

Menurut lembar fakta no. 20 yang di terbitkan oleh Pusat Studi Hak asasi manusia (PUSHAM) UII yang berjudul "*Hak asasi manusia dan Pengungsi*", bahwa pencari suaka dan pengungsi mempunyai hak dan kebebasan untuk mendapatkan perlindungan internasional dan memutuskan keluar dari negaranya untuk mencari tempat yang lebih aman yang didasari rasa takut atas penindasan yang mengancam keselamatan dari negara asalnya. Dengan demikian maka perlindungan bagi pengungsi harus dilihat dalam konteks perlindungan hak asasi

manusia yang lebih luas. Penanganan pengungsi ini terutama di dorong oleh rasa kemanusiaan untuk memberikan perlindungan dan membantu para pengungsi. Hal ini dilakukan karena mereka keluar dari negaranya dan tidak mendapat perlindungan dari negaranya.

Dalam penelitian ini, Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi nila-nilai kemanusiaan, sadar akan keberadaan para pencari suaka yang berada di Indonesia yang mencari perlindungan serta jaminan keselamatan yang kian bertambah, untuk itu Indonesia berkomitmen dalam memberikan perlindungan terhadap mereka serta meningkatkan kerjasama antar negara sumber, negara transit, negara tujuan dan organisasi internasional terkait (UNHCR dan IOM) yang terwujud dalam Konferernsi Regional Tingkat Menteri pada tahun 2002 yang dinamakan *The Bali Proses*, dengan tujuan untuk dapat mengetahui penyebab kedatangan massal para pencari suaka, membangun manajemen perbatasan negara anggota dan kapasitas kontrol negara, serta mencegah dan memerangi dari tindak penyelundupan dan perdagangan manusia.

2.2 Kerangka Pemikiran

2.2.1 Hubungan Internasional

Hubungan Internasional dilaksanakan melalui banyak jalur di samping jalur pemerintah. Sebagai aktor dalam politik global negara juga tidak selalu bertindak sebagai aktor yang *unitary* dan kelompok-kelompok yang ada di dalamnya tidak selalu bertindak secara koheren. Selain negara pun ada banyak aktor lain seperti perusahaan multinasional, organisasi internasional (Jemadu, 2008:46).

Hubungan internasional yang pada dasarnya merupakan studi mengenai interaksi lintas batas negara oleh *state actor* maupun *non-state actor* memiliki berbagai macam pengertian. Dalam buku "*Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*" Anak Agung Banyu Perwita & Yanyan Mochamad Yani menyatakan bahwa:

> "Studi tentang Hubungan Internasional banyak diartikan sebagai suatu studi tentang interaksi antar aktor yang melewati batas-batas negara. Terjadinya hubungan internasional merupakan suatu keharusan sebagai akibat adanya saling ketergantungan dan bertambah kompleksnya kehidupan manusia dalam masyarakat internasional sehingga interdependensi tidak memungkinkan adanya suatu negara yang menutup diri terhadap dunia luar (Perwita & Yani. 2005: 3-4)".

Hubungan yang biasanya dilakukan masyarakat ini biasanya dilakukan dalam pasar internasional yang dapat mempengaruhi kebijakan pemerintahannya dan kekayaan serta kesejahteraan warga negaranya. Guna memahami seberapa pentingnya ilmu hubungan internasional, diperlukan adanya pemahaman mengenai apa yang pada dasarnya terjadi dalam negara, permasalahan maupun karakteristik dari suatu negara, apa dampaknya, seberapa penting dan bagaimana kita harus memahami isu keterlibatan organisasi internasional di Indonesia (Robert & Sorensen, 2005:5).

Berakhirnya perang dingin telah mengakhiri sistem bipolar dan berubah pada multipolar atau secara khusus telah mengalihkan persaingan yang bernuansa militer kearah persaingan atau konflik kepentingan ekonomi di antara negara-negara di dunia. Pasca perang dingin, isu-isu hubungan internasional yang sebelumnya lebih terfokus pada isu-isu *high politics* (isu

politik dan keamanan) meluas ke isu-isu *low politics* (isu-isu HAM, ekonomi, lingkungan hidup, dan terorisme) (Perwita dan Yani, 2005: 7).

Pada dasarnya, ilmu hubungan internasional lebih mencakup kepada segala macam hubungan-hubungan antar bangsa di dalam lingkungan masyarakat dunia, dengan adanya kekuatan-kekuatan didalam proses mempertahankan pola hidup, pola bertindak dan pola berpikir manusia, bagi suatu unit politik internasional. Studi ini merupakan bagian dari ilmu yang lebih luas yaitu ilmu politik, dan menitik beratkan kepada pentingnya studi fenomena-fenomena politik pada peringkat global, serta kepada permasalahan terkait dengan perlindungan hak asasi manusia dalam hal ini para pengungsi yang menjadi korban dari berbagai dampak fenomena global yang terjadi pada saat ini, diantaranya bencana alam, konflik internal, perang dan ketidakstabilan politik dalam suatu negara sehingga terjadinya mobilisasi penduduk dan berbagai isu lainnya yang berkaitan dengan interaksi antara *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) sebagai organisasi internasional dengan pemerintah Indonesia yang menjadi negara transit para pengungsi dalam memberikan bantuan perlindungan internasional serta memberikan solusi dalam menangani permasalahan pengungsi dan pencari suaka.

2.2.2 Organisasi Internasional

Organisasi-organisasi internasional tumbuh karena adanya kebutuhan dan kepentingan masyarakat antar-bangsa untuk adanya wadah serta alat untuk melaksanakan kerja sama internasional. Sarana untuk

mengkoordinasikan kerjasama antar-negara dan antar-bangsa kearah pencapaian tujuan yang sama dan yang perlu diusahakan secara bersama-sama. Salah satu kajian utama dalam studi hubungan internasional adalah organisasi internasional yang juga merupakan salah satu aktor dalam hubungan internasional (Perwita & Yani, 2005:91).

Teuku May Rudi mendefinisikan organisasi internasional dalam bukunya *"Organisasi dan Administrasi Internasional"* sebagai berikut:

> "Pola kerjasama yang melintasi batas-batas negara, dengan didasari struktur organisasi yang jelas serta diharapkan atau diproyeksikan untuk berlangsung serta melaksanakan fungsinya secara berkesinambungan dan melembaga guna mengusahakan tercapainya tujuan-tujuan yang diperlukan serta disepakati bersama, baik antara pemerintah dengan pemerintah, maupun antara sesama kelompok non-pemerintah pada negara yang berbeda (Rudy, 2005:3)".

Berdasarkan definisi diatas, maka organisasi internasional kurang lebih harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. Kerjasama yang ruang lingkupnya melingkupi batas-batas negara.
2. Mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama.
3. Mencakup hubungan antar pemerintah maupun non pemerintah.
4. Struktur organisasi yang jelas dan lengkap.
5. Melaksanakan fungsi secara berkesinambungan (Rudy, 2005:3).

Sedangkan menurut Michael Hass dalam buku Perwita dan Yani *"Pengantar Hubungan Internasional"*, Pengertian organisasi internasional memiliki dua pengertian yaitu:

> "Pertama, organisasi internasional sebagai suatu lembaga atau struktur yang mempunyai serangkaian aturan, anggota, jadwal, tempat dan waktu pertemuan. Kedua, organisasi internasional merupakan pengaturan bagian-bagian menjadi satu kesatuan yang utuh dimana

> tidak ada aspek non lembaga dalam istilah organisasi internasional ini (Perwita dan Yani, 2005:93)".

Menurut Clive Archer dalam bukunya *International Organizations*, organisasi internasional berasal dari dua kata organisasi dan internasional yang berarti aktivitas-aktivitas antara individu-individu dan kelompok-kelompok di negara lain serta juga termasuk hubungan *intergovernmental* yang disebut dengan hubungan *transnational* (Perwita dan Yani, 2005 ; 92).

Dari definisi diatas, sangat jelas bahwa UNHCR merupakan suatu organisasi internasional yang mempunyai tujuan dan fungsi khusus yakni UNHCR sebagai Organisasi yang mendapat mandat khusus dari Majelis Umum PBB untuk memberikan bantuan kemanusiaan dan perlindungan untuk para pengungsi akibat perang ataupun bencana alam. Komisioner Tinggi PBB urusan pengungsi dipilih melalui sidang umum PBB setiap lima tahun. Saat ini António Guterres menjabat sebagai Komisioner Tinggi PBB untuk urusan pengungsi periode 2010-2015, dengan jumlah staff-nya berjumlah lebih dari 7,685 orang di 125 negara dalam memberikan perlindungan dan bantuan kepada jutaan pengungsi (diakses melalui http://www.unhcr.or.id/id/tentang-unhcr/komisioner-tinggi-unhcr pada tanggal 30/08/2013 pukul 23.00 WIB).

Menurut Schmitz, Hans, Peter, dan Sikkink, Kathryn "*International Human Right*" Walter Carlsnaes, Thomas Risse, dan Beth A. Simmons, dalam *Handbook of International Relation*, mengungkapkan organisasi internasional tidak hanya berkutat dengan isu *high politic*, namun juga isu ekonomi dan sosial. Sifat dari aktifitas OI juga melintasi batas wilayah

kenegaraan hingga dalam pengertian tradisional sering disamakan dengan institusi formal yang beranggotakan negara. Spesifikasi terhadap OI terbagi dalam beberapa kategori, antara lain adalah :

1. Berdasarkan keanggotaan :
    1) *Universal Membership*, yaitu organisasi internasional yang memiliki *open-door policy* seperti PBB yang sesuai dengan bab II, pasal 4 (1) pada Piagam PBB yang mempersilahkan negara-negara yang mengusung perdamaian dunia untuk menjadi anggota organisasi tersebut.
    2) *Limited Membership,* yaitu organisasi internasional yang menjadikan sebuah kriteria objektif sebagai dasar dalam membangun batasan atas partisipator yang dapat terlibat dalam sebuah IGO, contohnya Liga Arab (terbatas pada negara-negara berbahasa Arab).
2. Berdasarkan *Purpose* :
    1) *Multi or General Purpose Organization*, yang memiliki kapabilitas untuk menangani lebih dari satu bahkan seluruh isu internasional (politik, ekonomi, sosial dan keamanan) dalam satu kawasan geografis yang mempengaruhi anggotanya, contohnya *Organization of African Unity* (OAU).
    2) *Narrow Mandated IGOs,* OI yang deskripsi pekerjaannya terfokus pada satu isu internasional tertentu dengan keahlian tinggi dalam

menganalisa itu, baik militer, ekonomi, atau sosial, contohnya WHO (*World Health Organization*).

Berdasarkan kategori diatas, maka UNHCR masuk kedalam Kategori OI dengan berkeanggotaan *Universal* dengan Mandat Khusus. Dari kategorisasi tersebut dapat dilihat bahwa UNHCR adalah sebuah OI dengan lebih dari satu atau dua negara sebagai anggotanya yang memiliki satu visi yang sama dan memfokuskan tugasnya, yaitu untuk menangani permasalahan pengungsi dunia. Para anggota merupakan *representative* dari negaranya yang tidak terikat dengan kondisi politik negaranya, sehingga UNHCR dan aktifitas yang dijalankannya dapat bersifat non-politis, dan sepenuhnya berkonsentrasi pada tugas-tugas kemanusiaan (Schmitz, 2002:2).

2.2.2.1 Peranan Organisasi Internasional

Peranan organisasi internasional dapat digambarkan sebagai individu yang berada dalam lingkungan masyarakat internasional. Sebagai anggota masyarakat internasional, organisasi internasional harus tunduk pada peraturan-peraturan yang telah disepakati bersama. Selain itu, melalui tindakan anggotannya, setiap anggota tersebut melakukan kegiatan-kegiatan dalam rangka mencapai tujuannya (Perwita dan Yani, 2005:29). Maka dapat dikatakan peranan UNHCR sebagai organisasi internasional adalah menjalankan fungsinya sebagai suatu organisasi internasional yang difokuskan pada urusan kemanusiaan dengan memberikan perlindungan internasional terhadap

para pengungsi dan pencari suaka dan membantu pemerintah dalam menangani permasalahan pengungsi.

Negara-negara yang tergabung dalam keanggotaan suatu organisasi internasional berhak meminta bantuan berupa saran, rekomendasi atau aksi langsung berkaitan dengan masalah-masalah dimana pemerintah tidak dapat mengambil resiko dengan hanya bertindak melalui kebijakan nasionalnya. Bahkan saat ini organisasi internasional dapat mempengaruhi tingkah laku negara secara tidak langsung, dimana kehadiran organisasi internasional mencerminkan kebutuhan suatu masyarakat dunia untuk bekerjasama dalam menangani suatu permasalahan.

Peranan organisasi internasional terbagi dalam 3 (tiga) kategori, adalah sebagai berikut :

1.) Sebagai instrumen, yaitu organisasi internasional digunakan oleh negara-negara anggotanya untuk mencapai tujuan tertentu berdasarkan tujuan politik luar negerinya.
2.) Sebagai arena. organisasi internasional merupakan tempat bertemu bagi anggota-anggotanya yang membahas dan membicarakan masalah masalah yang dihadapi. Tidak jarang organisasi internasional digunakan oleh beberapa negara untuk mengangkat masalah dalam negerinya, ataupun mengangkat masalah dalam negeri orang lain dengan tujuan untuk mendapat perhatian internasional.

3.) Sebagai aktor independen. organisasi internasional dapat membuat keputusan-keputusan sendiri tanpa dipengaruhi oleh kekuasaan atau paksaan dari luar organisasi (Archer dalam Perwita & Yani, 2005 : 95).

Jelas di atas bahwa suatu organisasi Internasional hanya bisa melakukan tugas dan fungsinya dengan mengambil keputusan dari tubuh organisasi internasional terkait. Dengan demikian semakin jelas bahwa organisasi internasional merupakan *non-state actor* (Aktor Non Negara) yang mempunyai kedudukan dalam sistem internasional.

Peranan organisasi internasional saat ini telah menjadi aktor dalam kancah hubungan internasional, karena peranannya sebagai sebuah wadah atau instrument bagi koalisi antar anggota atau koordinasi kebijakan antar pemerintah, seperti sebagaimana peranan UNHCR di Indonesia yang menjadi mitra kerjasama pemerintah dalam memberikan perlindungan serta mengurusi proses suaka dalam mencarikan negara baru bagi para pengungsi.

2.2.3 Kerjasama Internasional

Kerjasama Internasional merupakan suatu perwujudan kondisi masyarakat yang saling tergantung satu dengan yang lain. Dalam melakukan kerjasama ini dibutuhkan suatu wadah yang dapat memperlancar kegiatan kerjasama tersebut. Tujuan dari kerjasama ini ditentukan oleh persamaan kepentingan dari masing-masing pihak yang terlibat. Kerjasama internasional dapat terbentuk karena kehidupan internasional meliputi bidang, seperti

ideologi, politik, ekonomi, sosial, lingkungan hidup, kebudayaan, pertahanan dan keamanan (Perwita dan Yani, 2005: 34).

Dalam usaha sebuah negara untuk menyelesaikan suatu masalah yang bersifat regional maupun internasional bisa diselesaikan bersama dengan kerjasama, dalam kerjasama ini terdapat kepentingan-kepentingan nasional yang bertemu dan tidak bisa dipenuhi di negaranya sendiri. Kerjasama menurut Holsti :

> "Kerjasama yaitu proses-proses dimana sejumlah pemerintah saling mendekati dengan penyelesaian yang diusulkan, merundingkan atau membahas masalah, mengemukakan bukti teknis untuk menyetujui satu penyelesaian atau lainnya, dan mengakhiri perundingan dengan perjanjian atau perundingan tertentu yang memuaskan kedua belah pihak" (2011: 209)".

Sedangkan kerjasama internasional menurut Kartasasmita dijelaskan dalam bukunya *Administrasi Internasional* adalah kerjasama internasional merupakan suatu keharusan sebagai akibat adanya hubungan interdependensi dan bertambahnya kehidupan manusia dalam masyarakat internasional (Kartasasmita, 2002: 19).

Seperti yang dilakukan organisasi UNHCR dengan pemerintah Indonesia, kerjasama yang di jalin adalah untuk membantu pemerintah Indonesia dalam penanganan masalah pengungsi dan pencari suaka karena Indonesia sampai saat ini bukanlah negara pihak yang menandatangani Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Dalam suatu kerjasama internasional bertemu berbagai macam kepentingan nasional dari berbagai negara dan bangsa yang tidak dapat dipenuhi di dalam negerinya sendiri (Perwita dan Yani, 2005; 33).

Menurut Muhadi Sugiono ada beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam kerjasama internasional;

> "Pertama, negara bukan lagi sebagai aktor eksklusif dalam politik internasional melainkan hanya bagian dari jaringan interaksi politik, militer, ekonomi dan kultural bersama-sama dengan aktor-aktor ekonomi dan masyarakat sipil. Kedua, kerjasama internasional tidak lagi semata-mata ditentukan oleh kepentingan masing-masing negara yang terlibat di dalamnya, melainkan juga oleh institusi internasional, karena institusi internasional seringkali bukan hanya bisa mengelola berbagai kepentingan yang berbeda dari negara – negara anggotanya , tetapi juga memiliki dan bisa memaksakan kepentingannya sendiri (Sugiono, 2006: 6)".

Dalam suatu kerjasama internasional bertemu berbagai macam kepentingan nasional dari berbagai negara dan bangsa yang tidak dapat dipenuhi di dalam negerinya sendiri. Kerjasama internasional adalah sisi lain dari konflik internasional yang juga merupakan salah satu aspek dalam hubungan internasional. Isu utama dari kerjasama internasional yaitu berdasarkan pada sejauh mana keuntungan bersama yang diperoleh melalui kerjasama tersebut dapat mendukung konsepsi dari kepentingan tindakan yang unilateral dan kompetitif. Kerjasama internasional terbentuk karena kehidupan internasional meliputi berbagai bidang seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan (Perwita dan Yani, 2005: 33-34).

Pada perkembangannya, kerjasama internasional kini tidak hanya dilakukan oleh negara dengan negara saja, tetapi aktor lain seperti organisasi internasional, individu dan organisasi non-pemerintah dapat melakukan kerjasama internasional, dan aktor-aktor tersebut mempunyai kepentingan dan tujuan sendiri dalam melaksanakan kerjasama internasional. Seperti

UNHCR bekerjasama dengan pemerintah Indonesia guna membantu beban berat yang mesti ditanggung negara transit (Indonesia) untuk dapat menampung dan memenuhi seluruh kebutuhan hidup, serta memberikan perlindungan internasional terhadap para pengungsi. Selain itu adanya Konferensi Regional Tingkat Menteri "*The Bali Process*" yang diikuti oleh lebih dari 50 negara anggota dan beberapa organisasi internasional diantaranya UNHCR dan IOM, merupakan bentuk adanya kerjasama internasional yang terjalin antara negara dan organisasi internasional dengan tujuan untuk memfokuskan pemberian perlindungan terhadap para pengungsi serta pengembangan manajemen perbatasan negara anggota.

2.2.4 Pengungsi dan Pencari Suaka

Ada banyak definisi tentang pengungsi, dari yang paling sempit sampai yang paling luas. Apabila dilihat dari definisi secara harfiah atau bahasa, istilah pengungsi internasional adalah mereka yang lari dari suatu daerah, yang karena ruang lingkupnya internasional, maka mereka melarikan diri dari suatu negara untuk kemudian memasuki wilayah negara lainnya untuk mencari pengungsian. Adapun syaratnya mereka dikatakan sebagai pengungsi internasional secara harfiah adalah mereka haruslah melewati batas wilayah suatu negara ke negara lainnya. Karena apabila mereka tidak melewati batas wilayah negaranya maka bisa dikatakan sebagai pengungsi lokal. Secara harfiah, istilah ini tidak dibedakan alasan mereka pergi dari negaranya, apakah karena alasan perang, bencana alam, ataupun karena alasan ekonomi. Istilah ini menjadi berbeda apabila didefinisikan secara legal atau hukum.

Adapun faktor-faktor pendorong yang menyebabkan mereka pergi untuk mengungsi keluar negaranya antara lain :

a. Konflik yang berkepanjangan di negara asal terkait dengan aspek politik, keamanan, sukuisme, dll.
b. Keadaan ekonomi dan kampung halaman yang buruk sebagai akibat dari konflik tersebut (keinginan untuk memperoleh kehidupan yg lebih baik).
c. Bujukan dari agen penyelundupan manusia.

Menurut konvensi PBB tentang pengungsi 1951 pengertian pengungsi adalah:

> "(setiap orang yang) yang mempunyai alasan ketakutan dianiaya dengan alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pendapat politik, karena alasan ketakutan tersebut, mereka memilih untuk berada di luar negara kewarganegaraannya karena negara tidak dapat menjamin perlindungan atas mereka, sehingga mereka tidak memiliki kewarganegaraan dan berada di luar negara asalnya sebagai akibat dari peristiwa tersebut, timbul ketakutan dan tidak ingin kembali ke negara asalnya"

Yang dimaksud pengertian pengungsi diatas adalah orang-orang yang dipojokan atau dikesampingkan karena alasan-alasan ras, kepercayaan, nasionalitas, maupun anggota dari suatu kelompok sosial atau politik; yang berada diluar negaranya dan tidak memiliki kekuatan untuk melawan dan pemerintah negaranya tidak mampu melindungi dirinya dari perlakuan-perlakuan tersebut. Namun tidak semua orang yang berada dalam keadaan tersebut dapat dikatakan sebagai pengungsi (diakses melalui http://unhcr.org.au/unhcr/index.php?option=com_content&view=article&id=179&Itemid=54 pada tanggal 30/08/2013 pukul 23:49 WIB).

Status pengungsi yang sah diberikan oleh badan khusus PBB yaitu UNHCR. Proses yang dibutuhkan seseorang untuk memperoleh status sebagai pengungsi membutuhkan waktu yang sangat lama dan prosedur administrasi yang berbelit-belit, karena itu banyak dari pengungsi memutuskan untuk pergi dan memasuki wialayah negara lain tanpa memiliki surat keterangan pengungsi dari UNHCR. Orang atau kelompok inilah yang dikategorikan sebagai *Immigrant Illegal*, walaupun sebenarnya mereka adalah bagian dari pengungsi yang tidak dapat kembali ke negara asalnya karena faktor-faktor yang telah disebutkan diatas.

Immigrant Illegal atau imigran gelap yang berstatus pengungsi adalah mereka yang meninggalkan negaranya untuk mendapatkan perlindungan di negara lain dikarenakan dirinya tidak mendapatkan perlindungan di negara asalnya. Pengungsi berhak mendapatkan perlindungan hukum atas hak-hak dan kebebasannya. Perlindungan lainnya bagi pengungsi adalah adanya prisip *non-refoulment* dan *non rejection at the frontier* yang melarang semua negara peserta Konvensi tentang status pengungsi 1951 untuk mengembalikan pengungsi ke negara asalnya selama jiwanya masih terancam.

Selain pengungsi, orang atau kelompok yang paling banyak menyebabkan *Immigrant Illegal* adalah pencari suaka, pada faktanya suaka merupakan bentuk perlindungan yang diberikan kepada seseorang yang menghadapi penuntutan yang nyata karena alasan-alasan selain dari tindak kejahatan umum, kejahatan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip PBB.

Kata ”*asylon*” dalam bahasa Yunani atau ”*asylum*” dalam bahasa latin berarti sebuah tempat terhormat dimana seorang yang sedang dikejar berlindung. Berdasarkan alasan baik itu agama dan sipil, hak memberikan perlindungan ini diberikan kepada tempat-tempat ibadah dan kepada negara terhadap seorang warga negara asing yang berada dalam status buronan tanpa mempertimbangkan jenis perbuatan kriminal atau pelanggaran yang telah dilakukannnya. Sehingga, dalam waktu yang lama, kejahatan kejahatan umum (*ordinary crime*) tidak dapat diekstradisikan. Baru sejak abad ke tujuh belas beberapa ilmuwan termasuk ahli hukum dari Belanda Hugo Grotius membedakan antara kejahatan bersifat politik dan kejahatan umum, selanjutnya status *Asylum* hanya dapat digunakan oleh mereka yang menghadapi penuntutan (*prosecution*) karena alasan politik dan keagamaan. Sampai dengan pertengahan abad ke sembilan belas hampir semua Perjanjian Ekstradisi mengakui prinsip *non*-Ekstradisi terhadap pelaku kejahatan politik, namun dengan pengecualian terhadap mereka yang melakukan kejahatan kejahatan terhadap kepala negara (Soeprapto,2004:38).

Dalam buku “*Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*” Sulaiman Hamid mengungkapkan bahwa :

> ”Suaka adalah suatu perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada individu yang memohonnya dan alasan mengapa individu-individu itu diberikan perlindungan adalah berdasarkan alasan prikemanusiaan, agama, diskriminasi ras, politik dan sebagainya”(2002:25).

Dalam artikel 1 Draft Konvensi tentang teroterial *Asylum* yang disusun oleh *United Nations Group of Experts* ditegaskan, kriteria bagi seseorang yang bisa mendapatkan suaka, yaitu :

> Sebagai negara peserta, yang berperan dalam urusan internasional dan kemanusiaan, akan mengupayakan yang terbaik untuk memberikan suaka di wilayahnya kepada setiap orang yang didasari ketakutan atas:
> a. penganiayaan karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu, atau pendapat politik, atau untuk alasan berjuang melawan apartheid atau kolonialisme.
> b. penuntutan atau hukuman yang berat atas tindakan yang timbul dari salah satu keadaan yang terdaftar di bawah (a);
> yang menyebabkan tidak mau kembali ke negara asalnya.

Definisi tersebut mempunyai persamaan makna dari definisi pencari suaka menurut UNHCR, pencari suaka adalah :

> "Seseorang yang telah membuat klaim bahwa dia adalah seorang pengungsi, dan sedang menunggu proses penerimaan status atas klaim tersebut. Istilah ini menggambarkan bahwa seseorang telah mendapatkan tempat tinggal sementara selama proses klaim tersebut"

Dari beberapa definisi diatas, pencari suaka adalah seorang pengungsi yang sedang menunggu persetujuan mengenai permintaan yang telah dibuatnya dari negara tujuan, yang mana seseorang atau kelompok tersebut meninggalkan dari negara asalnya dikarenakan mereka merasa tidak nyaman atas kelangsungan hidup mereka di negara asalnya yang disebabkan dari ketidakstabilan politik, konflik yang berkepanjangan, pelanggaran HAM dan lain sebagainya (diakses melalui www.unhcr.org/509a836e9.pdf pada tanggal 31/08/2013 pukul 01.50 WIB).

2.2.4.1 Perbedaan antara Pengungsi dan Pencari Suaka

Pengungsi (*refugee*) adalah status personal yang diberikan kepada seseorang berdasarkan hukum internasional yang berlaku,

sehingga seseorang dengan status sebagai pengungsi memiliki hak dan kewajiban tertentu sebagaimana diatur oleh hukum internasional. Sedangkan pencari suaka adalah seseorang yang kepadanya prinsip dasar suaka diberlakukan. Seorang penerima suaka pada akhirnya dapat diberikan status sebagai pengungsi.

Dalam prakteknya batasan antara pengungsi dan pencari suaka sangat kabur, terutama dalam kondisi dimana terdapat pencari suaka dalam jumlah yang sangat besar, kedua status sebagai pengungsi dan pencari suaka seringkali melekat pada orang yang sama. Status sebagai pengungsi merupakan tahap berikut dari proses pencarian suaka di luar negara asal seorang pengungsi sekaligus adalah seorang pencari suaka, karena sebelum seseorang diakui sebagai pengungsi, dia adalah seorang pencari suaka, sebaliknya pencari suaka belum tentu seorang pengungsi. Pencari suaka baru menjadi pengungsi setelah diakui statusnya oleh instrument hukum internasional dan hukum nasional (Soeprapto,2004: 20).

Seorang pencari suaka yang meminta perlindungan akan dievaluasi melalui prosedur penentuan status pengungsi atau *Refugee Status Determination* (RSD), yang dimulai sejak tahap pendaftaran atau registrasi pencari suaka. Selanjutnya setelah registrasi, UNHCR dibantu dengan penerjemah yang kompeten melakukan interview terhadap pencari suaka tersebut. Proses interview tersebut akan melahirkan alasan-alasan yang melatarbelakangi keputusan apakah

status pengungsi dapat diberikan atau ditolak. Pencari suaka selanjutnya diberikan satu buah kesempatan untuk meminta banding atas permintaannya akan perlindungan internasional yang sebelumnya ditolak.

2.2.5 Pendekatan HAM dan Hukum Internasional dalam konteks urusan pengungsi.

Hak asasi manusia merupakan kebebasan yang didapatkan oleh semua individu sebagai manusia. Hak asasi manusia dilindungi melalui sistem kesepakatan, konvensi, resolusi dan deklarasi di tingkat internasional dan juga melalui hukum kebiasaan internasional.

Menurut buku *Human Rights: A Basic Handbook for UN Staff, OHCHR, UN Staff College Project* yang di kutip dari *International Human Right Training Programs*, memberikan pemahaman bahwa :

> "Hak asasi manusia dapat dipahami sebagai hak yang melekat pada manusia. Konsep hak asasi manusia mengakui bahwa setiap satu manusia berhak untuk menikmati hak asasi manusianya tanpa perbedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan lainnya, asal usul nasional atau sosial, harta benda, kelahiran atau status lain. Hak asasi manusia dengan sah dijamin oleh hukum hak asasi manusia, yang melindungi individu dan kelompok dari tindakan-tindakan yang mencampuri kebebasan mendasar dan martabat manusia (2000:3)".

Menurut Demos atau Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam buku manualnya yang berjudul "*Mengintegrasikan Pendekatan Berbasis Hak dalam Fungsi-fungsi Legislatif*", memberikan pemahaman bahwa :

> "Hak asasi manusia adalah hak dan kebebasan yang setiap orang punya dari sejak lahir. Hak asasi manusia bukan hak istimewa, yang perlu

> dimenangkan, dan hak asasi manusia berlaku sama untuk setiap orang, tanpa memperdulikan usia, jenis kelamin, ras, etnik, kekayaan atau kedudukan sosial. Karena hak asasi manusia adalah hak yang tidak dapat diambil dari siapapun (2010:52)".

Menurut Flowers, N. dalam bukunya yang berjudul *The Human Rights Education Handbook: Effective Practices For Learning, Action, and Change*, memberikan pandangan bahwa :

> "Hak Asasi manusia didasari pada pemahaman bahwa setiap orang berhak mendapat penghormatan atas harkat dan martabat mereka tanpa pembedaan berdasarkan usia, budaya, kepercayaan, latar belakang etnis, ras, gender, orientasi seksual, bahasa, kekurangan fisik, maupun strata sosial. Hak asasi manusia harus dipandang sebagai satu kesatuan yang tak terpisah, termasuk diantaranya hak sebagai warga negara, hak politik, sosial, ekonomi, serta hak kolektif (2000:56)".

Maka pendekatan HAM dalam urusan pengungsi, setidaknya berhubungan dengan tiga hal. *Pertama*, perlindungan terhadap penduduk sipil akibat konflik bersenjata. *Kedua*, perlindungan secara umum yang diberikan kepada penduduk sipil dalam keadaan biasa. *Ketiga*, perlindungan terhadap pengungsi baik IDP's maupun pengungsi lintas batas (Koesparmo,2007:6-7). Dari beberapa definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa hak asasi manusia yang diakui secara universal dapat langsung diterapkan pada pengungsi. Hal ini termasuk hak untuk hidup, perlindungan dari penyiksaan dan perlakuan buruk, hak atas kewarganegaraan, hak untuk bebas bergerak, hak untuk meninggalkan setiap negara, dan hak untuk tidak dipulangkan secara paksa.

Dan pendekatan hukum internasional dalam konteks urusan pengungsi telah meletakan kewajiban dasar terhadap tingkah laku negara dalam melaksanakan perlindungan internasional. Tindakan yang bertentangan dengannya akan melahirkan tanggung jawab internasional yang mana

diartikan sebagai suatu perbuatan salah yang memiliki karakteristik internasional. Tanggung jawab tersebut muncul manakala terdapat pelanggaran yang menyangkut perlindungan atas hak-hak asasi manusia, termasuk didalamnya hak asasi pengungsi (Wagiman, 2012:72).

Hukum pengungsi internasional adalah bagian dari hukum internasional. Hukum pengungsi internasional lahir demi menjamin keamanan dan keselamatan pengungsi internasional di negara tujuan mengungsi. Selain memberikan perlindungan di negara tujuan, pengungsi internasional juga dilindungi oleh negara-negara yang dilewatinya dalam perjalanan ke negara tujuan mengungsi (Wagiman, 2012:34).

Pengungsi internasional dapat terjadi disetiap negara yang diakibatkan oleh kondisi-kondisi yang membuat seseorang lebih memilih untuk berpindah (mengungsi) dari negara asalnya ke negara lain. Kondisi-kondisi yang dimaksud, adalah kondisi yang tidak aman bagi seseorang atau kelompok, apabila tetap berada pada wilayah negara tertentu, jadi demi keamanan dan keselamatan orang, kelompok tersebut memilih untuk berpindah ke wilayah negara yang lebih aman bagi mereka.

Hukum pengungsi internasional mengatur bahwa tidak semua orang, kelompok yang berpindah dari satu wilayah negara ke wilayah negara lainnya dengan serta merta dikategorikan sebagai pengungsi internasional. Banyak dari orang atau kelompok yang berpindah dari negaranya dengan cara *illegal*. *Illegal* disini maksudnya dengan menjadi imigran gelap atau memasuki

wilayah suatu negara dengan cara yang tidak sesuai dengan aturan hukum internasional.

Oleh karena itu masalah pengungsi telah menjadi isu internasional yang harus segera ditangani. Komitmen masyarakat internasional untuk menentang segala bentuk tindakan pelanggaran HAM berat, baik itu kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, genosida, atau kejahatan lainnya, yang menjadikan cikal bakal lahirnya pengungsi. Maka dalam bentuk penanganannya, masyarakat internasional berkomitmen untuk memberikan kontribusi terhadap penyelesaian permasalahan yang terkait dengan pengungsi, ini ditandai dengan berhasil ditandatanganinya Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Status Pengungsi 1951 oleh beberapa negara di Jenewa, Swiss, pada tanggal 2 sampai dengan 25 Juli 1951 (UNHCR, 2005:5).