

BAB III

GAMBARAN UMUM UNITED NATION HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR)

United Nations High Commissioner for Refugees atau UNHCR merupakan Organisasi Internasional yang bergerak di bidang kemanusiaan. UNHCR sudah melakukan berbagai peran sebagai badan kemanusiaan di berbagai negara dalam upaya kemanusiaan tepatnya bagi para pengungsi yang berada di luar negara kewarganegaraannya. Misalnya di Bangladesh dan Indonesia, dimana banyak pengungsi rohingya asal Myanmar yang mendatangi kedua negara tersebut, sehingga UNHCR turun tangan dalam menyelesaikan permasalahan pengungsi di negara-negara tersebut untuk membantu menangani pengungsi yang datang. Di Indonesia sendiri, Pemerintah Indonesia telah menandatangani perjanjian dengan UNHCR dalam menangani pengungsi dari luar negeri.

Pada BAB III ini, penulis akan menjelaskan gambaran umum mengenai United Nations High Commissioner for Refugees. Penulis akan menjelaskan mengenai sejarah berdirinya UNHCR, kemudian kehadiran UNHCR di Indonesia, tujuan dibentuknya UNHCR, fungsi UHCR, serta tugas dan wewenang UNHCR dalam menangani pengungsi internasional dalam isu kemanusiaan.

1. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

1) Sejarah Dibentuknya UNHCR



Gambar 3.1 Logo United Nations High Commissioner for Refugees

Sumber :

https://live.staticflickr.com/3725/9776029593_8d63724c13_b.jpg , diakses pada 10 Juli 2019

Konflik bersenjata di awal abad ke 20 yang terjadi di beberapa negara dunia menimbulkan arus pengungsi besar-besaran. Akibat dari konflik bersenjata yang terjadi di negara-negara tersebut, dibutuhkan upaya pemecahan masalah secara internasional baik terhadap pengungsi (*refugees*) itu sendiri

maupun bagi pengungsi internal (*Internally Displaced Person*).¹

United Nations High Commissioner for Refugees/UNHCR UNHCR adalah salah satu bagian dari PBB, UNHCR dibentuk berdasarkan resolusi dari majelis umum PBB. Bagaimanapun UNHCR masih, termasuk kedalam badan PBB yang tepatnya berada dibawah ECOSOC, tetapi UNHCR bukan merupakan badan khusus melainkan suatu program didalam sistem PBB serta berada dibawah kebijaksanaan majelis umum dan ECOSOC. High Commissioner dipilih oleh majelis umum PBB menurut nominasi sekjen PBB dan bertanggung jawab terhadap majelis umum dan ECOSOC.²

Sejarah Terbentuknya UNHCR dan Mandat yaitu UNHCR Fridjof Nansen seorang warga Norwegia dan penjelajah benua antartika yang terkenal yakin bahwa Liga Bangsa-Bangsa atau LBB bisa menjadi sarana yang sebelumnya tidak pernah ada untuk mencapai perdamaian dan menyalahkan kembali Eropa yang porak poranda antara tahun 1920 dan 1922, melaksanakan empat operasi kemanusiaan secara besar-besaran. Mula-mula atas nama LBB yang baru saja terbentuk, ia mengorganisasikan pengiriman kembali setelah pengiriman kembali setengah juta tawanan perang dari 26 negara, terutama negara-negara di Eropa Tengah dan Uni Soviet pada musim dingin tahun 1921, Nansen diminta untuk mengawasi sebuah usaha kemanusiaan berkala besar sekitar 30 juta orang yang terancam kelaparan.³

¹ Achmad Romsan, dkk. Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional. cetakan pertama. Sanic Offset. Bandung. 2003. hlm 163.

² Dikutip dari : www.unhcr.org, diakses pada tanggal 03 Januari 2019

³ UNHCR : 2011, dikutip dari : www.unhcr.org, diakses pada 04 Januari 2019. <http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=143087>

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) atau Komisioner Tinggi PBB untuk Pengungsi didirikan pada tanggal 14 Desember 1950. Sebelumnya pada tahun 1946 Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa telah mengesahkan pembentukan sebuah badan khusus (*specialized agency*) yaitu *International Refugee Organization* (IRO) yang mengambil alih peran *United Nations Relief and Rehabilitation Agency* (UNRRA). Sejak bulan Juli tahun 1947 sampai bulan Januari tahun 1952, IRO sudah membantu memukimkan lebih dari 1 juta pengungsi ke negara ketiga, memulangkan 73.000 orang dan membuat persetujuan untuk 410.000 orang-orang yang terlantar di negaranya sendiri.⁴

Perbedaan antara *International Refugee Organization* (IRO) dan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), adalah, dimana IRO hanya memberikan perlindungan terhadap pengungsi dan orang-orang terlantar (*dispalced person*) yang menjadi korban Perang Dunia II, sedangkan UNHCR dalam ruang lingkup kewenangannya bersifat universal dan mencakup semua pengungsi yang ada di negara-negara dunia, baik terhadap pengungsi yang ada sebelumnya akibat Perang Dunia II, maupun terhadap pengungsi yang baru muncul setelah pendirian UNHCR.

2) UNHCR Indonesia



Gambar 3.2 Logo UNHCR Indonesia

⁴ *Human Rights and Refugees, Fact Sheet No. 20*, United Nations Office of The High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Geneva, 1993, hlm. 3.

Sumber : https://www.unhcr.org/id/wp-content/themes/unhcr_pagebuilder/img/unhcr-logo-Indonesia-en.png , diakses pada 10 Juli 2019

Di Indonesia, Pemerintah Indonesia menandatangani *agreement* atau perjanjian dengan UNHCR pada tanggal 15 Juni 1979 di Jakarta oleh Kementerian Luar Negeri Dr. Mochtar Kusuma Atmadja, dengan menyetujui 5 pasal dengan 14 bagian (ayat) yang terkandung di dalamnya. Berikut 5 pasal beserta 14 bagian (ayat) yang telah disetujui dan ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia dalam melaksanakan kerjasamanya dengan UNHCR menangani pengungsi luar negeri di Indonesia:

i. Pasal 1 (Fungsi)

Bagian I Kantor Cabang UNHCR akan menjalankan fungsi yang ditugaskan kepadanya oleh Komisariss Tinggi sehubungan dengan kegiatannya di Indonesia.

ii. Pasal 2 (*Inviolability* dan Perlindungan)

Bagian II Tempat Kantor UNHCR dan kediaman Perwakilan tidak dapat diganggu gugat.

Bagian III Otoritas Indonesia yang sesuai harus melakukan uji tuntas untuk memastikan keamanan dan perlindungan tempat Kantor Cabang UNHCR dan staf UNHCR.

iii. Pasal 3 (Fasilitas dan Pelayanan)

Bagian IV Otoritas Indonesia yang sesuai harus menggunakan wewenangnya masing-masing untuk memastikan bahwa Kantor Cabang UNHCR akan diberikan layanan publik yang diperlukan, dan bahwa layanan publik tersebut harus disediakan dengan persyaratan yang adil.

Bagian V Pemerintah akan membantu UNHCR dalam menemukan fasilitas dan layanan berikut: a) ruang kantor yang sesuai, untuk Kantor Cabang UNHCR; b) perumahan yang layak, perabotan dan peralatan untuk Perwakilan Komisaris Tinggi.

iv. Pasal 4 (Hak Istimewa dan Imunitas)

Bagian VI Untuk melaksanakan tugas dan fungsi Kantor Cabang UNHCR secara efektif, Perwakilan UNHCR akan menikmati di dalam dan dengan hormat kepada Indonesia hak istimewa dan kekebalan berikut:

(a) Kekebalan dari proses hukum dalam bentuk apa pun sehubungan dengan kata-kata yang diucapkan atau ditulis, dan tindakan yang dilakukan olehnya dalam kapasitas resminya;

(b) Kekebalan dari penyitaan bagasi pribadinya dan resmi;

(c) Pembebasan dari perpajakan sehubungan dengan gaji, honorarium, ganti rugi dan pensiun yang dibayarkan kepadanya oleh UNHCR untuk layanan masa lalu atau sekarang atau sehubungan dengan layanannya dengan UNHCR;

(d) Pembebasan dari segala bentuk pajak atas penghasilan yang diperolehnya dari sumber di luar Indonesia;

(e) Pembebasan, sehubungan dengan dirinya sendiri, pasangannya, kerabat tanggungannya dan anggota rumah tangganya dari pembatasan imigrasi dan pendaftaran orang asing;

(f) Imunitas dari kewajiban layanan nasional;

(g) Hak istimewa yang sama sehubungan dengan fasilitas pertukaran seperti yang diberikan kepada para pejabat dari pangkat yang sebanding yang merupakan bagian dari misi

diplomatik. Khususnya hak, pada saat penghentian penugasannya ke Indonesia, untuk keluar dari Indonesia melalui saluran resmi tanpa larangan atau pembatasan, dananya dalam mata uang yang sama dan hingga jumlah yang sama seperti yang telah ia bawa ke Indonesia serta yang lainnya dana untuk kepemilikan sah yang dia dapat menunjukkan tujuan baik;

(h) Fasilitas perlindungan dan pemulangan yang sama sehubungan dengan dirinya sendiri, pasangannya, kerabat tanggungannya dan anggota rumah tangganya yang lain sebagaimana diberikan pada saat krisis internasional kepada utusan diplomatik; dan

(i) Hak untuk mengimpor untuk penggunaan pribadi, bebas bea dan pungutan lainnya, larangan dan pembatasan impor; (i) setelah mengambil pos dan dalam jangka waktu enam bulan, perabot dan efeknya dalam satu atau lebih pengiriman terpisah, serta kendaraan bermotor; (ii) jumlah artikel tertentu yang terbatas untuk penggunaan atau konsumsi pribadi dan bukan untuk hadiah atau penjualan.

Bagian VII Selain hak istimewa dan kekebalan yang ditentukan dalam Bagian 6, Perwakilan Komisaris Tinggi akan menikmati, sehubungan dengan dirinya sendiri, pasangannya, kerabat tanggungannya dan anggota rumah tangga lainnya, hak istimewa dan kekebalan, pengecualian dan fasilitas yang biasanya diberikan: ~ Saya kepada utusan diplomatik dengan peringkat yang sebanding. Dia akan untuk ini. tujuan dimasukkan oleh Departemen Luar Negeri Indonesia ke dalam Daftar Diplomatik.

Bagian VIII

(a) Pejabat lain dari UNHCR, yang bukan warga negara Indonesia, yang ditugaskan oleh Komisaris Tinggi ke Kantor Cabang UNHCR akan diberikan hak istimewa dan kekebalan

seperti yang diperlukan untuk pelaksanaan fungsinya secara cepat. Mereka untuk tujuan ini akan dimasukkan oleh Departemen Luar Negeri Indonesia ke dalam Daftar Diplomatik.

(b) Staf Kantor UNHCR yang direkrut secara lokal tidak akan diberi hak istimewa atau kekebalan apa pun.

Bagian IX

(a) Komisaris Tinggi dapat mengesampingkan imunitas pejabat mana pun jika menurut pendapatnya imunitas semacam itu akan menghalangi jalannya keadilan dan dapat diabaikan tanpa mengurangi kepentingan Kantornya.

(b) Tanpa mengurangi hak istimewa dan kekebalan yang diberikan oleh Perjanjian ini, itu adalah tugas semua orang menikmati hak istimewa dan kekebalan tersebut untuk respect hukum dan peraturan Indonesia.

v. Pasal 5 (Ketentuan UMUM)

Bagian X Ketentuan-ketentuan Perjanjian ini harus melengkapi ketentuan-ketentuan Konvensi Umum. Sejauh ketentuan apa pun dalam Perjanjian ini dan ketentuan apa pun dari Konvensi Umum terkait dengan masalah yang sama, kedua ketentuan tersebut akan, jika mungkin, diperlakukan sebagai pelengkap, sehingga kedua ketentuan tersebut akan berlaku dan tidak akan mempersempit efek dari yang lain.

Bagian XI Perjanjian ini akan ditafsirkan berdasarkan tujuan utamanya untuk memungkinkan Kantor Cabang UNHCR di Indonesia secara penuh dan efisien untuk melaksanakan tanggung jawabnya dan memenuhi tujuannya.

Bagian XII

(a) Setiap perselisihan antara kedua Pihak yang timbul karena interpretasi atau implementasi Perjanjian ini akan diselesaikan melalui konsultasi atau negosiasi.

(b) Konsultasi sehubungan dengan amandemen Perjanjian ini harus dimasukkan atas permintaan salah satu Pihak. Setiap perubahan tersebut harus dengan persetujuan bersama.

Bagian XIII Perjanjian ini akan berhenti berlaku: (i) dengan persetujuan bersama dari kedua Pihak; atau (ii) jika Kantor Cabang UNHCR dikeluarkan dari wilayah Indonesia kecuali untuk ketentuan-ketentuan yang dapat diterapkan sehubungan dengan pemutusan tertib tertib. operasi UNHCR di Indonesia dan pembuangan propertinya.

Bagian XIV Perjanjian ini mulai berlaku sejak tanggal penandatanganan oleh kedua Pihak.

UNHCR memulai operasinya pada tahun 1979 dan memiliki kantor pusat di Jakarta dengan memiliki cabang di beberapa provinsi di Indonesia. UNHCR sendiri dibentuk oleh badan PBB dengan tujuan menangani masalah pengungsi. Pada awal berdirinya, aktivitas UNHCR berfokus pada penanganan kedatangan kapal pengungsi Vietnam dalam jumlah besar, seperti yang termaktub dalam *Comprehensive Plan of Action* (CPA), sebuah rencana aksi yang dicetuskan pada 14 Juni 1989 oleh negara-negara anggota yang mengikuti Konferensi Internasional tentang Pengungsi Indo-Cina.

3) Tujuan Dibentuknya UNHCR

UNHCR merupakan organisasi khusus PBB yang dibentuk untuk tujuan melindungi dan menjamin HAM serta upaya memanusiawikan para pengungsi internasional, sebagai akibat dari suatu peperangan ataupun konflik bersenjata yang

berkepanjangan, pertikaian internal dan berbagai persoalan dalam negeri lainnya.

UNHCR memiliki mandat untuk memberikan perlindungan dan untuk mengatasi permasalahan pengungsi. Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967, dengan demikian pemerintah Indonesia memberikan wewenang bagi UNHCR untuk menjalankan aktivitas mandatnya di Indonesia. Kantor UNHCR di Jakarta bekerja erat dengan pemerintah Indonesia, organisasi non-pemerintah, dan anggota komunitas sipil dalam memastikan para pencari suaka dan pengungsi di Indonesia tidak akan dipulangkan ke negara asalnya tanpa kerelaan mereka, atau tidak dipulangkan ke tempat tinggal sebelumnya serta untuk memastikan mereka memperoleh perlindungan internasional.

Perlindungan pengungsi berawal dari jaminan bahwa mereka yang teridentifikasi sebagai pengungsi dilindungi dari *refoulement* (yaitu 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 Direktif Direktorat Jendral Imigrasi, September 2010. Ketentuan direktif tersebut melindungi orang – orang yang menjadi perhatian UNHCR dari ketentuan *refoulement*, menjamin akses ke UNHCR dan mengizinkan mereka untuk secara sementara tinggal di Indonesia selama menunggu solusi jangka panjang.

Secara umum, pemerintah Indonesia akan mengizinkan 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 ijin tinggal sementara di

Indonesia oleh pemerintah selama mereka menanti solusi jangka panjang yang akan diidentifikasi oleh UNHCR.⁵

4) Fungsi UNHCR

Fungsi utama yang ditangani oleh UNCHR berdasarkan mukadimah tahun 1950 adalah memberikan perlindungan internasional dan mengupayakan penyelesaian secara permanen terhadap masalah pengungsi dengan membantu pemerintah guna memunculkan repatriasi sukarela dari pengungsi, atau asimilasi mereka ke dalam masyarakat nasional yang baru. Dua aspek mandat UNHCR di atas tersebut sangat berkaitan erat karena upaya menuju penyelesaian permanen merupakan tujuan utama perlindungan Internasional. Upaya UNHCR untuk menemukan solusi permanen atas masalah yang dihadapi berawal dari kebutuhan dan hak setiap pengungsi berawal dari kebutuhan hak setiap kebutuhan individu.⁶

5) Tugas dan Wewenang UNHCR

UNHCR sendiri memiliki tugas dan wewenang untuk membantu orang yang:

- 1) Memiliki rasa takut yang berdasar, seperti karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok tertentu, dan pandangan politiknya.
- 2) Berada diluar negara asal.
- 3) Tidak dapat memanfaatkan perlindungan negara asalnya atau kembali ke negara asal karena rasa takut terhadap persekusi.

UNHCR memiliki tugas dan wewenang dalam melindungi pengungsi yang berkaitan dengan masalah

⁵ Dikutip dari : Tugas dan kegiatan <http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan> , diakses pada 22 Mei 2019

⁶ UNHCR : 2011, www.unhcr.org, diakses pada 04 Januari 2019.

pengungsi antara lain, memberikan bantuan langsung, dan memberikan solusi berkelanjutan. Dalam memberikan bantuan langsung UNHCR dalam kegiatannya mengkoordinasikan penyediaan dan pemberian bantuan – bantuan dengan cara mengelola kamp – kamp individu atau sistem kamp, dan merancang proyek – proyek khusus untuk kelompok rentan seperti perempuan, anak – anak dan orang lanjut usia merupakan 80 persen dari populasi pengungsi.⁷

Bentuk Bantuan langsung dalam permasalahan pemukiman antara lain dilaksanakan dengan memberikan tempat perlindungan darurat, memperbaiki tempat perlindungan yang berada dibawah standar, membantu pemukiman bersama, dan bantuan siap siaga untuk pengungsi.⁸ Adapun bentuk bantuan langsung dalam permasalahan kesehatan dilaksanakan dengan upaya untuk mengendalikan epidemic, memberikan dukungan untuk mengakses pelayanan kesehatan primer, memberikan akses ke perawatan kesehatan rujukan untuk pengiriman dan intervensi menyelamatkan nyawa dan rujukan ke layanan rehabilitasi.⁹

Bantuan penting lainnya yang disediakan UNHCR adalah termasuk bantuan pendaftaran pencari suaka untuk menjadi pengungsi, pendidikan dan konseling. Selain itu, bantuan UNHCR juga meluas ke orang – orang yang kembali ke rumah, dengan cara UNHCR mengatyr transportasi melalui udara, darat dan laut memberikan baerbagai paket bantuan. UNHCR juga terlibat dalam integrasi atau reintegrasi program lokal, termasuk proyek – proyek yang menghasilkan pendapatan, pemulihan infrastruktur dan bantuan lainnya.¹⁰

⁷ <http://www.unhcr.org/protection.html> diakses pada 26 Mei 2019

⁸ *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Evaluation of UNHCR's Emergency Response to the influx of Syrian Refugees into Turkey January 2015 – December 2015* (2016). 1-2

⁹ *Ibid*, 18

¹⁰ *Ibid*, 32

Selain berupa bantuan langsung, UNHCR juga melaksanakan kegiatannya dengan memberikan solusi berkelanjutan yang disebut durable solution. Terdapat tiga pilihan solusi berkelanjutan yang ditawarkan UNHCR yaitu, yang pertama Repatriasi Sukarela, yang merupakan solusi jangka panjang yang paling baik bagi mayoritas pengungsi. Mayoritas pengungsi memilih untuk kembali ke negara asal setelah keadaan di negara asal telah stabil. Oleh karena itu, UNHCR mendukung repatriasi sukarela sebagai solusi yang terbaik bagi pengungsi dengan syarat keadaan telah aman dan kemungkinan repatriasi sangat besar.

Kemudian yang kedua, Integrasi Lokal, yang merupakan upaya pengungsi dalam mencari rumah di negara suaka dan mengintegrasikan pengungsi ke dalam masyarakat setempat. Integrasi lokal merupakan solusi berkelanjutan yang dilakukan UNHCR untuk menghindari penderitaan pengungsi dan kesempatan untuk memulai hidup baru. Integrasi lokal merupakan proses bertahap yang terdiri dimensi hukum, ekonomi, sosial dan budaya untuk menyatukan perbedaan Antara pengungsi dan masyarakat penerima.¹¹ Tujuan integrasi di negara pemberi suaka adalah untuk membantu pengungsi agar menjadi mandiri di negara suaka. Integrasi lokal tersebut dilakukan dengan berbagai cara, seperti dengan memberikan pelatihan melalui sekolah – sekolah keterampilan atau pekerjaan berdagang.¹²

Dan yang ketiga yaitu Pemukiman Kembali merupakan salah satu solusi UNHCR dalam mengupayakan pemukiman ke negara ketiga. Hal itu dilakukan karena dalam situasi konflik, pengungsi tidak mungkin untuk kembali adalah mengadakan perjanjian dengan pemerintah negara penerima untuk menyediakan pemukiman yang cocok dan layak bagi

¹¹ <http://www.unhcr.org/protection.html> diakses pada 23 Mei 2017

¹² Achmad Romsan, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, (Bandung : Sainc Offset, 2003), 167

pengungsi. UNHCR juga mendorong pemerintah negara penerima pengungsi untuk melonggarkan kriteria penerimaan pengungsi dan menetapkan prosedur keimigrasian khusus bagi para pengungsi.¹³

¹³ Damiko Bautista, *Struktur badan PBB uusan pengungsi (UNHCR) beserta mandatnya*. 168