

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### A. Latar Belakang Masalah

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) merupakan suatu organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa yang memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi dunia. Berkantor pusat di Geneva, Switzerland, organisasi ini telah didirikan oleh Majelis Umum PBB, sejak 14 Desember 1950. Organisasi ini dibentuk oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa dan mulai bekerja pada tahun 1951, membantu lebih dari satu juta pengungsi Eropa setelah Perang Dunia ke II usai. Orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR tidak hanya pengungsi tetapi termasuk kelompok-kelompok yang memiliki hubungan seperti pencari suaka (asylum seeker), orang-orang tanpa kewarganegaraan (stateless person), dan pengungsi yang kembali ke Negara asalnya (returnee).<sup>1</sup>

Tanggung jawab utama UNHCR yang lebih dikenal sebagai perlindungan internasional, adalah untuk menjamin kehormatan hak asasi manusia bagi pengungsi, termasuk haknya untuk mencari suaka dan menjamin bahwa tak seorangpun boleh dipulangkan secara paksa ke suatu negara di mana ia mempunyai alasan takut akan terjadinya penganiayaan. Organisasi ini mendukung diciptakannya perjanjian internasional untuk pengungsi, memantau ketaatan pemerintah kepada hukum

---

<sup>1</sup> “Orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR” diakses dari <http://www.unhcr.org> pada tanggal 21 september 2015

internasional serta memberi bantuan materi berupa air , tempat tinggal , makanan dan perawatan medis bagi rakyat sipil dalam pelarian.

UNHCR juga mencarikan solusi permanen bagi pengungsi.<sup>2</sup> Repatriasi Sukarela (Voluntary Repatriation) ke negara asalnya merupakan solusi yang diinginkan bagi sebagian besar pengungsi dunia, namun hal ini tidak selalu dapat dilakukan karena di negara asal mereka masih terjadi penganiayaan selanjutnya dan dalam kasus tersebut UNHCR membantu orang-orang untuk membangun kehidupan mereka di tempat lain, apakah itu di negara suaka atau di negara ketiga yang mau menerima mereka.

UNHCR telah diberi mandat untuk memimpin dan mengkoordinasi langkah-langkah internasional dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi dan menyelesaikan permasalahan pengungsi. Tujuan utama adalah memberikan keamanan dan hak bagi para pengungsi, menjamin bahwa setiap orang berhak untuk mencari suaka dan mendapat tempat yang aman di negara lain, dengan pilihan kembali secara sukarela ke negaranya, lokal integrasi atau penempatan ke negara ketiga.

Korea Utara adalah negara yang dikenal dengan kasus pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Pelanggaran - pelanggaran yang terjadi di Korea Utara dikecam oleh berbagai kalangan, terutama oleh Amnesty International, Human Rights Watch, dan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Bentuk pelanggarannya yaitu penyiksaan, kekerasan seksual, tidak diberi makan, penahanan yang sewenang-wenang,

---

<sup>2</sup>“ Solusi UNHCR” diakses dari <http://www.unhcr.org>, pada tanggal 21 september 2015

penculikan warga asing, pemulangan para pengungsi ke tempat-tempat tahanan tertentu bahkan pemerintah Korea Utara melarang rakyatnya untuk berinteraksi dengan dunia luar dan melarang warga Korea Utara untuk keluar dari wilayahnya.<sup>3</sup>

Kebebasan yang seharusnya diperoleh oleh warga di Korea Utara sejak lahir tidak dapat mereka dapatkan karena kerasnya sikap pemerintah yang melarang warganya untuk berinteraksi dan mengenal dunia luar. Banyak warga Korea Utara yang merasa terkekang dan memilih untuk melarikan diri dengan menanggung resiko yang sangat besar ke China. China menjadi negara yang mereka pilih karena letak China yang dekat dengan Korea Utara. Mereka menaruh harapan besar terhadap pemerintah China untuk melindungi keselamatan mereka. Mereka berharap dengan perginya mereka ke China akan mendapatkan kehidupan yang jauh lebih baik, namun pada kenyataannya mereka justru mendapatkan perlakuan yang tidak baik dari pemerintah China. Banyak mereka yang harus dipenjara, disiksa, dan bahkan dipulangkan kembali ke Korea Utara dengan konsekuensi yang lebih berat, yaitu hukuman mati.

Congressional Research Service (CRS) melaporkan di tahun 2007, pengungsi Korea Utara yang ada di China sebanyak 30.000 – 300.000 jiwa.<sup>4</sup> 60% dari warga yang melakukan penyeberangan dari Korea Utara ke China adalah wanita dimana diantaranya adalah anak-anak yang berusia antara 12 tahun. Laporan dari UNHCR bahwa telah terjadi pelanggaran HAM yang sistematis, meluas, dan kejam yang

---

<sup>3</sup>“ Pelanggaran HAM di Korea Utara” diakses dari <http://www.bbc.com>, pada tanggal 21 september 2015

<sup>4</sup> SAIS US Korea 2012 YEARBOOK Published by the U.S.-Korea Institute at SAIS

dilakukan oleh Korea Utara. UNHCR juga menyimpulkan bahwa dalam banyak kasus pelanggaran tersebut merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan dan banyak warga Korea Utara yang mengungsi ke China, namun tidak mendapatkan perlakuan yang sepatasnya oleh Pemerintahan China.

China merupakan salah satu negara yang dipilih oleh warga Korea Utara karena letaknya yang dirasa paling dekat dengan Korea Utara. Para pengungsi Korea Utara melewati sungai Amrok dan sungai Tumen untuk dapat sampai di China. Medan yang dilalui sangat sulit ,ditambah lagi dengan para tentara Korea Utara yang berjaga-jaga disekitaran sungai Amrok dan sungai Tumen. Para pengungsi juga harus memalsukan dokumen mereka agar dapat masuk ke China. Sesampainya di China mereka tidak mendapatkan perlakuan yang sepatasnya mereka dapatkan. Banyak mereka yang di tahan oleh tentara China, tidak mendapatkan pekerjaan yang sepatasnya, dan yang paling ditakutkan oleh para pengungsi yaitu dipulangkannya kembali mereka ke Korea Utara.

China merupakan negara yang mengadopsi ide-ide dari ajaran Marxisme Lenimisme, dan berdasarkan ajaran ini sistem pemerintahan China tersentralisasi ditangan pemerintah pusat. Negara didominasi oleh partai tunggal China yaitu Partai Komunis China (*Chinese Communist Party*), partai inilah yang secara umum menjalankan pemerintahan dan memiliki pengaruh yang sangat kuat karena merupakan kekuatan partai tunggal dalam pemerintahan China.China menerapkan Sistem politik tertutup yang menyebabkan adanya penghalang inovasi-inovasi baru

untuk masuk ke China. Sistem politik yang tertutup di China menyebabkan UNHCR tidak bebas untuk masuk ke China guna melindungi pengungsi Korea Utara.

## B. Rumusan Masalah

Dengan melihat latar belakang diatas, penulis akan mengajukan pokok permasalahan yang akan diteliti dalam penyusunan skripsi ini. Adapun rumusan masalah yang diangkat oleh penulis adalah

“Bagaimana Peran UNHCR dalam Mengatasi Permasalahan Pengungsi Korea Utara di China?”

## C. Kerangka Pemikiran

### 1. Teori Peranan

Dalam bukunya Mohtar Masóed “Studi Hubungan Internasional tingkat analisis dan teorisasi” bahwa peranan (Role) adalah perilaku yang diharapkan akan dilakukan oleh seseorang yang menduduki suatu posisi. Setiap orang yang menduduki posisi itu, diharapkan berperilaku seperti sesuai dengan sifat posisi tersebut. Teori peranan menegaskan bahwa perilaku politik adalah perilaku dalam menjalankan sebuah politik.<sup>5</sup> Teori ini berasumsi bahwa sebagian besar perilaku politik adalah akibat dari tuntutan atau harapan peran yang kebetulan dipegang oleh aktor politik.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Mas’oed, Mohtar. Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisa dan Teorisasi, Pusat Antar Universitas-Studi Sosial Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1989

<sup>6</sup> M Fathun Nuha “PERAN BADAN INTERNASIONAL UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES) DALAM MENANGANI PENGUNGI ETNIS ROHINGYA DI INDONESIA”

Dalam pengertian ini peranan dilihat sebagai suatu tugas atau kewajiban dan hak suatu posisi. Suatu posisi merupakan tujuan dari keberadaan organisasi itu. Mohtar Maso'ed juga menyatakan bahwa peranan adalah suatu organisasi. Secara umum peranan dapat dikatakan sebagian pelaksanaan dari fungsi oleh organisasi tertentu dan harapan lingkungan sekitar terhadap keberadaan dari organisasi tersebut.

Mengacu pada hal diatas, peranan sangat terkait dengan fungsionalitas yang berhubungan erat dengan sejauh manakah fungsi dan kedudukan dapat diimplementasikan dalam perwujudan dilapangan.<sup>7</sup> Dalam hal ini, tidak ada lagi kesenjangan antara tujuan yang ingin dicapai dengan aturan-aturan, nilai-nilai yang melekat pada fungsi dan kedudukan tersebut.

UNHCR adalah lembaga internasional dibawah PBB yang menangani pengungsi dan pencari suaka yang ada di dunia Internasional. UNHCR sebagai pemegang mandat yang diberikan oleh majelis umum PBB untuk memberikan perlindungan dan mencari solusi permanen bagi para pengungsi. Tujuan utamanya adalah untuk melindungi hak-hak yang seharusnya didapatkan oleh para pengungsi. Badan ini memastikan setiap pengungsi mendapatkan hak untuk memperoleh perlindungan dan kehidupan yang layak.

PBB melalui UNHCR selalu memantau terhadap pelanggaran HAM yang terjadi di Korea Utara dengan memfokuskan terhadap warga Korea Utara yang mencari perlindungan dinegara-negara tetangga dengan memberikan perlindungan

---

<sup>7</sup> Ibid.

dan bantuan berupa materi maupun support, agar para korban dapat terlindungi dan terjamin kelangsungan hidupnya.

Menurut Lee Roy Bennet fungsi organisasi internasional yaitu 1) Sebagai sarana kerjasama antar-negara dalam bidang-bidang dimana kerjasama dapat memberi manfaat atau keuntungan bagi sejumlah negara; 2) Sebagai tempat atau wadah untuk menghasilkan keputusan bersama; 3) Sebagai sarana atau mekanisme administratif dalam mengefektifkan keputusan bersama menjadi tindakan nyata; 4) Menyediakan berbagai saluran komunikasi atau fasilitator antar-pemerintah sehingga penyelarasan lebih mudah tercapai.<sup>8</sup>

Peranan UNHCR sangat dibutuhkan oleh para pengungsi Korea Utara karena merupakan badan internasional dibawah PBB dan mempunyai kuasa penuh atas tanggung jawab keamanan dan kesejahteraan pengungsi Korea Utara. UNHCR juga berperan sebagai fasilitator pengungsi untuk mendapatkan negara yang bersedia menerima mereka sesuai dengan perundang-undangan di setiap negara. UNHCR juga menjamin negara ketiga tersebut tidak hanya mau menerima pengungsi Korea Utara untuk sementara berada di negara mereka namun juga mau memperlakukan para pengungsi dengan baik dan menghindarkan dari tindakan kekerasan. Dalam hal ini UNHCR memberikan bantuan berupa makanan, camp sementara bagi para pengungsi Korea Utara dan juga memberikan status pengungsi yang jelas dibawah hukum internasional bagi para pengungsi Korea Utara.

---

<sup>8</sup>Rudy, My, *Administrasi & Organisasi Internasional*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009

UNHCR juga mempunyai peranan sebagai penjamin bahwa warga Korea Utara yang diancam akan dipulangkan kembali ke negara asalnya tidak akan menerima kekerasan yang lebih kejam lagi seperti yang diutarakan oleh pemerintahan Korea Utara. Organisasi ini menjamin warga Korea Utara yang dipulangkan ke negara asalnya dapat membangun kembali kehidupannya dengan keadaan yang aman dan jauh dari ancaman dan penindasan.

## 2. Konsep Negosiasi

Menurut George M Hartmann

“Negotiation is the process of communication by which two parties, each with other own viewpoint and objectives, attempt to reach a mutually satisfactory agreement on a matter of common concern.”<sup>9</sup>

Negosiasi menurut H. Priyatna Abdurrasyid adalah:

“Suatu cara di mana individu berkomunikasi satu sama lain mengatur hubungan mereka dalam bisnis dan kehidupan sehari-harinya” atau “Proses yang dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan kita ketika ada pihak lain yang menguasai apa yang kita inginkan”

Kesepakatan tercapai ketika posisi negosiator berkumpul dan mereka mencapai berbagai penyelesaian yang dapat diterima, seperti rasa adil dan puas tidak ada yang dirugikan. Ada banyak cara yang berbeda untuk negosiasi segmen untuk mendapatkan pemahaman yang lebih besar dari bagian penting. Salah satu pandangan negosiasi melibatkan tiga elemen dasar: proses, perilaku dan substansi. Proses ini

---

<sup>9</sup>Lumumba, Patrice, *Negosiasi dalam Hubungan Internasional*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013

mengacu pada bagaimana para pihak berunding: konteks negosiasi, pihak dalam negosiasi, taktik yang digunakan oleh para pihak, dan urutan dan tahapan di mana semua ini bermain keluar.

Dalam hal ini UNHCR berupaya melakukan negosiasi dengan pemerintahan China dengan terus mendesak pemerintahan China untuk mengubah kebijakan mengenai pengungsi. Mengubah pandangan China terhadap para pengungsi Korea Utara yang selama ini pemerintah China memandang pengungsi Korea Utara sebagai imigran ekonomi yang dapat mengancam perekonomian China. UNHCR juga meminta China untuk mematuhi prinsip-prinsip pengungsi dimana China harus memperlakukan para pengungsi tersebut dengan baik, dengan cara tidak menyiksa atau melakukan diskriminasi.

China adalah negara yang termasuk dalam pihak konvensi dan protokol pengungsi tahun 1951 yang mana mengharuskan China untuk bekerja sama dengan UNHCR dalam bentuk memberikan perlindungan yang layak bagi para pengungsi dan mencegah terjadinya pelanggaran HAM yang semakin besar. China dalam hal ini seharusnya ikut bersama UNHCR dalam melindungi keselamatan para pengungsi yang mengalami kekerasan fisik maupun psikis di negaranya.

#### D. Hipotesa

Peran United High Commissioner for Refugees dalam mengatasi permasalahan pengungsi Korea Utara di China adalah :

1. Fasilitator yaitu UNHCR mengadakan pertemuan bersama pemerintah China untuk membahas masalah pengungsi Korea Utara di China.

2. Pengawasan yaitu UNHCR mengawasi China dalam menerapkan The Administration of the Exit and Entry dan kepatuhan China terhadap Konvensi dan Protokol Pengungsi 1951

#### E. Tujuan Penelitian

1. Untuk memberi gambaran mengenai Upaya UNHCR dalam menangani pengungsi Korea Utara di China
2. Untuk menjawab rumusan masalah yang ada dengan bukti, data dan fakta serta membuktikan hipotesa dengan teori yang relevan.
3. Penulisan ini bertujuan untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar S1 pada jurusan Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UMY.

#### F. Jangkauan Penelitian

Untuk membatasi masalah yang akan dijelaskan, jangkauan penelitian mengenai upaya badan internasional UNHCR dalam menangani pengungsi Korea Utara di China, hanya membahas upaya UNHCR dalam menangani pengungsi Korea Utara mulai tahun 2006 saat terjadinya pertemuan antara Pemerintah China dan UNHCR hingga tahun 2013 .

#### G. Metode Penelitian

Metode penelitian menggunakan metode kualitatif. Data yang diperoleh dari penelitian dilaporkan apa adanya, selanjutnya dipilahkan, dikategorisasi,

diinterpretasi, dipaparkan secara deskriptif untuk mendapatkan gambaran fakta yang ada dan untuk menjawab pertanyaan pada rumusan masalah. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik library research atau penelitian kepustakaan serta memperhatikan rekaan-rekaan informasi tertulis yang bersumber dari buku-buku, majalah, surat kabar, internet, berita dari TV serta catatan-catatan lainnya.

Data yang diperoleh dapat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu data yang bersifat teoritis digunakan sebagai landasan perspektif untuk mendeteksi masalah, dan data yang bersifat deskriptif untuk mendukung dan memperkuat serta menjelaskan permasalahan yang ada mengenai kasus yang diteliti, yaitu strategi badan internasional UNHCR dalam menangani pengungsi Korea Utara di China.

Teknis analisis yang digunakan dalam menganalisis data dengan deskripsi kualitatif, yaitu dengan mengumpulkan data dan fakta, kemudian berdasarkan kerangka teori disusun secara sistematis sehingga dapat memperlihatkan korelasi antara fakta yang satu dengan yang lainnya.

#### H. Sistematika Penulisan

Didalam penulisan skripsi ini penulis membuat suatu sistematika penulisan agar dapat dengan mudah dipahami oleh pembaca, adapun sistematika penulisan terdiri dari :

Bab I , pada bab ini masih memberikan argumen dan memperkuat landasan berfikir bagi penulis dalam menentukan hal-hal apa saja yang menjadi alasan penulis memilih judul skripsi dan bagaimana menganalisa kedepannya. Adapun Bab I ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka dasar pemikiran,

hipotesa, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II, pada bab ini penulis akan membahas pengertian dan sejarah UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), fungsi dan tujuan UNHCR, Konvensi dan Protokol Pengungsi tahun 1951, dan Sasaran UNHCR.

Bab III, pada bab ini penulis akan membahas sejarah dan pelanggaran HAM di Korea Utara, dan pengungsi Korea Utara dan sikap Pemerintah China terhadap pengungsi Korea Utara.

Bab IV, pada bab ini akan berisikan tentang upaya UNHCR dalam menyelesaikan permasalahan pengungsi Korea Utara di China.

Bab V, bab ini berisi rangkuman atau kesimpulan yang didapatkan dari bab-bab pembahasan diatas.