

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) merupakan organisasi khusus dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang dibentuk untuk melindungi dan menjamin HAM para pengungsi internasional. Organisasi ini ada berdasarkan Resolusi 319 (IV) Sidang Umum PBB pada bulan Desember tahun 1949. Terciptanya organisasi ini merupakan upaya masyarakat internasional dalam menyelesaikan berbagai persoalan internasional salah satunya adalah dua perang dunia dan juga pertikaian bersenjata yang mengakibatkan jutaan orang mengungsi ke berbagai penjuru dunia guna mendapatkan rasa aman. Selain itu juga dasar adanya United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) ini sebagai bentuk penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) kepada para pengungsi yang terdampak dari berbagai persoalan yang mengharuskan mereka meninggalkan wilayahnya (Setiyono, 2017).

Indonesia adalah satu diantara negara lainnya seperti Jerman dan Turki yang merupakan negara penerima pencari suaka dan pengungsi. Hingga akhir tahun 2020, tercatat jumlah pengungsi di Indonesia mencapai hingga 13.745 jiwa dari kurang lebih 50 negara dan mayoritas datang dari Afghanistan (UNHCR Indonesia, n.d.). Sebagaimana yang tertulis dalam Konvensi 1951 mengenai definisi pengungsi yaitu:

“Orang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralaskan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial dan partai politik tertentu, berada di luar Negara kebangsaannya, dan tidak menginginkan perlindungan dari Negara tersebut.”
(UNHCR, n.d.)

Indonesia sendiri merupakan negara yang belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951. Konvensi 1951 ini berisikan aturan yang memuat status hukum bagi pengungsi. Dalam hal ini pengungsi baru akan mendapatkan status pengungsi jika berada di negara

yang telah meratifikasi Konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi atau Protokol 1967. Adapun prosedur yang perlu dilakukan untuk mendapatkan status pengungsi yaitu:

1. Melakukan registrasi atau pendaftaran.
2. Melakukan wawancara oleh pihak UNHCR dengan didampingi penerjemah.
3. Keputusan pemberian status pengungsi, jika permohonan ditolak diberikan kesempatan sekali untuk mengajukan banding. Pengungsi yang telah mendapatkan statusnya akan menerima perlindungan dari UNHCR. (UNHCR Indonesia, n.d.)

Bagi pencari suaka yang sudah mendapatkan status pengungsi akan dibantu untuk mendapatkan satu dari tiga solusi yang ada berupa penempatan di negara ketiga, pemulangan kembali ke negara asal secara sukarela (apabila konflik sudah berakhir) atau integrasi lokal pada negara yang memberi suaka (UNHCR Indonesia, n.d.). Indonesia sebagai negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951, sehingga penanganan dan tanggung jawab pengungsi masih menjadi kewenangan UNHCR. Namun Indonesia sendiri telah membuat Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 mengenai penanganan pengungsi dari luar negeri. Sehingga penanganan pengungsi asing di Indonesia sepenuhnya berdasarkan peraturan tersebut.

Pada awal tahun 2020 terjadi wabah Corona Virus Disease-19 (COVID-19) yang memengaruhi berbagai sistem kerja dan sektor-sektor dunia. Dalam mengatasi penyebaran virus COVID-19 dan penularan dari manusia ke manusia lainnya, World Health Organization (WHO) memberikan kebijakan kepada seluruh negara untuk melakukan penguncian dan penutupan perbatasan internasional di masing-masing negara. Badan Imigrasi Indonesia dan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Indonesia menerbitkan serangkaian kebijakan guna menanggapi krisis pandemi COVID-19 ini. Kebijakan berupa pembatasan perjalanan bagi warga negara Indonesia dan pengunjung asing, peraturan mengenai kebijakan visa, izin tinggal, serta layanan paspor diatur dengan ketat. Sebelum terjadinya pandemi COVID-19, Indonesia memiliki kebijakan imigrasi perbatasan terbuka yang memungkinkan bagi 169 negara masuk ke Indonesia dengan

bebas visa berdasarkan Peraturan Presiden No.21 Tahun 2016 (Arifin & Wairaputra, 2020).

Di tengah situasi pandemi COVID-19, dimana berbagai perbatasan internasional ditutup membuat berkurangnya kesempatan bagi pengungsi untuk memperoleh penempatan di negara ketiga. Selain itu, Indonesia sebagai negara penerima tentunya tidak memiliki kewajiban penuh atas pengungsi yang berada dan tinggal di Indonesia. Indonesia membantu hanya sebatas saja dan tentunya warga negara Indonesia yang akan lebih diprioritaskan mengenai akses kesehatan di masa pandemi COVID-19 (UNHCR Indonesia, 2021).

Tak dipungkiri juga pastinya terdapat pengungsi yang terkena dari virus COVID-19 yang membutuhkan penanganan. UNHCR sebagai organisasi yang menangani pengungsi internasional memiliki kewenangan penuh atas pengungsi di Indonesia pastinya memiliki strategi dalam memberikan perlindungan pengungsi dan pencari suaka di tengah situasi pandemi COVID-19.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian rangkaian latar belakang di atas, maka perlu di analisis lebih dalam terkait “Bagaimana strategi United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam memberikan perlindungan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia pada era pandemi COVID-19?”

C. Kerangka Pemikiran

Organisasi Internasional

Berkembangnya organisasi internasional pasca berakhirnya Perang Dunia II dinilai pesat sejak dunia mengutamakan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) dengan meningkatkan kepedulian kepada hak-hak dasar antar sesama manusia di dunia (Riyanto, 2007). Terbentuknya suatu organisasi internasional didasarkan oleh suatu perjanjian atau kesepakatan antarnegara. Dijelaskan oleh J.G Starke (1972) bahwasannya masing-masing organisasi internasional memiliki fungsi dan tanggung jawab hukum berdasarkan bidang kegiatan masing-masing yang terbatas (Starke, 1990). Artinya setiap organisasi internasional memiliki hak dan kewajibannya secara hukum internasional dan antar organisasi internasional dibatasi dalam mengatur kekuasaannya sesuai dengan tugas

dan wewenang bidang organisasi internasional tersebut. Misalnya organisasi di bawah naungan PBB di bidang penanganan pengungsi yaitu UNHCR tidak memiliki wewenang dalam menjalankan fungsi tugas menegakkan perdamaian di wilayah konflik karena fungsi tersebut dijalankan oleh Dewan Keamanan PBB (Cornelesz, 2018).

Organisasi internasional merupakan salah satu subjek dalam hukum internasional yang memiliki tujuan sebagai sarana menghimpun negara-negara untuk menyelesaikan permasalahan internasional maupun memfasilitasi kepentingan kerja sama internasional (Lombok, 2014). Adanya organisasi internasional tidak hanya untuk memenuhi kepentingan negara-negara dunia di berbagai aspek tetapi juga untuk menciptakan pergaulan di lingkungan internasional yang aman dan damai. Negara merupakan objek dari hukum organisasi internasional, baik itu negara yang menjadi anggota organisasi internasional ataupun bukan. Mengingat bahwa negara diperlukan dalam rangka kerja sama, dimana negara memiliki kedaulatan, hak, dan kewajiban yang telah ditentukan dan ditetapkan oleh organisasi internasional tersebut. Hak kedaulatan negara dalam organisasi internasional bermakna bahwa negara tersebut memiliki kapasitas penuh untuk bertindak selama tidak bertentangan dengan hukum dan instrumen pokok dari organisasi internasional serta negara itu merupakan anggota dari organisasi internasional dan tidak melakukan campur tangan terhadap hak-hak negara lain (Cornelesz, 2018).

Organisasi sebagai lembaga yang memiliki prosedur formal secara umum memiliki peran dan fungsi. Fungsi diartikan sebagai kewajiban yang harus dijalankan sesuai struktur. Apabila suatu organisasi telah memenuhi fungsi-fungsinya maka organisasi tersebut telah menjalankan peranannya (Rahmatika & Hapsari, 2021). Archer menjelaskan dalam bukunya setidaknya ada sembilan fungsi organisasi internasional (Archer, 2001), yaitu:

1. Fungsi artikulasi dan agregasi, yaitu sarana bagi negara dalam menyampaikan kepentingan nasionalnya yang dilakukan dalam forum diskusi dan negosiasi internasional.
2. Fungsi norma, organisasi internasional berperan dalam membuat norma dan nilai-nilai yang baik dalam dunia internasional.
3. Fungsi rekrutmen, yaitu merekrut anggota untuk turut berpartisipasi dalam sistem internasional.

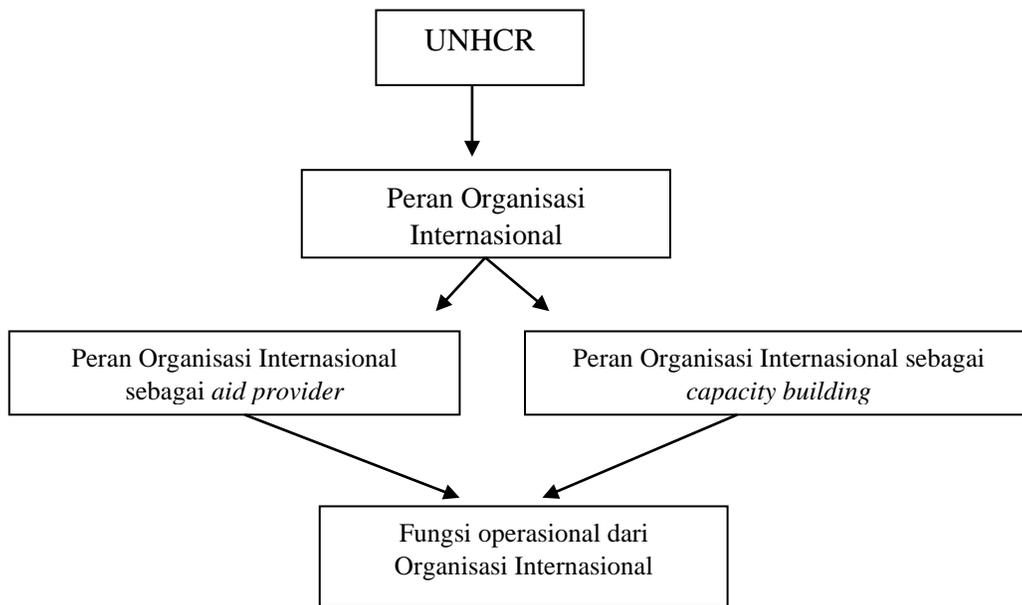
4. Fungsi sosialisasi, organisasi internasional mendorong anggotanya untuk saling kooperatif dan menjaga norma-norma yang sudah ada.
5. Pembuatan aturan, organisasi internasional membuat aturan berdasarkan aturan-aturan lama yang telah ada dan diterima dengan menggunakan perjanjian antar negara.
6. Penerapan aturan, aturan yang telah ada akan dilaksanakan oleh negara dan organisasi internasional berperan sebagai pengawas dalam pelaksanaan peraturan tersebut.
7. Pengesahan peraturan, peraturan yang telah dibuat dan disepakati akan disahkan oleh organisasi internasional.
8. Fungsi informasi, organisasi internasional berfungsi dalam menghimpun, menyebarkan, dan menyediakan informasi.
9. Fungsi operasional, organisasi internasional bertindak sebagai penyedia layanan dan bantuan.

Menurut Kelly Kate Pease tiap-tiap organisasi internasional memiliki peranan tertentu yang disesuaikan dengan prinsip-prinsip dasar yang telah dimiliki oleh organisasi internasional tersebut (Pease, 2000). Terdapat 5 peranan dalam organisasi internasional menurut Pease, yaitu: *problem solving*, *collective act mechanism*, *capacity building*, *common global market*, dan *aid provider*. *Problem solving* adalah peran organisasi internasional untuk membantu negara untuk menyelesaikan masalah dengan membentuk aliansi. *Collective act mechanism* merupakan peran organisasi internasional untuk meningkatkan kemakmuran ekonomi dan kesejahteraan global. *Capacity building* yaitu peran organisasi internasional dalam meningkatkan dan mengembangkan kemampuan untuk menghadapi masalah yang sedang terjadi. *Common global market* merupakan peran organisasi internasional sebagai wadah dan alat antar negara dalam pasar global. *Aid provider* ialah peran organisasi internasional untuk memberikan bantuan kepada para korban yang terkena dampak suatu permasalahan global (Pease, 2000).

Dari kelima peranan tersebut yang sesuai dengan prinsip UNHCR memberikan perlindungan terhadap pengungsi ialah *capacity building* dan *aid provider*. *Capacity building* merupakan peran organisasi internasional untuk membantu pengungsi agar bisa

meningkatkan kapasitasnya melalui program kegiatan dan penyuluhan yang dibentuk agar para pengungsi bisa hidup mandiri. *Aid provider* merupakan peran organisasi internasional dalam memberikan pertolongan kepada korban bencana alam atau pengungsi. Pertolongan diwujudkan sebagai hal-hal mendasar yang dibutuhkan dilihat dari situasi darurat yang sedang terjadi (Pease, 2000).

Adapun kerangka sintesis dari teori di atas sebagai berikut:



Bagan 1 Sintesis Teori Fungsi Organisasi Internasional

Dari bagan di atas, dapat diketahui bahwa antara fungsi dan peran yang dimiliki organisasi internasional memiliki hubungan satu sama lain. Sebagai organisasi yang menangani pengungsi, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) menjalankan fungsi operasional yang bertindak sebagai penyedia layanan dan bantuan. Dalam menjalankan fungsi tersebut UNHCR melakukan perannya sebagai *aid provider* dan *capacity building* bagi pengungsi internasional. Dari kedua peran tersebut dapat digunakan untuk mengetahui strategi United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam perlindungan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia pada era pandemi COVID-19.

D. Hipotesis

Berdasarkan penjelasan latar belakang dan kerangka pemikiran di atas dapat ditarik hipotesis mengenai strategi yang dilakukan UNHCR dalam melindungi pengungsi dan pencari suaka saat pandemi COVID-19 dengan pendistribusian bantuan kemanusiaan dan melakukan koordinasi dengan pemerintah Indonesia serta mitra terkait perlindungan pengungsi.

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penulis merumuskan tujuan penelitian yakni “Mengetahui bagaimana strategi United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam memberikan perlindungan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia pada era pandemi COVID-19”.

F. Metode Pengumpulan dan Analisis Data

Jenis penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan analisis deskriptif melalui studi pustaka. Metode deskriptif merupakan mekanisme yang digunakan untuk meneliti suatu objek, kondisi, atau suatu peristiwa yang terjadi pada masa sekarang dengan tujuan dapat memberikan deskripsi, gambaran secara faktual, akurat, dan sistematis mengenai peristiwa yang sedang diselidiki (Nazir & Sikmumbang, 2009). Studi pustaka adalah metode pengumpulan data dan juga informasi berupa dokumen-dokumen baik itu dokumen tertulis, gambar, foto, ataupun dokumen elektronik yang bisa mendukung penelitian ini (Mudhowwir, 2019). Dengan menggunakan metode analisis deskriptif, penulis mencoba menjelaskan bagaimana strategi UNHCR dalam memberikan perlindungan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia secara cermat dan lengkap.

G. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini membahas mengenai strategi United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam perlindungan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia pada era pandemi COVID-19. Batasan waktu penelitian pada tahun 2020 hingga 2022 karena pada rentang tahun tersebut berdasarkan laporan Worldmeters, Indonesia sempat menjadi negara tertinggi di Asia Tenggara kasus kematian akibat COVID-19 dengan jumlah 102.375 jiwa (Sahara, 2021).

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam tugas akhir ini disusun sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan.

Bab ini berisi pendahuluan yang memaparkan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis, tujuan penelitian, metode pengumpulan dan analisis data, jangkauan penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II: Perkembangan UNHCR dan Posisi Indonesia dalam UNHCR

Bab II ini berisi penjelasan mengenai UNHCR mulai dari terbentuknya organisasi UNHCR, jangkauan bidang kerja UNHCR dan juga berisi penjelasan mengenai posisi negara Indonesia dalam UNHCR.

Bab III: Analisis Strategi UNHCR dalam Menangani Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia pada Era Pandemi COVID-19.

Bab ini berisi tentang penjelasan bagaimana strategi UNHCR dalam menangani pengungsi dan pencari suaka di Indonesia pada era pandemi COVID-19. Selanjutnya penulis akan menjawab rumusan masalah yang terdapat pada Bab I. Pada bab ini juga akan dibuktikan hipotesis menggunakan teori yang terdapat dalam penelitian ini.

Bab IV: Kesimpulan

Bab IV berisi kesimpulan akhir dari pembahasan permasalahan yang diteliti.