

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 LATAR BELAKANG

Pengungsi¹ dan pencari suaka² merupakan suatu persoalan yang akan selalu ada dalam peradaban manusia. Hal ini sebagai konsekuensi adanya naluri manusia yang akan selalu mencari kenyamanan dan keamanan dalam hidupnya, dan menghindari dari adanya rasa takut yang dapat mengancam keselamatan. Ancaman dapat ditimbulkan oleh faktor alam maupun faktor perbuatan manusia, yang termasuk ancaman dalam kategori faktor alam adalah bencana alam, sedangkan yang termasuk perbuatan manusia seperti perang, kerusuhan dan sebagainya. Dahulu, dorongan utama dilakukannya migrasi pada masa itu secara umum berasal dari naluri alamiah umat manusia untuk mencari tempat tinggal atau daerah bermukim yang dapat memberikan keamanan dan kenyamanan.³

Berdasarkan pasal 14 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948 yang menyatakan bahwasanya setiap orang berhak untuk mencari dan mendapatkan suaka demi melindungi diri dari persekusi ditempat asalnya ke negara lain, orang-orang yang melakukan pengungsian adalah orang-orang yang tidak mendapatkan perlindungan dari negaranya sendiri, jika mereka tidak dapat diterima di negara lain hal ini sama saja dengan mengabaikan hak seseorang untuk

¹ Pengungsi menurut konvensi 1951 tentang statu pengungsi. "seseorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan an ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu dan keanggotaan partai politik tertentu, berada diluar Negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari Negara teresebut."

² Pencari suaka adalah orang yang sedang mencari perlindungan untuk mendapatkan status sebagai pengungsi lintas batas (Refugee).

³ IOM, Buku Petunjuk Bagi Petugas Dalam Rangka Penanganan Kegiatan Penyelundupan Manusia dan Tindak Pidana yang Berkaitan dengan Penyelundupan Manusia, International Organization for Migration (IOM), Jakarta, 2009, hlm. 24.

mendapatkan perlindungan, aturan mengenai pengungsi dan pencari suaka ini kemudian tertuang dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa tentang Pengungsi pada tahun 1951. Konvensi 1951 tentang pengungsi adalah sebuah instrumen yang disepakati bersama oleh negara-negara di dunia menjadi sebuah landasan utama untuk memberikan perlindungan internasional terhadap orang-orang yang meninggalkan negaranya.⁴

United Nation High Commisisoner For Refugees (UNHCR) adalah sebuah organisasi internasional yang dimandatkan oleh PBB untuk memimpin, mengkoordinasikan serta mempromosikan instrumen-instrumen internasional bagi perlindungan pengungsi, dan mengawasi pelaksanaannya. Organisasi yang didirikan pada 14 Desember 1950 oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), pada awalnya sidang Umum PBB hanya memandatkan tiga tahun untuk menyelesaikan tugasnya dalam menyelesaikan permasalahan pengungsi pasca perang dunia II kemudian organisasi ini akan dibubarkan setelahnya, tetapi pada tahun berikutnya, pada 28 Juli 1951 dibentuk konvensi PBB tentang status pengungsi sebagai sebuah dasar hukum dalam membantu pengungsi dan statuta dasar yang mengarahkan kerja UNHCR mengingat vitalnya peranan UNHCR dalam menyelesaikan permasalahan pengungsian.⁵

UNHCR merupakan salah satu badan yang memainkan peran sentral dalam penanganan pengungsi internasional. Dalam jangka waktu lebih dari enam dekade, UNHCR telah memberikan pertolongan kepada 33,9 juta orang untuk memulai kembali hidup baru mereka. Selain itu, UNHCR telah dua kali menerima

⁴ Teks Konvensi 1951 dan protokol 1967

⁵ Sejarah UNHCR , diakses dari <http://www.unhcr.or.id/id/tentang-unhcr/sejarah-unhcr> pada 22 agustus 2016

nobel perdamaian dunia, yaitu pada tahun 1954 atas kontribusinya dalam membantu pengungsi di Eropa, kemudian pada tahun 1981 atas kontribusinya berupa bantuan bagi para pengungsi global. Penerimaan nobel perdamaian ini menjadikan UNHCR sebagai salah satu organisasi internasional dengan penerimaan nobel perdamaian terbanyak kedua setelah *International Comitee of Red Cross* (ICRC) yang mendapatkan nobel perdamaian sebanyak tiga kali.⁶

Perlindungan yang diberikan oleh UNHCR dimulai dengan memastikan bahwa pengungsi dan pencari suaka terpenuhi hak-hak dasar hidup mereka dan terlindung dari *refoulement* (yakni perlindungan dari pemulangan kembali secara paksa ke tempat asal mereka dimana hidup atau kebebasan mereka terancam bahaya atau penganiayaan). Disamping melindungi hak-hak dasar para pengungsi, UNHCR juga memiliki tujuan utama untuk mencari solusi jangka panjang bagi para pengungsi yang akan memberikan mereka kesempatan untuk membangun kembali hidup mereka selayaknya dalam damai. Solusi jangka panjang yang ada terdiri dari integrasi lokal, pemulangan secara sukarela, atau penempatan di negara ketiga.⁷

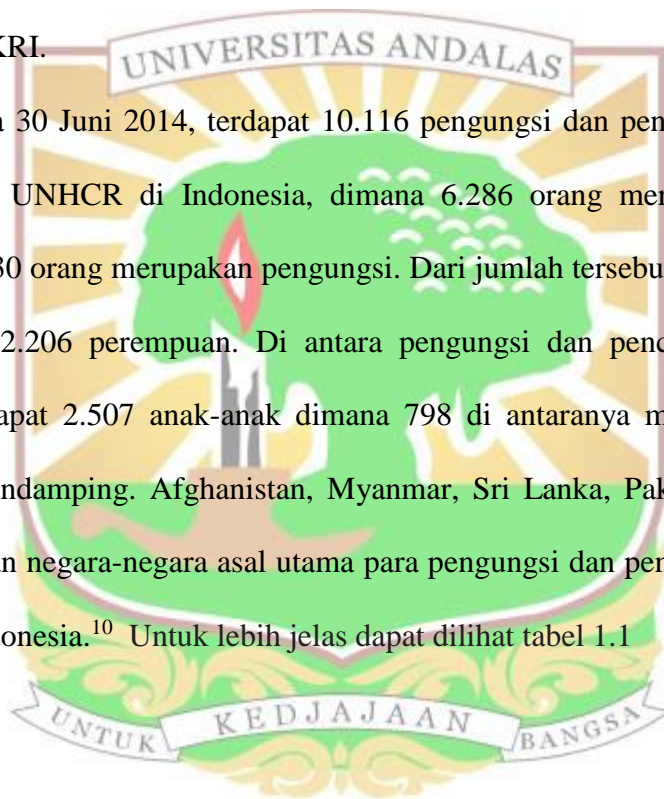
Indonesia merupakan salah satu negara yang terkena imbas dari pergerakan pengungsi internasional, kedatangan mereka adalah konsekuensi dari kondisi letak geografis Indonesia, Indonesia merupakan negara yang paling berpotensi disinggahi oleh para pengungsi dan pencari suaka yang hendak ke Australia dengan melalui jalur laut⁸, keberadaan kantor UNHCR di Indonesia,

⁶ “*The High Commisioners*”, diakses dari: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c8.html> pada 22 agustus 2016)

⁷ Solusi Jangka Panjang , diakses dari <http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan/solusi-jangka-panjang> (diakses pada 22 agustus 2016)

juga menjadi daya tarik atau memberikan peluang bagi mereka yang memiliki status sebagai pengungsi atau ingin menjadi pengungsi untuk datang, mencoba agar masalah mereka bisa diproses di Indonesia.⁹ Indonesia juga merupakan salah satu negara yang menerima dan meratifikasi Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM), Indonesia memberikan pengakuan adanya hak untuk mencari suaka ke negara lain, dengan meratifikasi DUHAM Indonesia secara otomatis Indonesia harus memberikan perlindungan kepada para pengungsi yang memasuki wilayah kedaulatan NKRI.

Hingga 30 Juni 2014, terdapat 10.116 pengungsi dan pencari suaka yang terdaftar oleh UNHCR di Indonesia, dimana 6.286 orang merupakan pencari suaka dan 3.830 orang merupakan pengungsi. Dari jumlah tersebut, terdapat 7.910 laki-laki dan 2.206 perempuan. Di antara pengungsi dan pencari suaka yang terdaftar, terdapat 2.507 anak-anak dimana 798 di antaranya merupakan anak-anak tanpa pendamping. Afghanistan, Myanmar, Sri Lanka, Pakistan, Iran, dan Irak merupakan negara-negara asal utama para pengungsi dan pencari suaka yang terdapat di Indonesia.¹⁰ Untuk lebih jelas dapat dilihat tabel 1.1



⁸ Membaca Fenomena Pengungsi dan Pencari Suaka , diakses dari <http://www.harapanrakyat.com/2011/12/membaca-fenomena-pengungsi-dan-pencari-suaka/pada-22-agustus-2016>

⁹ Mata Rantai Boat People Harus Segera Diurai diakses dari <http://www.tabloiddiplomasi.org/index.php/2010/01/02/mata-rantai-boat-people-harus-segera-diurai-teuku-faizasyah-juru-bicara-deplu/> Pada 22 Agustus 2016

¹⁰Perkembangan Isu Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia , diakses dari <https://suaka.or.id/2014/07/23/perkembangan-isu-pengungsi-dan-pencari-suaka-di-indonesia> (diakses pada 26 april 2016)

Tabel 1.1 Data kedatangan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia

Tahun	Jumlah Pengungsi
2010	3.905
2011	4.052
2012	7.223
2013	8.322
2014	5.659

Sumber : <http://www.unhcr.or.id/id/unhcr-ambassador-id>

Para korban ini kebanyakan tidak berhasil mencapai negara tujuannya dan terdampar di pulau-pulau Indonesia dengan kondisi yang sangat memprihatinkan sehingga kebanyakan dari mereka telah kehilangan nyawa sebelum mencapai tujuan. Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Hukum dan HAM memfasilitasi para korban ini dengan pihak imigrasi yang kemudian menampung mereka di kantor-kantor imigrasi di tempat mereka terdampar. Imigrasi tidak dapat langsung mengambil tindakan untuk melakukan prosedur secara internasional karena Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967.¹¹

Meskipun bukan menjadi bagian dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang pengungsi, Indonesia tetap harus mematuhi standar perlindungan pengungsi yang ditetapkan dalam konvensi tentang pengungsi telah menjadi bagian dari hukum internasional umum, karena konvensi tersebut telah menjadi *jus cogens*.¹² Dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang pengungsi

¹¹83 Pengungsi Afghan Terdampar di Sumba , diakses dari <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/06/29/11252072/83.Pengungsi.Afghan.Terdampar.di.Sumba> pada 22 agustus 2016

¹² *Jus Cogens* adalah sebagai suatu norma yang diterima dan diakui oleh masyarakat internasional secara keseluruhan, sebagai norma yang tidak dapat dilanggar dan hanya dapat diubah oleh suatu

diberlakukan juga sebuah prinsip yang bernama *non-refoulement*,".¹³ *Non-refoulement* adalah prinsip di mana sebuah negara tidak boleh mengembalikan atau mengusir para pengungsi yang tiba di negara mereka. Indonesia mematuhi prinsip tersebut dan menampung para pengungsi dan pencari suaka, walaupun Indonesia bukanlah tujuan dari para pengungsi.

Tidak terlibatnya Indonesia dalam konvensi 1951 dan protokol 1967 menyebabkan kekosongan hukum dalam menangani pengungsi. Pada level praktis ketiadaan instrument hukum menimbulkan kebingungan dan tumpang-tindih kewenangan di antara institusi-institusi yang merasa berkepentingan untuk menangani persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia, satu-satunya aturan yang memberikan perhatian terhadap pengungsi dan pencari suaka di Indonesia hanyalah Peraturan Direktur Jendral Imigrasi Nomor IMI-1489.UM.0805 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa setiap orang asing yang masuk/berada diwilayah Indonesia yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan merupakan Imigran Ilegal, bagi orang-orang yang menyatakan diri sebagai pengungsi ataupun pencari suaka akan diserahkan penanganannya kepada UNHCR.¹⁴

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-011.OT.01 tahun 2009 bahwa Pemerintah memberikan izin tinggal bagi pengungsi dan pencari suaka di Rumah Detensi Imigrasi (RUDENIM) hingga prosedur *Refugee Status Determination* (RSD) selesai. Rumah Detensi Imigrasi

norma dasar hukum internasional umum yang baru mempunyai sifat yang sama. Atik Krusyanti, "Aspek Hukum Internasional Penyelesaian Pengungsi Timor Leste"

(Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas 17 Agustus 1945), Surabaya, 2009 : 13

¹³Teks Konvesni 1951 dan Protokol 1967 tentang Pengungsi. Hal: 6

¹⁴ Wagiman, Hukum Pengungsi Internasional, Sinar Grafika, 2012, hlm 133

adalah unit pelaksana teknis yang menjalankan Fungsi Keimigrasian sebagai tempat penampungan sementara bagi Orang Asing yang melanggar Undang-Undang Imigrasi yang telah direvisi pada tahun 2011. Bab III Undang-Undang ini menyatakan soal di mana Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) bisa dibangun, kondisi yang menyebabkan seseorang ditempatkan dalam rumah detensi dalam jangka waktu penahanan yang tidak ditentukan, kondisi ini memberikan efek penumpukan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia.¹⁵

Dalam konvensi 1951 dan protokol 1967 tentang pengungsi dijelaskan bahwa setiap pengungsi wajib dilindungi dan dipenuhi hak-hak dasarnya, hak seperti terhindar dari diskriminasi oleh pemerintah setempat, hak untuk bebas beragama, hak untuk mendapatkan tempat tinggal, hak untuk dilindungi oleh hukum setempat, hak untuk karya seni perindustrian, hak berserikat, hak untuk mendapatkan akses ke pengadilan, hak untuk bekerja dan mendapatkan penghasilan, hak untuk mendapatkan pendidikan, hak untuk mendapatkan surat identitas dan dokumen perjalanan, hak untuk memiliki aset yang bergerak maupun berupa properti.¹⁶

Sementara itu aturan di Indonesia untuk para pengungsi dan pencari suaka hanya diberikan hak untuk tinggal dan menunggu proses penanganan diselesaikan oleh UNHCR, dan akses terhadap hak-hak mereka yang sesuai dengan Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang pengungsi menjadi terhambat,¹⁷ penanganan pengungsi yang diserahkan kepada UNHCR berpotensi untuk menimbulkan friksi antara aturan dalam konvensi 1951 dan protokol 1967 dengan aturan yang berlaku

¹⁵“Membangun Rumah Detensi Imigrasi” , diakses dari <http://jrs.or.id/campaigns/detention/to-build-an-immigration-detention-home/> pada 29 april 2016)

¹⁶Teks Konvensi 1951 dan Protokol 1967 : 24

¹⁷ *Refugees and Asylum seeker in Indonesia* diakses dari <https://suaka.or.id/public-awareness/refugees-and-asylum-seekers-in-indonesia/> diakses pada 9 februari 2017

di Indonesia karena dalam pelaksanaannya UNHCR akan memberikan penanganan yang sesuai dengan standar yang dalam Konvensi 1951 dan protokol 1967 yang tidak berlaku dalam aturan penanganan pengungsi di Indonesia.¹⁸

Peranan UNHCR dalam upaya penanganan pengungsi di Indonesia akan menjadi hal yang menarik untuk dikaji, untuk melihat bagaimana fungsi UNHCR menjalankan tugas dan fungsinya di Indonesia sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap aturan-aturan dalam konvensi 1951 dan protokol 1967 dengan aturan yang berlaku terhadap pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. Dengan demikian, penulis akan melakukan penelitian dengan judul “Fungsi *United Nation High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam penanganan pengungsi di Indonesia pada tahun 2010 – 2014.

I.2 Rumusan Masalah

Masih lemahnya penjagaan wilayah perbatasan dan pintu-pintu masuk Indonesia sering dimanfaatkan oleh para pengungsi dan pencari suaka untuk memasuki wilayah Indonesia, sementara itu aturan mengenai penanganan pengungsi dan pencari suaka masih belum ditetapkan karena Indonesia bukan bagian dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang pengungsi, pemerintah Indonesia menyerahkan penanganan dan perlindungan terhadap pengungsi dan pencari suaka sepenuhnya kepada UNHCR yang merupakan badan yang di mandatkan PBB untuk memberikan perlindungan terhadap pengungsi, tetapi dalam pelaksanaannya UNHCR dihadapkan pada kondisi dimana langkah-langkah yang diambil oleh UNHCR dalam mengawasi hak dan kewajiban para pengungsi yang berada di Indonesia berpotensi menimbulkan friksi antara aturan

¹⁸ UNHCR “*Mission Overview*” <http://www.unhcr.org/afr/4565a5742.pdf> diakses pada 10 februari 2017

yang berlaku di Indonesia. Dalam penelitian ini akan dijelaskan bagaimana UNHCR tetap menjalankan fungsinya untuk menangani pengungsi dan pencari suaka di Indonesia yang merupakan negara yang bukan bagian dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

I.3 Pertanyaan Penelitian

Bagaimana fungsi yang dilakukan oleh UNHCR dalam menangani para pengungsi dan pencari suaka yang berada di Indonesia?

I.4 Tujuan Penelitian

Mendesripsikan fungsi UNHCR dalam penanggulangan masalah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia.

I.5 Manfaat Penelitian

- a. Penelitian ini bermanfaat sebagai sebuah analisa terhadap UNHCR yang merupakan sebuah organisasi internasional yang bekerja di kawasan yang tidak memiliki hukum yang spesifik dalam menangani perihal pengungsi dan pencari suaka.
- b. Dengan adanya penelitian tentang penanganan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia oleh UNHCR, dapat memberikan informasi bagi Akademisi Ilmu Hubungan Internasional, yaitu Dosen dan Mahasiswa dalam mengkaji dan memahami peranan UNHCR yang bekerja di negara yang bukan bagian dari Konvensi 1951 dan Protokolnya.

I.6 Studi Pustaka

Pada penelitian ini, peneliti akan menampilkan beberapa tulisan terkait fungsi dari organisasi internasional terhadap penanganan permasalahan pengungsi

dan pencari suaka yang dijadikan sebagai acuan dan arahan bagi peneliti untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini,

Pertama, dalam skripsi Chelsy Yurista P. Pailang dengan judul *Upaya United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR) Dalam Pemberian Suaka Kepada Pengungsi Afghanistan Di Indonesia*, penelitian menunjukkan bahwa upaya UNHCR dalam menangani pengungsi Afghanistan dimulai sejak proses identifikasi hingga pemberian solusi jangka panjang. Kesuksesan kinerja UNHCR tidak terlepas dari kerjasama dan bantuan dari pemerintah Indonesia, badan-badan PBB, LSM, dan organisasi-organisasi lainnya. Namun di dalam proses penanganan pengungsi Afghanistan di Indonesia, UNHCR menghadapi berbagai hambatan mulai dari proses penentuan status pengungsi yang membutuhkan waktu lama, hingga ke pemberian solusi jangka panjang yaitu *resettlement* yang didalamnya terdapat hambatan operasional dan keterbatasan negara penerima. Selain itu, kondisi pengungsi yang rentan terhadap kejahatan transnasional dan perbedaan adat dan budaya serta kondisi social ekonomi antara pengungsi dengan masyarakat Indonesia juga menjadi hambatan bagi kinerja UNHCR.¹⁹

Kedua, jurnal yang ditulis oleh Nani Januari yang berjudul, *Peran United Nation High Of Commissioner For Refugees (UNHCR) Dalam Menangani Pengungsi Rohingya Di Aceh Tahun 2009-2010*, hasil penelitian menunjukkan bahwa peran yang dilakukan oleh UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh melalui berbagai macam peran UNHCR sebagai **inisiator**, yang merancang mekanisme perlindungan untuk memastikan menentukan status

¹⁹Chelsy Yurista P. Pailang, *Upaya United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR) Dalam Pemberian Suaka Kepada Pengungsi Afghanistan Di Indonesia*, (Universitas Hasanuddin,2014)

pengungsi di Indonesia untuk memastikan bahwa mereka yang merasa terancam akan mendapat perlindungan di Indonesia. **Fasilitator**, dalam hal ini UNHCR bertanggung jawab dalam menyediakan dan memenuhi kebutuhan dasar bagi para pengungsi yang berada di Aceh, seperti kebutuhan makanan, tempat tinggal, kebutuhan medis dan kebutuhan-kebutuhan lainnya yang menyangkut keamanan para pengungsi. dan **Determinan**, yang dimana dalam hal ini UNHCR juga bertugas mencari solusi jangka panjang untuk para pengungsi, yaitu dengan repatriasi sukarela, integrasi lokal, dan memukimkan para pengungsi di negara ketiga (*resettlement*).²⁰

Ketiga, jurnal oleh Fitria, yang berjudul *Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi di Negara Ketiga: Praktik Indonesia*, dalam penelitian ini dijelaskan bahwa permasalahan negara ketiga yang sering menjadi tempat pemberhentian bahkan penampungan pencari suaka dan pengungsi kebanyakan tidak meratifikasi konvensi tersebut, meskipun setiap negara mengakui prinsip *non-refoulement* bagi pengungsi dan pencari suaka sebagai kebiasaan internasional, termasuk Indonesia. Tulisan ini mengkaji praktik perlindungan dan tindakan lainnya yang dilakukan Indonesia dalam menangani permasalahan pengungsi di wilayah NKRI sebagai negara non-peratifikasi, termasuk keterlibatan dan kerjasama organisasi internasional seperti IOM dan UNHCR.²¹

Keempat, Farah Ramafitri, dalam skripsi pada tahun 2011 yang berjudul *“Perlindungan Pengungsi Asal Sri Lanka di Indonesia Berdasarkan Deklarasi*

²⁰Nani Januari, Peran *United Nation High Of Commissioner For Refugees (UNHCR)* Dalam Menangani Pengungsi Rohingya Di Aceh Tahun 2009-2010 (eJournal Ilmu Hubungan Internasional, Volume 1, Nomor 2, 2013): 217 -230

²¹Fitria, *Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi di Negara Ketiga: Praktik Indonesia*, (PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law), Volume 2, Nomor 1, 2015)

DUHAM dan Urgensi Ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951". Fokus penelitian dititiktekan pada urgensi ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dalam perspektif deklarasi DUHAM untuk menjamin serta menegakkan HAM dari para Pengungsi sebagai individu yang membutuhkan perlindungan Internasional.²²

Kelima, Artikel oleh Niamh Kinchin yang berjudul *The Implied Human Rights Obligations of UNHCR*, tulisan ini mengidentifikasi bahwasanya UNHCR adalah sebuah badan pendukung PBB memiliki kekuatan yang tersirat dalam memberikan bantuan dan perlindungan terhadap melalui kewajiban memenuhi hak asasi manusia yang berlaku menurut aturan Internasional. dalam tulisan ini juga dijelaskan bahwasanya UNHCR memiliki kewajiban untuk menentukan aturan yang dapat disepakati bersama dalam menyelesaikan permasalahan pengungsi untuk dapat disepakati dan dipatuhi oleh semua pihak yang terlibat untuk menjamin hak-hak para pengungsi yang tersebar dimana saja.²³

Dari ke lima studi pustaka yang telah di jelaskan, perbedaan antara penelitian penulis dengan ke lima studi pustaka terletak pada fokus yang akan di ambil oleh penulis. Fokus penulis dalam penelitian ini adalah melihat upaya UNHCR melalui fungsi UNHCR sebagai IGO dalam penanganan pengungsi yang berada di indonesia dengan menggunakan konsep fungsi IGO.

I.7 Kerangka Konseptual dan Teoritis

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan perspektif Liberalisme. Dimana terdapat nilai-nilai dasar liberalisme yaitu terciptanya perdamaian,

²² Farah Rahma Fitri *Perlindungan Pengungsi Asal Sri Lanka di Indonesia Berdasarkan Deklarasi DUHAM dan Urgensi Ratifikasi Konvensi Pengungsi 1951* (Universitas Gajah Mada, 2011)

²³ Niamh Kinchin, Oxford academy, International Journal of Refugee Law, volume 28, issue 2. 2016

kesejahteraan dan hak asasi manusia, sehingga negara menghormati individu untuk hidup bebas dan sejahterah.²⁴ individu akan membentuk suatu kelompok atau organisasi yang dapat menyatukan kepentingan bersama,sesuai dengan sifat dasar manusia yaitu kooperatif. Untuk mencapai keperluan tersebut di peroleh dari proses kerjasama antar segala aktor dalam hubungan internasional. Oleh karena itu, menurut Liberalisme aktor dalam hubungan internasional bukan hanya negara melainkan ada aktor lainnya seperti organisasi internasional.²⁵

Liberalisme pada dasarnya memandang positif mengenai peranan organisasi internasional. Kenneth W. Abbott dan Duncan Snidal dalam artikelnya yang berjudul “*Why State Act Through Formal International Organizations*”, mengungkapkan bahwa pada dasarnya negara merupakan aktor-aktor utama dalam hubungan internasional, namun negara seringkali menggunakan organisasi internasional sebagai alat untuk mencapai kepentingan bersama.²⁶ Hal ini dikarenakan sifat kooperatif yang ada di dalam organisasi internasional mampu menciptakan beberapa tujuan bersama yang di antaranya adalah mampu mencapai kepentingan-kepentingan kolektif, mampu berkolaborasi dengan pengaturan *prisoner's dilemma*, memecahkan masalah yang terkoordinasi.²⁷

Menurut liberalisme, Organisasi Internasional berfungsi sebagai media untuk mempertemukan baik perwakilan maupun kepentingan negara-negara anggotanya. Selain fungsi utama tersebut, organisasi internasional juga memiliki fungsi lain seperti memfasilitasi negosiasi dan perjanjian-perjanjian,

²⁴ Jackson, R., & Sorensen, G. *Introduction to International Relations*, (Oxford University Press,1999) Chap 4,109

²⁵ *Ibid*,139

²⁶ Kenneth W Abbodt and Duncan Snidal, “Why States Act through Formal International Organizations”, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1 (Feb., 1998) 6 dalam <http://www.jstor.org/stable/174551>

²⁷ *Ibid*

menyelesaikan sengketa, mengelola konflik, melakukan kegiatan operasional seperti bantuan teknis, menguraikan norma, membentuk wacana internasional, serta fungsi-fungsi lain yang membantu mengurangi biaya interaksi antar negara. Sehingga dengan adanya organisasi internasional sebagai media interaksi antar negara akan mempermudah hubungan interaksi itu sendiri dan mengurangi biaya yang dibutuhkan untuk melakukan interaksi antar negara.

I.7.1 International Government Organization (IGO)

Organisasi Internasional dalam pengertian Michael Hass memiliki dua pengertian yaitu, pertama 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.²⁸ Peran organisasi internasional disini bukan hanya untuk menjaga perdamaian melalui jalan militer tetapi juga dalam hal sosial. Menurut A. Lerroy Bennet dalam bukunya *International Organizations: Principles and issues* mengatakan bahwa fungsi utama dari Organisasi Internasional adalah untuk menyediakan sarana kerjasama antara Negara-negara, dimana kerjasama tersebut dapat menghasilkan keuntungan untuk semua atau sebagian besar Negara.²⁹ Selain itu, Organisasi Internasional berfungsi untuk menyediakan sarana sebagai saluran komunikasi antar pemerintah agar penyelesaian secara damai dapat di laksanakan apabila terjadi konflik.

Semua organisasi internasional memiliki struktur organisasi untuk mencapai tujuannya. Apabila struktur-struktur tersebut telah menjalankan

²⁸ Michael Hass. *International Politics and foreign Policy :A Reader in Research and Theory*, (New York :The Free press, 1969)131

²⁹ A.lerroy Bennet and James K. Oliver. *International Organizations :Principles and Issues*. (University of Delaware, Engloewood Clifft,new jersey-Prentice,1995) 12

fungsinya, maka organisasi tersebut telah menjalankan peranan tertentu. Dengan demikian, peranan dapat dianggap sebagai fungsi baru dalam rangka pengejaran tujuan-tujuan kemasyarakatan. Menurut Leroy Bennet dalam buku *International Organization, Principle and Issue*, sejajar dengan negara, organisasi internasional dapat melakukan dan memiliki sejumlah peranan penting, yaitu:³⁰

1. Menyediakan sarana kerja sama diantara negara-negara dalam berbagai bidang, dimana kerjasama tersebut memberikan keuntungan bagi sebagian besar ataupun keseluruhan anggotanya. Selain sebagai tempat dimana keputusan tentang kerjasama dibuat juga menyediakan perangkat administratif untuk menerjemahkan keputusan tersebut menjadi tindakan.
2. Menyediakan berbagai jalur komunikasi antar pemerintah negara-negara, sehingga dapat dieksplorasi dan akan mempermudah aksesnya apabila timbul masalah

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 anggotanya setiap anggota tersebut melakukan kegiatan-kegiatan dalam rangka mencapai tujuannya. Peranan organisasi internasional ditujukan pada kontribusi organisasi di dalam peraturan yang lebih luas selain daripada pemecah masalah. Peranan organisasi internasional dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu:

³⁰ *Ibid*, 25

1. Organisasi internasional sebagai legitimasi kolektif bagi aktivitas-aktivitas organisasi dan atau anggota secara individual.
2. Organisasi internasional sebagai penentu agenda internasional.
3. Organisasi internasional sebagai wadah atau instrumen bagi koalisi antar anggota atau koordinasi kebijakan antar pemerintah sebagai mekanisme untuk menentukan karakter dan struktur kekuasaan global.

Pada dasarnya aktor negara maupun non negara menggabungkan diri dalam organisasi internasional dengan tujuan untuk mencapai kepentingan mereka masing-masing. Dengan kata lain organisasi internasional digunakan sebagai wadah atau sarana bagi aktor-aktor tersebut untuk mencapai kepentingan mereka. Bukan hanya peranan yang dimiliki suatu organisasi internasional. Organisasi internasional yang bersifat fungsional memiliki fungsi dalam menjalankan aktifitasnya, fungsi ini bertujuan untuk mencapai tujuan yang diinginkan, yang berhubungan dengan pemberian bantuan dalam mengatasi masalah yang timbul terhadap pihak yang terkait.

Umar S Bakry mengembangkan bahwa organisasi internasional adalah sebuah lembaga yang berfungsi untuk menghubungkan urusan antar Negara dan juga mengklasifikasikan organisasi internasional menjadi dua bagian yaitu:³¹

1. *Intergovernment Organizations (IGO)* adalah organisasi antar pemerintah yaitu organisasi yang di bentuk oleh dua atau lebih Negara-negara berdaulat dimana mereka bertemu secara regular dan memiliki staf

³¹ Umar S Bakry. Pengantar Hubungan Internasional, (Jakarta :University Press,1999) 127

yang *fulltime*. Keanggotaan IGO pada umumnya bersifat sukarela sehingga eksistensi tidak mengancam kedaulatan Negara-negara.

2. *Non-Government Organizations (NGO)* merupakan organisasi non pemerintah yang mengacu pada *Yearbook of International Organization* yang menyatakan bahwa NGO merupakan organisasi yang terstruktur dan beroperasi secara internasional dan tidak memiliki hubungan dengan pemerintah di suatu Negara.

Berdasarkan dua kasifikasi tersebut UNHCR (United Nation High Commissioner for refugees) termasuk IGO yang merupakan organisasi antar pemerintah sesuai dengan visi misi UNHCR yaitu membantu pemerintah menangani permasalahan dalam sebuah negara khususnya permasalahan pengungsi dan pencari suaka. Oleh karena itu fungsi IGO menurut Margareth P Karns dan Karen A Mingst adalah :³²

1. *Informational* : Dalam fungsi ini, IGO berupaya dalam mengumpulkan, menganalisis dan melakukan pertukaran data yang melibatkan staff khusus di organisasi internasional.

2. *Forum* : Dalam fungsi ini, IGO menyediakan tempat untuk bertukar cara pandang dan adanya pengambilan keputusan. Melalui forum sebuah IGO melakukan pertukaran informasi internasional untuk pemerintah dan mendiskusikan informasi tersebut sehingga adanya pengambilan keputusan.

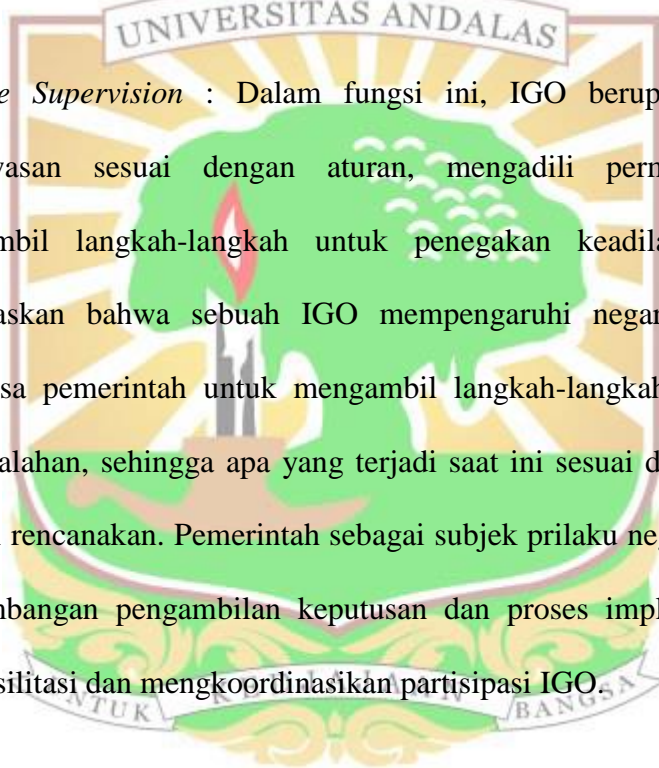
³² Margareth P Karns dan Karen Amingst. *International Organizations : The Politics and Process Global Governance* (USA: Lynne Rienner,2004)9

3. *Normative* : Dalam fungsi ini, IGO berupaya menentukan norma-norma standar tentang perilaku yang dapat mempengaruhi hubungan internasional tetapi tidak mengikat secara hukum.

4. *Rule Creation* : Dalam fungsi ini, IGO berupaya melakukan penyusunan perjanjian berdasarkan kesepakatan bersama yang mengikat secara hukum. Negara yang bergabung dalam IGO bernegosiasi dan melaksanakan perjanjian yang berdasarkan kepentingan masyarakat

5. *Rule Supervision* : Dalam fungsi ini, IGO berupaya melakukan pengawasan sesuai dengan aturan, mengadili permasalahan, dan mengambil langkah-langkah untuk penegakan keadilan. Fungsi ini menjelaskan bahwa sebuah IGO mempengaruhi negara anggota dan memaksa pemerintah untuk mengambil langkah-langkah dalam sebuah permasalahan, sehingga apa yang terjadi saat ini sesuai dengan apa yang telah di rencanakan. Pemerintah sebagai subjek perilaku negara mendorong pengembangan pengambilan keputusan dan proses implementasi untuk memfasilitasi dan mengkoordinasikan partisipasi IGO.

6. *Operational* : IGO berupaya untuk mengalokasikan sumber daya, memberikan bantuan teknis dan menyediakan kekuatan. Dalam fungsi ini sebuah organisasi memberikan bantuan dapat berupa keuangan, penyediaan bantuan-bantuan untuk pengungsi, berhubungan dengan komoditas, dan juga pelayanan teknis.



IGO memiliki aturan dalam menjalankan misinya dan adanya keterbatasan dalam hal memaksa keputusan suatu negara sebagai pihak yang memiliki wewenang sepenuhnya. Terkait dengan konsep di atas, dalam penelitian ini akan menggunakan konsep fungsi IGO dalam menganalisa fungsi UNHCR dalam penanganan pengungsi di Indonesia.

I.8 Metodologi Penelitian

I.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode kualitatif yang menggali fakta atau fenomena. Dalam penelitian ini jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah jenis *deskriptif-analitik*, yaitu penelitian yang menggunakan pola penggambaran keadaan fakta empiris disertai argumen yang relevan. Jenis penelitian *deskriptif-analitik* dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai fenomena yang terjadi yang relevan dengan masalah yang diteliti.³³ Jika dikaitkan dengan penelitian yang ingin diteliti, peneliti akan melihat fungsi dari UNHCR (*United Nation High Commissioner for Refugees*) dengan melihat karakteristik fungsi IGO menurut Margareth P Karns dan Karen A Mingst.

I.8.2 Batasan Penelitian

Untuk memberikan identifikasi dan analisa yang lebih dalam terhadap penelitian ini, peneliti membuat batasan penelitian yang akan meneliti mengenai fungsi penanganan permasalahan pengungsi yang dilakukan UNHCR di Indonesia dari 2010-2014. Hal ini didasarkan bahwa dua variable ini sangat penting mengingat bahwa kerjasama antara pemerintah Indonesia dan UNHCR sangat

³³ Dr. Lexy J. Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. (Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2000)95

berperan penting dalam penanganan permasalahan pengungsi di Indonesia, kedua variable tersebut tentunya memiliki data lengkap terkait fungsi UNHCR dalam penanganan permasalahan pengungsi di Indonesia. Lebih lanjut penelitian ini akan dibatasi pada tahun 2010-2014 dimana pada periode tersebut pergerakan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia mengalami fluktuatif.

I.8.3 Unit Analisa dan Tingkat Analisa

Unit analisis dari penelitian ini adalah organisasi internasional yaitu UNHCR yang menjadi aktor penting dalam penanganan permasalahan pengungsi di Indonesia. Dan unit eksplanasi dari penelitian ini adalah penanganan pengungsi di Indonesia tahun 2010-2014. Level analisis dari penelitian ini adalah pada level negara yaitu Indonesia.

I.8.4 Teknik Pengumpulan dan Analisis data

Setelah data-data dikumpulkan, peneliti nantinya akan mendeskripsikan bentuk-bentuk fungsi penanganan yang dilakukan oleh UNHCR dalam menangani pengungsi berdasarkan fungsi organisasi internasional berdasarkan fakta dan data yang diperoleh dari data primer dan data sekunder, data primer merupakan sumber data yang diperoleh oleh peneliti secara langsung dari sumber asli (tidak melalui media perantara), data primer dapat berupa opini subjek (orang) secara individual atau kelompok, hasil observasi terhadap suatu benda (fisik), kejadian atau kegiatan, dan hasil pengujian yang berkaitan dengan objek penelitian.

Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain). Data sekunder umumnya berupa bukti, catatan atau laporan historis yang telah tersusun dalam arsip (data dokumenter) yang dipublikasikan dan yang tidak

dipublikasikan, data-data ini kemudian diidentifikasi untuk menemukan informasi yang akurat dan berkaitan dengan objek penelitian.

