



Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Terakreditasi A

SK BAN –PT NO: 468/SK/BAN-PT/Akred/S/XII/2014

**UPAYA UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR
REFUGEES (UNHCR) DENGAN MITRANYA DALAM
MEMENUHI KEBUTUHAN DASAR PENCARI SUAKA DAN
PENGUNGSI DI INDONESIA**

Skripsi

Oleh

Dessyta Octavera Santi

2013330186

Bandung

2017

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional



Tanda Pengesahan Skripsi

Nama : Dessyta Octavera Santi
Nomor Pokok : 2013330186
Judul : Upaya United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
dengan Mitranya dalam Memenuhi Kebutuhan Dasar Pencari Suaka
dan Pengungsi di Indonesia

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana
Pada Kamis, 12 Januari 2017
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Ketua sidang merangkap anggota

Yulius Purwadi Hermawan, Drs, M.A., Ph. D



Sekretaris

Sylvia Yazid, Ph. D



Anggota

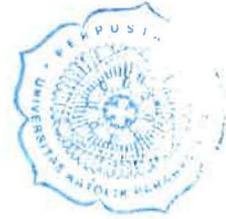
Albert Triwibowo, S.IP., MA.



Mengesahkan,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M.Si



PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dessyta Octavera Santi
NPM : 2013330186
Jurusan/ Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Judul : Upaya *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dengan Mitranya dalam Memenuhi Kebutuhan Dasar Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan saya bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 06 Januari 2017



Dessyta Octavera Santi

ABSTRAK

Nama : Dessyta Octavera Santi

NPM : 2013330186

Judul : Upaya *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dengan Mitranya dalam Memenuhi Kebutuhan Dasar Pencari Suaka dan Pengungsi

Pencari suaka dan pengungsi yang terpaksa pindah ke suatu negara seperti Indonesia untuk mencari tempat yang lebih aman sering menemukan kesulitan agar mampu bertahan hidup. Salah satu masalah yang dihadapi adalah dalam memenuhi kebutuhan dasar mereka. Dalam mengatasi permasalahan ini, *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* sebagai organisasi internasional yang mandat utamanya yaitu memberikan perlindungan serta memberikan bantuan berupa pemenuhan kebutuhan dasar bagi pencari suaka dan pengungsi bekerja sama dengan beberapa mitra. Penelitian kali ini menjelaskan bagaimana upaya UNHCR dengan mitranya dalam membantu pencari suaka dan pengungsi di Indonesia dalam memenuhi kebutuhan dasar mereka. Menurut Clive Archer dalam bukunya yang berjudul *International Organization* menjelaskan peran organisasi internasional yang salah satunya adalah sebagai aktor. UNHCR yang merupakan organisasi internasional menjalankan perannya sebagai aktor melaksanakan fungsinya dengan melakukan sejumlah upaya. Namun upaya yang dilakukan seringkali tidak bisa dilakukan sendiri karena adanya keterbatasan dan karena itu dibutuhkannya mitra dari luar organisasinya. Dalam membahas kerjasama antara organisasi internasional dengan pihak eksternal dari organisasinya, menggunakan konsep dari salah satu sifat hubungan organisasi internasional yang tertuang dalam buku *Pengantar Hukum Organisasi Internasional* karangan Sri Setianingsih Suwardi. Beliau mengatakan bahwa hubungan organisasi internasional memiliki dua bentuk yaitu internal dan eksternal.

Mitra UNHCR yang dibahas dalam penelitian kali ini adalah *Church World Service (CWS)*, Tzu Chi, Dompot Dhuafa, Roshan, dan *Jesuit Refugee Service (JRS)*. Upaya yang dilakukan mencakupi berbagai bidang seperti pemenuhan kebutuhan sehari-hari, akses kesehatan, serta pendidikan yang dilakukan oleh CWS, Tzu Chi, Dompot Dhuafa, dan JRS. Sedangkan dalam hal pendidikan dibantu sebagian oleh CWS, Dompot Dhuafa, dan Roshan. Hasil dari penelitian ini adalah upaya UNHCR Indonesia lebih berfokus pada bidang pemberian perlindungan secara hukum kepada pencari suaka dan pengungsi, sedangkan dalam hal operasional pemenuhan kebutuhan dasar lebih banyak dilakukan oleh mitra-mitranya.

Kata kunci: Pencari Suaka, Pengungsi, Kebutuhan Dasar, UNHCR, Mitra

ABSTRACT

Name : Dessyta Octavera Santi

NPM : 2013330186

Title : The Effort of United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) with its Partners in Fulfilling The Basic Needs of Asylum Seeker and Refugees in Indonesia

Asylum seekers and refugees who were forced to flee to another country like Indonesia to seek a safer place often find it difficult to be able to survive. One of problems that facing by asylum seeker and refugee is how to fulfil their basic needs. In addressing these issue, United Nations High Commissioner (UNHCR) as an international organization whose main mandate is to provide protection and to provide assistance in the form of meeting the basic needs of asylum seekers and refugees, which in this matter UNHCR has cooperation with several partners. This research describe how efforts of each partners in cooperation with UNHCR to help asylum seeker and refugee fulfilling their basic needs in Indonesia. According to Clive Archer in his book entitled International Organization explains the role of international organizations, one of which is as an actor. UNHCR is an international organization to perform its role as an actor implements its function by making a number of attempts. But the effort can not be done by their self because of their limitations, therefore the presence actors from outside the organization really needed. In discussing the cooperation between international organizations with external parties using the concept from one of nature the relations international organizations which contained in the book of Introduction to the Law of International Organizations which written by Sri Setianingsih Suwardi. There are two forms of international organizations relations which are internal and external.

Partners who described in this research are Church World Service (CWS), Tzu Chi, Dompot Dhuafa, Roshan, and Jesuit Refugee Service (JRS). Efforts made by partners such as fulfilling basic needs and access to health conducted by CWS, Tzu Chi, Domet Dhuafa, and JRS. While access of education conducted by CWS, Dompot Dhuafa, and Roshan. Result from this research is the role of UNHCR Indonesia is giving legal protection to asylum seeker and refugees, whereas in the case of the operation fulfillment of basic needs done by its partners.

Key Words: Asylum Seeker, Refugee, Basic Needs, UNHCR, Partners

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini dengan tepat waktu. Skripsi ini merupakan syarat untuk mencapai gelar Sarjana Sosial dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Katolik Parahyangan.

Fenomena perpindahan penduduk dari suatu negara ke negara lain akibat adanya situasi yang mengancam keamanan seseorang seakin marak terjadi dan besarnya angka kasus ini menjadi perhatian komunitas internasional sehingga perlu untuk ditemukan solusinya. Isu ini menjadi salah satu bagian dari studi ilmu HI karena menyangkut prinsip HAM seseorang yang terenggut akibat adanya konflik yang berkepanjangan. Untuk itu seluruh aktor baik negara maupun non negara saling bahu membahu dalam mengatasi serta membantu para pencari maupun pengungsi didunia.

Penulis menyadari bahwa masih terdapat banyak kekurangan dalam skripsi ini baik secara teknis maupun substansi. Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran sehingga dapat memperkaya penelitian ini. Pada akhirnya, penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat bagi pihak yang bersangkutan.

Bandung, 6 Januari 2017

Penulis

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis memanjatkan puji syukur dan terima kasih sedalam-dalamnya kepada Tuhan YME yang senantiasa menyertai penulis dalam segala kondisi terutama selama masa perkuliahan. Penulis juga ingin berterima kasih sedalam-dalamnya terhadap pihak-pihak yang membantu penyelesaian skripsi ini, yaitu:

1. Herwi Listawati dan Wing Wiryawan selaku orang tua kandung penulis yang telah menjadi *support system* terbaik bagi penulis. Karena doa serta dukungan yang tiada hentinya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Karena itulah skripsi ini penulis didedikasikan kepada kedua orang tua penulis.
2. Sagita Herverasanti selaku kakak kandung penulis satu-satunya. Terima kasih atas dukungan serta segala masukan yang diberikan. Semoga kita mampu membahagiakan dan membanggakan kedua orang tua kita.
3. Yangti, nenek penulis yang senantiasa selalu memberikan doa untuk penulis agar dapat meraih pendidikan setinggi-tingginya. Alm. mbahkung, eyangkung, dan mbahti. Walaupun penulis sedih karena beliau tidak bisa melihat penulis meraih gelar sarjana, namun penulis ingin mendedikasikan skripsi ini kepada beliau.
4. Mba Sylvia Yazid Ph.D selaku pembimbing atas waktu ditengah kesibukannya sebagai Kepala Jurusan. Terima kasih atas ilmu serta

bimbingannya dalam proses mengerjakan skripsi ini. Terima kasih atas waktunya untuk membaca, mengoreksi, serta membalas pesan elektronik penulis disaat liburan. Karena kebaikan hati serta bimbingan beliau penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

5. Madav Raj Belbase, Igor Vorontsov, Ratih Josthy Mautanha, dan Valencia Gowanda atas ketersediannya menerima penulis sebagai *intern* dalam unit Community Service, UNHCR Indonesia. Terima kasih atas waktu serta ilmu yang diberikan kepada penulis selama 16 minggu program magang di UNHCR Indonesia. Terima kasih atas kebaikan hati rekan-rekan staf maupun sesama *intern* UNHCR Indonesia sehingga penulis mendapatkan data serta informasi yang sangat berguna sebagai bahan skripsi ini.
6. Aditya Pratama Hernanda sebagai *partner* disaat penulis sudah merasa putus asa dalam mengerjakan skripsi ini, terima kasih atas kesabarannya. Terima kasih atas waktunya serta sesi *brain storming* yang tidak pernah lelahnya diberikan selama mengerjakan skripsi ini.
See you in Africa!
7. Kinanti Ashari Ramadhani, sahabat penulis sejak dibangku SMP, sahabat penulis dikala senang maupun sedih. Terima kasih atas waktu serta ketersediannya mendengarkan cerita-cerita penulis hingga saat ini. Tetaplah menjadi sahabat yang *kepo*.
8. Bidadari UNPAR, Egy Tania, Kania Anjani, Fabiola Widi, Zefanya Claudia, Sarah Lucia, Meylina Sarah, Marilyn Chandra, Claudia Adis,

dan Tiffany Clara. Terima kasih atas drama serta hiburan yang telah diberikan selama awal perkuliahan hingga saat ini. Semoga persahabatan kita tidak akan pernah putus dan tidak ada yang berubah sedikitpun.

9. Venlo: Ricky TPP, Reno Maulana, Fani Alvianta, Madita Pakaryugi, Taufik Kurahman, Nabila Rahmadina, Adhika Mahiswara, Arief Yusandi, Bayu Wahyudi, Fahri Suriyawan, dan Achmad Zuhdi. Terima kasih atas ketersediaanya menjenguk penulis ke Bandung beberapa kali walaupun kami menempuh pendidikan di universitas yang berbeda kota. *See you on top!*
10. QRNT: Amanda Shabrina, Dita Tendean, Lufthi Amalia, Febrina Pasha, Sarah Harvinia, Yuni Susanti, Mutiara Anjani, Hari Priatna, Aulia Fadriyenne, Indra Dessetia, Ryan Bagus, Jenica Panjaitan, Lusi Yunisha, Riswanto, Rahmadiana Faisal Afdhal, Ferizal, Desiarti Fauzi, Evelyn Julian, dan Desiarti Fauzi. Teman-teman yang selalu mengajak main di malam hari (*mostly*) dan yang paling sering menyuruh penulis untuk pulang ke Jakarta. Karena ini pula penulis semangat untuk menyelesaikan skripsi ini.
11. Mba Ima yang sudah dianggap sebagai ibu penulis yang kedua karena telah mengurus penulis sejak penulis duduk di bangku SD hingga saat ini. Terima kasih sudah turut menjaga mama dan papa selama penulis dan kakak penulis menempuh pendidikan diluar Jakarta.

12. *Mes chats*: cime (RIP), cimo, otoy, dan little black. Karena kebodohan serta kejahilan yang sering dilakukan menjadikan semangat tersendiri bagi penulis dalam mengerjakan skripsi. Terima kasih telah menemani mama dan papa selama penulis dan kakak penulis menempuh pendidikan diluar kota.

Bandung, 6 Januari 2017

Penulis

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR AKRONIM	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Identifikasi Masalah	5
1.2.1 Deskripsi Masalah.....	5
1.2.2 Pembatasan Masalah	8
1.2.3 Rumusan Masalah.....	9
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian	10
1.3.1 Tujuan Penelitian	10
1.3.2 Kegunaan Penelitian	10
1.4 Kajian Literatur	11
1.5 Kerangka Pemikiran.....	15
1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data	24
1.6.1 Metode Penelitian	24

1.6.2 Jenis Penelitian	25
1.6.3 Teknik Pengumpulan Data.....	25
1.7 Sistematika Pembahasan	25

BAB II UNHCR SEBAGAI ORGANISASI YANG MEMBERIKAN

PERLINDUNGAN TERHADAP PENCARI SUAKA DAN

PENGUNGSI.....28

2.1 Latar Belakang Berdirinya UNHCR.....29

2.2 Dasar Hukum UNHCR dalam Melindungi Pengungsi.....33

2.3 Visi & Misi UNHCR.....34

2.4 Struktur & Keanggotaan UNHCR..... 35

2.5 Fokus UNHCR.....37

2.5.1 Pengungsi (*Refugee*).....38

2.5.2 Pencari Suaka (*Assylum Seeker*).....39

2.5.3 Orang yang Pulang/Kembali (*Returnees*).....40

2.5.4 Orang Tanpa Kewarganegaraan (*Stateless*).....41

2.5.5 Pengungsi di Dalam Negaranya Sendiri (*IDPs*).....42

2.6 UNHCR di Indonesia.....43

BAB III PENCARI SUAKA DAN PENGUNGSI DI	
INDONESIA.....	47
3.1 Konsep Dasar Pencari Suaka dan Pengungsi	49
3.2 <i>Person of Concern (POC)</i> UNHCR.....	56
3.3 Permasalahan yang dihadapi POCs di Indonesia.....	65
BAB IV UPAYA UNHCR DENGAN MITRANYA DALAM MEMENUHI	
KEBUTUHAN DASAR PENCARI SUAKA DAN PENGUNGSI DI	
INDONESIA.....	70
4.1 Upaya UNHCR Indonesia.....	76
4.2 Upaya UNHCR dengan <i>Church World Service (CWS)</i>.....	79
4.3 Upaya UNHCR dengan Tzu Chi.....	92
4.4 Upaya UNHCR dengan Dompot Dhuafa.....	96
4.5 Upaya UNHCR dengan Roshan.....	100
4.6 Upaya UNHCR dengan <i>Jesuit Refugee Service (JRS)</i>.....	104
BAB V KESIMPULAN	107
DAFTAR PUSTAKA	112

DAFTAR GAMBAR

- Gambar 4.1 : Salah satu kamar di *shelter* Pemerintah
Amerika Serikat.....83
- Gambar 4.2 : Konseling yang diadakan staf UNHCR saat berkunjung ke *shelter*
Pemerintah Amerika Serikat.....84
- Gambar 4.3 : Dapur yang terdapat di *shelter* dari Pemerintah
Amerika Serikat..... 84

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1 : Tabel Kategori Bantuan Finansial untuk POCs (per Agustus 2014)	82
Tabel 4.2 : Tabel Daftar Kasus dan POCs yang menerima MSA.....	86
Tabel 4.3 : Tabel Jumlah UAC yang tinggal diluar <i>shelter</i>	87
Tabel 4.4 : Tabel Jumlah POCs yang menjadi guru.....	89
Tabel 4.5 : Tabel Daftar Jumlah UAC di Shelter (14 Oktober 2016).....	90
Tabel 4.6 : Tabel Daftar Jumlah POC yang mengikuti program di Roshan <i>Learning Center</i> (5 November 2016).....	103

DAFTAR AKRONIM

ADRA	Adventist Development and Relief Agency
CPA	Comprehensive Plan of Action
CPD	Corps Dakwah Pedesaan
CR	Child at Risk
CWS	Church World Service
DEAM	Division of Financial and Administrative Management
DER	Division of External Relations
DESS	Division of Emergency, Security, and Supply
DIP	Division of International Protection
DPSM	Division of Programme Support and Management
DS	Disability
ECOSOC	Economic and Social Council
ER	Elder person at Risk
ExCom	Executive Committee
FU	Family Unity
ICR	International Rescue Committee

IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IRO	International Refugee Organization
ITAS	Izin Tinggal Terbatas
ITAP	Izin Tinggal Tetap
JRS	Jesuit Refugee Service
KTP	Kartu Tanda Penduduk
LBB	Liga Bangsa-Bangsa
LP	Specific Legal and Physical Protection Needs
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MSA	Monthly Subsistence Assistance
NGO	Non-Governmental Organization
PARinAC	Partnership in Action initiative
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
POC	Person of Concern
PURE	Protecting Urban Refugee through Empowerment
RSD	Refugee Status Determination
SCF	Save the Children Federation

SGBV	Sexual and Gender based Violence
SP	Single Parents or Caregiver
SM	Serious Medical Conditon
TR	Torture
UAC	Unaccompanied or Separated Child
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNKRA	United Nations Korean Reconstruction Agency
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
UPU	Universal Post Union
WR	Woman at Risk
YICF	Yayasan Internasional Cahaya Fajar

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Konflik yang terjadi disuatu negara dapat mempengaruhi banyak aspek salah satunya keamanan bagi warga negaranya. Beberapa bentuk masalah yang mungkin terjadi di dalam suatu negara dan mengancam keamanan bagi warga negaranya yaitu wabah penyakit, konflik kekerasan internal, ancaman dari kelompok bersenjata serta perang. Akibat dari masalah yang terjadi disuatu negara, warga negara cenderung untuk mencari rasa aman dimana individu-individu disuatu wilayah yang berkonflik berpindah tempat ke negara atau wilayah lain yang lebih aman. Status individu yang mencari tempat yang lebih aman disebut pengungsi. Semakin banyaknya negara yang berkonflik menambah jumlah pengungsi serta membawa isu pengungsi menjadi perhatian organisasi internasional tertinggi yaitu Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui salah satu badan PBB yaitu *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).

Salah satu definisi yang menjelaskan status pengungsi tertuang dalam Konvensi Pengungsi 1951 Pasal 1A (2) yaitu:

"owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality, and is unable to, or owing

to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country."¹

Dari definisi diatas terlihat jelas bahwa status pengungsi tidak mendapatkan perlindungan yang selayaknya karena situasi di negaranya yang tidak aman karena adanya konflik. Setiap tahun, jutaan orang di seluruh dunia dipaksa untuk meninggalkan rumah mereka. Beberapa melarikan diri karena penganiayaan agama, orang lain karena ras, jenis kelamin, atau etnis. Beberapa melarikan diri karena sikap politik, afiliasi keagamaan mereka atau status sosial. Para pengungsi terpaksa untuk meninggalkan negaranya dan juga meninggalkan rumah, pekerjaan, bahkan keluarganya demi mendapat rasa aman karena negara asalnya tidak bisa memberikan perlindungan bagi warga negaranya. Ketidakmampuan negara dalam memenuhi aspek kebutuhan dasar terutama kebutuhan yang bersifat primer seperti sandang, pangan, dan papan mendorong pencari suaka dan pengungsi untuk mencari negara atau wilayah yang mampu memenuhi kebutuhan dasar mereka.²

Namun tidak mudah bagi para pengungsi untuk mendapatkan negara yang ingin menerima mereka karena alasan *State Security*. Karena dengan menerima pengungsi masuk ke suatu negara, secara tidak langsung negara atau wilayah tersebut bertanggung jawab atas pengungsi —dalam waktu sementara hingga dipastikan negara asalnya telah aman atau sudah menemukan solusi jangka

¹ “*Flowing Across Borders*”, unhcr.org, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c125.html>

² “*Refugees and Asylum Seekers Factsheet*”, salvos.org.au, <http://hms.salvos.org.au/refugees-asylum-seekers-factsheet/>

panjang yang tepat bagi pengungsi— yang masuk ke negara tersebut sedangkan kita tidak tahu apakah pengungsi itu benar-benar dalam situasi ingin mencari tempat yang lebih aman atau memiliki tujuan buruk misalnya seperti tindak radikalisme yang mengacu pada aksi terorisme.

UNHCR sebagai organisasi internasional yang khusus menangani pencari suaka dan pengungsi memiliki beberapa tugas yaitu selain melindungi para pencari suaka dan pengungsi, UNHCR juga harus mampu memberikan tempat yang layak agar mereka dapat melanjutkan hidup. Melindungi para pencari suaka dan pengungsi artinya melindungi mereka dari *refoulement* atau pemulangan paksa ke negara asal mereka dimana nyawa dan kebebasan mereka terancam atau teraniaya karena situasi dinegaranya belum aman. Walaupun Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, namun Indonesia turut memberikan dukungan terhadap proses perlindungan bagi pengungsi yang berdasarkan pada Direktif Direktorat Jendral Imigrasi, September 2010. Ketentuan tersebut yaitu melindungi pengungsi dengan cara mengizinkan secara sementara tinggal di Indonesia sampai ditemukannya solusi jangka panjang bagi pengungsi. Solusi jangka panjang tersebut antara lain pemulangan secara sukarela ke negara asal dengan memperhatikan status dan kondisi negara asal. Solusi lain adalah penempatan pengungsi di negara ketiga, akan tetapi solusi ini tergantung pada negara ketiga yang ingin menerima pengungsi sedangkan negara - negara yang berkewajiban menampung pengungsi adalah negara yang sudah meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951. Solusi terakhir adalah integrasi lokal atau pemberian izin untuk tinggal selamanya dan menjadi warga negara Indonesia, namun solusi

ini belum menjadi pilihan yang memungkinkan mengingat Indonesia belum memiliki undang-undang khusus untuk mengatur hak-hak serta cara pengintegrasian pengungsi, mengingat juga bahwa Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk terbanyak urutan ke empat di dunia serta Indonesia bukan negara yang meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951³

Data terakhir terkait jumlah pengungsi di dunia mencapai 19,5 juta pengungsi pada akhir 2014 sedangkan yang ditangani oleh UNHCR sebanyak lebih dari 2,9 juta pengungsi. Dalam menjalankan tugasnya untuk membantu pencari suaka dan pengungsi dalam memenuhi kebutuhan dasarnya, UNHCR bekerjasama dengan pihak lain misalnya dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau *Non-Governmental Organization (NGO)* setempat. Kekurangan jumlah sumber daya manusia juga menjadi salah satu faktor mengapa UNHCR masih membutuhkan kerjasama dengan pihak lain karena jumlah pencari suaka dan pengungsi yang datang semakin meningkat.⁴

Berangkat dari keadaan inilah peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait pencari suaka dan pengungsi karena isu ini menjadi perhatian global yang menyebabkan banyak aktor selain negara, merasa perlu untuk ikut terlibat, semisal organisasi internasional maupun organisasi non-pemerintah yang bertujuan untuk melindungi hak-hak para pencari suaka dan pengungsi agar mereka dapat melanjutkan hidup yang layak tanpa ada ancaman serta dapat merasakan rasa

³ “*Solusi Jangka Panjang*”, unhcr.or.id, <http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan/solusi-jangka-panjang>

⁴ “*Masalah Perlindungan. Suaka*”, suaka.or.id, <https://suaka.or.id/public-awareness/id-masalah-perlindungan/>.

aman untuk hidup. Hal ini penting untuk diteliti karena banyak dari para pencari suaka dan pengungsi yang pergi meninggalkan negaranya tanpa membawa harta atau benda yang cukup untuk menjamin keberlangsungan hidup mereka.

1.2 Identifikasi Masalah

1.2.1 Deskripsi Masalah

Pengungsi dan migran memiliki perbedaan yang mendasar, oleh karenanya, perlakuan terhadap keduanya sangat berbeda menurut hukum internasional meskipun metode perjalanan yang dilakukan sama. Migran, khususnya migran ekonomi memilih untuk pindah dengan tujuan ingin memperbaiki masa depannya sendiri maupun keluarganya. Berbeda dengan pengungsi yang terpaksa pindah untuk menyelamatkan jiwanya, atau untuk mempertahankan hak-hak serta kebebasannya yang mana hal ini dilatar belakangi misalnya akibat situasi konflik yang merenggut keamanan para pengungsi dan memaksa mereka untuk mencari tempat yang lebih aman.

Pengungsi yang melarikan diri dari konflik, perang, atau penganiayaan berada dalam keadaan yang sangat rentan. Mereka tidak mendapat perlindungan dari negaranya sendiri bahkan seringkali pemerintahnya sendiri yang mengancam akan menganiaya mereka. Untuk itu perlu adanya kesadaran dari tiap aktor untuk membantu dalam menjaga keberlangsungan hidup para pengungsi karena mereka juga memiliki hak untuk hidup tanpa adanya ancaman dari pihak manapun.

Walaupun Indonesia merupakan salah satu negara yang belum meratifikasi Konvensi Internasional 1951 dan Protokol 1967 yang membahas status pengungsi namun Indonesia masih memiliki rasa tanggung jawab untuk ikut serta dalam

melindungi para pengungsi yang harus diberikan perlindungan. Data UNHCR menyebutkan hingga Juni 2015 terdapat 5.277 pengungsi di Indonesia. Menurut kepala perwakilan UNHCR di Indonesia, Thomas Vargas, jumlah pengungsi di Indonesia mengalami peningkatan tiap tahunnya. Salah satu hal yang melatar belakangi peningkatan jumlah pengungsi di Indonesia adalah konflik yang terjadi di negara asal pengungsi masih terjadi dan semakin akut konfliknya serta belum ada tanda-tanda konflik akan usai.⁵ Selain itu faktor yang melatar belakangi mengapa Indonesia menjadi lokasi untuk dijadikan tempat pelarian para pengungsi adalah Indonesia memiliki letak geografis yang diapit oleh Benua Asia dan Benua Australia serta terletak diantara dua samudera yaitu Samudera Pasifik dan Samudera Hindia. Hal ini menyebabkan Indonesia terletak pada posisi yang strategis karena berada dijalur perdagangan dan pelayaran internasional dan menjadikan Indonesia sebagai tempat singgah sementara hingga akhirnya mereka bisa dipindahkan ke Australia untuk mendapatkan perlindungan internasional sesuai dengan Konvensi Pengungsi 1951.

Permasalahan muncul ketika banyak dari para pencari suaka dan pengungsi yang datang ke Indonesia kesulitan untuk melanjutkan hidup karena mereka pergi meninggalkan negaranya dengan tidak membawa harta dan benda yang cukup. Akibatnya para pencari suaka dan pengungsi banyak yang kelaparan dan menjadi pengemis di beberapa sudut jalan. Kurangnya akses terhadap hak atas perawatan kesehatan, pendidikan dan pekerjaan mengakibatkan para pengungsi dan pencari

⁵ “Jumlah Pengungsi di Indonesia Meningkat”, [cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com/nasional/20150728204221-20-68699/unhcr-jumlah-pengungsi-di-indonesia-meningkat/),
<http://www.cnnindonesia.com/nasional/20150728204221-20-68699/unhcr-jumlah-pengungsi-di-indonesia-meningkat/>

suaka menjadi sangat rentan terhadap kedaruratan kesehatan maupun kehidupan sehari-hari.

Maka dari itu UNHCR sebagai organisasi internasional yang memiliki mandat utama untuk melindungi pengungsi agar tidak dideportasi secara paksa oleh negara setempat karena negara asalnya dinilai masih belum stabil, bertanggung jawab juga untuk membantu pengungsi dan juga pencari suaka untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka agar mampu melanjutkan hidup. Pertanyaan lain muncul terkait fenomena ini. Mengapa para pengungsi tidak dianjurkan untuk mencari pekerjaan di Indonesia agar mereka dapat melangsungkan hidup karena beberapa dari mereka memiliki *job skill* yang mampu bekerja di Indonesia, misalnya sebagai guru? Jawabannya, para pencari suaka dan pengungsi yang datang ke Indonesia tidak diperbolehkan bekerja dalam bentuk apapun karena Indonesia tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Indonesia sudah cukup banyak jumlah pengangguran yang menjadi fokus perhatian bagi pemerintah Indonesia.⁶ Pencari suaka dan pengungsi di Indonesia juga tidak mendapatkan dokumen identitas setempat seperti surat izin status resmi yang dikenal sebagai Kartu Tanda Penduduk (KTP). Tanpa adanya dokumen identitas yang resmi dari pemerintah Indonesia, mereka tidak dapat bekerja secara legal di Indonesia. Banyak dari mereka yang belum mendapatkan status hukum yang jelas sehingga

⁶ “Perkembangan Isu Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia”. *suaka.or.id*.
<https://suaka.or.id/2014/07/23/perkembangan-isu-pengungsi-dan-pencari-suaka-di-indonesia/>.

membatasi kemampuan mereka untuk mendapatkan layanan sosial seperti kesehatan dan pendidikan.⁷

Mengingat masih adanya pencari suaka dan pengungsi yang belum ditangani oleh UNHCR serta keterbatasan UNHCR dalam menangani pencari suaka dan pengungsi yang ada di Indonesia, untuk itu UNHCR bekerjasama dengan berbagai aktor seperti NGO setempat. Setiap mitra memiliki tanggung jawab serta bantuan yang diberikan seperti bertugas dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar misalnya dalam hal sarana kesehatan, pangan, pendidikan bagi anak-anak, serta tempat tinggal sementara bagi pencari suaka dan pengungsi yang tidak memiliki tempat tinggal di Indonesia. Mereka berperan penting dalam memenuhi kebutuhan dasar pencari suaka dan pengungsi ketika UNHCR menjalankan tugas utamanya. Mereka juga bertanggung jawab untuk memastikan pencari suaka dan pengungsi agar mendapat kondisi hidup yang layak dan sepiantasnya.

1.2.2 Pembatasan Masalah

Agar dapat melakukan penelitian dengan lebih spesifik, maka peneliti memberikan pembatasan didalam bagian pembahasan. Masalah yang ingin di bahas adalah mengenai bagaimana UNHCR bekerjasama dengan mitra-mitranya dalam melindungi serta memberikan bantuan kepada para pencari suaka dan pengungsi dalam memenuhi kebutuhan dasar mereka. Indikator keberhasilan UNHCR terdapat dalam Konvensi Pengungsi 1951 yang berisikan salah satunya adalah kriteria apa saja yang dapat dikategorikan sebagai pengungsi dan

⁷ Ibid.

bagaimana penentuan status akhir para pengungsi. Selain itu juga terdapat kriteria-kriteria *vulnerabilities* sebagai acuan UNHCR dalam menentukan siapa saja yang berhak menerima bantuan mengingat sumber yang terbatas.

Penelitian ini akan berfokus kepada upaya yang dilakukan oleh UNHCR dengan mitranya dalam membantu memenuhi kebutuhan dasar pencari suaka dan pengungsi dengan bekerjasama dengan LSM atau NGO setempat. Penulis memberi batasan waktu sejak tahun 2014-2016 mengingat bahwa pada tahun 2014 terdapat kebijakan pemerintah Australia yang menutup perbatasannya bagi pencari suaka dan pengungsi. Hal ini tentu memberikan dampak kepada Indonesia juga UNHCR representatif di Indonesia karena banyaknya pencari suaka dan pengungsi yang terpaksa terdampar ke Indonesia.

Mengatasi lonjakan jumlah pencari suaka dan pengungsi yang terdampar di Indonesia akibat kebijakan pemerintah Australia, UNHCR sebagai organisasi internasional yang menaruh fokus perhatiannya kepada pencari suaka dan pengungsi membutuhkan mitra dalam menangani hal ini. Mitra yang akan dibahas pada penelitian kali ini antara lain *Church World Service (CWS)*, *Tzu Chi*, *Dompot Dhuafa*, *Roshan*, dan *Jesuit Refugee Service (JRS)*.

1.2.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan yang telah dibahas diatas, peneliti ingin memperoleh pendalaman yang lebih mengenai:

“Bagaimana upaya UNHCR dengan mitranya dalam memenuhi kebutuhan dasar pencari suaka dan pengungsi di Indonesia?”

1.3 Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan pokok dari penelitian ini adalah untuk mengetahui upaya apa saja yang dilakukan oleh UNHCR dengan mitranya dalam menangani para pencari suaka dan pengungsi khususnya yang berada di Indonesia. Serta mencari tahu apakah upaya-upaya tersebut sesuai dengan harapan dari mandat UNHCR selain memberikan perlindungan, menentukan status awal hingga akhir pengungsi apakah dipulangkan ke negara asalnya atau dikirim ke negara ketiga, juga bertugas untuk membantu memenuhi kebutuhan dasar pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Hal ini tentu penting untuk dibahas mengingat terdapat beberapa pencari suaka dan pengungsi yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya harus dibantu agar mereka mampu untuk melanjutkan kehidupan sesuai dengan nilai-nilai kebebasan.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah untuk memberikan pengetahuan mengenai kajian hubungan internasional, terkhusus mengenai keberadaan pengungsi di suatu negara bagi kalangan akademisi serta seluruh masyarakat yang menaruh perhatian pada isu pencari suaka dan pengungsi. Diharapkan penelitian ini dapat memperkaya literatur serta menjadi referensi masyarakat yang tertarik dalam isu ini. Penelitian ini akan mencari tahu bagaimana upaya UNHCR dengan mitranya dalam memenuhi kebutuhan dasar para pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Hal ini mengingat masih terdapatnya pencari suaka dan pengungsi yang masih

belum mampu dalam memenuhi kebutuhan dasarnya seperti tempat tinggal, makanan, dan pakaian.

1.4 Kajian Literatur

Dalam mengerjakan penelitian ini, terdapat beberapa literatur yang telah dikaji guna membantu penelitian. Literatur yang didapat berasal dari beberapa jurnal dan artikel yang digunakan dalam mengkaji penelitian ini diantaranya berasal dari jurnal yang dipublikasikan oleh organisasi Refugee Studies, terkait mandat UNHCR sebagai organisasi internasional dibawah PBB yang menangani isu pencari suaka dan pengungsi. Judul dari jurnal artikel bagian BAB I yang digunakan adalah *UNHCR: The Mandate and The Organization* yang diterbitkan pada february 2003.

Artikel jurnal ini menjelaskan mengenai tugas utama dari UNHCR yaitu untuk memberikan perlindungan internasional serta membantu pengungsi dalam mencari solusi jangka panjang yaitu kembali ke negara asal secara sukarela, integrasi lokal, serta pemindahan ke negara ketiga. Jurnal ini juga menjelaskan bentuk perlindungan dan bantuan yang diberikan kepada pengungsi antara lain mendorong negara penerima pencari suaka dan pengungsi untuk ikut serta dalam memberikan perlindungan hukum yaitu berupa tidak melakukan pemulangan secara paksa ke negara asal yang situasinya masih belum aman, selain itu memastikan pencari suaka dan pengungsi untuk mendapatkan perlakuan yang setara sesuai dengan standar internasional serta menerima status hukum yang legal dan juga hak-hak lainnya, membantu memastikan keamanan tiap individu pencari

suaka dan pengungsi, serta menggalakkan adanya reunifikasi keluarga yang terpisah.

Selain itu dalam artikel jurnal ini juga disebutkan spesifikasi dari pengungsi yang berkebutuhan khusus antara lain anak-anak tanpa pendamping (*unaccompanied children*), orang yang cacat secara fisik (*disabled person*), orang tua tanpa pendamping (*unaccompanied elderly*), orang tua tunggal (*single parent*), korban kekerasan dan penyiksaan (*victims of violence and torture*), kelompok minoritas (*minority groups*), wanita tanpa pendamping atau terisolasi (*unaccompanied or isolated woman*), orang yang menderita penyakit serius (*person suffering from serious or chronic illness*), cacat (*handicaped*), dan pengungsi dengan HIV/AIDS (*refugees with HIV/AIDS*). Klasifikasi pencari suaka dan pengungsi yang berkebutuhan khusus dijadikan prioritas bagi UNHCR dalam memberikan bantuan baik perlindungan maupun pemenuhan kebutuhan dasar.⁸

Selanjutnya, jurnal artikel yang berjudul *What is a Non-Governmental Organization?* Yang ditulis oleh Professor Peter Willets menjelaskan peranan penting NGO. Berawal dari munculnya NGO pada tahun 1945 yang dilatar belakangi oleh tujuan PBB untuk membedakan organisasi antar pemerintah dan organisasi milik swasta (non-pemerintah). Setiap NGO dicirikan sebagai organisasi yang tidak ada campur tangan dari pemerintah. Selain itu juga dicirikan sebagai organisasi yang tidak mencari keuntungan baik bagi pemerintah maupun badan organisasi itu sendiri. NGO memiliki struktur yang beragam, misalnya

⁸ "UNHCR: The Mandate and The Organization, . refugeestudies.org, <http://refugeestudies.org/UNHCR/UNHCR.%20Mandate%20and%20the%20Organization.pdf>

NGO berpusat disuatu negara namun operasi kerjanya bisa diberbagai belahan negara.⁹

Dalam artikel jurnal yang ditulis oleh Hans Antlöv, Rustam Ibrahim, dan Peter van Tuijl pada bulan Juli 2005 yang berjudul *NGO Governance and Accountability in Indonesia: Challenges in A Newly Democratizing Country* juga menjelaskan peranan NGO di Indonesia yang turut membantu di beberapa sektor. Awal bermunculan NGO di Indonesia yaitu pada tahun 1980 yang dilatar belakangi oleh alasan internasional dan nasional. Secara internasional, adanya kesadaran dari berbagai aktor donor dalam mencapai tujuannya harus bekerjasama dengan beragam NGO. Berakhirnya perang dingin semakin gencarnya nilai-nilai demokrasi di Indonesia. Karena hal inilah yang menjadi salah satu faktor NGO mulai bermunculan untuk menjunjung nilai demokrasi yang bertujuan untuk mempererat kesatuan masyarakat. Selain itu pada tahun 1980 Indonesia yang masih berada di bawah kepemimpinan Soeharto dinilai belum mampu untuk memenuhi segala aspek pembangunan dan masih membutuhkan campur tangan dari berbagai aktor salah satunya NGO.¹⁰

Turunnya Soeharto dari kepemimpinannya menjadikan proses demokrasi di Indonesia semakin mendorong adanya transparansi dan akuntabilitas pemerintah untuk masyarakat. NGO yang aktif dalam memonitor segala aktivitas pemerintah disebut sebagai organisasi *watchdog*. Untuk mendorong lebih efektifnya kegiatan

⁹ “*What is non-governmental organization?*”. ihrnetwork.
<http://www.ihrnetwork.org/files/3.%20What%20is%20an%20NGO.PDF>

¹⁰ “*NGO Governance and Accountability in Indonesia: Challenges in a Newlu Democratizing Country*”. Icnl.org.
http://www.icnl.org/research/library/files/Indonesia/Peter_NGO%20accountability%20in%20Indonesia%20July%202005%20version.pdf

dalam menggalakan akuntabilitas dan transparansi pejabat publik, beberapa NGO di Indonesia pada saat itu membagi organisasinya kedalam beberapa kelompok seperti koalisi NGO untuk kebebasan dalam mendapatkan informasi hukum.¹¹ Namun jumlah NGO yang berkembang di Indonesia tidak hanya berfokus pada hal politik saja, tetapi juga ada beberapa yang menaruh perhatiannya kepada isu kemanusiaan seperti kelaparan, kemiskinan, kesehatan, dan lain sebagainya.

Literatur yang terakhir adalah artikel jurnal yang berjudul *Refugee Health - An Approach to Emergency Situations* yang merupakan karya dari Médecins Sans Frontières diterbitkan oleh Macmillan. Dalam artikel ini dijelaskan mengenai latar belakang pentingnya memberikan kebutuhan yang bersifat vital bagi korban konflik yang terjadi pasca Perang Dunia II. Banyak orang yang pergi meninggalkan negara asalnya untuk mencari tempat yang lebih aman dengan kondisi kesehatan yang tidak baik. Selain itu faktor terdorongnya fenomena ini adalah semakin signifikannya jumlah pencari suaka dan pengungsi yang tidak mampu bertahan hidup atau dengan kata lain dalam kondisi baik kesehatan maupun finansialnya kurang baik. Padahal para pencari suaka dan pengungsi juga berhak untuk mendapatkan akses makan, air bersih, sanitasi, dan tempat tinggal yang layak serta perlindungan hukum.

Jurnal artikel ini berfokus pada bagaimana memenuhi kebutuhan dasar terutama dalam hal kesehatan bagi pencari suaka dan pengungsi yang beberapa dari mereka dalam kondisi kesehatan yang buruk pasca perjalanan yang cukup panjang untuk sampai ke negara atau tempat yang lebih aman. Beberapa poin

¹¹ Ibid.

penting yang dijadikan acuan dalam memenuhi kebutuhan serta kesehatan pencari suaka dan pengungsi adalah pentingnya melakukan penilaian awal untuk mengidentifikasi jenis penyakit, pemberian imunisasi, penyediaan air dan sarana sanitasi, pemberian makan dan nutrisi yang tepat, kelayakan *shelter* atau tempat penampungan, pemantauan kesehatan secara berkala, pengendalian penyakit menular, pengawasan kesehatan masyarakat, pelatihan bagi tenaga kerja atau relawan medis, dan kordinasi dari tiap bagian yang berada dalam *shelter*.

1.5 Kerangka Pemikiran

Maraknya konflik yang terjadi beberapa puluh tahun silam mendorong adanya sebuah pemikiran akan pentingnya mencari cara untuk mengatasi konflik yang mengarah pada perang dan kekerasan. Hal ini menjadi sangat penting karena konflik yang terjadi menimbulkan korban dimana-mana bahkan harus kehilangan nyawanya. Bersamaan dengan masalah ini, paham Liberalisme pun mulai lahir sebagai salah satu landasan untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi saat itu. Sesuai dengan nilai-nilai yang terdapat pada paham Liberalisme yaitu menekankan kepada pemikiran yang positif dan pada dasarnya manusia itu tidak suka berkonflik serta mau bekerjasama dengan menggunakan pemikiran yang rasional untuk menyelesaikan konflik dinilai sangat tepat digunakan pada saat itu. Dalam buku yang berjudul *Introduction to international Relations Theories & Approaches* oleh Robert Jackson dan George Sorensen¹², paham Liberalisme

¹² Jackson, Robert dan George Sørense, *Introduction to international Relations Theories & Approaches*. New York, 2010.

memiliki fokus utamanya yaitu hukum internasional, organisasi internasional, saling ketergantungan, kerjasama, dan perdamaian. Sesuai pernyataan para pemikir seperti Dugis, Locke, dan Immanuel Kant tentang Liberalisme yaitu sangat mengedepankan interdependensi dan kerjasama dengan saling berkompromi demi terhindarnya konflik. Liberalisme juga mengatakan bahwa sifat sistem internasional dinyatakan berhasil apabila kerjasama lebih didahulukan.¹³

Salah satu fokus Liberalisme adalah organisasi internasional. Menurut Karen Mingst organisasi internasional memiliki tiga fungsi menurut tingkat analisisnya. Pertama, di tingkat Sistem Internasional dimana organisasi internasional memiliki fungsi untuk berkerjasama dengan negara-negara di dunia untuk memecahkan suatu masalah internasional. Kedua, organisasi internasional digunakan oleh negara sebagai instrument politik luar negeri. Ketiga, organisasi internasional juga berfungsi untuk menjadi tempat dimana individu bias bersosialisasi terhadap norma-norma internasional.¹⁴ Kemudian Menurut Clive Acher dalam bukunya yang berjudul *International Organizations* menjelaskan pengertian organisasi internasional adalah sebuah struktur yang dibentuk oleh persetujuan dari anggotanya (negara maupun non-negara) dengan tujuan dan kepentingan yang sama. Didalam bukunya juga dijelaskan bahwa organisasi internasional memiliki peran sebagai instrumen, arena, dan aktor. Maksud dari peran organisasi sebagai instrumen adalah setiap negara yang tergabung dalam suatu organisasi menggunakan organisasi tersebut untuk mencapai tujuan atau kepentingan

¹³ "Perspektif Liberalisme dalam Teori Hubungan Internasional". ilmu-hi.com. <http://www.ilmu-hi.com/perspektif-liberalisme-dalam-teori-hubungan-internasional/>

¹⁴ Mingst, Karen. *International Organizations*.

negaranya berdasarkan politik luar negerinya. UNHCR dapat dikatakan sebagai instrumen karena digunakan oleh negara-negara khususnya yang memiliki masalah isu pengungsi. Misalnya UNHCR digunakan oleh Indonesia untuk mengatasi pencari suaka dan pengungsi yang datang ke Indonesia. Selanjutnya organisasi sebagai arena adalah organisasi internasional merupakan tempat bertemu anggota-anggotanya untuk membicarakan dan membahas berbagai masalah yang dihadapi bersama. UNHCR juga bisa dikatakan sebagai arena karena menjadi organisasi internasional antar negara yang membahas isu pengungsi di dunia. Sedangkan organisasi sebagai aktor independen adalah organisasi internasional dapat mengeluarkan berbagai keputusan yang bersifat non intervensi atau tanpa dipengaruhi oleh kekuasaan atau kekuatan aktor tertentu diluar organisasi.¹⁵ Wujud UNHCR dalam menjalankan peran sebagai aktor yaitu menjalankan fungsi-fungsinya dengan melakukan sejumlah upaya. Namun upaya itu seringkali tidak bisa dilakukan sendiri karena adanya keterbatasan dari suatu organisasi internasional. Oleh karena itu organisasi internasional cenderung untuk bermitra atau bekerjasama dengan aktor diluar organisasinya. Dalam membahas sifat organisasi internasional tersebut, hal ini tertuang dalam buku yang berjudul *“Pengantar Hukum Organisasi Internasional”* yang ditulis oleh Sri Setianingsih Suwardi.¹⁶ Beliau menuliskan dalam bukunya terdapat dua bentuk kegiatan organisasi internasional antara lain kegiatan intern dan kegiatan eksternal.

¹⁵ Archer, Clive, *International Organization (third edition)*, London: 2001, hlm. 68

¹⁶ Suwardi, Sri Setianingsih, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, Universitas Indonesia: 2013, hlm. 191

Kegiatan intern organisasi internasional adalah hubungan organisasi internasional dengan anggotanya sendiri. Anggaran dasar atau dapat dikatakan sebuah dasar hukum yang berlaku pada organisasi internasional merupakan hasil yang dibuat oleh anggota organisasi internasional itu sendiri. Sekumpulan dasar hukum ini yang nanti akan menjadi pedoman organisasi internasional dalam menentukan aktivitasnya. Selain itu dasar hukum juga berfungsi untuk menjawab tantangan baru yang dihadapi organisasi internasional. Fungsi dasar hukum selanjutnya yaitu untuk menjalin hubungan baik dari pihak internal maupun eksternal.

Kegiatan eksternal merupakan hubungan organisasi internasional dengan aktor diluar organisasi itu sendiri, baik organisasi internasional lainnya, suatu negara, maupun suatu institusi. Namun demikian hubungan eksternal harus sesuai dengan dasar hukum yang telah dibahas sebelumnya. Hubungan eksternal memiliki dua bentuk yaitu pertama adalah hubungan eksternal antara organisasi internasional dengan organisasi internasional lainnya. Dalam hal ini sangat erat hubungannya dengan sistem yang ada di PBB. Bentuk hubungan yang kedua adalah hubungan eksternal antara organisasi internasional dengan aktor nonanggota. Hal ini dapat dilakukan dalam tiga hal antara lain, pertama, aktor nonanggota sebagai observer misalnya dalam sidang-sidang yang dilakukan organisasi internasional tersebut. Contohnya, sebelum tahun 2002 Swiss menjadi observer dari sidang-sidang yang dilakukan PBB. Kedua, dalam hal kerjasama teknis misalnya *Universal Post Union (UPU)* dimana aktor non-anggota juga menerapkan aturan-aturan teknis yang berlaku bagi aktor anggota organisasi

internasional. Sedangkan hal yang ketiga adalah non-anggota mengadakan perjanjian bilateral dengan organisasi internasional.

Ketika suatu organisasi menjalankan hubungan eksternalnya dengan non-anggotanya, maka akan erat dengan sebuah konsep yang disebut kemitraan. Kemitraan merupakan sebuah bentuk aliansi dengan dua atau lebih aktor yang bertujuan untuk mencapai keunggulan kompetitif yang tidak dapat dicapai tanpa adanya mitra tersebut. Kemitraan juga ditandai dengan adanya tujuan bersama.¹⁷ Dalam penelitian kali ini UNHCR bermitra dengan beberapa aktor seperti CWS, Tzu Chi, Dompot Dhuafa, Roshan, dan JRS.

Berdasarkan Pasal 57 Piagam PBB, organisasi internasional yang didirikan negara-negara dan memiliki tanggung jawab yang luas dibidang ekonomi sosial, politik, pendidikan, kesehatan, maupun dibidang yang berkaitan dengan itu disebut dengan Badan Khusus atau *Specialized Agency*.¹⁸ Dalam hal ini UNHCR sesuai dengan kriteria Badan Khusus yang merupakan bentuk dari hubungan organisasi internasional dengan organisasi internasional lainnya.

Selanjutnya pada bentuk hubungan yang kedua yaitu hubungan organisasi internasional dengan aktor nonanggota.¹⁹ Bila mengacu pada hal yang dilakukan hal ini selaras dengan aktivitas dalam hal kerjasama teknis. Walaupun Indonesia bukan negara anggota dari Konvensi Pengungsi 1951, namun Indonesia turut

¹⁷ Irawan, Bambang. *Konsep Sustainable Development Berbasis Kemitraan Sektor Publik dan Bisnis*. file:///C:/Users/Herwi%20Listawati/Downloads/konsep-sustainable-development-berbasis-kemitraan--sektor-pu.pdf

¹⁸ Ibid. Hlm. 208

¹⁹ Ibid. Hlm. 207

memberikan perlindungan kepada pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Selain itu UNHCR dalam upayanya membantu serta memberikan perlindungan kepada pencari suaka maupun pengungsi di Indonesia turut bekerjasama dengan berbagai aktor misalnya institusi maupun NGO lokal yang mana aktor-aktor tersebut juga bukan anggota dari Konvensi Pengungsi 1951.

PBB dalam mengatasi isu pengungsi membentuk sebuah organisasi internasional. Organisasi internasional ini diciptakan untuk menangani masalah bersama yang dihadapi negara–negara di dunia salah satunya adalah masalah keamanan serta keselamatan seseorang. Masalah ini ditangani oleh salah satu organisasi Internasional yang bernama *United Nations High Commissioner Refugees (UNHCR)*. Organisasi ini bertindak dibawah PBB dengan aktivitasnya yaitu memberikan perlindungan internasional bagi pengungsi.

Setiap organisasi pasti dibentuk dengan tujuan dan segala aktivitasnya yang sudah direncanakan sebelumnya. PBB bisa menjadi salah satu sifat tujuan yang umum atau luas dari suatu organisasi karena PBB tidak hanya menciptakan serta menjaga keamanan dunia melainkan juga ikut memikirkan bagaimana hak–hak individu terpenuhi seperti hak untuk mendapat pendidikan, kesehatan, hingga mendapatkan kehidupan yang lebih layak.

Peran UNHCR selain menjadi inisiator dan fasilitator, UNHCR juga turut mencarikan solusi jangka panjang bagi pengungsi dengan membantu pengungsi memulangkan ke negara asalnya jika negara asalnya sudah aman (*Repatriation*), mengintegrasikan pengungsi menjadi warga lokal (*Local Integration*) atau dipindahkan ke negara ketiga (*Resettlement*). Selain itu berdasarkan Statuta

Komisariat UNHCR dalam BAB I yang menjelaskan fungsi UNHCR yang memberikan perlindungan terhadap pengungsi di bawah PBB serta kegiatan UNHCR yang bersifat nonpolitis serta humaniter menyangkut kelompok-kelompok atau kategori pengungsi pada umumnya. Pemerintah menanggung beban tanggung jawab utama untuk melindungi pengungsi di wilayahnya, dan seringkali melakukannya bersama LSM atau NGO. Mereka berupaya untuk mempromosikan serta memberikan perlindungan hukum maupun fisik, serta meminimalkan ancaman kekerasan seperti kekerasan seksual yang sering dialami pengungsi bahkan di negara suaka.

UNHCR dalam proses menangani pengungsi memiliki sebuah landasan hukum yang dikenal sebagai Konvensi Pengungsi 1951. Konvensi ini merupakan dasar dari perlindungan pengungsi masa kini, dan prinsip-prinsip hukum yang termaksud didalamnya telah menjadi bagian dari berbagai hukum dan praktek internasional, regional, maupun nasional yang mengatur cara menangani kaum pengungsi.²⁰ Konvensi ini secara jelas menjabarkan siapa yang disebut pengungsi serta jenis perlindungan hukum, bantuan, dan hak sosial apa yang akan mereka peroleh. Selain itu konvensi tersebut juga menyebutkan kewajiban pengungsi kepada negara yang menjadi tuan rumahnya serta golongan-golongan orang, seperti penjahat perang, yang tidak memenuhi syarat untuk memperoleh status pengungsi. Didalam konvensi juga dijelaskan definisi pengungsi serta menerangkan secara garis besar hak-hak pengungsi seperti kebebasan beragama dan bergerak, kebebasan untuk bekerja, serta memperoleh pendidikan dan

²⁰ “Melindungi Pengungsi & Peran UNHCR”, Indonesia: UNHCR, hlm 15

dokumen perjalanan. Dalam konvensi ini sangat menggaris bawahi bahwa pengungsi tidak boleh di kembalikan, atau diperlakukan salah, dan dikirimkan ke suatu negara dimana mereka merasa terancam keselamatannya.²¹

Disisi lain, selain memberikan perlindungan bagi pencari suaka dan pengungsi, UNHCR juga turut membantu mereka dalam memenuhi kebutuhan dasarnya. Hal ini menjadi sangat esensial karena kebutuhan dasar merupakan kebutuhan yang dibutuhkan oleh semua manusia agar manusia dapat bertahan hidup. Dalam memenuhi kebutuhannya, manusia bisa dengan caranya sendiri ataupun dengan bantuan orang lain. Tingkat kesehatan seseorang dapat dilihat dari seberapa mampu mereka dalam memenuhi kebutuhan dasarnya.²²

Abrham Maslow mengembangkan sebuah teori mengenai kebutuhan dasar manusia yang merupakan konsep aktualisasi diri yang mana merupakan keinginan seseorang untuk mewujudkan kemampuan dirinya, atau keinginan untuk menjadi apapun yang ingin dicapai oleh setiap orang.²³ Abraham Maslow mengkategorikan lima tingkatan kebutuhan dasar manusia yaitu, pertama, kebutuhan fisiologi yang merupakan tingkatan paling dasar dari hierarki kebutuhan manusia menurut Abraham Maslow. Kebutuhan fisiologi merupakan kebutuhan yang paling esensial dalam keberlangsungan hidup karena meliputi

²¹ “Konvensi Pengungsi Tahun 1951 Pertanyaan & Jawaban”, Indonesia:UNHCR, hlm. 4

²²”Konsep Kebutuhan Dasar Manusia/ ugm.ac.id”.

https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiM5ZO6PrOAhVEqo8KHcHqCsoQFggwMAM&url=http%3A%2F%2Felisa.ugm.ac.id%2Fuser%2Farchive%2Fdownload%2F26235%2F0bf2343e8161e8348a7cfaa92cc87bf1&usg=AFQjCNFAY7ur47Z1M2ZHyBUvYAu0degpWQ&sig2=uoE_m0f7hpiA4LQsRPEoyQ&bvm=bv.131783435,d.c2I 3 September 2016 10.34

²³ “Kebutuhan Dasar Manusia”. usu.ac.id.

<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/16477/3/Chapter%20II.pdf>

oksigen, cairan, nutrisi, temperatur, tempat tinggal, istirahat, dan seksualitas. Ditingkat kedua terdapat kebutuhan keamanan dan keselamatan. Pada tingkat ini meliputi keamanan dan keselamatan fisik dan emosi. Keamanan dan keselamatan fisik artinya menjamin seseorang dari bahaya yang aktual dan potensial, sedangkan keamanan dan keselamatan emosi adalah ditunjukkan dengan adanya rasa percaya kepada orang lain serta rasa bebas dari ancaman yang datang dari manapun. Selanjutnya pada tingkatan yang ketiga terdapat kebutuhan mencintai dan memiliki. Kebutuhan pada tingkat ini merupakan kebutuhan dasar yang berada pada level lebih tinggi. Pada tingkatan ini terdapat rasa atau kesadaran bagaimana kita memahami dan menerima orang lain, bagaimana seseorang ingin dimengerti dan diterima oleh orang lain, dan juga rasa memiliki keluarga, kerabat, dan lingkungan masyarakat. Dampak buruk yang dapat dialami individu yang tidak mampu memenuhi kebutuhan mencintai dan memiliki cenderung merasa kesepian dan merasa terisolasi. Akibat dari hal ini individu akan menarik diri dan bukan tidak mungkin akan menjadi pribadi yang sensitif. Tingkat kebutuhan selanjutnya adalah tingkat keempat yang merupakan kebutuhan harga diri. Kebutuhan harga diri merupakan keinginan seseorang untuk dihargai yang mana dampak ketika individu merasa dihargai adalah individu akan menjadi pribadi yang percaya diri dan mandiri. Sebaliknya, jika tidak terpenuhi maka individu akan menjadi rendah diri. Tahapan terakhir, yaitu kebutuhan yang kelima adalah kebutuhan aktualisasi diri. Kebutuhan aktualisasi diri merupakan kebutuhan individu untuk dapat mengembangkan dirinya secara optimal sesuai kemampuan yang dimilikinya. Proses aktualisasi diri berjalan sepanjang hidup kita.

Berdasarkan penjelasan singkat terkait kebutuhan dasar menurut Abraham Maslow, kebutuhan dasar penting untuk dipenuhi. Jika mengacu pada penelitian ini, kebutuhan yang menjadi fokus perhatian utama dari UNHCR dengan mitra-mitranya adalah bagaimana memenuhi kebutuhan dasar pencari suaka dan pengungsi di Indonesia karena menyangkut keberlangsungan hidup seseorang yang tidak mampu dalam memenuhi kebutuhannya.²⁴

1.6 Metode Penelitian dan Jenis Penelitian

1.6.1 Metode Penelitian

Metode yang tepat dalam penelitian ini adalah metode kualitatif yang mana merupakan metode penelitian yang menghasilkan narasi atau deskripsi secara tekstual dari fenomena yang diteliti.²⁵

Metode kualitatif merupakan sebuah metode yang digunakan untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang dianggap berasal dari suatu masalah sosial atau masalah kemanusiaan seperti isu pengungsi. Dalam proses penelitian dengan metode kualitatif ini upaya yang akan dilakukan adalah mengajukan pertanyaan yang berhubungan dengan masalah, mengumpulkan data sesuai isu, serta menafsirkan makna dari suatu data yang tersedia.

Dalam penelitian ini akan mendeskripsikan mengenai permasalahan apa saja yang dihadapi pencari suaka dan pengungsi selama menetap di Indonesia. Selain

²⁴ Ibid.

²⁵ Scott W. VanderStoep, Deirdre J. Johnston, *Research Methods for Everyday Life: Blending Qualitative and Quantitative Approaches*, San Fransisco: John Wiley & Sons, 2009, hlm.7

itu juga menjelaskan upaya yang dilakukan UNHCR dengan mitranya disertai dengan pemaparan data hasil dari observasi penulis selama mengerjakan skripsi ini. Data yang akan dipaparkan berupa tabel serta gambar dari objek penelitian.

1.6.2 Jenis Penelitian

Sedangkan berdasarkan tujuannya penelitian ini bersifat eksplanatif. Penelitian yang bersifat eksplanatif bertujuan untuk menjelaskan sesuatu hal terjadi dan penelitian eksplanatif dibangun dari penelitian eksploratif dan deskriptif.²⁶ Selain itu bertujuan untuk memberikan gambaran tentang suatu masalah, gejala, fakta, peristiwa, dan realita secara luas dan mendalam sehingga diperoleh suatu pemahaman baru.²⁷

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pengumpulan data secara kualitatif. Peneliti akan mencoba mengumpulkan data-data dari UNHCR serta mitranya melalui wawancara, observasi lapangan, atau mengolah dokumen yang sudah ada. Selain itu data-data yang digunakan dalam penelitian ini antara lain tulisan-tulisan yang berkaitan dengan penelitian, artikel dari situs internet serta artikel dari jurnal akademis yang relevan dengan kasus yang dibahas.

1.7 Sistematika Pembahasan

Penelitian yang berjudul **Upaya *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dengan Mitranya dalam Memenuhi Kebutuhan Dasar**

²⁶ Lawrence Newman, “*Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*”, Boston: Pearson Education, Inc (fourth editions), 1999, hlm. 22

²⁷ Prof. Dr. Conny R. Semiawan , “*Metode Penelitian Kualitatif*”, hal 67

Pencari Suaka dan Pengungsi di Indonesia akan disusun ke dalam lima bab. Bab I akan membahas mengenai latar belakang masalah, identifikasi masalah beserta dengan pembatasan dan perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kajian literatur, kerangka pemikiran, metode dan jenis penelitian serta sistematika pembahasan.

Bab II akan membahas mengenai UNHCR sebagai organisasi internasional yang memberikan perlindungan hukum kepada pencari suaka dan pengungsi. Tidak hanya itu, tugas UNHCR juga membantu pencari suaka dan pengungsi dalam memenuhi kebutuhan dasar bagi mereka yang mengalami kesulitan dalam hal ini.

Bab III akan membahas penjelasan lebih lanjut mengenai definisi pengungsi yang lebih spesifik lagi serta kriteria-kriteria apa saja yang bisa dikatakan sebagai pengungsi. Selain itu juga akan membahas kondisi serta permasalahan yang dihadapi pencari suaka dan pengungsi di Indonesia dalam pemenuhan kebutuhan dasarnya.

Bab IV akan menjelaskan upaya-upaya apa saja yang dilakukan UNHCR sebagai aktor dalam memberikan perlindungan serta bantuan kepada pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Dalam BAB IV ini juga akan dibahas mengenai peran mitra-mitra UNHCR dalam menangani permasalahan pemenuhan kebutuhan dasar pencari suaka dan pengungsi yang ada di Indonesia.

Bab V akan merangkum keseluruhan hasil dari pembahasan pada bab-bab sebelumnya sebagai bab akhir. Dalam merumuskan kesimpulan, peneliti akan menggunakan seluruh data serta konsep yang ada untuk menyimpulkan upaya

yang dilakukan UNHCR dan mitra-mitranya dalam memenuhi kebutuhan dasar pencari suaka dan pengungsi di Indonesia.