

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang Masalah

Dalam dinamika perkembangan zaman yang ditandai dengan bergulirnya globalisasi di seluruh sektor kehidupan masyarakat dunia. Perkembangan teknologi di bidang informasi dan komunikasi telah menembus batas wilayah kenegaraan, sehingga menjadikan aspek hubungan kemanusiaan yang selama ini bersifat nasional, kemudian berkembang menjadi bersifat internasional. Hal ini terjadi bersamaan dengan tumbuh kembangnya tuntutan terwujudnya tingkat kesetaraan dalam aspek kehidupan kemanusiaan, serta mendorong adanya kewajiban menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia sebagai bagian kehidupan universal.

Pergeseran dari munculnya paradigma yang berkembang sejak PD I dan II dan khususnya pasca Perang dingin kembali melahirkan sebuah diskursus baru dalam politik internasional. Dengan bertransformasinya isu keamanan global, dimensi keamanan menjadi kembali diangkat. Ancaman (*threat*) yang menjadi pembahasan utama dari keamanan, kini tidak lagi berkutat hanya pada persoalan keamanan persenjataan atau militer. Ancaman bisa berarti keamanan manusia, wabah penyakit, *human trafficking*, narkoba, perdagangan senjata, kemiskinan, buta huruf, virus menular, atau sejenisnya yang dirasakan oleh warga-negara ataupun masyarakat internasional (Buzan, 1983:18).

Dimensi keamanan dalam studi Hubungan Internasional telah mengalami pergeseran, bermula dari perspektif tradisional yang hanya terbatas pada perang dan damai saja, serta dipersepsikan dan ditangani dalam konteks hubungan antarnegara dengan makna bahwa bagaimana upaya dalam menjaga dan melindungi keamanan suatu negara dari ancaman pihak luar dan lebih khusus yang berkaitan dengan ancaman militer yang berasal dari negara lain. Kemudian bergeser menuju perspektif non-tradisional yang lebih mengedepankan *human*

*security* dan mengandung lebih banyak aspek. Pada akhirnya dewasa ini keamanan tidak lagi terfokus pada *interstate relations*, tetapi juga pada keamanan untuk masyarakat bahkan individu (Buzan, 1983:30).

Isu ancaman non-tradisional terhadap keamanan nasional mulai muncul pasca perang dingin, sehingga isu ancaman ini bukan lagi menjadi bahan diskusi kalangan sipil (akademisi dan pemikir) saja, tetapi juga kalangan militer. Jika diamati lebih jauh, isu ini kini juga menjadi bagian penting dari kajian strategis. Hal ini disebabkan bukan hanya karena pada pembahasan spektrum ancaman, tetapi juga bagaimana upaya negara sebagai aktor utama yang memiliki power yang dominan dalam menjaga kedaulatannya, seta mampu untuk mengatasi ancaman-ancaman tersebut baik pada skala nasional, regional, maupun internasional (Winarno, 2014:14-15).

Persoalan mengenai isu-isu global kontemporer digolongkan ke dalam fenomena wilayah abu-abu (*"Grey Area Phenomenome"*). Penyebabnya adalah adanya ketidakpastian dari sifat ancaman terhadap struktur, kesatuan, serta stabilitas negara-negara yang berdaulat. Pada dasarnya isu global kontemporer memang bukan merupakan persoalan militer atau tradisional, melainkan lebih merupakan persoalan yang bersifat multidimensional dan lintas-batas (transnasional) dalam berbagai aspek kehidupan manusia, yaitu persoalan-persoalan di bidang ekonomi, lingkungan, sosial, *human security*, humanitarian dan sebagainya (Winarno, 2014:9-11).

Berbagai pertemuan telah dilakukan, mulai dari pihak civitas akademika, pejabat negara, serta komunitas internasional guna memahami lebih dalam dimensi ancaman non-tradisional dan telah menghasilkan beberapa gagasan mengenai bagaimana menangani ancaman non-tradisional secara lebih komprehensif. Sebagai bagian dari studi keamanan, dengan memasukkan hal-hal tersebut ke dalam lingkup kajian keamanan, maka *The Copenhagen School* mencoba memperluas objek rujukan isu keamanan dengan tidak lagi berbicara mengenai keamanan negara, tetapi juga menyangkut keamanan manusia (Winarno, 2014:3-4 ).

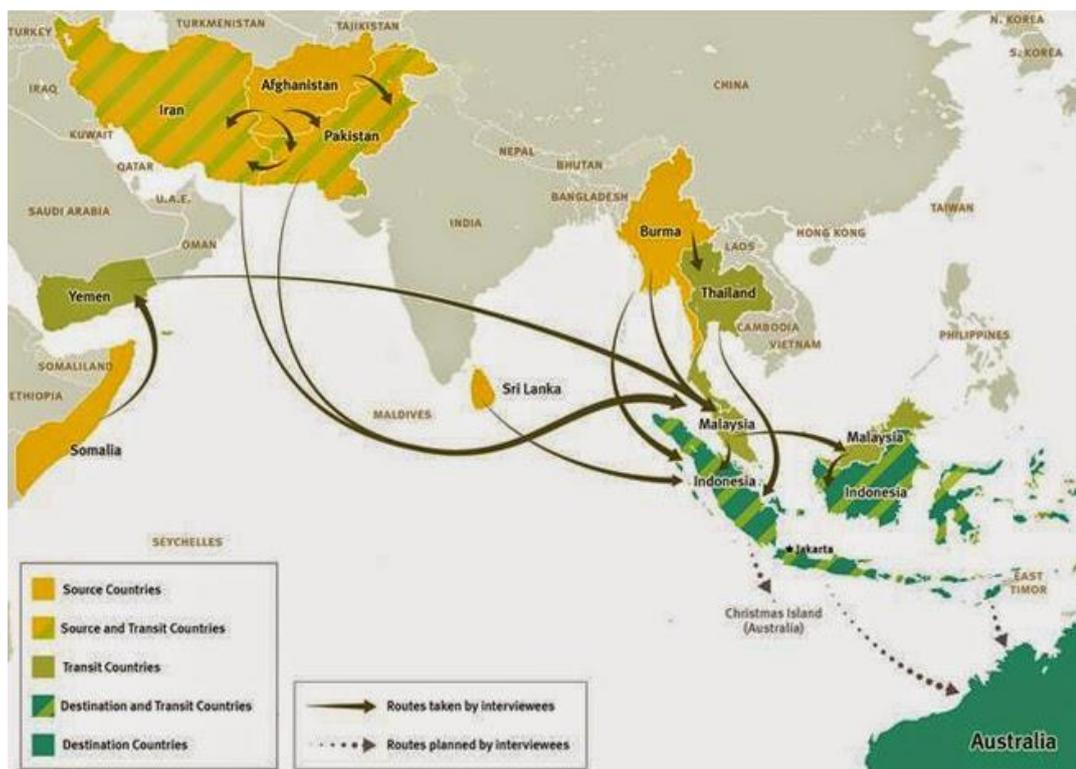
Kantor United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) didirikan pada 14 Desember 1950 oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB). Organisasi ini memiliki mandat untuk memimpin dan mengkoordinasikan kegiatan internasional dalam melindungi pengungsi dan menyelesaikan permasalahan pengungsi di dunia. Tujuan utamanya adalah untuk melindungi hak – hak dan keamanan pengungsi. UNHCR bekerja untuk memastikan bahwa setiap orang memiliki hak untuk mencari suaka dan mendapatkan suaka yang aman di negara lain, dengan pilihan selanjutnya untuk kembali ke negara asalnya secara sukarela, diintegrasikan secara lokal atau ditempatkan di negara ketiga. UNHCR juga dimandatkan oleh Majelis Umum PBB untuk membantu dan mencari solusi bagi orang – orang tanpa kewarganegaraan. Dalam lebih dari enam dekade, UNHCR telah memberikan pertolongan kepada puluhan juta orang untuk memulai kembali hidup baru mereka. Saat ini, dengan 8,600 staff dari lebih dari 125 negara, UNHCR terus memberikan bantuannya bagi 50 juta orang ([www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)).

Saat ini UNHCR bekerja diberbagai negara untuk menyelesaikan masalah pengungsi. Seperti di Afganistan pada tahun 2002 sampai 2004, UNHCR telah membantu sekitar 4,6 juta warga Afganistan yang mengalami konflik di negaranya untuk mengungsi ke wilayah Iran dan Pakistan. Kemudian pada tahun 2005 UNHCR juga telah membantu 305.000 warga Irak untuk kembali kenegaraanya. Dan juga menangani masalah 1.2 juta pengungsi internal yang berada di wilayah Irak. Pada tahun 2006 UNHCR juga membantu repatriasi sekita 4 juta orang pengungsi di Sudan. Sedangkan di Afrika Tengah UNHCR telah membantu sekitar 90 ribu pengungsi kembali ke negara asalnya yaitu Burundi, dan masih banyak kontribusi UNHCR terkait dengan penanganan pengungsi ([www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)).

Permasalahan pengungsi belum terselesaikan sampai disitu, bahkan Indonesia yang bukan negara yang meratifikasi konvensi 1951 dan protokol 1967 ikut terkena imbasnya, hal demikian terjadi karena posisi Indonesia yang sangat strategis sebagai penghubung antara negara peratifikasi konvensi 1951 dan protokol 1967 seperti Autralia. Berkaitan dengan posisi Indonesia yang strategis,

Tanjung Pinang kepulauan Riau merupakan rute yang tidak bisa dihindari oleh mereka yang ingin mengunjungi, karena sudah pasti mereka melewati selat malaka yang kemudian nanti akan di periksa oleh petugas Indonesia, dari sinilah permasalahan pengungsi di Indonesia dimulai.

Gambar 1: Rute Migrasi Pengungsi



Sumber: Human Rights Watch

Masalah pengungsi pada dasarnya sudah ada sejak manusia mengenai adanya konflik dan peperangan, karena pada umumnya yang menjadi pengungsi adalah korban dari aksi kekerasan atau mereka yang melarikan diri dari ganasnya perang di wilayah atau negaranya. Selama berabad-abad masalah pengungsi hanya menjadi keperhatian dan belas kasih, tanpa adanya upaya untuk melindungi hak-hak para pengungsi yang merupakan korban tindak kekerasan yang harus dilindungi hak-hak sebagai manusia yang tertindas (Amidjojo, 2006:1).

Pengungsi merupakan seseorang ataupun sekelompok manusia yang menjadi korban penganiayaan dan sangat rentan terhadap perlakuan yang tidak manusiawi di tempat asalnya, sehingga harus mendapatkan perlindungan internasional. Hal ini terjadi karena kewajiban negara asal yang tidak mampu lagi melindungi hak-hak dasar warganya, sehingga permasalahan ini diambil alih oleh masyarakat internasional (Amidjojo, 2006:9). Pada umumnya, tindakan mengungsi dilakukan antara lain karena adanya penindasan hak asasi di negara mereka, sehingga mereka juga mencari tempat kediaman baru yang tentu jauh dari penindasan hak asasi manusia. Pencairan negara baru oleh pengungsi adalah salah satu contoh sebagai suatu hak asasi manusia (Husin, 1998). Pengungsi adalah seseorang yang terpaksa memutuskan hubungan dengan negara asalnya karena rasa takut yang berdasar dan mengalami penindasan (*persecution*). Rasa takut yang berdasar inilah yang membedakan pengungsi dengan jenis migran lainnya, karena pengungsi tidak dapat mengandalkan perlindungan dari negara yang seharusnya memberi perlindungan kepada mereka.

Konflik di negara sendiri membuat penduduk negara tersebut merasa tidak aman atas eksistensinya. Menjadi sasaran teroris, pengeboman dimana-mana, dan baku tembak di setiap sudut kota jelas membuat penduduk ketakutan. Mereka yang menjadi pengungsi merasa negaranya bukan lagi tempat yang aman untuk ditinggali (UNHCR Report, 1998). Mereka bisa terbunuh sewaktu-waktu dan negarapun sudah tidak bisa lagi menjamin keselamatan mereka dalam keadaan konflik. Hal itulah yang mendorong mereka untuk keluar dari negaranya untuk mencari tempat tinggal yang lebih baik. Dimana mereka dapat hidup dengan rasa aman dan negara penampung dapat menjamin keselamatan mereka. Oleh karena itulah banyak penduduk dari negara-negara berkonflik meninggalkan negaranya dan mencari suaka di negara lain.

Masalah pengungsi merupakan masalah global yang dihadapi oleh masyarakat internasional, sehingga penanggulangannya memerlukan kerjasama masyarakat internasional secara keseluruhan. Oleh karenanya setiap pendekatan dan jalan keluar harus dilakukan secara komprehensif dan menjelaskan semua aspek permasalahan, baik dari penyebab sampai, permasalahan pengungsi, dari

keadaan darurat sampai pemulangan mereka atau repatriasi ([www.pusham.uui.ac.id](http://www.pusham.uui.ac.id)). Menurut Kepala United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Antonio Guterres memperingatkan bahwa faktor yang menyebabkan peningkatan jumlah pengungsi akan terus bertumbuh dalam 10 tahun mendatang. disebabkan karena beberapa faktor seperti, perubahan iklim, pertumbuhan populasi, urbanisasi, ketidakamanan kesediaan pangan, kelangkaan air, konflik internal negara, serta persaingan untuk mendapatkan sumber daya alam. Dimana semua faktor ini saling berkaitan satu sama lain dalam meningkatkan ketidakstabilan dan konflik yang akan menjadi faktor pendorong seseorang untuk pindah (<http://surabaya.okezone.com>).

Akan mudah jika jumlah pengungsi yang memasuki negara penampung atau transit sedikit, biasanya persoalan yang timbul dari pengungsi datangnya bukan dari negara peratifikasi konvensi 1951 (Sahito,1991), namun lebih kepada negara penampung (negara yang belum meratifikasi konvensi, seperti halnya Indonesia). Hal ini terjadi karena negara tersebut sedang menghadapi ketidakstabilan dalam sektor sosial, ekonomi, dan politik. Dalam hal ini berdasarkan prinsip *International Solidarity*, kepada negara transit diminta untuk bisa menyediakan tempat penampungan sementara. dengan bekerjasama dengan UNHCR, maka status mereka akan diproses menjadi pengungsi dan kemudian bisa dikirim kenegara ketiga yang menjadi tujuan ataupun kembali ke negara asal jika kondisinya memang sudah kondusif ([unhcr.org](http://unhcr.org)).

Jumlah pengungsi di Indonesia dari tahun ketahun mengalami fluktuasi yang signifikan, bahkan sampai tahun 2017 kuota Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Tanjung Pinang melewati batas maksimum, Salah satu negara dengan pengungsi terbanyak adalah Afganistan, sudan, Somalia, dan Pakistan, dimana faktor konflik internal negara merupakan pemicu arus gelombang pengungsi ([kompasiana.com](http://kompasiana.com), 2013). Menurut kantor imigrasi Tanjung Pinang, hal ini terjadi karena maraknya pengungsi yang datang dan dipindahkan ke Rumah Detensi Imigrasi Tanjung Pinang. juga sama halnya dengan masuknya para pencari suaka yang singgah ke Indonesia (Wawancara 1).

Jumlah pengungsi yang ada di Tanjung Pinang bertambah setiap tahunnya. Dari 500 daya tampung Rudenim, 400 sebagai tahanan deteni (pencari suaka yang telah mendapatkan status) dan 100 sebagai tahanan imigrasi. Namun data ini merupakan data yang dimiliki kantor Imigrasi, dan masih ada kemungkinan besar adanya pengungsi dan pencari suaka yang masih tersebar di Tanjung Pinang. Pada dasarnya Indonesia tidak meratifikasi konvensi pengungsi dan suaka tahun 1951, namun Indonesia telah meratifikasi konvensi Hak Asasi Manusia dari Dewan Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB), atas nama hak asasi manusia sesuai dengan nilai-nilai yang tercantum dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) maka para pengungsi ini tidak langsung diusir dari Indonesia. Pencairan negara baru oleh pengungsi tentu harus dianggap sebagai suatu hak asasi manusia (Husin, 1998).

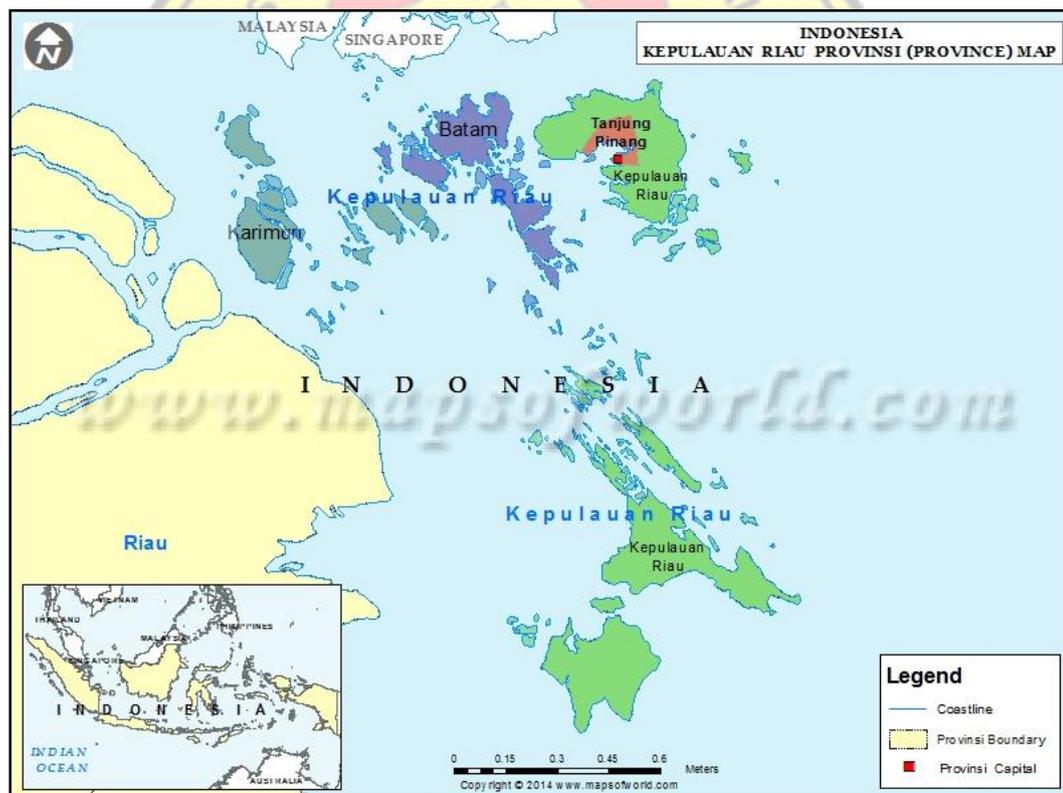
Untuk memiliki penampungan yang layak di Rumah Detensi Imigrasi, kantor imigrasi Tanjung Pinang berkoordinasi dengan UNHCR dan IOM untuk mencari bantuan dana dan proses birokrasi para pengungsi (wawancara 1). Dalam dinamiknya munculah berbagai masalah dan kasus yang dilakukan oleh para pengungsi. Karena mereka bebas dan bukan tahanan kriminal, beberapa pengungsi ini membuat kerisuhan ataupun permasalahan di lingkungan Rudenim Tanjung Pinang, sehingga masyarakat merasa *insecure* (wawancara 1).

Walaupun demikian, kehadiran pengungsi di wilayah Tanjung Pinang menjadikan Indonesia tetap menerima pencari suaka dan pengungsi, dan berperan aktif dalam memfasilitasi serta berkoordinasi dengan United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), karena Indonesia sudah terikat oleh Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM). Dengan adanya ratifikasi Hak Asasi Manusia oleh Indonesia, maka Indonesia tidak bisa langsung membuang para pengungsi, akan tetapi Indonesia memiliki kewajiban untuk terlibat dalam menangani perlindungan hukum terhadap pengungsi. Oleh karena itu, dalam menghadapi tingginya arus pengungsi menuju wilayah Indonesia, maka pemerintah Indonesia melalui Kementerian Luar Negeri dan Direktorat Jenderal Imigrasi untuk berkoordinasi dan bekerjasama dengan

UNHCR dalam menghadapi para pengungsi di Tanjung Pinang (Perpres, 2016 pasal 1 ayat 4).

Alasan Tanjung Pinang sebagai wilayah yang saat ini banyak ditempati pengungsi dikarenakan Tanjung Pinang merupakan wilayah yang dipilih sebagai Rumah Detensi Imigrasi Pusat yang dimiliki oleh Indonesia. Dengan begitu kapasitas, birokrasi, dan regulasi Rudenim Tanjung Pinang dianggap mampu untuk membantu para calon pengungsi untuk mendapatkan status pengungsi. Kemudian Kepulauan Riau juga sebagai wilayah yang strategis dalam rute para pengungsi yang ingin ke Australia (wawancara 2).

Gambar 2 : Pulau Tanjung Pinang



Sumber: [www.google.com](http://www.google.com)

Kerjasama antara Indonesia dan UNHCR dilakukan karena Indonesia tidak mampu untuk menghadapi permasalahan ini sendirian dan juga UNHCR disini merupakan unit dari Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) yang menangani secara khusus masalah pengungsi. UNHCR juga merupakan organisasi Internasional yang memiliki mandat khusus dalam menangani masalah-masalah pengungsi. Mandat khusus tersebut dilakukan dengan mencari solusi berkelanjutan ([www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)). selain mencari solusi berkelanjutan, UNHCR dan International Migration Organization (IMO) juga bertugas menyediakan bantuan jangka pendek yang bersifat material dan logistik.

Berdasarkan paparan di atas maka penelitian ini menarik untuk dianalisa, karena berkaitan dengan penanganan masalah kemanusiaan oleh UNHCR selaku organisasi internasional yang menangani pengungsi dan juga Indonesia sebagai negara transit pengungsi. Dengan demikian penelitian ini akan membahas mengenai upaya UNHCR dan Indonesia dalam menangani pengungsi di Tanjung Pinang, mengingat Rudenim Tanjung pinang merupakan salah satu Rudenim pusat yang ada di Indonesia dan juga merupakan wilayah yang strategis bagi jalur pengungsi.

## **I.2 Fokus Pembahasan**

Semakin besarnya akses lintas batas negara, membuka peluang besar pula terhadap terjadinya tindakan kejahatan yang melanggar peraturan perundang-undangan. Masalah dari suatu negara bisa menjadi masalah bagi negara lain karena banyak faktor yang menyebabkan hal itu terjadi. Dalam penelitian ini, penulis mencatat masalah yang menarik untuk diteliti, yaitu kerjasama UNHCR dan Indonesia terhadap Pengungsi pencari suaka di Tanjung Pinang Kepulauan Riau periode 2014-2016 yang dituangkan kedalam kemampuan Indonesia dan UNHCR dalam menghadapi potensi ancaman dari pengungsi di Tanjung Pinang.

Alasan ini didasrakan pada komitmen Indonesia yang telah meratifikasi HAM sebagai nilai yang sangat di junjung tinggi oleh PBB, serta kemampuan Indonesia dalam menjaga stabilitas keamanan dan politik negara, terkhusus dalam

regulasi pengungsi yang dewasa ini sangat perlu mendapat perhatian lebih. Oleh karenanya, untuk merespon masalah ini diperlukan pendekatan baru yang lebih menekankan pada penguatan kerjasama antara Indonesia dan UNHCR, dengan berharap nantinya akan dapat menekan potensi ancaman dan kerugian yang ditanggung oleh Indonesia.

Fokus penelitian ini adalah pada permasalahan tempat tinggal pengungsi, pendidikan dan Rumah Detensi Imigrasi Tanjung Pinang yang perlu mendapat perhatian baik itu dari Indonesia dan UNHCR. Sedangkan periode penelitian dibatasi mulai tahun 2014-2016 dengan alasan bahwa pada tahun tersebut adalah meningkatnya fluktuasi pengungsi di Tanjung Pinang. Dikarenakan banyaknya pemberitaan atau isu di media yang mengabarkan tentang pengungsi pencari suaka yang singgah di Indonesia, menegaskan bahwa Pengungsi merupakan salah satu masalah yang cukup serius. Tidak dapat dipungkiri bahwa masalah jalur masuk pengungsi yang belum ditangani dengan baik memberikan banyak kerugian yang signifikan bagi bangsa ini. Maka dari itu, berangkat dari masalah pengungsi pencari suaka yang berada di Tanjung Pinang ini, penulis menyusun rumusan masalah sebagai berikut:

**“Bagaimana Kerjasama Indonesia - UNHCR dalam Menangani Masalah Pengungsi di Tanjung Pinang Periode 2014-2016”?**

### **I.3 Tujuan Penulisan**

Tujuan pertama pembuatan penelitian ini adalah memaparkan dan menjelaskan dengan jelas latar belakang yang menyebabkan maraknya pengungsi pencari suaka yang menimbulkan masalah bagi Indonesia terkhusus di Tanjung Pinang. Yang kedua adalah melihat dan menilai kebijakan yang telah dicanangkan oleh Pemerintah dalam usahanya mengatasi masalah pengungsi. Yang terakhir adalah mengupayakan solusi dan saran atau rekomendasi kebijakan yang dapat diberikan dalam menghadapi masalah yang dimaksud guna untuk mengoreksi kebijakan yang telah ada.

#### **I.4 Manfaat Penulisan**

Manfaat yang diperoleh dalam penelitian ini adalah:

##### **1. Manfaat Akademis**

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu Hubungan Internasional terkait kerjasama *State Actor* (Negara Bangsa) dan *Intergovernmental Organizations* (IGO) yaitu Indonesia-UNHCR dalam menangani pengungsi di Tanjung Pinang berdasarkan Ketentuan Hukum Pengungsi Internasional” serta sebagai acuan bagi penelitian-penelitian sejenis dimasa mendatang.

##### **2. Manfaat Praktis**

Untuk dapat mengetahui dan menjelaskan bagaimana proses kerjasama Indonesia-UNHCR, latar belakang terjadinya masalah tersebut, modus yang ada, hingga usaha-usaha apa saja yang telah dilakukan untuk mengatasinya. Penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pihak-pihak yang berkepentingan, serta sebagai saran dan kritik terhadap berbagai langkah yang telah diambil dalam suatu kebijakan dalam menghadapi masalah *refugees*.

#### **I.5 Tinjauan Kepustakaan**

Isu *refugees* di Indonesia saat ini sudah berada di atas batas wajar, hal ini disebabkan maraknya para pengungsi yang ingin mencari suaka ke Australia, namun dikarenakan adanya berbagai faktor, sehingga seakan-akan para pengungsi ini melupakan tujuan mereka untuk pergi ke negara yang mereka tuju dan lebih nyaman untuk menetap di Indonesia. Hal yang menarik dalam penelitian ini adalah adanya tarik ulur respon dari berbagai aktor yang terlibat, baik itu dari pihak Indonesia, UNHCR, bahkan negara asal para pengungsi tersebut. Dari penelitian ini kita dapat melihat karakter dari masing-masing aktor, baik itu *state*

dan *non-state* ketika mereka menghadapi suatu permasalahan ataupun suatu ancaman.

Selain itu juga dapat dilihat konsep Humanitarian dan *Human security* sebagai konsep kemananan individu, dimana konsep tersebut merupakan suatu standar baru bagi penilaian keberhasilan kebijakan keamanan internasional. Pembahasan literatur dibawah ini diharapkan dapat memperlihatkan pentingnya penelitian yang dilakukan oleh penulis terkait dengan topik yang dibahas. *Literature review* ini akan dibagi dalam dua kategori yaitu perkembangan pengungsi di beberapa daerah yang ada di Indonesia dan respon Indonesia mengenai isu tersebut. Diharapkan dengan adanya *literature review* ini akan dapat memperlihatkan kekhasan penelitian ini dibandingkan penelitian-penelitian yang sudah ada.

Dalam penelitian ini terdapat beberapa referensi atau sumber lain yang penulis gunakan sebagai sumber tinjauan mengenai topik yang penulis bahas dalam penelitian. Beberapa sumber tersebut dapat memberikan kontribusi untuk penelitian penulis. **Pertama, dalam penelitian HI UNAIR yang berjudul “No Place Called Home: Pengungsi Rohingya di Perbatasan Myanmar-Bangladesh oleh Baiq Wardhani**, membahas mengenai transformasi identitas dan isu masalah pengungsi Rohingya yang mencari perlindungan di Bangladesh. Persoalan Rohingya menyangkut dua peringkat transformasi, yaitu identitas (dari *stateless* menjadi pengungsi) dan isu (dari kemanusiaan menjadi keamanan). Menghadapi berduyun-duyun masuknya pengungsi ke negaranya, Pemerintah Bangladesh melayangkan protes keras tentang "*repressive measures resulting in the forcible expulsion of their nationals belonging to ethnic and religious minorities*". Presiden Bangladesh Ziaur Rahman pun berbicara lantang mengenai “pengusiran tidak manusiawi kaum Muslim Burma”.

Berlarut-larutnya masalah pengungsi di perbatasan Bangladesh Myanmar telah mengubah sifat kepengungsian dari isu kemanusiaan/moral menjadi isu keamanan. Pengungsi Rohingya menjadikan masalah kepengungsian menjadi dua

persoalan “lintas batas” (*transboundary*) dan “bersama” (*shared*). Orang-orang Rohingya menjadi korban dari kebijakan diskriminatif di Myanmar, sehingga para pengungsi mencari perlindungan ke Bangladesh. Tidak seperti pada awalnya, kedatangan mereka dalam jumlah banyak telah mengubah pendirian pemerintah Bangladesh dengan menjadikan isu kemanusiaan menjadi isu keamanan.

Seperti yang dialami oleh pengungsi di mana pun, pengungsi Rohingya yang datang ke Bangladesh demi menghindari kesulitan di negara asal, harus berhadapan dengan berbagai kesulitan di negara tujuan. Pada umumnya, pengungsi menempati wilayah yang ditandai dengan tingkat kemiskinan tinggi, tingkat pembangunan yang rendah kapasitas lokal yang terbatas dan indikator sosial ekonomi yang buruk. Sumber daya primer seperti tempat tinggal, air dan makanan merupakan masalah akut di wilayah kamp. Sejak tahun 2006 pemerintah Bangladesh telah memperbaiki kualitas tempat tinggal di dua tempat pengungsian di Nayapara dan Kutupalong. Sekali pun demikian, tempat penampungan tersebut belum dapat dikatakan layak huni. Persediaan air di Nayapara sangat terbatas akibat kecilnya pasokan yang disebabkan karena sedikitnya volume air di bawah tanah, sementara air hujan yang telah ditampung di bak-bak penampungan dibersihkan dan dipompa sebelum dialirkan ke tempat-tempat yang memerlukannya.

Setiap orang memperoleh jatah sebanyak kurang lebih 6 liter. Untuk memperoleh air ini para perempuan harus melakukan antrian sepanjang dua jam, jika mereka beruntung. Keterbatasan sumber daya di Bangladesh seringkali menimbulkan konflik, baik di antara sesama pengungsi (yang terdaftar dan tidak) maupun antara pengungsi dengan penduduk setempat. Argumen yang dibangun dalam penelitian ini adalah, etnis Rohingya mengalami krisis identitas konstan akibat represi negara. Ketika negara-negara lemah (*weak states*) mengalami masalah kohesi internal, dikotomi keamanan nasional dan keamanan manusiawi menjadi tidak relevan. Belum selesainya kohesi internal menyebabkan rakyat yang tertekan mencari perlindungan ke luar lintas batas negara, terutama negara yang memiliki basis primordial yang sama. Kedua, sebagai akibat dari kondisi

pertama, jika negara penerima/tujuan termasuk dalam kategori negara lemah, masalah pengungsi tidak bisa dianggap semata-mata sebagai masalah kemanusiaan, lebih jauh dari itu, pengungsi menjadi isu keamanan di negara penerima.

Selanjutnya dalam penelitian HI IISIP yang berjudul **“Peran Imigrasi dalam Penanganan Masalah Pencari Suaka oleh Alvan Neira Putra,** membahas mengenai era Internasional yang ditandai dengan bergulirnya globalisasi di seluruh kehidupan masyarakat dunia. Berkembangnya teknologi di bidang Informasi dan komunikasi yang menembus batas wilayah kenegaraan, aspek hubungan kemanusiaan yang selama ini bersifat nasional berkembang menjadi bersifat internasional, bersamaan dengan tumbuh dan berkembangnya tuntutan terwujudnya tingkat kesetaraan dalam aspek kehidupan kemanusiaan, mendorong adanya kewajiban untuk saling menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM) sebagai bagian kehidupan universal. Migrasi yang dilakukan oleh pengungsi memiliki tingkat kebutuhan dan stress tersendiri.

Setiap individu mempunyai beberapa macam kebutuhan ekonomi, sosial, budaya dan psikologis. Semakin besar kebutuhan tidak dapat terpenuhi, maka akan semakin besar stress yang dialami. Apabila kadar stress sudah melewati batas, maka seseorang akan berpindah ke tempat lain yang mempunyai nilai faedah atas pemenuhan kebutuhannya. Sehingga peranan keimigrasian Indonesia sangat dibutuhkan dalam pengawasan terhadap orang asing, dan intensitasnya perlu lebih ditingkatkan sejalan dengan meningkatnya arus lalu lintas yang terjadi akibat era globalisasi, salah satunya ialah arus lalu lintas manusia (*movement of people*). Adapun peran imigrasi Indonesia yang telah dilakukan adalah mengawasi dan menindak pengungsi.

Kemudian penelitian ini memberikan sedikit perbedaan mengenai kedua organisasi yang sama-sama menangani pengungsi yakni UNHCR dan IOM, kedua organisasi ini memiliki beberapa perbedaan yakni : Pertama, UNHCR adalah pihak yang berhak menentukan status seseorang sebagai pengungsi atau bukan, sedangkan IOM tidak memiliki hak tersebut. Kedua, UNHCR ialah pihak yang

menentukan negara ketiga bagi para pengungsi, sedangkan IOM menyediakan fasilitas pemulangan secara sukarela (*Voluntary Repatriation*) ke negara asal pengungsi. Dalam hal ini merupakan salah satu organisasi yang menangani masalah pengungsi di seluruh dunia.

Selanjutnya dalam Penelitian HI Universitas Syarif Hidayatullah Jakarta yang berjudul **“Upaya United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam Menangani Pengungsi Suriah di Lebanon oleh Fatahillah,** membahas mengenai krisis kemanusiaan yang terjadi di Suriah mengakibatkan jatuhnya ribuan orban jiwa, luka-luka dan hancurnya tempat tinggal. Hal demikian menjadikan masyarakat Suriah memilih untuk pergi meninggalkan negaranya untuk menuju negara-negara yang berbatasan langsung dengan Suriah. Seperti Lebanon, Turki, Yordania, Irak, dan Mesir menjadi tujuan pengungsi untuk mencari perlindungan dan menghindari konflik. Dengan demikian konflik Suriah yang terjadi sejak tahun 2011 telah berdampak terhadap meningkatnya jumlah pengungsi ke negara-negara tetangga Suriah.

Dari data UNHCR pada tahun 2011 hingga tahun 2013, dijelaskan bahwa Lebanon merupakan Negara yang menjadi tujuan pengungsi terbesar dibandingkan Negara-negara tetangga lainnya. Arus besar pengungsi menuju Lebanon dikarenakan faktor geografis Lebanon yang berbatasan langsung dengan Suriah di utara dan timur. Hal tersebut menjadikan mayoritas pengungsi Suriah menuju wilayah-wilayah Lebanon seperti wilayah Lebanon Selatan, Beirut, Lebanon Utara dan Bekka. Selain faktor geografis, terdapat faktor historis antara Suriah dan Lebanon yang menjadikan Lebanon dengan Suriah memiliki hubungan yang kuat baik social, ekonomi dan politik.

Bantuan langsung yang diberikan masyarakat Lebanon ditunjukkan dengan memberikan tempat tinggal bersama dengan kerabat, menyewakan toko-toko kosong atau bangunan kosong dan membangun tenda di tanah milik masyarakat Lebanon. Begitu juga masyarakat Lebanon telah menunjukkan kebaikannya kepada pengungsi Suriah dengan cara membagi sumber daya utama seperti air, listrik, dan menerima hak-hak pendatang baru untuk mengakses pelayanan kesehatan dan tempat tinggal. Dengan berjalannya waktu, kehadiran pengungsi

Suriah di Lebanon meimbulkan suatu permasalahan bagi Lebanon dimana Lebanon menjadi negara penerima pengungsi yang memiliki wilayah terkecil dibandingkan Negara-negara tetangga Suriah lainnya.

Permasalahan pengungsi Suriah di Lebanon dapat mencakup masalah keamanan manusia (*Human Security*), karena jumlah pengungsi Suriah terus mengalami peningkatan. Peningkatan jumlah pengungsi ini mengakibatkan berbagai macam masalah yang secara khusus terkait tempat tinggal dan kesehatan. Permasalahan tempat tinggal dan kesehatan menjadi permasalahan sosial bagi penduduk Lebanon sendiri, bermula dengan dipicu oleh padatnya wilayah Lebanon oleh Pengungsi Suriah. Kepadatan penduduk di wilayah Lebanon kerana pemerintah Lebanon lebih memilih untuk tidak membangun kamp-kamp untuk pengungsi Suriah. Hal tersebut disebabkan karena kamp untuk pengungsi sebelumnya yaitu kamp pengungsi Palestina telah berkembang menjadi Negara dalam Negara, sehingga sangat mengancam keamanan dalam negeri.

Walaupun demikian, kehadiran pengungsi Suriah di wilayah Lebanon menjadikan Lebanon tetap menerima pengungsi Suriah. Kehadiran pengungsi Suriah di Lebanon menjadikan UNHCR dan Lebanon berperan aktif dalam memfasilitasi dan berkontribusi untuk menyelesaikan permasalahan pengungsi, hal demikian terjadi karena Lebanon terikat oleh prinsip *non-refoulment*. Selain itu UNHCR juga memberikan bantuan jangka pendek yang bersifat material, yaitu dalam bidang kesehatan.

Kaitannya penelitian-penelitian ini dengan penelitian penulis sama-sama menitikberatkan pada konsep *human right* dan peran UNHCR. Yang membedakan adalah peranan aktor negara dimana penulis menggunakan Indonesia sebagai aktornya, sehingga diharapkan Indonesia dapat menekan rasa ketidakamanan yang dirasakan oleh masyarakat Tanjung Pinang. Jika pemerintah setempat dapat dinyatakan bersih dari keterlibatan masalah, maka yang perlu dilakukan kemudian adalah mengawasi proses hukum aturan hingga tuntas. Selain itu, diperlukan juga kesadaran masyarakat untuk berperan aktif dalam melaporkan pencari suaka yang mengaku sebagai pengungsi, agar tujuan dalam menangani masalah pengungsi ini

dapat tercapai maksimal dengan adanya kerjasama yang baik antara pemerintah dan masyarakat.

## **I.6 Kerangka Pemikiran**

### **1.6.1 Konsep Refugees**

Pengertian pengungsi menurut Deklarasi Suaka Teritorial tahun 1967 adalah setiap orang yang meninggalkan negaranya, termasuk mendapatkan perlakuan yang sewajarnya, dan pemulangan ke negaranya jika negara tersebut sudah kondusif (UNHCR, 2005:7). Pengungsi terjadi karena adanya rasa ketidakamanan ataupun merasa dirinya terancam dari bahaya yang ada di negara asalnya. Misalnya bencana alam (natural disaster) seperti banjir, gempa, gunung meletus, kekeringan. Mengungsi juga bisa terjadi karena bencana buatan manusia (manmade disaster), seperti konflik bersenjata, pergantian rezim politik, penindasan kebebasan fundamental, pelecehan hak asasi manusia, dan sebagainya. Mengungsi dapat dilakukan dalam lingkup satu wilayah negara ataupun ke negara lain karena adanya perbedaan haluan politik (Romsan, 2003:35).

Ada banyak definisi tentang pengungsi, dari yang paling sempit sampai yang paling luas. Apabila dilihat dari definisi secara bahasa, istilah pengungsi internasional adalah mereka yang lari dari suatu daerah, yang karena ruang lingkungannya internasional, maka mereka melarikan diri dari suatu negara kemudian memasuki wilayah Negara lainnya untuk mencari pengungsian. Adapun syarat ketika mereka dikatakan sebagai pengungsi internasional adalah mereka haruslah melewati batas wilayah suatu negara ke negara lainnya. Karena apabila mereka tidak melewati batas wilayah negaranya maka bisa dikatakan sebagai pengungsi lokal. Secara harfiah, istilah ini tidak dibedakan atas alasan mereka pergi dari negaranya, apakah karena alasan perang, bencana alam, ataupun karena alasan ekonomi. Istilah ini menjadi berbeda apabila didefinisikan secara legal atau hokum (UNHCR, 2005:55).

Menurut Enny Soeprapto, pengungsi adalah suatu status yang diakui oleh hokum internasional atau nasional. Seseorang yang telah diakui statusnya sebagai

pengungsi akan menerima hak dan kewajiban yang ditetapkan serta hak-hak dan perlindungan atas hak-haknya yang telah diakui oleh hukum internasional dan nasional. Seorang pengungsi sekaligus seorang pencari-suaka. Sebelum seseorang diakui statusnya sebagai pengungsi, pertama-tama ia adalah seorang pencari suaka. Status sebagai pengungsi merupakan tahap berikut dari proses kepergian atau beradanya seseorang di luar negeri kewarganegaraan atau tempat tinggal asal. Sebaliknya seorang pencari suaka belum tentu merupakan seorang pengungsi. Ia baru mejadi pengungsi setelah diakui statusnya demikian oleh instrument internasional atau nasional (Sri, 2004:7-8).

Kemudian menurut ketentuan umum Perpres menyebutkan bahwa pengungsi adalah orang asing yang berada di wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia disebabkan karena ketakutan yang beralasan akan persekusi dengan alasan ras, suku, agama, kebangsaan, anggota kelompok social tertentu, dan pendapat politik yang berbeda serta tidak menginginkan perlindungan dari Negara asalnya dan/atau telah mendapatkan status pencari suaka atau status pengungsi dari perserikatan bangsa-bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia (Perpres, 2016: pasal 1).

Pengungsi lintas batas (*Refugee*) adalah seseorang yang terpaksa meninggalkan negaranya dan tidak dapat kembali kecuali situasi negara membaik. Mereka tidak mendapat perlindungan dari pemerintahnya sendiri. Semua orang yang dianiaya berdasarkan ras, agama, keanggotaan dalam kelompok sosial atau politik dan mereka yang menjadi korban dari konflik bersenjata, kebijakan ekonomi yang keliru atau korban bencana alam, serta demi alasan kemanusiaan. Sedangkan Pengungsi menurut Konvensi Jenewa adalah, setiap orang yang memiliki ketakutan mendasar akan penganiayaan karena alasan-alasan: ras, agama, kebangsaan, pandangan politik atau keanggotaan pada kelompok sosial tertentu yang berada di luar negara asal kewarganegaraannya dan tidak dapat – atau karena ketakutannya tersebut – tidak mau memanfaatkan perlindungan dari negara asalnya. (JRS, 2013: hlm.4).

Pengertian lain dari pengungsi adalah seseorang yang mengklaim dirinya dari pencari suaka kemudian sebagai pengungsi, yang diberi status, diberi kartu

identitas kepada mereka yang telah dinyatakan sebagai pengungsi, dan dilakukan terhadap mereka seperti pencegahan penahanan, pengusiran, atau pengembalian paksa pengungsi ke tempat wilayah pengungsi yang sedang terjadi persekusi (Soeprapto, 2002). *Malcom Proudfoot* memberikan pengertian pengungsi dengan melihat keadaan para pengungsi akibat Perang Dunia II. Walaupun tidak secara jelas dalam memberikan pengertian tentang pengungsi, pengertiannya yaitu (Romsan, 2003:36). :

*“These forced movements, ...were the result of the persecution, forcible deportation, or flight of Jews and political opponents of the authoritarian governments; the transference of ethnic population back to their homeland or to newly created provinces acquired by war or treaty; the arbitrary rearrangement of prewar boundaries of sovereign states; the mass flight of the air and the terror of bombardment from the air and under the threat or pressure of advance or retreat of armies over immense areas of Europe; the forced removal of populations from coastal or defence areas under military dictation; and the deportation for forced labour to bolster the German war effort.”*

Oleh karena itu dalam hal ini pengertian terhadap pengungsi hanya bisa diberikan secara umum yaitu sebagai penduduk sipil yang mengungsi akibat adanya ketidakamanan di negara asal mereka. Kemudian *Pietro Verri* mendefinisikan pengungsi dengan mengutip pasal 1 UN Convention on the Status of Refugees tahun 1951, yaitu (Romsan, 2003:36:

*“Applies to any person who has fled the country of this nationality to avoid persecution or the threat of persecution.*

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengungsi adalah orang-orang yang hanya bisa diberikan secara umum kepada penduduk sipil yang mengungsi (Atmaja, 1979), dan terpaksa pindah ke tempat lain akibat adanya penganiayaan, deportasi secara paksa, pengusiran orang-orang dan perlawanan politik pemerintah yang berkuasa, pengembalian etnik tertentu ke negara asal mereka atau provinsi baru yang timbul akibat perang atau perjanjian, penentuan tapal batas secara sepihak sebelum perang terjadi; perpindahan penduduk sipil secara besar-besaran akibat adanya serangan udara atau adanya tekanan atau ancaman dari para militer.

Jika dilihat dari instrument internasional terdapat beberapa perjanjian internasional, konvensi dan protokol internasional yang mengatur tentang pengungsi, dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, pengertian pengungsi adalah (Romsan, 2003:7):

*“As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular sosial group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.”*

Jadi, menurut konvensi ini, pengungsi adalah orang-orang yang menjadi korban akibat peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 hal ini terjadi dikarenakan adanya ketakutan yang beralasan. Para pengungsi juga mendapatkan penganiayaan, baik itu disebabkan oleh ras, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dari suatu kelompok sosial tertentu, dan pendapat politik yang dimilikinya disuatu rezim negara. Karena mereka ada di luar kewarganegaraan, dan karena adanya rasa ketakutan tersebut, mereka tidak mau atau tidak dapat memanfaatkan kesempatan untuk memperoleh perlindungan dari negara mereka sendiri, sehingga akibat peristiwa-peristiwa tersebut mereka tidak mungkin atau tidak mau kembali ke Negara dimana mereka tinggal.

Pada dasarnya mandat UNHCR untuk memberikan perlindungan internasional kepada pengungsi berasal dari statuta UNHCR menyatakan bahwa di samping akan mencakup mereka yang tergolong pengungsi menurut perjanjian dan aturan internasional yang berlaku saat statuta disahkan, dimana wewenang UNHCR mencakup golongan berikut (UNHCR.2005:9)

*“Setiap orang yang berada di luar Negara kebangsaanya, atau jika ia tidak mempunyai kewarganegaraan,berada diluar Negara tempat tinggalnya sehari-hari dikarenakan ia mempunyai ketakutan yang beralasan akan mendapatkan penganiayaan karena alas an ras, agama,*

*kewarganegaraan atau pendapat politiknya, atau dikarenakan ketakutannya tersebut, tidak bersedia meminta perlindungan dari pemerintah Negara kebangsaannya, atau jika ia tidak berkewarganegaraan, tidak mau kembali ke Negara tempat tinggalnya sehari-hari”.*

Definisi pengungsi yang tertulis dalam statuta 1950 sangat mirip dengan apa yang diadopsi oleh para penyusun konvensi 1951. Meskipun statuta 1950 tidak mencantumkan “keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu” sebagai dasar penganiayaan, dan karena definisi pengungsi sejak awal dapat diterapkan tanpa batas waktu dan tempat, maka perbedaan ini tidak menjadi suatu hal yang penting lagi. Sehingga sudah menjadi ketetapan bahwa semua yang memenuhi kriteria konvensi 1951 juga merupakan pengungsi yang menjadi tanggung jawab UNHCR. Instrumen-instrumen internasional telah menjelaskan dengan rinci tentang pengungsi itu sendiri yang pada intinya adalah orang yang meninggalkan negara kewarganegaraannya karena suatu alasan dapat mengancam hak hidupnya. Dengan melihat pasal-pasal dalam instrumen internasional ini, adalah hak bagi pengungsi dan pencari suaka untuk mendapatkan bantuan dan perlindungan internasional terutama dari pihak PBB urusan pengungsi dan negara penerima (negara peserta konvensi).

### **1.6.2 Konsep Human Rights**

Hak asasi manusia adalah hak yang melekat sejak manusia dilahirkan, merupakan keberadaan manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan dan suatu anugerah yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia ([www.negarahukum.com/](http://www.negarahukum.com/)). Oleh karena itu Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) menunjukkan nilai normatif Hak Asasi Manusia sebagai hak yang fundamental yang di tegaskan dalam pasal 1:

*“Semua manusia dilahirkan bebas dan sama dalam martabat dan hak, mereka dikaruniai akal dan hati nurani dan harus bertindak sesama manusia dalam semangat persaudaraan”*

Immanuel Kant merupakan salah satu pemikir yang berkontribusi terhadap konsep Human Right. menurut Kant, setiap individu memiliki tiga hak utama atas dirinya sendiri. Pertama, setiap individu memiliki kemampuan untuk berfikir dan memilih sendiri tindakan apa yang harus diambil, tujuan apa yang harus dicapai, dan lain sebagainya. Kedua, setiap individu memiliki *autonomy* yaitu setiap individu berhak menentukan hukum untuk dirinya sendiri. Ketiga, setiap individu memiliki nilai intrinsik dan nilai instrumental. Nilai intrinsik yaitu dimana setiap individu berhak dan layak untuk dihargai. Sedangkan nilai instrumental yaitu setiap individu dapat melakukan hal yang sama untuk menghargai dan membantu sesama (*there is nothing more sacred in the wide world than the rights of other*)(Kant: 1993:36).

Bila menurut Giles, Evans, dan Laue yang melihat konflik dari dimensi perebutan akan sumber daya, maka Fen Osler Hampson melihat konflik dari dimensi hak-hak dasar manusia (Fen Osler Hampson, 1997:727-750). Hampson akar konflik juga dapat erawal dari pelanggaran hak-hak asasi manusia yang kemudian berperan besar dalam pembentukan mekanisme perlindungan diri (*self-defence*). Biasanya, kelompok etnis berusaha memperoleh kepentingannya secara damai melalui jalur politik yang legal. Namun ketika entitas dihadapkan dengan ketidakjelasan sistem sosial, sejarah yang diwarnai konflik dan kekhawatiran terhadap masa depan, mulailah terjadi keretakan kohesi sosial masyarakat. Kondisi dan situasi pada masyarakat yang terkotak-kotak tersebut memperkuat karakteristik negara multietnis yang lebih mementingkan identitas etnis (*ethnic identity*) daripada identitas nasional negara (*state identity*). Masalah ini yang biasanya terjadi pada para pengungsi.

Hak asasi manusia adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawakan bersamaan dengan kelahirannya di dalam kehidupan masyarakat. Sehingga beberapa hak yang dimilikinya itu tanpa ada perbedaan atas dasar bangsa, ras, agama, kelamin, karena hal itu bersifat universal (Budiardjo, 2013:12).

### 1.6.3 Konsep Organisasi Internasional

Diantara kajian utama studi hubungan internasional adalah organisasi internasional yang merupakan salah satu aktor dalam hubungan internasional. Pada awalnya organisasi internasional didirikan dengan tujuan mempertahankan peraturan-peraturan agar dapat berjalan tertib dalam rangka mencapai tujuan bersama, serta sebagai wadah hubungan antar bangsa dan negara agar kepentingan masing-masing negara dapat terjamin dalam konteks hubungan internasional (Banyu, 2005:91). Organisasi internasional mempunyai peran penting dalam memberikan pedoman untuk bertindak pada situasi tertentu di lingkungan internasional. Hal demikian menjadikan organisasi internasional berfungsi sebagai media untuk berkomunikasi antar negara secara internasional untuk mencapai kepentingan nasional suatu negara.

Menurut M. Virally bahwa organisasi internasional merupakan persekutuan yang dibentuk dengan persetujuan para anggotanya, dan memiliki system yang tetap untuk perangkat-perangkat dan badan-badan yang memiliki tugas untuk mencapai tujuan bersama, dengan cara mengadakan kerjasama antara para anggotanya (Sumaryo, 2007:1)

Menurut Harold K. Jacobson untuk mencapai kepentingan bersama tersebut, organisasi memiliki fungsi-fungsi sebagai berikut (Fatahila, 2015:12):

- a. Fungsi informasi: merupakan kegiatan pengumpulan data, analisa data, pertukaran data dan informasi. Untuk menjalankan fungsi ini, organisasi internasional dapat menggunakan stafnya atau menyediakan suatu forum.
- b. Fungsi normatif: meliputi pendefinisian dan pengklarasian suatu norma standard, fungsi ini tidak memasukan instrument yang memiliki efek mengikat secara hukum, tetapi sebatas pertanyaan-pertanyaan yang mempengaruhi lingkungan domestik dan internasional.

- c. Fungsi pembuatan: peraturan yang hampir sama dengan fungsi normative, tapi lebih menekankan pada efek mengikat secara hukum. Agar produk yang dihasilkan mengikat secara hukum, maka negara anggota harus melakukan ratifikasi suatu peraturan, dan peraturan itu berlaku kepada yang meratifikasi saja.
- d. Fungsi pengawasan dan pelaksanaan: dalam hal ini organisasi internasional menetapkan ukuran-ukuran pelanggaran dan menetapkan langkah-langkah penangan terhadap pelanggaran suatu peraturan.
- e. Fungsi operasional: meliputi penggunaan sumber daya organisasi.

Dalam menjalankan fungsi organisasi internasional, menurut Andre Pariera suatu aktivitas organisasi internasional akan menampilkan sejumlah peranannya sebagai inisioator, fasiliator, mediator, rekonsiliator, dan determinator (Andre, 1999:135). Dari beberapa peran organisasi internasional tersebut, dalam konteks penelitian ini terdapat tiga peran yang relevan dengan peran UNHCR, yaitu sebagai inisioator, fasiliator, dan determinator. Peran innisiator mengacu pada upaya organisasi internasional untuk mengajukan suatu masalah kepada masyarakat internasional agar mendapat solusi. Begitu pula peran fasilitator dalah upaya organisasi internasional untuk menyediakan fasilitas yang dibutuhkan dalam menangani suatu masalah. Sedangkan peran determinator merupakan upaya organisasi internasional dalam memberikan keputusan terhadap suatu masalah.

Peranan organisasi internasional dalam hubungan internasoinal saat ini telah diakui karena keberhasilannya dalam memecahkan berbagai permasalahan yang dihadapi suau negara. Bahkan kini organisasi internasional dinilai dapat mempengaruhi tingkah laku negara secara tidak langsung. kehadiran organisasi internasional mencerminkan manusia untuk bekerjasama, sekaligus sebagai sarana untuk menangani masalah-masalah yang muncul melalui kerjasama tersebut. Dari uraian diatas dapat dipahami bahwa konsep organisasi internasional digunakan untuk memahami dan menjelaskan peran UNHCR dalam menangani pengungsi.

Oleh karena itu, dalam penelitian ini konsep organisasi internasional dijadikan alat analisis untuk mengetahui peran organisasi internasional terkait dengan upaya UNHCR dalam menangani masalah pengungsi di Rudenim Tanjung Pinang.

#### **1.6.4 Teori Kerjasama Internasional**

Kerjasama internasional merupakan serangkaian hubungan yang tidak didasari oleh kekerasan atau paksaan dan disahkan secara hukum, seperti pada organisasi internasional. Kerjasama internasional terjadi karena adanya penyesuaian perilaku oleh para aktor sebagai respon dan antisipasi terhadap pilihan-pilihan yang diambil oleh aktor lain. Kerjasama dapat dijalankan dalam suatu proses perundingan yang secara nyata diadakan. Namun apabila masing-masing pihak telah saling mengetahui, perundingan tidak perlu lagi dilakukan.

Kerjasama internasional dapat pula timbul dari adanya komitmen individu terhadap kesejahteraan bersama atau sebagai usaha memenuhi kebutuhan pribadi. Kunci penting dari perilaku bekerjasama yaitu pada sejauhmana setiap pribadi mempercayai bahwa pihak yang lainnya akan bekerjasama. Jadi, isu utama dari teori kerjasama internasional adalah pemenuhan kepentingan pribadi, dimana hasil yang menguntungkan kedua belah pihak akan didapat melalui kerjasama, daripada berusaha memenuhi kepentingan sendiri dengan cara berusaha sendiri atau dengan berkompetisi. Kerjasama internasional atau kolaborasi bermula karena adanya keanekaragaman masalah nasional, regional maupun global yang muncul sehingga diperlukan adanya perhatian lebih dari satu negara, kemudian masing-masing pemerintah saling melakukan pendekatan dengan membawa usul penanggulangan masalah, melakukan tawar-menawar, atau mendiskusikan masalah, menyimpulkan bukti-bukti teknis untuk membenarkan satu usul yang lainnya, dan mengakhiri perundingan dengan suatu perjanjian atau saling pengertian yang dapat memuaskan semua pihak (Holsti, 1987: 209-210).

Kerjasama internasional tidak dapat dihindari oleh negara atau aktor-aktor internasional lainnya. Keharusan tersebut diakibatkan adanya saling ketergantungan diantara aktor-aktor internasional dan kehidupan manusia yang

semakin kompleks, ditambah lagi dengan tidak meratanya sumber daya yang dibutuhkan oleh para aktor internasional.

### **I.7 Alur Pemikiran**



### **1.8 Asumsi**

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan beberapa asumsi dasar sebagai berikut:

1. United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) sebagai organisasi internasional satu-satunya yang diberikan wewenang untuk melindungi pengungsi secara global. UNHCR juga berupaya mencari penyelesaian jangka panjang dan memberikan solusi berkelanjutan bagi pengungsi hingga mereka dapat kembali hidup dengan normal.
2. Peran United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) dan Indonesia sebagai negara transit sangat menentukan nasib humaniter pengungsi yang terdapat di Indonesia
3. Pengungsi juga memiliki hak yang sama untuk diperlakukan secara sama seperti warga negara lainnya. Oleh karenanya berkaitan dengan masalah pengungsi dan hak asasi manusia ini terdapat beberapa instrumen hak asasi manusia internasional yang dapat dijadikan dasar perlindungan.

## 1.9 Metode Penelitian

### 1.9.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Permasalahan yang akan dikaji oleh penulis merupakan fenomena sosial dan dinamis sehingga dibutuhkan suatu proses penyelidikan penelitian jenis kualitatif. Selain itu tujuan penulis mengambil pendekatan penelitian kualitatif adalah untuk memahami fenomena tentang kerjasama Indonesia dan UNHCR terhadap pengungsi di Tanjung Pinang Kepulauan Riau, khususnya pada tahun 2014-2016.

### 1.9.2 Jenis Penelitian

Penelitian ini berjenis deskriptif untuk mendukung jawaban dari pertanyaan penelitian, yaitu penelitian akan memberikan gambaran dan penjelasan secara cermat mengenai keadaan dan gejala yang terjadi, sehingga penelitian ini akan menjelaskan lebih mendalam mengenai Kerjasama Indonesia dan UNHCR terkait masalah pengungsi tersebut.

### 1.9.3 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini akan menggunakan teknik pengumpulan data dalam bentuk telaah pustaka (*library research*), di dalam penelitian ini dilakukan pengumpulan data melalui dokumen. Teknik dokumentasi digunakan dalam penelitian ini untuk penelusuran berbagai dokumen tertulis yang berkaitan dengan fokus penelitian, yang menyangkut kerjasama Indonesia dan UNHCR terhadap Pengungsi di Tanjung Pinang. Dimana, teknik dokumentasi yang digunakan dalam penelitian ini menitikberatkan pada sumber atau arsip-arsip yang relevan dengan penelitian ini melalui *analysis content*. Adapun jenis data yang digunakan yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dari sumber asli atau sumber pertama yang berupa dokumen resmi. Sementara data sekunder adalah data yang dapat diperoleh dari beberapa sumber baik berupa buku, jurnal internasional, laporan tertulis, surat kabar, dan majalah yang berkaitan dengan obyek yang diteliti, terutama mengenai kerjasama Indonesia dan UNHCR terhadap pengungsi di Tanjung Pinang Kepulauan Riau periode 2014 – 2016.

## **I.10 Sistematika Penulisan**

Dalam rangka memberikan pemahaman mengenai permasalahan dalam penelitian ini, penulis membagi penelitian ini ke dalam empat bab, yaitu:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini diuraikan mengenai latar belakang permasalahan dan rumusan permasalahan, di dalam bab ini juga dibahas mengenai tujuan, manfaat serta bagian-bagian teknis dari penelitian.

### **BAB II MASALAH PENGUNGSI DI TANJUNG PINANG**

Pada bab ini disebut sebagai permasalahan penelitian yang berisi tentang sub-bab Sejarah Pengungsi di Indonesia, Jalur dan Modus Pengungsi, Rumah detensi Imigrasi Tanjung Pinang, Penempatan Status, Layanan Bantuan. Permasalahan Sosial.

### **BAB III KERJASAMA INDONESIA-UNHCR DALAM PENANGANAN MASALAH PENGUNGSI DI TANJUNG PINANG**

Pada bab ini akan menjelaskan mengenai kerjasama Indonesia dan UNHCR serta upaya penanggulangan bagi Indonesia. Pada sub-bab pertama akan dijelaskan mengenai UNHCR di Indonesia. Pada sub-bab kedua akan dijelaskan mengenai Penanganan Indonesia-UNHCR terhadap pengungsi di Tanjung Pinang. Pada sub-bab ketiga akan membahas penampungan. Pada sub bab keempat akan dijelaskan mengenai pengamanan. Pada sub-bab kelima akan dijelaskan mengenai pengawasan. Pada sub-bab keenam akan dijelaskan mengenai Pendanaan. Dan pada Sub-bab terakhir akan membahas mengenai

hambatan Indonesia dan UNHCR untuk menghadapi maraknya jalur masuk pengungsi, terkhusus yang ada di Tanjung Pinang.

#### **BAB IV PENUTUP**

Pada bab ini penulis akan memberikan kesimpulan dan saran dari keseluruhan pokok pembahasan. Diharapkan penulisan ini dapat menjawab dan memenuhi tujuan penelitian.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

