

BAB II

UNITED NATION HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) DAN PENANGANAN MASALAH PENGUNGSI

Organisasi internasional atau lembaga internasional memiliki peran sebagai pengatur pengungsi. Eksistensi lembaga seperti UNHCR dalam menangani pengungsi memegang peran penting sehingga UNHCR yang merupakan bagian dari majelis umum PBB dengan tugasnya bertanggung jawab terhadap persoalan-persoalan penanganan pengungsi di berbagai negara. Oleh karena itu, dalam bab ini penulis akan menjelaskan mengenai eksistensi *United Nation High Commissioner for Refugees* (UNHCR) sebagai organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi yang terdiri dari beberapa sub-bab, antara lain UNHCR dan mandatnya serta akan menjelaskan mengenai kegiatan-kegiatan yang dilakukan UNHCR terkait masalah pengungsi Somalia di Yaman.

A. Eksistensi UNHCR dan Mandatnya

Komisioner Tinggi PBB yang mengurus pengungsi ini bermarkas di Jenewa, Swiss. Badan ini didirikan pada tanggal 14 Desember 1950 yang bertujuan untuk melindungi dan memberikan bantuan kepada pengungsi berdasarkan permintaan sebuah pemerintahan atau PBB untuk kemudian mendampingi para pengungsi tersebut dalam proses pemindahan tempat menetap mereka ke tempat yang baru (Krustiyati, 2010). Komisi tinggi PBB ini mulai menjalankan tugasnya pada 1 Januari 1951 untuk jangka waktu tiga tahun dan

memiliki tugas terbatas yaitu menyediakan perlindungan hukum bagi pengungsi Eropa yang tersingkir pasca Perang Dunia II.

Mandat yang diberikan PBB kepada UNHCR yaitu 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 (Doc).

Upaya untuk mencapai tujuan tersebut UNHCR berusaha memastikan setiap orang untuk dapat menggunakan hak mencari suaka dan menemukan tempat perlindungan yang aman di negara lain dan pulang secara sukarela. Bantuan UNHCR kepada pengungsi untuk kembali ke negara mereka sendiri atau untuk menetap secara permanen di negara lain merupakan sebagai tanggung jawab UNHCR dalam mencari solusi yang permanen bagi pengungsi ((UNHCR) U. N., 2007).

Instrumen UNHCR dalam memberikan perlindungan terhadap pengungsi berupa :

- a. Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi

The Convention 1951 Relating to the Status of Refugees merupakan sebuah dasar utama dari hukum internasional yang berisikan tentang perlindungan terhadap pengungsi yang dilakukan dalam cakupan internasional. Pada bulan Juli 1951, konvensi tentang status pengungsi ini disahkan ketika diselenggarakannya konferensi diplomatik di Jenewa. Konvensi perserikatan bangsa-bangsa terhadap status pengungsi dan orang tanpa kewarganegaraan di Geneva mulai dari tanggal 2 sampai 25 Juli 1951 (Weis). Konvensi ini merupakan salah satu fundamental utama dari perlindungan yang dilakukan dalam cakupan internasional terhadap permasalahan pengungsi yang terjadi saat – saat ini.

Pada awalnya, Konvensi 1951 ini memiliki keterbatasan yang mana hanya untuk melindungi pengungsi Eropa sebagai konsekuensi atau dampak dari adanya Perang Dunia II ((UNHCR) U. N., *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*). Setelah itu, definisi pengungsi di dalam Konvensi 1951 memfokuskan pada seseorang atau sekelompok orang yang berada di luar wilayah negara asal mereka dan dinyatakan sebagai pengungsi yang merupakan hasil dari kejadian yang terjadi di Eropa atau tempat lain sebelum tanggal 1 Januari 1951.

Konvensi 1951 mulai berlaku pada tanggal 22 April 1954 dan ada sekitar 102 negara bagian yang sekarang telah meratifikasi dan mengaksesinya (Weis). Konvensi 1951 menjadi dasar acuan dalam memberikan perlindungan terhadap pengungsi sampai saat ini. Prinsip – prinsip hukum dan praktek cakupan internasional, regional maupun nasional yang mengatur cara mengenai pengungsi. Konvensi 1951 lebih menguatkan instrument – instrument internasional terkait pengungsi yang telah ada

dan memberikan kodifikasi paling lengkap mengenai hak-hak pengungsi dengan cakupan internasional (Konvensi dan Protokol Mengenai Status Pengungsi, 2010).

Konvensi 1951 merupakan sebuah instrument yang berkaitan dengan status dan berbasis pada hak-hak serta didukung oleh beberapa prinsip-prinsip dasar, yang paling utama ialah tidak ada diskriminasi, larangan pengenaan hukuman dan larangan pengusiran atau pengembalian (*non-refoulement*) (Konvensi dan Protokol Mengenai Status Pengungsi, 2010). Hal yang harus diterapkan dalam Konvensi 1951 ialah dengan tanpa adanya diskriminasi ras, agama maupun negara asal, jenis kelamin, usia, dll.

Konvensi 1951 telah menunjukkan ketahanan yang luar biasa selama 60 tahun terakhir karena sifat konflik dan juga pola migrasi telah berubah. Sistem perlindungan pengungsi internasional telah membantu melindungi jutaan orang dalam berbagai situasi.

b. Protokol Tambahan Tentang Status Pengungsi Tahun 1967

Konvensi 1951 hadir untuk menangani status pengungsi yang ada di seluruh belahan dunia ini. Selain Konvensi 1951 mengenai status pengungsi, terdapat juga Protokol Tambahan tentang Status Pengungsi Tahun 1967 yang mana menjadi instrumen dasar bagi UNHCR dalam menjaga dan menjalankan hak – hak pengungsi. Adanya perluasan pengertian pengungsi serta aplikasi dari adanya Konvensi 1951 merupakan isi dari Protokol Tambahan tentang Status Pengungsi Tahun 1967. Perluasan pengertian dan aplikasi yang dimaksud ialah dengan menghapuskan batasan geografis dan waktu yang menjadi bagian dari Konvensi 1951.

Selain memperluas definisi pengungsi, Protokol mewajibkan Negara untuk memenuhi ketentuan substantif dari Konvensi 1951 bagi semua orang yang tercakup dalam definisi pengungsi dalam Pasal 1, tanpa adanya batasan waktu. Meskipun berhubungan dengan Konvensi, Protokol adalah instrumen yang berdiri sendiri, yang mana aksesinya terhadapnya tidak dibatasi pada Negara – negara Pihak Konvensi ((UNHCR) U. N., Convention and Protocol Relating to The Status of Refugees, 2010).

Konvensi 1951 mengenai pengungsi dan Protokol 1967 dibuat dengan menetapkan konsep dari UNHCR. Dengan begitu, Konvensi 1951 dan Protokol 1967 menjadi perangkat hukum internasional dalam perlindungan pengungsi. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya pasal – pasal yang menjelaskan hubungan antara UNHCR dengan pemerintah yang terdapat dalam Konvensi 1951 Pasal 35. Pasal 35 menjelaskan bahwa agar setiap negara peserta untuk dapat bekerjasama dengan UNHCR dalam setiap masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan Konvensi itu sendiri, dalam bidang hukum, peraturan atau keputusan – keputusan yang telah dibuat suatu negara yang mungkin berdampak pada pengungsi. Agar Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tetap terlindungi, UNHCR memiliki peran tanggung jawab terhadap Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

B. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan UNHCR terkait Masalah Pengungsi

Menurut data dari UNHCR, Yaman merupakan satu – satunya negara yang menandatangani Konvensi pengungsi tahun 1951 dan Protokol 1967. Pada tahun

2010, sebuah keputusan di tandatangani oleh Presiden Ali Abdullah Saleh untuk membentuk sebuah biro pengungsi. Keputusan ini memungkinkan pemerintah mulai mengerjakan undang – undang tersebut. Terdapat kemajuan dalam pembuatan biro dan dalam penyusunan undang – undang pengungsi nasional tersebut. Dan UNHCR saat ini terlibat dalam inisiatif pengembangan kapasitas dengan pemerintahan Yaman (UNHCR, Yemen, 2010).

Sejak tahun 2011 sampai tahun 2015, UNHCR telah membangun pos – pos penerimaan pengungsi di berbagai titik yaitu Ahwar, Bab Al Mandab, Mayfa'ah, Mayfar Hadjar dan Kaidah. Pos – pos yang di dirikan ini tersebar di bagian Yaman selatan sepanjang pesisir teluk Aden agar lebih memudahkan bagi pemerintah dan staff UNHCR dalam mendata karena kebanyakan pengungsi yang masuk ke Yaman merupakan pengungsi dan pencari suaka dari wilayah Tanduk Afrika seperti Ethiopia dan Somalia.

Tempat tinggal yang akan diberikan oleh UNHCR berupa kamp pengungsi yang terletak di Al – kharaz, Ahwar dan Aden. Akan tetapi, banyak juga pengungsi dan pencari suaka yang memilih untuk mengungsi ke kota – kota besar yang ada di Yaman seperti Al – baida, Al – Mukalla, Dhamar, Hodeidah, Mahra, Rida, Shabwa dan Taiz. Tidak seperti kamp, kota memungkinkan para pengungsi untuk hidup secara anonim, menghasilkan uang dan membangun masa depan yang lebih baik. Tapi mereka juga menimbulkan bahaya. Pengungsi mungkin rentan terhadap eksploitasi, penangkapan atau penahanan dan dapat dipaksa untuk bersaing dengan pekerja lokal termiskin untuk pekerjaan terburuk.

UNHCR bertujuan untuk memberikan perlindungan dengan memperbaiki kondisi kehidupan dan menawarkan bantuan dasar seperti tenda, tempat tinggal dan barang-barang non-pangan (NFIs). Baik pengungsi yang kembali dan pengungsi yang tinggal di kamp membutuhkan bantuan jenis ini. Dampak yang langsung dapat dirasakan proyek berbasis masyarakat untuk pengungsi dan masyarakat tuan rumah akan memperbaiki kondisi kehidupan. Selain itu, UNHCR membentuk sebuah pertemuan dengan pemerintah Yaman dalam hal meningkatkan kesadaran pengungsi yang membuat penerima manfaat lebih waspada terhadap bahaya tambang dan mengurangi kekerasan berbasis gender.

Pengelolaan kamp yang ketat, berkoordinasi dengan Pemerintah, pemangku kepentingan terkait dan masyarakat sekitar, akan memastikan bahwa bantuan dan perlindungan fisik memenuhi standar UNHCR. Perlindungan pengungsi akan ditingkatkan dengan memberi mereka akses terhadap bantuan kemanusiaan dasar seperti tenda dan tempat tinggal. Pelatihan kejuruan dan peningkatan kualitas ternak akan memperkuat mata pencarian. UNHCR akan memastikan bahwa laporan yang akurat dan mutakhir tentang kondisi di daerah yang kembali akan disebarluaskan di antara para pengungsi. Kantor tersebut juga akan membantu memperkuat kerangka hukum nasional Yaman mengenai hak-hak warga pengungsi.

UNHCR selaku organisasi internasional yang menangani pengungsi di seluruh belahan dunia, memastikan agar para pengungsi tersebut dapat menggunakan hak untuk mencari suaka dan menemukan tempat yang layak dan

aman sebagai tempat tinggal sementara di negara lain. UNHCR terus melaksanakan kegiatannya tersebut secara langsung melalui kegiatan – kegiatan yang ditujukan kepada pengungsi dalam melindungi hak – haknya sebagai pengungsi. Hal ini didasari oleh tujuan utama UNHCR yaitu untuk melindungi hak – hak dan kesejahteraan para pengungsi.

Seperti yang dikatakan oleh UNHCR “ kami berusaha untuk memastikan bahwa setiap orang memiliki hak untuk mencari suaka dan menemukan tempat berlindung yang aman di Negara lain, dengan pilihan untuk akhirnya kembali ke rumah, berintegrasi atau bermukim kembali. Selama masa perpindahan, kami memberikan bantuan darurat yang penting berupa air bersih, sanitasi dan perawatan kesehatan, serta tempat berlindung, selimut, barang rumah tangga dan terkadang makanan. Kami juga mengatur paket transportasi dan bantuan untuk orang-orang yang pulang ke rumah dan proyek-proyek yang menghasilkan pendapatan bagi mereka yang bermukim kembali ” (UNHCR, What We Do UNHCR works to protect and assist refugees everywhere).

Bantuan yang sudah disebutkan diatas seperti kebutuhan papan, pangan, air, sanitasi dan perawatan kesehatan merupakan bantuan secara langsung yang diberikan UNHCR kepada setiap pengungsi. Bukan hanya bantuan secara langsung yang diberikan UNHCR ke pada para pengungsi yang mereka tangani, melainkan bantuan yang bersifat jangka panjang atau berkelanjutan yang setiap tahunnya di jadikan sebuah pencapaian bersama antara pemerintahan negara yang bersangkutan dengan pihak UNHCR, seperti : Pemukiman kembali ditingkatkan untuk pengungsi, dengan fokus pada kasus reunifikasi khusus atau darurat dan

keluarga, pemulangan Sukarela difasilitasi dan IDPs menerima informasi terbaru yang memandu keputusan mereka untuk kembali (UNHCR, Yemen, 2010; UNHCR, Yemen, 2010; UNHCR, Yemen, 2010).

Peningkatan pemukiman merupakan solusi terbaik bagi mayoritas para pengungsi. Mengingat semakin banyaknya penambahan pengungsi disetiap harinya, membuat pengungsi yang berada di kamp pengungsi resah. Ketakutan akan kehilangan tempat akibat kepadatan yang terjadi di wilayah pengungsian. Oleh karena itu, dengan solusi jangka panjang ini membantu para pengungsi dan pencari suaka merasa sedikit aman dan nyaman berada di negara lain.

Pemulangan secara sukarela akan difasilitasi oleh pihak UNHCR. Hal ini juga dianggap sebagai solusi jangka panjang yang diharapkan oleh para pengungsi. Mengingat kondisi para pengungsi yang mencoba bertahan hidup dengan cara melarikan diri ke negara lain dan meninggalkan semua harta benda yang dimilikinya di negara asal dan menjadikan mereka sebagai orang asing di negara lain. Senyaman apapun hidup di negara orang lain, negara sendiri jauh lebih nyaman. Para pengungsi berharap agar dapat kembali ke negara asalnya jika keadaan sudah mulai membaik dan aman. Oleh karena itu, UNHCR mendukung pemulangan secara suka rela sebagai solusi terbaik bagi para pengungsi dengan syarat keadaan telah memungkinkan untuk di tempati kembali.

Berkaitan dengan UNHCR di Yaman, UNHCR di Yaman telah bekerja sama dalam menangani pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke wilayahnya dengan sangat baik walaupun pada tahun 2011 sampai pada tahun 2015 Yaman baru saja mengalami konflik dan setiap tahunnya semakin memanas. Yaman telah

terbiasa dengan penanganan pengungsi yang dilakukannya sekarang. Bukti bahwa Yaman mau bekerjasama sebagai suatu negara yang peduli akan nasib pengungsi, negara Yaman ikut mengaksesi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 pada tanggal 18 Januari 1980.

Keikutsertaan Yaman sebagai negara yang menandatangani Konvensi 1951 dan Protokol 1967, membuat gerak UNHCR semakin dipermudah karena pihak Yaman sudah menyetujui segala macam isi yang tercantum di dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tersebut. Keadaan negara Yaman yang juga sedang tidak stabil, tidak begitu berpengaruh terhadap kehidupan para pengungsi selama UNHCR masih dapat memberikan bantuan dan memenuhi kebutuhan para pengungsi yang mana semua dana yang dikeluarkan oleh UNHCR merupakan dana dari pada negara yang memiliki kuasa penuh di atas dunia.