

BAB II

UNHCR SEBAGAI ORGANISASI INTERNASIONAL YANG MENANGANI PENGUNGSI

Permasalahan-permasalahan yang erat kaitannya dengan pengungsi di dunia menjadi tanggung jawab UNHCR selaku badan khusus yang dibentuk oleh PBB. Dalam bab kedua ini, penulis menjelaskan sejarah terbentuknya UNHCR serta tugas dan fungsi yang dijalankan. Selain itu, penulis juga menjelaskan eksistensi UNHCR di Indonesia dan kontribusi yang diberikan UNHCR dalam menangani pengungsi Afghanistan di Indonesia dengan memaparkan penerapan solusi berkelanjutan yang dilakukan oleh UNHCR di Indonesia yaitu solusi repatriasi sukarela, integrasi lokal, dan *resettlement*.

A. Sejarah Terbentuknya UNHCR

Berakhirnya Perang Dunia II pada tahun 1945 menyisakan korban sebanyak 50 juta orang yang kemudian menjadi pengungsi di beberapa wilayah seperti Eropa dan Afrika. Hal ini yang kemudian mendorong PBB membentuk *International Refugee Organization* (IRO), sebuah lembaga khusus untuk menangani pengungsi-pengungsi tersebut pada tahun 1946 karena sifatnya darurat. Dalam menjalankan tugasnya selama kurang lebih 5 tahun, IRO telah berhasil memberikan bantuan kepada 1 juta orang pengungsi untuk bermukim di negara ketiga, mengembalikan sekitar 73.000 orang pengungsi ke negara asalnya dan membantu sekitar 410.000 orang pengungsi yang terlantar di negaranya. Pada tahun 1952 tugas IRO tidak lagi diteruskan, namun kemudian PBB menggantinya dengan membentuk *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) pada tahun 1950 dikarenakan permasalahan pengungsi yang terus terjadi paska era Perang Dunia II. Sehingga tugas UNHCR pada saat itu adalah menangani pengungsi saat berakhirnya Perang Dunia II

dan pengungsi yang muncul pada tahun 1951 atau setelah dibentuknya UNHCR (Romsan, et al., 2003).

UNHCR di bentuk melalui resolusi Majelis Umum PBB pada tanggal 14 Desember 1950 No. 428 (V) untuk menangani pengungsi di dunia, yang mana pada saat itu UNHCR direncanakan hanya akan beroperasi selama tiga tahun. Saat baru terbentuk UNHCR tidak langsung beroperasi, mereka mulai beroperasi menangani pengungsi secara resmi pada bulan Januari 1951. Awal mula dibentuknya UNHCR adalah melanjutkan tugas yang sebelumnya diampu oleh IRO, salah satunya yaitu menangani nasib sekitar 400.000 korban Perang Dunia II yang masih terlantar. UNHCR menjalankan tugasnya dengan mencari solusi agar mereka mendapatkan tempat tinggal yang layak (Romsan, et al., 2003).

Kantor pusat atau markas besar UNHCR berada di Jenewa, Swiss. Saat pertama kali di bentuk tahun 1951 keanggotaan UNHCR hanya sebanyak 33 orang staf. Pada tahun 1953, UNHCR memiliki 11 kantor regional dengan jumlah staf meningkat menjadi 99 orang. Hingga saat ini UNHCR telah memiliki lebih dari 239 kantor regional di 138 negara di dunia dengan jumlah staf yang sudah mencapai sekitar 16.765 orang dari negara yang berbeda dan terbagi di kantor pusat dan kantor regional (UNHCR, 2018). Mandat yang dimiliki UNHCR pada awalnya bersifat sementara dan akan terus diperbarui setiap lima tahun sekali oleh Majelis Umum PBB. Namun pada tahun 2003, kebijakan tersebut telah di hapus sehingga tidak ada batasan waktu dalam menangani pengungsi sampai permasalahan terkait pengungsi benar-benar terselesaikan. Setiap tahunnya UNHCR harus mempertanggungjawabkan hasil kerjanya di depan Majelis Umum PBB dan Dewan Ekonomi dan Sosial.

Seperti pada tujuan awal dibentuknya, kewenangan UNHCR adalah menangani pengungsi yang merupakan korban dari Perang Dunia II. Seiring berjalannya waktu, kapabilitas yang dimiliki UNHCR dalam menangani korban Perang Dunia II sangatlah baik sehingga terjadi perubahan didalam kewenangannya diantaranya adalah:

- 1) Meningkatnya skala operasi UNHCR, di mana ruang lingkup operasi utama UNHCR adalah wilayah Eropa dan diperluas menjadi di seluruh negara di dunia dengan cara mendirikan kantor perwakilannya di 120 negara.
- 2) Aktivitas utama UNHCR saat awal didirikan adalah memberikan bantuan berupa fasilitas permukiman untuk pengungsi yang kemudian diperluas dengan adanya aktivitas-aktivitas sosial seperti memberikan bantuan materi (pangan & papan), kesehatan, pendidikan serta membentuk program-program yang ditujukan untuk kelompok-kelompok khusus seperti kelompok anak-anak, remaja, orang tua, wanita, dan penyandang disabilitas yang mengalami trauma.
- 3) Peningkatan jumlah aktor internasional yang menjadi mitra UNHCR dalam memberikan bantuan bagi perlindungan pengungsi ataupun orang-orang terlantar.
- 4) Perluasan daerah yang awalnya hanya bertugas di negara yang aman dan tidak memiliki pengaruh konflik namun saat ini negara-negara yang kondisinya tidak stabil dan tidak kondusif turut serta menjadi perhatian UNHCR (Romsan, et al., 2003).

Konflik bersenjata antara Bosnia-Herzegovina, konflik bersenjata di Kosovo, konflik di Chechnya serta genosida yang terjadi di Rwanda menunjukkan bahwa dunia telah mengalami peningkatan intensitas konflik. Peningkatan tersebut terjadi sekitar akhir abad ke-19 sampai awal abad ke-20 yang menimbulkan arus pengungsi secara besar-besaran. Hal ini yang menyebabkan UNHCR mengalami perubahan dalam wewenangnya menjadi lebih luas dalam menangani pengungsi seperti yang telah disebutkan diatas. Selama lebih dari 60 tahun berdiri, UNHCR telah berhasil membantu lebih dari 50 juta pengungsi dan kerja kerasnya pun berhasil memperoleh Nobel Perdamaian pada tahun 1954 dan 1981 (Wulandari, 2016).

Statuta Komisariat Tinggi PBB Urusan Pengungsi menjadi panduan UNHCR dalam menjalankan tugasnya agar langkah yang dilakukan oleh UNHCR sejalan dengan

kewenangan di dalam statuta. Berdasarkan Statuta Komisariat Tinggi PBB Urusan Pengungsi dinyatakan bahwa tugas yang diberikan kepada UNHCR adalah bersifat kemanusiaan, sosial, dan tidak bersifat politik. Adapun yang tertera dalam statuta telah disebutkan kategori pengungsi yang menjadi kewenangan UNHCR dalam menjalankan tugasnya yaitu:

- 1) Orang-orang yang termasuk dalam definisi pengungsi yang ditetapkan oleh perjanjian-perjanjian yang di bentuk setelah terjadinya Perang Dunia I dan II serta Konstitusi Organisasi Internasional.
- 2) Orang-orang yang menjadi korban akibat peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951, mengalami persekusi yang dilatarbelakangi oleh alasan ras, agama, kebangsaan, atau opini politik, berada di luar dan tidak ingin memanfaatkan perlindungan negara kewarganegaraannya.
- 3) Orang lain yang berada di luar negara asalnya atau orang lain yang tidak memiliki kewarganegaraan dan memiliki kecemasan akan persekusi yang beralasan ras, agama, kebangsaan atau opini politik (UNHCR, 2018).

B. Fungsi dan Tugas UNHCR

Sesuai dengan Statuta Komisariat Tinggi PBB Urusan Pengungsi, UNHCR memiliki fungsi sebagai badan khusus yang di bentuk untuk memberikan perlindungan secara internasional dan mencarikan solusi jangka panjang serta membentuk kerjasama dengan pemerintah, organisasi kemanusiaan ataupun aktor lainnya dalam menyelesaikan segala permasalahan yang berkaitan dengan pengungsi (Wagiman, 2012). Dalam menjalankan salah satu fungsi utamanya yaitu mencari solusi jangka panjang, sejauh ini terdapat tiga solusi yang disediakan dan sering diupayakan oleh UNHCR untuk memberikan perlindungan kepada pengungsi, yaitu:

1. *Voluntary Repatriation* (Repatriasi Sukarela)

Repatriasi sukarela ini adalah proses dikembalikannya pengungsi ke negara asal. Proses ini bersifat sukarela yang

berarti tidak mengandung unsur paksaan agar pengungsi mau kembali ke negara asalnya. Pemulangan pengungsi ke negara asalnya tidak hanya berkaitan dengan keselamatan fisik, namun juga secara hukum dan mendapat perlindungan nasional. UNHCR akan melakukan repatriasi ketika situasi di negara asal pengungsi di nilai telah aman dan stabil paska konflik yang memungkinkan pengungsi untuk kembali dan mendapatkan kembali kehidupan yang disertai rasa aman. Ketika UNHCR telah berhasil mengembalikan pengungsi ke negara asalnya, tugas UNHCR tidak semata-mata selesai begitu saja. UNHCR masih harus terus memantau keadaan di negara asal pengungsi untuk memastikan keamanan para pengungsi. Peran UNHCR juga dibutuhkan untuk memulihkan kembali keadaan pengungsi yang kembali ke negara asalnya melalui program pelatihan, pengembangan infrastruktur, dan memberikan bantuan yang bersifat materil. Jika terdapat indikasi ketidakamanan kembali yang dirasakan oleh pengungsi, maka UNHCR harus mengambil tindakan untuk turut andil dalam meredakan situasi di negara asal demi meringankan penderitaan pengungsi yang telah kembali ke negara asalnya. Dalam proses repatriasi, UNHCR sangat berperan dalam membantu pengungsi ketika menghadapi kesulitan-kesulitan yang menghambat pengungsi untuk kembali ke negara asalnya. Dalam hal ini UNHCR bekerjasama dengan *International Organization Migration* (IOM) yang memfasilitasi kepulangan para pengungsi ke negara asal. Ketika kondisi negara asal belum memungkinkan pengungsi untuk kembali maka UNHCR tidak akan menjalankan solusi ini. (The UNHCR Resettlement Handbook, 2018)

2. *Local Integration* (Integrasi Lokal)

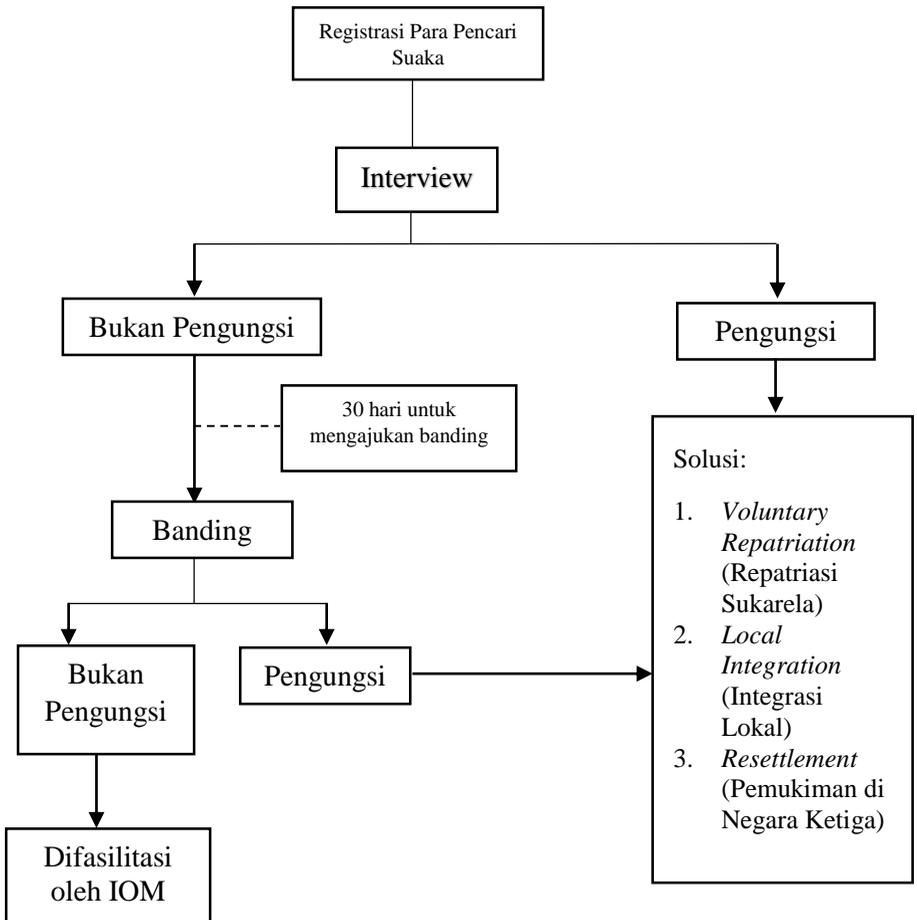
Integrasi lokal merupakan proses permukiman pengungsi di negara pemberi suaka pertama. Ketika UNHCR tidak dapat melakukan repatriasi ataupun adanya ketidakinginan pengungsi untuk kembali ke negara asal karena

alasan keamanan, maka solusi alternatif lainnya yang diberikan adalah integrasi lokal. Solusi ini biasanya diberikan kepada mereka yang sejak lama menetap di negara suaka pertama, UNHCR membantu pengungsi agar dapat menjalani kehidupannya secara mandiri dengan hak-hak yang nantinya mereka peroleh sama seperti hak yang dimiliki warga asli di negara suaka pertama secara permanen. Bantuan-bantuan yang biasa diberikan berupa keterampilan melalui sekolah atau sosialisasi-sosialisasi yang diberikan oleh organisasi-organisasi di negara suaka dan para pengungsi yang mendapat izin untuk bekerja di negara suaka pertama. (The UNHCR Resettlement Handbook, 2018)

3. *Resettlement* (Pemukiman di Negara Ketiga)

Solusi ini merupakan salah satu upaya yang dilakukan UNHCR agar para pengungsi mendapatkan tempat tinggal secara permanen dan juga mendapatkan perlindungan serta hak-hak yang diperoleh lebih luas dibandingkan dengan hak yang di terima saat berada di negara suaka pertama. UNHCR juga bekerjasama dengan IOM dalam pelaksanaan solusi ini dan di bantu oleh beberapa organisasi-organisasi yang secara sukarela ikut membantu menangani pengungsi. Secara tidak langsung, *resettlement* ini menjadi tanggung jawab bersama bagi negara-negara yang meratifikasi Konvensi 1951 tentang pengungsi, diantaranya seperti Amerika, Australia, Kanada, Belanda, Jerman, Finlandia, Selandia Baru, Norwegia, dan Prancis yang mana negara-negara tersebut menjadi negara ketiga yang di tuju oleh para pengungsi pada umumnya. Maka dari itu, UNHCR terus mengupayakan kerjasama dengan pemerintah negara ketiga untuk kesediaannya dalam memberikan kemudahan prosedur penerimaan pengungsi serta permukiman yang layak untuk para pangungsi. Hal ini dikarenakan penentuan serta alokasi kuota *resettlement* bukanlah tugas UNHCR dan juga bukan hak pengungsi, melainkan hak bagi negara penerima sehingga solusi terakhir ini memakan waktu yang sangat lama (Secretariat, 2017).

Bagi para pengungsi yang datang ke negara suaka pertama, mereka harus terlebih dahulu menjalani proses *Refugee Status Determination* (RSD) yang termasuk salah satu tugas utama UNHCR ketika mendapati pengungsi yang masuk ke suatu negara. Proses ini merupakan salah satu cara agar pengungsi mendapatkan perlindungan secara internasional dari UNHCR. Berikut adalah alur proses RSD:



Gambar 2.1 Proses Refugee Status Determination

Sumber: Wulandari, A. (2016)

Setiap pengungsi ataupun pencari suaka yang masuk ke suatu negara wajib melaporkan dirinya ke UNHCR dengan membawa dokumen-dokumen pribadi yang selanjutnya akan di data oleh UNHCR. Setelah itu, UNHCR akan melakukan wawancara dan pengungsi atau pencari suaka harus menjelaskan alasan mengapa mereka meninggalkan negara asalnya dengan jujur. Setelah proses RSD selesai, maka pengungsi akan memperoleh sertifikat pertanda mereka adalah pengungsi yang di beri oleh UNHCR, setelah itu mereka harus menunggu solusi yang akan diberikan oleh UNHCR untuk para pengungsi tersebut. Bagi mereka yang gagal mendapatkan status sebagai pengungsi bisa mengajukan banding dalam waktu 30 hari. UNHCR memiliki kewenangan untuk membatalkan status mereka sebagai pengungsi apabila didapati terjadi pelanggaran-pelanggaran secara hukum yang dilakukan oleh pengungsi (Manik, 2013).

Disamping itu, UNHCR juga memiliki solusi jangka pendek berupa bantuan langsung (*assistance*) yang terdiri dari kebutuhan pangan, papan, air, sanitasi, dan kesehatan yang didistribusikan melalui *camp* penampungan sementara yang di kelola oleh UNHCR. Selain itu dalam menjalankan fungsinya, UNHCR tidak dapat bergerak sendiri. Sehingga agar fungsi tersebut dapat berjalan sesuai dengan resolusi Majelis Umum PBB No. 428 (V) dibutuhkan kerja sama antara negara-negara di dunia bersama UNHCR seperti:

- 1) Ikut serta melibatkan negaranya di setiap konvensi internasional dan turut mengimplementasikannya dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi;
- 2) Menciptakan langkah-langkah untuk memperbaiki keadaan pengungsi dan mengurangi jumlah pengungsi yang membutuhkan perlindungan melalui pembentukan perjanjian yang sifatnya khusus;
- 3) Tidak menelantarkan pengungsi yang tidak mampu secara finansial;

- 4) Ikut serta dalam mempromosikan repatriasi sukarela;
- 5) Mempromosikan pembauran melalui fasilitas naturalisasi;
- 6) Memudahkan pemberian dokumen perjalanan dan dokumen lainnya yang memungkinkan permukiman kembali para pengungsi;
- 7) Memberikan izin kepada pengungsi untuk mentransfer aset mereka terutama untuk keperluan permukiman kembali,
- 8) Memberikan informasi kepada UNHCR yang berkaitan dengan jumlah dan kondisi pengungsi beserta hukum dan peraturan yang berkaitan dengan pengungsi (Romsan, et al., 2003).

C. UNHCR di Indonesia

1. Pengungsi Vietnam di Indonesia

Perang antara Vietnam Utara dan Vietnam Selatan yang terjadi tahun 1957 dan berakhir dengan kalahnya Vietnam Selatan pada tahun 1975 menjadi awal mula terjadinya arus pengungsi besar-besaran saat itu. Pengungsi-pengungsi tersebut merupakan orang-orang Vietnam yang meninggalkan negaranya karena alasan persekusi dan intimidasi yang mengancam keselamatan mereka di negaranya. Mereka memutuskan untuk pergi meninggalkan Vietnam melalui jalur laut dengan menggunakan perahu sehingga mereka mendapat julukan sebagai manusia perahu. Banyak diantara mereka yang singgah di negara-negara Asia Tenggara seperti Thailand, Singapura, Malaysia, Filipina, dan Indonesia untuk meminta suaka kepada UNHCR (Romsan, et al., 2003).

Indonesia sebagai salah satu negara yang di tuju oleh manusia perahu menerima kedatangan mereka dan menyediakan sebuah tempat tinggal yang dikhususkan untuk pengungsi Vietnam pada saat itu yaitu di Pulau Galang, Provinsi Kepulauan Riau. Meskipun Indonesia belum menjadi anggota yang meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967, hal ini merupakan salah satu bentuk kepedulian Indonesia terhadap fenomena manusia perahu yang juga melibatkan negaranya. Pengungsi Vietnam masuk ke Indonesia secara bertahap, pada bulan Agustus 1979 sebanyak 46 pengungsi

Vietnam masuk ke Indonesia dan pada bulan September di tahun yang sama sebanyak 5.320 pengungsi Vietnam telah menempati Pulau Galang sampai pada akhir tahun 1979 total pengungsi Vietnam yang masuk ke Indonesia sebanyak 121.000 pengungsi. Dalam kurun waktu 20 tahun UNHCR berhasil menangani pengungsi Vietnam untuk kembali ke negara asalnya dan permukiman kembali ke negara ketiga secara bertahap sampai pada tahun 1996 UNHCR memberhentikan segala bantuan dan ditutupnya Pulau Galang (Romsan, et al., 2003).

2. Kontribusi UNHCR di Indonesia

Masuknya manusia perahu atau pengungsi Vietnam ke di Indonesia pada tahun 1979 melatarbelakangi berdirinya kantor perwakilan UNHCR di Indonesia guna membantu pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi Vietnam tersebut. Fenomena masuknya pengungsi ke Indonesia terus terjadi sampai saat ini. Jumlahnya pengungsi terus mengalami peningkatan walaupun sempat mengalami penurunan pada tahun 2003 sampai 2008 dan kembali meningkat di tahun 2013 sampai 2016. Tercatat hingga saat ini jumlah pengungsi yang masuk ke Indonesia telah mencapai angka 14.000 orang yang mayoritas terbesar pengungsi tersebut adalah mereka yang berasal dari Afghanistan. Tercatat pada tahun 2014 sebanyak 5.659 orang pengungsi Afghanistan yang datang ke Indonesia, selanjutnya meningkat pada tahun 2015 sebanyak 5.972 orang, dan tahun 2016 menjadi 7.154 orang. Pengungsi lainnya berasal dari Somalia, Myanmar, Irak, dan Srilangka. Kantor pusat UNHCR berlokasi di Jakarta dan UNHCR juga mendirikan kantor perwakilan lainnya di Kupang, Makassar, Medan, Pontianak, Surabaya, dan Tanjung Pinang dengan jumlah keseluruhan *staff* di Indonesia sekitar 65 orang (UNHCR, 2018).

Mengingat Indonesia yang tidak memiliki wewenang dalam penanganan pengungsi karena belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang pengungsi, sementara di sisi lain semakin meningkatnya jumlah pengungsi yang masuk ke Indonesia, maka sampai saat ini UNHCR yang

menangani permasalahan pengungsi tersebut mulai dari penentuan status pengungsi sampai mencari solusi berkelanjutan untuk pengungsi. Walaupun pemerintah tidak terlibat langsung dalam penanganan pengungsi yang dilakukan oleh UNHCR, bentuk kerjasama yang diberikan oleh pemerintah Indonesia adalah dengan menerima kedatangan para pengungsi dan tidak memaksa ataupun mengusir mereka untuk kembali ke negara asalnya. Selain itu pemerintah Indonesia juga memberikan bantuan berupa fasilitas tempat tinggal sementara untuk pengungsi di Rumah Detensi Migrasi (Rudenim) yang dikelola oleh imigrasi Indonesia. Indonesia memiliki 13 rudenim yang tersebar di beberapa wilayah yaitu Balikpapan, Denpasar, Jakarta, Jayapura, Kupang, Makassar, Manado, Medan, Pekanbaru, Pontianak, Semarang, Surabaya, dan Tanjung Pinang. Tidak hanya itu, UNHCR juga bekerjasama dengan TNI, POLRI, Kantor Imigrasi, Kementerian Luar Negeri, *International Organization of Migration* (IOM), dan beberapa organisasi lainnya untuk memproses pengungsi mulai dari proses penemuan sampai pendataan oleh UNHCR.

Dalam menjalankan tugas utamanya memberikan perlindungan dan solusi berkelanjutan bagi pengungsi di Indonesia, langkah awal yang dilakukan oleh UNHCR adalah memastikan bahwa seluruh pengungsi yang masuk ke Indonesia tidak mendapatkan penolakan atas kedatangannya. Selanjutnya mereka harus melaporkan dirinya ke UNHCR dan melewati proses administrasi yang dilakukan secara bertahap, proses tersebut dinamai dengan *Refugee Status Determination* (Penentuan Status Pengungsi). Proses ini diawali dengan pendataan dengan mengumpulkan semua dokumen-dokumen yang berhubungan dengan identitas pengungsi. Selanjutnya mereka akan di wawancara, salah satu tujuannya adalah untuk mengetahui alasan mengapa mereka berada di Indonesia. Di Indonesia, untuk mendapat giliran wawancara memakan waktu yang sangat lama, pengungsi harus menunggu selama 1-2 tahun bahkan bisa lebih lama daripada itu. Setelah mereka melewati proses tersebut, mereka akan mendapatkan status

resmi sebagai pengungsi yang ditetapkan oleh UNHCR. Proses ini berlaku bagi seluruh pengungsi ataupun pencari suaka yang masuk ke Indonesia baik secara legal ataupun ilegal (Wulandari, 2016).

Selain fokus pada tanggung jawab UNHCR dalam memberikan perlindungan dan mencari solusi bagi pengungsi, di sisi lain UNHCR sering mengadakan kegiatan-kegiatan sosial yang melibatkan masyarakat Indonesia dan juga pengungsi. Seperti beberapa dokumentasi yang di unggah dalam media sosial Instagram UNHCR Indonesia (@unhcrindonesia), terdapat berbagai kegiatan yang dilakukan oleh UNHCR di Indonesia seperti kolaborasi antara UNHCR dengan beberapa NGO di Indonesia dalam mempromosikan penerimaan semua anak dan menolak aksi *bullying* yang menyertakan anak-anak Indonesia dan juga pengungsi. Kemudian UNHCR juga mengadakan diskusi dengan beberapa kampus untuk menjelaskan tentang pengungsi dan bagaimana cara memberikan bantuan. UNHCR juga mengadakan *art exhibition* yang menampilkan karya seni pengungsi dan seniman Indonesia, serta mengadakan beberapa kursus seperti pengasuhan anak dan memasak serta masih banyak kegiatan lainnya.

3. Penerapan solusi berkelanjutan di Indonesia

Setelah melalui proses RSD dan para pengungsi telah mendapatkan status pengungsinya secara resmi, maka hal selanjutnya yang mereka lakukan adalah menunggu keputusan dari UNHCR terkait solusi apa yang akan mereka terima, apakah bentuk pemulangan kembali ke negara asal, dikirimkan ke negara ketiga atau integrasi di negara suaka pertama. Pada solusi repatriasi atau pemulangan ke negara asal secara sukarela, salah satu syarat utama yang harus diperhatikan adalah kondisi di negara asal yang benar-benar harus kondusif. Sehingga pengungsi dimungkinkan dapat tinggal kembali dengan aman. Tercatat bahwa sebagian besar pengungsi di Indonesia mayoritas berasal dari Afghanistan (55%) dan berasal dari etnis Hazara, etnis minoritas di Afghanistan dan alasan mereka meninggalkan Afghanistan adalah karena takut

akan pembantaian yang dilakukan oleh kelompok Taliban untuk memusnahkan etnis Hazara tersebut. Untuk menjalankan solusi repatriasi atau pemulangan secara sukarela pengungsi ke Afghanistan merupakan tanggung jawab antara UNHCR dengan pemerintah Afghanistan, sedangkan Indonesia selaku negara transit tidak ikut campur dalam hal ini selain memberikan izin tinggal sementara kepada para pengungsi. Jika di lihat dari syarat utama repatriasi yaitu dengan mempertimbangkan kondisi di negara asal pengungsi, pada tahun 2014 sampai 2016 kondisi Afghanistan ternyata belum memungkinkan pengungsi untuk kembali ke negara asalnya. Pasalnya, pada tahun 2014 masih terjadi perang antara Taliban dengan pasukan pemerintah Afghanistan yang menyebabkan meningkatnya jumlah korban sipil sebesar 22% dengan total lebih dari 10.000 masyarakat sipil menjadi korban, 3.699 diantaranya meninggal dunia dan yang lainnya mengalami luka-luka (BBC Indonesia, 2015). Kondisi negara masih belum stabil dan konflik masih terus berlangsung sampai tahun 2016. Dengan kondisi yang seperti itu, UNHCR tentu tidak akan memberangkatkan pengungsi karena hal ini berkaitan dengan fungsinya sebagai aktor yang bertugas dalam memberikan perlindungan. Sementara itu, sebagian di antara mereka tidak mau kembali ke negara asalnya dan ingin di kirim ke negara ketiga dengan alasan takut terkena serangan, ingin menyusul anggota keluarganya yang lain di negara ketiga ataupun ingin mencari perlindungan dan kehidupan yang lebih sejahtera di negara lain. Hal ini juga menghambat proses repatriasi karena proses tersebut harus dijalankan secara sukarela. Jika pengungsi hendak kembali ke negara asalnya maka UNHCR akan membantu proses pemulangan, sedangkan jika mereka menolak maka UNHCR tidak dapat memaksakan para pengungsi tersebut sehingga masih sangat banyak pengungsi Afghanistan yang menetap di Indonesia menunggu keputusan UNHCR agar mereka bisa tinggal di negara ketiga.

Sebagai organisasi internasional yang bertanggungjawab atas permasalahan pengungsi di dunia, solusi lain yang diberikan UNHCR adalah *resettlement* atau permukiman di

negara ketiga. Menurut data yang dilampirkan oleh UNHCR dalam *website* resminya, dalam kurun waktu 2014 sampai 2016 UNHCR telah mengirim sedikitnya 2.700 lebih pengungsi yang ada di Indonesia ke negara ketiga. Sebagian dari mereka ada yang di kirim ke Australia, Amerika, dan juga Selandia Baru. (UNHCR Indonesia, 2018) Bagi negara-negara yang turut serta dalam meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Tentang Pengungsi, mereka telah menyepakati negaranya untuk terikat dalam sebuah tanggung jawab dalam penanganan pengungsi. Terdapat beberapa kewajiban yang harus dilaksanakan salah satunya adalah mereka tidak boleh menolak kedatangan pengungsi yang menjadikan mereka sebagai negara tujuan. Agar upaya *resettlement* dapat berjalan maka UNHCR menjalankan peran dan fungsinya yaitu dengan membangun kerjasama dengan pemerintah negara penerima untuk tidak membatasi kuota dan memudahkan persyaratan dalam menerima kedatangan pengungsi. Tugas UNHCR kepada negara ketiga adalah mengirimkan data pengungsi, keputusan apakah pengungsi tersebut di terima atau seberapa banyak jumlah pengungsi yang akan di terima tetap menjadi keputusan negara penerima. UNHCR ataupun pengungsi tidak memiliki hak dalam penentuan negara tujuan (UNHCR, 2018). Tidak mudah bagi UNHCR dalam menjalankan proses *resettlement* karena disini UNHCR harus bekerjasama dengan negara-negara penerima yang masing-masing memiliki kebijakan tersendiri dalam hal penerimaan pengungsi di negaranya, sedangkan di sisi lain UNHCR juga memiliki keterbatasan yang mana tidak dapat mengintervensi kebijakan negara penerima sekalipun UNHCR adalah sebuah organisasi internasional yang berada dibawah naungan PBB. Hal ini yang membuat pengungsi Afghanistan juga masih sangat banyak jumlahnya di Indonesia.

Setelah solusi repatriasi secara sukarela dan *resettlement* belum dapat mengurangi jumlah pengungsi Afghanistan yang ada di Indonesia, solusi terakhir yang termasuk dalam solusi berkelanjutan UNHCR adalah integrasi lokal. Integrasi lokal merupakan upaya yang dilakukan dengan mengintegrasikan

pengungsi dengan masyarakat di negara suaka melalui proses naturalisasi sehingga mereka akan mendapatkan hak yang sama sesuai dengan hak warga negara di negara suaka. Hak-hak tersebut yang nantinya akan membuat pengungsi dapat menjalani hidup dengan memenuhi kebutuhannya secara mandiri dan dapat menetap di negara suaka secara permanen. UNHCR selaku aktor yang menangani permasalahan pengungsi, khususnya di Indonesia berupaya agar solusi ini dapat diterapkan di Indonesia karena solusi ini belum pernah diterapkan di Indonesia. Solusi integrasi lokal tentu akan menjadi tanggung jawab antara UNHCR dengan pemerintah Indonesia.

Dari penjelasan bab ini dapat kita pahami bahwa UNHCR merupakan lembaga khusus yang di bentuk PBB untuk menyelesaikan permasalahan pengungsi di dunia. Eksistensi UNHCR di Indonesia muncul pertama kali akibat derasnya arus pengungsi Vietnam yang datang ke Indonesia sejak 1979 dan UNHCR masih berkontribusi di Indonesia sampai saat ini dengan targetnya menyelesaikan permasalahan pengungsi di Afghanistan melalui integrasi lokal. Secara legalitas Indonesia belum memiliki hukum yang dapat mengatur pengintegrasian pengungsi karena adanya undang-undang ataupun kebijakan yang digunakan Indonesia dalam menghadapi persoalan pengungsi Afghanistan yang penulis jelaskan pada bab selanjutnya.