

EFEKTIVITAS KERJASAMA ANTARA *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR)* DENGAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM REPUBLIK INDONESIA DALAM MENANGANI PENCARI SUAKA

(Studi Kasus: Penanganan Pencari Suaka dan Pengungsi di Pekanbaru)

Oleh: Alifia Ayu Kinanti Yusin Sinaga

alifia.ayukinantiyusinsinaga@student.unri.ac.id

Pembimbing: Faisyal Rani, S.IP., MA

Bibliografi: 20 Jurnal, 9 Buku, 4 Wawancara, 11 Dokumen,
9 Publikasi Resmi, 15 Website

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus Bina Widya, Jl. HR Soebrantas Km 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28294

Telp/Fax. 0761-63277

Abstract

This world's openness not only has a positive effect but also a negative, one of which is the arrival of many immigrants, refugees or assylum seekers. This research has a formula for the effectiveness of cooperation between the government and international organizations to handle these refugees who came to Indonesia teritory.

This study used observation method, interview and library research. As for the sources of data used are primary and secondary data, also the quantity of refugees and the facilities they got from Immigration Detention House and UNHCR Pekanbaru. In addition to using a descriptive qualitative research method with the pluralism perspective, the theory of effectiveness, the theory of international organization and human security concept.

Based on the data analysis carried out with effectiveness indicators, it came about that the cooperation between Ministry of Law and Human Rights of Riau Province through Immigration Detention House with UNHCR in dealing with refugees residing temporarily in Pekanbaru is effective depend on all of the facilities they got, like education, monthly living cost, etc.

Keywords : UNHCR, government, refugees, effectiveness, cooperation

PENDAHULUAN

Keterbukaan dunia ini bukan hanya menimbulkan efek yang positif saja namun juga efek negatif, salah satunya adalah datangnya banyak imigran, pengungsi ataupun yang masih berstatus sebagai pencari suaka. Adapun peraturan yang mengatur tentang kehidupan para pencari suaka di negara singgahnya adalah Konvensi 1951 dan

Protokol 1967. Keduanya merupakan instrumen internasional utama yang dibuat untuk melindungi pengungsi dan karakter dasar para pengungsi yang telah diakui secara luas secara internasional. Selain itu juga memberikan penjelasan yang paling komprehensif mengenai hak-hak pengungsi yang belum pernah

dilakukan di tingkat internasional.¹

Keputusan Indonesia yang sampai sekarang belum menandatangani Konvensi 1951 tentang Pengungsi memberikan efek yang cukup besar dalam pengambilan keputusan. Indonesia harus bekerjasama dengan *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dalam mengambil tindakan memproses korban untuk membagi mereka ke dalam kategori pengungsi atau pencari suaka. Maka dari itu, terkait dengan perlindungan HAM, Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Hukum dan HAM memfasilitasi para korban dengan pihak imigrasi yang kemudian menampung mereka di kantor-kantor imigrasi di tempat mereka terdampar ataupun wisma-wisma penampungan di daerah tersebut. UNHCR menyebut angka 14.000 untuk jumlah pencari suaka dan pengungsi yang berada di Indonesia. Mayoritas berasal dari Afghanistan, Myanmar, Sri Lanka, Pakistan, Iran dan Irak. Awalnya mereka lari untuk menyelamatkan diri dari negaranya yang dilanda konflik, entah lewat jalur resmi dengan visa dan pesawat udara ataupun perjalanan ilegal melalui lautan. Cara terakhir adalah yang paling banyak dipilih.

Salah satu wilayah yang menjadi tempat menetap sementara para pencari suaka ini adalah Provinsi Riau. Keberadaan warga negara asing yang tergolong pencari suaka dan pengungsi di Riau cukup signifikan jumlahnya. Data dari Rumah Detensi Imigrasi Pekanbaru saat ini tercatat ada lebih dari 1000 orang pengungsi dan pencari suaka yang ditampung di beberapa *community house* yang tersebar di beberapa kecamatan di Kota Pekanbaru.² Langkah

penanganan yang komprehensif harus diterapkan dalam isu ini. Penanganan itu tentu tidak dapat dilakukan oleh satu pihak saja tetapi harus dilakukan secara terpadu oleh berbagai pihak. Oleh Undang-Undang Keimigrasian Kementerian Hukum dan HAM diberikan kewenangan untuk mengawasi orang asing yang ada di wilayah RI. Dan pengawasan itu dilakukan dengan melibatkan badan atau instansi pemerintah terkait baik pusat maupun daerah.

Pada penelitian yang sudah pernah ditulis sebelumnya, untuk menangani para pengungsi dan pencari suaka yang ditempatkan di Pekanbaru, UNHCR secara berkala datang untuk mendata dan melakukan wawancara kepada para Pencari Suaka, namun karena hal tersebut dilakukan dengan jadwal yang tidak pasti mengakibatkan pendataan berjalan dengan tidak efektif dan tidak efisien. Selain itu, disebutkan bahwasanya kondisi para pencari suaka di Rudenim Pekanbaru sudah sangat kelebihan muatan (*overcapacity*). Faktanya, Pihak UNHCR dinilai lamban dalam memproses para Deteni yang berada di Rudenim Pekanbaru. Faktor-faktor yang menyebabkannya adalah, jarak, proses administrasi yang membutuhkan waktu yang tidak bisa dipastikan oleh pihak UNHCR sendiri, serta minimnya jumlah staf UNHCR. Proses ini semakin lambat karena Indonesia bukanlah negara peratifikasi Konvensi tahun 1951 maupun Protokol 1967 yang mengatur tentang perlindungan terhadap pengungsi. dengan demikian tidak ada kewajiban secara hukum bagi Indonesia untuk memberikan perlindungan di negaranya, namun Indonesia sebagai negara yang

¹UNHCR. 2007. "Konvensi dan Protokol Mengenai Status Pengungsi", hlm. 7

²Dikutip dari [https://riau.kemenkumham.go.id/berita-](https://riau.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/2718/rudenim-pekanbaru-sosialisasi-penanganan-pencari-suaka-dan-pengungs-dari-luar-negeri)

[kanwil/berita-utama/2718/rudenim-pekanbaru-sosialisasi-penanganan-pencari-suaka-dan-pengungs-dari-luar-negeri](https://riau.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/2718/rudenim-pekanbaru-sosialisasi-penanganan-pencari-suaka-dan-pengungs-dari-luar-negeri). diakses pada 4 Oktober 2018 pukul 11:01 WIB

menjunjung hak asasi manusia tetap harus ikut terlibat untuk membantu UNHCR dalam melaksanakan tugasnya.³Maka dari itu, penelitian ini akan menganalisa mengenai efektivitas kerjasama yang dilakukan oleh salah satu organisasi dibawah naungan PBB yang khusus mengurus masalah pengungsi yaitu *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Riau dalam menangani masalah pengungsi di Pekanbaru.

KERANGKA TEORI

Perspektif Pluralisme

Penulis menggunakan perspektif pluralisme dalam penelitian ini karena adanya peran UNHCR dalam pemberdayaan pengungsi menunjukkan bahwa *non state actor* merupakan entitas yang penting dalam dunia politik internasional, dimana UNHCR sebagai sebuah NGO menjadi aktor yang mumpuni dalam mengurus soal pengungsi. Pluralisme merupakan sebuah paradigma dalam menganalisa ilmu Hubungan Internasional yang menurut Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi didasarkan pada empat asumsi kunci.⁴*Pertama, non state actor* merupakan entitas yang penting dalam dunia politik internasional, misalnya organisasi sebagai suatu aktor independen pada isu-isu tertentu.

³Wulandari, Anggita. 2016. "*Peran UNHCR dalam Menangani Pencari Suaka Afghanistan di Pekanbaru Tahun 2015 (Studi Kasus: Pencari Suaka Afghanistan di Rudenim Pekanbaru)*". Volume 3, Nomor 2. Hlm 5

⁴Viotti, Paul R. dan Mark V. Kauppi. 1990. "*International Relations Theory, Realism, Pluralism, Globalis*", New York: MacMillan Publishing Company, hlm 65

UNHCR merupakan salah satu aktor non negara yang memainkan perannya dalam upaya perlindungan pengungsi.

Kedua, kaum pluralis mengatakan bahwa "negara bukanlah aktor utama". Negara terdiri dari individu-individu, kelompok kepentingan dan birokrasi yang saling berkompetisi satu sama lain memajukan kepentingan masing-masing. *Ketiga*, pluralis menentang asumsi kaum realis yang beranggapan bahwa negara adalah aktor rasional. Negara diasumsikan sebagai kombinasi dari aktor-aktor yang memiliki berbagai kepentingan dan berusaha untuk mempengaruhi kebijakan sesuai dengan kepentingannya. Dalam upayanya tersebut, terjadi persaingan, bentrokan kepentingan, tawar-menawar dan kompromi yang membuat kebijakan tidak selalu dirumuskan secara rasional.

Keempat, bagi pluralis agenda politik internasional itu sangatlah luas. Meskipun, keamanan nasional merupakan poin terpenting yang harus diperhatikan, pluralis memandang bahwa negara tidak bisa mengabaikan masalah ekonomi, sosial, dan isu-isu yang muncul dari pertumbuhan interdependensi diantara negara-negara dan masyarakat dunia abad ini.

Teori Organisasi Internasional

Clive Archer mendefinisikan Organisasi Internasional sebagai sebuah struktur formal yang berkesinambungan, yang pembentukannya didasarkan pada perjanjian antar anggota-anggotanya dari dua atau lebih negara untuk mencapai tujuan bersama.⁵ Tujuan dibentuknya Organisasi Internasional yaitu:

-Regulasi Hubungan Internasional terutama melalui teknik-

⁵ Archer, Clive. 1983. "*International Organization*". London: University of Aberdeen, hlm. 35

teknik penyelesaian pertikaian antar negara secara damai,

-Meminimalkan atau paling tidak mengendalikan konflik atau perang internasional,

-Memajukan aktifitas-aktifitas kerjasama dan pembangunan antar negara demi keuntungan-keuntungan sosial dan ekonomi di kawasan tertentu atau untuk manusia pada umumnya,

-Perubahan kolektif sekelompok negara untuk menghadapi ancaman eksternal.

Aktor non negara adalah kenyataan yang penting dalam hubungan internasional. Organisasi Internasional sebagai contoh, dapat menjadi aktor mandiri berdasarkan haknya. Lembaga ini memiliki pengambilan kebijakan, para birokrat, dan berbagai kelompok yang dapat dipertimbangkan pengaruhnya terhadap proses pengambilan kebijakan.⁶

Teori Efektivitas

Secara etimologi kata efektivitas berasal dari kata efektif, dalam bahasa Inggris “*effective*” telah mengintervensi ke dalam bahasa Indonesia dan memiliki makna “berhasil”. Suatu organisasi yang berhasil dapat diukur dengan melihat pada sejauh mana organisasi tersebut dapat mencapai tujuannya. Efektivitas suatu organisasi dapat pula diukur dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:⁷

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai.
2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan.
3. Proses analisis dan perumusan kebijakan yang baik.
4. Perencanaan yang matang.
5. Penyusunan program yang tepat.
6. Tersedianya sarana dan prasarana.

⁶ M. Saeri. 2012. “*Jurnal Transnasional: Teori Hubungan Internasional, sebuah Pendekatan Pradigmatik*”. Volume 1, Nomor 2. Hlm 15-17

⁷Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2005. “*Manajemen Publik*”. Jakarta: PT Grasindo

7. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik

Peneliti memilih teori efektivitas yang dikemukakan oleh Gibson yang cocok digunakan untuk organisasi yang memiliki wilayah kerja yang luas dan struktur organisasi yang kompleks sehingga peneliti menyimpulkan bahwa indikator-indikator tersebut sesuai dengan kondisi organisasi yang akan peneliti teliti nanti.

Konsep Keamanan Manusia

Konsep keamanan manusia ini mencakup perspektif yang melihat keamanan manusia sebagai *freedom from fear* yang mencakup ancaman yang mengancam fisik dan integritas psikologis manusia dan juga perspektif *freedom from want* yang luas, yang menunjukkan ancaman terhadap kondisi sosial ekonomi manusia.

Keamanan manusia menyangkut hal-hal lebih dari keamanan dari ancaman dan kriminalitas, namun juga dalam hal keamanan ekonomi, pendidikan, makanan, lingkungan maupun kesehatan. Konsep ini berada dalam cakupan individu, kelompok dan negara dan mulai diperkenalkan dalam *Human Development Report (HDR)* tahun 1994 yang kemudian menjadi salah satu pembahasan yang cukup intens dalam setiap pertemuan PBB.⁸ *Human Security* adalah konsep tentang perlindungan dan penciptaan kesejahteraan bagi setiap individu warga negara sehingga setiap individu manusia bisa mendapatkan keamanan dan kebebasan untuk memperoleh

⁸ Gomez, Oscar dan Des Gasper. 2013. Dikutip dari

http://hdr.undp.org/sites/default/files/human_security_guidance_note_r-nhdrs.pdf, diakses pada 9 April 2018 pukul 13:01 WIB

kesejahteraan mereka. Selain itu, juga didasarkan atas pandangan konstruksi sosial yang berasumsi apa yang disebut aman, aman dari apa, untuk siapa, dan bagaimana. *Human Security* berusaha menggeser pemikiran keamanan dari dominasi keamanan negara ke keamanan manusia yang mencakup masalah kesejahteraan sosial, perlindungan HAM, kelompok minoritas, masalah-masalah sosial, ekonomi, dan politik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) adalah lembaga internasional yang diberi mandat untuk memberikan perlindungan internasional dan solusi yang permanen terhadap para pengungsi dengan jalan membantu pemerintah-pemerintah, pelaku-pelaku lain ataupun organisasi-organisasi terkait untuk memberikan fasilitas pemulangan (*repatriation*) ataupun penempatan para pengungsi.⁹ Kedua aspek mandat UNHCR diatas terkait satu sama lain dan tidak bisa dipisahkan.

Landasan Hukum yang Mengatur UNHCR

Berikut beberapa hukum yang mengatur UNHCR:¹⁰

1. *Hukum Pengungsi Internasional, Konvensi 1951 dan Protokol 1967*

Menjabarkan prinsip utama yang melatarbelakangi perlindungan internasional bagi pengungsi. Perangkat-perangkat kuncinya adalah Konvensi

1951 dan Protokol 1967. Kegiatan masyarakat internasional dalam menangani urusan pengungsi dimulai tahun 1921 ketika LBB mengangkat seseorang bernama Fridtjof Nansen seorang warga Norwegia dan penjelajah benua Afrika sebagai komisararis tinggi untuk pengungsi Rusia di Eropa. Pengungsi-pengungsi tersebut tidak mempunyai identitas sebagai bukti diri, akibatnya mereka tidak bisa melakukan perbuatan hukum. Masalah ini akhirnya menimbulkan kerepotan. Untuk mengatasi itu maka dibuatlah perjanjian-perjanjian internasional diantaranya Perjanjian Internasional 1928, 1933, 1938, 1939 dan 1946. Perjanjian-perjanjian ini diteruskan oleh PBB dengan diadakan Konferensi mengenai status pengungsi tahun 1951, yang dilengkapi dengan Protokol di tahun 1967.¹¹

Ketentuan-ketentuan yang tercakup didalamnya termasuk larangan untuk memulangkan pengungsi dan pencari suaka yang beresiko menghadapi penganiayaan saat dipulangkan (prinsip *non-refoulement*);

2. *Hukum-hukum pelengkap*

- a. Hukum Hak Azasi Manusia Internasional
- b. Hukum Kemanusiaan Internasional
- c. Hukum-hukum terkait lainnya adalah
 - Hukum pidana internasional;
 - Resolusi Dewan Keamanan PBB yang bersifat mengikat;

UNHCR Indonesia

UNHCR telah berdiri di

⁹ Pasal 1 *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1951*

¹⁰UNHCR. 2005. "Pengenalan tentang Perlindungan Internasional: Melindungi Orang-orang yang Menjadi Perhatian UNHCR".Hlm 39

¹¹Riyanto, Sigit. 2004. "Jurnal Hukum Internasional: Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia". Volume 2, Nomor 1. Hlm 4-5

Indonesia sejak tahun 1979, saat ini berkantor pusat di Jakarta dan memiliki perwakilan di Medan, Tanjung Pinang, Surabaya, Makassar, Kupang dan Pontianak. Sampai sekarang ini Indonesia masih belum meratifikasi Konvensi Tahun 1951 ataupun Protokol tahun 1967 tentang Status Pengungsi. Hal ini perlu sebagai pertimbangan bagi Pemerintah Indonesia mengingat posisi geografis Indonesia yang menghubungkan dua benua dan dua samudera. Walaupun Indonesia bukan tujuan akhir para pengungsi, tapi wilayah yang luas ini dapat merupakan daerah persinggahan para pengungsi. Masalah yang dihadapi oleh Indonesia adalah sejauh mana keterikatan Indonesia dalam memberikan bantuan berupa perlindungan, perumahan dan fasilitas kesehatan, pendidikan dan lainnya kepada para pengungsi yang singgah di Indonesia. Dengan demikian, pemerintah memberikan kewenangan kepada UNHCR untuk menjalankan mandat perlindungan pengungsi dan untuk menangani permasalahan pengungsi di Indonesia.¹²

Pada tahun 2016, Presiden Republik Indonesia menandatangani Peraturan Presiden Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Peraturan Presiden tersebut memuat definisi-definisi utama dan mengatur tentang pendeteksian, penampungan, serta perlindungan pencari suaka dan pengungsi. Hal ini akan membuat Pemerintah Indonesia dan UNHCR bekerja lebih erat, termasuk di bidang registrasi gabungan untuk pencari suaka.¹³

¹²Romsan Achmad, dkk. UNHCR Regional Jakarta, 2003. *“Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-prinsip Perlindungan Internasional”*. Jakarta: UNHCR Regional Representation Jakarta in Republic of Indonesia, hlm 21

¹³Suryono, Mitra. 2017. *“UNHCR di*

Berada diantara negara – negara penerima pencari suaka dan pengungsi dalam jumlah besar seperti Malaysia, Thailand dan Australia, secara berkelanjutan Indonesia terkena dampak dari pergerakan populasi tercampur (*mixed population movements*). Setelah penurunan jumlah di akhir tahun 1990-an, jumlah kedatangan pencari suaka ke Indonesia kembali meningkat di tahun 2000, 2001 dan 2002. Berikut ini adalah data kedatangan pencari suaka yang mendaftarkan diri di UNHCR selama lima tahun terakhir:

TABEL 2.1. JUMLAH PENCARI SUAKA DI INDONESIA TAHUN 2013-2017

Tahun	Jumlah Pencari Suaka
2013	8.332
2014	5.659
2015	4.426
2016	3.112
2017	2.023

Sumber: Olahan Pribadi, dari hasil Wawancara dengan Mitra Suryono sebagai Associate External Relations/PI Officer UNHCR Perwakilan Regional Jakarta

Pencari Suaka dan Pengungsi

Defenisi Pengungsi dan Pencari Suaka ini seringkali disamakan, padahal telah jelas tertulis di Konvensi 1951 bahwa keduanya memiliki makna yang berbeda karena antara keduanya juga mendapatkan penanganan yang berbeda. Konvensi 1951 tentang Pengungsi menyatakan bahwa pengungsi adalah orang-orang yang berada di luar negara kebangsaannya atau tempat tinggalnya sehari-hari, dan mempunyai ketakutan yang beralasan akan mendapat penganiayaan dikarenakan ras, agama,

Indonesia”. Dikutip dari <http://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia>, diakses pada 14 Oktober 2018 pukul 15:08 WIB

kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politik mereka. Sedangkan Pencari Suaka adalah seseorang yang telah mengajukan klaim bahwa ia adalah seorang pengungsi, yang sedang menunggu apakah klaim-nya diterima atau ditolak. Istilah ini tidak mengandung asumsi apapun, hanya sekedar fakta bahwa seseorang telah mengajukan permohonan sebagai pengungsi. Beberapa pencari suaka dapat dipertimbangkan sebagai pengungsi dan yang lainnya tidak.¹⁴

Menurut Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Peraturan Presiden RI Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, tidak ada perbedaan penyebutan antara pencari suaka dan pengungsi. Dalam peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan pengungsi dari luar negeri yang selanjutnya disebut 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, keanggotaan kelompok sosial 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.¹⁵

Kondisi Pengungsi di Pekanbaru

Terhitung 15 Desember 2018, Rumah Detensi Imigrasi Pekanbaru tidak diperbolehkan lagi menampung pengungsi atau pencari suaka atau

imigran illegal dari negara konflik. Kebijakan untuk mengembalikan fungsi detensi (penindakan imigrasi) Rudenim itu juga berlaku bukan hanya di Pekanbaru.¹⁶ Hal ini sejalan dengan yang tertera pada UU No. 6/2011 Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Nomor 33 yang menjelaskan bahwa rudenim hanya sebagai tempat penampungan sementara bagi orang asing yang terkena tindakan administratif keimigrasian bukan tempat penampungan sementara bagi pengungsi.¹⁷ Berdasarkan informasi yang dihimpun oleh penulis, bahwasanya seiring bertambahnya pengungsi yang datang ke Pekanbaru, maka tempat tinggal yang saat ini disediakan untuk para pengungsi yang menunggu pengambilan keputusan jangka panjang adalah *community house/wisma* penampungan yang tersebar di Pekanbaru.

KERJASAMA ANTARA UNHCR DAN PEMERINTAH INDONESIA

Pemerintah bekerjasama dengan UNHCR dalam beberapa cara, misalnya dengan memberikan suaka sesuai kewajiban internasionalnya, dan dengan memberikan dana bagi kegiatan UNHCR di seluruh dunia. UNHCR memastikan agar Negara tetap menghormati komitmen mereka untuk melindungi pengungsi dengan cara, misalnya, memantau tata kerja nasional, dan membantu pemerintah untuk meningkatkan kemampuannya dalam memberikan suaka. Di beberapa Negara, ini berarti UNHCR harus memeriksa

¹⁴ UNHCR. 2009. "Melindungi Pengungsi dan Peran UNHCR". UNHCR Media Relations and Public Information Service: Jenewa. Hlm 4

¹⁵ Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

¹⁶ Kurniawansyah, Rudi. 2018. "Rudenim Pekanbaru Tidak Boleh Lagi Tampung Pengungsi". Dikutip dari https://m.mediaindonesia.com/amp/amp_detail/202903-rudenim-pekanbaru-tidak-boleh-lagi-tampung-pengungsi, diakses pada 5 Agustus 2018 pukul 17:45 WIB

¹⁷ Pasal 1 Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, hlm 34

permohonan suaka setiap individu. UNHCR juga bekerjasama dengan organisasi antar pemerintah regional seperti Persatuan Afrika, Uni Eropa dan Organisasi Negara-negara Amerika guna mengharmonisasikan dan menyempurnakan pemberian perlindungan internasional di wilayahnya.

Kerjasama sebagai Determinator

Agar Negara dapat memenuhi kewajibannya terhadap pengungsi, terlebih dulu perlu diketahui siapa yang menjadi pengungsi, inilah yang disebut sebagai kerjasama sebagai determinator (penentuan status). Negara mempunyai tanggung jawab utama dalam menentukan apakah seseorang layak disebut sebagai pengungsi di wilayahnya. Konvensi pengungsi adalah individu-individu yang ditentukan sebagai pengungsi oleh aparat dari Negara yang menjadi penandatanganan Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967. Karenanya, mereka berhak menuntut hak dan manfaat seperti yang telah disepakati Negara untuk diberikan kepada pengungsi.

UNHCR juga mempunyai mandat untuk menentukan status pengungsi. Pada kasus-kasus tertentu, Negara mungkin meminta UNHCR melakukannya jika Negara yang bersangkutan belum mempunyai mekanisme prosedur penentuan pengungsi, contohnya Indonesia. Salah satu alasan mengapa perlu dilakukan menetapkan status pengungsi adalah agar secara efektif dapat menerapkan kewajibannya menurut Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967, Negara perlu terlebih dahulu menentukan siapa yang menjadi pengungsi. Hal ini mensyaratkan perlunya suatu prosedur yang memungkinkan untuk menetapkan apakah seseorang termasuk dalam definisi pengungsi Konvensi 1951. Bagi

UNHCR, pemberian perlindungan internasional kepada pengungsi merupakan fungsi utamanya, sehingga untuk melaksanakan kewajiban yang menjadi mandatnya, Kantor tersebut perlu menentukan apakah seseorang individu dapat digolongkan sebagai pengungsi yang menjadi tanggung jawabnya. UNHCR biasanya melakukan penentuan status pengungsi untuk memastikan apakah orang yang bersangkutan perlu dilindungi, dibantu, atau kadang-kadang, dimukimkan kembali ke Negara lain, atau memberi nasehat kepada pemerintah tentang status pengungsi.

Kerjasama sebagai Fasilitator

- **Bidang Pelayanan Kesehatan**

Di Pekanbaru untuk urusan kesehatan difasilitasi oleh IOM. Kalau ada pengungsi yang mengidap penyakit berat, maka pengungsi tersebut dapat mengeluhkan penyakitnya saat melakukan Pelaporan Diri ke Rudenim dan UNHCR. Kemudian Rudenim Pekanbaru melalui Seksi Perawatan dan Kesehatan akan mengkoordinasikannya dengan IOM. Sebagai contoh kasus, pengungsi yang menderita penyakit jantung pada tahun 2018 yang dipindahkan ke Jakarta untuk mendapatkan perawatan medis yang memadai.

- **Bidang Pendidikan**

Kemenkumham Kanwil Riau sudah melakukan langkah nyata dalam bidang pendidikan yaitu rencana penandatanganan kesepakatan dengan Universitas Islam Riau (UIR) untuk memfasilitasi pencari suaka dalam bidang pendidikan. UNHCR akan membuat *Refugee Learning Center* dan UIR juga bersedia memberikan beasiswa untuk 5 orang pengungsi belajar di Program Studi Ilmu Hubungan

Internasional FISIPOL.¹⁸ Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru pada bulan Juli 2019 juga menyatakan akan memfasilitasi 286 anak pengungsi untuk bersekolah di sekolah negeri yang ada di daerah sekitar wisma penampungan mulai tahun ajaran baru 2019/2020. Bagi anak-anak yang bisa berbahasa Indonesia diberikan kesempatan untuk bersekolah di beberapa SD Negeri di Pekanbaru dengan syarat seluruh anak-anak yang merupakan masyarakat lokal harus sudah mendapat posisi terlebih dahulu. Kebijakan tersebut diambil menyusul adanya perintah dari Kemenkumham dan Kemendiknas pada bulan Juni 2019 sebagai upaya pemerintah mencegah persoalan sosial.¹⁹

- **Bidang Hukum**

Pengungsi Myanmar yang tinggal di Wisma Novri atas nama Mohammad Yamin Mohammad Arif saat ini berada di Rutan Sialang Bungkok Pekanbaru dan dikenakan Pasal 120 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian Juncto Pasal 55 Ayat (1) ke-1 KUHP terkait perdagangan manusia yang dilakukannya.²⁰ Dia bekerjasama dengan pengungsi yang ada di daerah lain dan saat ini kasusnya masih diproses. Untuk bantuan hukum yang diberikan Indonesia hanyalah berupa pengawalan, seperti penyidikan oleh Polri yang terus dipantau oleh Kemenkumham RI.

¹⁸Hasil Wawancara dengan Muhammad Rafki Syukri sebagai *Protection Associate* UNHCR Perwakilan Regional Pekanbaru pada 13 Mei 2019

¹⁹Santoso, Bangun. 2019. “*Ratusan Anak Imigran di Pekanbaru akan Ditampung di Sekolah Negeri*”. Dikutip dari <https://amp.suara.com/news/2019/07/02/133526/ratusan-anak-imigran-di-pekanbaru-akan-ditampung-di-sekolah-negeri>, diakses pada 5 Agustus 2019 pukul 06:50 WIB

²⁰Hasil Wawancara dengan Dewi selaku Kasubsi Keamanan Rudenim Pekanbaru pada 29 Juli 2019 pukul 11:00 WIB

Selebihnya, keputusan diserahkan kepada pihak berwajib.

- **Bidang Kesejahteraan Individu**

Pemenuhan kebutuhan makan, minum, pakaian, tempat tinggal, penyediaan air bersih dan fasilitas ibadah terangkum dalam fasilitas kesejahteraan individu. Berdasarkan Pasal 15 Peraturan Dirjen Imigrasi Nomor F-1002.PR.02.10 tahun 2006 tentang Tata Cara Pendetensian Orang Asing yang menyebutkan hak-hak yang dimiliki oleh orang asing yaitu melaksanakan ibadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing, mendapatkan perawatan serta makanan yang layak. Terkait makanan dan biaya hidup, seluruh pembiayaan ditanggung oleh IOM.

Terkait tempat tinggal, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bahwa pengungsi ditempatkan di beberapa wisma penampungan di Pekanbaru, namun pada 20 Maret 2019, beberapa pengungsi yang memiliki kriteria pertimbangan tertentu seperti masalah kesehatan, keluarga rentan yang memiliki anak dibawah umur, pengungsi yang disiapkan untuk interview oleh UNHCR guna dikirim ke negara ketiga dipindahkan ke Wisma Orchid.²¹ Tata letak kamar, termasuk penempatan tiap pengungsi di wisma penampungan diatur oleh IOM. Bersamaan dengan pemberian fasilitas, logistik, sarana dan prasarana yang menjadi tugas IOM. Ketika IOM sudah memberikan informasi yang valid terkait akomodasi

²¹Armanda, Rizky. 2019. “*47 Pengungsi di Pekanbaru Dipindahkan ke Tempat Akomodasi Baru yang Jauh dari Pemukiman Warga*”. Dikutip dari <http://pekanbaru.tribunnews.com/2019/03/20/47-pengungsi-di-pekanbaru-dipindahkan-ke-tempat-akomodasi-baru-yang-jauh-dari-pemukiman-warga>, diakses pada 19 Mei 2019 pukul 19:49 WIB

para pengungsi, maka Rudenim mengambil bagian untuk mengawasi dan mengawal. Penempatan pengungsi berdasarkan negara asal juga merupakan salah satu aspek penting, hal ini berdasarkan pertimbangan kondisi emosional dan psikologis pengungsi yang merasa lebih nyaman ketika berada di lingkungan yang sama dengan dirinya.

Terkait aktifitas harian, pengungsi di Pekanbaru diberi bebas melakukan apa saja mulai dari pukul 07.00-20.00 WIB dengan syarat tidak melewati batas aturan yang berlaku. Sebagai contoh, pengungsi-pengungsi pemuda Afghanistan yang ditempatkan di Wisma Fanel sesekali bergabung dalam aktivitas yang sama dengan masyarakat yaitu berolahraga di TORR Rumbai. Mereka aktif berkomunikasi dan menjalin pertemanan dengan orang Indonesia disekitar wisma penampungan. Mereka juga berbelanja keperluan harian di hari-hari tertentu tanpa pengawalan yang ketat, hal ini dilakukan sebagai wujud dari hak asasi mereka untuk bebas bersosialisasi dengan orang lain.²²

Selain itu, juga disediakan beberapa fasilitas pendukung untuk kesejahteraan individu agar pengungsi merasa lebih nyaman, seperti pelatihan keterampilan, olahraga, dan lain sebagainya yang dibantu oleh beberapa organisasi diantaranya adalah Komunitas Pekanbaru Berkebun, Dompok Dhuafa Pekanbaru, Aksi 1000 Guru Riau, Aksi Cepat Tanggap Regional Pekanbaru, dan lain-lain. Untuk pengungsi yang berkeluarga, anak-anak mereka biasanya diberikan pelatihan Bahasa Indonesia sebagai bekal bersosialisasi dengan anak-anak seusianya yang ada di sekitar

lokasi penampungan.

EFEKTIVITAS KERJASAMA ANTARA UNHCR DAN KEMENKUMHAM KANWIL RIAU

Dalam konsep efektivitas yang merupakan suatu konsep yang bersifat multidimensional, maka makna yang diungkapkan sering berbeda, walaupun pada akhirnya tujuan dari efektivitas itu adalah pencapaian tujuan. Secara etimologi kata efektivitas berasal dari kata efektif, dalam bahasa inggris "*effective*" yang memiliki makna "berhasil". Efektivitas dapat dipakai untuk menjelaskan keberhasilan dalam melaksanakan sesuatu atau melakukan sesuatu dan efektivitas juga digunakan untuk memberi batasan dari segi hasil dan dampak yang dicapai. Walaupun demikian, peneliti menyimpulkan bahwa efektivitas lebih dapat digunakan sebagai ukuran untuk melihat tercapai atau tidaknya suatu kegiatan atau program yang telah ditetapkan yang dapat dilihat melalui tujuan dan hasil yang dicapainya. Dalam analisa efektivitas kerjasama antara UNHCR dan Kemenkumham Provinsi Riau yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Rumah Detensi Imigrasi Pekanbaru untuk menangani para pengungsi di Pekanbaru, maka peneliti mengambil tujuh poin yang menjadi indikator seperti yang sudah dijelaskan dalam teori efektivitas diatas yaitu kejelasan tujuan yang hendak dicapai, kejelasan strategi pencapaian tujuan, proses analisis dan perumusan kebijakan yang baik, perencanaan yang matang, penyusunan program yang tepat, tersedianya sarana dan prasarana dan sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik.

Berdasarkan indikator-indikator yang telah dipaparkan diatas, maka dapat dianalisa efektivitas kerjasama

²²Yadani, Febi. 2017. "*Jurnal Ilmu Komunikasi: Pengalaman Komunikasi dan Konsep Diri Pengungsi Asal Afghanistan di Kecamatan Rumbai*". Volume 4, Nomor 2. Hlm 7-8

antara UNHCR dengan Kemenkumham Riau dalam menangani pengungsi di Pekanbaru. Namun, dari total 7 indikator, ada 5 poin saja yang menjelaskan tentang kerjasama antara kedua belah pihak.

Kejelasan Tujuan yang Hendak Dicapai

Tujuan dari UNHCR adalah untuk membantu para korban konflik yang terjadi di suatu negara dengan situasi dan kondisi tertentu yang tidak kondusif dan mengancam hak-hak mereka sehingga mengharuskan para korban untuk mencari perlindungan ke negara lain hingga kondisi negara asalnya kembali stabil dan aman. Sedangkan tujuan dari Kemenkumham RI yang dalam hal ini merupakan kementerian yang ditunjuk untuk mengatasi masalah pengungsi luar negeri melalui Rudenim disebutkan pada Pasal 1 Bab I Ketentuan Umum poin keenam bahwasanya Rudenim bertujuan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia yang melaksanakan urusan pendetensian orang asing yang salah satu bidangnya adalah Pencarian dan Pertolongan yang merupakan segala usaha dan kegiatan mencari, menolong, menyelamatkan, dan mengevakuasi manusia yang menghadapi keadaan darurat dan/atau bahaya dalam kecelakaan, bencana atau kondisi membahayakan manusia.²³ Secara umum, UNHCR sebagai organisasi internasional dan Kemenkumham sebagai perwakilan pemerintah Indonesia memiliki tujuan yang sama yaitu melindungi orang-orang dari luar negeri dari segala ancaman negara asal mereka.

²³Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Hlm 2-3

Kejelasan Strategi Pencapaian

Tujuan

Terkait dengan strategi yang dirancang oleh UNHCR maupun Kemenkumham yang paling utama adalah dengan memperkuat komunikasi dalam hal pencarian, penemuan hingga pertolongan pengungsi yang datang ke Indonesia. Kedatangan pengungsi bisa terjadi dua kasus yaitu, saat mereka datang, mereka akan melakukan *self report* dan meminta kepada UNHCR untuk dapat melakukan registrasi. Ada juga kasus ketika mereka datang, mereka ditangkap di pelabuhan atau bandara. Ketika hal seperti itu terjadi, pihak imigrasi akan melakukan Operasi Pencarian dan Pertolongan sesuai dengan yang tertera di Pasal 6 bahwasanya lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan melaksanakan operasi Pencarian dan Pertolongan terhadap kapal yang diduga berisi Pengungsi yang melakukan panggilan darurat. Selanjutnya pada Pasal 7 disebutkan bahwa operasi ini melibatkan instansi terkait meliputi Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perhubungan, lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keamanan dan keselamatan laut atau yang disebut dengan nama Badan Keamanan Laut dan kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian terkait lainnya yang melaksanakan tugas di perairan wilayah Indonesia.²⁴

²⁴Pasal 7 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Hlm 4-5

Proses Analisis dan Perumusan

Kebijakan yang Baik

UNHCR memiliki landasan hukum yang jelas yakni Konvensi 1951 dan Protokol 1967 sebagai landasan kunci yang digunakan untuk upaya penanganan pengungsi maupun pencari suaka. Begitu juga dengan Kemenkumham selaku perwakilan pemerintah RI yang memiliki beberapa dasar hukum yang dijadikan landasan dalam tiap pengambilan keputusan. Walaupun Indonesia tidak meratifikasi prinsip utama dari peraturan pengungsi internasional, namun Indonesia meratifikasi Konvensi Hak Anak, dimana dalam urusan penanganan anak pengungsi, UNHCR juga memakai landasan yang sama, sehingga tetap ada sinkronisasi antara UNHCR dan Kemenkumham.

Perencanaan yang Matang

UNHCR telah menyusun rencana yang baik untuk keberlangsungan hidup para pengungsi yakni dengan memberikan tiga pilihan solusi, dimana sebelum opsi-opsi ini ditawarkan pada para pengungsi, terlebih dahulu dikoordinasikan dengan Kemenkumham guna memeriksa dan mengkonfirmasi kembali apakah pengungsi yang bersangkutan sudah bersih dari catatan kriminal selama di Indonesia. Tiga solusi yang dimaksud adalah pemulangan sukarela (*voluntary repatriation*), integrasi lokal (*local integration*) namun hanya berlaku untuk negara yang sudah meratifikasi hukum pengungsi internasional, dan pemukiman kembali ke negara ketiga (*resettlement*).

Sistem Pengawasan dan Pengendalian yang Bersifat Mendidik

Pengawasan dan pengendalian yang dilakukan oleh staf Rudenim Pekanbaru terhadap para pengungsi

berkaitan dengan tata tertib yang sudah disosialisasi sejak awal kedatangan mereka. Dalam implementasinya, setiap pengungsi yang melanggar tata tertib akan tetap dikoordinasikan dengan UNHCR maupun mitra kerjanya yakni IOM, sehingga mereka tetap mengetahui tentang kondisi baru para pengungsi walaupun mereka sedang dalam masa hukuman ataupun isolasi.

PENUTUP

Kesimpulan

Jika menganalisa fakta-fakta di lapangan dengan melihat kondisi para pengungsi dan disertai oleh data-data yang mendukung, maka dapat diambil kesimpulan bahwa kerjasama yang dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Riau dengan UNHCR Pekanbaru adalah efektif. Buktinya, pengungsi memiliki tempat tinggal yang layak dan aman berupa 9 wisma penampungan dengan sarana prasarana yang lengkap, kehidupan mereka sehari-hari ditopang dengan baik oleh *International Organization for Migration (IOM)*, keamanan mereka dijamin dengan baik selama 24 jam oleh Rudenim Pekanbaru, penentuan status pengungsi dan penindaklanjutan jangka panjang ditangani dengan baik oleh UNHCR, anak-anak pengungsi diurus dengan baik oleh Dinas Pendidikan Pekanbaru yakni dengan membuka kesempatan untuk bisa belajar di beberapa SD Negeri di Pekanbaru, saat terjadi pelanggaran baik pelanggaran yang sifatnya ringan maupun berat juga diproses dengan baik oleh Polda Riau. Tidak hanya badan pemerintahan dan organisasi internasional saja yang berperan, namun komunitas-komunitas peduli kemanusiaan juga memiliki andil yang cukup besar dalam upaya penanganan pengungsi di Pekanbaru.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Archer, Clive. 1983. *"International Organization"*. London: University of Aberdeen, hlm. 35

Awaludin, Hamid. 2012. *"HAM: Politik, Hukum, dan Kemunafikan Internasional"*. Jakarta: Kompas, Hlm. 58

Romsan Achmad, dkk. UNHCR Regional Jakarta, 2003. *"Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-prinsip Perlindungan Internasional"*. Jakarta: UNHCR Regional Representation Jakarta in Republic of Indonesia, hlm 21

Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2005. *"Manajemen Publik"*. Jakarta: PT Grasindo

Viotti, Paul R. dan Mark V. Kauppi. 1990. *"International Relations Theory, Realism, Pluralism, Globalis"*, New York: MacMillan Publishing Company, hlm 65

Jurnal dan Publikasi Resmi

M. Saeri. 2012. *"Jurnal Transnasional: Teori Hubungan Internasional, sebuah Pendekatan Pradigmatik"*. Volume 1, Nomor 2. Hlm 15-17

Riyanto, Sigit. 2004. *"Jurnal Hukum Internasional: Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia"*. Volume 2, Nomor 1. Hlm 4-5

UNHCR. 2005. *"Pengenalan tentang Perlindungan Internasional:*

Melindungi Orang-orang yang Menjadi Perhatian UNHCR".Hlm 39

UNHCR. 2007. *"Konvensi dan Protokol Mengenai Status Pengungsi"*, Hlm. 7

UNHCR. 2009. *"Melindungi Pengungsi dan Peran UNHCR"*. UNHCR Media Relations and Public Information Service: Jenewa. Hlm 4

Wulandari, Anggita. 2016. *"Peran UNHCR dalam Menangani Pencari Suaka Afghanistan di Pekanbaru Tahun 2015 (Studi Kasus: Pencari Suaka Afghanistan di Rudenim Pekanbaru)"*. Volume 3, Nomor 2. Hlm 5

Yadani, Febi. 2017. *"Jurnal Ilmu Komunikasi: Pengalaman Komunikasi dan Konsep Diri Pengungsi Asal Afghanistan di Kecamatan Rumbai"*. Volume 4, Nomor 2. Hlm 7-8

Website Resmi

Gomez, Oscar dan Des Gasper. 2013. Dikutip dari http://hdr.undp.org/sites/default/files/human_security_guidance_note_r-nhdrs.pdf, diakses pada 9 April 2018 pukul 13:01 WIB

Intitute for Criminal Justice Reform (ICJR). *"Human Rights Universal Declaration"*. Dikutip dari <http://icjr.or.id/deklarasi-universal-hak-asasi-manusia/>, diakses pada 25 Juli 2019 pukul 11:53 WIB

Jesuit Refugee Service. "Pengungsi".

Dikutip dari

<https://jrs.or.id/refugee/>, diakses
pada 5 Oktober 2018 pukul 03:05
WIB

Kemenkumham Republik Indonesia.

2018. *"Rudenim Sosialisasi
Penanganan Pencari Suaka dan
Pengungsi dari Luar Negeri"*.

Dikutip dari

<https://riau.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/2718/rudenim-pekanbaru-sosialisasi-penanganan-pencari-suaka-dan-pengungsi-dari-luar-negeri>. diakses pada 4 Oktober 2018
pukul 11:01 WIB

Suryono, Mitra. 2017. *"UNHCR di
Indonesia"*. Dikutip dari

<http://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia>, diakses pada 14 Oktober
2018 pukul 15:08 WIB