

BAB 3

PERAN UNHCR DALAM PENANGANAN PENGUNGSI ROHINGYA DI BANGLADESH

Organisasi kemanusiaan non-politik, UNHCR yang diamanatkan oleh PBB berperan melindungi pengungsi dan membantu mencari solusi bagi penderitaan mereka, karena masalah pengungsi telah berkembang dalam kompleksitas lebih dari setengah abad lalu. Pada tingkat internasional, UNHCR mempromosikan perjanjian pengungsi internasional dan memonitor kepatuhan pemerintah dengan hukum internasional tentang pengungsi. Staf UNHCR juga mempromosikan hukum pengungsi di antara semua pihak yang terlibat dalam perlindungan pengungsi.

Pada tingkat lapangan, staf UNHCR yang bekerja untuk melindungi pengungsi melalui berbagai kegiatan, yaitu:

1. menanggapi keadaan darurat,
2. merelokasi kamp pengungsi jauh dari daerah perbatasan untuk meningkatkan keamanan bagi para pengungsi,
3. memastikan bahwa perempuan pengungsi memiliki hak suara dalam distribusi makanan dan pelayanan sosial;
4. unifikasi keluarga terpisah,
5. memberikan informasi kepada pengungsi tentang kondisi di negara asal mereka sehingga mereka dapat membuat keputusan tentang kembalinya mereka secara sukarela;
6. mendokumentasikan kebutuhan pengungsi untuk pemukiman kembali ke negara pemberi suaka;
7. serta hak untuk mengunjungi pusat-pusat penahanan, dan memberikan nasihat kepada pemerintah tentang kebijakan dan praktek dalam aturan mengenai pengungsi.

Dalam hal ini, UNHCR mencari solusi jangka panjang akan nasib pengungsi dengan membantu pengungsi memulangkan ke negara asal mereka, jika kondisi kondusif untuk kembali dan mengintegrasikan di negara-negara suaka atau memukimkan kembali di negara ketiga.¹

3.1. Analisa Peran UNHCR dalam mekanisme Penyelesaian Masalah bagi Pengungsi Rohingya

3.1.1 Peran UNHCR sebagai inisiator

Pengungsi etnis Rohingya telah menimbulkan masalah di negara-negara tetangga, terutama di Bangladesh. Oleh karena itu, maka *United Nation High Commissioner on Refugees* (UNHCR) sebagai badan PBB yang bertanggung jawab dalam menyelesaikan masalah pengungsi harus turun tangan agar masalah pengungsi tersebut tidak menjadi gangguan terhadap keamanan regional.

Kasus etnis Rohingya yang pada awalnya hanya kasus domestik Myanmar, kemudian menjadi kasus yang diangkat ke forum internasional dan menjadi salah satu agenda yang harus dibahas dan dicari penyelesaiannya oleh masyarakat internasional. Aktor internasional yang berperan dalam kasus etnis Rohingya ini, salah satunya adalah *United Nation High Commissioner on Refugees* (UNHCR).

UNHCR merupakan organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi di dunia. Tujuan utama adalah memberikan keamanan dan hak dari para pengungsi. Menjamin bahwa setiap orang berhak untuk mencari suaka dan mendapat tempat yang aman di negara lain, dengan pilihan kembali secara sukarela ke negaranya, lokal integrasi atau penempatan ke negara ketiga.

Dalam penanganan pengungsi Rohingya, UNHCR berperan sebagai inisiator setelah pemerintah Bangladesh meminta bantuan UNHCR untuk menangani pengungsi Rohingya yang masuk ke negaranya. Pada tahun 1992 lebih dari 250.000 pengungsi Rohingya mengungsi ke Bangladesh. Pada perjanjian tahun 1992 antara pemerintah Myanmar dan Bangladesh, maka sekitar 230 000

¹ Refugee Consultation Report in Bangladesh, diakses dari: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,RESEARCH,BGD,,46f0ec002,0.html>

pengungsi sejauh ini telah dipulangkan ke Myanmar dengan bantuan dari UNHCR².

Keterlibatan UNHCR tersebut harus memenuhi beberapa kriteria, salah satunya adalah permintaan khusus bagi keterlibatan UNHCR berasal dari Majelis Umum, Sekretaris Jenderal atau Badan Utama lainnya yang berkompeten dari Perserikatan Bangsa-Bangsa, (misalnya Dewan Ekonomi dan Sosial), dan/atau perhatian dari negara-negara yang peduli atau entitas lain yang relevan bagi keterlibatan UNHCR (dalam hal ini negara Bangladesh).³

Bangladesh yang dilanda krisis pengungsi dengan kedatangan arus pengungsi etnis Rohingya dari Myanmar meminta kehadiran UNHCR untuk membantu mengatasi krisis pengungsi yang dihadapinya tersebut pada tahun 1992.⁴ Permohonan dari Bangladesh kepada UNHCR untuk memberikan bantuan itu telah memberikan legitimasi bagi UNHCR untuk melakukan aktivitas-aktivitas di Bangladesh karena tidak seluruh negara di dunia merupakan penandatangan dari perjanjian-perjanjian internasional mengenai pengungsi.

Sejak tahun 1992 tersebut, UNHCR telah menjalankan peranannya sebagai penasihat, koordinator, dan pengawas perlindungan bantuan kemanusiaan bagi para pengungsi. Bangladesh sebagai *host country* membutuhkan bantuan, terutama bantuan material, untuk menangani arus pengungsi yang memasuki wilayah negaranya sejak akhir 1991, dan memuncak pada tahun 1992.

Walaupun Bangladesh bukan negara penandatangan Konvensi tahun 1951 Mengenai Status Pengungsi, UNHCR tetap menjawab panggilan tersebut dan turun tangan membawa bantuan-bantuan kemanusiaan, sebagai bagian dari pelaksanaan mandat yang diembannya. Kehadiran UNHCR di Bangladesh tersebut membuat arus pengungsi Rohingya tersebut menjadi isu internasional.

² UNHCR Global Report 1999 Special Programme: *Myanmar/Bangladesh Repatriation and Reintegration Operation*, diakses dari <http://www.unhcr.org/3e2d4d617.html>

³ Dennis McNamara, *UNHCR's Protection of Internally Displaced Persons Adected by Armed Conflict: Concepts and Challenge*, dalam http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/iwplist128/5BA_471_F787_461F15C1256B6600608ACF, dalam Achmad Romsan, 'Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional', *Op.cit.*, h.174

⁴ *Chronology for Rohingya (Arakanese) in Burma*, 2004, diakses dari : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/469f3872c.html>

Di Bangladesh, program ini dilaksanakan di bawah pengawasan bersama UNHCR dan Pemerintah Bangladesh. *The Ministry of Disaster Management and Relief* (MDMR) merupakan mitra utama UNHCR melaksanakan dan dalam koordinasi teknis dengan departemen pemerintah, *CONCERN Bangladesh* dan *Médecins sans Frontières - Holland* (MSF-H) untuk bertanggung jawab terhadap sanitasi dan kesehatan / gizi bagi perempuan dan anak-anak

Dalam hal ini, UNHCR akan terus memantau dan memastikan sifat *repatriasi* secara sukarela dan memberikan bantuan untuk pengungsi di kamp-kamp. UNHCR akan mendorong pembentukan mekanisme untuk menentukan status pengungsi di Bangladesh sepanjang perbatasan dengan Myanmar untuk memastikan bahwa mereka yang merasa terancam oleh penganiayaan akan yakin mendapat perlindungan di Bangladesh.⁵

3.1.2 Peran UNHCR sebagai Fasilitator

Setiap pengungsi sejak pertama kali tiba di negara tujuan, maka sudah sewajarnya mereka membutuhkan bantuan. Apalagi ketika sejumlah besar pengungsi melarikan diri dalam jangka waktu yang singkat, sangat penting untuk dapat memindahkan bahan-bahan makanan, bantuan tempat berteduh/tenda, pasokan medis dan kebutuhan dasar lainnya dalam waktu yang cepat.

Hal ini seperti apa yang terjadi dalam arus pengungsi besar-besaran yang terjadi oleh pengungsi etnis Rohingya dari Myanmar menuju ke Bangladesh. Untuk merespon hal tersebut dengan cepat seperti untuk keadaan darurat, UNHCR telah menyiapkan stok-stok barang kebutuhan tersebut di gudang darurat di beberapa lokasi di seluruh dunia.

Kondisi yang dialami oleh para pengungsi telah memaksa etnis Rohingya untuk pergi meninggalkan negaranya tentu adalah sebuah tekanan besar dan menempatkan mereka kepada situasi yang penuh ketidakpastian, dan tanpa aturan-aturan dalam masyarakat.

Para pengungsi tersebut tentunya juga membutuhkan sebuah pengarahan dan pelatihan yang terorganisasi dengan baik untuk kembali menata kehidupan mereka. Proses *capacity building* kemudian menjadi usaha UNHCR, bekerjasama

⁵ UNHCR Global Report 1999 Special Programme, Opcit, hal.

dengan rekan-rekan pembangunannya dalam tahap peningkatan kemampuan para pengungsi. UNHCR terus mencoba mengembangkan kualitas para pengungsi sebagai manusia dalam berbagai aspek.

Para pengungsi Rohingya ditampung di kamp-kamp pengungsian dalam pengawasan UNHCR, yaitu di Nayapara dan Kutapalong. UNHCR juga memberikan fasilitas serta bantuan bagi para pengungsi Rohingya tersebut antara lain :⁶

1. Membangun pusat-pusat komunitas untuk perempuan di kamp-kamp pengungsian tersebut, untuk mengurangi tingkat kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak.
2. Mempromosikan keluarga berencana, serta melakukan pelatihan ketrampilan untuk kaum perempuan.
3. Menyediakan dan mendistribusikan berbagai barang kebutuhan rumah tangga, seperti sabun, beras, minyak tanah, pakaian, selimut, dan kawat nyamuk.
4. Para staf UNHCR memberikan bantuan untuk memfasilitasi pengungsi Rohingya dalam berkoordinasi pada pemerintah Bangladesh.

UNHCR juga bekerja sama dengan pemerintah terkait untuk berbagi tanggung jawab untuk melindungi pengungsi dan mendorong pemerintah untuk mengatasi penyebab arus pengungsi. Ketika perselisihan internal menyebabkan terjadinya arus pengungsi, ini menjadi permasalahan dan tanggung jawab internasional bagi semua bangsa, terutama negara-negara tetangga, untuk membantu memulihkan perdamaian dan keamanan di negara bermasalah.

Negara suaka mendapat beban terberat selama krisis pengungsi, terjadi, tapi negara-negara ini tidak seharusnya bertanggung jawab tunggal. Negara-negara lain, baik di kawasan dan sekitarnya, dapat berbagi tanggung jawab dalam memberikan dukungan, baik keuangan dan peralatan, menjaga dan melindungi pengungsi. UNHCR berperan membantu untuk memobilisasi dan menyalurkan bantuan ini

⁶ UNHCR Global Report 2000 in Bangladesh, diakses dari:
<http://www.unhcr.org/3e23eb4da.html>

Sebanyak kira-kira 30.000 pengungsi etnis Rohingya menempati kamp-kamp pengungsi di wilayah Kutupalang, tanpa memiliki dokumen resmi sebagai pengungsi. Enam kamp pengungsi berada di Teknaf, Bangladesh. Dua diantaranya di Ukhia dan Nayapara merupakan kamp resmi di bawah pengawasan badan PBB (UNHCR). Menurut data yang dimiliki pemerintah Bangladesh terdapat 23.857 pengungsi etnis Rohingya, 9.857 orang di Nayapara dan 14.000 orang di Kutupalang. Namun berdasarkan data UNHCR ada sekitar 28.389 pengungsi yang terdaftar.⁷

Statuta UNHCR tahun 1950 dan Konvensi Jenewa mengenai Status Pengungsi tahun 1951 merupakan pilar penyangga kepedulian komunitas internasional terhadap isu pengungsi tersebut. Ditambah dengan adanya Protokol tanggal 31 Januari 1967 tentang Status Pengungsi, maka krisis-krisis pengungsi di kawasan Afrika dan Asia turut mendapat kesempatan untuk mendapat perlindungan dari UNHCR. Dalam hal ini, krisis pengungsi Rohingya yang berasal dari Myanmar telah mendapat perhatian komunitas internasional berdasarkan pendekatan kemanusiaan.

Perhatian komunitas internasional tersebut terwujud dalam suatu bentuk program-program bantuan. Bantuan adalah bantuan untuk memenuhi kebutuhan fisik dan materi bagi pengungsi Rohingya yang menjadi perhatian UNHCR. Ini termasuk barang-barang makanan, pasokan medis, pakaian, tempat berteduh, bibit dan peralatan, layanan sosial, konseling psikologis dan pemulihan bangunan yang ada atau, seperti sekolah dan jalan.

Bantuan kemanusiaan terhadap pengungsi Rohingya pun mengacu pada bantuan yang diberikan oleh organisasi kemanusiaan untuk tujuan kemanusiaan, artinya, untuk non-politik, non-komersial, bukan militer. Dalam prakteknya UNHCR berperan sebagai pemberi bantuan dukungan dan perlindungan bagi para pengungsi. Dan peran tersebut adalah melengkapi peran negara dan berkontribusi terhadap perlindungan pengungsi dengan cara :⁸

1. mendukung penyertaan dalam, dan pelaksanaan dari konvensi dan hukum pengungsi;

⁷ Rohingya tersingkir hingga kamp pengungsi, diakses dari: <http://www.primaironline.com/berita/internasional/rohingya-tersingkir-hingga-kamp-pengungsi>

⁸ UNHCR, *Penandatanganan dapat Membuat Seluruh Perbedaan*, Opcit, hal. 6.

2. menjamin agar pengungsi diperlakukan sesuai standar dan hukum internasional yang diakui;
3. menjamin agar pengungsi diberikan suaka dan tidak dipaksa untuk kembali ke negara darimana mereka lari;
4. mendukung diterapkannya prosedur-prosedur yang sesuai untuk menentukan apakah seseorang adalah pengungsi menurut definisi Konvensi 1951 dan/atau menurut definisi yang ditentukan dalam perangkat konvensi regional;
5. mencari solusi permanen/berkelanjutan terhadap masalah pengungsi.

Dalam melaksanakan tugasnya UNHCR melewati suatu proses analisa terhadap krisis yang ada dari berbagai aspek. Analisa terhadap desakan isu, kemungkinan perkembangan isu, perhitungan distribusi kebutuhan dasar hidup dengan cepat tersebut dilakukan untuk menghindari kondisi terlunta-lunta yang mungkin dialami para pengungsi sejak tiba di negara penerima hingga mendapat bantuan dari dunia internasional melalui UNHCR. Menurut Robert Zettler, tahap ini disebut sebagai fase akut, dimana dalam minggu-minggu pertama dari aksi eksodus besar-besaran adalah melakukan penyelamatan dasar terhadap pengungsi dari penyakit, kelaparan dan kematian.⁹

Ketika sejumlah besar pengungsi melarikan diri dalam jangka waktu yang singkat, sangat penting untuk dapat memindahkan bahan makanan, bantuan tempat berteduh, pasokan medis dan kebutuhan dasar lainnya dengan cepat. Material dan dukungan logistik dapat diperoleh di dalam atau yang disediakan oleh negara suaka atau negara donor lainnya. Untuk merespon dengan cepat untuk keadaan darurat, UNHCR menyiapkan stok-stok barang kebutuhan tersebut di gudang darurat di beberapa lokasi di seluruh dunia.

⁹ Zetter, Roger, Opcit. hal.57.

Dalam hal analisa yang dilakukan oleh UNHCR terhadap krisis pengungsi tersebut, akan sangat menentukan kelanjutan dari pelaksanaan pemberian bantuan bagi para pengungsi. Pemberian bantuan bagi pengungsi oleh UNHCR dibagi dalam lima bentuk bantuan, yaitu¹⁰ :

1. Pemberian bantuan darurat yang melibatkan pergerakan pengungsi dalam jumlah besar;
2. Program-program reguler dalam bidang-bidang yang sifatnya berupa penyediaan kebutuhan primer seperti pendidikan, kesehatan dan perlindungan;
3. Mendorong kemandirian para pengungsi dan mengusahakan integrasi di negara-negara penerima;
4. Repatriasi ke negara asal para pengungsi secara sukarela;
5. Penempatan di negara ketiga untuk para pengungsi yang tidak dapat kembali ke tempat asalnya dan bagi pengungsi yang menghadapi masalah perlindungan di negara tempat mereka pertama kali meminta perlindungan.

Pelaksanaan pemberian bantuan memerlukan suatu otorisasi dari badan yang lebih tinggi otoritasnya dari UNHCR. Tanpa adanya otoritas maupun badan PBB yang berada diatas UNHCR, maka fungsi mandat UNHCR akan menjadi lemah. Oleh karena itu, pelaksanaan pemberian bantuan-bantuan ini berjalan secara bertahap, disesuaikan dengan perkembangan yang terjadi pada kasus yang ditangani oleh UNHCR, baik dari keterbukaan pemerintah negara-negara yang bersangkutan, kenyataan di lapangan, serta dari segi ketersediaan dana dalam anggaran permanen, maupun kontribusi-kontribusi tidak mengikat dari NGO maupun negara-negara donor.

¹⁰ United Nations, *Basic Facts About the United Nations.*, New York, 2000. hal..254, dalam Achmad Romsan, 'Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional' *Op.cit.*, hal. 72-73.

3.1.3 Peran UNHCR sebagai Mediator dan Rekonsiliator

Dalam penanganan pengungsi Rohingya ini, UNHCR terus mendorong kerjasama antara pemerintah Myanmar dan Bangladesh untuk mencari solusi bersama dalam mengatasi pengungsi Rohingya. Salah satu solusi yang terbaik adalah *repatriasi* atau pengembalian pengungsi Rohingya ke negara asal (Myanmar).

Namun solusi ini masih sulit untuk dapat dijalankan UNHCR, karena sampai saat ini pemerintah Myanmar tetap belum mengakui status pengungsi etnis Rohingya sebagai bagian dari etnis yang ada di Myanmar, serta masih terjadinya praktek diskriminasi terhadap etnis Rohingya di negara Myanmar oleh pemerintah junta militer Myanmar.

UNHCR terus memastikan sifat sukarela dari repatriasi dan kesejahteraan kelompok rentan di kamp-kamp dengan mempertahankan dialog dengan pemerintah dan para pengungsi sendiri, serta melakukan intervensi jika diperlukan. UNHCR terus membuat peka pemerintah Bangladesh pada isu-isu perlindungan, sementara menekankan kepada para pengungsi untuk sukarela kembali ke negara asalnya.

Sekitar 28.000 Muslim Burma yang tinggal di kamp-kamp pengungsi telah terdaftar sebagai pengungsi, tetapi ribuan lagi yang tinggal di luar perkemahan ditolak untuk diberikan kesempatan mendaftarkan diri sebagai pengungsi resmi oleh pemerintah Bangladesh. Masalah para pengungsi Rohingya tidak lagi menjadi masalah nasional negeri ini karena telah menjadi perhatian regional. Para pengungsi Rohingya, telah menjadi keprihatinan regional.

Pemerintah Bangladesh beralasan, jika pemerintah mulai menerima lebih banyak pengungsi Rohingya, hal itu akan mendorong masuknya para pengungsi baru ke Bangladesh dan memperburuk situasi hukum dan ketertiban di Bangladesh.. Pemerintah Bangladesh bersama UNHCR telah mencoba untuk memulangkan para pengungsi Burma yang tinggal di kamp-kamp di Cox Bazaar melalui negosiasi dengan Myanmar sejak mereka datang ke Bangladesh pada

tahun 1992 secara *repatriasi* sukarela, tetapi rencana tersebut tetap tidak berhasil.¹¹

3.1.4 Peran UNHCR sebagai *Determination*

Berdasarkan Konvensi 1951 dan Protokol 1967, maka UNHCR sebagai organisasi perlindungan bagi pengungsi, mempunyai kewenangan dalam menentukan status bagi suatu pengungsi, dalam kasus ini adalah pengungsi Rohingya yang masuk ke negara Bangladesh, serta memberikan solusi jangka panjang dalam mengatasi permasalahan pengungsi yang terjadi.

Sebelum suatu pengungsi diberi status pengungsi, maka UNHCR terlebih dahulu akan melakukan verifikasi terhadap para pengungsi. Proses verifikasi ini bersifat umum dalam pelaksanaannya di setiap negara yang akan diverifikasi oleh UNHCR. Pengungsi Rohingya ini pun melewati tahap verifikasi, sebelum ia mendapatkan status pengungsi oleh UNHCR.

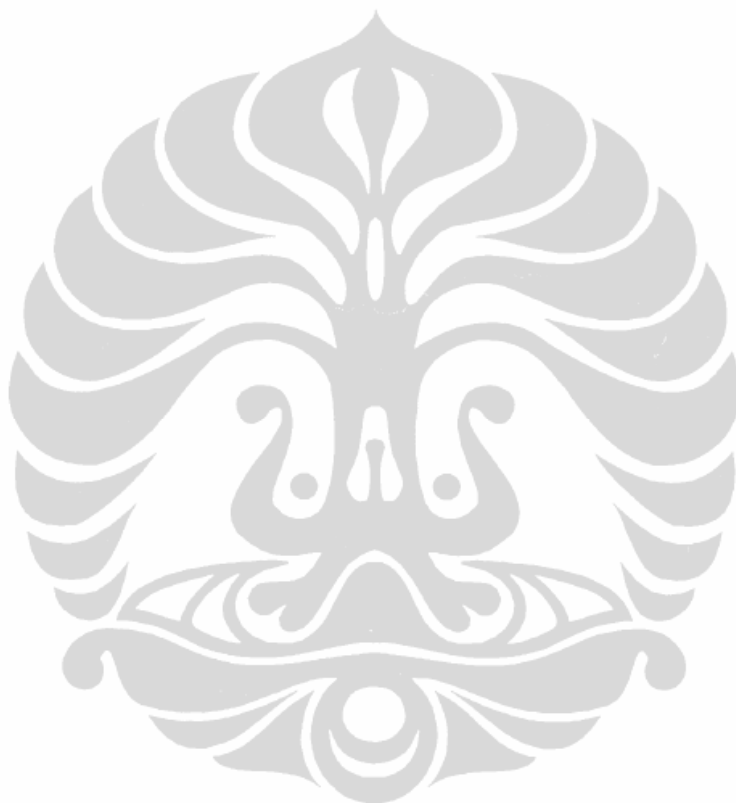
Dalam kasus etnis Rohingya ini, UNHCR tidak dapat begitu saja menjalankan fungsinya untuk menangani para pengungsi. Sebelumnya tim dari UNHCR akan bekerjasama dengan pemerintah negara setempat, dalam kasus ini etnis Rohingya yang mengungsi di Bangladesh, yang setelah diverifikasi UNHCR yang akan menentukan apakah mereka berstatus pengungsi atau bukan berdasarkan Konvensi Status Pengungsi 1951.

Tahapan yang dilakukan oleh UNHCR yaitu akan mendata dan melakukan registrasi bagi para pengungsi untuk dijadwalkan *interview* dengan pihak UNHCR mengenai motif dan tujuan pengungsi tersebut. Setelah hasil dari proses *interview* itu selesai, maka akan menentukan statusnya apakah mereka termasuk pengungsi atau bukan berdasarkan konvensi tahun 1951. Dalam hal pengungsi tidak puas dengan hasil keputusan yang menyatakan bahwa statusnya bukan pengungsi berdasarkan konvensi tersebut, maka pengungsi itu akan diberi waktu tiga puluh hari untuk melakukan banding.

¹¹ Bangladesh Halangi Muslim Rohingya Jadi Pengungsi Resmi, diakses dari: <http://www.voaislam.com/news/cambodia/2010/03/24/4239/bangladesh-halangi-muslim-rohingya-jadi-pengungsi-resmi/>

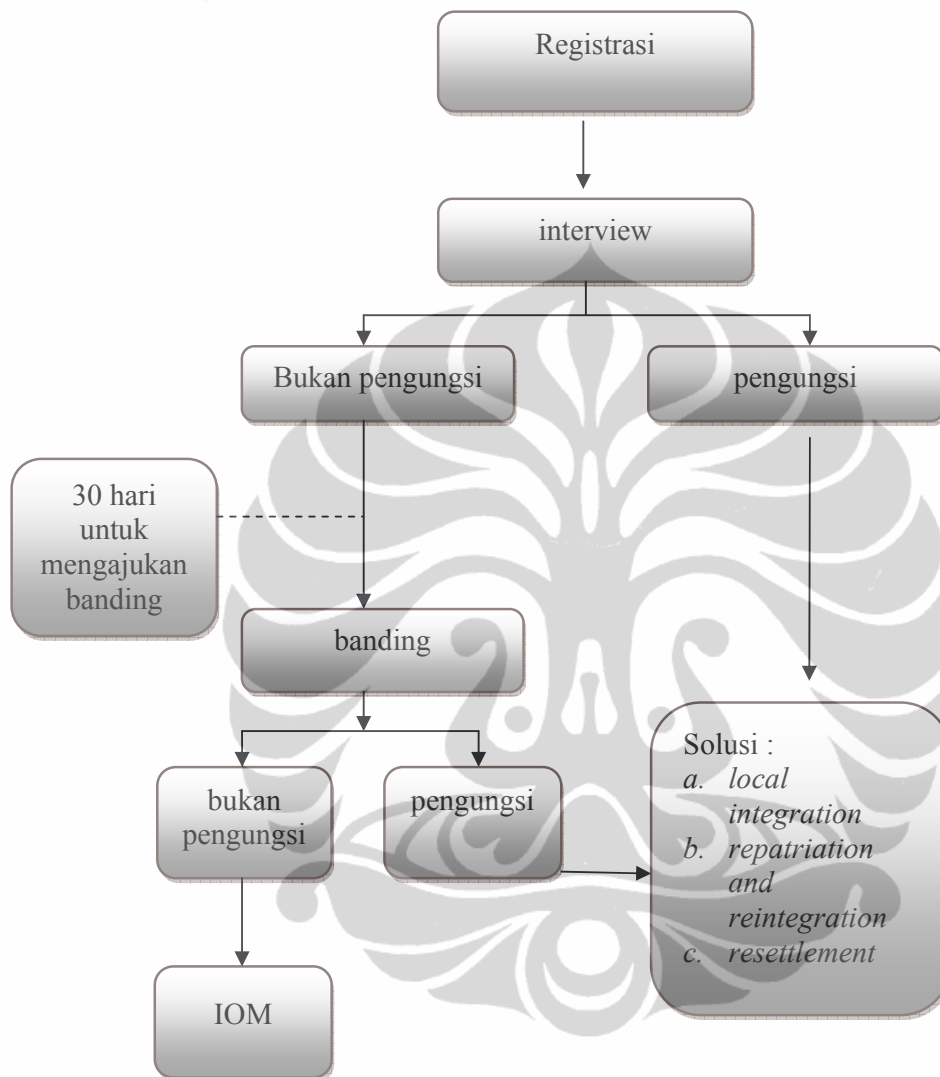
Selanjutnya UNHCR baru dapat memutuskan tindakan apa yang akan dilakukan kepada para pengungsi tersebut dan tentunya dengan persetujuan dan kerjasama dengan negara yang bersangkutan, dalam kasus ini antara Myanmar, Bangladesh dan negara-negara tempat transit para etnis Rohingya tersebut.¹²

Adapun proses verifikasi terhadap penentuan status pengungsi ini dapat kita lihat dalam bagan di bawah ini:



¹² *Bangladesh: Analysis of Gap in The Protection of Rohingya Refugees*, diakses dari: <http://www.unhcr.org/46fa1af32.html>

BAGAN 3.1¹³
ALUR PENETAPAN STATUS PENGUNGSI OLEH UNHCR



¹³ sumber: diolah dari interview di UNHCR Jakarta, 25 Mei 2010 dan UNHCR Global Appeal 2009, hal 33-37

Pada kasus pengungsi Rohingya ini, UNHCR memiliki fungsi untuk melakukan penyelesaian jangka panjang melalui upaya untuk mencari penyelesaian yang permanen (*durable solution*) terhadap pengungsi. Solusi tersebut terbagi ke dalam 3 pilihan yaitu:

1. *Repatriation*

Repatriation merupakan upaya yang diambil UNHCR untuk mengembalikan pengungsi ke negara asalnya. *Repatriation* terbagi menjadi 2 yaitu, pengembalian pengungsi ke negara asal atas keputusan UNHCR (*repatriation by UNHCR*) dan pengembalian pengungsi ke negara asal atas permintaan pengungsi itu sendiri (*voluntary repatriation*).¹⁴

Solusi untuk melakukan *repatriation* memiliki syarat dimana negara asal pengungsi tersebut benar-benar telah aman dan bisa menerima kembali para pengungsi. Selama negara tersebut masih terlibat perang atau pemerintah negara yang bersangkutan masih bermasalah dengan pengungsi, sehingga membahayakan pengungsi, maka UNHCR tidak memiliki kewenangan untuk melakukan upaya ini.

Dalam pelaksanaan repatriasi secara sukarela, UNHCR memberikan bantuan dasar bagi para pengungsi, Para pengungsi Rohingya masing-masing diberi perlengkapan yang berisi barang-barang kebutuhan dasar rumah tangga dan jatah makanan untuk memungkinkan mereka untuk mulai hidup mandiri di Myanmar. Setelah di Myanmar, mereka akan menerima dana bantuan repatriasi, bantuan transportasi, dan penyediaan untuk perbaikan perumahan dan bahan bangunan di samping uang saku dua bulan senilai jatah makanan yang diberikan oleh UNHCR.¹⁵

2. *Local integration*

Local integration merupakan upaya untuk mengintegrasikan pengungsi menjadi warga negara yang menjadi tujuan pengungsi. Biasanya pengungsi yang diberikan solusi ini adalah pengungsi yang telah lama tinggal di negara tersebut atau telah menikah dengan warga negara tersebut.

¹⁴ UNHCR Global Appeal 1999, *Myanmar and Bangladesh*, diakses dari: <http://www.unhcr.org/3eaff43f36.html>

¹⁵ UNHCR Global Appel 2000, *Bangladesh in Short*, diakses dari: <http://www.unhcr.org/3e2ebc0f15.html>

3. *Resettlement*

Resettlement merupakan solusi yang diberikan kepada pengungsi dengan melibatkan negara ketiga. Terdapat 11 negara yang merupakan negara tujuan *resettlement* yaitu: Australia, Kanada, Denmark, Finlandia, Jerman, Belanda, Selandia baru, Norwegia, Swedia, Perancis, dan Amerika Serikat

Berbagai peran IGO yang dijalankan oleh UNHCR seperti yang telah dipaparkan tentunya memiliki satu benang merah yang mampu menghubungkan peran-peran yang telah dilaksanakan dalam satu simpul. Benang merah tersebut ialah bagaimana UNHCR secara nyata memberikan bantuan-bantuan yang *imminent* dan bersifat material bagi para pengungsi.

Pengungsi yang disebutkan sebagai salah satu korban dari percaturan politik internasional adalah subyek yang menjadi perhatian utama dari UNHCR, bersamaan dengan *internally displaced persons* (IDPs) dan kriteria-kriteria *displaced persons* lainnya. Kasus pengungsi Rohingya di Bangladesh tentunya tidak luput dari perhatian UNHCR, dan berbagai bantuan pun disalurkan dalam kerjasamanya dengan berbagai rekan operasional.

Bantuan-bantuan teknis yang disalurkan sangat beragam dan meliputi berbagai kebutuhan dasar hidup para pengungsi. Pengeluaran finansial, bantuan pangan, dan persediaan air bersih adalah beberapa contoh dari serangkaian bantuan teknis yang diberikan¹⁶.

Peran pemberi bantuan ini sangat erat dengan mandat yang diemban oleh UNHCR, yaitu untuk mengusahakan penyediaan pertolongan darurat serta mencarikan solusi jangka panjang bagi korban-korban tersebut. Korelasi antar peran yang dimainkan oleh UNHCR sangat terbukti dalam aktifitas UNHCR secara spesifik dalam pemberian bantuan.

UNHCR telah memenuhi peran dari sebuah IGO dalam penyaluran bantuan yang dilaksanakannya di Bangladesh dengan populasi pengungsi Rohingya yang menjadi perhatian utama. Sebagai sebuah IGO, UNHCR telah bekerjasama dengan aktor-aktor lain dalam hubungan internasional, baik aktor

¹⁶ UNHCR Global Appeal 2000, *Bangladesh in Short*, diakses dari: <http://www.unhcr.org/3e2ebc0f15.html>

negara maupun non-negara. NGO internasional, NGO lokal, agen-agen PBB lainnya, hingga pada level bilateral dimana Myanmar dan Bangladesh mengadakan diskusi demi menghasilkan solusi penuntasan krisis pengungsi, telah menjalankan hubungan kerja yang baik dengan UNHCR. Tiap aktor yang terlibat dalam perlindungan pengungsi Rohingya di Bangladesh telah memberikan kontribusi-kontribusi yang sesuai dengan spesialisasinya masing-masing untuk memberi kehidupan yang layak bagi para pengungsi di kamp-kamp tempat mereka hingga kini masih bermukim.

3.2. Hambatan-hambatan yang dialami UNHCR dalam pelaksanaan tugasnya menangani pengungsi Rohingya di Bangladesh

Baik pemerintah Myanmar maupun Bangladesh bukan merupakan peserta dalam penandatanganan Konvensi yang berkaitan dengan pengungsi. Dalam hal ini, kegiatan atau peran UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingya tentunya akan menemukan banyak kendala dalam menangani masalah pengungsi yang terjadi, apalagi sistem pemerintahan Myanmar dipimpin oleh rejim militer yang masih berkuasa saat ini kurang mengatur masalah perlindungan hak-hak asasi manusia di negaranya.

Pemerintah Myanmar selalu membantah adanya masalah serius yang terjadi di negaranya telah mengganggu negara lain. Pemerintah Myanmar menyatakan bahwa masalah-masalah seperti kerja paksa, militer di bawah umur dan perdagangan manusia adalah masalah kecil dan masih dalam batas wilayah Myanmar dan dapat diatasi oleh pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah Myanmar menyatakan bahwa permintaan organisasi-organisasi internasional seperti International Labor Organization (ILO) dan organisasi non pemerintah seperti Amnesty Internasional agar Myanmar membolehkan dilakukan investigasi oleh pihak independen tidak diperlukan.¹⁷

Sebelumnya ada tiga pilihan yang bisa diambil oleh pemerintah Bangladesh dalam menangani pengungsi Rohingya, sesuai dengan peran yang dapat dilakukan oleh UNHCR dalam pelaksanaan mandat tugasnya, yaitu:

- a. Pertama; yaitu mengembalikan para pengungsi tersebut ke Myanmar,
- b. Kedua; tetap menampung para pengungsi tersebut di Bangladesh,

¹⁷ Martin Smith, Opcit, hal 190

- c. Ketiga; memindahkan mereka ke negara lain.

Namun tiga pilihan ini juga memiliki pengaruh terhadap pengungsi etnis Rohingya ini, karena :

- a. Pilihan pertama yaitu mengembalikan para pengungsi ke Myanmar.

Hal ini untuk sementara dapat dikatakan tidak mungkin. Karena pemerintah Myanmar sendiri tidak mengakui mereka sebagai warga negara Myanmar. Oleh pemerintah Myanmar, mereka dikatakan sebagai warga Bangladesh. Selain itu, alasan mereka meninggalkan Myanmar adalah karena kekerasan yang dilakukan junta militer Myanmar terhadap mereka, sehingga jika mereka dikembalikan lagi ke Myanmar, maka yang terjadi adalah penderitaan yang berkepanjangan, dan bukan tidak mungkin, mereka akan kembali mengungsi dan mencari perlindungan di negara lain.

- b. Pilihan kedua yaitu tetap menampung para pengungsi.

Pilihan ini juga tidak sepenuhnya mudah dilakukan. Karena dikhawatirkan para pengungsi tidak dapat membaaur dengan warga setempat dan nantinya akan menimbulkan masalah. Namun sesuai dengan tujuan *United Nation High Commissioner on Refugees* (UNHCR) untuk membantu para pengungsi, maka yang terpenting adalah bagaimana semua pihak dapat membantu menangani para pengungsi ini terutama warga yang tinggal dekat dengan tempat pengungsian etnis Rohingya tersebut.

- c. Sedangkan pilihan ketiga yaitu ‘memindahkan’ mereka ke negara lain yang bersedia menampung para pengungsi ini, tidak menjadi prioritas keputusan pilihan untuk saat ini. Karena proses yang ditempuh oleh para pengungsi tidak lah mudah dan memerlukan jangka waktu yang cukup lama dalam pelaksanaannya. Yang terpenting adalah bagaimana agar dapat memberikan bantuan kemanusiaan yang baik bagi para pengungsi.

UNHCR telah bekerja untuk memperbaiki kondisi pengungsi dan penduduk tanpa kewarganegaraan di bagian utara negara bagian Arakan. Jumlah penduduk tanpa kewarganegaraan tersebut sekitar 728.000 orang termasuk lebih dari 230.000 yang berasal dari tempat pengungsian di Banglades. Hasil penilaian yang dilakukan oleh *United Nation High Commissioner on Refugees* (UNHCR) di negara bagian Arakan menunjukkan bahwa pengungsi Rohingya yang telah kembali ke Arakan dan etnis

Rohingya yang tidak memiliki kewarganegaraan telah diperlakukan secara diskriminatif oleh pemerintah Myanmar. Perlakuan diskriminatif tersebut terjadi antara lain dalam bentuk pembatasan ruang gerak dan pembatasan bahan peredaran bahan makanan. Lemahnya status hukum etnis Rohingya tersebut menyebabkan kehidupan sehari-hari mereka menjadi buruk.¹⁸

UNHCR juga mengalami banyak hambatan dalam kegiatannya membantu penanganan pengungsi etnis Rohingya. Kesulitan tersebut disebabkan ketidakpahaman pemerintah Myanmar tentang standar dan prosedur hukum yang dilakukan oleh UNHCR dalam meningkatkan perlindungan bagi penduduk yang tidak memiliki kewarganegaraan di Arakan. Oleh karena itu UNHCR melakukan dua pendekatan agar pemerintah baik pusat maupun daerah memahami prosedur standar yang dimiliki oleh UNHCR dan menggabungkan perlindungan dengan bantuan kemanusiaan.

Untuk meningkatkan status hukum etnis Rohingya di Arakan dilakukan dengan melakukan pencatatan kelahiran dan menerbitkan dokumen pribadi sebagai langkah awal untuk mendapatkan status warga negara. UNHCR juga melakukan monitoring dan intervensi kepada pemerintah Myanmar dengan maksud untuk mengurangi praktek diskriminatif terhadap hak-hak asasi manusia yang dialami oleh etnis Rohingya.

Penting untuk diingat bahwa keterlibatan UNHCR dalam membantu menangani permasalahan etnis Rohingya ini benar, namun inti terpenting yang harus diupayakan adalah bagaimana upaya untuk mengatasi sumber dari permasalahan ini. Yang mana sumbernya berasal dari pemerintah Myanmar sendiri. Sehingga yang harus menjadi perhatian juga adalah bagaimana agar faktor-faktor yang menjadi penyebab etnis Rohingya tersebut mengungsi dapat diminimalisir. Agar masalah seperti ini tidak akan terulang lagi, yaitu dengan menekankan kepada masalah kemanusiaan dan keadilan.

¹⁸ UNHCR Global Appeal 2008-2009

Hasil analisa mengenai peran-peran yang dilakukan oleh UNHCR dalam menangani pengungsi Myanmar etnis Rohingya di Bangladesh, serta hambatan-hambatan yang dihadapinya dapat dijelaskan dalam bagan dibawah ini:

Tabel 3.1
Peranan UNHCR Dalam Menangani Pengungsi Rohingya di Bangladesh

No.	Peran	Ada/tidak	Kelebihan (+)	Kekurangan (-)
1.	Inisiator	V	Permintaan bantuan pemerintah Bangladesh kepada UNHCR merupakan legitimasi bagi UNHCR untuk melakukan kegiatannya di Bangladesh	UNHCR tidak diberikan mandat penuh dalam pelaksanaan kegiatannya dalam menangani pengungsi di Bangladesh
2.	Fasilitator	V	Banyak bantuan dari pihak lain seperti IOM, Organisasi Internasional Lainnya, NGO lokal & Internasional serta pemerintah lokal	Fasilitas yang diberikan masih sangat minim dan kurang maksimal
3.	Mediator & Rekonsiliator	v	Membuat pihak Myanmar dan	Mediator & Rekonsiliasi

			Bangladesh untuk mau melakukan pertemuan dan perundingan bagi penyelesaian masalah pengungsi Rohingya	tergolong tidak sukses karena walaupun ada kerjasama dari pemerintah Myanmar, tetapi dalam pelaksanaannya sering tidak berjalan semestinya.
4.	Determinator	V	Merupakan salah satu peran yang penting bagi UNHCR, karena fungsi inilah yang memutuskan UNHCR untuk menentukan status pengungsi, serta melakukan penyelesaian jangka panjang bagi pengungsi Rohingya	Solusi jangka panjang yang ditawarkan oleh UNHCR dalam pelaksanaannya belum berjalan maksimal karena masih terdapat hambatan.

- Keterangan: (v) ada ; (-) tidak ada