

Mandat dan Fungsi dari Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa Urusan Pengungsi (UNHCR)

Stephane Jaquemet ¹

The article highlights and describes the main aspects of the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), in particular its operational dimension which has mainly been built as a worldwide response to refugee crises, and its protection role, which entails all activities aimed at ensuring that the rights of refugees and other persons of concern are respected and promoted by States. In the second part of the article, the author summarizes UNHCR's activities, both present and past, in Indonesia."

1. Pendahuluan

Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa Urusan Pengungsi (UNHCR) mungkin merupakan salah satu organisasi internasional yang paling terkenal dan paling menonjol. Alasannya cukup sederhana, sejak mulai beroperasinya pada tanggal 1 Januari 1951, UNHCR telah dikaitkan, dari sudut pandang kemanusiaan, dengan banyak krisis politik terburuk dari paruh kedua Abad ke-20. Tahun-tahun pertama Abad ke-21, dengan peristiwa-peristiwa yang berlangsung di Afganistan, Sudan, Sri Lanka, Kolombia dan negara-negara lainnya, telah mengkonfirmasi kenyataan bahwa UNHCR merupakan pemain yang tidak bisa tergantikan dan bahwa

¹ Deputi Perwakilan Regional, UNHCR Jakarta. Pendapat yang diutarakan dalam makalah ini sepenuhnya milik penulis dan bukan merupakan pandangan resmi dari UNHCR.

masyarakat internasional belum siap “untuk mengenyampingkan” UNHCR.

Peran inti yang berlaku relatif ini cukup mengejutkan, terutama jika kita melihat pada saat didirikannya UNHCR lebih dari setengah abad yang lalu. UNHCR menggantikan badan-badan pengungsi lainnya yang berusia pendek, dan sejak awal, umur diperkirakan UNHCR tampaknya akan sangat pendek pula. Orang yang sinis bahkan mengatakan bahwa UNHCR didirikan oleh masyarakat internasional dengan harapan terselubung bahwa badan itu tidak akan dapat mengatasi segala kendala-kendala administratif dan politik yang ada di sekelilingnya. Mungkin ada sesuatu yang sangat ajaib dalam kenyataan bahwa UNHCR bukan saja bertahan hidup, namun juga tumbuh dengan cara yang hampir eksponensial. Mandatnya, fungsinya, kredibilitasnya, dan dasar keuangannya telah mengalami perkembangan selama bertahun-tahun, dan UNHCR muncul sekarang sebagai suatu badan multi-fungsional dengan amanat yang jelas, dan di atas semuanya itu mempunyai suatu kelompok penerima sumbangan yang terdefinisi secara nyata.

2. UNHCR sebagai suatu lembaga operasional: sebuah perspektif sejarah

Bukanlah terlalu berlebihan untuk mengatakan bahwa UNHCR memiliki suatu awal yang miskin dan sederhana, serta banyak terdapat jebakan agar badan itu tertahan untuk beroperasi secara wajar. Pendahulunya, yakni Organisasi Pengungsi Internasional (IRO), yang merupakan badan internasional pertama untuk menangani secara komprehensif segala aspek masalah pengungsi, sangat singkat eksistensinya (1947-1952). Badan itu dianggap oleh Blok Timur sebagai alat dari pihak Barat² dan oleh orang Amerika,

² Meskipun Blok Timur meminta repatriasi dari warganya yang tinggal di pemukiman pengungsi di Eropa Barat setelah Perang Dunia II, AS dan sejumlah negara-negara Eropa Barat mendorong pemukiman kembali pengungsi tersebut serta pengintegrasian mereka ke dalam negara-negara Barat. Tujuan utama dari IRO adalah memang pemukiman kembali dan bukan repatriasi, sehingga mengundang kritik dari negara-negara Blok Timur.

yang menyumbangkan hampir 2/3 dari anggaran tahunannya sebesar US\$ 150.000.000, sebagai suatu “mainan”³ yang sangat mahal dan secara relatif tidak efisien.

Menyangkut pembentukan UNHCR, masalah pertama adalah bahwa Uni Soviet dan negara-negara satelitnya tidak turut serta dalam negosiasi untuk pendirian badan itu dan penerimaannya pada tanggal 28 Juli 1951, Konvensi Menyangkut Status Pengungsi. Sebagaimana dinyatakan oleh seorang pejabat Soviet, “apa yang dinamakan pengungsi” itu sebenarnya adalah “pengkhianat yang menolak kembali pulang untuk berbakti kepada negaranya”⁴ Akhir dari dasawarsa 1940an dan awal dari tahun 1950an menghadirkan beberapa peristiwa terburuk dari Perang Dingin, termasuk blokade kota Berlin, pembentukan dua negara Jerman, dan pecahnya Perang Korea. Pada saat itu, kebanyakan negara Barat ingin mempergunakan perlindungan terhadap pengungsi sebagai suatu cara untuk mengutuk kekejaman-kekejaman yang dilakukan oleh Blok Timur. Di benak kebanyakan orang Barat, seorang pengungsi “yang baik” adalah orang yang melarikan diri dari komunisme dan bermukim dinegara Barat. Masalah kedua adalah bahwa Blok Barat sendiri saat itu juga terbelah. Ketika Amerika Serikat, yang jenuh mendanai IRO dan telah merasa bahwa akan sulit untuk mengontrol penuh secara ideologis organisasi pengungsi yang baru itu, kemudian melakukan segala usaha yang mungkin untuk membatasi kapasitas operasionalnya dan wewenangnya, maka kebanyakan negara Eropa, selain juga India dan Pakistan, lebih menyukai suatu organisasi yang kuat, dengan kemampuan yang nyata untuk mengumpulkan dana bagi tujuan bantuan.

Masalah ketiga adalah bahwa UNHCR, seperti juga halnya dengan berbagai badan pengungsi yang mendahuluinya, dibentuk oleh semacam “klub negara-negara Barat,” yang pada dasarnya berkepentingan untuk mencari solusi bagi nasib para pengungsi di Eropa saja. Nasib dari pengungsi-pengungsi diluar Eropa, termasuk

³ Lihat UNHCR, *The State of the World's Refugees. Fifty Years of Humanitarian Action*, Oxford University Press, 2000, p. 17-18. See also Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics. A Perilous Path*, Oxford University Press, 2001, p. 41.

⁴ Pernyataan oleh Tn. Soldatov, dari URSS dalam dokumen UN Doc A/1682 (1950).

jutaan yang harus menyingkir setelah perjuangan India dan Pakistan menuju kemerdekaan itu, tidak menarik perhatian masyarakat internasional pada waktu itu.

Hasil dari diskusi-diskusi yang berkepanjangan dan sering hambar tersebut adalah suatu kompromi yang agak lunak, yang jelas tidak memberikan terlalu banyak “gigitan” bagi UNHCR.

Pada tanggal 3 Desember 1949,⁵ Sidang Umum PBB memutuskan, dengan suara 36 lawan 5 dengan 11 suara yang abstain, pembentukan UNHCR selama periode awal 3 tahun, berlaku mulai 1 Januari 1951. Setahun kemudian, pada 14 Desember 1950,⁶ Sidang Umum PBB mengadopsi Statuta UNHCR. Selain merupakan suatu badan “sementara”, UNHCR memiliki beberapa pembatasan-pembatasan lainnya, termasuk anggaran tahunan yang sangat kecil, dan keharusan untuk mendapatkan persetujuan Sidang Umum PBB sebelum dapat meminta pendanaan dari pemerintah-pemerintah sedunia. Sebagai tambahan, Statuta UNHCR membatasi mandat badan tersebut untuk hanya memberikan perlindungan internasional bagi pengungsi dan mencarikan pemecahan permanen untuk masalah kaum pengungsi, sedangkan ia bersikap membisu terhadap bantuan materi. “Awal yang tidak bertuah dan tidak menentu” dari UNHCR itu telah didokumentasikan dengan baik oleh Gil Loescher:

“Ketika Komisaris Tinggi PBB Urusan Pengungsi yang pertama, Gerritt Jan van Heuven Goedhart dari Negeri Belanda, pertama kali menempati posnya pada bulan Januari 1951, beliau mengatakan bahwa ia “mendapatkan tiga kamar kosong serta seorang sekretaris dan harus mulai dari nol.” Ia mempunyai mandat untuk melindungi para pengungsi dan memberikan solusi terhadap masalah-masalah pengungsi, namun ia praktis tidak memiliki dana untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut”.

Tidak ada organisasi internasional lainnya yang pernah mempunyai awal yang sangat tidak menjanjikan demikian. UNHCR mulai sebagai suatu badan sementara dengan masa hidup hanya tiga tahun. Kantor UNHCR itu harus menyediakan perlindungan hukum

⁵ Lihat Resolusi Sidang Umum 319 (IV) tertanggal 3 Desember 1949

⁶ Lihat Resolusi Sidang Umum 428 (V) tertanggal 14 Desember 1950.

bagi lebih dari tiga juta orang diseluruh dunia yang berstatus pengungsi, didalam peristilahan mandat Komisariat Tinggi tersebut. Akan tetapi, Kantor itu tidak dibekali dengan hampir semua fasilitas untuk menegakkan norma-norma hukum internasional yang mana badan itu ditunjuk sebagai pelindungnya. Dengan maksud untuk menjaga bahwa UNHCR itu tetap suatu badan yang bersifat terbatas, dan untuk mengurangi kewajiban mereka sendiri terhadap pemukiman kembali para pengungsi yang memakan biaya itu, negara-negara sedunia tidak memberikan Komisariat Tinggi segala sumber daya keuangan kecuali biaya-biaya administratif. Goedhart diberi pendanaan yang sangat minim untuk menjalankan Kantor itu serta untuk menutupi rekening-rekeningnya. Dikabarkan bahwa Goedhart terpaksa menjual batang emas yang telah diberikan ke kantor pengungsi dimasa antara perang, ketika memenangkan Hadiah Nobel untuk Perdamaian tahun 1938. Pada akhir tahun pertamanya, UNHCR memiliki staf terdiri dari 33 petugas. Pada pesta perayaan Natal ditahun 1951, UNHCR masih tetap sangat kecil sehingga keseluruhan stafnya bisa membentuk lingkaran guna menyanyikan lagu-lagu Natal, sambil sebuah piano dimainkan oleh Komisariss Tinggi.”⁷

Suatu pertanyaan logis mungkin segera muncul. Bagaimanakah sebuah organisasi, yang lahir merana, dengan begitu banyak pembatasan dan kekurangan, dengan anggaran tahunan sekecil US\$ 300.000 serta sedikit sekali dukungan politis, bisa menjadi sebuah badan pengungsi sedunia yang dihormati – meskipun kadang-kadang dikritik – yang melindungi dan membantu 17,1 juta orang diseluruh dunia, termasuk bukan saja pengungsi, tetapi juga orang *stateless*, orang yang mengungsi di negerinya sendiri (*internal displaced persons* – IDPs), pencari suaka dan mereka yang kembali ketempat asalnya? Sebuah badan yang pada tahun 2004 memiliki suatu anggaran, termasuk program-program suplementer, sebesar 1,13 milyar dollar, serta sebanyak 6.143 staf anggota pada 252 kantor di 116 negara? Sebuah badan dunia yang mempunyai lebih dari 570 organisasi LSM sebagai mitra implementasinya?

⁷ Gil Loescher, *Id.*, hal. 50 (lihat catatan bawah 3).

Jawaban atas pertanyaan ini adalah penting, dalam arti ia memberikan pencerahan mengenai bagaimana UNHCR berhasil menggunakan secara kreatif beberapa ketentuan Statutnya pada saat-saat krusial. Terdapat pula beberapa kesempatan historis yang tidak terabaikan olehnya. Akhirnya, dengan tidak adanya alternatif yang layak dipercaya, masyarakat internasional tidak punya pilihan lain kecuali meminta UNHCR, yang secara progresif – bahkan kadang-kadang karena kelalaian pihak lain – untuk menjadi suatu pelaku yang tidak bisa tergantikan. Kita sekarang akan mencoba mematok tonggak-tonggak utama, yang telah membentuk mandat UNHCR serta menguraikan seluk beluk operasionalnya yang sekarang ada .

Bab 1 Alinea 2 dari Statuta UNHCR, yang menyatakan bahwa “kerja dari Komisariat Tinggi harus bersifat sepenuhnya non-politis” dan “bersifat kemanusiaan dan sosial” telah sering secara sengit diperdebatkan. Hal tersebut telah mengembangkan penafsiran yang tak terhitung lagi jumlahnya serta variasinya, namun telah berlaku sebagai dasar utama bagi UNHCR untuk menawarkan “mediasi” tanpa dituduh memihak. Berkat ketentuan ini, UNHCR telah seringkali dianggap sebagai sebuah pelaku yang independen, tak memihak, dan netral; yang berkepentingan atas kesejahteraan pengungsi dan bukannya dengan politik global. Badan itu telah pula memberikan para pelaku politik suatu “jalan keluar” dan telah membawa keprihatinan kemanusiaan ke dalam “Realpolitik”. Di atas segalanya ini, UNHCR telah menjadi salah satu fondasi yang paling penting dari tatanan pengungsi sedunia, yaitu berkat sifatnya yang sipil murni dan berperikemanusiaan. Prinsip ini diulang kembali didalam Alinea ke-5 Mukadimah dari Konvensi Pengungsi 1951, yang menyatakan:

“Mengutarakan keinginan bahwa semua Negara, dengan mengakui sifat sosial dan humaniter dari masalah pengungsi, akan melakukan segalanya dibawah kekuasaannya untuk mencegah masalah ini menjadi penyebab ketegangan antara Negara-Negara.”

Sangatlah penting untuk menekankan bahwa baik Statuta UNHCR maupun Konvensi Pengungsi telah diadopsi pada saat puncak kesenjangan ideologis antara Barat dan Timur, serta perbedaan ini mengakibatkan – sejauhmana perlindungan

pengungsi itu berlaku – adanya proposal oleh Yugoslavia, yang merupakan sebuah Negara komunis namun bukan merupakan satelit dari Moskwa, untuk mencantumkan didalam Statuta UNHCR, klausul mengenai sifat non-politis dan kemanusiaan didalamnya. Proposal Yugoslavia itu akhirnya disetujui dan berakibat diadopsinya Bab 1 Alinea 2 dari Statuta UNHCR “yang dengan demikian langsung berhubungan dengan ketegangan Timur-Barat yang terjadi akibat perdebatan mengenai perlakuan terhadap masalah pengungsi.”⁸

Empat ketentuan lainnya dari Statuta UNHCR, yang kelihatannya sangat tidak akan berperan ketika diadopsi, ternyata sangat vital pada tahun-tahun pertama dari eksistensi UNHCR, dan digunakan untuk memberi lebih banyak wewenang dan kapasitas operasional yang wajar kepada UNHCR. Yang pertama dari ketentuan-ketentuan itu adalah Bab II Alinea 9, yang menyatakan bahwa Komisariat Tinggi akan melaksanakan kegiatan-kegiatan tambahan, termasuk pemulangan dan pemukiman kembali, sebagaimana akan ditentukan oleh Sidang Umum PBB, didalam batasan-batasan sumber daya yang diberikan kepadanya. Ketentuan relevan yang kedua adalah Bab II Alinea 11, yang menentukan suatu jalur komunikasi yang formal antara Komisariat Tinggi dengan Sidang Umum. Laporan tahunan dari Komisariat Tinggi akan dianggap sebagai topik terpisah pada agenda Sidang Umum. Ketentuan ketiga (Bab II Alinea 10) menyangkut kemampuan UNHCR untuk mengumpulkan dana swasta dan, dengan kesepakatan sebelumnya dari Sidang Umum, dana pemerintah. Akhirnya, UNHCR ditugaskan untuk memfasilitasi koordinasi usaha-usaha organisasi swasta yang berkepentingan atas kesejahteraan para pengungsi dan mempunyai kemungkinan untuk menggunakan badan-badan swasta guna pengimplementasian program-programnya yang akan bermanfaat bagi pengungsi (Bab II Alinea 8 huruf h dan Alinea 10).

⁸ Kyoichi Sugino, “The Non-Political and Humanitarian Clause in UNHCR’s Statute”, *Refugee Survey Quarterly*, Oxford University Press, Volume 17, Number 1, 1998, p. 41

Pada tahun 1951, Komisaris Tinggi pertama berhasil meyakinkan sebuah donor swasta, Ford Foundation di A.S., untuk memberikan sumbangan substantif sebesar US\$ 3,1 juta kepada program-program UNHCR, suatu jumlah yang merupakan sepuluh kali anggaran tahunannya. Tiga tahun kemudian, suatu Dana Pengungsi Perserikatan Bangsa-Bangsa yang baru, dibentuk dengan direstui oleh Sidang Umum PBB. Tetapi tahun 1956 dengan adanya krisis di Hongaria menandakan benar-benar suatu titik awal bagi UNHCR, yang dalam beberapa bulan saja, ditransformasikan dari suatu badan penjaga yang kecil dan tidak berkekuatan menjadi suatu organisasi yang kredibel dan operasional. Krisis Hongaria mengandung semua unsur-unsur yang akan memaksa masyarakat internasional untuk tidak hanya mengakui peran UNHCR, tetapi juga untuk meminta secara langsung bantuannya. Pertama-tama, negara-negara Barat belum siap untuk melakukan tindakan politik terhadap tindakan brutal oleh Soviet atas pemberontakan Hongaria. Kedua, negara-negara yang sama tidak ingin dipandang sebagai negara yang tidak berbuat apa-apa bagi para korban dari represi. Ketiga, Negara-negara yang menerima bagian yang terbanyak dari pengungsi, Austria dan Yugoslavia, belum juga pulih dari keadaan sulit dan kehancuran akibat Perang Dunia II. Baik Austria maupun Yugoslavia telah membuat suatu permohonan spesifik dan resmi kepada UNHCR untuk bantuan materi. Keempat, banyak negara Barat, termasuk A.S., Kanada, Britania Raya, Republik Federasi Jerman, dan Australia, menyatakan kesukarelaan untuk memukimkan kembali para pengungsi yang telah mendapatkan perlindungan sementara di Austria dan Yugoslavia. Kelima, UNHCR memiliki dana untuk dibagikan dan berhasil menemukan mitra pelaksana setempat, terutama organisasi non-pemerintah dan kelompok-kelompok Palang Merah. Keenam, Komisaris Tinggi saat itu, orang Swiss yang bernama Auguste Lindt, adalah seorang penengah yang kompeten dan jujur. Beliau terutama, berhasil mendapatkan rasa hormat dari orang Amerika dan sekaligus bisa mengajak bicara pemerintahan Hongaria yang baru. Untuk pertama kalinya, UNHCR bisa bertugas di dalam dan bersama dengan negara-negara yang komunis. Ketujuh, Sidang Umum PBB sangat mendukung UNHCR dan memberlakukan secara kreatif

kebanyakan dari ketetapan-ketetapan yang terdapat didalam Statuta UNHCR, termasuk ketentuan yang memberikan wewenang bagi UNHCR untuk terlibat dalam "kegiatan tambahan." Resolusi Sidang Umum PBB No. 1006 tertanggal 9 Nopember 1956 akan menjadi titik awal dari daftar sangat panjang dari resolusi-resolusi yang sejenis, dengan mana Sidang Umum dapat memperluas mandat UNHCR untuk memperbesar perlindungan pengungsi dan mencari solusi untuk mereka. Ini akan menuju pada suatu tahap lebih lanjut, dan terutama membuka pintu bagi keterlibatan UNHCR dalam situasi-situasi menyangkut IDP, orang yang tak berstatus warganegara (*stateless*), serta program-program re-integrasi. Kedelapan, untuk pertama kali didalam sejarahnya, UNHCR, yang pada awalnya dimaksudkan sebagai organisasi non-operasional tetapi sejenis badan pemantau, telah menjadi pelaku utama didalam suatu operasi darurat. Kesembilan, dalam krisis Hongaria, UNHCR menyentuh segala aspek usaha demi pengungsi, khususnya perlindungan hukum dan fisik, bantuan materi, pemukiman kembali dan bahkan repatriasi ke Hongaria.⁹ Peran advokasi UNHCR digabungkan dengan pendekatan operasionalnya dengan suatu sikap bersahabat. Di atas segalanya itu, mereka yang menganjurkan sebuah organisasi kecil tanpa ada kehadiran di lapangan dan program-program bantuan, terutama dari kalangan orang Amerika, berubah pikirannya dan bisa diyakinkan bahwa seorang pengungsi yang kelaparan membutuhkan bukan saja perlindungan hukum tetapi juga bantuan materi. Kesepuluh, UNHCR memainkan suatu peranan kunci sebagai sebuah badan koordinasi dan bekerja sangat erat dengan LSM, badan-badan pemerintah dan organisasi internasional lainnya. Krisis Hongaria mendemonstrasikan bahwa tidak saja perlu adanya suatu badan yang memiliki mandat luas dan keahlian baik dalam perlindungan pengungsi dan bantuan bagi pengungsi, tetapi juga telah mengkonfirmasi bahwa tidak ada badan lainnya, kecuali UNHCR, yang dapat memainkan peran demikian.

⁹ Pada akhirnya, sebanyak 18.200 pengungsi, yang dikawal oleh UNHCR, kembali ke Hongaria, mewakili lebih dari 9% jumlah total. Lihat "*The State of the World's Refugees*", Id. (lihat catatan bawah no. 3), hal. 34.

kebanyakan dari ketetapan-ketetapan yang terdapat didalam Statuta UNHCR, termasuk ketentuan yang memberikan wewenang bagi UNHCR untuk terlibat dalam "kegiatan tambahan." Resolusi Sidang Umum PBB No. 1006 tertanggal 9 Nopember 1956 akan menjadi titik awal dari daftar sangat panjang dari resolusi-resolusi yang sejenis, dengan mana Sidang Umum dapat memperluas mandat UNHCR untuk memperbesar perlindungan pengungsi dan mencari solusi untuk mereka. Ini akan menuju pada suatu tahap lebih lanjut, dan terutama membuka pintu bagi keterlibatan UNHCR dalam situasi-situasi menyangkut IDP, orang yang tak berstatus warganegara (*stateless*), serta program-program re-integrasi. Kedelapan, untuk pertama kali didalam sejarahnya, UNHCR, yang pada awalnya dimaksudkan sebagai organisasi non-operasional tetapi sejenis badan pemantau, telah menjadi pelaku utama didalam suatu operasi darurat. Kesembilan, dalam krisis Hongaria, UNHCR menyentuh segala aspek usaha demi pengungsi, khususnya perlindungan hukum dan fisik, bantuan materi, pemukiman kembali dan bahkan repatriasi ke Hongaria.⁹ Peran advokasi UNHCR digabungkan dengan pendekatan operasionalnya dengan suatu sikap bersahabat. Di atas segalanya itu, mereka yang menganjurkan sebuah organisasi kecil tanpa ada kehadiran di lapangan dan program-program bantuan, terutama dari kalangan orang Amerika, berubah pikirannya dan bisa diyakinkan bahwa seorang pengungsi yang kelaparan membutuhkan bukan saja perlindungan hukum tetapi juga bantuan materi. Kesepuluh, UNHCR memainkan suatu peranan kunci sebagai sebuah badan koordinasi dan bekerja sangat erat dengan LSM, badan-badan pemerintah dan organisasi internasional lainnya. Krisis Hongaria mendemonstrasikan bahwa tidak saja perlu adanya suatu badan yang memiliki mandat luas dan keahlian baik dalam perlindungan pengungsi dan bantuan bagi pengungsi, tetapi juga telah mengkonfirmasi bahwa tidak ada badan lainnya, kecuali UNHCR, yang dapat memainkan peran demikian.

⁹ Pada akhirnya, sebanyak 18.200 pengungsi, yang dikawal oleh UNHCR, kembali ke Hongaria, mewakili lebih dari 9% jumlah total. Lihat "*The State of the World's Refugees*", Id. (lihat catatan bawah no. 3), hal. 34.

Sukses-sukses UNHCR pada saat krisis Hongaria membuka jalan, baik bagi suatu dukungan yang lebih luas untuk badan tersebut pada tingkat internasional dan bagi keterlibatan UNHCR pada krisis-krisis pengungsi di luar Eropa. Pada tanggal 26 Nopember 1957, Sidang Umum mengadopsi suatu resolusi penting (Resolusi 1166), yang tidak hanya mengakui dimensi global dari masalah pengungsi tetapi juga mengakui kebutuhan bagi UNHCR untuk mendapatkan pendanaan tambahan yang lebih aman sifatnya. Melalui Resolusi ini, Sidang Umum juga membentuk sebuah Komite Eksekutif yang menangani program Komisariat Tinggi, yang terdiri atas perwakilan dari negara-negara “dengan kepentingan yang nyata akan, serta berdedikasi terhadap, solusi bagi masalah pengungsi.” Dengan terbentuknya Komite Eksekutif dan perluasan baik mengenai peran dan keanggotaannya,¹⁰ UNHCR telah dapat mengandalkan dukungan dari suatu kelompok inti Negara-Negara yang berpandangan sama. Pada hari itu juga, Sidang Umum telah mengesahkan sebuah resolusi penting lainnya (Resolusi 1167) yang memberi wewenang untuk pertama kalinya bagi Komisaris Tinggi untuk menggunakan “jasa-jasa baiknya” di luar Eropa dan untuk membantu masalah para pengungsi Cina di Hong Kong. Meskipun pengaruh UNHCR di Hong Kong secara operasional terbatas dan tidak ada bantuan materi yang diberikan, ini merupakan kemenangan bagi mereka yang melobi bagi suatu UNHCR yang benar-benar universal - dan tidak berpaling ke Eropa. Ini juga merupakan kemenangan bagi kaum pragmatis, yang melalui konsep “jasa-jasa baik”, berhasil “mendepolitisasi” bantuan dan perlindungan yang diberikan kepada pengungsi. Hampir pada saat yang bersamaan, UNHCR mulai beroperasi – pada skala yang jauh lebih besar – untuk membantu pengungsi Aljazair di Tunisia, kemudian di Maroko. Bukan saja orang Aljazair itu pengungsi luar Eropa pertama yang dibantu oleh UNHCR, tetapi juga itu kali pertamanya UNHCR terlibat dalam krisis pengungsi yang telah disebabkan oleh suatu negara Barat, dalam hal ini yang merupakan salah satu pendukung tradisional dan kuat, serta anggota dari

¹⁰ Pada saat ini (September 2004), terdapat 66 Negara yang terwakili pada Komite Eksekutif, dibandingkan 20 – 25 pada saat pendiriannya.

Komite Eksekutifnya, yaitu Perancis. Setelah pada awalnya menentang kehadiran UNHCR di Tunisia dan Maroko, negara Perancis akhirnya setuju. Dengan memutuskan untuk terlibat dalam suatu konteks politik yang sensitif, Komisaris Tinggi Lindt telah membuat keputusan yang berani dan strategis.

“Keterlibatan UNHCR di dalam krisis Aljazair telah jelas kebenarannya dan merupakan fakta. Keputusan awal Lindt untuk turut terlibat di tahun 1957 bukannya tanpa kontroversi. Beberapa pejabat senior UNHCR mempunyai pendapat bahwa suatu gerak demikian akan berisiko membuat marah pemerintah Perancis. Namun Lindt sangat tegas, bahwa mandat dari organisasi itu mempunyai sifat universal dan bahwa UNHCR tidak dapat membatasi dirinya hanya untuk mengurus pengungsi-pengungsi yang melarikan diri dari komunisme. Kegiatan-kegiatan UNHCR di dalam krisis Aljazair menggarisbawahi bukan saja sifat global dari permasalahan pengungsi namun juga adanya potensi bagi tindakan internasional yang terkoordinasi dan efektif untuk melindungi dan membantu pengungsi. Dimulai dengan keterlibatannya di Aljazair pada tahun 1960an, pekerjaan UNHCR mulai menunjukkan sifat yang jauh lebih global. Pada tahun-tahun berikutnya, ketika Afrika di sebelah selatan gurun Sahara mengalami konflik-konflik yang sejenis serta kekacauan, fungsi ‘jasa-jasa baik’ yang telah diberikan ke UNHCR oleh Sidang Umum sejak pertama kalinya tahun 1957, menjadi terpakai berkali-kali kemudian”.¹¹

Bukanlah berlebihan untuk mengatakan bahwa hingga awal 1960an, UNHCR telah menjadi suatu badan global dan operasional yang perannya telah sepenuhnya diakui oleh masyarakat internasional. Krisis-krisis pengungsi di Asia, Afrika dan Amerika Latin ditahun-tahun 1970an dan 1980an, termasuk pada 1971 ketika perang yang menghasilkan kemerdekaan Bangladesh dan memaksa sekitar 10 juta pengungsi Bangladesh lari ke India, tragedi manusia perahu Vietnam yang penyelesaiannya dibantu secara krusial oleh peran Indonesia, ke-6 juta orang Afgan yang melarikan diri dari negaranya setelah invasi Soviet ditahun 1979, mengkonfirmasi

¹¹ UNHCR, *“The State of the World’s Refugees.....”* Id (lihat catatan bawah no. 3), hal 43 .

peran menonjol dari UNHCR. Tahun 1990an menyaksikan *inter alia* pergerakan penduduk yang massif yang terjadi sesudah bubarnya Uni Soviet dan pecahnya Yugoslavia, selain juga genosida di Rwanda. Keadaan darurat tahun 1990an menandakan awalnya beberapa tren, termasuk keterlibatan UNHCR yang lebih besar dalam situasi-situasi pemindahan secara internal (IDP), kehadiran UNHCR di daerah-daerah konflik yang berbahaya serta bersamaan dengan operasi pemulihan perdamaian dan humaniter yang sering menjadi selubung bagi tiadanya tindakan politis, sebagaimana dengan cara menyedihkan didemonstrasikan ketika terjadi genosida di Rwanda.

3. Peran pengawasan, pemantauan dan perlindungan UNHCR

Mungkin akan ada pemahaman yang salah jika secara khusus kita hanya memfokuskan peran UNHCR dalam keadaan darurat dan krisis pengungsi. Meskipun yang terakhir sering mendapatkan perhatian media dan secara signifikan membangun citra UNHCR di mata publik, sifat dan fungsi perlindungan dari Kantor UNHCR yang lebih tak terlihat namun tak kalah pentingnya dalam kenyataannya telah menjadi landasan dari amanatnya. Menurut Bab 1 Alinea 1 dari Statutnya, UNHCR akan “memerankan fungsi memberikan perlindungan internasional...bagi pengungsi.” Apa artinya perlindungan internasional dan apa alat-alat yang dimiliki UNHCR untuk menjamin bahwa para pengungsi itu terlindungi?.

Titik awalnya adalah bahwa, dalam situasi normal, pemerintah menjamin hak asasi manusia yang mendasar serta keselamatan fisik dari para warganya. Bahkan saat konflik bersenjata, pihak-pihak yang terlibat harus menghormati hukum kemanusiaan internasional dan menciptakan suatu ruang humaniter di mana para warga sipil dilindungi. Perlindungan internasional terhadap pengungsi dimulai ketika negara asal secara langsung melanggar hak-hak fundamental warganya atau tidak melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran demikian, sehingga memaksa orang untuk melarikan diri dan mencari perlindungan dari sebuah negara lainnya. Dalam hal ini, perlindungan internasional terhadap pengungsi merupakan suatu pelengkap atau pengganti dari

perlindungan berdasarkan hukum internasional yang ada di negara asal.

Oleh karena UNHCR tidak pernah dimaksudkan menjadi sebuah badan supranasional, dan hubungan internasional terutama didasari atas prinsip kedaulatan Negara, tanggung jawab akhir untuk melindungi pengungsi berada pada Negara dan bukannya UNHCR. Maka, peran utama UNHCR adalah untuk menjamin bahwa Negara tidak menutup akses menuju keselamatan terhadap orang-orang yang membutuhkan perlindungan internasional, bahwa perbatasan-perbatasan internasional tetap terbuka bagi mereka dan bahwa hak asasi fundamentalnya dihormati sesuai dengan standar-standar internasional. Sama pentingnya adalah fungsi UNHCR untuk mengkoordinasi dan menjamin konsistensi respons internasional terhadap keadaan pengungsian, tidak saja selama krisis-krisis namun juga bagi pencari suaka dan pengungsi secara perseorangan.

UNHCR tidak saja memiliki tanggung jawab untuk memberikan perlindungan internasional kepada pengungsi dan orang lain di bawah kepentingannya, tetapi Negara-Negara juga mempunyai kewajiban untuk bekerjasama dengan UNHCR. Kewajiban untuk bekerjasama dengan UNHCR dalam mengembani tugas-tugasnya telah dirumuskan dalam Pasal 35 dari Konvensi 1951 Menyangkut Status Para Pengungsi dan di dalam Pasal II dari Protokol 1967. Secara amat logis, ketentuan-ketentuan yang belakangan hanya berlaku pada ke-145 Negara penandatanganan Konvensi dan/atau Protokolnya. Menyangkut Negara-Negara yang belum menjadi peratifikasi instrumen-instrumen Pengungsi, seperti halnya Indonesia, kewajiban untuk bekerjasama dengan UNHCR tercerminkan dalam Resolusi 428 (V) dari Sidang Umum PBB tertanggal 14 Desember 1950, yang mana Statuta UNHCR merupakan sebuah lampiran, yang menghimbau "Pemerintah-Pemerintah untuk bekerjasama dengan UNHCR dalam pelaksanaan fungsinya menyangkut pengungsi yang berada dibawah kompetensi Kantornya, terutama melalui:

- c) Mengizinkan pengungsi masuk kedalam wilayahnya, tanpa mengecualikan mereka yang berada dalam kategori yang paling miskin dan mengenaskan,.....”.

Kewajiban untuk bekerjasama dengan UNHCR ini telah mendapatkan secara progresif suatu isi yang lebih luas dan rinci melalui lebih dari 230 resolusi-resolusi Sidang Umum yang berkaitan dengan UNHCR, yang telah diadopsi hingga kini, kebanyakan diantaranya melalui konsensus di antara semua Negara anggota PBB. Sebagaimana dikatakan Walter Kaelin, kewajiban untuk bekerjasama dengan UNHCR bagi Negara-Negara yang bukan merupakan penandatanganan instrumen-instrumen Pengungsi, “bukan saja menyangkut moralitas, tetapi mempunyai dasar hukumnya pada Pasal 56 dari Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa 1945 tentang kewajiban para Negara anggota untuk bekerjasama dengan PBB, yaitu suatu kewajiban yang berlaku pula terhadap UNHCR dalam kapasitasnya sebagai salah satu badan turunan Sidang Umum”.¹²

Kewajiban Negara-Negara untuk bekerjasama dengan UNHCR biasanya disebutkan sebagai “peran pengawasan UNHCR”, karena hal itu menyangkut fungsi UNHCR untuk mengawasi dan memantau kepatuhan Negara-Negara terhadap standar-standar perlindungan pengungsi internasional. Memantau kepatuhan bukan berarti bahwa UNHCR memiliki wewenang yuridis atau kwasi-yuridis. UNHCR bukanlah suatu peradilan hukum, yang bisa membatalkan keputusan yang diambil oleh pemerintah atau otoritas nasional.

Otoritas yang dimiliki UNHCR lebih terletak pada dimensi operasionalnya, dalam kemampuannya untuk menjalankan kerja perlindungan pada tingkat lapangan secara harian, pada kapasitasnya untuk merumuskan kebijakan-kebijakan dan

¹² Walter Kaelin, “Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and beyond”, in Erika Feller, Volker Turk and Frances Nicholson, ed., *Refugee Protection in International Law. UNHCR’s Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, 2003, p. 618.

mempromosikan standar, serta pada potensinya untuk melobi dan mengadvokasi untuk para pengungsi di seluruh dunia. Sebagaimana merupakan kesimpulan dalam pertemuan meja bundar oleh ahli-ahli, “pengawasan bukan hanya untuk menentukan pelanggaran, tetapi mungkin lebih penting lagi, juga menyangkut pendekatan konstruktif dan dialog selain juga koordinasi untuk menjamin penyelesaian masalah-masalah.”¹³

Volker Turk telah menyimpulkan kerancuan tersebut namun juga kekuatan dari peran pengawasan UNHCR:

“Memang benar bahwa UNHCR tidak bisa begitu saja “menegakkan” pandangannya. Dalam pemahaman dan praktek UNHCR, “penegakan” sebenarnya berarti serangkaian luas intervensi dan kegiatan advokasi yang mencakup seluruh spektrum perpindahan manusia dari perizinan masuk, penerimaan, penentuan status pengungsi sampai ke perbaikan standar-standar, membuat ketentuan tinggal atau kembali. Tujuan kegiatan ini adalah untuk menjamin kepatuhan negara-negara terhadap standar perilaku yang diterima secara internasional menyangkut pengungsi dan pencari suaka dan untuk membantu meningkatkan kapasitas otoritas yang berwenang untuk melakukan hal tersebut ... Intervensi biasanya mencakup pekerjaan politis, diplomatis dan hukum yang dibutuhkan untuk menghadapi isu-isu perlindungan, untuk mengambil tindakan perbaikan dan guna mempengaruhi praktek-praktek legislasi dan nasional....Tergantung pada lawan bicara, pandangan-pandangan UNHCR biasanya dikomunikasikan dalam bentuk surat, *notes verbales*, catatan pengingat, posisi yang merupakan milik publik atau *non-paper*. Dalam hal kalangan yuridis, mereka dikomunikasikan sebagai catatan *amicus curiae* atau pencerahan-pencerahan lainnya, dan bagi komisi-komisi parlementer, sering dengan cara pernyataan tertulis ataupun lisan. Bagi UNHCR, dialog-dialog tersebut dapat dilakukan pada tingkat lokal, regional dan/atau pusat. Ketika perundangan sedang berada dalam proses diadopsi atau diimplementasi, ini juga menyangkut penyertaan pendapat-pendapat para ahli yang bermutu berdasarkan pengetahuan mendalam mengenai dan kebiasaan tentang praktek negara nasional serta hukum pengungsi internasional”.

Sebagai tambahan, UNHCR terlibat dalam kegiatan penentuan standar dan promosi, dengan memungkinkan keahlian khususnya

¹³ “*Summary Conclusions: Supervisory Responsibility*”, Expert roundtable organized by UNHCR and the Lauterpacht Research Centre for International Refugee Law, University of Cambridge, 9-10 July 2001, in Feller, Turk and Nicholson, see footnote No 12, p. 669.

itu tersedia bagi semua dengan menawarkan nasihat, bantuan teknis dan pelatihan. UNHCR dapat juga mengeluarkan pernyataan-pernyataan publik dalam hal adanya keprihatinan atau penjarahan dari instrumen dan standar-standar pengungsi internasional.

Sebagai kesimpulan, meskipun UNHCR tidak mempunyai mekanisme penegakan yang bisa disamakan dengan, misalnya, badan-badan pemantau perjanjian hak asasi manusia, kegiatan-kegiatan tersebut masing-masingnya atau secara bersama, tergantung pada keadaan, dapat memiliki dampak “penegakan secara lunak”.¹⁴

Pengamatan terhadap Statuta UNHCR menegaskan bahwa beberapa Negara sepakat untuk mendirikan suatu badan pengungsi internasional (UNHCR), yang akan diberi wewenang untuk mengingatkan mereka akan kewajibannya untuk menghormati standar-standar internasional tetapi tidak akan memiliki kekuatan penegakan atau “pemaksaan” formal. Ini diterjemahkan sebagai, terutama, seperti pada kata-kata kerja yang digunakan dalam Pasal 8 dari Statuta UNHCR, seperti “mempromosikan”, “membantu”, “berusaha untuk mendapatkan”, “tetap berhubungan dekat”, dan “memfasilitasi”, semuanya menyiratkan bahwa peran UNHCR adalah untuk masuk dalam suatu dialog konstruktif dengan, mempengaruhi atau membujuk Negara-Negara, tetapi tidak untuk “pemelintiran tangan” dari pemerintah-pemerintah yang tidak mau bekerjasama.

Sebagai seorang petugas perlindungan UNHCR yang telah bekerja lama, saya yakin bahwa pendekatan “penegakan secara lunak” telah membuahkan lebih banyak hasil daripada sebuah sistim ketat kuasi-yuridis. Selain adanya fakta bahwa Negara-Negara belum siap untuk mendukung sebuah sistem pengungsi yang supranasional, “kelemahan-kelemahan” yang nampaknya ada dalam mandat UNHCR telah memaksa organisasi tersebut untuk mengembangkan suatu metodologi yang lebih kreatif dan beraneka

¹⁴ Volker Turk, “UNHCR’s Supervisory Responsibility”, UNHCR, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No 67, October 2002, p. 11. This paper can be found on UNHCR’s public web site, www.unhcr.ch under “Research/evaluation” and then “New issues in refugee research”

ragam. Sekarang, wewenang UNHCR secara jelas dihubungkan dengan kredibilitasnya baik pada tingkat operasional dan penentuan standar.

4. Peran UNHCR di Indonesia

Sebelum menutup, saya ingin tambahkan beberapa kata mengenai peran UNHCR di Indonesia. Saya akan membatasi diri pada beberapa ciri dan komentar secara umum, oleh karena beberapa penulis lain dalam edisi khusus "Jurnal Hukum Internasional" ini berfokus pada perlindungan pengungsi di Indonesia. UNHCR menerima kesepakatan tertulis dari Pemerintah Republik Indonesia untuk membuka sebuah "kantor cabang" di Jakarta pada 15 Juni 1979. Kantor cabang ini kemudian ditingkatkan menjadi Perwakilan Regional, yang saat ini membawahi operasi-operasi UNHCR di Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, Brunei Darussalam dan Timor Leste.

Kehadiran operasional UNHCR di sini dimulai dengan adanya manusia perahu Vietnam yang berdatangan di pantai-pantai banyak negara Asia Tenggara ditahun 1970an. Pada awal eksodus dari Indochina, tak ada sebuah negarapun di kawasan ini telah melakukan akses ke Konvensi Pengungsi 1951 atau Protokol 1967. Tidak ada satupun dari Negara-Negara itu siap untuk menerima manusia perahu Vietnam atas dasar permanen, tetapi dengan derajat lebih atau kurang, negara-negara di kawasan ini bersedia untuk memberikan mereka tempat berteduh sementara dengan syarat bahwa negara-negara ketiga berusaha untuk mempercepat pemukiman kembali. Indonesia bukan saja merupakan mitra penuh dalam proses tersebut namun juga salah satu Negara yang paling toleran di kawasan ini. Indonesia tidak mau mendorong kembali kapal-kapal pengungsi menjauhi pantai-pantainya. Indonesia juga merupakan satu-satunya Negara, selain Filipina, yang menyetujui mendirikan suatu pusat pemrosesan regional untuk membantu pemukiman kembali pengungsi secara lebih cepat. Indonesia membuka sebuah kamp baru di pulau Galang, yang kemudian berfungsi baik sebagai kamp suaka pertama ataupun pusat pemrosesan regional. Selama hampir 20 tahun operasi manusia perahu, Indonesia menerima kira-kira 122.000 orang Vietnam

(pendatang langsung di Indonesia), selain juga sejumlah 55.000 orang yang melewati pusat pemrosesan regional itu. Meskipun awalnya semua orang Vietnam secara otomatis diakui sebagai pengungsi dan dimukimkan kembali, pada tahap selanjutnya para pendatang baru harus diwawancarai dan melalui suatu penentuan statusnya. Sebanyak 43% diantaranya diakui sebagai pengungsi pada kali pertama atau pada saat naik banding. Kebanyakan dari mereka yang ditolak pada akhirnya kembali ke Vietnam, sedangkan sebanyak kira-kira 111.000 orang dicarikan pemukiman kembali di negara ketiga (lebih dari 60% dari semua manusia perahu Vietnam di Asia Tenggara akhirnya dimukimkan kembali ke A.S.).

Indonesia menyaksikan suatu gelombang kedatangan massal pengungsi lagi ditahun 1999, ketika sekitar 280.000 orang Timor Timur lari ke Timor Barat. Lebih dari 90% diantaranya sekarang telah kembali ke Timor Leste dan orang-orang sisanya telah diberi pilihan integrasi lokal, termasuk menjadi warganegara Indonesia, kebanyakan di Timor Barat.

Kejadian ketiga antara Indonesia dan krisis pengungsi terjadi terutama antara tahun 2000 dan 2002 ketika sejumlah kira-kira 3500 pencari suaka, kebanyakan orang Irak, Afganistan dan Iran dicegat dalam perjalanan ke Australia dan akhirnya berhenti di Indonesia. Meskipun jumlah total pencari suaka cukup sedikit dibandingkan dengan orang Vietnam atau Timor Timur, keadaan tersebut harus ditangani dalam konteks yang emosional menyangkut penyelundupan manusia, yang menarik perhatian media massa. Mengenai orang Vietnam, para pejabat Indonesia memberikan pemukiman sementara ke semua pencari suaka yang tertangkap dengan kesepakatan bahwa mereka yang dinyatakan sebagai pengungsi oleh UNHCR akan mendapat pemukiman kembali di suatu negara ketiga. Tiga pelaku utama sebenarnya terlibat. Pertama, otoritas Indonesia, yang mengizinkan para pencari suaka untuk tinggal di Indonesia dan memberikan mereka hak asasi manusia yang fundamental. Kedua, Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM), yang ditugaskan untuk memberikan bantuan materi dan psiko-sosial kepada para pencari suaka, termasuk mereka yang telah ditolak statusnya sebagai pengungsi. Ketiga adalah UNHCR, yang peran utamanya adalah untuk menentukan apakah para pencari suaka tertentu itu adalah pengungsi, dan untuk mencarikan tempat

pemukiman kembali bagi mereka yang dinyatakan sebagai pengungsi.

Saat ini, UNHCR tetap terlibat baik dengan orang Timor Timor yang berada di Timor Barat dan orang Afgan, Irak dan Iran. Menyangkut orang Timor Timur, yang tidak lagi dianggap sebagai pengungsi karena mereka telah mendapatkan akses ke kewarganegaraan Indonesia dan oleh karena keadaan secara fundamental dan secara jangka panjang telah berubah di Timor Leste, peran UNHCR sekarang terbatas pada mendukung proyek-proyek yang dimaksudkan untuk memfasilitasi integrasi mereka kedalam suatu komunitas yang baru. Keterlibatan langsung UNHCR, dengan dukungan dana dari Uni Eropa, akan berakhir pada tanggal 31 Desember 2005. Namun UNHCR akan tetap melobi bagi keterlibatan tambahan para badan pembangunan dan donor-donor internasional, yang lebih memiliki kelengkapan daripada UNHCR, untuk merespons tantangan-tantangan pembangunan jangka panjang. Salah satu aspek lainnya dari hubungan UNHCR dengan orang Timor Timur adalah dalam program "anak yang terpisah." Telah diperkirakan bahwa sekitar 4.000 anak telah terpisah dari orang tuanya setelah kejadian-kejadian di Timor Timur tahun 1999. UNCHR, bersama-sama dengan para pejabat Indonesia dan Timor Leste baik pada tingkat pusat dan regional/lokal, telah memfasilitasi solusi berkesinambungan untuk kebanyakan dari kasus separasi itu. Pada akhir bulan Juli 2004, 151 kasus anak terpisah dari orangtuanya masih menunggu penyelesaiannya.

Menyangkut orang-orang Irak, Afganistan, dan Iran, lebih dari 80% diantaranya telah mendapat pemukiman di negara ketiga atau telah kembali ke negara asalnya. Akhir-akhir ini, telah tidak ada lagi kedatangan perahu-perahu yang tertangkap. Pencari suaka yang baru kebanyakan dari Afrika. Jumlahnya sangat kecil (230 orang ditahun 2003 dan "hanya" 53 untuk enam bulan pertama dari 2004).

Otoritas Indonesia, melalui sebuah Surat Edaran dari Direktur Jendral Imigrasi tertanggal 30 September 2002,¹⁵ telah sepakat

¹⁵ Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi No F-IL.01.10-1297 tentang Penanganan Orang Asing yang Menyatakan Diri Sebagai Pencari Suaka atau Pengungsi tanggal 30 September 2002

untuk bekerjasama dengan UNHCR bahwa mereka memberikan akses masuk wilayah Indonesia, merujuk para pencari suaka ke UNHCR, dan mengizinkan mereka untuk tinggal di Indonesia sampai ada keputusan mengenai statusnya. Pengungsi yang telah diakui boleh tinggal di Indonesia sampai ada negara untuk pemukiman kembali telah ditemukan. Setiap pencari suaka mempunyai hak atas suatu wawancara individu dengan seorang petugas UNHCR dan seorang penerjemah yang berkualifikasi, mendapatkan sebuah keputusan yang telah dipikirkan secara matang mengenai apakah status pengungsi diberikan atau tidak, dan sebuah kesempatan untuk naik banding atas keputusan jika klaim tersebut ditolak. Keputusan setelah banding adalah final dan mereka yang tidak diakui sebagai pengungsi dianggap sebagai imigran gelap di Indonesia.

Meskipun bukan menjadi penandatanganan instrumen-instrumen bagi pengungsi, Indonesia telah secara jelas menunjukkan bahwa negara ini tegas berkomitmen terhadap perlindungan terhadap pengungsi. Perlakuan Indonesia terhadap para pengungsi dan pencari suaka telah secara konsisten memenuhi standar-standar internasional. Sayangnya, kerangka hukum Indonesia belum mengandung ketentuan yang langsung bisa diimplementasikan bagi perlindungan pengungsi. Meskipun hak untuk mencari suaka telah disahkan pada Pasal 28 (G) dari Amandemen Kedua UUD Indonesia tanggal 18 Agustus 2000 dan pada Pasal 28 (1) dari Undang-undang Hak Asasi Manusia (UU No. 39 tahun 1999), tidak ada peraturan operasional di Indonesia bagi para pengungsi dan pencari suaka. Surat Edaran dari Direktorat Jendral Imigrasi adalah suatu dokumen penting, tetapi tidak secara formal mengikat terhadap para otoritas di Indonesia, termasuk polisi dan peradilan. Dari sudut pandang hukum secara kaku, para pengungsi dan pencari suaka bukanlah orang yang dilindungi hukum Indonesia. Oleh karena kebanyakan dari mereka telah masuk negeri ini tanpa visa yang sah atau telah melewati masa berlaku visanya, mereka dianggap sebagai imigran ilegal, dan bisa dituntut, ditahan dan dideportasi. Para pengungsi pria yang telah menikah dengan wanita Indonesia tidak bisa melegalisasikan izin tinggalnya dan telah hidup dalam keadaan tidak menentu.

Sayang sekali, kesenjangan antara kemurahan hati Indonesia secara praktis dan adanya peraturan perundang-undangan yang tidak memberikan akomodasi ini mengandung beberapa jebakan yang potensial. Pertama-tama, para pengungsi dan pencari suaka sangat tergantung pada setiap perubahan kebijakan atau ketidakadilan penerapan dari kebijakan-kebijakan tersebut. Kedua, karena tidak berada secara sah di negeri ini dan karena tidak memiliki hak-hak formal (dan kewajiban), mereka berada dalam situasi yang penuh stres dan secara potensial cukup dilecehkan. Ketiga, mungkin tidak akan menguntungkan bagi keamanan nasional jika ada orang asing di Indonesia yang berada dalam keadaan tak menentu atau pada wilayah abu-abu, serta tidak diregistrasi secara layak oleh pihak pejabat. Keempat, dengan tidak adanya suatu komitmen hukum yang pasti, kemurahan hati Indonesia mungkin tidak akan mendapatkan pujian pada tingkat internasional yang semestinya diterima. Dengan menandatangani Surat Keputusan Presiden No. 40 Tahun 2004 mengenai Rencana Aksi Nasional Indonesia bagi Hak Azasi Manusia untuk periode 2004-2009, yang mencanangkan sebagai salah satu tujuannya Akses ke Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967nya ditahun 2009 nanti, Presiden Republik Indonesia telah melakukan suatu langkah yang pasti untuk mengatasi kesenjangan ini.

5. Penutup

Secara paradoksal, mungkin lebih mudah bagi UNHCR menjadi relevan ditahun 1950an atau 1960an daripada sekarang ini. Suatu badan pengungsi global sangat dibutuhkan untuk merespons terhadap krisis-krisis pengungsi, yang merupakan akibat dari Perang Dingin dan proses dekolonisasi waktu itu. Sejalan dengan pembantaian yang telah tak terhitung, terjadi suatu momentum hak asasi manusia, yang sebagian mendikte agenda komunitas internasional. Sebuah UNHCR yang kecil sebenarnya mempunyai fleksibilitas untuk tumbuh. Sekarang, rupanya UNHCR telah mencapai ukuran optimalnya dari sudut pandang operasional. Suatu organisasi yang lebih besar akan sulit untuk tetap terfokus dan akan juga mengalami masalah klasik "terlalu gemuk", dengan kata lain, memiliki kemungkinan serangan jantung. Sekarang, "pertumbuhan" bagi UNHCR berarti harus membuat pilihan-pilihan strategis dan

tidak begitu saja menyiratkan harus menerima tanggung jawab tambahan. Ini juga berarti bahwa UNHCR harus masuk kedalam suatu dialog yang diperbaharui dengan Negara-Negara dan membentuk berbagai macam model baru kemitraan strategis dengan para pelaku non-pemerintah.

Di tahun 2004, UNHCR tetap saja dihadapkan dengan beberapa tantangan lamanya, tetapi juga harus menjawab pelbagai pertanyaan baru yang mendesak. Masalah utama saat ini mungkin adalah bahwa kebanyakan Negara merasa, dengan alasannya sendiri, bahwa mereka terancam dan takut akan kehilangan identitasnya, kalau bukan keberadaannya. Rasa takut ini apakah nyata atau hanya dirasakan dihubungkan dengan globalisasi, migrasi, sindikat-sindikat kejahatan, terorisme serta direncangkannya kembali kedaulatan Negara, dan mungkin akan menyebabkan masyarakat internasional kurang dermawan dan kurang berprinsip terhadap mereka yang membutuhkan perlindungan internasional. Telah sangat jelas bahwa masalah hak asasi manusia telah membayar biaya yang amat mahal terhadap tindakan-tindakan yang katanya telah diadopsi untuk memerangi terorisme dan kejahatan transnasional. Didalam suatu iklim yang begitu negatif, apakah UNHCR tetap akan relevan?

Sukses-sukses di masa mendatang bagi UNHCR akan diukur terhadap kapasitasnya untuk memberikan jawaban yang kreatif ke pertanyaan-pertanyaan lama dan baru. Relevansi UNHCR akan secara langsung dihubungkan ke kemampuannya untuk merekonsiliasikan kepentingan sah dari Negara-Negara untuk mengamankan perbatasannya dengan keharusan mendapatkan akses terhadap keselamatan dan martabat bagi mereka yang menghadapi risiko menjadi korban dari pelanggaran serius hak asasi manusia.