

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Berada dekat di antara negara–negara penerima pengungsi dalam jumlah besar seperti Malaysia, Thailand dan Australia secara berkelanjutan, Indonesia juga terkena dampak dari pergerakan populasi tercampur (*mixed population movements*). Setelah mengalami penurunan jumlah di akhir tahun 1990-an, jumlah pencari suaka yang tiba ke Indonesia mengalami peningkatan pada akhir tahun 2000 sampai dengan tahun 2002. Pada 2003, pencari suaka mengalami penurunan jumlah sampai dengan tahun 2008. Pada tahun 2009 mulai meningkat kembali, dengan jumlah 3.230 orang pencari suaka untuk mendapatkan perlindungan. Sebagian besar pencari suaka berasal dari Afghanistan dan Somalia.¹

Tabel 1.1. Jumlah Pencari Suaka Di Indonesia Per Tahun oleh UNHCR

Tahun	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
jumlah	385	3.230	3.905	4.052	7.223	8.332	5.659	4.426	3.112

Sumber: UNHCR Indonesia, 2017²

Berdasarkan data United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) sampai dengan akhir Maret 2017, sebanyak 6.191 jumlah pencari suaka terdaftar di UNHCR Jakarta, mereka secara kumulatif dari Afghanistan dan Somalia. Sementara sejumlah 8.279 pengungsi terdaftar di UNHCR Jakarta, mereka berasal dari dari Afghanistan, Myanmar, dan Somalia.³ Pada akhir

¹ UN High Commissioner for Refugees Indonesia, *UNCHR in Indonesia*, (website), 2017 (<http://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia>) Diakses pada 17 februari 2017.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

Februari 2016 sebanyak 13.829 jumlah pengungsi dan pencari suaka yang telah terdaftar di UNHCR yang terdiri dari 6.269 jumlah pengungsi dan 7.560 jumlah pencari suaka.⁴

Tabel 1.2. Jumlah Pengungsi dan Pencari Suaka Akhir Februari 2016

Negara Asal	Pengungsi	Pencari Suaka
Afghanistan	3.056	3.859
Myanmar	795	244
Somalia	459	762
Sri Lanka	319	294
Iran	312	331
Palestina	375	157
Pakistan	348	140
Irak	223	689
Lain-lain	382	1.084
Jumlah	6.269	7.560

Sumber: UNHCR Indonesia, 2016⁵

Pencari suaka dan pengungsi⁶ dengan jumlah yang terbanyak di Indonesia berasal dari Afghanistan. Pendapat tersebut berdasarkan data-data yang telah diuraikan di atas, serta hal tersebut juga dikemukakan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham), Yasonna Laoly. Yasonna mengatakan bahwa

⁴ UN High Commissioner for Refugees Indonesia, *UNHCR Fact Sheet: Indonesia Fact Sheet Februari 2016*, Jakarta, UNHCR Indonesia, Februari 2016 hal.1. Tersedia di: (www.unhcr.org/50001bda9.pdf) Diakses pada 17 Februari 2017.

⁵ *Ibid.*

⁶ Pencari suaka merupakan seseorang yang ingin menyelamatkan diri dari bahaya serius di negaranya sendiri, dan menunggu pemberian status pengungsi di bawah instrumen internasional dan nasional yang berlaku. Pengungsi merupakan seseorang secara paksa meninggalkan negaranya dikarenakan, serangan dari luar, masalah kependudukan, dominasi pihak yang mengganggu ketertiban umum baik itu berasal dari sebagian atau seluruh dari negaranya. Pengungsi (mandat) merupakan seseorang yang memenuhi kriteria Statuta UNHCR dan memenuhi syarat untuk mendapatkan perlindungan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa sesuai dengan Konvensi 1951 atau Protokol 1967 yang berkaitan dengan status pengungsi. Maka ditarik kesimpulan bahwa pencari suaka dan pengungsi memiliki tujuan yang hampir sama, yaitu sama-sama mencari perlindungan dan keselamatan dari negaranya. Namun yang membedakan keduanya yaitu statusnya dan mandatnya, seorang pencari suaka dan harus menunggu prosedur untuk ditetapkan statusnya sebagai pengungsi. (Richard & Redpath-Cross, 2011)

pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Indonesia yang terbanyak dari Afghanistan, Sekitar 14.000 pengungsi dan pencari suaka dari Afganistan.⁷ Warga Afghanistan mengungsi dikarenakan faktor keamanan, akibat dari kondisi keamanan di Afghanistan yang tidak memungkinkan. Mereka mengungsi dan berharap bisa mendapatkan perlindungan.⁸

Gambar 1.1. Etnis Hazara



Sumber: Right Now: Human Right In Australia, 2012⁹

Pencari Suaka Afghanistan kebanyakan berasal dari suku Hazara¹⁰, Hazara adalah salah satu etnis minoritas terbesar di Afghanistan Sampai tahun 1970an, namun telah terjadi konflik di Afghanistan. Terjadi perang saudara antara Hazara dan Taliban, Taliban mengumumkan perang terhadap Hazara pada 1990an. konflik tersebut karena komandan Taliban Maulawi Mohammed Hanif dilaporkan mengatakan kepada kerumunan di Afghanistan Utara pada pertengahan 1990an

⁷ Raden, 'Menteri Yasonna: Imigran di Indonesia Terbanyak dari Afghanistan', *Liputan6*, 06 Maret 2016 (<http://news.liputan6.com/read/2452647/menteri-yasonna-imigran-di-indonesia-terbanyak-dari-afghanistan>) Diakses pada 19 Februari 2017.

⁸ Aldino, 'Alasan Keamanan 21 Warga Afganistan Mengungsi', *Tribun Jambi* 30 Juni 2013 19:47, (<http://jambi.tribunnews.com/2013/06/30/alasan-keamanan-21-warga-afganistan-mengungsi>) Diakses pada 32 Juli 2017.

⁹ J. Burnside, 'The Hazaras', *Right Now*, 21 Januari 2013 (<http://rightnow.org.au/opinion-3/the-hazaras/>) Diakss pada 20 Meil 2018

¹⁰ *Ibid.*

bahwa Hazaras bukan Muslim, mahka mereka bisa dibunuh. Sementara banyak Hazaras melarikan diri ke Syiah Iran, tetap mempertaruhkan kekerasan dan bahkan kematian. Salah satu kejadian paling brutal terjadi di kota Mazar-i-Sharif pada tahun 1998, ketika ribuan orang Hazaras dieksekusi secara sistematis.¹¹ Mereka terpaksa mengungsi hingga ke Indonesia, dikarenakan tertekan dengan aksi Taliban yang menguasai wilayah tempat tinggal mereka di Hazara. Etnis Hazara menjadi target Taliban saat perang meletus di Afghanistan.¹²

Indonesia sendiri sebenarnya bukan tujuan utama bagi mereka, karena tujuan utama mereka adalah Australia. Hal ini dikarenakan posisi Indonesia yang terletak di antara dua samudra dan dua benua, menjadikan Indonesia sebagai tempat yang strategis untuk pergerakan dan juga tempat transit bagi pengungsi yang ingin pergi ke Australia.¹³ Kemudahan jalur Indonesia dan letak Indonesia yang dekat dengan Australia, membuat para pencari suaka untuk menuju ke Australia yaitu melalui perairan Jawa Timur salah satunya. Mereka datang dari Malaysia, lalu masuk ke pulau Sumatera, Serang dan Jawa Timur bagian selatan sebagai pintu keluarnya untuk menuju pulau Christmas. Mereka memilih

¹¹ S. Hucal, 'Afghanistan: Who are the Hazaras?', *Aljazeera*, 27 Juni 2016, (<http://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/06/afghanistan-hazaras-160623093601127.html>) Diakses pada 15 Desember 2015.

¹² A. Nurdin, 'Tunggu Kepastian, Imigran Afghanistan Menggelandang di Batam', *Liputan6*, 07 Januari 2016, (<http://news.liputan6.com/read/2406651/tunggu-kepastian-imigran-afghanistan-menggelandang-di-batam>) Diakses pada 15 Desember 2017.

¹³ H. Suryokumoro, Nurdin, dan Ikaningtyas 'Urgensi Penanganan Pengungsi/Imigran Ilegal Di Indonesia Sebagai Negara Transit Berdasarkan Konvensi Tentang Status Pengungsi 1951 (Studi Di Kantor Imigrasi Kota Malang)', *Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, Volume 6, Nomor 3, Desember 2013, hal. 409. Tersedia di: (<https://media.neliti.com/media/publications/41441-ID-urgensi-penanganan-pengungsimigran-ilegal-di-indonesia-sebagai-negara-transit-be.pdf>) Diakses pada 16 September 2017.

Australia karena penduduk Australia terakumulasi dari migrasi. Sebagian besar penduduk Australia merupakan imigran dari berbagai negara.¹⁴

Namun imigrasi Australia yang ketat serta kecemasan Australia, membuat para pencari suaka mengalami kesulitan dalam melakukan perjalanan dengan perahu. Australia memiliki kebijakan dalam pencari suaka yang datang dengan perahu. Pertama, kebijakan *Pacific Solution* yang diperkenalkan oleh pemerintah Perdana Menteri Howard pada tahun 2001. Kedua, Perdana Menteri Kevin Rudd memperkenalkan versi baru dari *Pacific Solution* yang disebut dengan *Papua New Guinea Solution* pada tahun 2013.¹⁵ Kedua kebijakan tersebut sama-sama melarang pengungsi melakukan perjalanan ke Australia dengan perahu. Perdana Menteri Kevin Rudd mengambil kebijakan baru terkait pencari suaka. Para pencari suaka tidak akan dimukimkan di Australia tetapi dikirim ke Papua Nugini. Para pencari suaka menjadi masalah yang sangat serius bagi Australia. Awal Juli 2013, pemimpin Australia dan Indonesia bertemu untuk membahas permasalahan ini.¹⁶

Sampai saat ini Indonesia belum meratifikasi dan bukan anggota dari Konvensi Pengungsi 1951, sehingga hal penanganan bagi para pengungsi Indonesia masih menggunakan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Landasan hukum untuk penanganan pengungsi tersebut mengacu pada Pasal 1 ayat

¹⁴ F.A. Azis,.. 'Jalur Indonesia Paling Mudah Dilalui Imigran', *Viva* , 6 Mei 2010, (<http://www.viva.co.id/kemenpar/read/149226-jalur-indonesia-paling-mudah-dilalui-imigran>) Diakses pada 12 September 2017.

¹⁵ A. Warbrooke, 'Asia & the Pacific Policy Studies', *Australia's 'Pacific Solution': Issues for the Pacific Islands*, Vol. 1, no. 2, 4 juni 2014, Hal 337. Tersedia di: (<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/app5.32/pdf>) Diakses pada 12 September 2017.

¹⁶ Radio Australia, 'PM Kevin Rudd Rombak Kebijakan Pencari Suaka', *Radio Australia*, 18 Juli 2013, , (<http://www.radioaustralia.net.au/indonesian/2013-07-18/pm-kevin-rudd-rombak-kebijakan-pencari-suaka/1163002>) Diakses pada 12 september 2017.

(9), Pasal 10, dan Pasal 13 yang mengatur mengenai orang asing. Untuk perlindungan hukum bagi pengungsi pemerintah Indonesia menggunakan ketentuan yang ada pada Konvensi Pengungsi 1951. Ketentuan tersebut meliputi prinsip-prinsip tidak memulangkan (*non-refoulment*), tidak mengusir (*non-expulsion*), tidak membedakan (*non-discrimination*), dan juga tidak melakukan tindak pidana bagi para pengungsi yang ada di Indonesia.¹⁷

Dengan belum menjadi anggota pada Konvensi Tahun 1951 dan Protokol 1967, maka Pemerintah Indonesia juga tidak mempunyai kewenangan untuk memberikan penentuan status pengungsi atau yang biasa disebut dengan “*Refugee Status Determination*”(RSD), sehingga pengaturan permasalahan mengenai pengungsi ditetapkan oleh UNHCR sesuai dengan mandat yang diterimanya berdasarkan Statuta UNHCR Tahun 1950.¹⁸ Hal ini menjadi tantangan bagi UNHCR dalam mengatasi permasalahan terhadap pencari suaka dan pengungsi asal Afghanistan di Indonesia.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka rumusan masalah yang penulis gunakan adalah bagaimana peran United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR) Terhadap pencari suaka dan pengungsi Afghanistan di Indonesia 2013-2016?.

¹⁷ Y. Sul-toni et al., ‘The Reason Of Indonesia Not Ratified Refugee Convention 1951 And Legal Protection For Refugees In Indonesia’. Law Faculty of Brawijaya University, 2014, Hal.1. Tersedia di:
(<http://download.portalgaruda.org/article.php?article=188082&val=6466&title=ALASAN%20IN%20DONESIA%20BELUM%20MERATIFIKASI%20KONVENSI%201951%20TENTANG%20PEN%20GUNGSI%20DAN%20PERLINDUNGAN%20HUKUM%20BAGI%20PENGUNGSI%20DI%20INDONESIA>) Diakses pada 12 September 2017.

¹⁸ *Ibid.*, Hal. 4.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah penulis jelaskan serta dipaparkan. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan serta menggambarkan peran-peran dari UNHCR terhadap pencari suaka dan pengungsi di Indonesia dengan 2013-2016.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoretis

Secara teoretis, penelitian ini bermanfaat untuk memberikan wawasan dan pemahaman mengenai peran suatu organisasi dalam mengatasi isu-isu dari pencari suaka dan pengungsi. Selain itu penelitian ini bermanfaat untuk memahami fenomena-fenomena dalam ilmu hubungan internasional terkait peran suatu organisasi internasional, serta bertujuan untuk memahami isu pencari suaka dan pengungsi, mampu menerapkan teori-teori dalam ilmu hubungan internasional ke dalam penelitian ini.

1.4.2. Manfaat Empiris

Secara Empiris, penelitian ini memiliki dua manfaat. Pertama, penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar pertimbangan dan masukan bagi pihak-pihak yang terkait dalam pemahaman peran dari UNHCR dalam mengatasi pencari suaka dan pengungsi Afghanistan di Indonesia. Manfaat empiris yang kedua, penelitian ini juga dapat menjadi sumber referensi atau dijadikan rujukan bagi penelitian-penelitian selanjutnya, khususnya penelitian yang berkaitan dengan isu-isu pengungsi maupun pencari suaka di negara lain.

1.5. Kerangka Pemikiran

1.5.1. Tingkatan Analisis

Menurut Paul Anieri tingkatan Analisis merupakan cara untuk mengelompokkan teori di dalam studi Hubungan Internasional. Tingkatan analisis adalah unit (individu, negara atau sistem) yang menjadi fokus dari sebuah teori¹⁹ Menurut Kenneth Waltz, level analisis adalah faktor-faktor penjelas, sementara bagi David Singer level analisis adalah target analisis di mana peneliti dapat memperoleh gambaran (*description*), penjelasan (*explanation*) dan perkiraan (*prediction*) yang akurat tentang perilaku negara. Dari beragam definisi lain tentang level analisis, ringkasnya level analisis akan membantu peneliti untuk menemukan variabel mana yang sangat menentukan tindakan aktor.²⁰

John Rourke menjelaskan bahwa proses dalam pembuatan kebijakan luar negeri itu sangat rumit, dengan mempelajari kebijakan luar negeri yang memiliki tiga perspektif disebut dengan tingkatan analisis. Rourke memberikan tiga tingkatan analisis dalam pembuatan kebijakan luar negeri antara lain: analisis tingkat individu, analisis tingkat negara dan analisis tingkat sistem.²¹

John Rourke menjelaskan analisis tingkat individu dimulai dengan pandangan bahwa akarnya itu adalah orang-orang yang membuat kebijakan. analisis tingkat individu melibatkan pemahaman bagaimana pengambilan

¹⁹ Y. Olivia, 'Level Analisis Sistem dan Teori Hubungan Internasional', *Jurnal Transnasional* Vol.5, No. 1, Juli 2013, hal. 897. Tersedia di: (<http://download.portalgaruda.org/article.php?article=138968&val=2274&title=level%25Analisis%20dan%20teori%20hubungan%20Internasional>) Diakses pada 31 Oktober 2017.

²⁰ *Ibid.* 898.

²¹ J. Rourke and M. Boyer, *International Politics of the World States: Eighth Edition*, New York, McGraw-Hill, 2009, hal. 65. Tersedia di: (https://reidyhistory15-16.wikispaces.com/file/view/Rourke12e_Sample_ch03.pdf) Diakses pada 19 September 2017.

keputusan proses orang manusia membuat keputusan mengarah ke pembuatan kebijakan.²² Pada tingkatan analisis negara, Rourke menjelaskan bahwa pembuatan kebijakan secara signifikan dipengaruhi oleh fakta bahwa negara yang paling penting dari struktur ini. Dengan menganalisis dampak dari struktur pada pembuatan kebijakan, analisis tingkat negara meningkatkan pemahaman tentang kebijakan.²³ Analisis tingkat sistem fokus ke pembatasan eksternal dari pihak luar terkait kebijakan luar negeri. Ini merupakan pendekatan politik dunia bersifat *top-down*, menguji karakteristik sosial, ekonomi, politik, geografik berdasarkan sistem dan bagaimana semuanya itu mampu mempengaruhi negara dan lainnya.²⁴ Analisis tingkat sistem menurut Bruce Russett & Harvey Starr disebut sebagai tingkat analisis yang paling komprehensif di antara level analisis yang ada, karena dapat memberikan pola umum tentang perilaku negara dan tingkat saling ketergantungan di antara mereka.²⁵ Dalam penelitian ini, penulis tidak menggunakan tingkatan analisis yang disebutkan di atas, Hal tersebut dikarenakan penelitian ini hanya membahas tentang peran dari suatu organisasi, dan bukan membahas tentang kebijakan luar negeri suatu negara. Penulis membahas tentang peran dari UNHCR dalam mengatasi pencari suaka dan pengungsi Afghanistan.

²² *Ibid.*, hal. 98.

²³ *Ibid.*, hal. 99.

²⁴ *Ibid.*, hal. 91.

²⁵ Y. Olivia, 'Level Analisis Sistem dan Teori Hubungan Internasional', *Jurnal Transnasional* Vol.5, No. 1, Juli 2013, hal. 898. Tersedia di: (<http://download.portalgaruda.org/article.php?article=138968&val=2274&title=level%25Analisis%20dan%20teori%20teori%20hubungan%20Internasional>) Diakses pada 31 Oktober 2017.

1.5.2. Landasan Teori

1.5.2.1. Peran Organisasi Internasional

Organisasi pertama kali dibentuk melalui perjanjian antara negara-negara, digunakan khusus untuk menangani permasalahan dari sejumlah negara serta menghadapi beberapa masalah yang muncul pada abad kesembilan belas.²⁶ Pada organisasi dirancang untuk mengatasi masalah yang sangat spesifik dan rumit serta bersifat ekonomi maupun teknis. Kemudian organisasi muncul setelah Perang Dunia I. Organisasi yang dibentuk dengan nama League of Nations, yang sekarang berganti nama United Nations (UN).²⁷ Organisasi internasional saat ini berperan dalam memecahkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi suatu negara.²⁸ Organisasi internasional mempengaruhi tingkah laku negara secara tidak langsung. Organisasi internasional mencerminkan kebutuhan manusia untuk bekerja sama, sekaligus sebagai sarana untuk menangani masalah-masalah yang timbul melalui kerja sama tersebut.²⁹ Jens Meierhenrich menjabarkan peran organisasi internasional dalam politik internasional meliputi: praktek kerja sama internasional dan penyelesaian konflik internasional, pemeliharaan perdamaian internasional dan keamanan internasional, pengelolaan hubungan ekonomi internasional, promosi standar lingkungan internasional, penuntutan kejahatan

²⁶ J.S. Barkin, *International Organization: Theories and Institutions*, New York, Palgrave McMillan, 2006, hal. 5. Tersedia di: (https://stackofideas.files.wordpress.com/2012/02/j_samuel_barkin_international_organization_the_bookfi-org.pdf) Diakses pada 17 September 2017.

²⁷ *Ibid.*, hal. 5.

²⁸ A.A.B. Perwita dan Y.M. Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 2015, p.95.

²⁹ *Ibid.*, 95

internasional, dan hal-hal terkait yang menjadi perhatian masyarakat internasional.³⁰

Clive Archer dalam bukunya yang berjudul “*International Organization*” menjelaskan, peran organisasi internasional dapat dibagi ke dalam tiga kategori: yaitu sebagai instrumen, arena dan aktor independen.³¹ Pertama, sebagai instrumen, organisasi internasional digunakan oleh negara-negara anggota untuk mencapai tujuan tertentu berdasarkan tujuan politik luar negerinya; kedua, sebagai arena, organisasi internasional merupakan tempat bertemu bagi anggota-anggota untuk membicarakan dan membahas masalah-masalah yang dihadapi. Tidak jarang organisasi internasional digunakan oleh beberapa negara untuk mengangkat masalah di negaranya; ketiga sebagai aktor independen, organisasi internasional dapat membuat keputusan-keputusan sendiri tanpa dipengaruhi oleh paksaan dari luar organisasi.³²

Sebagai instrumen, organisasi internasional dipakai oleh anggota-anggotanya untuk tujuan tertentu, biasa terjadi pada IGO (*Inter-Governmental Organization*), anggota-anggotanya merupakan negara berdaulat yang membatasi tindakan organisasi internasional. Gunnar Myrdal, mantan Executive Secretary United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), menyatakan dalam pidatonya bahwa kesan yang ditimbulkan organisasi internasional dalam

³⁰ J. Meierhenrich, *International organizations: Undergraduate study in Economics, Management, Finance and the Social Sciences*, London, University of London International Programmes, 2012, hal. 1. Tersedia di:

(http://www.londoninternational.ac.uk/sites/default/files/programme_resources/lse/lse_pdf/subject_guides/ir2085_ch1-3.pdf) Diakses pada 17 September 2017.

³¹ C. Archer, *International Organization: Third Edition*, London, Routledge, 2001, hal.68

³² A.A.B. Perwita dan Y.M. Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 2015, hal. 95.

konstitusinya adalah mereka yang berposisi lebih dari bagiannya, yaitu negara. Namun dalam kasus tertentu, organisasi internasional tidak lebih dari instrumen bagi kebijakan pemerintahan, organisasi internasional; sebagai alat untuk diplomasi antar negara.³³

Organisasi internasional sebagai arena atau forum yang di dalamnya terjadi aksi-aksi. Dalam hal ini organisasi internasional menyediakan tempat-tempat pertemuan bagi anggota untuk berkumpul bersama dalam hal berdiskusi, berdebat, bekerja sama ataupun saling menukar pendapat. Organisasi internasional menyediakan kesempatan bagi para anggotanya untuk lebih meningkatkan pandangan serta usul dalam suatu forum publik.³⁴ Peran organisasi internasional sebagai aktor independen, independen diartikan bila organisasi internasional dapat bertindak tanpa dipengaruhi pihak luar. Sejak tahun 1960-an terdapat beberapa bukti bahwa sejumlah entitas termasuk organisasi internasional dapat memengaruhi kejadian-kejadian dunia.³⁵

1.5.2.2. Advokasi

Ada banyak definisi advokasi yang paling tepat untuk digunakan. Kelompok advokasi di Australia membahas definisi ini selama Lokakarya Advokasi Nasional di Sydney pada bulan Juni 1994. Sebagian besar elemen ini menyetujui bahwa:

*“Advocacy is speaking acting, writing with minimal conflict of interest on behalf of the sincerely perceived interests of a disadvantaged person or group to promote, protect and defend their welfare and justice”.*³⁶

³³ *Ibid.*, hal. 96.

³⁴ *Ibid.*, hal. 96

³⁵ *Ibid.*, hal. 97.

³⁶ Queensland Advocacy Incorporated, *What is Advocacy?*, hal. 1. Tersedia di: (<http://121care.org.au/PDFforms/Advocacy%20Info.pdf>) Diakses pada 31 Oktober 2017.

Advokasi merupakan kegiatan untuk melindungi orang-orang yang kurang beruntung. Lokakarya Advokasi Nasional Sydney, memberikan tiga tindakan seorang advokator yaitu; dengan berada di pihak mereka, memperhatikan kebutuhan mendasar dan tetap setia dan bertanggung jawab terhadap mereka.³⁷

Boylan dan Darlymple menyediakan beberapa fitur dari advokasi yang meliputi; Kebebasan dalam mendapatkan pelayanan, serta kebebasan dari pemberdayaan. Menyediakan ruang bagi orang-orang untuk menyampaikan suara. Memberi dukungan bagi orang-orang untuk mendapatkan kewarganegaraan yang aktif. Menantang ketidaksetaraan serta mempromosikan keadilan sosial, dan mendukung orang-orang untuk menantang ketidakadilan.³⁸ Advokasi dapat digunakan untuk mendukung praktik anti penindasan dengan mempromosikan hak individu, misalnya hak anak-anak, harus ada pertimbangan tahap di mana advokat terlibat dalam proses formal, misalnya tindakan perlindungan orang dewasa atau perlindungan anak.³⁹

Advokasi memiliki beberapa tahap dalam penyelesaian permasalahan. Tahap pertama adalah identifikasi masalah atau juga disebut sebagai pengaturan agenda. Tahap kedua, perumusan solusi, dilakukan dengan secepat mungkin. Advokat dan aktor kunci lainnya mengusulkan solusi untuk masalah ini. Tahap ketiga, membangun kemauan untuk bertindak atas masalah dan solusinya, merupakan pusat dari advokasi. Tindakan selama tahap ini termasuk membangun

³⁷ *Ibid.*, hal. 1.

³⁸. A. Stewart dan G. MacIntyre, *Advocacy: Models and Effectiveness*, IRISS Insight No.20, Glasgow: IRISS, April 2013, hal.2. Tersedia di: (<https://www.iriss.org.uk/sites/default/files/iriss-insight-20.pdf>) Diakses pada 30 September 2017.

³⁹ *Ibid.*, hal. 13.

koalisi, pertemuan dengan para pengambil keputusan, membangun kesadaran dan memberikan pesan yang efektif. Tahap keempat, tindakan kebijakan, terjadi ketika masalah diakui, solusinya diterima dan ada kemauan politik untuk bertindak, semua pada waktu yang sama. Tahap akhir, evaluasi, pendukung yang baik menilai efektivitas upaya yang terjadi sebelumnya dan menetapkan tujuan baru berdasarkan pengalaman mereka.⁴⁰

Sebagai organisasi internasional, UNHCR memberikan gambaran advokasi sebagai seperangkat kegiatan yang bertujuan dalam mempromosikan perubahan untuk membawa kebijakan, praktik atau hukum sesuai dengan standar internasional. Advokasi merupakan alat vital untuk mempengaruhi pengambil keputusan dan pemangku kepentingan untuk menerapkan praktik dan kebijakan yang menjamin perlindungan (*protection*) terhadap orang-orang yang kehilangan tempat tinggal. Advokasi dianggap sebagai cara utama dari strategi perlindungan yang paling komprehensif. Jika digabungkan secara strategis dengan kegiatan perlindungan lainnya, seperti diseminasi informasi, pemantauan atau negosiasi, dapat berkontribusi besar untuk mengubah sistem dan struktur yang mendasarinya yang mempengaruhi *international displaced persons*⁴¹.

⁴⁰ R.R. Sharma, *An Introduction To Advocacy: Training Guide*, Senegal, SARA, 1997, p11 Tersedia di: (http://wikiciv.org/rs/images/8/89/An_Introduction_to_Advocacy.pdf) Diakses pada 31 Oktober 2017.

⁴¹ Global Protection Cluster Working Group, *Handbook for the Protection of Internationally Displaced Person*, Genewa, Global Protection Cluster, Desember 2007, hal.103. Tersedia di: (<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2007/200712-idp-protection-handbook-thematic-en.pdf>) Diakses pada 31 Oktober 2017.

1.5.2.3. Pengembangan Kapasitas

Perserikatan Bangsa Bangsa menyatakan bahwa pembangunan kapasitas dapat didefinisikan sebagai proses individu, kelompok, organisasi, dan masyarakat meningkatkan kemampuan mereka untuk: melakukan fungsi inti, memecahkan masalah, menentukan dan mencapai tujuan; memahami dan menangani kebutuhan pembangunan mereka dalam konteks yang luas dan secara berkelanjutan.⁴² Pengembangan kapasitas menurut Connolly dan York, dalam bukunya *Evaluating Capacity-Building Efforts For Non-Profit Organizations*, bahwa pengembangan kapasitas dikatakan sebagai proses untuk memperkuat manajemen dan tata kelola organisasi sehingga dapat secara efektif mencapai tujuan dan memenuhi misinya.⁴³

Pembangunan kapasitas menurut K.T. Wing menjelaskan bahwa suatu organisasi harus memiliki: jumlah staf yang memiliki pengetahuan dan keterampilan, manajemen sistem, infrastruktur fisik yang sesuai serta memiliki sumber daya dalam keuangan yang cukup. Dengan demikian, pembangunan kapasitas dalam organisasi tidak terbatas pada pelatihan personil atau pemberian bantuan teknis, termasuk merombak sistem, renovasi infrastruktur fisik, merekrut personel baru, dan meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya yang ada.⁴⁴

⁴² Give Volunteer Act, *Capacity Building for Organizational: Effectiveness: Literature Review*, United Way of Calgary and Area, 20 September 2011, hal. 4. Tersedia di: (<http://www.calgaryunitedway.org/images/uwca/our-work/supporting-non-profits/capacity-building/capacity%20building%20for%20organizational%20effectiveness.pdf>) Diakses pada 31 Oktober 2017.

⁴³ J. D. Lammert, L. Johnson, L., dan T. A Fiore, *Conceptualizing capacity building*, Rockville, MD: Westat, 2015, hal. 1. Tersedia di: (<https://www2.ed.gov/about/offices/list/osers/osep/rda/cipp2-conceptualizing-capacity-building-2-10-15.pdf>) Diakses pada 31 Oktober 2017.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 1.

President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR) menjelaskan bahwa kapasitas sebagai sebuah proses yang didorong oleh bukti untuk memperkuat kemampuan individu, organisasi, dan sistem untuk melakukan fungsi inti secara berkelanjutan, dan terus memperbaiki dan mengembangkan dari waktu ke waktu.⁴⁵ PEPFAR memberikan kerangka konseptual untuk pengembangan kapasitas dengan menekankan keterkaitan tiga komponen individu, organisasi dan sistem. Ketiganya seringkali membutuhkan penguatan dalam kapasitas secara bersamaan dan berkelanjutan dari waktu ke waktu.⁴⁶ International Institute for Capacity Building in Africa (IICBA) telah menerapkan peningkatan kapasitas kelembagaan (organisasi) sebagai fokus utama, dan peningkatan kapasitas individu sebagai komponen penting dari pengembangan kapasitas kelembagaan (organisasi).⁴⁷

Pengembangan kapasitas memiliki tiga kegiatan, pertama, melengkapi individu dan masyarakat dengan pemahaman, keterampilan dan akses terhadap informasi, pengetahuan dan pelatihan yang memungkinkan mereka tampil secara efektif; kedua, mengembangkan struktur manajemen, proses dan prosedur manajemen yang efektif dalam organisasi dan untuk mengelola hubungan di antara berbagai organisasi dan mitra; ketiga, menempatkan kerangka institusional, legal dan peraturan untuk memungkinkan organisasi, institusi dan lembaga di

⁴⁵ President's Emergency Plan for AIDS Relief, *Capacity Building and Strengthening Framework Version 2.0*, PEPFAR, Februari 2012, hal. 3. Tersedia di: (<https://www.pepfar.gov/documents/organization/197182.pdf>) Diakses pada 17 September 2017.

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 5.

⁴⁷ A. Marachi. *Capacity Building Framework: UNESCO-IICBA*, Adis Ababa, United Nations Economic Commission for Africa, 2006, hal.3. Tersedia di: (<http://www.iicba.unesco.org/sites/default/files/Capacity%20Building%20framework.pdf>) Diakses pada 17 September 2017.

semua tingkat dan di semua sektor (publik, swasta, dan masyarakat) untuk meningkatkan kapasitas mereka.⁴⁸

Pengembangan kapasitas yang dilakukan UNHCR berartikan *reinforcement* dari kinerja, ketrampilan, pengetahuan dan sikap manusia secara berkelanjutan. Baik pendekatan dan serangkaian kegiatan, terkait erat dengan proses pembaruan yang digerakkan secara nasional.⁴⁹ Dalam pendekatannya, berfokus pada inisiatif yang telah ada, bertujuan untuk membangun jaringan terhadap mitra lain. Dalam kegiatannya, berarti penyediaan dukungan teknis, termasuk pelatihan, jasa konsultasi dan keahlian khusus dalam mendukung lembaga-lembaga nasional atau lokal, ditujukan, dalam kasus UNHCR, untuk memenuhi tujuan utama protokol dan solusi, bagi kedua negara pemberi suaka dan negara asalnya.⁵⁰

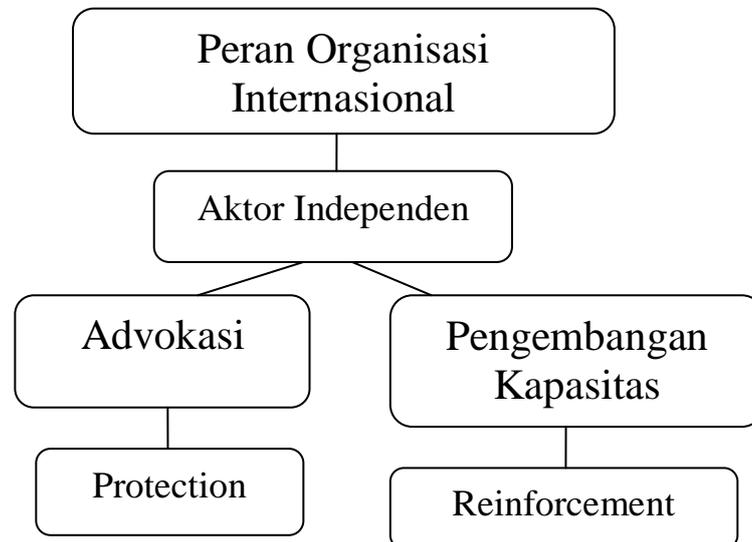
⁴⁸. Global Protection Cluster Working Group, *Handbook for the Protection of Internationally Displaced Person*, Geneva, Global Protection Cluster, Desember 2007, hal.108. Tersedia di: (<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2007/200712-idp-protection-handbook-thematic-en.pdf>) Diakses pada 31 Oktober 2017.

⁴⁹ UN High Commissioner for Refugees, *A Practical Guide to Capacity Building as a Feature of UNHCR's Humanitarian Programmes*, UNHCR, September 1999, hal.3. Tersedia di: (<http://www.refworld.org/pdfid/3b8f62079.pdf>) Diakses pada 14 Maret 2017.

⁵⁰ *Ibid.*, hal. 3.

1.5.3. Sintesa Pemikiran

Gambar 1.2. Sintesa Pemikiran



UNHCR sebagai aktor independen memiliki dua peran penting Pertama peran advokasi dan kedua peran pengembangan kapasitas. Dalam peran advokasi, UNHCR melakukan advokasi dengan memberikan *protection* terhadap pencari suaka. Dalam peran pengembangan kapasirtas, UNHCR melakukan *reinforcement* untuk pengembangan kapasitas organisasi melalui

1.6. Hipotesis

UNHCR sebagai aktor independen memiliki dua peran penting dalam mengatasi pencari suaka dan pengungsi Afghanistan di Indonesia. Pertama peran advokasi dan kedua peran pengembangan kapasitas. Dalam peran advokasi, UNHCR melakukan advokasi dengan memberikan *protection* terhadap pencari suaka melalui kerja sama dengan mitra pemerintahan dan mitra organisasi terkait pencari suaka Afghanistan. Dalam peran pengembangan kapasitas, UNHCR

melakukan *reinforcement* untuk pengembangan kapasitas organisasi melalui; pemberian fasilitas, latihan dan solusi terkait pengungsi Afghanistan. Maka Hipotesis yang penulis pakai adalah Peran UNHCR terhadap pencari suaka dan pengungsi Afghanistan di Indonesia tahun 2013-2016 yaitu advokasi dalam memberikan *protection* dan melakukan *reinforcement* dalam pengembangan kapasitas.

1.7. Metodologi Penelitian

1.7.1. Definisi Konseptual dan Operasional

1.7.1.1. Perlindungan (*Protection*)

Definisi konseptual perlindungan International Committee of the Red Cross, adalah semua kegiatan yang bertujuan untuk memastikan penghormatan penuh terhadap hak dan semangat badan hukum yang relevan.⁵¹ Perlindungan menurut UNHCR didefinisikan sebagai semua kegiatan yang bertujuan untuk mendapatkan penghormatan penuh terhadap hak individu sesuai dengan surat dan semangat badan hukum yang relevan, yaitu hukum hak asasi manusia, hukum humaniter internasional dan hukum pengungsi.⁵² Definisi operasional perlindungan adalah perlindungan UNHCR dikhususkan terhadap pencari suaka yang datang di Indonesia dan meminta hak perlindungan sesuai dengan

⁵¹ European Commission, *Humanitarian Protection: Improving Protection Outcomes To Reduce Risks For People In Humanitarian Crises*, DG ECHO Thematic Policy Document n° 8, Mei 2016, hal. 5, Tersedia di:

(http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/policy_guidelines_humanitarian_protection_en.pdf) Diakses pada 31 Oktober 2017.

⁵² Global Protection Cluster Working Group, *Handbook for the Protection of Internationally Displaced Person*, Genewa, Global Protection Cluster, Desember 2007, hal. 5. Tersedia di: (<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2007/200712-idp-protection-handbook-thematic-en.pdf>) Diakses pada 31 Oktober 2017.

mandatnya, perlindungan melalui prosedur penentuan status pengungsi dan advokasi dengan pemerintahan dan mitra organisasi.

1.7.1.2.Reinforcement

Menurut Miller L. K. dalam bukunya *Principles Of Everyday Behavior Analysis*, *reinforcement* adalah prosedur *reinforcer* untuk meningkatkan suatu perilaku, ini adalah elemen terpenting dari kebanyakan perilaku yang mengalami perubahan, apa yang menjadi *reinforcer* bagi satu orang mungkin tidak menjadi *reinforcer* bagi yang lain⁵³ Definisi operasional *reinforcement* adalah upaya UNHCR untuk memperkuat pengembangan kapasitasnya, berupa serangkaian kegiatan penyediaan dukungan teknis, termasuk pelatihan, jasa konsultasi dan keahlian khusus dalam mendukung lembaga-lembaga nasional maupun lokal, untuk memenuhi tujuan utama protokol dan solusi, kedua negara, yaitu negara pemberi suaka dan negara asalnya. Dalam penguatan pengembangan kapasitas, lebih ditujukan terhadap pengungsi Afghanistan di Indonesia untuk lebih lanjut, dengan memberikan pelatihan dan bantuan terhadap pengungsi.

1.7.2. Tipe Penelitian

Penelitian ini penulis menggunakan tipe deskriptif. Tipe deskriptif dikarenakan tipe penelitian ini hanya menggambarkan dan menjelaskan peran UNHCR dalam mengatasi pencari suaka dan pengungsi Afghanistan di Indonesia 2013-2016. Dalam penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambar,

⁵³ Texas Statewide Leadership for Autism, Target: Texas Guide For Effective Teaching Reinforcement, 31 Desember 2009, hal. 1, Tersedia di: (<https://www.gvsu.edu/cms4/asset/64CB422A-ED08-43F0-F795CA9DE364B6BE/reinforcement.pdf>) Diakses pada 31 Oktober 2017.

meringkaskan berbagai kondisi, situasi atau variabel yang timbul di masyarakat sebagai objek penelitian. kemudian dijadikan gambaran suatu kondisi tertentu.⁵⁴

1.7.3. Jangkauan Penelitian

Untuk membatasi penelitian, jangkauan waktu yang penulis gunakan antara 2013-2016. Sebagai awal jangkauan waktu, penulis mengambil tahun 2013. Pada tahun 2013 UNHCR mensetujui peraturan dari Australia terkait kedatangan pencari suaka yang datang dari Indonesia melalui perahu. Pada tahun 2016 UNHCR menyetujui Peraturan Presiden nomor 125 tahun 2016 terkait permasalahan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. UNHCR dan pemerintahan bekerja sama terkait pelatihan terhadap pengungsi guna kedepan.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Data

Terdapat dua teknik pengumpulan data yaitu menggunakan pengumpulan data primer dan pengumpulan data sekunder. Data primer adalah data yang diambil dari sumber data pertama dari lapangan. Data primer diambil langsung kepada orang atau kelompok yang terkait dengan penelitian.⁵⁵ Data sekunder adalah data yang diambil dari sumber kedua atau sumber sekunder. Data sekunder dikategorikan menjadi dua yaitu data internal dan data eksternal. Data internal, yaitu tersedia dalam bentuk tulisan pada sumber data sekunder. Data eksternal, data yang diperoleh dari sumber luar.⁵⁶ Dalam penelitian ini penulis menggunakan data sekunder, penulis mengambil dari literatur yang telah ada.

⁵⁴ B. Bungin, *Metodologi Penelitian Sosial: Format-Format Kuantitatif dan Kualitatif*, Surabaya, Airlangga University Press, 2001, hal.48.

⁵⁵ *Ibid.*, p 128.

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 128.

1.7.5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik analisis data kualitatif. Menurut Burhan Bungin jenis teknik ini kebanyakan digunakan pada penelitian kualitatif, penelitian deskriptif, penelitian historis dan penelitian filosofi. Data kualitatif diungkapkan dalam bentuk kalimat serta uraian-uraian, bahkan dapat berupa cerita pendek. Data kualitatif bersifat subjektif, karenanya peneliti yang menggunakan data kualitatif, sesungguhnya harus berusaha sedapat mungkin untuk menghindari sikap subjektif yang dapat mengaburkan objektivitas data penelitian. Terdapat dua bentuk data kualitatif yaitu data kasus dan data pengalaman individu.⁵⁷

Ciri khas dari data kualitatif menjelaskan kasus-kasus tertentu. Data kasus hanya berlaku untuk kasus tertentu serta tidak bertujuan untuk digeneralisasikan atau menguji hipotesis tertentu. Wilayah data kasus tergantung pada seberapa luas penelitian kasus tersebut.⁵⁸ Data pengalaman individu adalah salah satu data kualitatif yang sering digunakan. Data pengalaman individu dimaksud adalah bahan keterangan mengenai apa yang dialami oleh individu yang menjadi objek penelitian.⁵⁹

1.7.6. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan kemudahan bagi pembaca dalam pembahasan tulisan ini, penulis menguraikan beberapa sistematika dan sub-bab mengenai tulisan-tulisan lebih lanjut yaitu: BAB I merupakan pendahuluan yang berisikan latar belakang masalah dari suatu fenomena terkait, rumusan masalah, tujuan dan

⁵⁷ *Ibid.*, hal.124.

⁵⁸ *Ibid.*, hal.124.

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 125.

manfaat penelitian. Kerangka pemikiran meliputi tingkatan analitis, landasan konseptual, kemudian hipotesis dari penelitian, metode penelitian dan sistematika penelitian;

BAB II berisi tentang prinsip UNHCR sesuai mandatnya mengenai advokasi UNHCR dalam memberikan perlindungan terhadap pencari suaka. Pada bab ini penulis menjelaskan perlindungan UNHCR melakukan kerja sama dengan mitra organisasi dan mitra pemerintahan terhadap pencari suaka,;

BAB III berisikan tentang *reinforcement* pengembangan kapasitas UNHCR, berupa kerja sama mitra organisasi dan mitra pemerintahan dalam memberikan beberapa fasilitas maupun pelatihan kepada pengungsi serta solusi terhadap pengungsi; BAB IV merupakan kesimpulan dari penelitian yang berisikan hasil pemaparan dari BAB I, BAB II, dan BAB III.