

BAB II

SEJARAH DAN VISI MISI *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES* (UNHCR) DI PERSATUAN BANGSA-BANGSA (PBB)

2.1 Sejarah berdirinya *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR)

Dimulai dengan berakhirnya Perang Dunia II pada tahun 1945, 50 juta orang pengungsi di seluruh benua seperti Eropa dan Afrika, mendorong pembentukan Komisaris Tinggi PBB untuk Pengungsi. Untuk mengatasi kebutuhan pengungsi dengan lebih baik, Perserikatan Bangsa-Bangsa membentuk *International Refugee Organization* (IRO) pada tahun 1946. Sebagai tanggapan atas permintaan dari Komisaris Tinggi untuk Pengungsi, Perserikatan Bangsa-Bangsa membentuk Kantor Komisaris Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengungsi (UNHCR). UNHCR melapor langsung ke ECOSOC, namun itu bukan badan khusus melainkan program dalam sistem PBB, dan tunduk pada wewenang Majelis Umum dan ECOSOC.²¹

Dalam menjalankan amanahnya selama kurang lebih 5 tahun, IRO telah berhasil tinggal di negara ketiga, kemudian membantu sekitar 410.000 orang pengungsi yang terlantar di negaranya dan mengembalikan sekitar 73.000 orang pengungsi ke negara asalnya. Pada tahun 1952 tugas IRO tidak lagi diteruskan, namun kemudian PBB menggantinya dengan membentuk *United Nations High*

²¹ UNHCR, diakses melalui www.UNHCR.org, <http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=143087> diakses 10 Januari 2019.

Commissioner for Refugees (UNHCR) pada tahun 1950 dikarenakan permasalahan pengungsi yang terus terjadi Pasca Perang Dunia II.

Sebagai bagian dari mandatnya, UNHCR bekerja untuk memastikan bahwa para pengungsi memiliki perumahan yang aman dan terjamin, dan juga melanjutkan pekerjaan yang dimulai oleh IRO untuk mengatasi penderitaan lebih dari 400.000 pengungsi perang yang belum menemukan tempat tinggal permanen. Kantor utama UNHCR berada di Jenewa, Swiss. Ketika UNHCR didirikan pada tahun 1951, awalnya hanya mempekerjakan 33 orang. Pada tahun 1953, jumlah tenaga kerja UNHCR meningkat menjadi 99 dari semula 11, mencakup lebih dari 11 kantor regional. Komisaris Tinggi PBB untuk Pengungsi UNHCR adalah sebuah organisasi internasional dengan kantor pusat di Jenewa, Swiss dan kantor regional di lebih dari 239 lokasi di 138 negara. Staf internasionalnya berjumlah sekitar 16.765 orang.

Komisi Tinggi PBB untuk Pengungsi UNHCR telah memiliki mandat yang diperbarui oleh Majelis Umum PBB setiap lima tahun. Dimana Majelis Umum PBB dan Dewan Ekonomi dan Sosial PBB meminta pertanggungjawaban UNHCR atas kegiatannya setiap tahun. Komisaris Tinggi PBB untuk Pengungsi UNHCR awalnya didirikan untuk membantu pengungsi perang, dan mandatnya kini telah diperluas untuk mencakup: Pertama, memperluas ruang lingkup operasi UNHCR, yang dimulai terutama di Eropa tetapi kemudian menyebar ke setiap negara di dunia berkat pendirian kantor perwakilan di 120 lokasi. Kedua, Komisaris Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengungsi (UNHCR) didirikan untuk membantu para pengungsi dengan membangun tempat yang aman di mana mereka

dapat menjalani hari-hari. Kegiatan awal ini telah diperluas untuk mencakup bentuk-bentuk bantuan materi seperti makanan dan tempat tinggal, perawatan kesehatan, kesempatan pendidikan, serta pembuatan program yang dirancang khusus untuk membantu anak-anak, remaja, manula, wanita, dan orang-orang yang mengalami trauma. Ketiga, memperluas cakupan organisasi internasional yang bekerja sama dengan UNHCR untuk melindungi pengungsi dan orang terlantar lainnya. Keempat adalah fokus UNHCR pada negara-negara dengan kondisi yang tidak stabil dan buruk, berbeda dengan negara-negara yang sebelumnya menjadi satu-satunya wilayah layanannya karena damai dan bebas konflik.

Statuta Komisariat Tinggi PBB Urusan Pengungsi menjadi panduan UNHCR dalam menjalankan tugasnya agar langkah yang dilakukan sejalan dengan kewenangan yang ada di dalam statuta. Berdasarkan Statuta Komisariat Tinggi PBB Urusan Pengungsi dinyatakan bahwa tugas yang diberikan kepada UNHCR adalah bersifat kemanusiaan, sosial, dan tidak bersifat politik.

Setelah Uni Soviet menghancurkan Revolusi Hongaria pada tahun 1956, Komisaris Tinggi PBB untuk Pengungsi UNHCR menghadapi keadaan darurat pertama yang signifikan. Komisaris Tinggi PBB untuk Pengungsi UNHCR memainkan peran penting dalam krisis pengungsi terbesar di Afrika, yang dimulai dengan dekolonisasi pada 1960-an. UNHCR juga berkontribusi dalam menangani migrasi manusia di Asia dan Amerika Latin selama dua dekade berikutnya. Krisis pengungsi lain muncul di Afrika menjelang akhir abad ini, memicu gelombang baru orang yang mencari suaka di Eropa.²²

²² Gilbert Jaeger, 2001 “*On The History of the International Protection of Refugees*”, Jurnal ICRC,

Dimulai dengan Republik Demokratik Kongo dan Somalia, dua krisis pengungsi terburuk di Afrika, UNHCR juga telah membantu krisis pengungsi terlama di Asia: Afghanistan. Selain itu, UNHCR diminta untuk menggunakan pengetahuannya untuk membantu orang-orang yang harus meninggalkan rumah mereka akibat pertempuran. Komisaris Tinggi PBB untuk Pengungsi UNHCR juga memberikan bantuan kepada orang-orang yang dianggap tidak memiliki kewarganegaraan. Kesepakatan tentang mekanisme hukum regional telah memperluas mandat UNHCR sejak dibentuk pada tahun 1951, khususnya di Afrika dan Amerika Latin.²³

Mandat UNHCR diperpanjang sampai akhir dekade setelah dianugerahi Hadiah Nobel Perdamaian pada tahun 1954 untuk upaya luar biasa membantu pengungsi di Eropa. Pada tahun 1981, Komisaris Tinggi PBB untuk Pengungsi UNHCR diakui atas upayanya untuk membantu pengungsi di seluruh dunia. \$300.000 asli yang dibutuhkan telah membengkak menjadi \$3,32 miliar saat ini. Di antara 36,4% populasi dunia yang menjadi tanggung jawab UNHCR saat ini adalah 10,4 juta pengungsi, 2,5 juta orang yang telah kembali ke negara asalnya, 6,5 juta orang tanpa kewarganegaraan, dan lebih dari 980.000 orang mencari suaka. dan hampir 400 ribu isu lainnya dibawa ke UNHCR.²⁴

Adapun sejarah berdirinya UNHCR di India dimulai sejak tahun 1979, saat

Volume 83, No.843 (September).

²³ Latar Belakang Mengenai UNHCR dimuat dalam <http://www.batampos.co.id/2037-latar-belakang-tentang-UNHCR-index.php6783274/Allowed.9864.html>, diakses pada tanggal 11 april 2022.

²⁴ Sejarah UNHCR diakses dalam <http://client.webpacific.com.eInlD866iD866&oq/UNHCRsejarah/Chapter /isallowed%html>, diakses pada 07 April 2022.

ini kantor pusat UNHCR di India terletak di Delhi, dengan kantor yang berada di Chennai. Pada masa awal berdirinya, India merupakan pintu masuk terbesar bagi pengungsi sejak Perang Dunia II, dimana sekitar 10 juta orang menyeberang dari Pakistan Timur ke India pada tahun 1971. Mayoritas pengungsi berada di Benggala Barat, Tripura, Meghalaya dan Assam. UNHCR di India telah diizinkan untuk beroperasi sejak 1981, meskipun India belum menandatangani Konvensi Status Pengungsi 1951 atau protokol status pengungsi 1967 pemerintah India tetap memberikan kewenangan kepada UNHCR untuk menjalankan tugasnya untuk memberikan perlindungan pengungsi dan untuk menangani permasalahan pengungsi di India yang berada diantara negara-negara penerima pencari suaka dan pengungsi dalam jumlah besar dari negara tetangganya di Kawasan Asia Selatan.²⁵

2.2 Visi dan Misi *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR)

Dalam hal tujuan, UNHCR dan PBB berada di halaman yang sama. Kedua organisasi berbagi komitmen untuk mempromosikan stabilitas global, memperkuat keamanan internasional, mendorong niat baik dan kerja sama antar negara, dan menumbuhkan budaya menghormati kebebasan dan martabat individu. *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) adalah sebuah organisasi yang bertujuan untuk membantu orang-orang menjalankan kebebasan bergerak mereka dengan melindungi kemampuan mereka untuk mencari suaka, mencari perlindungan di negara lain, dan kembali dengan bebas ke negara mereka sendiri.

²⁵ Sejarah UNHCR diakses melalui http://www.UNHCR.org.in/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=101, diakses pada 11 Mei 2022.

UNHCR juga menawarkan jawaban atas berbagai masalah pengungsi dengan membantu individu untuk kembali ke negara asal mereka atau menetap secara permanen di negara baru.²⁶

2.3 Kedudukan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) di Persatuan bangsa-bangsa (PBB)

Dalam sistem PBB sendiri UNHCR merupakan suatu Lembaga yang dibentuk pada resolusi majelis umum PBB No.428 (V) tanggal 14 Desember 1950.²² Konsep Konvensi mengenai status pengungsi (Draft Convention relating to the status of Refugees) ditetapkan resolusi majelis umum PBB No. 429 (V) tanggal 14 Desember 1950.²⁷ Seperti yang sudah disebutkan dewan ECOSOC, Majelis umum memutuskan dan memiliki kuasa penuh atas menyelesaikan penyusunan dan proses penandatanganan kedua ketentuan ini. Dimana konvensi mengenai status pengungsi dan disarankan pada semua anggota dalam konvensi ini untuk menimbang agar menandatangani Konvensi yang telah disampaikan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial atau Economic and Social Council (ECOSOC).²⁸

UNHCR bertindak sebagai perwakilan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam rangka sidang umum dengan fungsi internasional yang berkaitan dengan pengungsi sesuai dengan peraturan PBB. Tugas UNHCR adalah mempromosikan perangkat internasional untuk perlindungan, mengawasi, dan memberikan solusi untuk para pengungsi. Dengan membantu pemerintah, organisasi atau individu untuk menyediakan fasilitas repatriasi sukarela bagi pengungsi, UNHCR berusaha untuk

²⁶ Tentang UNHCR – Sejarah UNHCR, Loc. Cit

²⁷ Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 428 (V) tertanggal 14 Desember 1950.

²⁸ Ibid

memulangkan secara sukarela para pengungsi ke negara asalnya dan jika hal tersebut tidak memungkinkan UNHCR untuk membantu mengumpulkan ke negara pemberi suaka. UNHCR juga memberikan bantuan material selain mencari solusi jangka pendek.²⁹

Berdasarkan mandat yang diberikan kepada UNHCR yaitu menangani permasalahan kemanusiaan dan memberikan perlindungan internasional serta mencari solusi dari permasalahan tersebut. UNHCR juga memberikan bantuan material selain mencari solusi jangka pendek saat situasi tertentu. Untuk pemberian bantuan material dilakukan oleh negara bersangkutan atau Lembaga - lembaga di daerah setempat.

2.4 Landasan Hukum *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan India

Kewajiban internasional untuk melindungi pengungsi, termasuk non-refoulement dan standar minimum perlakuan dalam hukum internasional serta hukum perjanjian internasional berupa Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang berkaitan dengan Status Pengungsi. India belum menandatangani Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Harus dicatat bahwa penolakan India untuk bergabung dengan Konvensi Pengungsi 1951 tidak membebaskannya dari komitmen dasar perlindungan kemanusiaan terhadap pengungsi. Hak pengungsi untuk tidak melakukan refoulement tentu diakui, meskipun dengan beberapa syarat, sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional. Dalam hal ini, penghormatan terhadap hak ini menjadi sebuah kewajiban pemerintah India sebagaimana

²⁹ Chapter 1 *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* 1950.

Konstitusi India menyebutkan, sebagai salah satu prinsip arahan kebijakan negara, bahwa negara India akan berusaha untuk mendukung hukum internasional dan kewajiban perjanjian dalam urusan masyarakat yang terorganisir satu sama lain.³⁰

India bukan pihak dalam konvensi pengungsi, India tidak wajib melaksanakan ketentuan yang disebutkan dalam konvensi (Janmyr, 2017). Tetapi meskipun demikian, India melakukan yang terbaik untuk melindungi hak hak semua pengungsi di India terlepas dari ras, wilayah, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial atau opini politik mereka. Mereka diperlakukan sesuai dengan hukum setempat yang disahkan oleh Parlemen India dari waktu ke waktu.

Karena India bukan pihak dalam Konvensi Pengungsi 1951 serta India tidak menandatangani protokol 1967 (Sen, 2015). Oleh karena itu, tidak wajib bagi India untuk menerima atau tidak menerima pengungsi yang datang dari negara manapun. Jadi, status hukum para pencari suaka dan pengungsi di India ditentukan oleh *Registration of Foreigner Act 1939* yang mengatur semua orang asing, *Foreigners Act 1946* yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur masuknya orang asing, kehadiran dan keberangkatan semua orang asing dari India, Undang-Undang Kewarganegaraan 1955 dan Undang-Undang Amandemen Kewarganegaraan 2019 yang berkaitan dengan pemberian kewarganegaraan kepada individunya sendiri maupun orang asing yang memenuhi kriteria yang disebutkan dalam konstitusi.

³⁰ Artikel oleh Saurabh Bhattacharjee, Jil. 43, Edisi No. 09, 01 Mar, 2008. Diakses melalui <https://www.epw.in/journal/2008/09/notes/india-needs-refugee-law.html>, diakses pada 09 Maret 2022.

Semua undang-undang termasuk Undang-Undang Paspor 1967 tidak membuat perbedaan apapun antara orang asing atau pencari suaka atau pengungsi asli dan orang asing. Hukum dan prinsip kolonial pun masih berlaku di India bahkan setelah 70 tahun kemerdekaannya, misalnya pada Pasal 372 konstitusinya, yang mengatakan bahwa "semua hukum yang berlaku di wilayah India segera sebelum dimulainya Konstitusi ini akan terus berlaku di sana sampai diubah atau dicabut atau diubah oleh legislatif yang kompeten atau otoritas kompeten lainnya."³¹

Selain itu, India telah menandatangani banyak instrumen Hak Asasi Manusia (HAM) yang mengatakan komitmen untuk perlindungan pengungsi. Dimana India merupakan pihak dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia atau Universal Declaration of Human Rights (UDHR 1948), kemudian India juga telah bergabung dengan Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik atau International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR 1966) dan Konvensi Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya atau *International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* (ICESCR 1966). Sejak 1979 India juga menandatangani Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial Atau *Committee on the Elimination of Racial Discrimination* (CERD-1965) dan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat *Institute for Criminal Justice Reform* (ICJR 1984).

³¹ Nair, R. (1997). Perlindungan Pengungsi di Asia Selatan. *Jurnal Urusan Internasional*, 201–220.

Hak untuk hidup (Pasal 21 Konstitusi India) sering digunakan untuk melindungi hak-hak orang asing yang tinggal di India, baik pencari suaka maupun imigran. Walaupun hukum India dan internasional tidak mengakui pengungsi lingkungan, Pasal 21 Konstitusi India berpotensi menjadi landasan yang efektif untuk melindungi orang-orang terlanjar terkhusus pada pengungsi iklim. Perlindungan pengungsi iklim di bawah Konstitusi India akan tergantung pada faktor-faktor tertentu seperti sifat bencana yang menyebabkan migrasi yang berkaitan dengan alasan migrasi, kondisi di negara asal yang membuat perpindahan yang tidak diinginkan, dengan melihat apakah negara asal mau dan mampu melindungi hak-hak para pengungsi.

Pasal 6 ICCPR (international Covenant on Civil and Political Rights) menegaskan hak untuk hidup. Dimana India merupakan pihak dalam ICCPR dan oleh karena itu, jika pemulangan para pengungsi iklim ke negara asalnya akan menimbulkan kerugian yang merupakan pelanggaran hak untuk hidup, maka India memiliki kewajiban untuk tidak mendeportasi pengungsi seperti yang dijelaskan diatas.

Pasal 14-A UDHR menyatakan: “Setiap orang berhak untuk mencari dan menikmati suaka di negara lain dari penganiayaan”. Pasal 3 Konvensi Penyiksaan 1984 menyatakan: “Tidak ada negara pihak yang boleh mengusir, mengembalikan refouler atau mengekstradisi seseorang ke negara lain di mana terdapat alasan yang kuat untuk meyakini bahwa ia akan berada dalam bahaya menjadi sasaran penyiksaan”. Membaca bersama ketentuan-ketentuan ini menunjukkan bahwa India berkewajiban untuk menjamin pengungsi hak untuk penentuan status, proses yang

wajar untuk penentuan tersebut dan hak untuk kembali ke negara asal.

Konstitusi India menjamin kebebasan mendasar tertentu untuk semua orang dan bukan hanya untuk warga negara India. Oleh karena itu, orang-orang yang melarikan diri dari negara asal mereka dan mencari suaka di India memiliki perlindungan atas hak-hak dasar tersebut, terlepas dari kebutuhan akan pengakuan apapun oleh pemerintah India atau oleh badan internasional lainnya seperti UNHCR.

Hak-hak dasar yang dinikmati semua orang, termasuk pencari suaka dan pengungsi di bawah Konstitusi meliputi: Hak atas Kesetaraan di Depan Hukum (Pasal 14): Negara tidak boleh menyangkal persamaan di depan hukum atau perlindungan hukum yang sama bagi siapa pun di wilayah India. Hak ini menuntut tidak ada diskriminasi apa pun antara orang-orang tanpa klasifikasi yang wajar oleh legislatif.

Perlindungan Kehidupan dan Kebebasan (Pasal 21): Tidak seorang pun boleh dirampas kehidupan atau kebebasan pribadinya kecuali menurut prosedur yang ditetapkan oleh hukum. Dalam kasus *Louis De Raedt vs Union of India* Mahkamah Agung telah menyatakan bahwa orang asing juga berhak atas perlindungan pasal 21 Konstitusi. Ruang lingkup ketentuan ini telah diperluas secara signifikan.

Hak atas Pengadilan yang Adil: Telah diakui oleh Mahkamah Agung sebagai bagian dari hak atas perlindungan hidup dan kebebasan. Ini juga memerlukan hak untuk dihadirkan di hadapan hakim dalam waktu 24 jam setelah penangkapan. Hak-hak ini menempatkan tempat perlindungan dan warga negara

India pada alasan yang sama sejauh menyangkut kebebasan.

Menjalankan dan Menyebarkan Agama Sendiri: Pasal 25 mengatur bahwa dengan tunduk pada ketertiban umum, moralitas dan kesehatan dan hak-hak dasar lainnya, semua orang sama-sama berhak atas kebebasan hati nurani dan hak secara bebas untuk menganut, mengamalkan, dan menyebarkan agama mereka.

Ada beberapa komunitas lain seperti pengungsi Burma, Afghanistan, Iran, Somalia, Sudan, dan Irak yang kehadirannya di wilayah India hanya diakui oleh UNHCR dan tidak ada perlindungan dari pemerintah India kecuali yang berdasarkan prinsip non-refoulement. Kantor pusat telah menciptakan prosedur yang fleksibel yang memungkinkan pemukiman dapat kembali. Dalam hal ini India telah menandatangani pengaturan dengan UNHCR dimana UNHCR menentukan status pengungsi dan memberikan sertifikat untuk itu.