

Peran *united nations high commissioner for refugees* (UNHCR) dalam menangani pengungsi asing

Gina Mahira dan Asep Kamaluddin

Universitas Pembangunan Nasionan “Veteran” Jakarta

Email: ginamahira@gmail.com

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk membahas peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) di Cisarua Bogor tahun 2021-2022 dengan menggunakan teori peran oleh Clive Archer yang mengklasifikasikan peran organisasi internasional sebagai instrumen/alat, arena, dan aktor *independent*. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif deskriptif. Subjek penelitian ini adalah perwakilan dari UNHCR Indonesia, perwakilan dari pihak Kantor Kecamatan Cisarua, dan perwakilan dari pengungsi asing yang tinggal di Cisarua. Teknik pengambilan data dilakukan dengan proses wawancara dan dokumentasi. Hasil dari penelitian ini adalah peran UNHCR dalam menangani pengungsi di Cisarua adalah sebagai instrumen/alat. Dalam hal ini UNHCR merupakan alat yang diutus PBB dan diberi mandat untuk menangani masalah pengungsi di berbagai negara. Peran itu dapat dilihat dari UNHCR yang dengan tujuan utamanya memberi perlindungan dan bantuan serta status suaka kepada pengungsi dalam kasus ini dapat terlaksanakan. Meski begitu peran tersebut masih belum bisa diberikan secara maksimal.

Kata kunci: *Cisarua, pengungsi, peran, UNHCR*

The role of united nations high commissioner for refugees (UNHCR) in handling foreign refugees

Abstract: This study was aimed to find out the role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Cisarua Bogor District in 2021-2022 using role theory by Clive Archer which classifies the role of international organizations as instruments/tools, arenas and independent actors. This study used a descriptive qualitative method. The subjects of this research were representatives from UNHCR Indonesia, Cisarua District Office, and the refugees living in Cisarua. The data collection technique was carried out using an interview and documentation. The findings show that UNHCR's role in handling refugees in Cisarua District is as an instrument/tool. In this case UNHCR is a tool sent by the UN and given the mandate to handle refugee problems in various countries. This role can be seen from UNHCR whose main aim is to provide protection and assistance as well as asylum status to refugees in this case which can be implemented. Even so, this role still cannot be given optimally.

Keywords: *Cisarua, refugees, role, UNHCR*

PENDAHULUAN

Peristiwa seperti perang sipil atau konflik antarnegara terus terjadi di beberapa belahan dunia. Peristiwa tersebut menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya fenomena pengungsian. Namun seiring berjalannya waktu, pengungsian akibat perang tidak lagi menjadi satu-satunya penyebab terjadinya pengungsian. Ketidakmampuan suatu negara dalam memberikan kesejahteraan untuk masyarakatnya, kerusakan yang terjadi dalam sistem pemerintahan, wabah

penyakit, kelaparan, dan berbagai penyebab lainnya juga sering menjadi alasan terjadinya fenomena pengungsian ini.

Dalam studi internasional, terdapat beberapa istilah mengenai perpindahan atau ‘migrasi internasional’ ini. *Pertama* adalah *refugee* atau pengungsi yang berarti orang yang meninggalkan negara kelahirannya. Karena dalam hal ini pengungsi berada di situasi yang HAM-nya terganggu yang membuat mereka tidak memiliki pilihan lain selain meninggalkan negaranya dan pergi mencari pertolongan keluar. Selain itu, pemerintah negara itu sendiripun tidak bisa memberikan perlindungan. *Kedua*, yaitu *asylum-seeker*, yang memiliki makna sama dengan pengungsi namun disini posisinya belum mendapat identitas jelas dan resmi sebagai seorang pengungsi dan sedang menunggu untuk mendapatkan identitas itu melalui klaim suaka. *Ketiga* adalah ‘*migrant*’, yang berarti orang yang melakukan perpindahan ke luar negeri karena tujuan tertentu seperti pekerjaan, pendidikan, atau memiliki keluarga di negara tertentu (Amnesty International, 2022).

Pengungsi menurut Konvensi 1951 adalah seseorang yang tidak bisa atau tidak bersedia untuk kembali ke negara asalnya dengan alasan ketakutan akan dianiaya karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok social tertentu, atau pandangan politik. Namun ketentuan ini tidak berlaku bagi orang-orang yang saat ini menerima bantuan dari organ-organ atau badan-badan Perserikatan Bangsa-Bangsa selain dari perlindungan atau bantuan Komisaris Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengungsi (*United Nations High Comissioner for Refugees-UNHCR*). Sedangkan menurut organisasi internasional yang secara khusus menangani permasalahan pengungsi, UNHCR, pengungsi atau *refugee* adalah orang yang melarikan diri dari konflik atau penganiayaan. Mereka didefinisikan dan dilindungi dalam hukum internasional, dan tidak boleh diusir atau dikembalikan ke situasi di mana kehidupan dan kebebasan mereka terancam.

Kenyataan bahwa seseorang secara terpaksa memilih meninggalkan negara dimana ia lahir karena ia tidak bisa mendapatkan HAM yang layak, membuktikan bahwa negara dan pemerintahnya telah gagal dalam menjalankan tugas mereka. Dengan adanya peperangan, konflik, diskriminasi etnis, perselisihan agama, dan pelanggaran hak asasi manusia, akan terus menciptakan para pengungsi. Pernyataan ini mengartikan bahwa tidak semua negara dapat menjaga dan melindungi masyarakatnya dengan baik. Menangani hal ini, suatu organisasi internasional menjadi media yang sangat dibutuhkan mengingat tidak semua negara mampu mengatasi persoalan pengungsian ini, sehingga terbentuklah United Nations High Comissioner of Refugee atau UNHCR sebagai salah satu organisasi international bentukan PBB yang menjadi wadah internasional dalam menangani persoalan pengungsi skala internasional (Betts, Loescher, & Milner, 2011).

Dalam ranah masalah pengungsi, UNHCR sebagai organisasi bentukan PBB yang dibuat khusus dalam mengatur masalah pengungsi, memiliki peran yang sangat besar bagi negara melihat bahwa pengungsian terjadi karena negara, sebagai aktor utama, tidak mampu menjamin hak asasi manusia warganya. Di Indonesia, peranan UNHCR ini semakin terasa besar mengingat Indonesia tidak termasuk dalam anggota negara yang meratifikasi Konvensi 1951 mengenai pengungsi.

Indonesia bisa dibilang memiliki jumlah penduduk yang besar dan terus bertumbuh dibandingkan negara lain di Asia (Juned, 2016). Seperti pernyataan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia (BAPPENAS) yang memproyeksikan jumlah penduduk Indonesia sekitar 271.066.400 jiwa pada 2020 dan diproyeksikan meningkat menjadi 305.652.400 jiwa pada 2035 (Juned & Saripudin, 2019). Besarnya pertumbuhan penduduk ini

dapat menentukan arah kebijakan pemerintah yang menyebabkan perhatiannya lebih terfokus pada warga negaranya itu sendiri sehingga sangat bergantung pada UNHCR dalam menangani masalah pengungsi. Meski begitu hambatan dan tantangan tetap bisa dihadapi UNHCR dalam melaksanakan tugasnya.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, meskipun Indonesia menerima jumlah pengungsi asing yang cukup banyak, Indonesia tidak tergabung dalam anggota negara yang telah menandatangani Konvensi 1951 dan belum memiliki hukum domestik yang mengatur masalah pengungsi (Riyanto, 2010). Karena itu Indonesia bukan negara tujuan akhir para pengungsi namun hanyalah menjadi negara transit bagi banyak pengungsi dengan tujuan akhir misalnya negara Australia. Hal ini mengharuskan Indonesia mengandalkan UNHCR sebagai organisasi internasional yang menangani pengungsi dalam memberi bantuan dan menangani pengungsi di Indonesia.

Pengungsi dan pencari suaka ini masuk ke Indonesia dengan berbagai cara. Menurut Susetyo (2022), untuk masuk ke Indonesia para pengungsi dan pencari suaka ini ada yang pergi menggunakan pesawat memakai paspor dan visa kunjungan namun ternyata malah terus menetap di Indonesia dalam waktu lama tanpa ingin kembali ke negara asal. Lalu, ada yang menjadi korban perdagangan orang (*human trafficking*) dan penyelundupan manusia (*people smuggling*). Kemudian tidak sedikit juga yang masuk ke Indonesia secara illegal misalnya yang datang dari Malaysia kemudian berlabuh di pantai timur Sumatera. Ada pula yang menjadi manusia perahu (*Boat People*) biasanya dari Bangladesh atau Myanmar, kemudian melayari Laut Andaman dan Selat Malaka hingga akhirnya terdampar di Pantai Utara atau Pantai Timur Pulau Sumatera (Aceh atau Sumatera Utara) (Susetyo, 2022).

Berdasarkan pada data yang diperoleh dari website resmi UNHCR di Indonesia per November 2021 terdapat 9.973 pengungsi dan 3.202 pencari suaka dengan total 13.175 yang terdaftar di sana. Jumlah itu didominasi oleh orang dewasa dengan persentase 73% dan anak-anak dengan persentase 27% yang terus bertambah hingga saat ini. Jumlah pengungsi sebanyak 72% yang ada di Indonesia tercatat berasal dari tiga negara yaitu Somalia dengan persentase 10%, lalu Myanmar dengan persentase 5%, kemudian dari Afghanistan dengan persentase 57% yang menjadikan negara tersebut dengan jumlah pengungsi asing terbanyak di Indonesia (UNHCR Indonesia, 2021). Sedangkan pengungsi di Cisarua per 2020 ada sekitar 616 orang yang tersebar di 10 desa dan kelurahan. Desa dan kelurahan tersebut adalah Kelurahan Cisarua, Desa Tugu Utara, Desa Cibeureum, Desa Tugu Selatan, Desa Batulayang, Desa Citeko, Desa Kopo, Desa Leuwimalang, Desa Jogjogan, dan Desa Cilember. Namun per 2020 untuk Desa Leuwimalang, Desa Jogjogan, dan Desa Cilember tercatat sudah tidak memiliki jumlah pengungsi yang menetap.

Beberapa dari pengungsi di Cisarua memiliki alasan khusus memilih untuk bertempat di Kecamatan Cisarua seperti lokasinya sendiri yang sudah lebih dulu terkenal di kalangan turis asing asal Timur Tengah. Atau pun mengikuti sanak saudara yang sudah lebih dulu menetap di Kecamatan Cisarua. Hal ini menjadi nilai tambah untuk memutuskan menempati Kecamatan Cisarua karena mereka bisa bertemu orang dengan ras dan kewarganegaraan yang sama sehingga mereka bisa merasa lebih nyaman hidup di negara asing. Ketika datang ke Kecamatan Cisarua mereka semua membawa satu harapan yang sama yakni agar bisa segera mendapatkan atau menjalankan proses *resettlement* dan bisa segera menjalani hidup baik di negara ketiga. Namun di sisi lain, mengingat pengungsi tidak hanya ada di Cisarua namun jumlahnya cukup banyak di seluruh Indonesia, UNHCR menghadapi tantangan sendiri dalam melaksanakan tugas dan fungsinya di sini. Dalam memberikan status suaka misalnya, pengungsi harus

menunggu bahkan ada yang sampai bertahun-tahun untuk bisa mendapatkan status yang jelas dan kasusnya bisa diserahkan ke negara ketiga. Selain itu, dalam hal memberi bantuan dana, UNHCR memiliki modal yang terbilang sedikit sehingga tidak mampu untuk meng-*cover* semua pengungsi yang ada di Indonesia. Hal ini menimbulkan rasa ketidakcukupan dan ketidakpuasan dari pengungsi sehingga tidak jarang dari mereka terpaksa melakukan tindak kriminal.

Pemerintah Indonesia tidak mengizinkan pengungsi asing untuk mendapat pekerjaan di Indonesia dan bila mereka nekat mencari pekerjaan maka mereka akan dideportasi. Sementara bantuan yang diberikan UNHCR kepada mereka tidaklah cukup untuk kehidupan sehari-hari sehingga tidak sedikit dari mereka yang nekat tetap mencari pekerjaan secara illegal ataupun melakukan tindak kriminal seperti pencurian, perampokan, dan lainnya.

Melihat fenomena global pengungsi dan pencari suaka ini menjadi alasan dibentuknya UNHCR. Dengan hadirnya UNHCR di Indonesia, harapan yang dipikirkan adalah UNHCR dapat mengatasi fenomena ini dengan memberikan perlindungan dan bantuan para pengungsi yang ada di Indonesia khususnya di Cisarua Bogor. Namun, setiap organisasi internasional selalu menghadapi hambatan dan gangguan dalam menjalankan tugas mereka yang menyebabkan usaha yang mereka lakukan tidak selalu sempurna. Berdasarkan pada latar belakang masalah di atas, rumusan permasalahan pada penelitian ini adalah Bagaimana Peran UNHCR dalam Menangani Pengungsi di Cisarua Bogor Tahun 2021-2022?

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui situasi pengungsi di Cisarua dan memahami peran UNHCR di Cisarua berdasarkan sudut pandang Ilmu Hubungan Internasional melalui teori peran organisasi internasional oleh Clive Archer.

Dalam manfaat akademis penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat dalam kajian ilmu hubungan internasional terutama di bidang peran lembaga internasional dan dapat menjadi acuan bagi penelitian sejenis. Dalam manfaat praktisnya, peneliti berharap hasil penelitian nantinya bisa berguna bagi para pembuat kebijakan ataupun pihak yang berwenang di Indonesia khususnya para pengelola UNHCR di Indonesia kedepannya. Dalam menjawab pertanyaan dari penelitian ini, penulis menggunakan teori peran organisasi internasional yang dicetus oleh Clive Archer dalam bukunya *International Organizations 3rd Edition* (2014). Teori peran menurut Clive Archer menunjukkan bahwa peran organisasi internasional dalam sistem internasional terbagi menjadi tiga bagian yaitu peran organisasi internasional sebagai instrumen, peran organisasi internasional sebagai arena, dan peran organisasi internasional sebagai aktor independent.

Dalam penelitian ini, untuk memunculkan hipotesis penelitian, yang menjadi dasar atau tujuan UNHCR sebagai organisasi internasional dalam menangani masalah pengungsi di Indonesia khususnya Cisarua menjadi tolak ukur bagi penulis. Tolak ukur ini mengacu pada fungsi dan tugas UNHCR itu sendiri.

Setelah melihat pada fungsi dan tugas UNHCR, bila mengaitkan pada teori peran organisasi internasional oleh Clive Archer, maka penulis berasumsi bahwa peran UNHCR dalam menangani pengungsi di Cisarua per tahun 2021-2022 adalah sebagai instrumen dan arena. Peran sebagai instrumen dilihat dari tugas dan fungsi UNHCR yang menjadi instrumen atau alat dalam mengatur dan memberi status suaka kepada para pengungsi agar mereka bisa terdaftar secara resmi dan jelas. Selain itu, UNHCR juga menjadi instrumen dalam memberikan bantuan-bantuan dasar kehidupan seperti finansial, kesehatan, pendidikan, dan kejuruan pada pengungsi. Kemudian peran sebagai arena bisa dilakukan dengan cara UNHCR menjadi wadah bagi pihak-pihak terlibat seperti UNHCR itu sendiri, pemerintah serta mitra kerja, para

pengungsi, dan juga masyarakat lokal dalam menjalin komunikasi, berdiskusi, ataupun bertukar pendapat mengenai penanganan pengungsi ini agar bisa berjalan dengan baik dan lancar serta cepat. Penelitian serupa pernah dilakukan oleh Ramadhania (2021) yang berjudul Peran UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) dalam Penanganan Pengungsi di DKI Jakarta Tahun 2016-2020. Berdasarkan penelitian tersebut disimpulkan bahwa peran UNHCR merujuk pada teori peran organisasi internasional oleh Clive Archer di Jakarta per tahun 2016-2020 adalah peran sebagai instrument dan arena.

METODE

Dalam penelitian ini pendekatan kualitatif deskriptif digunakan. Kualitatif deskriptif merupakan pendekatan yang paling cocok digunakan dalam sebuah penelitian yang terfokus pada pertanyaan apa, siapa, di mana, dan bagaimana suatu peristiwa terjadi (Hyejin, Sefcik, & Bradway, 2017). Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan sumber data primer dan sekunder. Untuk sumber data primer, didapatkan dari wawancara dan dokumentasi langsung ke lokasi penelitian, sedangkan untuk sumber data sekunder diambil dari jurnal artikel serta penelitian terdahulu yang relevan. Pada penelitian ini penulis mengumpulkan data-data dengan secara langsung melalui wawancara serta terjun ke lapangan. Setelah itu data-data yang telah diubah ke dalam sebuah catatan kemudian disaring dan dipilah, serta mengklasifikasikannya sesuai dengan kebutuhan penelitian. Terakhir data-data tersebut kemudian diaplikasikan dengan teori yang telah dipilih mengidentifikasi hasil dalam menjawab rumusan masalah penelitian ini. Untuk subjek penelitian sendiri, penulis melakukan tiga kali wawancara dengan tiga narasumber yaitu perwakilan dari UNHCR Indonesia, perwakilan dari pihak Kantor Kecamatan Cisarua, dan perwakilan dari pengungsi asing yang tinggal di Cisarua.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

UNHCR merupakan badan khusus yang dibuat oleh PBB yang berfokus pada kemanusiaan khususnya adalah pengungsi. Namun bila dijabarkan lebih luas, UNHCR tidak hanya berfokus membantu pengungsi namun juga pencari suaka, *Internally Displaced People (IDP)*, orang tanpa kewarganegaraan, hingga returnees atau pengungsi yang sudah kembali ke rumah namun karena pengungsian merupakan kejadian yang bisa menyebabkan trauma maka UNHCR masih memperhatikan mereka dan tetap memberi bantuan.

Di Indonesia, ada sekitar 13.000 pengungsi asing dan telah berada di bawah pengawasan UNHCR yang berada di Indonesia saat ini. Indonesia terkena dampak apa yang disebut sebagai *mixed population movements* yang maksudnya adalah pergerakan populasi tercampur dimana banyak pengungsi asing yang datang ke Indonesia dikarenakan keberadaan Indonesia yang berada diantara negara-negara penerima pengungsi dan pencari suaka dalam jumlah besar seperti Australia, Malaysia, dan Thailand. Singkatnya Indonesia menjadi negara transit terhadap negara-negara tersebut. Maka dari itu tidak heran bila banyak dari para pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Indonesia dengan harapan agar bisa diterima di negara ketiga tersebut.

Melihat sejumlah pengungsi yang terus berdatangan ke Indonesia, pada akhir tahun 2016 Presiden Republik Indonesia menandatangani Peraturan Presiden Republik Indonesia No 125 Tahun 2016 atau Peraturan Presiden Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Peraturan Presiden tersebut memuat definisi-definisi utama dan mengatur tentang deteksi, penampungan, serta perlindungan pencari suaka dan pengungsi. Dikarenakan Indonesia belum menjadi Negara Pihak Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi atau Protokol 1967, serta

Indonesia tidak memiliki kerangka hukum dan sistem penentuan status pengungsi, dengan keadaan tersebut, UNHCR menjadi badan yang memproses permintaan status pengungsi di Indonesia atas nama Pemerintah Indonesia (UNHCR Indonesia, 2022). Dengan adanya pengeluaran PerPres RI no 125 tersebut, diharapkan akan membuat Pemerintah Indonesia dan UNHCR bekerja lebih erat, termasuk di bidang registrasi gabungan untuk pencari suaka.

Di Indonesia sendiri, dalam menangani masalah pengungsi di Indonesia ini, UNHCR menjalankan berbagai proses dengan tujuan utama adalah memberi solusi jangka panjang serta memberi berbagai bantuan serta perlindungan. Solusi jangka panjang yang berlaku di Indonesia adalah *Resettlement and Assissted Voluntary Return (AVR)*. Sedangkan, perlindungan yang diberikan UNHCR dimulai dengan memastikan bahwa pengungsi dan pencari suaka terlindung dari refoulement atau perlindungan dari pemulangan kembali secara paksa ke negara asal dimana HAM dan kebebasan mereka terancam bahaya. Perlindungan pengungsi ini agar bisa diterapkan maka ada beberapa langkah yang perlu dilakukan pengungsi yaitu seperti proses verifikasi identitas pencari suaka dan pengungsi (penentuan status pengungsi (RSD) agar mereka dapat terdaftar dan dokumentasi individual dapat dikeluarkan.

Namun, mengingat jumlah pengungsi yang membutuhkan satu dari tiga solusi tersebut ada banyak, UNHCR berusaha untuk mencari serangkaian solusi lain, termasuk cara-cara sementara bagaimana pengungsi dapat memperoleh kesempatan untuk menjadi mandiri hingga solusi jangka panjang yang sesuai ditemukan; dan solusi pelengkap seperti beasiswa universitas dan kemungkinan penyatuan keluarga yang difasilitasi Negara.

UNHCR di website resminya mengklasifikasikan tugas dan kegiatan UNHCR di Indonesia menjadi lima bagian. *Pertama* adalah RSD yaitu pemberian status suaka kepada para pencari suaka di Indonesia agar bisa mendapat identitas pengungsi legal yang terdaftar di UNHCR. Untuk tujuan ini, UNHCR berhubungan erat dengan negara-negara yang memiliki potensi untuk menerima pengungsi. Sampai dengan akhir Juli 2020; sebanyak 3,375 pencari suaka dan 10,278 pengungsi terdaftar di UNHCR Jakarta secara kumulatif.

Kedua adalah relasi dengan pemerintah dan peningkatan kapasitas yaitu pembangunan relasi dengan pemerintah Indonesia demi menangani masalah pengungsi agar prosesnya bisa lebih dikembangkan dan berjalan dengan baik. Di Indonesia, UNHCR menjalin hubungan baik dengan instansi pemerintah khususnya bagian Kementerian Luar Negeri, Direktorat Jendral dibawah Kementerian Hukum dan HAM, yakni Direktorat Jendral Imigrasi dan Direktorat Jendral Hak Asasi Manusia.

Ketiga adalah kerja sama dan perlindungan berbasis komunitas yaitu kerja sama UNHCR dengan beberapa lembaga dan instansi misalnya saja *Church World Service (CWS)* demi memberikan fasilitas kebutuhan hidup dasar kepada pengungsi seperti bantuan mental, konseling, pendidikan, dan pelatihan dalam berbagai bahasa, dan hal-hal teknis. Selain CWS, mitra kerja lain yang menjalin kerja sama dengan UNHCR yaitu *International Organization for Migration (IOM)*. IOM membantu dengan menyediakan kebutuhan pencari suaka dan pengungsi selama mereka tinggal di Indonesia menunggu identifikasi solusi jangka panjang. IOM juga membiayai perjalanan bagi orang yang menjadi perhatian UNHCR ketika mereka menjalani proses penempatan di negara ketiga dan mereka yang mendaftar pemulangan sukarela. Di kasus lain seperti Medan dan Makassar, Palang Merah Indonesia (PMI) ikut membantu dengan cara memberi fasilitas yang mendukung sekolah dan rumah sakit bagi orang yang menjadi perhatian UNHCR. Selain lembaga dan instansi dari Indonesia, UNHCR juga bermitra dengan Agensi PBB lainnya seperti UNHCR Indonesia secara aktif berpartisipasi dalam perencanaan dan implementasi Rencana Umum Gabungan PBB (*UN Common Plans*)

tentang keadaan darurat dan kesiapan pandemik, HIV/AIDS, koordinasi keamanan dan pelayanan bersama.

Keempat, adalah solusi komprehensif. Mencari solusi jangka panjang bagi pengungsi menjadi salah satu tugas terpenting UNHCR di Indonesia. Seperti yang telah disebutkan di atas, ada tiga solusi jangka panjang yang tersedia yaitu Resettlement, AVR, Integrasi Lokal. Namun dikarenakan kuota penerimaan di negara ketiga terus berkurang tiap waktunya, serta proses pemberangkatan ke negara ketiga tidak selalu berjalan baik dan cepat, maka UNHCR kini juga mencari solusi lain secara komprehensif yang berfokus kepada kesempatan penghidupan, keahlian, dan pengembangan kapasitas serta pelatihan kejuruan untuk para pengungsi.

Kelima, dari UNHCR adalah mencegah keadaan tanpa kewarganegaraan. Berdasarkan kepada mandate yang telah diterima, UNHCR berusaha agar tidak ada lagi orang-orang yang hidup tanpa identitas yang jelas atau tidak memiliki identitas kewarganegaraan sama sekali. Dalam menjalankan kegiatan tersebut, kantor UNHCR di Indonesia melakukan upaya bahu membahu dengan instansi pemerintah yang relevan, LSM, badan PBB lainnya (UNFPA, UNICEF) dan organisasi sosial sipil yang melalui berbagai diskusi dan pertemuan membahas permasalahan untuk mengidentifikasi celah yang ada dalam peraturan dan praktik kesehariannya, untuk memperkuat komitmen di antara para partisipan dalam mengatasi tantangan yang saat ini ada dalam hal memperoleh kewarganegaraan Indonesia, dan untuk menimbang nilai lebih yang dapat diperoleh apabila instrumen hukum terkait statelessness diakses. Institut Kewarganegaraan Indonesia (IKI), Kementerian Hukum dan HAM dan Kementerian Dalam Negeri adalah mitra kerja utama UNHCR dalam menangani keadaan tanpa kewarganegaraan. Tugas dan kegiatan di atas dilakukan UNHCR dengan mitra kerja dan bantuan dari berbagai pihak seperti pemerintah, swasta, NGO atau Yayasan, dan lain sebagainya.

Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut beberapa dapat berjalan dengan baik di beberapa daerah di Indonesia misalnya saja dalam hal proses pemberian solusi jangka panjang (*resettlement* dan AVR). Pada Februari 2021, sebanyak 22 pengungsi dapat melakukan *resettlement* dari seluruh Indonesia. Dari wilayah Makassar, terdapat 26 pengungsi yang tidak lagi menetap atau berpindah dari Makassar pada tahun 2021. Pengungsi tersebut terdiri dari empat pengungsi asing yang dideportasi yaitu 3 orang dari Srilanka, 1 orang dari Filipina. Lalu ada yang pergi melalui jalur *resettlement* sebanyak 6 orang yaitu 2 dari Sudan dengan tujuan Kanada serta 4 dari Afghanistan dengan tujuan Australia. Terakhir yang melalui jalur AVR sebanyak 16 orang yaitu 6 orang dari Irak, 1 orang dari Afghanistan, 1 dari Sudan dan 8 orang dari Srilanka (Mustafa, 2021).

Sedangkan di Jakarta sendiri pada tahun 2020, pengungsi yang berhasil melakukan *resettlement* berjumlah 403 orang, melalui jalur sponsorship berjumlah 27 orang, serta melalui AVR berjumlah 139 orang (Ramadhania, 2021). Bila melihat pada angka yang tertera, memang terkesan jumlah pengungsi yang telah mendapatkan solusi jangka panjang baik melalui *resettlement*, sponsorship, ataupun AVR ada banyak karena melebihi dari 100 individu. Namun, jumlah ini bila dibandingkan dengan jumlah pengungsi keseluruhan yang ada di Indonesia tentu masih tergolong sedikit, yaitu sekitar 4-5%.

Hingga akhir Desember 2021, 457 pengungsi di Indonesia telah berangkat ke Australia, Kanada, Selandia Baru, dan Amerika Serikat untuk dimukimkan kembali (*resettle*). Prospek tempat-tempat pemukiman kembali sedemikian rupa sehingga tidak dapat dianggap sebagai satu-satunya solusi tahan lama yang layak bagi para pengungsi di Indonesia. Sayangnya, para pengungsi ditempatkan pada posisi bahwa mereka tidak akan dapat menjalani kehidupan yang

berarti sampai mereka dimukimkan kembali, meskipun hanya sebagian kecil yang dapat memperoleh manfaat dari pemukiman kembali. Pada Februari 2022, sebanyak 69 pengungsi berangkat ke negara-negara pemukiman kembali. Oleh karena itu, sangat penting untuk menemukan solusi yang tahan lama selain pemukiman kembali dan untuk mempertimbangkan Indonesia sebagai negara *de facto* tinggal lebih lama bagi para pengungsi.

Menyadari solusi jalur resettlement dan AVR tidaklah cukup untuk memberikan solusi jangka panjang terbaik kepada para pengungsi di Indonesia, UNHCR juga mendorong pengungsi untuk mau menempuh jalur sponsorship. UNHCR memberikan informasi dan panduan kepada pengungsi yang mungkin memiliki anggota keluarga di luar negeri dan ingin mengambil jalur sponsorship. Pada tahun 2020, 27 orang (0,2% dari total *UNHCR's people of concern*) berangkat ke luar negeri dengan sponsor swasta, dan per Desember 2021, jumlah yang dicatat oleh UNHCR adalah 59 orang (0,4% dari total *people of concern*). Sementara pada Februari 2022, 45 orang telah diberangkatkan dengan sponsor swasta. Meskipun jumlahnya masih rendah, peningkatan tersebut merupakan pencapaian penting, yang akan dikembangkan oleh UNHCR untuk memperluas dan mendiversifikasi berbagai solusi yang dapat dimanfaatkan oleh para pengungsi. UNHCR terus berusaha mendorong para pengungsi agar bisa mengambil jalur ini mengingat jalur resettlement kuotanya semakin menipis sedangkan jalur AVR dapat ditempuh harus dengan memperhatikan berbagai faktor dan terbilang lebih sulit.

Pada awal 2021, Indonesia juga berfokus pada penanganan pengungsi dari Rohingya yang datang pada bulan Juni 2020 lalu. Pemerintah mengizinkan pendaratan aman bagi 99 pengungsi Rohingya di Lhokseumawe, Aceh pada 25 Juni 2020. UNHCR, pihak berwenang dan mitra bekerja untuk membantu kelompok yang terdiri dari 12 pria, 31 wanita dan 56 anak-anak (UNHCR, 2020). Berdasar pada Peraturan Presiden RI tahun 2016 mengenai pengungsi dimana pada kasus pengungsi Etnis Rohingya pada 25 Juni dan 7 September, ketika hampir 400 pengungsi Rohingya berhasil diselamatkan di Lhoksemauwe, Provinsi Aceh, Pemerintah menyelamatkan kapal yang berisi pengungsi Rohingya tersebut yang mengalami kesulitan di dekat Indonesia dan kemudian membantu mereka turun. UNHCR bekerja sama dengan pihak berwenang, Satuan Tugas Pengungsi setempat, badan-badan PBB, mitra LSM dan masyarakat setempat untuk memberikan bantuan kepada kelompok tersebut, yang sebagian besar terdiri dari perempuan dan anak-anak yang rentan.

Di samping itu, pada 2021, UNHCR juga memberikan bantuan dalam menghadapi pandemi Covid-19 kepada para pengungsi. Bantuan tersebut misalnya berupa bantuan dana bantuan bulanan. Hingga awal pertengahan 2021, pada bulan Juni total penerima tunjangan COVID-19 sebanyak 5.107 orang terdiri dari 2.850 kasus. Pendistribusian dilakukan melalui Kantor Pos di daerah-daerah tempat pengungsi tinggal secara mandiri, termasuk di lokasi-lokasi posko. Sebelumnya, sejak Juni–Desember 2020, sebanyak 5.823 pengungsi yang hidup mandiri telah menerima tunjangan Covid-19 gelombang pertama hingga kelima. Bantuan ini terus berjalan hingga Februari 2022 dimana 1.268 pengungsi rentan dari 464 keluarga tetap menerima tunjangan subsistensi.

Selain bantuan dana, UNHCR juga memberikan bantuan kesehatan sebagai bentuk melawan penyebaran Covid-19. Pada tahun 2021, dengan koordinasi bersama pemerintah dan sector swasta, UNHCR dapat memberikan bantuan berupa vaksinasi kepada lebih dari 7.000 pengungsi. Jumlah tersebut telah menerima setidaknya vaksinasi dosis pertama. Sedangkan hingga Februari 2022, jumlah yang telah menerima setidaknya vaksin dosis pertama berjumlah sekitar 62% dari jumlah pengungsi yang memenuhi syarat dalam menerima vaksin. Jumlah ini

tentu merupakan tanda baik dikarenakan UNHCR bersama dengan mitra kerjanya dapat memfasilitasi lebih dari setengah pengungsi untuk menghindari penyebaran virus di Indonesia.

Dalam hal pendidikan, Indonesia sendiri telah berusaha memberikan hak yang sama kepada anak-anak pengungsi dalam menerima pendidikan dengan cara memberikan akses sekolah nasional kepada anak-anak pengungsi melalui Surat Edaran Kementerian Pendidikan No. 75253/A.A4/HK/2019 yang dikeluarkan pada 10 Juli 2019. Dengan begini, UNHCR mendorong anak-anak pengungsi untuk mendaftar ke sistem sekolah nasional. Untuk mempersiapkan anak-anak pengungsi untuk mendaftar di sekolah-sekolah nasional, UNHCR bekerja sama dengan para mitra di Jakarta dan sekitarnya serta lokasi-lokasi terpencil untuk mengajar anak-anak pengungsi Bahasa Indonesia, serta matematika dan literasi dasar, serta adat dan budaya setempat. Namun sayangnya bantuan pendidikan ini masih belum menggapai daerah-daerah di luar Jakarta seperti Bogor, Depok, Bekasi, Bali, dan Aceh. Meski begitu, UNHCR terus mengadvokasi perluasan surat edaran tersebut untuk mengatasi beberapa kendala termasuk akses ke sertifikasi formal setelah menyelesaikan studi.

Untuk di Cisarua sendiri, perlu diketahui lebih dulu mengapa ada pengungsi asing yang memilih bertempat di Cisarua ini. Alasan sudah dulunya Cisarua digandrungi oleh turis atau pelancong asal Timur Tengah menjadi alasan paling populer diantara pengungsi-pengungsi tersebut sehingga memilih bertempat di Cisarua. Behrooz (2022), salah satu pengungsi asing asal Afghanistan yang melakukan wawancara secara langsung dengan penulis, mengaku alasan ia datang ke Indonesia adalah rekomendasi dari saudara yang telah lebih dulu mengungsi ke Indonesia pada tahun 2011 kemudian telah berangkat ke negara ketiga atau Resttle 2 tahun kemudian. Meskipun banyak teman-temannya yang mengungsi ke wilayah Eropa seperti Turki, ia memutuskan menuju Indonesia khususnya Cisarua karena melihat saudaranya bisa mendapat Resettlement dalam kurun waktu hanya 2 tahun dan berharap mendapat kesempatan yang sama.

Wilayah Cisarua sendiri dikatakan telah lama terkenal sebagai salah satu tempat yang sering dikunjungi oleh turis dari Timur Tengah. Sebuah desa di Tugu Utara, Cisarua bahkan terkenal dengan nama 'Kampung Arab'. Lokasi ini dulunya dikenal dengan nama 'Warung Kaleng', dimana semenjak tahun 1991 beberapa turis Timur Tengah mulai mendatangi tempat tersebut untuk berlibur. Hingga kini, Cisarua pun berkembang dengan menarik tidak hanya turis tapi juga pengungsi dan pencari suaka dari Timur Tengah (Sumandoyo, 2017).

Pengungsi yang datang ke Cisarua umumnya menetap di kos-kosan atau vila yang merupakan properti milik warga setempat. Kos-kosan dan vila tersebut bisa dengan mudah ditemukan di sekitar Cisarua. Sebagian dijadikan hotel untuk turis yang datang ke puncak Bogor, Sebagian lagi memang dipenuhi oleh para pengungsi ini. Mereka menetap di tempat tersebut dengan cara menyewa melalui kontrak atau perjanjian tinggal yang umumnya untuk per tahun yang kemudian sewa dibayar secara per bulan. Bisa dikatakan untuk saat ini kedatangan pengungsi sendiri memberi pengaruh baik dalam hal ekonomi kepada masyarakat setempat karena mereka bisa mendapat uang dari hasil sewaan tersebut.

Masyarakat setempat mengaku kehadiran pengungsi asing ini tidak menimbulkan masalah sehingga mereka tidak merasa terganggu. Mereka dianggap berperilaku baik selama menetap di sana. Malah sebaliknya, masyarakat setempat dan pengungsi bisa saling menguntungkan satu sama lain dengan cara pengungsi bisa menetap di Cisarua menggunakan tempat yang disediakan oleh masyarakat lokal lalu masyarakat local bisa diuntungkan dengan menerima uang sewa dari para pengungsi ini (Mahendra, 2022). Selain itu, masyarakat setempat pun sebenarnya juga sudah terbiasa dengan keberadaan turis asing merajuk pada adanya 'Kampung Arab' yang telah disebutkan sebelumnya dalam penelitian ini, sehingga mereka bisa menerima

dan tidak terlalu mempermasalahakan akan kedatangan pengungsi asalkan mereka tidak menimbulkan masalah serta pengungsi sendiri pun juga bisa merasa nyaman.

Berdasarkan pada tugas dan kegiatan serta peran UNHCR yang telah disebutkan sebelumnya, untuk mendapatkan jawaban mengenai pertanyaan peran UNHCR di Cisarua, penulis ingin melihat kenyataannya di Cisarua apakah sudah sesuai dengan yang telah dijalankan melalui hasil wawancara dengan petugas Cisarua serta Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP) Cisarua dan juga hasil wawancara dengan salah satu pengungsi yang penulis temui di sana.

Yang pertama adalah dalam faktor *status pengungsi*. Tidak berbeda dengan pengungsi di tempat lain, pengungsi di Cisarua juga memang diharuskan untuk mendaftarkan diri ke UNHCR untuk bisa mendapat status pengungsi melalui berbagai prosedur. Mereka akan menjalankan segala prosedur yang ada seperti yang telah disebutkan sebelumnya yaitu register, interview, menunggu hasil penerimaan/penolakan, mendapat status, mendapat solusi. Setelah menyelesaikan proses pembuatan status pengungsi, mereka yang lolos dan resmi terdaftar sebagai pengungsi asing akan diberikan identitas berupa sebuah kartu. Kartu ini lah yang menjadi sebuah tanda atau bukti bahwa mereka telah terdaftar dan merupakan pengungsi legal di Indonesia. Menggunakan kartu tersebut, pengungsi bisa mengklaim berbagai bantuan yang diberikan oleh UNHCR mulai dari bantuan finansial bulanan hingga solusi jangka panjang seperti *resettlement*.

Namun, kenyataannya untuk mendapat kartu identitas tersebut tidaklah mudah serta harus melalui waktu yang panjang. Beberapa pengungsi di Cisarua bahkan sudah menunggu hingga bertahun-tahun meskipun mereka sudah memberikan dokumen-dokumen yang diminta secara lengkap serta sudah melakukan wawancara. Akibatnya pengungsi pun harus menunggu dalam waktu lama dengan keadaan terus berharap agar permintaan status pengungsi mereka bisa diterima dan mereka bisa segera mendapatkan kesempatan untuk *resettle*.

Seperti pengakuan Behrooz, ia dan keluarga telah menetap di Cisarua selama kurang lebih 7 tahun sambil terus menunggu kabar dari UNHCR. Padahal ia dan keluarganya telah menyerahkan segala dokumen dan telah melakukan wawancara dengan UNHCR. Selama 7 tahun itu ia sudah kerap mencoba menghubungi pihak UNHCR untuk mendapat kepastian, namun dia tidak pernah mendapat jawaban yang pasti. Hal ini membuktikan bahwa kinerja UNHCR dalam memberikan status pengungsi tidak terjadi secara merata dan masih menghadapi banyak hambatan. Hal itu bisa saja terjadi mengingat banyaknya jumlah pengungsi tidak hanya di Cisarua namun juga di Indonesia secara menyeluruh.

Faktor kedua yaitu Solusi Jangka Panjang. Setelah memberikan status suaka kepada pengungsi, pengungsi tersebut ber hak untuk mendapatkan satu dari tiga solusi jangka panjang atau solusi utama yang ditawarkan oleh UNHCR. Di Indonesia, hanya ada dua solusi yang memungkinkan yaitu *resettlement* dan pemulangan ke negara asal secara sukarela bila memungkinkan (AVR). Banyak dari pengungsi di Cisarua mengharapkan solusi *resettlement*. Mereka ingin bisa memulai hidup baru di negara yang bisa menjamin keamanan dan kenyamanan mereka. Salah satu negara yang populer yang menjadi tujuan akhir mereka adalah Australia dan Amerika.

Namun, sayangnya proses ini tidak bisa dilakukan semudah itu. Banyak pengungsi yang meski sudah menyelesaikan proses RSD namun mereka belum mendapat kabar mengenai proses *resettlement* mereka. Hal ini mungkin terjadi melihat jumlah pengungsi di seluruh dunia yang terus bertambah dan kuota penerimaan pengungsi di negara ketiga yang mulai menipis.

Alhasil tidak banyak kesempatan yang terbuka bagi mereka untuk bisa berangkat ke negara ketiga dalam waktu dekat.

Faktor ketiga adalah solusi komprehensif. Solusi komprehensif disini merujuk pada solusi yang bertujuan untuk memberikan fasilitas dasar hidup bagi para pengungsi misalnya uang, pendidikan, kesehatan, *training skill*, dan sosialisasi. Misalnya dalam masalah bantuan dana: karena minimnya *budget* UNHCR untuk memberikan bantuan dana atau finansial, tidak semua pengungsi di Indonesia mendapat bantuan ini. Maka dari itu, UNHCR bekerja sama dengan mitra kerjanya untuk menyediakan bantuan dana misalnya dengan *Church World Service*. Pengungsi bisa mengambil jatah bantuan dana tersebut secara bulanan di Kantor Pos Cisarua. Bantuan dana ini jumlahnya tidaklah pasti. Pengungsi bisa mendapatkan mulai dari Rp. 950.000 hingga Rp. 2.000.000. Bahkan saat pandemic Covid-19, beberapa pengungsi mendapat bantuan dana hingga Rp. 7.000.000. jangka waktunya pun juga tidak menentu, mereka bisa mendapatkannya per bulan, per 3 bulan atau bahkan 4 kali dalam setahun.

Namun, seperti yang telah disebutkan di atas, tidak semua pengungsi *tercover* biaya hidupnya oleh UNHCR dan mitra kerjanya karena adanya keterbatasan *budget*. Sebagian dari mereka yang dapat akan memprosesnya di kantor pos, namun mereka yang tidak dapat kebanyakan telah mendapat bantuan dari saudara yang telah dulu berada di Indonesia atau keluarga yang masih berada di negara asal. Selain itu tidak sedikit dari mereka yang mencari biaya hidup dengan nekat mencari pekerjaan di wilayah Cisarua. Hal ini disebabkan bantuan finansial baik dari UNHCR atau sanak keluarga yang mereka dapat dirasa kurang cukup. Tindakan ini jelas merupakan penyelewengan terhadap hukum yang berlaku sebab secara hukum pengungsi di Indonesia dilarang untuk bekerja. Namun kenyataannya tidak sedikit dari mereka yang nekat mencari pekerjaan.

Lalu ada juga mengenai bantuan pendidikan: UNHCR bekerja sama dengan pemerintah berusaha menyediakan fasilitas pendidikan yang layak untuk anak-anak pengungsi di Indonesia. Mereka diijinkan untuk bersekolah di sekolah negeri bersama dengan penduduk lokal. Namun mengingat adanya *language barrier* dimana bahasa pengantar sekolah di Indonesia adalah bahasa Indonesia sedangkan banyak dari pengungsi yang tidak fasih berbahasa Inggris dan bahkan tidak bisa berbahasa Indonesia sama sekali, tidak sedikit dari mereka yang enggan untuk mengenyam pendidikan di sini. Menjawab permasalahan ini, UNHCR dengan mitra kerjanya menyediakan fasilitas belajar bahasa Inggris dan bahasa Indonesia bagi mereka yang mau dengan harapan agar tidak ada masalah bahasa dalam berkomunikasi.

Untuk di Cisarua, sayangnya bantuan ini tidak atau belum terealisasikan. Menurut catatan di Kantor kecamatan Cisarua, tidak ada dari anak pengungsi yang masuk ke sekolah negeri di sana. Lalu, untuk pusat belajar bahasa Inggris dan Indonesia sendiri tersedia karena inisiatif para pengungsi sendiri melalui bantuan *Jesuit Refugee Service (JRS) Community Center*. Pengungsi bisa melakukan proses belajar mengajar dimana mereka bergerak secara mandiri.

Pada dasarnya pengungsi di Indonesia dapat membuat komunitasnya sendiri. Misalnya *African Refugees Community in Indonesia*, atau *Afghanistan Refugees Community in Indonesia*. Komunitas ini tidak *legally listed* yang artinya mereka hanya sebuah perkumpulan namun tidak bisa bergerak seperti Yayasan atau PT. Komunitas-komunitas ini nantinya akan melakukan aktivitas antara mereka sendiri seperti belajar mengajar. Pembentukan komunitas-komunitas ini juga dilakukan oleh pengungsi di Cisarua. Mereka membuat sebuah pusat belajar Bahasa Inggris dan Bahasa Indonesia untuk mendidik anak-anak mereka dengan modal dan tenaga kerja dari mereka sendiri juga. Pengungsi ini akan mencari tempat seperti rumah atau vila yang

dimiliki orang lokal untuk disewa dan kemudian dipakai sebagai tempat untuk belajar mengajar bahasa atau kelas lain seperti kelas menjahit, kelas salon, atau kelas membaca. Tenaga pengajar atau gurunya pun berasal dari negara mereka sendiri. Meski pun mereka mencari fasilitas dan memiliki tenaga pengajar dari mereka sendiri, mereka masih menerima program pembelajaran mengenai bagaimana dan apa-apa saja yang harus dipelajari selama proses belajar mengajar melalui instansi lain seperti *JRS Community Center* yang disebut *Community Class Schedule*.

Untuk kegiatan belajar mengajar atau sekolah pengungsi ini, di Cisarua terdapat di dua tempat yaitu Desa Tugu Utara dan Desa Batulayang dengan jadwal kegiatan beragam missal dari hari Senin sampai Sabtu atau hanya dari hari Senin sampai Jumat yang jamnya pun juga beragam seperti dimulai dari jam 10 pagi sampai jam 5 sore waktu setempat. Di Desa Tugu Utara, kebanyakan mereka hanya bisa berkomunikasi menggunakan Bahasa Inggris atau bahasa negara mereka sendiri. Sedangkan di Desa Batulayang terdapat banyak pengungsi yang sudah bisa berbahasa Indonesia karena banyak dari mereka yang sudah lama berada di Indonesia.

Selanjutnya ada bantuan kesehatan : dalam memberikan bantuan Kesehatan, pengungsi di Cisarua bisa mendapatkan bantuan dengan cara melaporkannya melalui nomor telepon yang sudah diberikan. Setelah itu, maka UNHCR dengan CWS akan memfasilitasi dengan mencarikan rumah sakit yang memadai dan mendanai biaya perawatannya.

Kemudian yang terakhir mengenai sosialisasi: berdasarkan pada pengakuan pihak Kecamatan Cisarua dan salah satu pengungsi setempat, hubungan UNHCR dengan instansi pemerintah setempat sangatlah minim. UNHCR datang ke Cisarua didampingi dengan pihak Imigrasi Bogor hanya untuk pendataan pengungsi di sana. Selain itu tidak ada sosialisasi atau kunjungan secara berkala yang dilakukan. Untuk bertemu atau berkomunikasi dengan pihak UNHCR, pengungsi harus pergi ke kantor UNHCR yang ada di Jakarta secara langsung atau bisa menghubungi nomor kontak yang telah diberikan.

Selanjutnya untuk melihat peran UNHCR dalam hal bagaimana relasinya dengan pemerintah, penulis mendapatkan beberapa kesimpulan. Menurut Clive Archer organisasi internasional memang tidak bisa berjalan secara mutlak sebagai instrument, arena, atau aktor independent dikarenakan adanya pihak atau institusi yang posisinya lebih tinggi daripada organisasi internasional tersebut. Hal ini untuk mencegah organisasi internasional memiliki wewenang melebihi dari yang seharusnya seta mengawasi agar organisasi internasional tetap berjalan sesuai dengan tujuan dan fungsinya.

Di Cisarua, dikarenakan Indonesia sendiri belum menjadi anggota yang meratifikasi Konvensi 1951 yang mengurus masalah pengungsi, memang keberadaan UNHCR sangatlah penting. Bisa dikatakan bahwa UNHCR lebih diandalkan dalam menangani permasalahan pengungsi di negara ini. Meski begitu UNHCR tetap berkoordinasi dengan instansi atau lembaga pemerintah seperti Kecamatan Cisarua, Dinas Sosial Kabupaten Bogor, Kesbangpol, Pol PP Kecamatan Cisarua, Imigrasi Kelas I Bogor, *JRS Community Center*, dan lain sebagainya. Meskipun porsi peranan UNHCR tersebut hanya sedikit dibanding di Jakarta.

Yang terakhir adalah factor mengenai Kerja sama dan Perlindungan Berbasis Komunitas. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, dalam memberikan bantuan-bantuan kepada pengungsi di Cisarua, UNHCR bekerja sama dengan beberapa mitra kerjanya. Misalnya dengan CWS dalam memberikan bantuan dana hidup dan memfasilitasi bantuan kesehatan. Selain itu ada juga partnership dengan JWS dalam memberikan bantuan pendidikan juga dana.

Berdasar pada pernyataan-pernyataan di atas, lalu bagaimana peran UNHCR yang dominan di Cisarua, penulis akan mencoba menjabarkannya sebagai berikut: *pertama* adalah Peran sebagai instrument/alat. Dalam peran ini UNHCR menjadi instrumen yang dicetus oleh PBB

dengan mandat dan tujuan untuk menangani masalah pengungsi dimanapun terlepas di negara yang telah meratifikasi Konvensi 1951 ataupun negara yang belum atau tidak meratifikasi Konvensi 1951. UNHCR telah memiliki keputusan mutlak mengenai penanganan masalah pengungsi karena telah ditunjuk oleh PBB dan juga telah disetujui oleh negara anggota. Dikarenakan keadaan Indonesia yang belum meratifikasi Konvensi 1951, UNHCR menjadi instrumen yang memiliki peranan penting dalam menangani masalah pengungsi di Indonesia.

Pemberian status, bantuan, solusi dan sebagainya diberatkan kepada UNHCR sebagai organisasi internasional yang secara khusus menangani masalah ini. Bila melihat kepada peran UNHCR sebagai instrument di Cisarua, dapat dilihat dari kenyataan dimana pengungsi-pengungsi di Cisarua diberikan status pengungsi oleh UNHCR. Mereka tetap menjalani prosedur untuk menerima status pengungsi dan tetap terdaftar secara resmi di UNHCR. Meskipun dalam prosesnya masih banyak menghadapi hambatan dan kendala seperti masih banyaknya pengungsi yang proses mendapatkan status pengungsinya masih belum selesai atau tidak menemui jawaban yang jelas.

Selain itu peran UNHCR sebagai instrumen bisa dilihat juga dari peranannya memberi bantuan finansial melalui kerja sama dengan mitra kerja seperti CWS dan JRS kepada pengungsi di sana. Bantuan ini diberikan kepada pengungsi di Cisarua yang sudah terdaftar secara resmi di UNHCR dengan melalui Kantor Pos Indonesia. Uang akan dikirimkan ke pihak kantor pos kemudian para pengungsi akan mengambilnya sendiri di kantor pos dengan menyerahkan kartu identitas mereka. Bantuan ini diberikan per jiwa dan diberikan sebulan sekali. Meskipun tidak semua pengungsi bisa mendapatkan bantuan finansial ini, tapi UNHCR sudah berusaha semampunya walaupun ada kendala dimana UNHCR sendiri memiliki batasan dalam hal budget untuk memberi bantuan berupa dana.

Bantuan lain dari hasil kerja sama UNHCR dengan mitra kerjanya juga dapat diberikan ke pengungsi di Cisarua seperti bantuan kesehatan yang bekerja sama dengan CWS. Serta bantuan pendidikan yang dilakukan atas kerja sama dengan JRS. Dengan pernyataan diatas bisa dikatakan bahwa UNHCR menjalani perannya merujuk pada peran organisasi internasional sebagai instrument/alat di Cisarua dengan cara memberi status pengungsi di sana dan memberi bantuan finansial, Kesehatan, dan pendidikan.

Kedua adalah Peran sebagai arena. Disebutkan bahwa dalam menjalani peran sebagai arena, organisasi internasional dijadikan sebagai wadah bagi para aktor untuk berdiskusi, membuat forum, berhimpun dan berkonsultasi, serta membuat perjanjian internasional. Organisasi internasional membuka kesempatan bagi para anggotanya untuk bisa mengangkat sebuah masalah yang nanti akan didiskusikan bersama dan diharapkan dapat menemukan penyelesaian dari masalah tersebut.

Jika melihat pada peran ini, UNHCR bisa dijadikan forum dimana di dalamnya terjadi aksi-aksi (Sagita, 2021). Bila melihat UNHCR di Jakarta, terdapat pelaksanaan workshop, pelatihan, webinar, dan juga konferensi dengan tujuan untuk memajukan pengungsi serta meningkatkan *awareness* bagi para masyarakat terhadap keberadaan pengungsi (Ramadhania, 2021). Namun, jika melihat di Cisarua, menurut pengakuan perwakilan pemerintah setempat dan pengungsi, UNHCR sangat jarang melakukan kegiatan-kegiatan seperti yang telah disebut. Bahkan komunikasi antara UNHCR dan pengungsi serta UNHCR dan pemerintah setempat sangatlah minim. Peran yang dilaksanakan terbatas hanya memberi status pengungsi dan memberi bantuan-bantuan dasar hidup. Tidak terlihat ada diskusi atau forum atau sosialisasi yang diadakan oleh UNHCR secara langsung secara berkala di sana.

Relasi antara pemerintah setempat dan UNHCR pun sangat lah minim dan terbatas. Tidak banyak terjadi diskusi atau komunikasi berkala di anatar keduanya. Bahkan untuk pendataan kegiatan UNHCR di Cisarua sana, pihak Kecamatan Cisarua mengaku tidak ada histori yang tercatat. Komunikasi yang terjadi hanya sebatas pendataan pengungsi yang ada. Hal ini tentu sangat disayangkan sebab bila komunikasi antar pihak instansi setempat dan UNHCR bisa menjalin komunikasi yang baik secara berkala maka kerja sama antar kedua belah pihak akan lebih maksimal dalam menangani pengungsi di Cisarua tersebut. Hal ini dikarenakan pihak instansi pemerintah setempat yang posisinya bisa dikatakan lebih dekat dengan pengungsi sehingga pasti lebih mengetahui keadaan pengungsi secara langsung di sana dapat memberikan informasi-informasi yang dibutuhkan oleh UNHCR secara lebih jelas sehingga UNHCR sendiri pun juga bisa memaksimalkan kinerjanya. Melihat pernyataan di atas bisa dikatakan UNHCR tidak menjalani peran sebagai arena di Cisarua karena tidak ada diskusi, tukar pendapat, forum, atau sosialisasi yang terjadi secara berkala di sana baik dengan pengungsi itu sendiri atau dengan instansi pemerintah setempat.

Ketiga yaitu peran sebagai aktor independent. Merujuk pada apa yang dimaksud dengan peran sebagai aktor independent menurut Archer, organisasi internasional ditempatkan di posisi di mana ia menjadi aktor yang dapat membuat keputusan sendiri tanpa ada paksaan atau perintah dari pihak lain. Bila melihat posisi UNHCR di Cisarua, peran UNHCR sebagai aktor independent disini bisa dilihat dari dua arah. Di satu sisi, peran UNHCR yang memberikan status pengungsi secara langsung tanpa ada campur tangan dari pihak lain yang maksudnya adalah UNHCR lah yang menentukan apakah seorang pengungsi bisa mendapatkan status pengungsi secara resmi yang terdaftar di UNHCR. Dari sudut pandang ini bisa dikatakan bahwa UNHCR berperan sebagai aktor independent karena dalam melakukan proses pemberian status pengungsi ia tidak dipengaruhi oleh pihak lain ditambah lagi di Indonesia yang belum meratifikasi Konvensi 1951 menjadikan UNHCR memiliki keputusan lebih kuat. Namun, di sisi lain UNHCR dalam menangani masalah pengungsi bekerja di bawah mandat PBB yang artinya ia tetap beroperasi berdasarkan pada tata aturan yang dibentuk oleh PBB itu sendiri. Sehingga UNHCR harus tunduk pada aturan-aturan tersebut dan harus berjalan selaras dengan tujuan PBB itu sendiri.

Selain itu, misalnya bila terdapat tindak kriminal atau penyelewengan hukum yang dilakukan pengungsi, UNHCR tidak memiliki otoritas dalam memberikan mereka hukuman. Otoritas itu diserahkan kepada pihak berwenang setempat, dalam hal ini misalnya saja adalah Dinas Sosial Kab Bogor. Hal ini mengurangi posisi UNHCR dalam bergerak sebagai aktor independent dalam melaksanakan tugasnya karena ada porsi dimana pemerintah setempat juga dapat mengisinya dan membuat wewenang sendiri sesuai dengan aturan yang ada di negara. Dalam kasus ini penulis mengambil simpulan bahwa UNHCR tidak bisa melakukan peran sebagai aktor independent di Cisarua karena masih ada campur tangan oleh PBB sebagai induk organisasi dan pemerintah setempat masih ikut campur dan memiliki otoritas dalam menangani pengungsi dalam hal ini adalah pemberian hukuman atas tindak kriminal. Maka untuk mengambil simpulan dari bagaimana peran UNHCR di Cisarua, dapat disimpulkan bahwa peran UNHCR adalah peran sebagai instrument.

Dalam menjalankan peran sebagai instrumen ini, UNHCR tidak terlepas dari hambatan dan tantangan yang harus dihadapi. Dimulai dari proses pendataan pengungsi yang hasilnya tidak bisa dipastikan. Hal ini dikarenakan pengungsi yang terus bergerak secara nomaden sehingga ketika proses pendataan dilakukan, ada pengungsi yang tercatat di dua wilayah atau ada pengungsi yang tidak tercatat sama sekali. Hal ini menyulitkan UNHCR untuk memastikan

berapa jumlah pengungsi di Cisarua dan sulit untuk mengetahui apakah ada pengungsi yang masuk ke prioritas UNHCR atau berada dalam keadaan yang sangat membutuhkan bantuan.

Kemudian, tantangan lain datang dari keadaan UNHCR yang memiliki budget terbatas sehingga tidak bisa memberikan bantuan dana ke seluruh pengungsi yang terdaftar di Indonesia. Seperti disebutkan sebelumnya, dari 13.000 pengungsi yang terdaftar hanya sekitar 1300 pengungsi yang biaya hidupnya bisa ditanggung oleh UNHCR. Angka ini hanya 10% dari total yang ada dan tergolong sangat sedikit. Untuk di Cisarua sendiri banyak dari pengungsi yang mendapatkan biaya hidup dengan menerima bantuan dari sanak saudara atau keluarga yang masih tinggal di negara asal. Tentunya mereka tidak bisa terus menerus mengharapkan bantuan dari keluarga dan saudaranya seperti ini.

Selain itu UNHCR juga harus menghadapi kesulitan dalam memproses resettlement untuk para pengungsi dikarenakan banyak dari negara ketiga yang kuota penerimaan pengungsinya semakin berkurang. Bila tidak ada negara ketiga yang mau menerima pengungsi maka mereka harus terus menetap di Indonesia hingga waktu yang belum ditentukan. Menurut pengakuan Behrooz, dalam setahun hanya ada kurang lebih 5 keluarga di Cisarua yang bisa menerima resettlement itupun tidak terjadi setiap tahunnya. Banyak dari pengungsi yang mengharapkan UNHCR untuk bisa mempercepat proses *resettle* dikarenakan proses ini sudah memakan waktu lama dan masih belum ada kabar baik (“Pendidikan untuk masa depan”, 2022).

SIMPULAN

Pengungsi di Cisarua hidup secara mandiri layaknya pengungsi lain yang ada di Indonesia dikarenakan mereka diberikan kebebasan bergerak atau *freedom of movement*. Biaya hidup, tempat tinggal, hingga pendidikan mereka sendiri lah yang mencari. Untuk biaya hidup, Sebagian dari mereka mendapatkan bantuan finansial dari UNHCR yang bekerja sama dengan berbagai mitra kerja seperti Church Word Service atau CWS dan JRS. Lalu sebagiannya lagi mendapatkan bantuan dari keluarga atau sanak saudara dari negara asal atau yang sudah tinggal lama di Indonesia. Hal ini disebabkan dalam bantuan finansial, UNHCR hanya bisa memberikan seadanya akibat terbatasnya budget yang mereka sediakan.

Untuk tempat tinggal, pengungsi di Cisarua mencari dan memilihnya sendiri. Kebanyakan dari mereka bertempat di properti milik masyarakat lokal yang disewakan. Kemudian pengungsi juga membangun komunitas untuk melakukan proses belajar mengajar seperti Bahasa Inggris dan Bahasa Indonesia, kursus menjahit, kursus salon, hingga belajar membaca, dimana mereka yang mencari sendiri lokasinya, tenaga pengajarnya pun orang sesama mereka, dan yang diajar pun juga sesama mereka.

Bila melihat dari cara hidup pengungsi di Cisarua yang mandiri, bukan berarti UNHCR tidak berperan sama sekali untuk mereka. Tetap dengan fungsi utama UNHCR sebagai organisasi yang menangani masalah pengungsi yaitu memberi bantuan dan memberi status suaka, pengungsi di sana tetap mendapat status suaka resmi yang tercatat di UNHCR setelah menjalani prosedur yang diharuskan. Mereka yang telah tercatat kemudian mendapatkan status pengungsi berbentuk sebuah kartu identitas. Setelah status diberikan maka pengungsi tersebut juga mendapat satu dari tiga solusi utama, yang di Indonesia hanya berlaku dua yaitu pemindahan ke negara ketiga atau pemulangan kembali secara sukarela bila memungkinkan. Meskipun tidak semua pengungsi telah mendapatkan kartu identitas ini dan juga prosesnya yang terbilang lama.

Selain itu, mereka juga mendapatkan bantuan finansial dari UNHCR serta mitra kerjanya yang dapat diambil di Kantor Pos di Cisarua. Namun ada beberapa kekurangan pada peran

UNHCR di sini misalnya saja dalam hal bantuan training skill, lalu kurangnya komunikasi antara pengungsi dan UNHCR serta instansi pemerintah setempat.

Mengaitkan teori peran organisasi internasional oleh Clive Archer yang terdiri dari peran sebagai instrument / alat, peran sebagai arena, dan peran sebagai aktor independent pada kasus peran UNHCR di Cisarua, peran UNHCR di sini lebih kepada peran sebagai instrument / alat. Peran sebagai instrument artinya organisasi internasional adalah alat yang digunakan untuk mencapai tujuan bersama negara anggota. Dalam hal ini UNHCR merupakan alat yang diutus PBB dan diberi mandat untuk menangani masalah pengungsi di berbagai negara baik negara yang sudah meratifikasi Konvensi 1951 atau pun yang belum. Karena hal ini pula keputusan UNHCR bersifat mutlak yang artinya hanya UNHCR yang dapat membuat keputusan mengenai pemberian status suaka kepada pengungsi. Kemudian UNHCR juga dalam menjalani mandat tersebut memberikan bantuan berupa bantuan finansial kepada pengungsi serta memberikan solusi jangka panjang yang merupakan penempatan ke negara ketiga atau pemulangan kembali secara sukarela bila memungkinkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam (2022, Juni 16). Pengungsi di Kecamatan Cisarua. (M, Gina, Interviewer).
- Amnesty International. (2022). *Refugees, asylum-seekers and migrants*. <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/>
- Archer, C. (2014). *International organizations* (3rd ed.). Routledge.
- Asep (2022, Juni 16). Pengungsi di Kecamatan Cisarua. (M, Gina, Interviewer).
- Behrooz (2022, Juli 4). Pengungsi di Kecamatan Cisarua. (M, Gina, Interviewer).
- Betts, A., Loescher, G., & Milner, J. (2011). *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The politics and practice of refugee protection*. Routledge.
- Hyejin, K., Sefcik, J. S., & Bradway, C. (2017). Characteristics of Qualitative Descriptive Studies: A Systematic Review. *Research in Nursing & Health*, 40(1).
- Juned, M. (2016). Demographic dividend in Indonesia: Prospect for economic development and the challenge ahead. *Proceeding Of The International Seminar and Conference on Global Issues, 2016*, B7.
- Juned, M., & Saripudin, M. H. (2019). The impact of bonus demography on Indonesia's social security: Human rights perspective. *The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences* (pp. 251-261). <http://doi.org/10.15405/epsbs.2018.05.21>.
- Lembar Fakta (Fact Sheet) UNHCR Indonesia 2021-2022.
- Mahendra, R. A. (2022, Maret 19). Kata Warga soal Imigran Timur Tengah di Puncak Bikin Bupati Bogor Jengah. Retrieved from detikNews: <https://news.detik.com/berita/d-5991075/kata-warga-soal-imigran-timur-tengah-di-puncak-bikin-bupati-bogor-jengah>
- Mustafa, F. (2021, Desember 23). Rudenim Makassar pulangkan 16 pengungsi ke negara asal. *Sindonews Makassar*. <https://makassar.sindonews.com/read/637353/710/rudenim-makassar-pulangkan-16-pengungsi-ke-negara-asal-1640257969>.
- Pendidikan untuk masa depan: Sebuah harapan pencari suaka dan pengungsi di Cisarua. *JRS Indonesia*. <https://idn.jrs.net/id/news/pendidikan-untuk-masa-depan-sebuah-harapan-pencari-suaka-dan-pengungsi-di-cisarua/>.
- Ramadhania, A. (2021). *Peran UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) dalam penanganan pengungsi di DKI Jakarta Tahun 2016-2020*. Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta.
- Riyanto, S. (2010). Prinsip non-refoulment dan relevansinya dalam sistem hukum internasional.

- Jurnal UGM Mimbar Hukum*, 22(3), 434-449.
- Sagita, T. (2021). Peran United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR) Dalam Memberikan Bantuan Terhadap Pengungsi Libya Di Italia Tahun 2017 – 2019 . *JOM Fisip UNRI*, 8(2).
- Sumandoyo, A. (2017, June 8). *Bagaimana Cisarua Jadi Magnet Pelancong Arab dan Pengungsi?* *tirto.id*. <https://tirto.id/bagaimana-cisarua-jadi-magnet-pelancong-arab-dan-pengungsi-cqgv>
- Susetyo, H. (2022, March 3). *Urgensi penanganan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia*. Humas FHUI. <https://law.ui.ac.id/v3/urgensi-penanganan-pengungsi-dan-pencari-suaka-di-indonesia-oleh-heru-susetyo-s-h-l-l-m-m-si-ph-d/>
- UNHCR Indonesia. (2021, January 8). *UNHCR Indonesia: Dimana kami bekerja*. <https://www.unhcr.org/id/dimana-kami-bekerja>
- UNHCR Indonesia. (2022, June 20). *Penentuan Status Pengungsi*.
- UNHCR. (2019). *Global Compact on Refugees: Indicator Framework July 2019*.
- UNHCR. (2021). *UNHCR Headquarters Organizational Structure*.
- Walker, S. G. (2013). Binary role theory and uncertainty problem in international relations theory. *Melalui Http://Myweb. Uiowa. Edu/Bhlai/Workshop/Walker. Pdf Yang Diakses Pada*, 14(11), 2013.