

BAB II

DESKRIPSI UNHCR DAN PERANNYA DI THAILAND

2.1 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

United Nations High Commissioner for Refugees atau UNHCR merupakan organisasi global yang didedikasikan untuk menyelamatkan para pengungsi, orang-orang yang dipindahkan secara paksa, dan *stateless persons*. UNHCR didirikan pada bulan Desember 1950 di Jenewa, Swiss setelah terjadinya Perang Dunia Kedua dan terdapat banyak pengungsi di Eropa yang membutuhkan pertolongan (UNHCR, n.d.). Pendirian UNHCR dipengaruhi oleh kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang berfokus pada rekonstruksi Eropa pasca Perang Dunia Kedua dan menghadapi ancaman dari Uni Soviet. Pada awalnya UNHCR berfungsi sebagai lembaga non-operasional tanpa otoritas untuk meminta dana, tetapi dalam beberapa tahun lembaga ini berkembang menjadi institusi yang dapat memberikan perlindungan serta bantuan material kepada pengungsi. UNHCR berhasil membangun hubungan kerjasama dengan organisasi lain seperti International Organization for Migration (IOM) dan menunjukkan kemampuannya dalam mempengaruhi kebijakan terkait pengungsi. Pada tahun 1954 UNHCR mendapatkan penghargaan Nobel Perdamaian dan hal ini berdampak pada semakin meningkatnya citra UNHCR di kancah internasional (Loescher, 2017).

UNHCR dipimpin oleh Komisaris Tinggi yang dipilih Majelis Umum PBB setelah diusulkan oleh Sekretaris Jenderal PBB. Masa jabatan Komisaris Tinggi UNHCR adalah lima tahun dan mendapatkan pengarahan dari Majelis Umum PBB

dan United Nations Economic and Social Council (ECOSOC). ECOSOC kemudian membentuk Executive Committee of the Programme (Ex-Com) yang terdiri dari perwakilan negara-negara anggota PBB atau anggota badan-badan khusus untuk mengawasi UNHCR. Selain itu, Ex-Com juga bertujuan untuk meninjau dan menyetujui program dan anggaran UNHCR, memberikan nasihat mengenai perlindungan internasional, dan mendiskusikan berbagai isu lainnya dengan UNHCR dan berbagai mitra (UNHCR, 2024). Keberadaan Ex-Com secara tidak langsung menunjukkan bahwa UNHCR tidak hanya berfungsi sebagai agen yang bebas, tetapi juga terkena pengaruh dari tekanan negara yang berinteraksi langsung. Sejak didirikan, Ex-Com telah mempertahankan peran hegemonik dalam penanganan pengungsi, menunjukkan bahwa ruang internasional yang diciptakan oleh UNHCR dan Ex-Com tidak dapat diabaikan dalam analisis kebijakan global (Nun, 2017).

Pada tahun 1960-an UNHCR mulai melakukan ekspansi ke berbagai negara di Afrika dan Asia karena didorong oleh perubahan geopolitik yang signifikan utamanya setelah terjadi peristiwa Perang Dingin. Hal ini juga dilatarbelakangi oleh semakin meningkatnya konflik kekerasan dan perselisihan sipil di negara-negara Asia dan Afrika yang baru merdeka setelah dijajah sehingga jumlah pengungsi semakin melonjak. Perubahan komposisi Majelis Umum PBB dengan masuknya banyak negara anggota dari Afrika dan Asia memfasilitasi pengesahan resolusi yang memberi kewenangan kepada UNHCR untuk membantu lebih banyak pengungsi. Kemudian pada pertengahan tahun 1970-an juga terjadi perkembangan besar-besaran dari kegiatan UNHCR mulai dari jumlah staf, anggaran kerja, dan dana

yang digelontorkan untuk program-program bantuan. Program tahunan yang biasanya hanya menelan dana \$3-4 juta pada awal tahun 1960-an melonjak menjadi \$69 juta pada tahun 1975. Sebagai tambahan dari kegiatan rutinnya, UNHCR juga bertindak sebagai koordinator untuk program-program bantuan kemanusiaan dan pembangunan di seluruh dunia. Pertumbuhan yang luar biasa baik dalam hal ukuran maupun kebijakan dari program UNHCR dan kemampuannya dalam mendefinisikan dan mempengaruhi kebijakan mengenai pengungsi menunjukkan bahwa organisasi internasional UNHCR memiliki pengaruh yang besar. Selain itu, hal ini mengindikasikan bahwa negara bukan satu-satunya aktor penting dalam hubungan internasional (Loescher, 2017). Saat ini, UNHCR telah beroperasi di lebih dari 130 negara di seluruh dunia dan sekitar 90% dari staf UNHCR beroperasi di lapangan (UNHCR, n.d).

2.2 Perluasan Mandat UNHCR

UNHCR pada awalnya ditujukan untuk membantu pengungsi Eropa akibat Perang Dunia Kedua dan tidak berfokus pada masalah *statelessness*. Pada saat itu masyarakat internasional memandang kewarganegaraan sebagai masalah kedaulatan, sehingga menimbulkan ketidakpedulian terhadap *statelessness*. Permasalahan tersebut dianggap sebagai masalah internal dan bukan masalah internasional. Persepsi ini semakin diperparah oleh stabilitas relatif negara-negara selama Perang Dingin yang menciptakan keyakinan bahwa *statelessness* hanya mempengaruhi sejumlah kecil individu. Meskipun UNHCR telah berupaya aktif untuk melibatkan negara-negara dalam isu tanpa kewarganegaraan termasuk upaya untuk meresmikan dokumen perjalanan bagi *stateless persons* dan mendorong

aksesi terhadap beberapa konvensi yang relevan, inisiatif tersebut tidak mendapat tanggapan yang baik dari negara-negara (Seet, 2016).

Konvensi 1954 tentang Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan juga tidak memuat ketentuan lain yang memberikan peran UNHCR terhadap *stateless persons*. Majelis Umum PBB lalu memberikan mandat kepada UNHCR untuk menangani isu *statelessness* di bawah Konvensi 1961 tentang Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan. Namun, peran UNHCR pada masa itu belum berjalan secara efektif karena hanya sedikit negara yang meratifikasi Konvensi 1961. Baru setelah terjadinya Perang Dingin, mulai terjadi pergeseran fokus ke isu *statelessness*. Komunitas internasional mulai menyadari adanya potensi arus pengungsi baru yang diakibatkan oleh situasi tanpa kewarganegaraan yang baru muncul khususnya di Eropa Timur. Hal ini berdampak pada meningkatnya tekanan terhadap UNHCR untuk menangani masalah kewarganegaraan dan keadaan tanpa kewarganegaraan secara lebih proaktif. Tahun 1995 Ex-Com mengadopsi *Conclusion on Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless persons* dan meminta UNHCR untuk mempromosikan akses terhadap dua konvensi *statelessness*, mencegah dan mengurangi keadaan tanpa kewarganegaraan melalui penyebaran informasi, dan meningkatkan kerjasama dengan organisasi-organisasi lain yang berkepentingan.

UNHCR memandang *statelessness* sebagai permasalahan hak asasi manusia yang telah diabaikan selama bertahun-tahun. UNHCR menekankan bahwa *statelessness* dapat menyebabkan tindakan diskriminasi dan penolakan terhadap hak-hak dasar yang seharusnya didapatkan manusia pada umumnya (Foster &

Lambert, 2016). Selain itu, *statelessness* merupakan pengingkaran terhadap pasal 15 ayat 1 Universal Declaration of Human Rights tahun 1948 (UDHR) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk memiliki kewarganegaraan.¹ Hal tersebut turut menjadi faktor mengapa PBB memberikan mandat terhadap UNHCR untuk mengatasi permasalahan *statelessness* di seluruh dunia.

Pada awalnya mandat yang telah diberikan pada UNHCR untuk mengatasi *statelessness* mayoritas berfokus di Eropa. Sasaran utama dari ranah kerja UNHCR tersebut juga lebih berfokus pada individu yang menjadi *stateless* setelah terjadi suksesi negara. Tahun 2006 menandai sebuah titik balik mandat UNHCR terhadap *statelessness* ketika Ex-Com mengadopsi kesimpulan yang terperinci mengenai identifikasi, pencegahan, pengurangan, dan perlindungan terhadap *stateless persons*. Kesimpulan tersebut berisikan mengenai bagaimana UNHCR mengimplementasikan mandat, dukungan kepada negara-negara dalam melakukan kampanye pentingnya kewarganegaraan, membentuk program-program untuk melindungi dan membantu *stateless persons* melalui bantuan hukum di seluruh dunia. Selain itu, UNHCR juga memberikan saran teknis yang lebih efektif kepada negara mengenai sistem operasional yang tepat, aspek-aspek khusus dari UU Kewarganegaraan, dan prosedur penentuan status kewarganegaraan di bawah Konvensi 1954 (Manly, 2014).

¹ Pasal 15 ayat 1 Universal Declaration of Human Rights 1948, “Everyone has the right to a nationality.”

2.3 Peran UNHCR di Thailand

UNHCR telah memainkan berbagai peran penting di Thailand. Salah satu peran spesifik UNHCR adalah menanggapi permasalahan pengungsi seperti mandat awal yang diberikan oleh PBB. UNHCR diberi mandat untuk memberikan perlindungan internasional kepada pengungsi dan mencari solusi permanen bagi mereka. UNHCR wajib melindungi orang-orang yang diakui sebagai pengungsi sesuai dengan definisi dalam Konvensi Pengungsi 1951. Hal ini akan meluas jika UNHCR menilai bahwa yang bersangkutan tidak memenuhi definisi dari konvensi apabila seseorang melarikan diri dari ancaman serius dan mendapatkan tindakan diskriminatif yang dapat membahayakan nyawa.

Negara Thailand tidak menjadi pihak dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Hal ini menyebabkan Thailand tidak memiliki kewajiban melindungi pengungsi berdasarkan hukum internasional dan dalam praktiknya. Thailand tidak mengakui pengungsi berdasarkan undang-undang domestik. Thailand juga tidak memiliki kerangka hukum khusus untuk memberikan perlindungan pengungsi dan pencari suaka. Oleh sebab itu, pengungsi di Thailand diperlakukan sebagai imigran ilegal kecuali pengungsi tersebut memiliki visa yang sah diterbitkan sesuai dengan Undang-Undang Imigrasi Thailand. Tanpa memiliki visa yang sah, pengungsi dapat dikenakan penangkapan, penuntutan, dan penahanan atas tuduhan imigrasi terlepas dari status mereka dengan UNHCR (UNHCR, 2016).

Thailand menampung lebih dari 80.000 pengungsi dari Myanmar di sembilan tempat penampungan sementara yang dikelola oleh pemerintah Thailand

di sepanjang perbatasan Thailand-Myanmar. Selain itu, Thailand juga menyediakan tempat perlindungan bagi pengungsi dengan sekitar 5.000 pengungsi perkotaan dan pencari suaka lebih dari 40 negara dan lebih dari setengah juta stateless persons. Mayoritas pengungsi yang tinggal di kamp pengungsian terutama dari etnis Karen dan Burma telah tinggal di Thailand selama puluhan tahun setelah melarikan diri dari konflik bersenjata di Myanmar sejak pertengahan 1980-an. UNHCR di Thailand memiliki peran spesifik dengan berfokus pada perlindungan dan solusi bagi para pengungsi seperti memfasilitasi akses ke layanan kesehatan darurat, pendidikan, dukungan psikososial dan layanan hukum (UNHCR, n.d). Organisasi internasional seperti UNHCR juga harus memberikan sebuah fasilitas forum guna menampung aspirasi masyarakat dalam memberikan ide dan memberikan tekanan kepada pemerintah untuk melindungi pengungsi (Alfian & Pinem, 2021). Untuk mengatasi statelessness, UNHCR bermitra dengan NGO dan didukung oleh pemerintah Thailand dalam membantu stateless persons mengajukan permohonan kewarganegaraan, berkontribusi pada upaya Thailand yang berkelanjutan untuk mengurangi populasi *stateless persons* (UNHCR, n.d).