

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengungsi telah menjadi masalah yang ada di dunia ini sejak lama. Masalah ini juga menarik perhatian komunitas internasional karena terkait dengan isu kemanusiaan. Pada prinsipnya, perlindungan pengungsi adalah tanggung jawab setiap negara.¹ Fenomena pengungsi merupakan akibat dari adanya penindasan hak asasi terhadap pengungsi di negara asal mereka. Sehingga pengungsi akan mencari negara yang menurut mereka aman. Atas dasar prinsip-prinsip kemanusiaan, setiap negara manapun wajib memberikan perlindungan bagi setiap orang yang terancam jiwanya, meskipun orang tersebut bukan warga negaranya, karena hal tersebut merupakan hak setiap orang termasuk pengungsi untuk mendapatkan perlindungan kemanusiaan dimanapun berada.²

Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dikatakan bahwa kegiatan mengungsi yang dilakukan oleh seseorang dilandasi oleh suatu keadaan yang mengharuskan dirinya untuk pindah demi keberlangsungan hidup.³ Ada beberapa alasan yang membuat pengungsi yang membutuhkan perlindungan dan bantuan yaitu disebabkan bencana alam dan akibat ulah manusia.⁴ Dalam hukum internasional, perlindungan terhadap pengungsi telah menjadi perhatian utama

¹ Sigit Riyanto, "Urgensi Legislasi Hukum Pengungsi dan Kendalanya di Indonesia", *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 2 No.01 Oktober 2004, hlm 67.

² Pangestu, Ilham Aji, and Irma Sri Rejeki. Peranan Unhcr Dalam Monitoring Program Perlindungan Pengungsi Internasional. *Jurnal Justitia: Ilmu Hukum dan Humaniora* Vol. 8 No. 05 juni 2021 hlm 257.

³ Achmad Romsan, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, UNHCR Indonesia Bandung: Sanic Offset, 2003, hlm 35.

⁴ Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional* Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm 86.

sejak Perang Dunia II, di mana banyak individu terpaksa meninggalkan negara asalnya akibat peperangan dan persekusi. Untuk merespons krisis ini, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah membentuk *International Refugee Organization* (IRO) sebagai organisasi pengungsi internasional pertama yang didirikan pada tahun 1946 sebagai badan khusus PBB untuk menangani masalah pengungsi dan orang terlantar akibat Perang Dunia II. Setelah itu dibentuk *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) pada tahun 1950 sebagai lembaga yang bertanggung jawab dalam menangani dan melindungi pengungsi di seluruh dunia. sebagaimana tertuang dalam Pasal 35 konvensi tahun 1951 yang menyebutkan “pengawasan pelaksanaan konvensi pengungsi dilakukan oleh sekretaris jenderal PBB yang bekerja sama dengan UNHCR.”⁵

Hal ini memberikan landasan bagi UNHCR untuk berperan dalam melindungi dan membantu pengungsi. Lebih lanjut mengenai tugas UNHCR telah termaktub di dalam Statuta UNHCR, tepatnya dalam Pasal 1 Statuta UNHCR tahun 1950 yang menyebutkan bahwa “Komisioner tinggi akan memberikan perlindungan kepada pengungsi dan mencari solusi permanen bagi masalah pengungsi.”⁶ Serta di Indonesia memiliki peraturan presiden tentang pengungsi yakni Perpres No. 125 Tahun 2016 tentang penanganan pengungsi dari luar negeri, dalam Pasal 13 yang menyebutkan bahwa, “Dalam melaksanakan penanganan pengungsi dari luar negeri, pemerintah dapat bekerja sama dengan organisasi internasional, organisasi non pemerintah, atau pihak lain.”⁷

⁵ Pasal 35 Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi

⁶ Tercantum dalam Pasal 1 statuta UNHCR

⁷ Pasal 13 Perpres No. 125 tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi

Tugas utama UNHCR meliputi pemenuhan hak-hak dasar pengungsi, memberikan perlindungan hukum, serta membantu dalam proses penempatan kembali (*resettlement*) ke negara ketiga. UNHCR bekerja sama dengan organisasi internasional lain seperti *International Organization for Migration* (IOM) serta pemerintah Indonesia dalam penyediaan tempat tinggal, makanan, layanan kesehatan, dan bantuan hukum bagi pengungsi.⁸

Krisis pengungsi Rohingya di Indonesia, berdampak pada semakin pentingnya peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Dengan meningkatnya jumlah kedatangan pengungsi sejak 2023, Namun UNHCR menghadapi tantangan besar dalam menyediakan bantuan yang memadai. Di berbagai lokasi penampungan, pengungsi mengalami keterbatasan akses terhadap layanan dasar, seperti air bersih, sanitasi, dan fasilitas kesehatan. Sebagai badan PBB yang bertanggung jawab atas pengungsi, UNHCR memiliki peran penting dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh.

Salah satu prinsip utama dalam instrumen hukum pengungsi internasional adalah *prinsip non-refoulement*, yang menyatakan bahwa pengungsi tidak boleh dikembalikan ke negara asalnya jika mereka berisiko mengalami persekusi atau ancaman terhadap keselamatan mereka. Namun, tidak semua negara meratifikasi konvensi pengungsi 1951, termasuk Indonesia yang menimbulkan tantangan dalam penanganan pengungsi yang masuk ke wilayah.⁹

⁸ Setiyono, Joko. "Kontribusi UNHCR dalam Penanganan Pengungsi Internasional di Indonesia." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* Vol. 46, No.3 Tahun 2017, hlm 275.

⁹ Sari, Fifit Ayu Kartika. "*Peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam Menangani Pengungsi Etnis Rohingya di Indonesia.*" Skripsi, Universitas Brawijaya, 2016.

Salah satu krisis pengungsi yang paling menonjol dalam beberapa dekade terakhir adalah eksodus besar-besaran etnis Rohingya dari Myanmar akibat persekusi sistematis yang mereka alami. Rohingya adalah kelompok minoritas Muslim di Myanmar yang tidak diakui sebagai warga negara berdasarkan Undang-Undang Kewarganegaraan Myanmar 1982, yang menjadikan mereka (stateless) tanpa kewarganegaraan. Sejak lama, mereka mengalami diskriminasi, pelanggaran hak asasi manusia, serta kekerasan dari aparat militer Myanmar dan kelompok ekstrem.¹⁰

Puncak krisis terjadi pada tahun 2017 ketika operasi militer di Negara Bagian Rakhine memaksa lebih dari 700.000 Rohingya melarikan diri ke negara-negara tetangga. Meskipun Bangladesh menjadi tujuan utama, banyak pengungsi yang mencari perlindungan di negara lain, termasuk Indonesia.¹¹ Indonesia telah menjadi salah satu negara tujuan bagi pengungsi Rohingya yang melarikan diri melalui jalur laut.

Mereka sering datang di wilayah Aceh dan Sumatera Utara setelah menempuh perjalanan berbahaya di laut. Kasus pengungsi Rohingya yang terdampar di wilayah Aceh sebanyak 17 kali sejak tahun 2009 hingga tahun 2022.¹² Data dari UNHCR menunjukkan bahwa antara Januari hingga Desember 2023, sebanyak 1.752 pengungsi Rohingya tiba di Indonesia melalui 11 kapal di berbagai lokasi di Aceh dan Sumatera Utara. Kedatangan ini terus berlanjut

¹⁰ Fithriatus shalihah dan Muhammad nur, *penanganan pengungsi di Indonesia*, Yogyakarta: UAD press, 2021, hlm 4

¹¹ *Ibid*, hlm 5

¹² Malahayati Rahman, Yulia Yulia, Mukhlis Mukhlis, *Refugee Settlement Based on Local Custom Values (Study of Rohingya Refugees in Aceh)*, *Proceedings of Malikussaleh International Conference on Law, Legal Studies and Social Science (MICoLLS)*, Oktober 2025 di Universitas Malikussaleh, Lhokseumawe.

hingga tahun 2024. Laporan UNHCR pada September 2024 memproyeksikan bahwa jumlah pengungsi Rohingya di Aceh dapat mencapai 2.000 orang pada akhir tahun 2023 dan kemungkinan meningkat menjadi 3.500 orang pada akhir Maret 2024.¹³Selain itu, pada Oktober 2024, sekitar 146 pengungsi Rohingya, termasuk pria, wanita, dan anak-anak, tiba di Provinsi Sumatera Utara, menandai kedatangan kedua dalam minggu yang sama.

Kedatangan pengungsi Rohingya dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain meningkatnya konflik dan pelanggaran hak asasi manusia di negara asalnya, sehingga mereka terdorong untuk mencari keamanan dan perlindungan ke negara lain seperti Indonesia. Meskipun UNHCR memiliki peran yang sangat penting dalam menangani pengungsi Rohingya di Indonesia, peran kerja organisasi ini masih belum jelas. Terutama dalam hal penanganan banyak pengungsi yang tetap terkatung-katung dalam waktu yang lama tanpa kepastian masa depan.

Mereka tidak memiliki akses terhadap pendidikan formal, kesempatan kerja, serta hak-hak dasar lainnya yang dibutuhkan untuk menjalani kehidupan yang layak. Namun, peran UNHCR di Indonesia menghadapi berbagai tantangan, karena Indonesia belum meratifikasi Konvensi Pengungsi tahun 1951, sehingga belum memiliki kerangka hukum nasional yang komprehensif untuk menangani pengungsi.¹⁴

Akibatnya, status hukum pengungsi Rohingya di Indonesia sering tidak jelas, membatasi akses mereka terhadap hak-hak dasar seperti pendidikan,

¹³ UNHCR, <https://www.unhcr.org/id/who-we-are/sekilas-data> diakses pada tanggal 31 Mei 2025.

¹⁴ Tambunan, Arfa Wulandari, dan Hermeni Susiatiningsih. "Kerja Sama UNHCR dan IOM dalam Menangani Pencari Suaka dan Pengungsi Etnis Rohingya di Indonesia." *Journal of International Relations* Vol 5, No 2, 2019 hlm 341.

pekerjaan, dan layanan kesehatan. Selain itu, keterbatasan sumber daya dan pendanaan membatasi kapasitas UNHCR dan mitranya dalam memberikan bantuan yang memadai. Selain itu, dalam praktiknya, kerja sama antara UNHCR dengan pemerintah Indonesia serta organisasi kemanusiaan lainnya masih mengalami banyak kendala.¹⁵

Beberapa kebijakan nasional Indonesia terkait pengungsi masih belum selaras dengan prinsip-prinsip perlindungan pengungsi yang dianut dalam hukum internasional. Hal ini menyebabkan banyak pengungsi Rohingya menghadapi ketidakpastian hukum yang berkepanjangan. Kondisi ini menimbulkan berbagai permasalahan, seperti meningkatnya angka pengungsi yang hidup dalam kondisi tidak layak, tekanan terhadap sumber daya lokal di daerah-daerah penerima pengungsi, serta meningkatnya risiko eksploitasi, perdagangan manusia, dan kriminalitas di antara komunitas pengungsi.¹⁶

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mempelajari, memahami, dan meneliti secara lebih mendalam mengenai “**Peran *United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR) Sebagai Organisasi Internasional Dalam Menangani Pengungsi Rohingya Di Aceh***”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan yang dapat dibahas sebagai berikut:

¹⁵ Ananda Dewi dkk, Peran Masyarakat Aceh dan Upaya Pemerintah Indonesia dalam Menangani Kedatangan Pengungsi Rohingya pada Tahun 2023, *Jurnal Ilmu Sosial*, Vol 5, No 8, 2024 hlm, 2.

¹⁶ Taufik akbar, <https://setkab.go.id/upaya-penanganan-pengungsi-luar-negeri-di-indonesia/> data diakses pada tanggal 31 Mei 2025.

1. Bagaimana peran UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh?
2. Apa saja kendala yang dihadapi UNHCR ketika menjalankan perannya dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan UNHCR untuk menyelesaikan kendala yang di hadapi dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh ?

C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

Tujuan Penelitian

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan diatas, maka tujuan dari Penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan peran UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan kendala yang dihadapi UNHCR dalam menjalankan perannya menangani pengungsi Rohingya di Aceh
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan upaya yang dilakukan UNHCR untuk menyelesaikan kendala dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh

Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Secara teoritis

Penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran serta pengembangan dalam bidang keilmuan, terutama dalam Ilmu Hukum Internasional, dan kontribusi akademik dalam kajian hukum organisasi internasional, khususnya terkait perlindungan pengungsi dan memperkaya kajian mengenai organisasi

internasional di Indonesia, yang memberikan bantuan dan perlindungan terhadap kelompok rentan seperti pengungsi. Selain itu, mengenai hukum pengungsi di Indonesia masih terbatas, terutama dalam konteks peran UNHCR.

2. Secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan dan masukan kepada pemerintah dalam menangani pengungsi, serta memahami kekurangan dan kelebihan dalam kebijakan pengungsi yang saat ini diterapkan, penelitian ini juga diharapkan memberikan gambaran kepada UNHCR mengenai sejauh mana peran yang telah dijalankan oleh UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh, Serta memberikan pemahaman kepada masyarakat umum untuk memahami hak-hak pengungsi.

D. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu bertujuan untuk mendapatkan bahan perbandingan dan acuan. Selain itu, untuk menghindari anggapan kesamaan dengan penelitian ini. Maka dalam kajian pustaka ini peneliti mencantumkan hasil-hasil penelitian terdahulu sebagai berikut:

1. Iklimanisa, dengan judul skripsi “Implementasi Prinsip Non Refoulement Terhadap Perlindungan Pengungsi Rohingya Di Aceh.” Tujuan penelitian ini, untuk mengetahui dan menjelaskan bagaimana implementasi prinsip non-refoulement terhadap perlindungan pengungsi Rohingya di Aceh, serta kendala-kendala yang dihadapi dalam menerapkan prinsip non-refoulement terhadap pengungsi Rohingya di Aceh. Jenis penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan empiris yang bersifat deskriptif. hasil

penelitian diketahui bahwa implementasi prinsip non- refoulement terhadap pengungsi Rohingya di Aceh kurang efektif karena adanya penolakan pengungsi Rohingya yang datang ke Aceh yang disebabkan oleh faktor ekonomi, sosial, dan politik.¹⁷ Dalam skripsi yang telah diteliti oleh Iklimanisa, ada beberapa persamaan dan perbedaan, Adapun persamaan tersebut adalah sama sama membahas mengenai pengungsi Rohingya di Indonesia dalam penelitian, Adapun perbedaannya adalah Iklimanisa, berfokus dalam meneliti Implementasi Prinsip Non Refoulement Terhadap Perlindungan Pengungsi Rohingya Di Aceh sedangkan penulis berfokus dalam meneliti peran UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh.

2. Rahmat Rizki, dengan judul skripsi “Peran *United Nations High commissioner for refugees* (UNHCR) dalam pemberian perlindungan hukum terhadap pengungsi afgahanistan (2014) ditinjau dari hukum pengungsi internasional.” Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, menurut Konvensi Pengungsi Internasional UNHCR sendiri memiliki tugas dalam mengkoordinasi bantuan, memberikan perlindungan serta mencarikan solusi bagi para pengungsi internasional dibawah mandat PBB sendiri.¹⁸ Dalam skripsi yang telah diteliti oleh Rahmat Rizki, ada beberapa persamaan dan perbedaan, Adapun persamaan tersebut adalah sama-sama menjadikan UNHCR sebagai objek utama dalam penelitian dan sama-sama meneliti

¹⁷ Iklimanisa, *Implementasi Prinsip Non Refoulement Terhadap Perlindungan Pengungsi Rohingya Di Aceh*, Skripsi, Lhokseumawe, Universitas Malikussaleh, 2024.

¹⁸ Rahmat Rizki, *Peran United Nations High commissioner for refugees (UNHCR) dalam pemberian perlindungan hukum terhadap pengungsi afgahanistan (2014) ditinjau dari hukum pengungsi internasional*, Skripsi, Padang, Universitas Andalas, 2018.

peranan UNHCR dalam menangani pengungsi, Adapun perbedaannya adalah Rahmat Rizki, berfokus dalam meneliti perlindungan hukum terhadap pengungsi Afghanistan sedangkan penulis berfokus dalam meneliti peran UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingya.

3. M. Arif Fhalda dengan judul skripsi “Dinamika Penanganan Pengungsi Rohingya Oleh Lembaga Internasional Studi Kasus UNHCR Dan IOM Di Lhokseumawe Tahun 2020-2022.” tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana proses penanganan pengungsi Rohingya oleh Lembaga internasional, dan bagaimana dinamika sosial pengungsi Rohingya selama berada di dalam camp pengungsian. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penanganan pengungsi dengan cara memberikan perlindungan internasional, bantuan kemanusiaan, dan layanan kesehatan.¹⁹ Persamaan penelitian ini dengan penelitian arif adalah sama sama meneliti mengenai penanganan pengungsi Rohingya. Perbedaannya yaitu arif berfokus pada dinamika Lembaga internasional UNHCR dan IOM dalam penanganan pengungsi sedangkan penulis berfokus pada peran UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh.
4. Risqa Nabila Putri, dengan judul skripsi, Peran *United Nations High Commissioner For Refugees* (UNHCR) Dalam Penanganan Pengungsi Di Indonesia Pada Masa Pandemi Covid-19 Periode 2020-2022, Tujuan penelitian ini untuk memahami peran dan tantangan UNHCR dalam penanganan pengungsi di Indonesia pada masa pandemi Covid-19. Sumber

¹⁹ M. Arif Fhalda, *Dinamika Penanganan Pengungsi Rohingya Oleh Lembaga Internasional Studi Kasus UNHCR Dan IOM Di Lhokseumawe Tahun 2020-2022*, Skripsi, Banda Aceh, Universitas Islam Negeri Ar- Raniry, 2023.

data yang digunakan adalah wawancara sebagai sumber data primer tentang kondisi pengungsi, dan berbagai dokumen sebagai sumber data primer dan sekunder. Hasil penelitian ini adalah bahwa peran UNHCR dalam membantu korban politik internasional telah diwujudkan sebagian melalui pemberian bantuan perlindungan, pemberian solusi jangka panjang, pemenuhan kebutuhan dasar, serta pemberian bantuan kesehatan dan penanganan Covid-19 kepada pengungsi di Indonesia.²⁰ Dalam skripsi yang diteliti oleh Risqa, ada beberapa persamaan dan perbedaan. Adapun persamaan tersebut adalah sama-sama menjadikan peran UNHCR sebagai objek utama dalam penelitian serta menggunakan metode empiris, sedangkan perbedaannya ialah Risqa berfokus dalam meneliti peran UNHCR dalam memberi bantuan pada masa pandemi covid-19 periode 2020-2022, serta mencakup semua pengungsi, sedangkan penulis hanya berfokus pada peran UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh.

5. Raden Ajeng Ilningtyas Sekar Ratrisa, dengan judul skripsi, *Peran United Nations High Commissioner (UNHCR) Dalam Menangani Human Trafficking Di Bangladesh Terhadap Pengungsi Rohingya Pada Tahun 2019-2022*. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui Peran UNHCR terhadap pengungsi Rohingya di Bangladesh. Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa peranan UNHCR sebagai organisasi internasional yang menangani Human Trafficking di Bangladesh sudah cukup baik dan pemerintah juga

²⁰ Risqa Nabila Putri Peran *United Nations High Commissioner For Refugees (Unhcr) Dalam Penanganan Pengungsi Di Indonesia Pada Masa Pandemi Covid-19 Periode 2020-2022*, Skripsi, Jakarta, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2023.

menyediakan layanan.²¹ Dalam skripsi yang diteliti oleh raden, ada beberapa persamaan dan perbedaan, Adapun persamaan tersebut adalah sama-sama menjadikan peran UNHCR sebagai objek utama dalam penelitian serta menangani pengungsi Rohingya, sedangkan perbedaannya ialah raden berfokus dalam meneliti peran UNHCR dalam menangani human trafficking di Bangladesh, sedangkan penulis berfokus pada peran UNHCR dalam menangani pengungsi Rohingya di Aceh.

²¹ Raden Ajeng Ilingtyas Sekar Ratrisa, *Peran United Nations High Commissioner (UNHCR) Dalam Menangani Human Trafficking Di Bangladesh Terhadap Pengungsi Rohingya Pada Tahun 2019-2022*, Skripsi, Jakarta, Universitas Pembangunan, 2023.