

BABI

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pada awal abad ke 21 atau yang dikenal sebagai globalisasi menggantikan masa-masa perang dingin yang membuat hampir semua negara di dunia mengalami perubahan. Globalisasi sendiri membuat batas-batas antara individu dengan individu lain menjadi samar. Tidak hanya sampai di level individu, namun globalisasi juga berdampak hingga ke level regional bahkan dunia. Globalisasi mempengaruhi integrasi ekonomi, kebijakan negara yang melintasi batas, penalaran pengetahuan, stabilitas budaya, perkembangan hubungan dan kekuasaan (Al-Rodhan, 2006). *International Monetary Fund* atau yang dikenal sebagai IMF menjelaskan bahwa globalisasi adalah suatu proses bertambahnya arus bebas dari ide-ide, manusia, barang, jasa, dan modal yang menuntun kepada integrasi ekonomi dan masyarakat (IMF Staff, 2002).

Globalisasi secara tidak langsung memberikan dampak terhadap keterikatan dan ketergantungan pada sektor ekonomi, distribusi kebutuhan energi, liberasi perdagangan, media sebagai alat, dan transformasi dalam bidang informasi yang berdampak pada tatanan politik (Triharso, Sulistyono, Muttaqien, & Fahadayna, 2013). Hampir semua negara-negara di dunia mengalami hal tersebut tidak terkecuali di kawasan regional Timur Tengah. Hal tersebut sedikit demi sedikit membuat efek bola salju *Arab Spring* di kawasan tersebut.

Namun fenomena *Arab Spring* tidak terjadi begitu saja. Pada 17 Desember 2010, seorang pedagang sayur bernama Muhammad Bouazizi yang berumur 26 tahun menyirami tubuhnya dengan bensin dan membakar dirinya. Hal tersebut dikarenakan Bouazizi mendapatkan ketidakadilan ketika gerobak dan barang dagangannya disita oleh seorang polisi wanita. Bouazizi harus membayar denda untuk mendapatkan kembali gerobaknya. Karena nilai uang yang tidak sesuai dengan jumlah denda yang diberikan, polisi wanita tersebut justru mencaci-maki dan menghina almarhum ayah Bouazizi. Dia mencoba protes dengan berusaha bertemu dengan pejabat kota setempat namun mereka menolaknya. Berjarak satu jam dengan konfrontasi dengan polisi wanita tersebut tanpa berbicara kepada keluarganya, Bouazizi melakukan aksi bakar diri (Abouzeid, 2011).

Gelombang protes terhadap rezim Presiden Zainal Abidin Bin Ali berlangsung secara massif dan membuat Tunisia mengalami gejolak politik internal. Sehingga pada 14 Januari 2011 tepatnya 10 hari setelah Bouazizi meninggal, Presiden Zainal Abidin Bin Ali lengser dari kepemimpinan 23 tahun di Tunisia.

Setelah hal tersebut, atau lebih tepatnya disepanjang tahun 2011 gejolak *Arab Spring* menerpa seluruh kawasan Timur Tengah. Seperti halnya Tunisia, Mesir, Libya, Yaman Bahrain, dan Suriah juga mengalami gejolak yang sama (Butt, 2011). Fenomena tersebut menyebabkan beberapa negara mengalami perubahan kepemimpinan sampai perang saudara.

Mesir dan Tunisia adalah dua contoh negara yang mengalami perubahan kepemimpinan ketika fenomena *Arab Spring* melanda wilayah Timur Tengah. Akibatnya Presiden Hosni Mubarak dan Presiden Zainal Abidin Bin Ali turun dari jabatan mereka pada waktu itu (Encyclopaedia Britannica, 2011). Sedangkan Libya dan Suriah mengalami kejadian yang lebih parah daripada Mesir dan Tunisia. Di Libya sendiri terjadi Perang Saudara antara pemerintah yang dipimpin oleh Muammar Qaddafi selama empat dekade melawan kelompok anti-Qaddafi. Hal tersebut diperparah dengan adanya intervensi internasional. Sampai pada akhirnya pada tanggal 20 Oktober 2011, Muammar Qaddafi terbunuh akibat konflik dengan kelompok anti-Qaddafi (Encyclopaedia Britannica, 2011).

Suriah yang dipimpin oleh presiden Bashar Al-Assad juga mengalami perang saudara yang cukup rumit. Banyaknya intervensi dari negara-negara lain seperti: Rusia, Iran, Turki, Qatar, Arab Saudi, Amerika Serikat dan Hizbullah terhadap pemerintah Suriah dan pihak pemberontak semakin memperparah konflik. Ketika perang berlangsung, terdapat kelompok terroris ISIS (*Islamic State of Iraq and Syria*) dan Al-Qaeda yang memperparah konflik. Hal tersebut dimulai dengan demo besar-besaran pada 15 Maret 2011 di Damaskus dan Aleppo yang direspon keras oleh pemerintah Suriah dengan cukup represif. Hal tersebut membuat ratusan korban berjatuhan dan presiden Bashar Al-Assad menolak untuk turun dari jabatannya. Perang terjadi antara pendukung Bashar Al-Azzad dengan pemberontak yang membentuk FSA (*Free Syrian Army*) dan terdapat ketegangan keagamaan di

Suriah. Mayoritas penduduk Suriah adalah Sunni, sedangkan pemerintah didominasi oleh golongan Syiah dari sekte Alawi. Dan ketegangan antara dua kelompok tersebut diantara menjadi masalah utama diantara negara-negara di Timur Tengah.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang merupakan organisasi internasional antar negara, juga ikut campur dalam konflik di Suriah. Karena PBB memiliki tujuan: menjaga perdamaian dan keamanan nasional, melindungi hak asasi manusia, memberikan bantuan kemanusiaan, memperkenalkan pembangunan berkelanjutan, dan menegakkan hukum internasional (United Nations, 2000). Konflik di Suriah tidak hanya mengancam keamanan dan perdamaian di regional Timur Tengah namun juga hingga negara-negara lain di kawasan tersebut dan munculnya pengungsi tidak terhindarkan. Melalui *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), PBB memberikan bantuan terhadap pengungsi-pengungsi Suriah yang terdampak oleh perang. Pada tahun 2015 untuk pertama kalinya sejak Suriah mengalami perang saudara, angka pengungsi Suriah mencapai angka 4 juta orang dan terdapat 7,6 juta orang tidak mempunyai tempat tinggal di dalam negeri. Beberapa dari mereka mengalami kondisi yang sangat sulit dan sangat sulit untuk dilacak keberadaannya (UNHCR, 2015). Mereka tersebar di negara-negara Timur Tengah dan juga negara-negara Eropa. Turki menjadi negara yang paling banyak menampung pengungsi dari Suriah. Lebanon, Yordania, Mesir, Libya, dan Irak juga menjadi tempat tujuan pengungsi. Negara - negara Eropa seperti : Jerman,

Perancis, Yunani, Swedia, Inggris, Hongaria, Austria, Serbia, Swiss, Spanyol, Norwegia, Belgia, Denmark, dan Belanda juga menjadi tujuan dari pengungsi Suriah.

Masalahnya tidak semua negara mempunyai kesiapan untuk menerima gelombang pengungsi dari Suriah yang datang secara terus-menerus. Banyak dari negara penerima pengungsi adalah negara berkembang yang mempunyai kesulitan membuat kebijakan dan pelayanan untuk menampung pengungsi yang rentan tersebut. Peran organisasi internasional seperti PBB sangat diperlukan untuk mengatasi hal tersebut.

UNHCR yang secara konsisten membantu pengungsi pasca perang dunia kedua selesai, tetap melakukan tugas dan fungsinya sebagai organisasi non-pemerintah yang fokus terhadap pengungsi (UNHCR, 2020). UNHCR sebagai organisasi internasional dibawah naungan PBB juga mempunyai lingkup secara internasional. Mereka bekerja meliputi Afrika, Eropa, Amerika, Timur Tengah, dan Asia Pasifik. Tidak hanya berpartner dengan pemerintah saja, UNHCR juga menjadikan organisasi internasional sebagai partner mereka seperti : *International Committee of the Red Cross (ICRC)* dan *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*.

UNHCR juga melindungi para pengungsi dari eksploitasi seksual. Mereka juga melakukan advokasi terhadap negara penerima sehingga membuat kebijakan atau ruang untuk para pengungsi. Selain itu UNHCR

juga memberikan pendidikan, menjaga kesehatan publik, menyediakan tempat bernaung, dan memastikan bebas diskriminasi untuk para pengungsi.

Dalam krisis yang terjadi di Suriah, UNHCR juga bekerja sama dengan negara - negara tetangga Suriah untuk membantu gelombang pengungsi. Bahkan gelombang pengungsi juga sampai di wilayah Balkan dan Eropa tidak terkecuali Yunani. Namun tidak semua negara menerima para pengungsi tersebut. Bahkan di Yunani sendiri, Pemerintah menolak gelombang pengungsi Suriah yang sebelumnya berada di Turki karena melebihi kapasitas (Ahrum Online, 2013). Pemerintah Yunani sampai membangun pagar sepanjang 12,5 Km (Euractiv.com, 2013). Di sisi lain, pengungsi sangat membutuhkan kepastian atas hidup mereka. Sementara pemerintah Yunani membuat kebijakan seperti itu dikarenakan adanya krisis ekonomi dalam negeri yang telah terjadi sejak tahun 2009. Yunani dengan kondisi krisis ekonomi akan kesulitan menjadi negara penerima pengungsi sedangkan perang saudara di Suriah masih tetap berlanjut.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas maka dapat ditarik rumusan masalah yaitu:

“Bagaimana peran UNHCR terhadap pengungsi Suriah di Yunani pada tahun 2015-2017?”

C. KERANGKA DASAR PEMIKIRAN

1. Refugee

UNHCR dalam konvensi 1951 artikel 1 menyebutkan definisi *refugee* sebagai :

As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to wellfounded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it (United Nations High Commissioner for Refugees, 1951) .

Konvensi 1951 selain menetapkan penjelasan tentang apa itu *refugee*, juga menentukan siapa yang berhak menyandang status *refugee*, mengatur hak, bantuan, dan perlindungan serta kewajiban terhadap negara penerima.

Pada artikel kedua konvensi tersebut, disebutkan bahwa sebagai *refugee* memiliki kewajiban untuk mematuhi hukum dan regulasi di negara dimana mereka berada demi menjaga ketertiban umum.

Konvensi 1951 juga menjelaskan tentang hak-hak *refugee*. Seperti hak bebas dari diskriminasi (artikel 3), hak bebas untuk melakukan praktek keagamaan (artikel 4), hak untuk mengakses pengadilan (artikel 16), hak untuk bekerja dan mendapatkan upah (artikel 17, 18 ,19), hak mendapatkan suplai yang sama ketika terdapat sistem jatah (artikel 20), hak mendapatkan tempat tinggal selayak mungkin sesuai dengan kondisi

yang ada (artikel 21), hak untuk mendapatkan pendidikan (artikel 22), hak untuk mendapatkan bantuan umum (artikel 23), hak mendapatkan legislasi buruh dan jaminan sosial (artikel 24), hak untuk mendapatkan pelayanan publik (artikel 25), hak untuk bergerak secara bebas (artikel 26), hak untuk mendapatkan identitas (artikel 27), hak untuk mendapatkan dokumen perjalanan (artikel 28), hak untuk memindahkan aset (artikel 30), hak untuk tidak mendapatkan sanksi atas masuknya mereka secara ilegal (artikel 31), hak untuk tidak diusir (artikel 32), hak untuk tidak dikembalikan ke negara asal (artikel 33), hak untuk mendapatkan fasilitas untuk netralisasi (artikel 34).

Protokol 1967 menghapus batasan geografi dan waktu untuk *refugee*. Sehingga setelah diamandemennya konvensi 1951 menjadi protokol 1967 pengertian dari *refugee* sendiri mengalami perubahan. Hak dan kewajibannya berlaku tak hanya untuk pengungsi sebelum kejadian 1 Januari 1951 di Eropa melainkan juga sepanjang waktu dan di berbagai belahan dunia selama ada krisis pengungsi.

Sedangkan selain *refugee*, terdapat *Internally Displaced Persons* (IDPs) dan *Asylum Seeker*. Menurut UNHCR definisi IDPs adalah orang-orang atau kelompok orang-orang yang telah dipaksa atau diwajibkan untuk melarikan atau untuk pergi dari rumah atau tempat tinggal mereka, dikarenakan sebagai hasil dari atau untuk menghindari akibat dari konflik bersenjata, kondisi yang mengandung kekerasan, pelanggaran terhadap

hak asasi manusia atau bencana alam atau bencana yang disebabkan oleh manusia, dan tidak melewati batas negara yang diakui internasional (the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) , 2007). Sedangkan definisi *Asylum Seeker* menurut David J Whittaker dalam bukunya yang berjudul *Asylum Seekers and Refugees in The Contemporary World* menyebutkan bahwa :

Generally, in the eyes of authority, an asylum seeker is a person in transit who is applying for sanctuary in some other place than his native land. He is a migrant in search of something better and in that sense is an intending immigrant. He has moved across frontiers, in common with the recognised refugee, but motives and experiences will have to be rigorously examined to see whether or not they meet the strict definition as enacted in the Convention of 1951 and the Protocol of 1967 (Whittaker, 2006).

Secara singkat *refugee* atau pengungsi adalah orang atau kelompok orang yang melewati batas negara asalnya demi mendapatkan tempat perlindungan dan keamanan di negara penerimanya. Sedangkan *Internally Displaced Persons* atau IDPs adalah orang atau kelompok orang yang berpindah tempat dari tempat asalnya demi mendapatkan perlindungan dan keamanan di tempat lain namun masih dalam wilayah negara yang sama. Dan *Asylum Seeker* atau pencari suaka adalah orang-orang yang sedang berusaha mendapatkan status *refugee* atau pengungsi di luar negara asalnya. Kemunculan pengungsi, IDPs, dan pencari suaka ini biasanya disebabkan oleh peperangan, bencana alam, konflik, kekerasan, dan pelanggaran hak asasi manusia di wilayah atau di negara asal mereka.

Berdasarkan data UNHCR tahun 2019 terdapat 79,5 juta orang yang terpaksa terlantar di seluruh dunia. 45,7 juta orang diantaranya adalah IDPs. Sedangkan pengungsi tercatat mencapai angka 26 juta orang dan pencari suaka mencapai 4,2 juta orang. Karena Venezuela mengalami krisis dalam negeri yang cukup parah, terdapat 4,5 juta orang-orang Venezuela dengan rincian : 93.300 ribu orang adalah pengungsi, 794.500 ribu orang adalah pencari suaka, dan 3,6 juta orang mengungsi ke luar negeri (United Nations High Commissioner for Refugees, 2020).

Berdasarkan konsep *refugee* di atas, dapat dijelaskan bahwa pengungsi Suriah termasuk dalam *refugee*. Karena mereka adalah orang-orang yang mencari bantuan dan perlindungan dengan keluar dari wilayah Suriah yang diakui internasional ke negara - negara sekitar Suriah hingga ke Eropa tidak terkecuali Yunani dikarenakan di Suriah sedang mengalami perang saudara yang mengancam kehidupan mereka.

2. International Organization

Terdapat beberapa definisi menurut beberapa ahli tentang definisi akan *International Organization*. Menurut Bowet D.W dalam buku *Bowett's Law on International Institutions* :

No generally accepted definition of the public international union has ever been reached. In general, however they were permanent association of governments or administrations, based upon a treaty of a multilateral rather than a bilateral type and with some definite criterion of purpose (Klein & Sands, 2009).

Menurut Bowet tidak ada definisi secara umum yang telah ditetapkan. Namun pada umumnya, terlepas mereka asosiasi tetap dari pemerintah atau administrasi, yang berdasarkan pada sebuah kesepakatan multilateral dibanding menggunakan sebuah kesepakatan bilateral dan dengan beberapa tolak ukur tujuan yang pasti.

Sedangkan menurut Sumaryo Suryokusumo organisasi internasional adalah suatu proses; organisasi internasional juga menyangkut aspek-aspek perwakilan dari tingkat proses tersebut yang telah dicapai pada waktu tertentu. Organisasi internasional juga diperlukan dalam rangka kerjasama menyesuaikan dan mencari kompromi untuk menentukan kesejahteraan serta memecahkan persoalan bersama serta mengurangi pertikaian yang timbul (Suryokusumo, 1990). Sedangkan menurut Karen Mingst, organisasi internasional adalah insitusi yang penggambaran keanggotaannya dari atau setidaknya 3 negara, memiliki aktivitas di beberapa negara, dan keanggotaannya diikat oleh perjanjian resmi (Mingst, 1998).

Menurut Teuku May Rudy, definisi organisasi internasional adalah pola kerjasama yang melintasi batas-batas negara dengan didasari struktur organisasi yang jelas dan lengkap serta diharapkan atau diproyeksikan untuk berlangsung serta melaksanakan fungsinya secara berkesinambungan dan melembaga-guna mengusahakan tercapainya tujuan-tujuan yang diperlukan serta disepakati bersama, baik antara pemerintah dengan pemerintah maupun antar sesama kelompok non

pemerintah pada negara yang berbeda (Rudy, 2005). Namun tidak semua kerjasama internasional dapat dikatakan sebagai organisasi internasional dan hanya sebatas perjanjian dan kesepakatan saja, kecuali perjanjian untuk membentuk organisasi internasional. Dapat dikatakan bahwa organisasi internasional memiliki unsur – unsur seperti : kerjasama yang ruang lingkupnya melintasi batas negara, mencapai tujuan – tujuan yang disepakati bersama, baik antar pemerintah maupun non-pemerintah, struktur organisasi yang jelas dan lengkap, dan melaksanakan fungsi secara berkesinambungan.

Sedangkan menurut *Peace Palace Library*, organisasi internasional dapat didefinisikan, berdasarkan Komisi Hukum Internasional, sebagai sebuah organisasi yang terbentuk oleh sebuah perjanjian atau instrumen lainnya yang diatur oleh hukum internasional dan memiliki sifat resmi secara internasional. Negara – negara biasanya menjadi anggota dari sebuah organisasi internasional namun tidak menutup kemungkinan terdapat entitas lainnya yang dapat mendaftar untuk keanggotaan. Pengambilan keputusan dari organisasi internasional terkadang lebih mempertimbangkan sedikit masalah hukum daripada sedikit masalah politik (*Peace Palace Library*, 2020).

Dengan adanya kebutuhan dan kepentingan masyarakat antar bangsa, organisasi – organisasi dapat tumbuh sebagai wadah dan alat untuk melaksanakan kerjasama internasional dan untuk itu koordinasi terhadap

kerjasama antar-negara dan antar-bangsa ke arah pencapaian tujuan yang sama dan diusahakan secara bersama-sama diperlukan (Rudy, 2005).

Berdasarkan konsep organisasi internasional di atas, *United Nations High Commissioner for Refugees* atau UNHCR termasuk dalam kategori organisasi internasional. UNHCR memiliki mandat yang jelas dari PBB dan memiliki aturan yang telah ditetapkan sendiri, selain itu ruang lingkup kerjanya meliputi seluruh dunia. Dengan memiliki struktur, fungsi dan pengambilan keputusan yang jelas untuk mencapai tujuan terhadap masalah – masalah pengungsi secara berkesinambungan.

D. HIPOTESA

Berdasarkan latar belakang masalah, rumusan masalah, dan landasan teori yang telah dijelaskan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa peran *United Nations High Commission for Refugees* atau UNHCR pada tahun 2015 – 2017 :

1. Menyediakan fasilitas dan infrastruktur.
2. Menyediakan dan melindungi hak – hak pengungsi.

E. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penulisan naskah akademik ini adalah untuk :

1. Mengetahui bagaimana upaya *United Nations High Commission for Refugees* (UNHCR) dalam menangani pengungsi Suriah di Yunani pada tahun 2015 sampai dengan tahun 2017.

2. Mengetahui dan menjelaskan bagaimana kondisi pengungsi Suriah yang berada di Yunani pada tahun 2015 sampai dengan tahun 2017.
3. Untuk memenuhi persyaratan akademis pada jenjang studi strata I di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional.

F. METODE PENELITIAN

1. Unit Analisa

Berdasarkan subjek penelitian di atas, unit analisa dari penelitian ini adalah sebuah *Non – Government Organization* yang memiliki tujuan dan fungsi yang jelas dikarenakan berada di bawah Perserikatan Bangsa – Bangsa sebagai salah satu badan yang fokus terhadap pengungsi, yaitu *United Nations High Commision for Refugees (UNHCR)*.

2. Jenis Penelitian dan Sumber Data

Jenis penelitian ini bersifat kualitatif, yakni penelitian yang menggunakan pendekatan yang tidak dapat dijelaskan dengan penelitian kuantitatif untuk membuat penjelasan secara sistematis dan akurat terkait fakta, sifat, dan hubungan yang dianalisa. Data yang disusun merupakan data sekunder, yaitu data dalam bentuk tidak langsung.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis untuk penyusunan penulisan akademik ini adalah studi kepustakaan. Metode ini dipilih

karena dapat membantu penulis mendapatkan penjelasan yang relevan dan dapat menemukan fakta yang sesuai dengan yang penulis harapkan. Dilakukan dengan cara mengumpulkan data sekunder dari buku, jurnal, artikel, berita, karya ilmiah, serta sumber elektronik dari situs – situs resmi dan terpercaya.

4. Cara Analisis

Dalam menganalisa penelitian ini, penulis menggunakan cara analisis deskriptif atau eksplanatif.

G. RUANG LINGKUP PENELITIAN

Demi menghindari luasnya jangkauan penelitian yang digunakan, penelitian ini dibatasi dari sekitar tahun 2011 dimana mulainya konflik Suriah bermula hingga terjadinya gelombang pengungsi sampai tahun 2017. Untuk wilayah, penelitian hanya berfokus dalam kawasan pengungsi yang terdapat di Yunani. Namun jika diperlukan untuk menjelaskan suatu hal, penulis tidak menutup kemungkinan memasukan penjelasan di periode waktu dan wilayah yang telah ditetapkan di atas.