

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Penelitian ini berupaya untuk mengungkap kebijakan Uni Eropa dalam menangani pengungsi di Yunani. Ia dianggap penting karena memiliki kontribusi yang besar dalam hubungan internasional, di mana isu imigrasi dan maraknya pengungsi telah menarik perhatian dunia internasional yang kehadirannya dapat memberikan ancaman pada kedaulatan negara bahkan warga negara setempat. Selain itu, hal ini penting untuk dicermati karena berkaitan erat dengan pola kehidupan manusia yang saling bergantung satu sama lain. Studi ini akan berfokus pada upaya Uni Eropa dalam menangani pengungsi yang ditelusuri dengan menggunakan teori kosmopolitanisme dengan pendekatan liberalisme institusional dan konsep keamanan manusia (*human security*) yang dicetuskan oleh Barry Buzan. Konsep ini mengacu pada pemikiran liberal yang mengutamakan kepentingan individu di atas kepentingan negara.

Keamanan manusia atau *human security* merupakan hasil dari pergeseran paradigma keamanan tradisional yang hanya berfokus pada keamanan negara tanpa memberi jaminan khusus kepada masyarakat suatu negara. Dalam menjaga stabilitas negara, paradigma keamanan tradisional melihat bahwa kekuatan militer merupakan hal yang terpenting, tetapi pandangan ini semakin meluas dan melibatkan individu sebagai aktornya. Dengan adanya keterlibatan individu

memunculkan perspektif baru bahwa ancaman militer telah berubah menjadi non-militer. Penanaman ide yang ada terkait keamanan dan pembangunan manusia telah bersinggungan yang akhirnya menjadi satu dalam *Human Development Report* oleh UNDP pada 1994 yang berfokus pada keamanan manusia (United Nation Development Programme 1994).

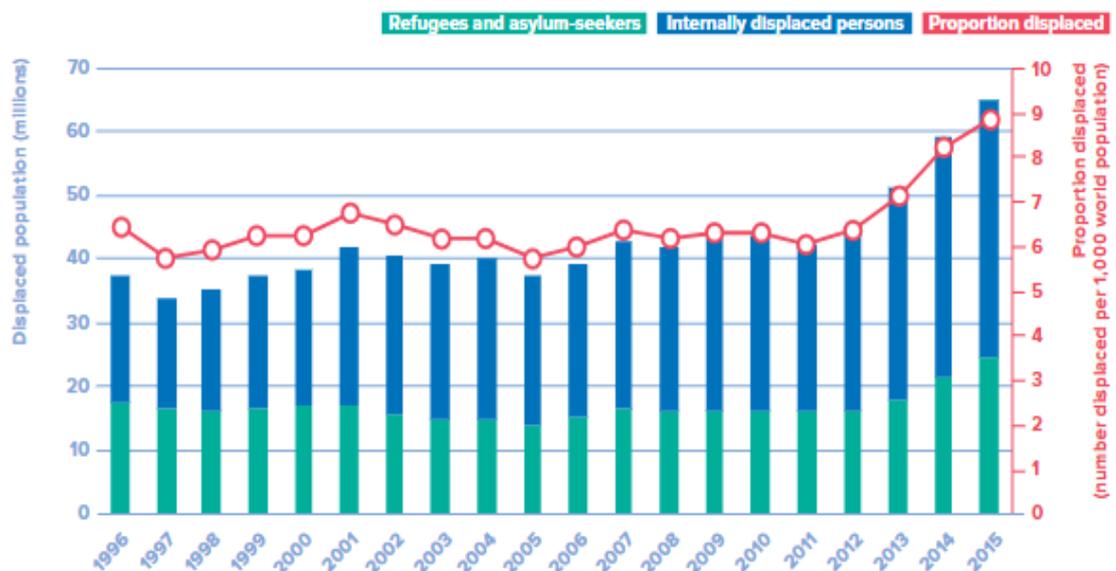
Menurut Barry Buzan, objek referensi keamanan bergeser dari negara-bangsa menjadi rakyat dan berpusat pada rakyat (Buzan, *The Evolution of International Security Studies* 2009). Istilah ini lebih dikenal dengan *high politic issues to low politic issues*. Isu keamanan sifatnya jauh lebih kompleks dan telah melampaui segala aspek lintas perspektif dengan dukungan globalisasi (Chotimah 2017). Segala aspek yang berkaitan dengan pembangunan manusia seperti kebebasan, ekonomi, kesehatan, pendidikan dan lain sebagainya telah menjadi suatu permasalahan baru yang dapat memberi ancaman bagi setiap manusia. Fokus utama dalam *human security* adalah seberapa bebas orang dapat hidup dalam pilihan, pasar dan peluang sosialnya dan terhindar dari konflik (United Nation Development Programme 1994).

Dalam ranah hubungan internasional, isu imigran menjadi diskursus sejak berakhirnya perang dunia II yang terus berubah seiring dengan perkembangannya. Isu ini menjadi hangat diperbincangkan karena menciptakan gelombang imigran dalam skala tinggi yang mengakibatkan munculnya konflik internal di negara-negara tertentu. Secara universal, rasionalisasi imigran melakukan migrasi adalah untuk memperoleh kehidupan yang layak sebagaimana hak asasi manusia yang melekat pada diri setiap orang. Namun, dengan pesatnya migrasi internasional

menyebabkan kekhawatiran negara hingga organisasi internasional akan stabilitas kawasan dan keselamatan pengungsi.

*United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) sebagai organisasi internasional yang memberikan perlindungan kepada pencari suaka maupun pengungsi menyatakan bahwa terdapat 42,5 juta orang yang mengungsi secara paksa sejak tahun 2011. Dalam *range* waktu lima tahun setelahnya, angka ini mulai meningkat tajam dan melebihi 50% dari jumlah awal. Tahun 2012 mencapai 45,2 juta, tahun 2013 mencapai 51,2 juta dan pada tahun 2014 mencapai 59,5 juta (United Nations High Commissioner for Refugees 2015).

**Gambar 1 Grafik Migrasi Global Tahun 1996 – 2015**



Sumber: UNHCR Global Trends 2015

Berdasarkan grafik di atas, tahun 1996 hingga 2011 jumlah imigran mengalami fluktuasi. Fluktuasi ini menunjukkan keadaan bahwa migrasi global mengalami penurunan dan peningkatan dalam setiap tahunnya. Tetapi di tahun 2011 hingga 2015, pengungsian

secara global telah meningkat pesat dengan jumlah imigran mencapai rekor tertinggi. Sebanyak 65,3 juta orang pengungsi ini mendapat pelanggaran HAM, penganiayaan hingga kekerasan atas konflik (United Nations High Commissioner for Refugees 2015). UNHCR menyatakan bahwa jumlah ini melonjak dari tahun tahun sebelumnya akibat bertepatanannya dengan *Arab Spring*.

Menurut UNHCR Refugee Data Finder, proporsi perpindahan penduduk global tahun 2016 hingga 2022 mengalami peningkatan yang melambung tinggi. Dalam kurun waktu enam tahun, jika diakumulasikan pengungsi yang tercatat dalam mandat UNHCR sebesar 22% setara dengan 150 juta jiwa. Terdapat pula pengungsi internal yang menjadi fokus UNHCR sebesar 43% setara 318 juta jiwa. Sedangkan pengungsi tanpa kewarganegaraan tercatat sebanyak 28 juta jiwa atau 3%, pencari suaka sebanyak 27 juta jiwa atau sekitar 4% dan orang-orang yang membutuhkan perlindungan internasional sebesar 4% lebih kurang 20 juta jiwa (United Nations High Commissioner for Refugees 2024).

Sebelum tingginya angka ini, jumlah pengungsi telah mengalami penurunan pada tahun 2015. Namun, meskipun sudah mengalami penurunan, jumlah pengungsi internal (*Internally Displaced Person*) justru semakin bertambah dan menjadi perhatian khusus bagi UNHCR. Kondisi ini berbanding terbalik dengan Gambar 1, di mana jumlah pengungsi dan pencari suaka lebih dominan (warna hijau) dibanding pengungsi internal (warna biru) (United Nations High Commissioner for Refugees 2024). Pengungsi internal ini merupakan segelintir orang yang secara terpaksa mengungsi dari negaranya sendiri akibat bencana alam ataupun bencana yang disebabkan oleh manusia. Jika dilihat, jumlah pengungsi internal lebih dominan jika dibandingkan jumlah pengungsi dan pencari suaka. Namun permasalahan pengungsi tetaplah menjadi tantangan tersendiri bagi negara penerima pengungsi (Pangidoan 2022).

Krisis pengungsi ini menjadi tren dan semakin parah ketika kejadian ini bersamaan dengan terjadinya migrasi ilegal. Dikatakan ilegal jika masuk ke dalam suatu negara tanpa izin, sehingga perpindahan tersebut tidak diakui secara resmi oleh pemerintah setempat. Selain itu, warga negara asing dan pencari suaka yang sudah melewati status resmi juga dianggap ilegal (Nugraha 2018). Konteks imigran dan pencari suaka memang berbeda pengertian, tetapi pencari suaka juga dapat dikategorikan ilegal jika tidak mengikuti prosedur yang berlaku. Berdasarkan gambar 1, dengan bertambahnya jumlah pengungsi dari tahun ke tahun telah membuka peluang akan munculnya konflik dan tantangan baru bagi pihak-pihak terkait.

Melonjaknya pertumbuhan imigran ini dirasakan oleh beberapa negara di Eropa. Eropa menjadi salah satu benua yang mengalami gelombang imigran besar-besaran pada tahun 2011 hingga 2015. Ketika terjadinya *Arab Spring*, stabilitas politik di kawasan Timur Tengah menjadi tidak stabil sehingga banyak imigran yang mengungsi dari negaranya ke Eropa untuk mencari rasa aman dan menghindari tekanan sosial. Sejak 2015, Uni Eropa telah menyadari bahwa permasalahan ini menjadi ancaman terhadap eksistensi dan identitas Uni Eropa (European Commission 2024) (lihat table 1).

**Tabel 1 Jumlah Pengungsi Eropa Januari 2015-2022**

No.	Tahun	Kedatangan	Meninggal dan Hilang
1.	2022	159.410 jiwa	2.439 jiwa
2.	2021	123.318 jiwa	3.231 jiwa
3.	2020	95.774 jiwa	1.881 jiwa
4.	2019	123.663 jiwa	1.510 jiwa
5.	2018	141.472 jiwa	2.277 jiwa

6.	2017	185.138 jiwa	3.139 jiwa
7.	2016	373.652 jiwa	5.096 jiwa
8.	2015	1.032.408 jiwa	3.771 jiwa

Sumber: UNHCR Operational Data Portal Refugee Situation 2023

Puncak krisis pengungsi di Eropa jelas terjadi pada tahun 2015. Pengungsi melakukan perpindahan melalui jalur darat dan jalur laut untuk sampai ke negara tujuannya. Berdasarkan informasi yang didapatkan melalui situs resmi UNHCR, pengungsi cenderung menggunakan jalur laut jika dibandingkan dengan jalur darat. Laut Mediterania menjadi rute dominan pengungsi sehingga membuat Laut Mediterania dijuluki sebagai rute migrasi global yang mematikan oleh *The International Organization for Migration* (IOM). Hal ini menjadi demikian karena ribuan jiwa melayang tanpa memandang status sosial, usia dan *gender* (United Nations High Commissioner for Refugees 2024).

**Tabel 2 Data Pengungsi Eropa Jalur Darat dan Jalur Laut 2015-2023**

No.	Tahun	Jalur Darat	Jalur Laut
1.	2023	4.704 jiwa*	158.772 jiwa*
2.	2022	7.908 jiwa	152.180 jiwa
3.	2021	6.044 jiwa	117.496 jiwa
4.	2020	7.571 jiwa	86.962 jiwa
5.	2019	23.416 jiwa	93.522 jiwa
6.	2018	27.682 jiwa	116.644 jiwa
7.	2017	5.932 jiwa	179.959 jiwa

8.	2016	5.952 jiwa	363.795 jiwa
9.	2015	10.979 jiwa	1.016.615 jiwa

Catatan : (\*) perhitungan per tanggal 10 September 2023

Sumber: UNHCR Operational Data Portal Refugee 2023

Berdasarkan data di atas, Eropa menjadi saksi atas peningkatan dramatis pengungsi yang datang melalui jalur darat dan jalur laut. Kedatangan pengungsi melalui jalur darat dan jalur laut, diketahui per tahun 2023, pengungsi didominasi oleh 71,1% laki-laki, diikuti dengan perempuan 9,8%, anak-anak dengan 18,5% dan tercatat sejumlah 2.375 jiwa dinyatakan telah hilang dan meninggal (United Nations High Commissioner for Refugees 2024). Suriah, Afghanistan, Iran menyumbang proporsi perpindahan pengungsi yang signifikan, meskipun mereka memahami perjalanan yang ditempuh merupakan perjalanan berbahaya. Bagi mereka, segala cara rela dilakukan untuk memperjuangkan harapan hidup yang layak di negara baru (United Nations High Commissioner for Refugees 2024).

Meningkatnya pergerakan pengungsi melintasi Mediterania Timur hingga Yunani, membuat Yunani menjadi negara yang disinggahi pertama kali oleh imigran karena posisinya yang berbatasan langsung dengan Timur Tengah (Encyclopedia Britannica 2024). Yunani merupakan pintu selatan Eropa yang menjadi daya tarik imigran untuk melakukan migrasi. Dahulu, negara ini dianggap sebagai negara pengirim imigran ke negara lain, tetapi kini telah berbanding terbalik. Yunani sebagai negara penerima imigran terbesar setelah runtuhnya Uni

Soviet dan negara komunis lainnya dan diketahui berasal dari Asia, Timur Tengah dan Afrika.

Peningkatan imigran ilegal di Yunani dimulai sejak bergabungnya negara ini menjadi anggota dari Uni Eropa pada tahun 1981. Ketika itu, kondisi di Yunani mengalami peningkatan baik dalam hal taraf hidup, ekonomi bahkan tingkat pendidikan. Ini menyebabkan banyak pemuda Yunani menolak pekerjaan seperti pada sektor pariwisata, konstruksi dan pertanian. Mereka menganggap sektor-sektor ini berpendapatan rendah sehingga enggan mengambil pekerjaan ini. Oleh karena itu, kesempatan ini menarik perhatian pengungsi dan dimanfaatkan untuk memperoleh pekerjaan (Nugroho 2019).

Seperti yang terjadi di Kamp Pengungsi Moria tepatnya di Pulau Lesbos, Yunani yang merupakan kawasan yang dibangun untuk menampung pengungsi yang datang pada tahun 2015. Kamp ini mampu menampung sekitar 3000 jiwa sehingga kawasan ini dijuluki sebagai kamp pengungsian terbesar di benua Eropa. Pembangunan kamp ini menjadi bentuk kepedulian Yunani kepada para pengungsi, namun tepat lima tahun kemudian yakni tahun 2020, masalah semakin banyak muncul yang akhirnya terjadilah kebakaran hebat di lokasi tersebut dan memakan korban jiwa (Pangidoan 2022).

Musibah ini semakin menyulitkan para pengungsi. Pengungsi dengan jumlah tiga kali lipat dari kapasitas awal kamp ini harus kembali mengungsi dari lokasi tersebut. Terbakarnya tempat tinggal pengungsi membuat mereka harus terus mencari tempat persinggahan untuk bertahan hidup. Terlebih Yunani memiliki

iklim Mediterania yang kondisinya sangat bergantung dengan Laut Mediterania, membuat pengungsi semakin menderita melihat kehidupan mereka juga harus menyesuaikan dengan kondisi alam di daerah yang mereka tinggali (Encyclopedia Britannica 2024). Selain itu, hilangnya akses dan pelayanan publik membuat situasi semakin parah. Tentu, hal ini akan menjadi tantangan tersendiri bagi Uni Eropa.

Secara garis besar, integrasi ekonomi memang menjadi tujuan utama Uni Eropa, namun seiring dengan berjalannya waktu, keterlibatan urusan politik membuat segala urusan menjadi lebih kompleks untuk organisasi ini. Uni Eropa diperintahkan untuk dapat mengatasi masalah krisis pengungsi demi kesejahteraan negara-negara anggota tanpa terkecuali bagi pengungsi (United Nations High Commissioner for Refugees 2023). Sebagai organisasi supranasional, Uni Eropa harus memiliki kebijakan maupun pengaturan baru yang dapat menampung aspirasi maupun kondisi negara anggotanya. Bagi pemerintah setempat dan Uni Eropa masalah ini memang bukanlah hal yang mudah. Namun, pertanyaan akan terus muncul jika krisis pengungsi dan tindakan pertolongan ini belum dapat teratasi dengan baik.

## **1.2 Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, dirumuskan pertanyaan penelitian: bagaimana kebijakan Uni Eropa dalam menangani pengungsi di Yunani?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap kebijakan Uni Eropa dalam menangani pengungsi di Yunani.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan pertanyaan dan tujuan penelitian yang telah diuraikan peneliti, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara langsung maupun tidak langsung. Peneliti berharap penelitian ini dapat berkontribusi secara akademis maupun praktis.

#### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Penelitian ini bermanfaat untuk mengembangkan kajian hubungan internasional dalam bidang keamanan manusia melalui kebijakan Uni Eropa dalam penanganan pengungsi di Yunani.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini bermanfaat untuk menjadi bahan rujukan bagi para *stakeholder* di Uni Eropa terkait implementasi kebijakan dalam pengungsi di Yunani. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan bagi masyarakat untuk mampu mengevaluasi kebijakan Uni Eropa yang hubungannya mempengaruhi kedua belah pihak yaitu antara Uni Eropa dan para imigran yang kaitannya erat dengan keamanan manusia.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Penelitian ini terdiri atas lima bab yang setiap babnya terdapat beberapa sub-bab yang disesuaikan dengan bahasan penelitian. Bab-bab tersebut peneliti rincikan sebagai berikut.

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian (manfaat akademis dan manfaat praktis) dan sistematika penulisan.

### **BAB II KAJIAN PUSTAKA DAN METODE PENELITIAN**

Bab ini berisi reviu literatur, kerangka teoritik, operasionalisasi teori dalam alur pemikiran, hipotesis dan metode penelitian.

### **BAB III PARADOKS KRISIS PENGUNGSI DI YUNANI**

Bab ini membahas tentang antropologi migrasi internasional, sejarah migrasi internasional di Eropa, daya tarik Eropa dalam migrasi internasional, situasi politik Timur Tengah, demokratisasi di Timur Tengah, kebangkitan dunia Arab (*Arab Spring*), krisis pengungsi di Yunani, krisis pengungsi dan krisis moneter Yunani serta diakhiri dengan respon Yunani terhadap krisis pengungsi yang terjadi di negaranya.

### **BAB IV PENGARUH KOSMOPOLITANISME DALAM KEBIJAKAN PENGUNGSI UNI EROPA DI YUNANI**

Bab ini membahas tentang hukum humaniter internasional, Konvensi Jenewa 1949 dan protokol tambahannya, prinsip *non-*

*refoulement* dalam Konvensi Pengungsi dan protokol 1967, peraturan permohonan suaka dalam Konvensi Dublin, Traktat Lisbon sebagai hukum primer penanganan pengungsi Uni Eropa, hukum sekunder penanganan pengungsi Uni Eropa, pembentukan Badan Suaka Uni Eropa (EUAA), implementasi *Common European Asylum System* (CEAS), kebijakan *hotspot* Uni Eropa di Yunani, relokasi sukarela dengan negara anggota Uni Eropa, bantuan dana Uni Eropa ke Yunani, pembangunan kamp-kamp pengungsian, pembagian kuota imigran Uni Eropa, diikuti dengan operasi Badan Penjaga Perbatasan dan Pantai Eropa (Frontex) dan ditutup dengan analisis terkait masyarakat kosmopolitanisme Yunani.

## **BAB V            PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan sebagai hasil dari penelitian ini yang disertai dengan rekomendasi untuk pemerintah Yunani, Uni Eropa, Indonesia dan bagi penelitian selanjutnya. Pertanyaan penelitian yang diangkat dalam penelitian ini akan dijawab dalam bab ini.