

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Ide awal topik penelitian ini muncul berdasarkan dari besarnya minat penulis terhadap Organisasi Internasional yang menangani pengungsi di dunia ini terkait dengan konflik Somalia yang mengakibatkan masyarakatnya memilih keluar dari negara asalnya menuju negara Yaman yang pada dasarnya juga sedang mengalami konflik. Selain itu alasan penentuan judul ini adalah antara lain karena; *Pertama*, menurut penulis judul ini merupakan hal yang menarik untuk di teliti. *Kedua*, sejauh pengetahuan penulis masih minimnya pembahasan mengenai organisasi internasional yang menangani pengungsi akibat konflik yang terjadi di negara asalnya. *Ketiga*, tulisan yang pernah ditulis selama ini kebanyakan membahas pengungsi yang mengungsi ke negara yang lebih aman dari pada negara asalnya. Oleh karena itu, berdasarkan kenyataan inilah yang membuat penulis mengambil topik ini sebagai judul skripsi.

B. Latar Belakang Masalah

Penulis akan membahas mengenai upaya penanganan Komisi Tinggi Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk Pengungsi atau lebih dikenal dengan sebutan *United Nation High Commissioner for Refugees* (UNHCR) terhadap

pengungsi Somalia yang berada di wilayah Yaman pada tahun 2011-2015. Penanganan pengungsi Somalia di Yaman yang dilakukan oleh UNHCR sebagai bentuk peran dan tanggung jawab UNHCR terhadap mandat yang diemban UNHCR dalam melindungi dan menjaga hak-hak pengungsi.

United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) hadir sebagai lembaga internasional yang dibawah oleh PBB untuk mengatasi permasalahan pengungsi. UNHCR dibentuk pada Desember 1950, yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan Konvensi Pengungsi 1951, yang dikukuhkan kembali pada 2001. Sejak didirikan, UNHCR telah membantu lebih dari 50 juta pengungsi dengan memberikan bantuan kemanusiaan, termasuk makanan, penampungan serta bantuan medis, dan lembaga ini dianugerahi Hadiah Nobel Perdamaian pada 1954 dan 1981(Mansbach & Rafperty, 2012).

Pengungsi merupakan persoalan klasik yang sering timbul dalam sejarah peradaban umat manusia. Di dunia internasional pengungsi telah dikenal sejak lama dimana pengungsi merupakan sekumpulan kelompok orang yang meninggalkan negara atau tempat tinggalnya akibat rasa takut dan rasa tidak nyaman yang mana mengakibatkan ancaman terhadap keselamatan mereka. Seperti terjadinya bencana alam dan akibat dari konflik bersenjata yang terjadi di negaranya. Apabila ada penungsi yang melintasi batas negara dan masuk dalam wilayah yang memiliki kedaulatan memang sudah seharusnya mendapatkan perhatian sebab hal ini merupakan persoalan universal.

Perpindahan penduduk secara domestik pada awalnya hanyalah sebuah persoalan domestik suatu negara. Akan tetapi, seiring dengan berjalannya waktu semakin banyak negara yang menaruh perhatian terhadap persoalan ini sehingga kemudian menjadi persoalan bersama. Pada saat seorang pengungsi meninggalkan negara asalnya atau tempat tinggal sebelumnya, mereka meninggalkan sebagian besar hidup, rumah, kepemilikan dan keluarganya. Permasalahan ini menimbulkan problematika salah satunya bagaimana nasib orang-orang tersebut. Pengungsi tersebut tidak dapat dilindungi oleh negara asalnya karena mereka terpaksa meninggalkan negaranya. Karena itu, perlindungan dan bantuan kepada mereka menjadi tanggung jawab komunitas internasional (Indonesia, 2001).

Adanya kerjasama antar negara yang terjalin itu bersifat penting untuk mengatasi masalah pengungsi, terutama jika ada hal yang mendesak yang mengakibatkan terjadinya perpindahan massal yang menyeberangi perbatasan negara. Beban yang ditanggung oleh negara-negara perbatasan secara signifikan dapat dikurangi dengan adanya organisasi internasional. Cara yang dilakukan dapat berupa penyelesaian krisis politik di negara asal pengungsi, bantuan dan keuangan serta materi kepada negara-negara pemberi suaka untuk membantu pengungsi. Wujud dari kepedulian Internasional dimulai pada tahun 1951 dan berlanjut di tahun 1967 yang mana diadakannya suatu Konvensi Internasional mengenai status pengungsi.

Berdasarkan catatan Badan Pengungsi Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNHCR) sebagian besar pengungsi ada di negara-negara miskin serta



mencatat sepertiga pengunjung dunia berasal dari Afghanistan. Jumlah pengunjung terbesar berikutnya berasal dari Irak, Somalia, Kongo dan Sudan.

Gambar 1.1 Peta Somalia

Jaamhuuriyadda Dimuqraariga Soomaaliya atau yang lebih dikenal dengan Somalia, merupakan salah satu negara muslim yang berada di benua Afrika dibagian Afrika timur laut lebih tepatnya. Disebelah utaranya berbatasan dengan teluk Aden. Samudera Hindia mengitari Somalia dari timur hingga selatan dan bagian baratnya merupakan negara Kenya, Ethiopia dan Djibouti. Akhir-akhir ini Somalia sedang menyita banyak perhatian dari dunia karena banyaknya penduduk Somalia yang mengunjungi ke wilayah Yaman (Ant, 2016).



Pada saat Presiden Siad Barre jatuh dari kepemimpinannya pada bulan

Gambar 1.2 Peta Yaman

Januari 1991, itulah awal dari terjadinya konflik di Somalia yang menimbulkan banyaknya pertikaian yang terjadi di berbagai wilayah Somalia. Diawal sejarahnya, keadaan Somalia memang sudah terpecah menjadi dua bagian yakni, bagian utara dikuasai Inggris sedangkan di bagian selatan dikuasai oleh Italia. Somalia merupakan negara yang terdiri dari banyak kelompok etnis minoritas yang homogen, dimana perbedaan etnis di Somalia justru memiliki kesamaan bahasa dan agama. Akan tetapi, konflik yang terjadi di Somalia berasal dari perpecahan antara klan-klan kelompok minoritas dengan mayoritas. Konflik yang terjadi di Somalia membuat penduduknya

tidak lagi merasa aman untuk menetap di Somalia. Negara yang memiliki sumber daya alam yang melimpah ini sempat dilanda cuaca ekstrim yaitu musim kemarau terburuk dalam puluhan tahun terakhir. Perang yang terjadi terus menerus di Somalia sejak awal 1990-an memaksa banyak warga Somalia dan negara tetangganya meninggalkan negeri mereka dan mencoba mencari tempat tinggal di negara lain agar mereka bisa hidup secara damai.

Menurut Badan PBB Urusan Pengungsi (UNHCR), adanya peningkatan jumlah warga Somalia yang dilanda kelaparan, ketidakstabilan, dan harga pangan tinggi lari ke Yaman. Angkanya lebih tinggi ketimbang ke negara-negara lain di daerah Tanduk Afrika. Sekitar 3,7 juta warga Somalia terancam kelaparan akibat musim kemarau terburuk dalam puluhan tahun dan sebagian besar dari lima daerah selatan yang dikuasai gerilyawan tempat kelaparan telah diumumkan. Di Somalia Selatan – Kismayu yang dikuasai Al Shebaab para saksi atau mengatakan puluhan ribu anak yang kekurangan gizi meninggal akibat musim kemarau itu. (Kompas, 2011)

Yaman menampung pengungsi Somalia terbanyak kedua, dengan hampir 192.000 orang. Sekitar 15.000 orang dari mereka tiba sejak Januari 2011. Mereka menyeberang Teluk Aden menggunakan kapal-kapal yang melebihi kapasitas tampung dan tidak layak laut. Banyak dari mereka yang tidak selamat. Rute tersebut juga sering digunakan oleh migran yang membayar kepada penyelundup untuk membawa mereka ke Yaman, yang dianggap sebagai pintu gerbang ke negara-negara Timur Tengah yang lebih kaya (Primus, 2011).

Para pengungsi dari Somalia dan negara Afrika lainnya memilih Yaman sebagai tujuan akhir perjalanan mereka dengan melalui bantuan perompak di Laut Merah dan Samudera Hindia. Alasan utama mengapa Somalia dan Afrika memilih Yaman yaitu karena negara Arab tersebut dapat memberi mereka perawatan dan bantuan lain walaupun kemampuannya terbatas. Kecemasan tidak bisa dielakkan oleh pihak Yaman atas kedatangan para pengungsi dari Tanduk Afrika itu bahwa tak dapat diragukan bahwa pengungsi Afrika, yang jumlahnya bertambah dengan mencolok, menjadi beban yang sangat besar bagi Yaman. Hal ini diutarakan oleh Amat Ar-Razaq Hummad selaku Menteri Urusan Tenaga Kerja dan Sosial Yaman. Meskipun adanya bantuan dan dukungan dari Internasional tetap saja hal itu tidak dapat mencukupi untuk menanggung banyaknya pengungsi yang masuk ke Yaman. Angka pengangguran yang tinggi dan di tambah lagi dengan banyaknya jumlah pengungsi akan berdampak buruk terhadap jumlah pengangguran di Yaman.

Segala macam upaya Internasional di lakukan oleh Komisi Tinggi PBB Urusan Pengungsi (UNHCR) seperti menyediakan bantuan pangan untuk pengungsi Afrika yang terdaftar di berbagai pusatnya. UNHCR juga memberi layanan pendidikan dan kesehatan. Layanan yang di sediakan juga bertujuan untuk membantu para pengungsi dengan pinjaman lunak untuk melaksanakan proyek berukuran kecil dan memberi pelatihan keterampilan.

Kerjasama pemerintah Yaman dengan UNHCR dilakukan karena UNHCR merupakan unit dari PBB yang menangani secara khusus masalah

yang berkaitan dengan pengungsi. Bourgeois memuji kerjasama pemerintah daerah Aden dalam mendukung pengungsi Somalia dan Ethiopia yang memungkinkan UNHCR untuk melaksanakan tugas dengan mudah (Hadhramaut, 2011). UNHCR juga merupakan organisasi internasional yang memiliki mandat khusus dalam menangani masalah-masalah pengungsi. Mandat khusus tersebut dilakukan dengan mencari solusi berkelanjutan berupa *repatriation* (pemulangan pengungsi ke negara asalnya), *integration* (integrasi di negara pemberi suaka), dan *resettlement* (pemukiman kembali ke negara ketiga). Selain mencari solusi berkelanjutan UNHCR juga bertugas menyediakan bantuan jangka pendek yang bersifat material (K.T.M, 2008).

C. Rumusan Masalah

Dari pemaparan latar belakang di atas, maka penulis menemukan sebuah pokok permasalahan yaitu:

“ Apa Peran *United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dalam menangani pengungsi Somalia di Yaman tahun 2011-2015?”

D. Tujuan Penelitian

Dari pertanyaan penelitian di atas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menemukan jawaban atas rumusan masalah dan membuktikan kebenaran hipotesa menggunakan teori dan konsep yang telah disebutkan serta fakta-fakta yang relevan terhadap kasus yang diangkat.
1. Untuk mengetahui permasalahan pengungsi Somalia di Yaman.
2. Untuk menganalisa peran *United Nation High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani permasalahan pengungsi Somalia di Yaman pada tahun 2011-2015.

E. Kerangka Pemikiran / Teori yang Digunakan

1. Teori Peran Organisasi Internasional

Organisasi internasional dapat didefinisikan sebagai suatu struktur formal dan berkelanjutan yang dibentuk atas suatu kesepakatan antara anggota-anggota (pemerintahan dan non-pemerintahan) dari dua atau lebih negara berdaulat dengan tujuan untuk mengejar kepentingan bersama para anggotanya. (Archer, 1983, p. 35)

Menurut Clive Archer, peran organisasi internasional dapat dibagi menjadi tiga kategori, yaitu : (Archer, 1983, pp. 130-147)

1. Sebagai instrumen. Organisasi internasional sendiri digunakan oleh negara-negaranya untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang mana tujuan tersebut berdasarkan politik luar negerinya.

2. Sebagai arena. Organisasi internasional merupakan tempat bertemu bagi anggota-anggotanya untuk membicarakan dan membahas masalah-masalah yang di hadapi dan tidak jarang pula organisasi internasional digunakan oleh beberapa negara untuk mengangkat masalah yang terjadi didalam negerinya, ataupun masalah dalam negeri negara lainnya dengan tujuan untuk mendapatkan perhatian internasional.

3. Sebagai aktor independen. Organisasi internasional dapat membuat keputusan-keputusan sendiri tanpa dipengaruhi oleh kekuasaan atau paksaan dari luar organisasi.

Menurut A. Le Roy Bennet, fungsi organisasi internasional berupa (Perwita & Yani, 2005) menyediakan hal-hal yang dibutuhkan bagi kerjasama yang dilakukan antar negara dimana kerjasama itu menghasilkan keuntungan yang besar bagi seluruh bangsa dan menyediakan banyak saluran komunikasi antar pemerintahan sehingga ide-ide dapat bersatu ketika masalah muncul ke permukaan.

Untuk menjalankan fungsi organisasi internasional tersebut, berdasarkan pendapat Andre Pariera aktivitas organisasi internasional akan menampilkan sejumlah peranannya sebagai inisiator, fasilitator, mediator, rekonsiliator dan determinator (Pariera, 1999). Berdasarkan dari beberapa peran organisasi internasional tersebut, terdapat tiga peran yang relevan dengan peran UNHCR dalam penelitian ini yaitu sebagai fasilitator, inisiator, dan determinator. Peran fasilitator merupakan upaya organisasi internasional untuk menyediakan fasilitas yang dibutuhkan dalam

menangani suatu masalah. Begitu pula dengan peran inisiator yang merujuk pada upaya organisasi internasional untuk mengajukan suatu masalah yang ada kepada masyarakat internasional agar mendapatkan solusi. Sedangkan peran determinator adalah upaya organisasi internasional dalam memberikan keputusan terhadap suatu masalah.

Berdasarkan penjelasan diatas bahwa teori peran organisasi internasional dapat digunakan untuk menjelaskan dan memahami peran UNHCR dalam menangani pengungsi. Maka dari itu, teori peran organisasi internasional digunakan sebagai alat analisis untuk mengetahui peran organisasi internasional terkait dengan upaya UNHCR menangani masalah pengungsi Somalia di Yaman.

2. Konsep Pengungsi

Dalam mendefinisikan pengungsi, Pietro Verri merujuk pada pasal 1 konvensi 1951 khususnya pada kalimat “Applies to many person who has fled the country of his nationality to avoid persecution or the threat of persecution”. Dalam pandangannya pengungsi merupakan seseorang atau sekelompok orang yang meninggalkan negaranya karena adanya ketakutan yang tidak terhingga serta adanya kemungkinan atau potensi penyiksaan (rosman, 2003). Berdasarkan definisi tersebut dapat ditarik bahwa UNHCR berperan dalam menentukan status pengungsi di seluruh dunia.

Sebagaimana disebutkan dalam pasal 1A (2) dari Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi mendefinisikan pengungsi sebagai setiap orang yang:

As a result of even occurring before 1 January 1951 N owing to well founded fear of being persecuted foreasons of race, religion, nationality, membership of particular social group or political opinion, is outside the country of hisnationality and is anable or, owing to such fear is unwilling to avail himself of such even, is unable or, owing to such fear, is unwilling to eat (UNHCR, 2011).

Terjemahan resmi: (UNHCR Indonesia, 2012)

Sebagai akibat peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan disebabkan oleh ketakutan yang beralasanakan persekusi karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politik, berada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat, atau karena ketakutan tersebut, tidak mau memanfaatkan perlindungan Negara itu, atau seseorang yang tidak mempunyai kewarganegaraan dank arena berada di luar Negara dimana ia sebelumnya biasanya bertempat tinggal, sebagai akibat peristiwa-peristiwa termaksud, tidak dapat atau karena ketakutan tersebut, tidak mau kembali ke Negara itu.

Untuk mendefinisikan pengungsi terlebih dahulu dilihat dari penyebab terjadinya pengungsi. Sebagaimana menurut Irawati Handayani konsep pengungsi memiliki dua pengertian, hal tersebut dilihat dari dua faktor yang menyebabkan adanya pengungsi. Pertama, pengungsi yang disebabkan oleh peristiwa alam (*natural disaster*), dan pengungsi yang disebabkan oleh perbuatan manusia (*humanmade disaster*) (Handayani, 2001).

Oleh karena itu, dalam penelitian ini lebih melihat kepada definisi yang disebabkan oleh manusia (*humanmade disaster*) seperti pengungsi Somalia di Yaman, karena permasalahan pengungsi Somalia di Yaman merupakan permasalahan kemanusiaan yang diakibatkan oleh konflik dalam negeri.

Dengan demikian, konsep pengungsi yang telah dijelaskan di atas digunakan sebagai dasar organisasi internasional dalam menentukan status kepengungsian seseorang. Sebagaimana tercantum dalam konvensi 1951 tentang status pengungsi, sehingga konsep pengungsi dalam konvensi 1951 tentang status pengungsi menjadi landasan UNHCR dalam menjalankan peranannya sebagai organisasi internasional yang menangani pengungsi.

F. Hipotesis

Berdasarkan penjelasan diatas maka peranan *United Nation High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani pengungsi Somalia di Yaman adalah sebagai fasilitator, inisiator dan determinator.

G. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian yang bersifat kualitatif. Data penelitian yang diperoleh berasal dari beberapa sumber yaitu studi pustaka yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data sekunder dalam hal ini adalah informasi-informasi yang di dapatkan dari literatur-literatur yang relevan seperti buku, surat kabar dan data elektronik (internet) yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab, dimana masing-masing bab berisi beberapa permasalahan sebagai berikut :

BAB I merupakan pendahuluan yang berisi tentang uraian seperti penelitian pada umumnya yaitu, alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II penulis akan menjelaskan konflik yang terjadi di Somalia, masalah apa saja yang dihadapi oleh pengungsi Somalia di Yaman, bagaimana respon pemerintah Yaman dengan datangnya pengungsi dari Somalia.

BAB III penulis akan menguraikan bagaimana cara United Nation High Commissioner for Refugees (*UNHCR*) menangani masalah pengungsi, eksistensi UNHCR dan mandatnya, serta kegiatan-kegiatan yang dilakukan UNHCR terkait masalah pengungsi.

BAB IV penulis akan membahas tentang bentuk upaya dari UNHCR dalam menangani pengungsi Somalia di Yaman, posisi UNHCR sebagai inisiator, fasilitator serta determinator, cara interaksi UNHCR dengan pemerintahan Yaman mengenai pengungsi yang datang dan hambatan yang di hadapi UNHCR mengenai pengungsi Somalia di Yaman.

BAB V dalam penulisan skripsi ini adalah kesimpulan yang berisi jawaban dari pokok permasalahan yang di angkat penulis.