

Keengganan negara-negara *North* atas Pembagian Beban dalam Tata Kelola Pengungsi Global : Kasus Pengungsi Timur Tengah

Nadia Malva Islami

Departemen Hubungan Internasional, Universitas Airlangga
Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan, Surabaya, Indonesia
nadiamalva2205@gmail.com

Diserahkan: 27 Maret 2018; diterima: 19 Juli 2018

ABSTRAK

Tercatat hingga tahun 2016, di dunia terdapat 65,6 juta orang terlantar. Jumlah ini terus bertambah setiap tahunnya hingga 2018. Kawasan Timur Tengah selalu menjadi penyumbang pengungsi terbesar. Pengungsi-pengungsi ini berkelompok dan mencari perlindungan ke negara-negara north, yakni pihak yang dirasa 'menjanjikan'. Para pengungsi banyak menuju Eropa, Amerika Serikat, dan negara-negara Teluk Arab, seperti Arab Saudi, Uni Emirat Arab, Kuwait, dan Qatar. Namun, yang terlihat justru penolakan dari negara-negara north. Keengganan tersebut lalu mendatangkan gelombang besar pengungsi ke Yordania, Lebanon, dan Turki yang kemudian menjadi tiga negara penerima pengungsi terbesar. Tidak hanya terkait penerimaan, keengganan north juga ditunjukkan dalam donasinya yang cenderung rendah bila dibandingkan dengan kebutuhan fasilitas para pengungsi. Seiring dengan kompleksitas permasalahan pengungsi ini, muncul berbagai dampak negatif, baik bagi stabilitas tiga negara penerima terbesar, tatanan global, maupun bagi para pengungsi itu sendiri.

Kata kunci: pengungsi, krisis, Timur Tengah, Yordania, Turki, Lebanon, keengganan, pembagian beban, negara north.

ABSTRACT

Recorded until 2016, the world has 65,6 million displaced people. This number continues to grow every year until 2018. The Middle East has always been the largest contributor of refugees. These refugees form groups and seek refuge in the northern countries, the so-called 'promising' country. The refugees are heading towards Europe, United States, and Arab Gulf countries, such as Saudi Arabia, United Arab Emirates, Kuwait, and Qatar. However, the north gave them rejections. This reluctance then brought a large surge of refugees to Jordan, Lebanon, and Turkey, which then become the three largest refugee recipient. Not only related to reception, north's reluctance is also shown in their donations that tend to be low compared to the budget of refugee facilities. With this complexity of problem, there are negative impacts, both for the stability of the three largest refugee recipient, the global order, and for refugees themselves.

Keywords: refugee, crisis, Middle East, Yordania, Turkey, Lebanon, reluctance, burden sharing, north countries.

PENDAHULUAN

Perpindahan manusia yang bersifat lintas batas semakin menjadi isu global yang diperhatikan oleh komunitas internasional. Hal ini dikarenakan, pergerakan tersebut membawa berbagai jenis dampak. Menurut data statistik yang

dikeluarkan oleh *United Nations High Commissioner for Refugee* (UNHCR), tahun 2014 menjadi tahun lonjakan jumlah pengungsi di dunia, sejak pecahnya perang Suriah tahun 2011 yang kemudian menyumbang banyak populasi pengungsi. Pada tahun 2014, terdapat 55 juta jiwa

orang terlantar. Selain mencakup pengungsi lintas batas, jumlah ini juga mencakup pengungsi internal (UNHCR Statistics, 2018). Pengungsi internal sendiri merujuk pada para pengungsi yang terpaksa melarikan diri ke wilayah atau kota lain yang masih berada di dalam lingkup negara asalnya. Tercatat sebanyak 42 persen dari jumlah tersebut berada di bawah mandat kerja UNHCR. Jumlah ini pun jauh lebih tinggi jika dibandingkan pada tahun 2013, yakni terdapat sekitar 43 juta jiwa orang terlantar di seluruh dunia. Dalam persentasenya, Timur Tengah menjadi kawasan penyumbang pengungsi terbesar (UNHCR Statistics, 2018).

Kemudian, hingga bulan Desember 2016, terdapat 65,6 juta orang terlantar, termasuk pengungsi lintas batas dan pengungsi internal. Jumlah tahun 2016 ini pun terus bertambah setiap tahunnya hingga 2018 (UNHCR, 2016). Hingga tahun 2018 pun, Timur Tengah masih menjadi kawasan penyumbang pengungsi terbesar. Tercatat 5,6 persen dari total populasi di Timur Tengah terpaksa menjadi pengungsi. Per Maret 2018, konflik di Suriah saja telah menyumbang 13,1 juta pengungsi. Sebanyak 5,6 juta jiwa dari jumlah tersebut menjadi pengungsi lintas batas. Sementara itu, pengungsi asal Palestina mencapai angka 700 ribu jiwa dan tersebar di banyak wilayah, yakni Yordania, Lebanon, Jalur Gaza, Tepi Barat, dan Suriah (UNHCR, 2018).

Permasalahan pengungsi ini kemudian menjadi sangat kompleks dan melibatkan banyak pihak. Maka terciptalah sebuah rezim pengungsi. Di dalam rezim pengungsi, setidaknya terdapat keterlibatan tiga pilar, yakni: 1) pilar PBB; 2) pilar organisasi internasional; dan 3) pilar negara, yakni negara konflik sebagai penghasil pengungsi dan negara penerima pengungsi (Betts, 2011). Permasalahan pengungsi ini pun disebut oleh Betts sebagai isu yang memiliki keterikatan kuat dengan isu lainnya. Dengan kata lain, permasalahan pengungsi lintas batas ini akan dapat menjalar kepada banyak

permasalahan lain, seperti keamanan, ekonomi-perdagangan, ketidakstabilan politik, dan sebagainya. Maka, diperlukan pengelolaan, kerja sama, dan integrasi yang tinggi dari pihak-pihak yang ada di dalam rezim pengungsi tersebut (Betts, 2011).

Dalam rezim pengungsi, dikenal pula istilah *north* dan *south countries*, yakni pembagian negara yang didasarkan pada dua karakteristik. Karakteristik pertama yakni sosio-ekonomi. Negara *north* merujuk pada istilah negara-negara dengan perekonomian mapan, dan perdagangan atau industrinya maju. Karakteristik kedua yakni politik. Negara *north* merujuk pada negara yang memiliki pengaruh politik tertentu di dalam komunitas internasional. Berdasarkan kedua karakteristik tersebut, maka negara-negara *north* meliputi negara di kawasan Eropa, Rusia, Amerika Serikat, Kanada, negara-negara kawasan Teluk Arab, dan beberapa negara di kawasan Asia, seperti Jepang, Singapura, Korea Selatan, dan Tiongkok. Kemudian, sebaliknya, negara *south* merupakan negara-negara yang memiliki tingkat perekonomian lebih rendah, dan kurang memiliki pengaruh dalam politik internasional. Negara *south* sendiri meliputi negara-negara di kawasan Afrika, Timur Tengah, dan juga Asia, dengan beberapa pengecualian yang telah disebutkan (Krüger, 2018).

Alexander Betts (2011) dalam tulisannya berjudul *International Cooperation in the Refugee Regime* mengungkapkan bahwa justru pada masa krisis pengungsi ini, terjadi kesenjangan antara negara-negara *north* dan *south* dalam pembagian beban pengungsi lintas batas. Negara-negara *north* dianggap kurang peduli terhadap isu pengungsi, dibuktikan dengan kurangnya kebijakan-kebijakan yang ramah pengungsi. Masih banyak negara *north* yang belum membuka perbatasannya bagi pengungsi. *North* juga seolah tidak sepenuh hati dalam memberikan pendanaan serta insentif untuk permasalahan pengungsi. Padahal, negara-negara *north*

merupakan negara yang kaya dan memiliki tingkat stabilitas politik yang tinggi. Keengganan *north* ini lah yang menjadikan para pengungsi berbondong-bondong untuk berbalik mencari perlindungan di negara *south*. Kondisi inilah yang disebut Betts sebagai 'situasi pengungsi yang berlarut-larut' atau '*protracted refugee situations*', yakni ketika para pengungsi akan tetap hidup di dalam ketidakamanan. Mereka seringkali justru hanya mampu melarikan diri ke negara tetangganya saja yang tentu memiliki tingkat keamanan yang cenderung tidak lebih tinggi. Contohnya yakni pengungsi Palestina yang pada akhirnya mencari perlindungan ke Lebanon dan Yordania; pengungsi Myanmar yang pergi ke Thailand; hingga pengungsi Burundi ke Tanzania.

KERANGKA PEMIKIRAN

Pandangan Teoretis terkait Keengganan Menangani Pengungsi

Fenomena keengganan ini dapat dijelaskan setidaknya dengan tiga hal, yakni teori barang publik (*public goods theory*), teori politik iba (*pity politics theory*), dan juga konsep kepentingan nasional (*national interest*). Teori barang publik seringkali menjadi teori utama jika berbicara mengenai permasalahan pengungsi. Teori ini berbunyi bahwa, 1) seluruh negara di dalam sebuah komunitas dapat menikmati keuntungan yang sama, terlepas dari siapa sajakah yang berkontribusi; dan 2) suatu konsumsi negara tidak akan mengurangi kesenangan negara lain dalam menikmati keuntungan yang ada (Betts, 2010). Betts (2010) mengungkapkan, isu pengungsi merepresentasikan sebuah barang publik dan berada dalam tingkat tata kelola multilateral, karena membutuhkan keterlibatan banyak pihak. Namun, sesuai dengan hukumnya, jika permasalahan ini tertangani walaupun oleh beberapa negara saja, maka keuntungan-keuntungan akan dapat dirasakan oleh seluruh negara, terutama dalam hal keamanan dan perlindungan hak asasi manusia.

Teori kedua yakni teori politik iba. Teori ini merupakan lawan dari politik cinta kasih atau *compassion politics*. Sikap cinta kasih digambarkan sebagai perilaku tanggap nyata pihak yang beruntung terhadap pihak lain yang kurang beruntung. Sikap cinta kasih melibatkan perasaan turut merasakan penderitaan, sehingga tergerak untuk membantu tanpa mencari-cari alasan, pembenaran, atau generalisasi. Sebaliknya sikap iba atau *pity* digambarkan sebagai rasa kasihan yang muncul, namun dalam perwujudannya masih terikat pada banyak pertimbangan. Politik iba dicirikan dengan banyaknya citra yang dibuat untuk menunjukkan bahwa pihaknya turut peduli. Politik iba juga seringkali digambarkan dengan keterikatannya akan unsur jarak. Pihak yang beruntung hanya bisa membantu melalui donasi dan kampanye, karena ketidakmampuannya dalam membantu secara langsung (fisik) (Hanafi, 2017).

Lalu, terdapat konsep kepentingan nasional. Konsep ini berbicara bahwa kepentingan nasional sebuah negara akan selalu mendasari sikap dan posisi yang diambil, baik langkah bekerja sama, maupun langkah menutup diri (Waltz, 1959). Namun, dalam sebuah sistem internasional negara dapat memiliki dua identitas, yakni sebagai negara yang berdaulat, sekaligus sebagai anggota organisasi internasional. Di satu sisi, negara harus patuh pada organisasi internasional. Namun, di sisi lain negara memiliki kedaulatan dalam menentukan sikap menurut kepentingan nasionalnya. Seringkali, yang terjadi adalah kepentingan nasional negara diletakkan di atas kepentingan regional. Kondisi inilah yang melahirkan sikap tertutup dalam menerima pengungsi.

PEMBAHASAN

Keengganan Negara Teluk

Berbicara mengenai permasalahan pengungsi dan keengganan *north*, terjadi sebuah permasalahan kompleks. Menurut data yang dikeluarkan oleh UNHCR, pada

tahun 2015, jumlah orang terlantar di dunia mencapai angka yang sangat tinggi, yakni lebih dari 60 juta jiwa, terhitung sejak UNHCR mengawali sensus pengungsinya pada tahun 1951. Jumlah ini setara dengan 0,8 persen dari total populasi manusia (Connor, 2016). Sebagian besar dari populasi ini berasal dari kawasan Timur Tengah, yakni Suriah dan Palestina. Tahun 2015 pun juga menjadi tahun krisis pengungsi bagi Eropa. Hal ini dikarenakan para pengungsi berbondong-bondong datang ke Eropa karena dianggap 'menjanjikan'. Dibuktikan dengan data yang dikeluarkan oleh Uni Eropa, bahwa pada 2015, terdapat 1,2 juta pencari suaka pertama kali, yakni istilah bagi mereka yang baru pertama kali mendaftarkan permohonan suakanya di suatu negara, sejak melarikan diri dari negara asalnya (Eurostat, 2018). Jumlah ini pun merupakan hasil dari kenaikan yang sangat signifikan jika dibandingkan dengan tahun 2014, yakni hanya sebanyak 563 ribu jiwa (Biroulas, 2015).

Gelombang besar pengungsi yang menimpa Eropa pun bukanlah tanpa sebab. Negara-negara Teluk Arab seperti Arab Saudi, Uni Emirat Arab, Kuwait, dan Qatar diketahui menutup perbatasannya dengan rapat. Negara-negara tersebut bahkan tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 yang kemudian tidak memberi kewajiban untuk menampung pengungsi. Sebagai gantinya, negara-negara Teluk akan tetap menerima pengungsi dan memberikan fasilitas yang baik hanya jika para pengungsi tersebut datang dan menggunakan visa tinggal. Maka, mereka yang datang akan diberi status sama seperti imigran asing yang legal (Fantz *et al.*, 2015). Pada sebuah konferensi bulan Maret 2016 di Istanbul, Menteri Luar Negeri Arab Saudi, Al-Jubeir menyampaikan, *"There are no camps or tents for Syrian refugees in the Kingdom. Rather, they enjoy the same rights to health care, education, and work"* (Al-Jubeir dalam Hanafi, 2017).

Sementara itu, Qatar menyatakan sikap serupa dengan Arab Saudi namun jauh

lebih ketat dalam kuota penerimaannya. Hal ini dilakukan atas dasar luas negaranya yang kecil. Hingga 2016, Qatar tercatat menerima 1.519 pengungsi (UNHCR, 2016). Jika dibandingkan dengan jumlah populasi Qatar yakni 2,3 juta orang, maka jumlah ini setara dengan kurang dari satu persen dari seluruh populasi di Qatar. Terkait kritik dari komunitas internasional yang didapat, Menteri Luar Negeri Qatar, Dr. Khalid Al-Attiyah menyampaikan pembelaan:

"The states of Qatar is no way falling short in its responsibilities when it comes to the Syrian crisis. Just look at the record and the various initiatives-humanitarian, economic, diplomatic, and others, supported or directly launched by Qatar. I would also urge everyone to look at the timing of our support. We recognized the potential for chaos in Syria and the region early on, and urged action by the international community" (Al-Attiyah dalam Francois, 2015).

Dalam pidato tersebut, Qatar ingin menyampaikan bahwa pihaknya akan lebih banyak memberikan bantuan dalam bentuk dana dan dukungan diplomasi. Kemudian, terkait Kuwait, pada 2015 negara ini menerapkan peraturan bahwa para pengungsi diperbolehkan untuk tinggal dengan syarat bekerja menjadi buruh upah rendah, dan harus kembali pulang setelah kontrak kerja selesai. Mereka pun tidak diakui sebagai pengungsi dan tentunya tidak mendapat hak-hak sebagai pengungsi (The Young Turks, 2015).

Berbeda jauh dengan Arab Saudi, Qatar, dan Kuwait yang masih akan menerima pengungsi dan memberikan fasilitas yang layak, Uni Emirat Arab mengalami kemunduran dalam hal keterbukaannya terhadap pengungsi. Kini, Uni Emirat Arab telah mendeportasi para pengungsi Suriah. Padahal, sebelumnya negara ini masih bersikap terbuka dengan memberi izin tinggal kepada sekitar 242 ribu pengungsi Suriah sejak tahun 2011 hingga 2015. Bahkan, pada tahun 2016,

Uni Emirat Arab mendeklarasikan bahwa pihaknya akan menampung sekitar lima belas ribu pengungsi Suriah hingga lima tahun kedepan. Namun, pada kenyataannya, Uni Emirat Arab telah terlebih dulu mendeportasi para pengungsi (Hanafi, 2017).

Keengganan Amerika dan Eropa

Tidak hanya negara-negara Teluk Arab yang menunjukkan keenggannya dalam menerima pengungsi, Amerika Serikat pun mengambil sikap serupa. Sikap enggan Amerika Serikat mulai ditunjukkan pada era pemerintahan Presiden Donald Trump. Pada era sebelumnya, yakni pemerintahan Presiden Barrack Obama, komitmen Amerika Serikat diwujudkan dengan ditentukannya kuota penerimaan sebesar 26 ribu jiwa pada tahun 2015; 85 ribu jiwa pada tahun 2016; dan 110 ribu jiwa pada tahun 2017 (Zong & Batalova, 2017). Namun, di tahun 2018, pada era pemerintahan Presiden Trump, kuota penerimaan diturunkan secara drastis yakni hanya sekitar 50 ribu jiwa. Jumlah ini pun menjadi jumlah terendah sejak Amerika Serikat berkomitmen dengan menandatangani *The Refugee Act* pada tahun 1980 (Korte, 2017). Trump dalam pidatonya di sebuah agenda PBB menyampaikan:

"United States is a compassionate nation and has spent billions and billions of dollars to support refugees. As close to their home countries as possible, eventually returning them to their homes is the safe, responsible, and humanitarian approach" (Trump dalam Korte, 2017).

Sikap yang diambil oleh Trump tersebut juga terefleksi pada situs resmi kenegaraan, yakni Biro Populasi, Pengungsi, dan Migrasi. Tertulis bahwasannya:

"UNHCR has the mandate to provide international protection to refugees. UNHCR determines if an individual qualifies as a refugee and, if so, works towards the best possible durable

solution for each refugee: safe return to the home country, local integration, or third-country resettlement." (US Department of State, 2018).

"While UNHCR reports that less than one percent of all refugees are eventually resettled in third countries, the United States welcomes almost two-thirds of these refugees, more than all other resettlements countries combined" (US Department of State, 2018).

Dari pernyataan-pernyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa Amerika Serikat merasa bahwa selama ini pihaknya menjadi pihak yang telah banyak membantu pengungsi. Solusi jangka panjang yang harus dilakukan adalah dengan mengembalikan para pengungsi ke negara asalnya, membangun intergasi lokal, dan juga menampung para pengungsi di negara-negara Dunia Ketiga. Amerika Serikat juga menekankan bahwa hal tersebut bukanlah hal yang perlu dibesar-besarkan, karena menurut data dari UNHCR, negara Dunia Ketiga hanya menampung kurang dari satu persen dari keseluruhan jumlah. Padahal, selama ini Amerika Serikat telah menampung hampir dua pertiga dari jumlah pengungsi di dunia (US Department of State, 2018).

Derita ombang-ambing yang dialami pengungsi belumlah selesai. Melihat negara-negara *north* di kawasan lain enggan menerima, maka secara tidak langsung negara-negara di Eropa terdorong untuk mengambil sikap yang sama. Dimulai dari Hungaria, negara yang paling menunjukkan penolakan terhadap pengungsi. Sejak tahun 2015, Hungaria menutup perbatasannya dengan sangat agresif. Negara ini memasang pagar duri di perbatasan negaranya. Langkah ini didasarkan pada apa yang disebut sebagai *Christian Values*. Ditutupnya perbatasan Hungaria menyebabkan penumpukan di negara-negara tetangganya, seperti Kroasia, Slovenia, dan juga Serbia. Ketiganya lalu terpaksa menampung pengungsi dalam jumlah yang besar (Abc

News, 2015). Berikut pernyataan Viktor Orban, sang Perdana Menteri:

"Those arriving have been raised in another religion, and represent a radically different culture. Most of them are not Christians, but Muslims. Is it not worrying in itself that European Christianity is now barely able to keep Europe Christian? There is no alternative, and we have no option but to defend our borders" (Orban dalam Traynor, 2015).

Pada umumnya, keberadaan pengungsi di wilayah Hungaria dan sekitarnya yakni karena ingin menuju Jerman, negara yang membuka perbatasannya dengan sangat lebar. Menanggapi hal ini Orban mengatakan, *"This is not a European problem, it's a German problem. They all want to go to Germany"* (Orban dalam Traynor, 2015).

Kemudian, Austria juga merestriksi perbatasannya dengan memberlakukan peraturan ketat. Terdapat pemeriksaan ketat bagi imigran di perbatasan negara. Austria hanya mengizinkan masuk mereka yang memiliki keadaan sebagai berikut: 1) mempunyai sanak saudara yang terlebih dahulu mendapatkan status resmi kepengungsian dan menetap di Austria; serta 2) pemohon yang saat itu sedang berada dalam resiko kematian atau sedang mengalami keadaan darurat lainnya, yang sesegera mungkin membutuhkan perlindungan (Reuters, 2015). Hal ini didukung oleh pernyataan-pernyataan pemerintah Austria, seperti Johanna Mikl Leitner, Menteri Internal Austria:

"We wil not accept any applications for asylum unless we are obliged to under criteria such as Article 8 of the European Convetion on Human Rights" (Leitner dalam Huggler, 2016).

Kemudian Werner Faymann, Perwakilan Kedutaan Austria mengatakan bahwa negaranya tidak lagi mengizinkan para pencari suaka untuk melewati wilayah negaranya untuk menuju Jerman, *"They must be picked up from where they are,*

before they make an illegal journey" (Faymann dalam Huggler, 2016).

Berbeda dengan Hungaria dan Austria, Swedia mengambil langkah restriksi akibat adanya gejolak dalam negerinya. Pemerintah Swedia mendapat protes keras dari warga negaranya yang merasa terancam dengan banyaknya pengungsi yang diterima. Tahun 2015 saat krisis pengungsi Eropa, Swedia menerima 163 ribu jiwa. Jumlah tersebut merupakan rekor bagi Swedia. Bahkan, dalam sebuah pertemuan sosialisasi, para warga lokal menyampaikan ancaman kepada para politisi terkait rencana dibangunnya penampungan pengungsi di dekat sekolah lokal (Al-Jazeera English, 2016). Pada dasarnya, tuntutan yang dilayangkan oleh warga negara Swedia berkaitan dengan Politik Domestik Kesejahteraan yang selama ini dipegang teguh. Politik Domestik ini menjunjung tinggi kesejahteraan bagi seluruh elemen negara, termasuk pengungsi. Pengungsi di Swedia dijamin kesejahteraannya termasuk dalam sektor perekonomian, seperti bekerja, atau berdagang (Bystrom, 2014). Hal tersebut kemudian justru menjadi bumerang bagi Swedia, karena tentu dapat mengganggu hak-hak kesejahteraan warga negaranya. Tidak hanya itu, kehadiran pengungsi yang semakin dekat dengan kehidupan masyarakat lokal dianggap akan memunculkan berbagai macam benturan budaya. Maka, Swedia kemudian merestriksi penerimaannya pada tahun 2016 dengan menetapkan izin tinggal selama tiga tahun bagi mereka yang telah mendapat status pengungsi sementara.

Britania Raya juga mengambil sikap yang sama. Pada tahun 2015, dari 32.733 permohonan suaka yang masuk, sebanyak 45,9 persennya ditolak. Kemudian, pada tahun 2016, dari 30.747 permohonan yang masuk, sebanyak 60,2 persen dari jumlah tersebut ditolak. Secara jumlah, maka penolakan atas suaka di Britania Raya mengalami kenaikan (Hawkins, 2018). Bagi pemohon yang dinyatakan lolos, perlindungan kemanusiaan pun hanya

diberikan selama lima tahun. Setelah itu, mereka akan dikembalikan ke negara asalnya. Fenomena ini didasarkan pada pernyataan kontroversial Theresa May, yang kala itu masih menjabat sebagai Menteri Dalam Negeri. May mengatakan bahwa permohonan suaka dari korban-korban perang dan penindasan seharusnya diproses di negara tetangganya sendiri. Bagi May, adalah janggal jika Britania Raya harus menawarkan suaka kepada mereka yang sebenarnya masih mampu—baik secara finansial maupun tenaga—untuk melakukan perjalanan jauh ke Britania Raya. Tidak hanya itu, May memiliki rencana untuk membatasi penerimaan yakni di bawah angka seratus ribu jiwa (Travis, 2015).

Kemudian, tidak hanya menunjukkan sikap enggan berbagi beban penampungan, negara-negara *north* juga menunjukkan keenggannya dalam pendanaan terhadap pengungsi. Pada masa krisis pengungsi dunia, justru terjadi penurunan dana yang diberikan oleh *north* pada agensi-agensis kepengungsian, salah satunya *United Nations Relief and Works Agency* (UNRWA). Pendanaan kepada UNRWA patut untuk disorot karena, 1) UNRWA merupakan agensi resmi kepengungsian milik PBB; 2) UNRWA didirikan atas kesepakatan negara-negara anggota PBB; dan juga 3) UNRWA memiliki program yang dikhususkan untuk membantu pengungsi di negara-negara Timur Tengah, yakni penyumbang populasi pengungsi terbesar. Walaupun UNRWA memiliki program khusus yang menangani permasalahan pengungsi Palestina, namun, pada dasarnya UNRWA juga menangani para pengungsi yang berasal dari negara lain dan dari kasus-kasus persekusi lainnya. UNRWA sendiri bekerja pada tujuh pilar yakni kesehatan, pendidikan, perlindungan konflik, bantuan sosial, mikro finansial, pengembangan pengungsian, dan tanggap darurat (UNRWA, 2018).

Sejak tahun 2014, Amerika Serikat, Uni Eropa, Inggris, Jerman, dan Arab Saudi

termasuk dalam lima donatur utama bagi UNRWA. Tercatat bahwa pada tahun 2015, bantuan yang diterima oleh agensi berhasil memenuhi sekitar 90 persen dari total anggaran (UNRWA, 2018). Namun, justru pada tahun 2016 hingga 2017, saat krisis pengungsi berlangsung, jumlah bantuan mengalami penurunan. Berikut datanya.

Tabel 1: Data Donasi Negara-negara Donatur Utama UNRWA ((dalam juta dolar AS)

Tahun	Negara Donatur	Amerika Serikat	Uni Eropa	Britania Raya	Arab Saudi	Jerman
2014		408,8	139,4	95,3	103,5	79,9
2015		380,6	136,8	99,6	96,0	91,8
2016		368,4	159,8	73,2	148,0	73,6
2017		364,3	143,1	60,3	51,3	76,3

(UNRWA, 2018).

Dari tabel di atas, terbukti bahwa bantuan yang diterima oleh UNRWA semakin mengalami penurunan, terutama saat krisis pengungsi sedang berlangsung. Kemudian, pada awal tahun 2018, UNRWA resmi mengumumkan bahwa pihaknya sedang mengalami krisis bantuan dan mengajak seluruh negara anggota dan sukarelawan untuk memberikan bantuan tambahan. Krisis bantuan ini terjadi saat Amerika Serikat—di bawah kepemimpinan Presiden Trump—memotong jumlah bantuannya hingga enam kali lipat dibandingkan dengan tahun 2017. Padahal, selama ini Amerika Serikat merupakan donatur terbesar UNRWA. Komisaris Jenderal UNRWA, Pierre Krähenbühl dalam konferensi persnya di PBB mengatakan:

"In terms of security and others, we face every year very significant

financial challenges, and that is on the one hand is part of the experience of almost every humanitarian agency. But this particular year we have had a situation that was compounded by the decision by the United States to dramatically reduce their financial contribution. Last year we obtained 360 million dollars from United States, this year they announced 60 million" (United Nations, 2018).

Selain kepada UNRWA, Amerika Serikat juga mulai mengurangi bantuannya kepada agensi-agensi kepengungsian lain seperti UNHCR dan WFP (*World Food Programme*) yang menangani jaminan gizi para pengungsi. Berikut datanya (dalam juta dolar AS):

Tabel 2: Data Donasi Amerika Serikat Kepada UNHCR

Tahun	Amerika Serikat
2016	1,514
2017	1,450
2018	315

(UNHCR, 2018)

Tabel 3: Data Donasi Amerika Serikat Kepada WFP

Tahun	Amerika Serikat
2016	2,025
2017	2,505
2018	422

(World Food Programme, 2018).

Kemudian, pihak yang juga menjadi sorotan adalah Uni Eropa dan negara-negara Teluk. Janji bantuan dana yang diberikan oleh Uni Eropa mengalami pasang surut. Peralnya, dalam sebuah wawancara, Komisararis Jenderal UNRWA,

Pierre Krähenbühl membenarkan bahwa negara-negara Eropa—melalui Uni Eropa—telah mengonfirmasi pihaknya akan membayarkan donasi tahunannya kepada UNRWA lebih awal, namun dengan catatan, pada awal tahun 2018 ini, Uni Eropa batal memberikan dana tambahan (*extra funding*) kepada organisasi tersebut (DW English, 2018). Namun, pada pertengahan tahun 2018, Uni Eropa akhirnya memberikan bantuan sebesar 82 juta *euro* atau setara dengan 98,4 juta dolar AS kepada UNRWA. Bantuan ini diberikan sebagai respon atas anjloknya bantuan yang diberikan oleh Amerika Serikat (European Commission, 2018).

Tidak hanya Uni Eropa, bantuan dana yang diberikan oleh Negara-negara Teluk juga mengalami pasang surut. Berikut datanya:

Tabel 4: Data Donasi Negara-negara Teluk kepada UNRWA (dalam dolar AS)

Tahun	Negara Donatur	Arab Saudi	Uni Emirat Arab	Kuwait	Qatar
2014		103,519,499	42,953,021	17,000,000	2,099,972
2015		96,000,000	16,799,937	32,000,000	77,643
2016		148,000,000	16,800,000	5,000,000	1,000,000
2017		53,275,000	12,800,001	9,000,000	1,000,000

(UNRWA, 2018)

Terlihat bahwa bantuan dana yang diberikan oleh keempat negara cenderung fluktuatif dan masing-masing pernah

mengalami penurunan dengan sangat drastis dalam kurun waktu 2014 hingga 2017. Namun pada tahun 2018, ketika UNRWA mengalami krisis bantuan, keempat negara ini terlihat memberikan dana tambahan. Qatar, Uni Emirat Arab, dan Arab Saudi memberikan menyumbang lima puluh juta dolar AS. Sementara itu, jauh lebih rendah dibandingkan ketiganya, Kuwait hanya menyumbang sembilan ratus ribu dolar AS (UNRWA, 2018).

Dampak Keengganan *North* Menerima Pengungsi

Keengganan *north* ini mengakibatkan adanya penumpukan di tiga negara, Lebanon, Turki, dan Yordania, yang dalam hal ini merepresentasikan *south*. Menurut UNHCR, ketiganya merupakan negara penerima pengungsi terbesar di dunia. Tercatat bahwa per 30 Juni 2016, Turki menduduki peringkat pertama penerima terbesar, yakni sebesar 2.773.800 jiwa. Kemudian, Lebanon menduduki peringkat kedua penerimaan namun di dasarkan pada populasi relatif. Lebanon menerima 1.035.700 jiwa, setara dengan seperempat populasi Lebanon. Berarti, setiap seribu warga negara Lebanon, 173 jiwa di antaranya merupakan pengungsi. Peringkat ketiga yakni Yordania. Setiap seribu warga negara, 89 jiwa di antaranya adalah pengungsi (UNHCR, 2017).

Kemudian, keengganan *north* juga secara tidak langsung menyumbang berbagai ancaman stabilitas, baik bagi hidup pengungsi, tiga negara penerima, maupun bagi tatanan global. Lebanon merupakan negara dengan tingkat keamanan rendah, terutama karena adanya sejarah konflik dengan Suriah. Dibuktikan dengan adanya 1,5 juta warga negara Lebanon tercatat berstatus rentan ancaman. Jumlah ini bahkan masuk dalam sasaran program Rencana Respon Krisis Lebanon 2017-2020 milik PBB. Hal ini membuktikan bahwa kedatangan pengungsi dapat menjadi ancaman stabilitas nasional Lebanon (Dionigi, 2016). Potret kemiskinan tersebut membuat

pengungsi harus bersaing untuk hidup, salah satunya dengan menjadi Pekerja Seks Komersial (PSK). Lebanon kemudian dikenal sebagai negara industri seks terbesar yang mempekerjakan pengungsi (termasuk anak-anak) (BBC News, 2017).

Di Yordania, timbul masalah-masalah persaingan ekonomi. Yordania memiliki tingkat pengangguran tinggi dan mahal biaya sekolah. Keberadaan pengungsi tentu sangat mengganggu stabilitas ekonomi dalam negeri. Untuk itu, hak bekerja sangat dibatasi. Kawasan pengungsian pun juga ditempatkan di wilayah terpencil yang bahkan jauh dari akses kebutuhan dasar sehari-hari, seperti logistik, makanan, ketersediaan air, dan layanan kesehatan (Jordan INGO Forum, 2018).

Kemudian, yang terjadi di Turki yakni permasalahan terkait stagnasi jumlah pengungsi itu sendiri. Turki terlibat perjanjian dengan Uni Eropa, yang mulai berlaku pada 20 Maret 2016. Terdapat asas *one-in-one-out*, yakni para imigran yang berangkat dari Turki menuju Yunani akan dipilah terlebih dahulu. Mereka yang permintaannya ditolak akan dikembalikan ke Turki. Sebagai gantinya, imigran yang sebelumnya telah mendapat status resmi pengungsi di Turki akan dikirim dan diterima di Eropa tanpa peninjauan. Uni Eropa menetapkan kuota 72 ribu pengungsi dari Turki. Sebagai gantinya, Uni Eropa akan memberikan bantuan-bantuan berupa: 1) 3 miliar dolar AS untuk pengungsi di Turki; 2) warga negara Turki akan diberikan visa *Schengen* yang berlaku di seluruh negara anggota Uni Eropa; dan 3) adanya agenda pembahasan kembali permintaan Turki untuk menjadi anggota Uni Eropa (BBC Indonesia, 2016). Namun, selama dua bulan berjalan, Uni Eropa hanya menerima sebanyak 177 jiwa saja. Jumlah ini sangat tidak sebanding dengan pengungsi yang ditolak dan harus bertaruh nyawa mengarungi samudera untuk dikembalikan ke Turki. Terlebih, negara-negara Uni Eropa lalu mengatakan bahwa mereka hanya mengharapkan dua

belas ribu pengungsi saja yang akan diterima dari Turki. Jumlah ini sangatlah jauh dari kuota yang telah ditentukan (Rankin & Kingsley, 2016).

Kemudian, terdapat ancaman-ancaman stabilitas global. Pertama yakni yang terjadi di Yunani dan Jerman. keduanya merupakan negara yang menampung pengungsi dalam jumlah besar. Para pengungsi remaja—bahkan juga di bawah umur—terpaksa terlibat dalam lingkaran prostitusi dan narkoba. Prostitusi pengungsi di kedua negara berbeda dengan yang terjadi di Lebanon. Seluruh PSK terlibat merupakan pengungsi laki-laki, bahkan, beberapa di antaranya masih berusia 15 atau 16 tahun. Mereka juga terpaksa terlibat dalam berbagai macam kriminalitas, seperti mencuri, menipu, dan sebagainya. Setiap malam, para pengungsi didekati oleh pria-pria homoseksual yang membayar mereka sebesar 10-20 *euro*, atau setara dengan 170-340 ribu rupiah saja. Keadaan di pengungsian yang juga tidak manusiawi membuat mereka memilih untuk hidup liar di jalanan. Hal ini terpaksa dilakukan karena terlalu lama menunggu kepastian status resmi serta fasilitas yang memadai dari UNHCR maupun pemerintah negara. Mereka terpaksa melakukan hal-hal tersebut karena harus memenuhi kebutuhan hidupnya. Beberapa di antara mereka yang terjerumus lebih jauh bahkan menjadi PSK hanya untuk membeli narkoba (RT Documentary, 2018).

Kedua, terjadi insiden di Cologne, Jerman, yakni pemerkosaan, pencurian, dan tindak kericuhan yang dilakukan oleh pencari suaka dan pendatang ilegal saat perayaan tahun baru. Para pelaku berasal dari Suriah, Afghanistan, Maroko, Algeria, Tunisia, dan beberapa negara Afrika. Dua orang korban dalam insiden tersebut menceritakan bahwa sepulang dari gereja, keduanya terjebak dan mengalami pelecehan seksual secara verbal dan fisik. Beberapa korban lain mengalami pemerkosaan. Penanggung jawab perayaan menerangkan bahwa pelaku adalah pemuda-pemuda yang tidak mendapat izin

bekerja dan izin tinggal, serta sedang menunggu untuk dideportasi, karena permohonan mereka ditolak. Kemudian, sesama pendatang ilegal memberi kesaksian bahwa Ia dan lainnya tiba di Jerman bersamaan dengan gelombang pengungsi. Ia yang menceritakan bahwa para tersangka kini lari dari Jerman menuju negara lain, seperti Belanda, Swiss, Norwegia, Perancis, dan Belgia, karena telah menjadi buronan (Journeyman Pictures, 2016).

Ketiga yakni terorisme dan radikalisme. Penemuan menyatakan bahwa tingginya jumlah pengungsi yang diterima oleh sebuah negara dapat menaikkan aktivitas teror yang sebelumnya telah ada di negara tersebut. Karena, terorisme banyak melibatkan para pengungsi dan relawan kemanusiaan, serta menciptakan teror dengan skala nasional maupun internasional (Ekey, 2008). Terdapat tiga faktor lahirnya terorisme dan radikalisme di lingkungan pengungsi, yakni 1) adanya golongan politik ekstrim, bersifat sangat terorganisir, dan didasarkan pada tujuan politis seperti balas dendam atau kekuasaan; 2) adanya golongan termarginalkan dan menuntut kesejahteraan (Parker & Kangarlou, 2017); dan 3) adanya benturan budaya antara pengungsi dan masyarakat lokal. Sebuah teori mengatakan bahwa benturan budaya dapat menghasilkan radikalisasi individu yang lalu berkembang menjadi serangan teroris (Post & Sheffer, 2006). Kasus nyata terlihat pada sebuah kelompok teroris *Islamic State of Iraq and the Levant* (ISIL). ISIL memiliki misi untuk menciptakan *islamophobia* utamanya di kawasan Eropa. ISIL merasa dihianati oleh para pengungsi yang pergi menuju Eropa untuk berlindung. Maka, ISIL menciptakan skenario teror yang seolah-olah dilakukan oleh pengungsi. Seperi halnya di Perancis. Pada November 2015, terdapat tiga serangan teror yang terjadi bersamaan yakni di *Stade de France*, Teater Bataclan, dan di beberapa rumah makan. Pelaku-pelaku dalam ketiga serangan tersebut mayoritas

justru merupakan warga negara Eropa yang pernah pergi ke Timur Tengah dan bergabung dengan ISIL. Dua di antaranya diidentifikasi sebagai pengungsi Suriah (Funk & Parkes, 2016).

KESIMPULAN

Penjabaran di atas kemudian menghasilkan kesimpulan bahwa terdapat fenomena keengganan negara-negara *north* dalam menanggung beban pengungsi dunia, justru di saat krisis pengungsi berlangsung. Tidak hanya merestriksi penerimaannya, beberapa negara *north* juga mengurangi pendanaannya. Sikap ini kemudian berdampak pada penumpukan pengungsi di Turki, Lebanon, dan Yordania yang justru merupakan negara *south*. Ancaman-ancaman stabilitas pun tidak dapat dihindari. Ancaman pertama yakni bagi kehidupan pengungsi itu sendiri. Pengungsi banyak mengalami kekerasan fisik dan seksual hingga terpaksa menjadi PSK. Tidak hanya itu, pendanaan *north* yang berkurang sangat mengancam keberlangsungan fasilitas dasar pengungsi yang disediakan oleh agensi-agensi resmi kepengungsian. Ancaman kedua yakni stabilitas nasional di tiga negara penerima. Warga negara harus bersaing dengan keberadaan pengungsi serta. Tidak hanya itu, pemerintah juga kewalahan dalam menampung pengungsi dalam jumlah yang sangat besar. Ancaman ketiga yakni ancaman stabilitas global, seperti prostitusi, narkoba, kriminalitas lintas batas, hingga terorisme.

REFERENSI

- Abc News. (2015). Europe Migrant Crisis: Hungary Seals off Border with Croatia, Government Says. Diakses 25 Maret 2018 dari <http://www.abc.net.au/news/2015-10-17/hungary-closing-croatian-border-at-midnight/6862446>
- Al-Jazeera English. (2016). Sweden's Backlash: Why the Tide is Turning for Refugees - Talk to Al-Jazeera in the Field. Diakses 26 Maret 2018
- https://www.youtube.com/watch?v=e7QErh_nvyY
- B. Sude *et al.* (2015). Lessening the Risk of Refugee Radicalization. Dalam L. Egan. (2017). *Forced Migration Populations and Terrorism*. New York: CUNY Academic Works.
- BBC Indonesia. (2016). Kesepakatan Uni Eropa dan Turki Soal Migran Resmi Berlaku. Diakses 5 Maret 2018 dari http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/03/160320_dunia_turki_unieropa_migran
- BBC News. (2017). The Syrian Refugees Turning to Sex to Survive. Diakses 16 April 2018 dari <https://www.youtube.com/watch?v=8ZqHUBkLv4E&t=6s>
- Betts, A. (2010). Global Migration Governance—the Emergence of a New Debate. Diakses 10 Februari 2018 dari <http://geg-dev.nsms.ox.ac.uk/sites/geg/files/Betts%20Global%20Migration%20Governance%20PB.pdf>
- _____. (2011). International Cooperation in the Refugee Regime. Dalam B., Alexander dan G., Loescher, (ed.), *Refugees in International Relations*. Oxford University Press.
- Biroulas, A. (2015). Eurostat Data in Focus: Asylum Applicants and First Instance Decision on Asylum Applications: 2014. Diakses 20 Maret 2018. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>
- Bystrom, M. (2014). When the State Stepped into the Arena: the Swedish Welfare State, Refugees, and Immigrants 1930-50s. *Journal of Contemporary History*.
- Connor, P. (2016). Nearly 1 in 100 Worldwide are Now Displaced from Their Homes. Diakses 4 Februari 2018 dari

- <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/08/03/nearly-1-in-100-world-wide-are-now-displaced-from-their-homes/>
- Dionigi, F. (2016). *The Syrian Refugee Crisis in Lebanon: State Fragility and Social Resilience*. Middle East Centre.
- Ekey, A. (2008). The Effect of the Refugee Experience on Terrorist Activity. dalam L. Egan, 2017. *Forced Migration Populations and Terrorism*. New York: CUNY Academic Works.
- Eurostat. (2018). Asylum Quarterly Report: Statistic Explained. Diakses 20 Maret 2018 dari <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/13562.pdf>
- Funk, M. & Parkes, R. (2016). Refugees Versus Terrorists. Diakses 6 Mei 2018 dari <http://www.europarl.europa.eu/greece/resource/static/files/refugees-versus-terrorists.pdf>
- Hanafi, S. (2017). *Gulf Response to the Syrian Refugee Crisis: Facts, Debates, and Fatwas*. Department of Sociology, Anthropology, and Media Studies, American University of Beirut.
- Hawkins, O. (2018). *Asylum Statistics*. House of Commons Library.
- Huggler, J. (2016). Austria Closes its Borders to Almost All Asylum-Seekers. Diakses 27 Maret 2018 dari <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/03/31/austria-closes-its-borders-to-almost-all-asylum-seekers/>
- Jordan INGO Forum. (2018). Syrian Refugee in Jordan, A Protection Overview. Diakses 22 Maret 2018 dari <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/JIF-ProtectionBrief-2017-Final.pdf>
- Journeyman Pictures. (2016). The Night That Changed German's Attitude to Refugee. Diakses 28 April 2018 dari <https://www.youtube.com/watch?v=qm5SYxRXHsI> [
- Korte, G. (2017). Trump Signs Order Cutting Refugee Quota to Lowest Level Since 1980. Diakses 24 Maret 2018 dari <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/09/29/trump-set-cut-refugee-quota-lowest-level-since-1980/713463001/>
- Krüger, L. (2018). North-North, North-South, and South-South Relations. Diakses 28 Januari 2018 dari <https://www.eolss.net/sample-chapters/C13/E1-24-02-08.pdf>
- Parker III, William J., & Kangarlou, T. (2017). Addressing the Refugee Crisis and Terrorism Simultaneously and Immediately. Diakses 5 Mei 2018 dari <https://www.eastwest.ngo/idea/addressing-refugee-crisis-and-terrorism-simultaneously-and-immediately>
- Post, J. M. & Sheffer, G. (2006). The Risk of Radicalization and Terrorism in US Muslim Communities
- Rankin, J. & Kingsley, P. (2016). Only 177 Syrian Refugees Resettled in EU Under Deal with Turkey. Diakses 5 Maret 2018 dari <https://www.theguardian.com/world/2016/may/18/europe-relocates-177-syrian-refugees-turkey-eu-deal>
- Reuters. (2015). Refugees Cross into Slovenia after Hungary Closes Border with Croatia. Diakses 25 Maret 2018 dari <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/17/refugees-slovenia-hungary-closes-border-croatia>
- RT Documentary. (2018). Sex, Drugs & Refugees. Syrian Teenagers in Athens Resort to Prostitution to Survive. Diakses 15 April 2018

- <https://www.youtube.com/watch?v=kxTYCU8XyU4>
- The Young Turks. (2015). Why Are Gulf States Refusing to Take In Syrian Refugees ? Diakses 28 April 2018 dari <https://www.youtube.com/watch?v=EW8jvcktDHE>
- Travis, A. (2015). Theresa May Announces Drive to Limit Right to Claim Asylum in UK. Diakses 31 Maret 2018 dari <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/oct/06/theresa-may-announces-new-plan-to-limit-right-to-claim-asylum-in-uk>
- Traynor, I. (2015). Migration Crisis: Hungary PM Says Europe in Grip of Madness. Diakses 25 Maret 2018 dari <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/03/migration-crisis-hungary-pm-victor-orban-europe-response-madness>
- UNHCR Statistics. (2018). UNHCR Statistics - The World in Numbers. Diakses 15 Maret 2018 dari <http://popstats.unhcr.org/en/overview>
- UNHCR. (2016). Global Trends: Forced Displacement in 2016. Diakses 23 Januari 2018 dari <http://www.unhcr.org/5943e8a34>
- _____. (2017). Which Countries Host the Most Refugees? Diakses 3 Maret 2018 dari <http://www.unhcr.org/news/videos/2017/2/58b3f4714/which-countries-host-the-most-refugeesquest.html>
- _____. (2018). Donor Profiles. Diakses 5 April 2018 dari <http://reporting.unhcr.org/donor-profiles?y=2015>
- _____. (2018). Operational Portal Refugee Situation: Syrian Regional Refugee Response. Diakses 22 Maret 2018 dari https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#_ga=2.91200218.1736965321.1521726026-1370476554.1521548763
- UNRWA. (2018). Donor Charts. Diakses 24 Februari 2018 <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends/donor-charts>
- _____. (2018). What We Do. Diakses 23 Februari 2018 <https://www.unrwa.org/what-we-do>
- US Department of State. (2018). Refugee Admissions. Diakses 25 Maret 2018 dari <https://www.state.gov/j/prm/ra/>
- Waltz, K. N. (1959). *Man, State, and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press.
- World Food Programme. (2018). Contribution by Year. Diakses 11 April 2018 dari <http://www.wfp.org/funding/year>
- Zong, J. & Batalova, J. (2017). Refugees and Asylees in the United States. Diakses 24 Maret 2018 dari <https://www.migrationpolicy.org/article/refugees-and-asylees-united-states>