

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR) merupakan salah satu organisasi yang masih dibawah naungan PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) bertujuan untuk melindungi dan memberikan bantuan kepada pengungsi serta mendampingi para pengungsi tersebut dalam proses pemindahan tempat menetap mereka ke tempat yang baru. Hal ini juga termasuk upaya berkelanjutan untuk mempromosikan dan memperluas kerangka hukum internasional, untuk mengembangkan dan memperkuat sistem suaka, untuk meningkatkan standar perlindungan, untuk mencari solusi yang efektif dan berkesinambungan, hingga berbagai kegiatan lain yang dirancang untuk memastikan keselamatan dan kesejahteraan pengungsi (UNHCR, 2014).

Fungsi UNHCR adalah mengatur dan melindungi hak-hak dari pengungsi yang meliputi jaminan atas suaka atau perlindungan di negara penerima. Berikut ini adalah contoh hak-hak pengungsi yang harus diberikan oleh negara penerima; Kebebasan beragama (Pasal 4), akses dalam pengadilan (Pasal 16), hak untuk mendapat pekerjaan yang layak (Pasal 17 sampai 19), hak untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak (Pasal 21), hak untuk mendapatkan pendidikan (Pasal 22), hak untuk mendapatkan bantuan publik (Pasal 23), hak untuk bergerak bebas dalam batas wilayah negara penerima (Pasal 26), hak untuk diberikan *Travel Document* dan *Identity Papers* (Pasal 27 dan 28), hak untuk tidak dihukum atas usahanya untuk memasuki wilayah Negara penerima secara illegal (Pasal 31), serta hak untuk tidak dikeluarkan atau diusir dari wilayah negara penerima, terkecuali dalam kondisi tertentu (Pasal 32) (UNHCR, *Commentary on The Refugee Convention 1951*, p.g 27-28., 1997).

Namun tidak sedikit dari para pengungsi yang mengalami masalah dalam dokumen karena mereka memasuki wilayah suatu negara dalam keadaan yang sangat terburu-buru tanpa ada persiapan. Maka respon dari negara penerima seperti yang diatur dalam Pasal 31 *United Nations High Commissioner For Refugees* (UNHCR) yaitu tidak boleh menjerat hukuman atas masuknya pengungsi secara ilegal kedalam wilayah teritorial negaranya tetapi memberi jaminan bagi mereka yang masuk ke negaranya sebagai maksud yang baik atas kedatangannya. Sehubungan masih sangat pentingnya perlindungan terhadap pengungsi ini mengakibatkan *United Nations High Commissioner For Refugees* (UNHCR) akan tetap ada dan menjadi alasan tetap berjalannya institusi ini (UNHCR, *UNHCR Resettlement Book and Country Chapters*, 2018).

Sejak 2014, warga sipil Libya terus menderita sebagai akibat dari konflik, ketidakamanan dan ketidakstabilan politik, serta ekonomi yang runtuh. Dampak yang sangat nyata yaitu terdapat ratusan ribu orang di seluruh negeri sekarang menderita, hidup dalam kondisi yang tidak aman, dengan sedikit atau bahkan tidak memiliki akses untuk mendapatkan kesehatan seperti obat-obatan, makanan, air yang bersih, pendidikan, dan tempat tinggal yang layak. Hal ini diperkuat dengan semakin banyaknya operasi militer yang membuat warga sipil Libya tidak merasa aman dan terdapat banyak pelanggaran hak asasi manusia yang membuat nyawa mereka sangat terancam semakin memperkuat niatan warga sipil Libya untuk melarikan diri. Lebih dari setengah juta orang terpaksa meninggalkan rumah mereka karena konflik dan banyaknya kelompok-kelompok bersenjata disekitar mereka. Tidak adanya lembaga pemerintah domestik Libya yang berfungsi dan kegagalan dalam hukum dan ketertiban telah memberikan lahan subur untuk menjamurnya jaringan kriminal di Libya, termasuk operasi penyelundupan dan perdagangan manusia internasional. Pengungsi telah menjadi komoditas lain untuk dieksploitasi demi keuntungan (UNHCR, *Expanded Response in Libya*, 2017).

Seiring berjalannya waktu dan bersamaan dengan krisis di wilayah Timur Tengah serta Afrika Utara, terjadilah ketidakteraturan arus migrasi masuk dalam wilayah Italia. Migran yang akan pergi ke Italia melalui jalur laut berada dalam tingkat keamanan yang sangat minim, hal tersebut dikarenakan akomodasi yang kurang memadai. Dengan begitu tingkat keselamatan migran di laut tidak dapat dijamin dan kondisi dapat berubah menjadi fatal sewaktu-waktu. Minimnya tingkat keselamatan dikarenakan penyelundup tidak memberi jaminan keselamatan sama sekali meski mereka harus membayar mahal yaitu antara 1000 hingga 2000 dinar dan bahkan 3000 dinar. Negara Libya sejauh ini merupakan titik transit paling penting bagi para pengungsi dan migran yang ingin mencapai Eropa, dengan lebih dari 90% kedatangan laut ke Italia telah berangkat dari Libya. Lebih dari 180.000 orang mencapai Italia melalui laut pada 2016 - ini merupakan peningkatan 18% dibandingkan periode yang sama pada 2015 (53.842 orang). Pada pertengahan Mei 2017, sekitar 45.750 orang mencapai Italia melalui laut, yang juga merupakan peningkatan 30% dari periode yang sama tahun lalu. Selanjutnya, pada 2016 tercatat terdapat peningkatan yang belum pernah terjadi sebelumnya yaitu 109% kedatangan laut anak-anak yang tidak didampingi dan dipisahkan (25.846 orang) dibandingkan dengan 2015 (12.360 orang) dan tren ini diperkirakan akan berlanjut pada 2017 hingga tahun-tahun berikutnya (Bonfati, 2017).

Perdebatan secara keseluruhan antara Italia dan negara-negara Eropa lainnya yaitu seputar migrasi yang terjadi di negara-negara Eropa pada umumnya, dan terkhusus di Italia. Italia dan negara-negara Eropa lainnya saat ini lebih berfokus pada bagaimana mengatasi gelombang migran yang tidak diinginkan. Kemudian, bagaimana mengelola kebijakan arus migrasi, yang tidak hanya melibatkan dengan arus masuk campuran antara orang yang melarikan diri dari perang, penganiayaan hingga kelaparan. Kebijakan yang diharapkan nantinya dapat mengatur dan memungkinkan migrasi yang terjadi dapat menjadi bagian integral dari manajemen migrasi serta tidak merugikan pihak Pemerintah Italia (Ministry, 2017).

Pemerintah Italia telah lama menuntut untuk waktu yang lama berbagi tanggung jawab yang adil terkait penyelamatan masyarakat Libya yang berada di Mediterania Tengah, termasuk penerimaan, proses klaim perlindungan, serta manajemen kehadiran migran gelap dan kembalinya mereka. Pemerintah Italia sendiri telah menerapkan kebijakan terbaru yaitu menyangkal pendaratan hingga memulangkan paksa masyarakat Libya yang datang ke Mediterania Tengah dan menjadikan ini sebagai alat penekan untuk mencapai pembagian tanggung jawab di bidang suaka dan migrasi paling tidak bertanggung jawab. Kebijakan ini menimbulkan penderitaan yang tidak perlu pada wanita, anak-anak, hingga masyarakat yang sudah rentan usia, karena mereka telah menghabiskan sumber daya di Mediterania Tengah. Maka dari itu, berbagai pihak dimulai dari organisasi regional seperti Uni Eropa hingga organisasi Internasional seperti UNHCR turut ikut serta didalam penyelesaian permasalahan migrasi pengungsi Libya di Italia. (Ministry, 2017).

Uni Eropa sendiri sedang menghadapi krisis pengungsi terbesar sejak akhir Perang Dunia ke-II. Arus migrasi meningkat secara signifikan pada tahun 2014, terutama melalui rute Mediterania bagian tengah. Angka yang melewati Uni Eropa yang dikenal sebagai rute Mediterania bagian timur mencapai 182.740. Angka yang cukup besar jika dibandingkan dengan tahun 2014 (Commissions, 2015).

Keterkaitran Pemerintah Italia dengan Uni Eropa yaitu Uni Eropa sebagai organisasi regional yang menaungi negara-negara di Eropa ikut turun tangan dalam hal ini, agar memberi kepastian hukum dalam menerima pengungsi. Uni Eropa selaku organisasi regional Eropa melakukan langkah-langkah strategis untuk membantu menangani masalah pengungsi di negara anggota termasuk di Italia, yaitu melalui pembentukan EASO (*European Assylum Support Office*) agar permasalahan pengungsi tidak hanya menjadi beban atau permasalahan bagi Italia namun juga tanggung jawab regional yaitu tanggung jawab Uni Eropa (Commissions, 2015).

Adapun Badan Pengungsi PBB dibentuk di Eropa setelah Perang Dunia Kedua dengan tugas membantu

masyarakat Eropa yang meninggalkan rumah mereka karena konflik. Pada tanggal 14 Desember 1950, Majelis Umum PBB membentuk Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Pengungsi atau sekarang yang disebut dengan *United Nations High Commissioner For Refugees* (UNHCR) dengan mandat tiga tahun untuk melaksanakan tugasnya dalam menyelesaikan permasalahan pengungsi di Eropa. Pada 28 Juli 1951, Konvensi PBB tentang status pengungsi, dasar hukum untuk bantuan pengungsi, dan status utama kegiatan UNHCR untuk diadopsi (UNCHR T. U., 2019).

Pada tahun 1956, UNHCR menghadapi darurat besar pertamanya di Eropa, yaitu ditandai dengan terjadinya eksodus secara besar-besaran setelah penindasan revolusi Hungaria oleh angkatan bersenjata Uni Soviet. Pada 1960-an, proses dekolonisasi di Afrika menghasilkan yang pertama dari banyak krisis pengungsi di benua-benua yang memerlukan intervensi langsung dari UNHCR. Selama dua dekade berikutnya, UNHCR terlibat dalam krisis yang melibatkan pemindahan penduduk secara paksa di Asia, Eropa dan Amerika Latin (UNCHR T. U., 2019).

UNHCR di Italia bekerja dengan aktor-aktor lain untuk memberikan informasi kepada pendatang baru di Italia selatan dan untuk memastikan bahwa pencari suaka dan orang-orang dengan kebutuhan khusus dirujuk ke prosedur administrasi dan struktur penerimaan yang relevan. UNHCR juga bertugas untuk memonitor kondisi penerimaan dengan maksud untuk membuat saran untuk perbaikan manajemen pusat dan otoritas regional dan lokal di Italia. Untuk berkontribusi pada kualitas penentuan status pengungsi, UNHCR berpartisipasi dalam prosedur penentuan status pengungsi nasional, baik dari tingkat komisi wilayah hingga komisi nasional, UNHCR memiliki peran sebagai penasihat sebagai cara untuk mempertahankan standar perlindungan tinggi dan membangun kapasitas aktor negara, sementara pada saat yang sama, UNCHR berperan untuk mengadvokasi perbaikan dan kontrol kualitas dari kinerja UNCHR di Italia (UNHCR, (The UN Refugee Agency), 2018).

Selain itu, UNHCR bekerja untuk meningkatkan kesadaran akan masalah suaka dan pengungsi melalui kegiatan-

kegiatan promosi di berbagai acara dan pertemuan, hubungan media, promosi konten untuk web dan media sosial dan saluran komunikasi lainnya, serta produksi bahan dan kampanye. UNHCR juga selalu melakukan koordinasi dengan lembaga-lembaga, badan-badan PBB lainnya, universitas-universitas, asosiasi-asosiasi, dan aktor-aktor terkait lainnya yang berkaitan langsung terhadap kegiatan dari UNHCR (UNHCR, (The UN Refugee Agency), 2018).

Dari beberapa pemaparan penjelasan diatas, tulisan ini mencoba untuk melihat bagaimana upaya dan langkah konkrit dari pembuat kebijakan international (yang dalam hal ini adalah UNHCR) yang berfokus pada peran, keterlibatan, serta langkah lebih lanjut terhadap permasalahan pengungsi Libya di Italia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, maka rumusan masalah yang dapat diajukan adalah bagaimana peran *United Nations High Commissioner For Refugees* (UNHCR) dalam menangani permasalahan pengungsi Libya di Italia pada tahun 2016-2018?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang ingin dicapai penulis dalam skripsi ini diantaranya adalah:

1. Memberikan gambaran tentang peran UNHCR dalam menangani pengungsi Libya di Italia pada tahun 2016-2018 dengan berbagai macam solusi berkelanjutan yang dimiliki.
2. Memberikan gambaran tentang kebijakan Pemerintah Italia terhadap permasalahan pengungsi Libya di Italia pada tahun 2016-2018.

D. Kerangka Pemikiran

Penulis menggunakan beberapa kerangka pemikiran yang dapat membantu menganalisa pokok permasalahan yang

terjadi dengan menggunakan teori organisasi internasional, teori migrasi internasional, dan model TAN (*Transnational Advocacy Networks*) untuk menjawab rumusan masalah tersebut.

1. Konsep Organisasi Internasional

Meningkatnya isu transnasional dan ketidakmampuan suatu negara dalam menuntaskan permasalahan di negaranya sendiri menjadi salah satu alasan organisasi internasional terus berkembang pesat pada abad ke-20. Perkembangan ini menunjukkan bahwa di dalam hubungan internasional, organisasi internasional memiliki pengaruh yang cukup kuat melalui kontribusi-kontribusi yang diberikan dalam membantu negara menyelesaikan suatu permasalahan.

Teuku May Rudy menjelaskan bahwa “*organisasi internasional sebagai pola kerjasama yang melintasi batas-batas negara dengan didasari struktur organisasi yang jelas dan lengkap serta diharapkan/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 antara sesama kelompok non pemerintah pada dasar negara yang berbeda*” (Malahayati, 2015).

Definisi lain juga diberikan oleh Clive Archer yaitu organisasi internasional sebagai suatu struktur formal dan berkelanjutan yang merupakan hasil dari kesepakatan antar anggotanya (pemerintah atau non-pemerintah dari dua atau lebih negara berdaulat) agar kepentingan mereka dapat tercapai. Selain memberikan definisi organisasi internasional, Clive Archer menjelaskan peran organisasi internasional ke dalam tiga poin, yaitu:

1. Organisasi internasional sebagai instrumen (alat/sarana) yang bertujuan untuk mencapai suatu kesepakatan, mengurangi intensitas konflik (jika

ada), dan menyelaraskan tindakan antar negara dalam menyelesaikan permasalahan.

2. Organisasi internasional sebagai arena (forum/wadah) yang berguna untuk menghimpun komunikasi dan menginisiasi pembuatan keputusan atau perjanjian internasional secara bersama-sama.
3. Organisasi internasional sebagai pelaku (aktor) yang bertujuan untuk bertindak dalam kapasitasnya sebagai organisasi internasional (independen/autonomous) (Manik, 2013).

Setelah melihat definisi-definisi organisasi internasional beserta perannya, berikut adalah fungsi yang dapat dijalankan oleh organisasi internasional pada skala internasional menurut Karen Mingst:

1. Memberikan kontribusi untuk terciptanya suasana kerjasama di antara negara/aktor.
2. Menyediakan informasi dan pengawasan.
3. Memberikan bantuan terhadap penyelesaian konflik.
4. Mengkoordinir aktivitas internasional mengenai permasalahan bersama.
5. Menyediakan arena untuk *bargaining* bagi negara-negara dalam menyelesaikan suatu masalah.
6. Membentuk rezim internasional (Sugito, 2016).

Dalam menjalankan perannya, UNHCR bertindak sebagai aktor yang menangani pengungsi Libya di Italia. Hal ini dikarenakan aktor utama yang seharusnya adalah negara Italia telah meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang pengungsi sehingga Italia seharusnya memiliki wewenang ataupun tanggung jawab dalam menangani pengungsi dan otoritas tersebut diberikan kepada UNHCR. UNHCR menjadi aktor yang menjalankan tugasnya dalam memberikan perlindungan dan mencari solusi untuk pengungsi Libya di Italia.

Dalam menjalankan fungsinya, UNHCR memberikan kontribusinya semaksimal mungkin dengan mengkoordinir banyaknya pengungsi Libya yang tersebar di beberapa wilayah Italia serta bekerjasama dengan beberapa organisasi dan

lembaga pemerintah dalam memberikan bantuan kepada para pengungsi tersebut. UNHCR terus berusaha agar target dalam solusi berkelanjutan dapat terlaksana melalui repatriasi sukarela, integrasi lokal dan *resettlement* sehingga permasalahan pengungsi di Italia dapat terselesaikan sesegera mungkin.

2. Konsep Migrasi Internasional

Migrasi internasional merupakan sebuah fenomena yang sudah terjadi sejak lama dan masih terus berlangsung sampai saat ini di dalam hubungan internasional. Hampir setiap negara di dunia akan terus terpengaruh oleh fenomena migrasi. Migrasi pun tidak lepas kaitannya dengan isu-isu global seperti pembangunan, kemiskinan, dan hak asasi manusia. Selain itu migrasi juga dapat menciptakan berbagai macam tantangan yang signifikan (Koser, 2007).

Lee menyatakan dalam teorinya migrasi merupakan bentuk aktivitas perpindahan penduduk (baik secara individu atau kelompok) yang melibatkan perubahan pada aspek tempat tinggal, tujuan dan keinginan untuk menetap atau tidak di daerah tujuan. Aspek tempat tinggal dapat bersifat lokal, regional ataupun internasional begitu juga dengan aspek keinginan untuk menetap apakah akan bersifat sementara atau permanen (Kartikasari, 2015). Migrasi Internasional merupakan salah satu jenis migrasi yang dibagi berdasarkan ruang atau wilayahnya, yang mana dapat diartikan sebagai bentuk mobilitas suatu individu atau kelompok yang melewati batas wilayah negara dan budaya (Kartikasari, 2015).

Migrasi internasional hingga saat ini juga mempengaruhi negara-negara di dunia. Ekonomi dan sosial menjadi salah satu faktor utama yang menyebabkan terjadinya migrasi, namun pada migrasi internasional terdapat faktor-faktor lain yang mempengaruhi seperti faktor demografi, iklim ataupun politik di negara asal misalnya seperti kondisi negara yang terkena bencana besar, konflik, perang, ataupun terjadinya tindakan persekusi. Terdapat tiga kategori secara umum yang menggambarkan migran, yaitu yang sifatnya sukarela, terpaksa

dan orang-orang yang meninggalkan negaranya atas alasan konflik ataupun bencana alam. Namun disisi lain migrasi juga sangat erat kaitannya dengan faktor ekonomi sehingga banyak sekali orang-orang yang melakukan aktivitas migrasi internasional untuk bekerja, berikut adalah klasifikasi migran:

1. Migran tetap termasuk para pekerja pendatang beserta keluarganya yang menyusul.
2. Pekerja kontrak sementara yaitu mereka yang menetap di negara penerima dalam kurun waktu tertentu dan biasanya orang-orang yang tidak/semi terdidik.
3. Orang-orang profesional dengan izin tinggal sementara yang merupakan orang-orang terlatih, bekerja dari satu negara ke negara lain.
4. Migran ilegal, mereka yang masuk ke suatu negara tanpa izin dan tidak memiliki dokumen yang lengkap.
5. Pencari suaka atau *Assylum Seeker*, yaitu mereka yang masuk ke negara lain dan mengajukan izin tinggal untuk mencari perlindungan internasional, dan merupakan orang yang telah melarikan diri dari penganiayaan di negara asalnya dan mencari tempat yang aman di negara yang berbeda, tetapi belum menerima pengakuan atau status hukum apa pun.
6. Pengungsi, mereka yang diakui statusnya sebagai pengungsi sesuai dengan Konvensi 1951 yang juga mencari perlindungan internasional, yaitu orang-orang yang berada di luar wilayah negara dimana mereka menjadi warga negaranya atau di luar wilayah tempat tinggalnya semula (*former habitual residence*) (Pratiwi, 2007).

Setelah melihat klasifikasi tersebut, tentu saja terdapat alasan mengapa mereka melakukan aktivitas migrasi yang didorong oleh beberapa faktor. Terdapat faktor pendorong dan faktor penarik yang menyebabkan terjadinya proses migrasi.

Faktor pendorong adalah sumber daya alam di negara asal yang terlihat semakin minim persediaannya, semakin berkurangnya lapangan pekerjaan, adanya persekusi yang dilatarbelakangi oleh politik, agama, suku ataupun adat istiadat di daerah asal, adanya tekanan atau paksaan dalam diri untuk

meninggalkan daerah asal, atau untuk tujuan menyelamatkan diri dari pertikaian, bencana alam dan lainnya (Pratiwi, 2007).

Faktor penarik adalah adanya prediksi untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya, kondisi daerah tujuan yang dapat memberikan rasa aman dan damai, banyaknya sarana yang dapat dijadikan peluang untuk berlindung atau adanya aktifitas-aktifitas yang dianggap lebih menarik dibanding aktifitas di daerah asal (Pratiwi, 2007).

Sekelompok orang yang berasal dari Libya dan berada di Italia adalah mereka yang berstatus sebagai pengungsi. Adapun alasan dibalik migrasi tersebut adalah karena kondisi negaranya yang tidak kondusif akibat perang dan konflik yang tak kunjung usai sehingga mereka meninggalkan Libya dan mencari perlindungan di negara lain namun singgah di Italia. Disamping itu, dengan banyaknya jumlah pengungsi Libya yang masuk ke Italia tentu saja akan memberikan dampak bagi Italia selaku negara yang menampung pengungsi tersebut. Bagi beberapa negara tujuan pengungsi, masyarakatnya cenderung akan merasa takut dengan kehadiran para kelompok migran/pengungsi karena memiliki budaya yang berasal dari berbagai negara dan memungkinkan adanya indikasi ekstrimisme dan kekerasan (Zaidy, 2017).

Selain itu, menurut Myron Weiner melalui pendekatan *International Political Economy Framework* (IPEF) dampak dari migrasi dapat memperburuk kondisi pengangguran dan problem perumahan di negara penerima. Sementara itu Weiner juga menyatakan bahwa proses migrasi internasional dapat mengancam keamanan suatu negara karena besarnya jumlah pengungsi yang datang bisa menjadi sumber terjadinya konflik internal seperti keributan antara pengungsi dengan penduduk asli serta dapat mengancam identitas budaya suatu negara. Dapat kita simpulkan dari pendapat weiner bahwa kedatangan pengungsi ke suatu negara dapat mengganggu stabilitas negara baik dari sisi ekonomi, keamanan, sosial, budaya dan lainnya (Weiner, 1993).

Contohnya seperti proses migrasi internasional yang dapat menciptakan persaingan tenaga kerja di dalam negara penerima, dapat memicu terjadinya kecemburuan sosial antara

imigran dengan warga negara asli negara penerima serta memicu timbulnya budaya baru yang dibawa dari negara asalnya (Wahyuni, 2013).

3. Model Transnational Advocacy Networks (TAN)

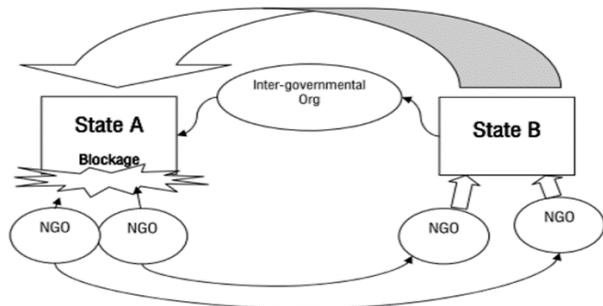
Transnational Advocacy Network menurut Margareth Keck dan Kathryn Sikkink adalah aktor-aktor yang bekerja dalam skala internasional pada suatu isu. Aktor-aktor ini disatukan oleh nilai-nilai bersama, wacana bersama, dan pertukaran informasi serta bantuan yang padat (Hubungan, 2011). Para aktor ini bekerjasama dengan cara yang terorganisir untuk mengangkat isu maupun norma-norma atau fenomena baru.

Menurut Keck & Sikkink, Konsep *Transnational Advocacy Networks* memiliki keunikan tersendiri karena mereka terorganisir untuk mempromosikan suatu perkara, ide-ide, norma-norma, serta sering kali melibatkan individu untuk turut mengadvokasi perubahan kebijakan. Aktor-aktor yang ada didalam konsep *Transnational Advocacy Network* tidak mengandalkan kekuatan fisik seperti militer atau ekonomi, melainkan Jaringan dari aktor advokasi tersebut memiliki pengaruh yang terus meningkat dari waktu ke waktu sehingga membuat mereka sebagai salah satu aktor yang patut diperhitungkan (Margaret E. Keck, 1988)

Jaringan tersebut menjadi semakin penting karena memiliki keunikan dari cara mereka dalam melakukan advokasi. Dalam berkampanye, mereka membawa latar belakang khusus, seperti membawa isu tentang pelestarian lingkungan ataupun sebagainya. Ketika proses pembuatan keputusan yang hanya bisa diakses oleh aktor-aktor tradisional seperti negara, kelompok-kelompok advokasi membuka dan ikut masuk didalam arena tersebut dengan membawa suara serta kepentingan masyarakat yang tidak memiliki akses ke dalam arena. Dengan kata lain, Jaringan Advokasi Transnasional mengangkat isu dari masyarakat agar isu tersebut dapat didengar dan diperhatikan (Margaret E. Keck, 1988).

Tidak perlu semua aktor-aktor tersebut untuk membentuk sebuah Jaringan Advokasi Transnasional, hanya dengan terdiri dari beberapa aktor saja, jaringan tersebut sudah dapat terbentuk dan dapat berjalan. Pemerintah, pelaku aktivitas serta *local social movements* merupakan aktor yang memiliki peran paling besar menurut konsep *Transnational Advocacy Networks*, sedangkan aktor-aktor TAN sering kali memiliki gangguan untuk masuk ke dalam arena politik domestik sebuah negara.

Gambar 1.1 : Implementasi dari TAN



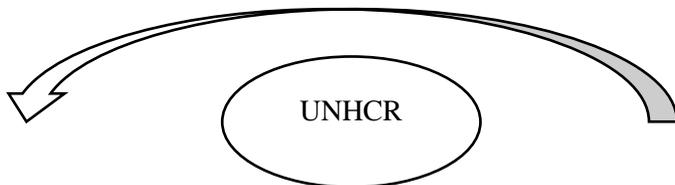
Sumber : Keck & Sikkink, *Activists Beyond Border: Advocacy Networks in International Politics* (1998), hal. 13 (Margaret E. Keck, 1988).

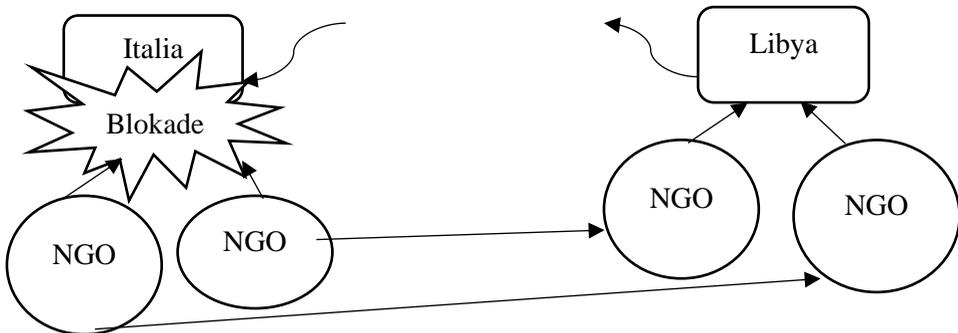
Pola atau model interaksi aktor dalam TAN adalah *Boomerang Pattern*. *Boomerang Pattern* muncul sebagai pola atau model interaksi antar aktor dalam TAN sebagai akibat dari terhambatnya jalur aspirasi dari aktor-aktor domestik dalam suatu negara ke pihak pemerintahnya sendiri. Aktor-aktor ini mengambil langkah-langkah alternatif dengan membangun jaringan dengan aktor-aktor internasional untuk mencari dukungan dan memperjuangkan isu yang diusungnya, dan juga mempengaruhi pemerintahan di negaranya dari luar. Untuk melaksanakan hal ini, Keck dan Sikkink membagi strategi yang dapat digunakan TAN ke dalam empat macam, yaitu; *Information Politics*, *Symbolic Politics*, *Leverage Politics*, dan *Accountability Politics*.

Pertama *Information Politics*, yaitu kemampuan untuk secara cepat dan tepat mengembangkan informasi yang secara politis berguna dan mengarahkan ke mana informasi tersebut akan menghasilkan pengaruh yang besar. Kemudian yang kedua, dalam strategi *Symbolic Politics*, yaitu kemampuan untuk menggunakan simbol-simbol, tindakan-tindakan atau cerita dan kisah yang mampu menggambarkan dan mewakili isu yang dibawa kepada masyarakat luas. Anggota dari jaringan juga dapat menggunakan strategi *Leverage Politics* yang dimana anggota dari jaringan tersebut mengumpulkan para aktor yang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi masyarakat luas, sehingga mampu memperkuat pergerakan yang dilakukan oleh anggota jaringan tersebut. Strategi yang terakhir yaitu, anggota jaringan juga dapat menggunakan strategi *Accountability Politics* yang dimana komunitas ataupun anggota dari jaringan tersebut dapat menjaga dan mengawasi pemerintah untuk tetap mempertahankan kebijakan-kebijakan yang telah sesuai dengan tujuan mereka (Margaret E. Keck, 1988).

Menghubungkan model TAN (*Transnational Advocacy Networks*) dari Keck dan Sikkink dengan konsep organisasi internasional dari Karen Mingset dapat dilihat dari bagaimana UNHCR sebagai organisasi internasional seharusnya dapat mengkoordinasi aktivitas internasional mengenai permasalahan bersama (organisasi internasional pada skala internasional menurut Karen Mingst poin nomor 4) dengan cara melakukan *Information Politics*, *Symbolic Politics*, *Leverage Politics*, serta *Accountability Politics* untuk membentuk opini publik terhadap isu pengungsi masyarakat Libya di Italia (sesuai dengan model *Transnational Advocacy Networks* menurut Keck dan Sikkink).

Gambar 1.2 : Ilustrasi pengaplikasian dari konsep TAN pada peran UNHCR di kasus pengungsi Libya di Italia





Sumber : Mengutip dari Teori TAN menurut Keck dan Sikkink (Margaret E. Keck, 1988).

Dalam strategi *Information Politics*, UNHCR selalu menyebarkan informasi dan perkembangan tentang pentingnya untuk melindungi, tidak melantarkan, serta tidak menindas pengungsi Libya yang datang ke Italia. Hal ini dapat dilihat dari berbagai informasi yang terus di perbaharui oleh UNHCR melalui websitenya, maupun dari akun media sosialnya dan juga dari beberapa akun politikus Italia yang ikut menyuarakan tentang pentingnya untuk tidak melantarkan dan tidak menindas pengungsi. Selain memanfaatkan media sosial, UNHCR juga dibantu oleh media sosial asing, serta aktor-aktor lainnya (LSM Internasional serta masyarakat internasional) yang ikut menyebarkan informasi tentang pengungsi Libya di Italia, dan juga UNHCR juga diuntungkan dengan media cetak yang juga membantu mereka dalam menyebarkan informasinya (Margaret E. Keck, 1988).

Dalam tulisan karya Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink juga menjelaskan bagaimana dengan informasi yang tersebar akan mengikat anggota jaringan (Organisasi Internasional dan aktor-aktor lain yang terkait dengan isu tertentu) bersama dan sangat penting untuk efektivitas jaringan. Organisasi Internasional bersama dengan aktor-aktor lain yang terkait memberikan informasi yang tidak tersedia, dari sumber yang mungkin tidak didengar, dan membuatnya dapat dipahami

dan berguna bagi para aktivis dan publik yang mungkin secara geografis dan/atau jauh secara sosial. Dalam organisasi Internasional bersama aktor-aktor terkait mendapatkan pengaruh dengan menjadi sumber informasi alternatif. Aliran informasi dalam jaringan advokasi tidak hanya menyediakan fakta, tetapi juga kesaksian atas cerita yang diceritakan oleh masyarakat yang hidupnya telah terpengaruh. Proses persuasi pun dapat terjadi dengan adanya kerangka data yang efektif dan menunjukkan bahwa keadaan tertentu tidak dialami atau tidak disengaja, kemudian Organisasi Internasional bersama aktor-aktor mengidentifikasi pihak yang bertanggung jawab, dan mengusulkan solusi yang kredibel. Organisasi Internasional dapat mengidentifikasi jenis kesaksian apa yang terjadi dari isu yang terjadi, kemudian meminta LSM-LSM terkait di daerah tersebut untuk mencari masyarakat yang dapat menceritakan kisah-kisah itu. Mereka dapat menyaring melalui ekspatriat, melalui kerjasama antar organisasi, atau melalui media. Seringkali ada jurang pemisah yang besar antara penuturan cerita dan pengisahannya - dalam konteks sosio-kultural, dalam makna instrumental, dan bahkan dalam bahasa. Jaringan non-pemerintah yang dibentuk oleh Organisasi Internasional bersama aktor-aktor terkait lainnya telah membantu melegitimasi penggunaan informasi testimonial bersama dengan informasi teknis dan statistik. Keterkaitan keduanya sangat penting, karena tanpa kasus-kasus kecil yang spesifik, para aktivis tidak dapat memotivasi dan mendorong masyarakat internasional untuk mengubah kebijakan Pemerintah yang bersangkutan (Margaret E. Keck, 1988).

Contoh yang terdapat pada tulisan Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink, Pada sekitar tahun 1980-an, *Greenpeace*, yang awalnya menghindari penelitian keras terhadap suatu permasalahan demi menghindari media massa yang masif, kini mulai lebih memperhatikan fakta-fakta yang benar dilapangan. Jaringan pertukaran dari utara-selatan yang padat, dibantu oleh komunikasi komputer dan faks, hal ini berarti bahwa pemerintah tidak dapat lagi memonopoli arus informasi seperti yang mereka dapat hanya setengah dekade yang lalu. Teknologi ini memiliki dampak besar pada pemindahan informasi ke dan

dari negara-negara Dunia Ketiga, di mana layanan surat sering lambat dan genting. *Greenpeace* pun menegaskan bahwa hal ini memberikan keuntungan khusus bagi organisasi yang memiliki akses ke teknologi tersebut. Peran sentral informasi dalam semua masalah ini membantu *Greenpeace* menjelaskan dorongan untuk menciptakan jaringan. Informasi dalam bidang masalah ini sangat penting dan tersebar. Aktor non-pemerintah bergantung pada akses mereka ke informasi untuk membantu menjadikan mereka pemain yang sah. Kontak dengan kelompok yang berpikiran sama di kawasan domestik dan di luar negeri menyediakan akses ke informasi yang diperlukan untuk pekerjaan mereka, memperluas legitimasi mereka, dan membantu memobilisasi informasi di sekitar target kebijakan tertentu. Sebagian besar LSM tidak mampu mempertahankan staf di berbagai negara. Dalam kasus luar biasa, mereka mengirim anggota staf pada misi investigasi, tetapi ini tidak praktis untuk mendapatkan informasi tentang perkembangan rutin. Menempa tautan dengan organisasi lokal memungkinkan kelompok menerima dan memantau informasi dari banyak negara dengan biaya rendah. Media adalah mitra penting dalam politik informasi jaringan. Untuk menjangkau khalayak yang lebih luas, jaringan ini berupaya menarik perhatian pers. Wartawan yang simpatik dapat menjadi bagian dari jaringan, tetapi lebih sering aktivis jaringan menumbuhkan reputasi untuk kredibilitas dengan pers, dan mengemas informasi mereka dengan cara yang tepat waktu dan dramatis untuk menarik perhatian pers hingga dapat menyebar ke masyarakat internasional (Margaret E. Keck, 1988).

Dalam strategi *Symbolic Politics*, UNHCR menggunakan cara-cara yang simbolik berupa penggambaran melalui aksi damai dan juga membuat rentetan *event* atau kumpulan kegiatan sosial untuk membantu pengungsi Libya di Italia. Dalam tulisan Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink, telah dijelaskan bahwa Aktor-aktor advokat mbingkai masalah dengan mengidentifikasi dan memberikan penjelasan yang meyakinkan dalam kumpulan peristiwa-peristiwa simbolik yang kuat, yang pada akhirnya akan menjadi katalisator untuk pertumbuhan jaringan. Interpretasi simbolis

adalah bagian dari proses persuasi yang dengannya jaringan menciptakan kesadaran dan memperluas pengaruhnya (Margaret E. Keck, 1988).

Contoh yang diberikan pada tulisan karya Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink yaitu pada peristiwa pemberian hadiah Nobel Perdamaian kepada Rigoberta Menchu-seorang feminis adat dan aktivis hak asasi manusia dari Guatemala-, dengan tujuan untuk meningkatkan kesadaran publik tentang situasi masyarakat adat di Amerika. Pada tahun 1992, kemampuan gerakan masyarakat adat untuk menggunakan ditandai dengan adanya peringatan 500 tahun pelayaran Columbus ke Amerika, untuk mengangkat sejumlah masalah adat mengungkapkan kemampuan jaringan dengan menggunakan peristiwa simbolik untuk membentuk kembali pemahaman dan kesadaran bersama (Margaret E. Keck, 1988).

Contoh lainnya dari tulisan karya Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink yaitu pada peristiwa kudeta di Chili dengan memainkan peran katalisator bagi komunitas hak asasi manusia. Seringkali hal tersebut bukan satu peristiwa saja, tetapi terdiri dari jajaran peristiwa yang berbeda yang membuat masyarakat internasional berubah pikiran dan mengambil tindakan. Bagi banyak masyarakat di Amerika Serikat, penjajaran kudeta di Chili, perang di Vietnam, Watergate, dan perjuangan terhadap hak-hak sipil yang melahirkan gerakan hak asasi manusia. Demikian juga, pada penjajaran musim panas tahun 1988 di Amerika Serikat dengan rekaman dramatis pembakaran hutan hujan Brasil mungkin juga telah meyakinkan banyak masyarakat baik domestik Amerika Serikat hingga masyarakat internasional bahwa pemanasan global dan penggundulan hutan tropis merupakan masalah serius dan saling terkait antar negara satu dengan negara lainnya (Margaret E. Keck, 1988).

Dalam strategi *Leverage Politics*, UNHCR memperkuat dan memperluas jaringannya dengan cara menggandeng organisasi internasional serta LSM lainnya yang memiliki *power* atau kekuatan lebih besar dan yang lebih kuat, seperti salah satunya aksi pada skala internasional, seperti bekerjasama dengan UNICEF, IOM, *Save The Children*, dan berbagai LSM lain yang membantu UNHCR menangani

permasalahan pengungsi Libya di Italia (Agency, UNHCR ITALY FACTSHEET, 2017).

Dalam tulisan karya Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink, Aktivis dalam jaringan advokasi sangat peduli dengan efektivitas politik. Untuk membawa perubahan kebijakan, kekuatan jaringan perlu membujuk dan menekan aktor yang lebih kuat. Untuk mendapatkan pengaruh, jaringan mencari pengungkitan-kata yang sering muncul dalam wacana organisasi advokasi- di atas aktor yang lebih kuat. Dengan menggunakan daya ungkit atas lembaga-lembaga yang lebih kuat, kelompok-kelompok yang lemah memperoleh pengaruh jauh melampaui kemampuan mereka untuk mempengaruhi praktik-praktik negara secara langsung. Mengidentifikasi poin *leverage* adalah langkah strategis penting dalam kampanye jaringan. Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink mengatakan terdapat dua jenis *leverage*; *Leverage* material dan *Leverage* moral. *Leverage* materi biasanya berbentuk semacam tautan-isu, biasanya melibatkan uang atau barang (tetapi berpotensi juga termasuk suara dalam organisasi internasional, LSM terkait, atau manfaat lainnya). Masalah HAM menjadi dapat dinegosiasikan karena pemerintah atau lembaga terkait lainnya menghubungkan praktik-praktik HAM dengan penghentian bantuan militer dan ekonomi, atau memperburuk hubungan diplomatik bilateral. Kelompok-kelompok hak asasi manusia memperoleh pengaruh dengan memberikan para pembuat kebijakan Amerika Serikat dan Eropa informasi yang membujuk mereka untuk memotong bantuan militer dan ekonomi. Untuk membuat masalah ini dapat dinegosiasikan, LSM pertama-tama harus meningkatkan profil mereka, kemudian mereka menggunakan informasi dan politik simbolik. Kemudian anggota jaringan yang lebih kuat harus menghubungkan kerjasama dengan sesuatu yang bernilai. Demikian pula, dalam kampanye bank multilateral para pencinta lingkungan, keterkaitan-perlindungan lingkungan dengan akses ke pinjaman- sangat kuat. Kemudian untuk *Leverage* moral melibatkan apa yang oleh beberapa komentator disebut sebagai 'mobilisasi rasa malu', di mana perilaku aktor-aktor sasaran ditanggapi dengan sorotan tajam pengawasan

internasional. Di mana negara menempatkan nilai tinggi pada prestise internasional, hal tersebut dapat lebih efektif (Margaret E. Keck, 1988).

Contoh yang diberikan dalam tulisan Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink yaitu dalam kampanye makanan bayi. Pada kampanye ini, aktivis jaringan menggunakan pengaruh moral untuk meyakinkan negara untuk memilih mendukung Kode Etik dari WHO/UNICEF. Akibatnya, bahkan Belanda dan Switzerland, keduanya eksportir utama susu formula, memilih mendukung kode tersebut. Meskipun pengaruh LSM sering bergantung pada pengamanan sekutu yang kuat, membuat hubungan itu masih tergantung pada kemampuan mereka untuk memobilisasi solidaritas anggota mereka, atau dari opini publik melalui media. Di negara-negara demokrasi, potensi untuk mempengaruhi suara memberikan keuntungan bagi organisasi-organisasi dengan keanggotaan besar dalam melobi untuk perubahan kebijakan; organisasi lingkungan, beberapa di antaranya jumlah keanggotaannya dalam jutaan, lebih mungkin memiliki pengaruh tambahan daripada organisasi hak asasi manusia (Margaret E. Keck, 1988).

Sedangkan untuk *Accountability Politics*, UNHCR sebagai organisasi internasional yang mengawasi pemerintah Italia dalam mengatur, menjaga, melindungi, dan memberikan kehidupan yang layak kepada pengungsi yang ada Italia (khususnya pengungsi Libya yang ada di Italia).

Dalam tulisan karya Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink, Kekuatan dari jaringan advokasi telah mencurahkan banyak energi untuk meyakinkan dan mengontrol Pemerintah terkait dan aktor lain untuk mengubah posisi mereka dalam masalah. Hal tersebut sering dianggap sebagai perubahan yang tidak penting, karena Pemerintah hanya mengubah posisi diskursif dengan harapan dapat mengalihkan jaringan dan perhatian publik. Namun, aktor-aktor aktivis dengan menggunakan jaringan mencoba membuat pernyataan dan sikap yang dapat menjadi peluang bagi politik akuntabilitas dalam mengontrol gerakan dan keputusan Pemerintah terhadap suatu isu. Setelah pemerintah secara terbuka berkomitmen pada prinsip, jaringan dapat menggunakan posisi tersebut, dan

komando informasi mereka, untuk mengekspos jarak antara wacana, praktik, serta pengawasan mereka terhadap Pemerintah. Hal tersebut dapat membuat Pemerintah terkait merasa tertekan dan mencoba menyelamatkan nama mereka dengan menuruti tekanan yang ada (Margaret E. Keck, 1988).

Keempat strategi politik tersebut digunakan untuk menganalisa proses advokasi dan strategi-strategi apa saja yang sudah digunakan oleh UNHCR untuk mencapai tujuannya baik dalam membentuk opini publik dengan menjadi alat penggerak negara-negara di dunia (khususnya negara-negara di Eropa) untuk mendorong Pemerintah Italia untuk menerima pengungsi Libya dan tidak memulangkan para pengungsi Libya yang telah berada di Italia.

E. Hipotesis

Berdasarkan pada latar belakang, rumusan masalah hingga kerangka pemikiran selanjutnya dapat di tarik hipotesa bahwa terdapat upaya-upaya UNHCR melalui peran-peran UNHCR yang bekerjasama dengan jaringan-jaringannya (Organisasi Internasional dan LSM lainnya yang terkait) yaitu menggunakan:

1. Strategi *Information Politics*, yaitu UNHCR secara efektif berhasil dalam menyebarkan informasi dan perkembangan tentang pentingnya untuk melindungi, tidak menelantarkan, serta tidak menindas pengungsi Libya yang datang ke Italia, serta membuat isu ini menjadi isu penting yang harus diselesaikan secara bersama-sama oleh semua pihak.
2. Strategi *Symbolic Politics*, yaitu UNHCR secara efektif berhasil mempengaruhi aktor-aktor terkait lainnya tentang pentingnya isu pengungsi Libya yang ada di Italia melalui segala serangkaian kegiatan-kegiatan yang UNHCR telah laksanakan dalam rangka membantu pengungsi Libya yang berada di Italia.
3. Strategi *Leverage Politics*, UNHCR secara efektif berhasil memperkuat dan memperluas jaringannya dengan cara menggandeng organisasi internasional serta LSM lainnya yang memiliki *power* atau kekuatan lebih besar dan yang lebih kuat dalam menyelesaikan permasalahan pengungsi Libya di Italia secara kolektif.
4. Strategi *Accountability politics*, UNHCR secara efektif berhasil mengawasi pemerintah Italia serta aktor-aktor lain yang terkait didalam mengatur, menjaga, melindungi, dan memberikan kehidupan yang layak kepada pengungsi Libya yang ada Italia.

F. Batasan Penelitian/Jangkauan Penelitian

Jangkauan dari penelitian ini meliputi peran UNHCR yang ada di Italia dalam solusi integrasi lokal pengungsi Libya yang ada di Italia dalam kurun waktu 2016 sampai 2018.

G. Metodologi Penelitian

1. Metode Analisis Data

Peneliti akan menggunakan metode analisis data kualitatif yang bersifat deskriptif. Data yang telah diperoleh selanjutnya akan dikelola, diorganisasikan dan kemudian menyusun hasil yang telah diputuskan. Bersifat deskriptif karena akan menjelaskan penyebab-penyebab yang menjadi dampak terjadinya suatu peristiwa.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah dengan mengumpulkan berbagai sumber-sumber dari berbagai literatur yang berhubungan dengan penelitian baik berupa buku, jurnal ilmiah, surat kabar, hasil diskusi ilmiah, laporan media, dan data dari website resmi organisasi internasional dan pemerintah yang terkait.

3. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini, penulis membagi pembahasan penelitian ini menjadi lima bab agar pembaca dapat memahami dengan jelas dan teratur, diantaranya sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan latar belakang permasalahan pengungsi Libya di Italia, rumusan masalah, kerangka pemikiran yang digunakan

dalam menganalisa permasalahan, hipotesis, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan yang terdiri dari 5 bab.

BAB II : UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEEES SEBAGAI DALAM MENANGANI PERMASALAHAN PENGUNGSI DI DUNIA

Bab ini menjelaskan tentang UNHCR sebagai organisasi internasional yang menangani pengungsi diberbagai negara didunia, bagaimana peran dan fungsi yang dijalankan dalam menangani pengungsi, dilanjutkan dengan pemaparan tiga solusi berkelanjutan UNHCR yaitu repatriasi sukarela, integrasi lokal dan *resettlement* bagi pengungsi didunia serta bagaimana kontribusi UNHCR dalam menangani permasalahan pengungsi di beberapa negara didunia.

BAB III : KEBIJAKAN PEMERINTAH ITALIA TERHADAP PERMASALAHAN PENGUNGSI LIBYA

Bab ini menjelaskan tentang pengungsi Libya di Italia, kebijakan Pemerintah Italia dalam menangani pengungsi melalui kebijakan yang berlaku.

BAB IV : PERAN UNHCR DALAM MENANGANI PERMASALAHAN PENGUNGSI LIBYA DI ITALIA

Bab ini dijelaskan peran-peran UNHCR bersama aktor-aktor terkait lainnya dalam menangani permasalahan pengungsi Libya di Italia pada tahun 2016-2018.

BAB V : KESIMPULAN

Pada bab kesimpulan ini berisi kesimpulan dari keseluruhan bab.