

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Jutaan orang terpaksa meninggalkan tempat tinggalnya karena konflik, perkusi, bencana alam, perang, dan lain-lain. Orang-orang ini disebut dan diketahui oleh masyarakat internasional sebagai pengungsi. Fenomena pengungsi bukanlah suatu hal yang baru di dunia internasional, semenjak berakhirnya perang dunia ke I, banyak dari warganegara yang keluar dari negaranya untuk mendapatkan perlindungan dari banyak negara lainnya, jutaan pengungsi ini kemudian di tangani oleh Liga Bangsa Bangsa (LBB).

Namun masalah pengungsi tetap menjadi masalah yang krusial dikarenakan bersangkutan dengan kelangsungan hidup dan identitas seorang manusia maupun kelompok. Tidak berhenti hingga masalah perang dunia ke I, konflik dan bencana di dunia terjadi tidak dapat terhindarkan yang kemudian lagi menimbulkan jutaan pengungsi-pengungsi baru, dan seiring dengan berjalannya hal itu, muncul juga organisasi-organisasi internasional baru dan penanganan yang berkembang dan lebih baik yang muncul untuk menyeimbangkan kebutuhan bagi dunia internasional, khususnya pengungsi itu sendiri.

Pengungsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki akar kata yaitu ungsi dan kata kerjanya adalah mengungsi, yaitu pergi menghindarkan

(menyingkirkan) diri dari bahaya atau menyelamatkan diri (ke tempat yang dirasa aman. Pengungsi adalah penduduk suatu negara yang pindah ke negara lain karena alasan politik, biasanya mereka menganut aliran politik yang bertentangan dengan politik penguasa di negara asalnya. (KBBI, n.d.)

Menurut pendapat seorang ahli yaitu Pietro Verri memberikan definisi tentang pengungsi dengan mengutip bunyi pasal 1 UN Convention on the Status of Refugees tahun 1951, yaitu : “*applies to many person who has fled the country of his nationality to avoid persecution or the threat of persecution*” (berlaku bagi banyak orang yang telah melarikan diri dari negara kebangsaannya untuk menghindari penganiayaan atau ancaman penganiayaan). Berdasarkan pendapat Pietro Verri, pengungsi adalah mereka yang pergi melarikan diri dari negaranya karena adanya ketakutan akan sesuatu yang mengancam hidupnya. Menurut undang-undang PBB seseorang tidak dapat dikatakan sebagai pengungsi apabila masih dalam lingkup negaranya. (Romsan, 2003)

Pengungsi terpaksa memutuskan hubungan dengan negara asalnya karena rasa takut yang berdasar dan mengalami penindasan (*persecution*). Rasa takut yang berdasar inilah yang membedakan pengungsi dengan jenis migran lainnya, seberat apapun situasinya, dan juga dari orang lain yang membutuhkan bantuan kemanusiaan. Karena pengungsi tidak dapat mengandalkan perlindungan dari negara yang seharusnya memberi perlindungan kepada mereka, maka untuk menanggapi situasi menyedihkan yang dihadapi pengungsi, persiapan-persiapan khusus harus dibuat oleh masyarakat internasional. (Romsan, 2003)

Penjelasan itu menegaskan bahwa pengungsi merupakan seorang atau sekelompok orang yang pergi melewati batas-batas negaranya untuk mencari perlindungan dan keamanan dikarenakan ketakutan yang dialami di negara asalnya karena penganiayaan, ancaman penganiayaan, dan perbedaan paham politik yang dianutnya dengan paham politik yang dianut oleh penguasa atau pemerintah di negaranya. Merujuk pada pasal 1 UN Convention on The Status of Refugees 1951, seseorang tidak dapat dikatakan pengungsi apabila mereka tidak keluar melewati batas-batas negaranya, sehingga status dan perlindungannya masih dibawah hukum yang berlaku di negaranya dan tidak dapat meminta bantuan hukum internasional.

Perlindungan pengungsi tidak hanya dimaksudkan untuk meringankan penderitaan melainkan juga menjamin terlindunginya hak dan kebebasan asasinya yang paling diperlukan sesuai dengan kondisi khususnya, termasuk jaminan untuk dikembalikan ke wilayah tempat ia menghadapi ancaman *persekusi* karena alasan ras, agama, rumpun bangsa, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pandangan politiknya. (Koesparmono, 2007)

Situasi pengungsi telah menjadi contoh sifat saling ketergantungan masyarakat internasional, hal ini dibuktikan dengan persoalan pengungsi satu negara dapat membawa akibat langsung terhadap negara lainnya. Seperti apabila terdapat warganegara yang melarikan diri dari suatu negara kemudian meminta bantuan dari dunia internasional, maka akan dipertanyakan kestabilan negara tersebut dan hal apa yang sudah dilakukan oleh negara tersebut hingga menimbulkan masalah seperti pengungsi, apakah di dalam negara tersebut

terdapat perang atau kasus pelanggaran terhadap suatu masyarakat, juga politik dan ekonominya. (Kadarudin, 2012)

Tidak hanya sebatas bermasalah pada negara yang menyebabkan timbulnya pengungsi tersebut, tapi juga negara yang menjadi tempat transit para pengungsi tersebut. Apabila pengungsi kedatangan berada di jalur laut ataupun darat suatu negara, maka negara tersebut harus memilih antara menerima atau tidak menerima sementara maupun permanen para pengungsi tersebut dengan alasan tertentu yang menyangkut dengan kepentingan negaranya. Namun, keputusan tersebut juga menentukan pandangan masyarakat internasional terhadap negara tersebut. Cenderung masyarakat internasional, terhadap isu dan masalah kemanusiaan berpandangan cukup kritis dikarenakan berhubungan dengan kelangsungan hidup manusia dan sisi kemanusiaan dari seorang manusia. Untuk itu negara harus memikirkan secara matang baik dan buruknya keputusan yang diambil, namun dengan tetap memprioritaskan negaranya.

Untuk itu, dalam hal pengungsi dunia ini diperlukan sebuah aturan yang dapat menaungi hak dan kewajiban dari pengungsi, negara asal, negara transit dan negara tujuan, agar tercipta suasana yang kondusif dan dapat menemukan penyelesaian dari masalah secara runut. Diperlukan kaidah-kaidah hukum tertentu yang berkaitan dengan individu-individu dan badan-badan non-negara sejauh hak-hak dan kewajiban individu dan badan non-negara tersebut penting bagi masyarakat internasional. (Starke, 1997)

Venezuela di bawah Presiden Hugo Chavez telah melakukan kesalahan besar, dengan menggantungkan 95% pendapatan nasionalnya pada ekspor minyak bumi. Negeri ini mengalami kemerosotan ekonomi drastis pasca

jatuhnya harga minyak tahun 2014, yang menyentuh sampai 25 US\$ per barel. Kekurangan pembiayaan devisa dan pendapatan nasional diperburuk oleh kebijakan pemerintah sosialis Hugo Chavez yang mematok harga kebutuhan pokok dari tepung, minyak goreng sampai keperluan mandi, demi meringankan beban penduduk miskin. Kebijakan populis ini menjadi bumerang, karena menimbulkan kebangkrutan banyak pabrik dan perusahaan. (Nainggolan, 2018)

Sebelumnya, kebijakan Chavez tahun 2003 dalam mengendalikan nilai mata uang asing dengan mematok kurs, telah berdampak pada kelangkaan devisa dan maraknya peredaran dolar AS di pasar gelap dan meningkatnya inflasi secara tidak terkendali. Mata uang Bolivar tidak lagi berharga setelah US\$ 1 setara dengan 248.000 Bolivar. Kejatuhannya telah memicu inflasi yang dapat menyentuh 1.000.000% di akhir 2018, dengan 1 kg daging harganya 9,5 juta Bolivar dan sebungkus tisu toilet harus dibayar 2,6 juta Bolivar. (Aljazeera, 2018)

Matinya aliran listrik dan air bersih mempersulit kehidupan warga dan rumah-rumah sakit, sehingga untuk melahirkan dan memvaksinasi anak, ibuibu harus mengungsi ke Kolombia. Makanan pun semakin sulit diperoleh dan tingkat malnutrisi anak begitu tinggi. Praktik sosialisme yang keliru di Venezuela telah menguras devisa negara, karena mengabaikan pengelolaan ekonomi yang sehat, dengan menerbitkan mata uang baru dan mencetaknya terus, disertai denominasi mata uang nasional dengan memangkas lima angka di belakang nol. Banyaknya komoditi tidak diproduksi di dalam negeri, sehingga tidak sebanding dengan ketersediaan barang, telah memicu inflasi yang besar. Sementara, belanja besar untuk proyek-proyek infrastruktur telah memperbesar defisit transaksi berjalan.

Ini berlangsung terus sampai Chavez mangkat dan digantikan Nicolas Maduro lewat pemilu kontroversial, demi mempertahankan kebijakan sosialis yang populis ini. Lalu, muncul demonstrasi mahasiswa dan gelombang protes massa, sehingga Venezuela menghadapi krisis multidimensi. Korupsi dan salah urus melengkapi aksi represif aparat, sehingga timbul kekacauan. (BBC.com, 2018)

Venezuela, konflik dan krisis mengancam eksistensi rezim sosialis pasca-Chavez, dengan implikasi sama, yakni migrasi internasional secara masif. Warga Venezuela berusaha melarikan diri dari hiperinflasi yang hebat dan berakibat pada meroketnya harga-harga pangan, sehingga terjadi kelangkaan pangan, obat-obatan dan kebutuhan pokok lainnya, serta kelaparan, dengan warga mencari makanan dari tempat-tempat sampah. (Suara Pembaharuan, 2018)

Sama halnya Chavez, rezim Maduro menuding kaum oposisi dan kekuatan imperialis, terutama AS dan Kolombia, berada di balik kekacauan ini. Para pemikir dan pemimpin sosialis dapat keberatan atas argumen yang subjektif ini. Sedangkan penjelasan yang obyektif akan mengungkap kelirunya kebijakan dan jalan sosialisme yang telah ditempuh Chavez dan diteruskan Maduro. Kekeliruan ini menjadi penyebab gagalnya sosialisme dewasa ini, sebagaimana hancurnya sosialisme dan terjadinya kelaparan masal di China di era Mao Zedong. (Sindo, 2018)

Menurut Laporan PBB, dari 32,4 juta jumlah penduduk Venezuela, lebih 2,3 juta (7%), telah mengungsi akibat krisis ekonomi dan politik. Karena kritisnya exodus warga Venezuela, *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) telah mengingatkan akan berlangsung kasus Mediterania di Venezuela. Negeri ini menghadapi migrasi penduduk yang masif. Dalam

beberapa tahun belakangan, ratusan ribu penduduk Venezuela telah melarikan diri ke berbagai negara, melewati perbatasan dan mengungsi di tenda-tenda di Kolombia, Meksiko, Ekuador, Peru, Brasilia, Chili, dan Argentina. Hal tersebut dapat dilihat pada :

Gambar 1.1



Eksodus penduduk suatu negara biasanya didorong oleh konflik domestik yang berkepanjangan. Eksodus penduduk suatu negara biasanya didorong oleh konflik domestik yang berkepanjangan. Pemerintah nasional yang tidak berdaya mengatasi krisis politik domestik dan represif membuat warganya melarikan diri ke luar negeri, demi mencari kehidupan baru. Kasus Venezuela telah menimbulkan keprihatinan masyarakat internasional dan pemicu migrasi masif penduduk Venezuela, negeri yang pernah makmur di Amerika Latin. (Suara Pembaharuan, 2019)

Eksodus warga Venezuela telah berimplikasi terhadap hubungan dan keamanan internasional. Jika krisis domestik belum teratasi, akan banyak warga Venezuela yang berbondong-bondong menuju perbatasan. Pada bulan September

– Oktober 2021, Kolombia, Ekuador dan Peru telah menerima ratusan ribu pengungsi asal Venezuela yang kekurangan makanan. Pada awal November 2021, lebih dari 2.500 orang telah melintasi kota kecil di perbatasan Peru dan ribuan orang lainnya menyusul (Kompas, 2021). Lebih jelasnya dapat dilihat pada :

Gambar 1.2
Tujuan Utama Imigran Venezuela 2021



*Angka para imigran ini tak mencakup mereka yang secara legal sering bepergian atau melakukan transit

Imigran Venezuela beremigrasi ke negara tetangga secara bebas sebelum munculnya aturan baru, yang mengharuskan mereka membawa paspor. Pemerintah Peru memperketat kontrol perbatasannya, karena mereka mengklaim sudah 400.000 warga Venezuela tinggal di sana.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat dilihat bahwa masalah pengungsi dunia adalah suatu hal yang sangat krusial dalam kelangsungan hubungan internasional antar negara. Bersangkutan dengan hal ini, dibutuhkan peran dari semua elemen yang bersangkutan seperti negara, non-negara, organisasi internasional, dan terutama individu. Karenanya penulis mencoba mengambil beberapa teori dan konsep yang mempunyai relevansi dengan *core subject* pada Ilmu Hubungan Internasional terutama Politik Luar Negeri, Organisasi Internasional dan Hukum Internasional, sekalipun tidak menutup kemungkinan

memiliki kolerasi dengan *core subject* lainnya, yaitu Diplomasi dan Kerjasama Bilateral pada pembahasan selanjutnya.

Berdasarkan permasalahan pengungsi Venezuela dan peran UNHCR serta Indonesia sebagai negara yang memfasilitasi penampungan sementara pengungsi Venezuela, penulis tertarik untuk lebih mendalami fenomena pengungsian Rohingya ini dalam bentuk skripsi dengan judul : **“PERAN UNHCR MELALUI PROGRAM *REPLACEMENT* DAN *REPATRASI* DALAM MENANGANI IMIGRAN DARI VENEZUELA”**.

B. Identifikasi Masalah.

Menurut UNHCR, kebijakan pembatasan dan terjadinya kekerasan di perbatasan Brasil adalah peringatan bahwa krisis Venezuela membutuhkan solusi internasional. Masalah berkembang cepat, dan dunia akan menghadapi krisis baru seperti di Mediterania. Sehingga, Sekjen PBB, Antonio Guterres membentuk tim khusus PBB yang mengoordinasikan penanganan krisis Venezuela. Sedangkan Ekuador akan menjadi tuan rumah pertemuan regional 16 negara pada akhir September 2021. Uni Eropa akan memberikan bantuan senilai 35 juta Euro untuk mengatasi masalah pengungsi di Amerika Latin. Adapun AS, sejak 2017, telah mengucurkan dana sebesar US\$31 juta untuk Venezuela dan US\$ 18,5 juta untuk Kolombia, yang menanggung beban terberat dari mengalirnya pengungsi. (Tempo, 2021)

Sengketa Venezuela dengan Kolombia pun muncul setelah Venezuela menuduh Kolombia hanya ingin mendapatkan sumbangan atas krisis yang berlangsung. Kolombia juga dituding mendalangi serangan drone yang gagal atas Presiden Maduro. Sedangkan Kolombia balik mengklaim, krisis pengungsi

telah mengganggu upaya perdamaian pemerintahnya dengan kelompok pemberontak FARC, yang selama ini sulit dilakukan. (Suara Pembaharuan, 2021)

Berdasarkan uraian diatas untuk memudahkan penulisan dalam menganalisa masalah, maka disusunlah identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peranan UNHCR dalam menangani pengungsi?.
2. Bagaimana kondisi pengungsi akibat konflik di Venezuela?.
3. Bagaimana UNHCR melalui program *replacement* dan *repatriasi* menyelesaikan pengungsi Venezuela yang ada negara-negara tetangganya?.

1. Pembatasan Masalah.

Mengingat luasnya permasalahan dan pembahasan yang akan dikemukakan, agar pembahasan masalah pada penelitian masalah ini tidak menyimpang dan mengambang dari tujuan semula yang di rencanakan, dan untuk mempermudah mendapatkan data dan informasi yang diperlukan, maka penulis menetapkan batasan masalah pada tahun pertama pengungsi Venezuela ke negeri-negara tetangganya yaitu pada tahun 2018 hingga tahun 2021.

2. Perumusan Masalah.

Perumusan masalah di ajukan dengan tujuan untuk memudahkan penulis dalam menganalisa mengenai permasalahan yang di dasarkan pada identifikasi masalah, maka penulis akan menarik *research question* dari permasalahan tersebut, yaitu : **“Bagaimana pelaksanaan program replacement dan repatriasi UNHCR di Venezuela?”**.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.

1. Tujuan Penelitian.

- a. Mengetahui peranan UNHCR dalam menangani pengungsi.
- b. Mengetahui kondisi pengungsi akibat konflik di Venezuela.
- c. Mengetahui UNHCR melalui program *replacement* dan *repatriasi* menyelesaikan pengungsi Venezuela yang ada negara-negara tetangganya.

2. Kegunaan Penelitian.

- a. Diharapkan penelitian ini berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan teoritis dan praktis penulis, khususnya berkaitan dengan organisasi internasional dan masalah-masalah pengungsian.
- b. Diharapkan penelitian ini berguna bagi penelitian selanjutnya yang mengambil masalah pengungsian internasional dan peranan UNHCR.
- c. Penelitian untuk memenuhi salah satu syarat dalam menempuh ujian sarjana Strata-1 (S1) pada Program Studi Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pasundan.