

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembahasan mengenai isu keamanan sampai saat ini dirasa masih relevan mengingat maraknya konflik di berbagai negara yang tidak dapat dihindari, khususnya konflik sipil, yang kemudian berdampak pada naiknya angka pengungsi yang mencari perlindungan internasional. Terlihat pada grafik di bawah, puncak arus gelombang pengungsi terbesar setelah perang dunia terjadi di tahun 2015, tercatat lebih dari 1 juta pencari suaka¹ mendatangi wilayah Eropa.² Krisis pengungsi ini merupakan buntut panjang dari pecahnya *Arab Spring*, bentuk tuntutan rakyat terhadap pemerintahan yang korup namun berbalik menjadi konflik sipil.³ Belum lagi pecahnya konflik yang dipicu oleh kemunculan *Islamic State* (ISIS) yang menduduki wilayah Irak dan timur Suriah hingga mengancam keselamatan penduduk sipil di dalamnya.⁴ Para pencari suaka yang mayoritas berasal dari wilayah Timur Tengah berbondong- bondong menyelamatkan dirinya dan mencari perlindungan, salah satu wilayah yang dianggap paling potensial untuk disinggahi selain negara- negara Timur Tengah lainnya adalah Uni Eropa.

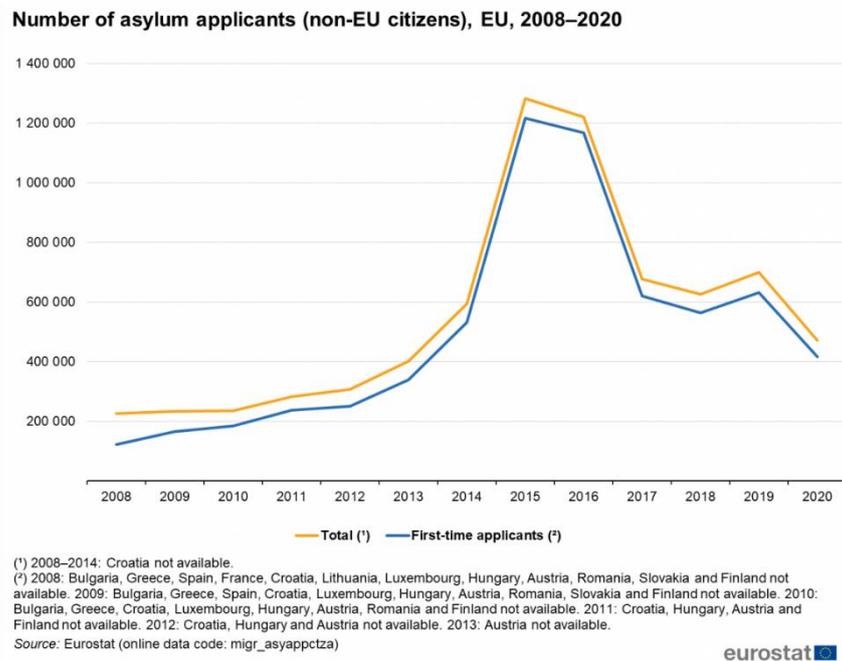
¹ Penulis menggunakan istilah ‘pencari suaka’ mengingat meski disebut ‘krisis pengungsi’, gelombang pencari suaka yang memasuki wilayah Eropa belum mendapatkan status resmi sebagai pengungsi, namun memiliki tujuan utama mencari perlindungan internasional.

² BBC. ‘Migration to Europe in Charts’. *BBC*. 11 September 2018. [daring], dalam <https://www.bbc.com/news/world-europe-44660699> (diakses pada 24 Februari 2021)

³ Mara Bierbach. ‘Migration and Asylum in Europe: 9 Events That Shaped the Decade’. *Info Migrants*. 31 Desember 2019. [daring]. dalam <https://www.infomigrants.net/en/post/21840/migration-and-asylum-in-europe-9-events-that-shaped-the-decade>. (diakses pada 27 Februari 2021).

⁴ *Ibid.*

Gambar 1. 1 Grafik pencari suaka yang mengajukan permohonan suaka di wilayah Uni Eropa tahun 2008-2020



Sumber: Eurostat

Selaku entitas supranasional yang telah meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1961 mengenai kewajiban yang perlu dilakukan oleh negara penerima, negara-negara anggota Uni Eropa memiliki sistem suaka kolektif yakni *Common European Asylum System (CEAS)*, di dalamnya mencakup prosedural penerimaan, aplikasi suaka, hingga hak-hak yang perlu diberikan bagi para pencari suaka yang hendak menetap di Eropa.⁵ Penerimaan status resmi menjadi pengungsi pun memiliki alur tersendiri, mulai pengecekan dokumen hingga *interview* sesuai dengan regulasi yang telah berlaku. Tentunya, sistem ini berlandaskan pada prinsip-

⁵ European Commission. ‘Common European Asylum System’. *European Commission: Migration and Home Affairs*. [daring]. dalam https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en#:~:text=The%20Common%20European%20Asylum%20System,fair%20system%20%E2%80%93%20wherever%20they%20apply.&text=The%20Qualification%20Directive%20clarifies%20the,making%20asylum%20decisions%20more%20robust. t.t (diakses pada 5 Maret 2021)

prinsip yang dianut oleh Konvensi dan Protokol yang berlaku. CEAS menyamakan perspektif serta merupakan dasar fundamental bagi setiap negara dalam mengeluarkan kebijakan penanganan pengungsi. Sehingga, meski memiliki kebijakan luar negeri yang berbeda-beda, seperti penggunaan *Open Door Policy* di Jerman⁶ maupun *U-Turn Policy* di Swedia⁷ tetap sesuai dengan prinsip sistem yang dianut secara kolektif.

*International Protection and Other Provisions (Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις)*⁸ adalah kebijakan luar negeri yang mulanya diperkenalkan pemerintahan Yunani pada September 2019, kebijakan ini dicanangkan akan menjadi landasan resmi penanganan pencari suaka yang memasuki wilayah Yunani. Kebijakan ini merupakan bentuk lanjutan resmi dari *fast-track border procedure* yang sempat digunakan Yunani dalam usahanya mempercepat prosedur penanganan permohonan suaka ketika terjadinya krisis pengungsi di tahun 2015.⁹ Prosedur ini merupakan upaya Yunani mengakomodir kerjasama yang diresmikan oleh Uni Eropa dan Turki dalam *EU-Turkey Deal* yang resmi di tahun 2016. Tertuang dalam Article 60(4) L 4375/2016, *fast track border procedure* mulanya

⁶ Wesley Dockery. 'Two years since Germany opened its border to refugees: A chronology'. *DW (Deutsche Welle)*. 4 September 2017. [daring]. dalam <https://www.dw.com/en/two-years-since-germany-opened-its-borders-to-refugees-a-chronology/a-40327634> (diakses pada 31 Maret 2021)

⁷ Jay Greenberg. 'Sweden U-Turn on Open Borders Policy: 'No More Migrants''. *Neon Nettle*. 6 Oktober 2020. [daring]. dalam <https://neonnettle.com/news/12805-sweden-u-turns-on-open-borders-policy-no-more-migrants->. (diakses pada 31 Maret 2021)

⁸ Lawspot. Νόμος 4636/2019 Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις. 1 November 2019. [daring] dalam <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/nomos-4636-2019> (diakses pada 5 Maret 2021)

⁹ N.R. Kafkoutou. 'Diminished, Derogated, Denied: How the right to asylum in Greece is Undermined by the lack of EU Responsibility sharing'. *Greek Council for Refugees and Oxfam Briefing*. Oxfam & Greek Refugee Council. 2020. hlm 2. [daring] dalam <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621011/bp-diminished-derogated-denied-greece-refugees-020720-en.pdf> (diakses pada 30 Maret 2021)

merupakan kebijakan temporer yang hanya berlaku hingga akhir tahun 2019. *EU-Turkey Deal* menempatkan Yunani dalam posisi dilema, dimana Yunani perlu menjalankan kewajibannya memberikan perlindungan bagi pencari suaka di bawah hukum internasional, menahan mereka agar tidak melintas menuju negara Eropa lainnya, melakukan prosedur *screening* dengan cepat, namun tidak dibarengi dengan fasilitas yang memadai hingga menyebabkan membludaknya penampungan sementara di pulau-pulau kecil Yunani seperti Lesbos, Chios, Samos, Leros, dan Rhodes yang digunakan sebagai tempat sementara untuk menunggu proses *screening*.¹⁰

Gambar 1. 2 Jalur yang digunakan oleh pencari suaka untuk memasuki wilayah Eropa



Sumber: Frontex

¹⁰ John Psaropoulos. 'Greek asylum system reaches breaking point'. *The New Humanitarian*. 31 Maret 2016. [daring]. dalam <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2016/03/31/greek-asylum-system-reaches-breaking-point> (diakses pada 30 Maret 2021)

Secara geografis, Yunani merupakan salah satu pintu masuk dari 6 jalur yang mayoritas dilewati oleh para pencari suaka untuk mencapai wilayah Eropa. Keenam jalur tersebut yakni jalur daratan Eropa Timur, jalur Balkan barat, jalur timur Mediterania, jalur tengah Mediterania, jalur Barat Mediterania, dan jalur Afrika Barat.¹¹ Jalur timur Mediterania seringkali menjadi rujukan utama para pengungsi yang berasal dari Timur Tengah, melewati Turki, kemudian memasuki wilayah Yunani dan berlanjut ke negara- negara Eropa lain lewat jalur darat. Jalur ini pula lah yang paling riskan tetapi paling banyak dilewati oleh para pencari suaka Timur Tengah, BBC melaporkan sebanyak 800.000 pencari suaka melintasi Laut Mediterranean demi mencapai wilayah Eropa (Yunani, khususnya) dengan rasio kematian tertinggi dibandingkan jalur- jalur lainnya.¹² *International Organization for Migration* (IOM) melaporkan April 2015 merupakan puncak tertinggi angka kematian pengungsi di jalur Mediterania, diperkirakan sebanyak 1.500 nyawa melayang, 800 di antaranya para pencari suaka yang melewati jalur timur Mediterania.¹³

Akhirnya, diusulkan di bawah pemerintahan Perdana Menteri Kyriakos Mitsotakis, *International Protection and Other Provisions* diresmikan pada akhir Oktober 2019. Menurut keterangan Perdana Menteri, kebijakan ini fokus pada

¹¹ Marion MacGregor. 'Changing Journeys: Migrant Routes to Europe'. *Info Migrants*. 13 Februari 2019 [daring] dalam: <https://www.infomigrants.net/en/post/15005/changing-journeys-migrant-routes-to-europe> (diakses pada 3 Maret 2021)

¹² BBC News. 'Hundreds of migrants still dying in Med five years since 2015'. *BBC News*. 1 September 2020 [daring]. dalam: <https://www.bbc.com/news/world-europe-53764449#:~:text=The%20IOM%20estimates%20that%2071,000%20migrants%20in%20the%20Mediterranean>. (diakses pada 3 Maret 2021)

¹³ IOM Missing Migrants Project. *Total of Deaths Recorded in Mediterranean* [daring]. dalam: https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1377 (diakses pada 3 Maret 2021)

pembedaan antara pengungsi atau pencari suaka yang benar- benar membutuhkan perlindungan internasional dengan migran ekonomi yang mencari penghidupan baru di Yunani.¹⁴ Sehingga, beberapa poin yang disahkan pun berorientasi pada penanganan terhadap pencari suaka yang benar- benar membutuhkan perlindungan, dan siapapun yang tidak memenuhi kriteria dan negara asalnya dianggap tidak membahayakan¹⁵ akan segera dikembalikan ke wilayah tempatnya berangkat.¹⁶

Beberapa perubahan yang diusung oleh pemerintahan Yunani dalam kebijakan barunya antara lain adalah¹⁷ pemotongan izin tinggal yang diperoleh oleh *subsidiary protection*¹⁸ yakni hanya 1 tahun setelah sebelumnya mendapatkan perlindungan dalam jangka waktu 3 tahun; perpanjangan jangka waktu sebelum memiliki akses terhadap lapangan kerja yakni 6 bulan; pengesahan daftar *safe country origin* dan *safe third country*; *accelerated procedure* atau prosedur yang jangka waktunya dipercepat bagi pencari suaka; serta penghapusan banding bagi pencari suaka yang permohonannya ditolak. Perubahan ini kemudian menuai berbagai kontroversi, sebagian besar organisasi internasional kemanusiaan mengecam dengan anggapan bahwa Yunani telah menyalahi aturan perlindungan internasional yang telah

¹⁴ Nikolia Apostolou. 'Briefing: How will Greece's new asylum law affect refugees?'. *The New Humanitarian*. 4 November 2019. [daring]. dalam <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2019/11/04/Greece-new-asylum-law-refugees> (diakses pada 30 Maret 2021)

¹⁵ Sesuai dengan daftar *safe country of origin* yang sesuai dengan Article 36 *Asylum Procedure Directive (recast)* milik Uni Eropa serta kriteria ditetapkan pemerintah Yunani

¹⁶ Charlotte Oberti. 'Fears that Greek 'safe countries' list poses a threat to human rights'. *Info Migrants*. 16 Januari 2020. [daring]. dalam <https://www.infomigrants.net/en/post/22118/fears-that-greek-safe-countries-list-poses-a-threat-to-human-rights> (diakses pada 30 Maret 2021)

¹⁷ European Council on Refugees and Exiles. 'Greece: New Restrictions on Rights and Procedural Guarantees in International Protection Bill'. *European Council on Refugees and Exiles*. 31 Oktober 2019. [daring]. dalam <https://www.ecre.org/greece-new-restrictions-on-rights-and-procedural-guarantees-in-international-protection-bill/> (diakses pada 23 Maret 2021)

¹⁸ *Subsidiary protection* adalah istilah bagi pencari suaka yang tidak memenuhi kriteria sebagai pengungsi namun masih memperoleh hak dalam mendapatkan perlindungan internasional

disepakati, khususnya sebagai negara anggota Uni Eropa, yang notabene telah meratifikasi Konvensi pengungsi. Secara garis besar, kecaman ini utamanya pada konten kebijakan yang berorientasi pada konsep *transfer of asylum* kepada *safe third country*.¹⁹ Selain itu, keputusan Yunani untuk mempercepat prosedur artinya mempersempit waktu bagi para pencari suaka untuk mempersiapkan diri setelah perjalanan riskan yang telah ditempuh. Hal ini dapat berimbas pada penolakan permohonan suaka yang kemudian berujung pada pengembalian pencari suaka ke wilayah asalnya. Hal ini tentu saja bertentangan dengan prinsip *non-refoulement* yang tercantum pada Konvensi 1951.

Tiap negara tentu memiliki justifikasi dan pertimbangan tersendiri terhadap rancangan kebijakan luar negeri, tak terkecuali Yunani. Dalam hal ini, kebijakan yang dikeluarkan oleh Yunani tak hanya perlu mengakomodir lingkungan eksternal, namun juga keamanan serta kepentingan internal milik negaranya. Pertimbangan yang diperhitungkan tentu saja meliputi berbagai perkiraan konsekuensi dan alternatif. Beberapa penelitian dahulu telah membahas mengenai upaya-upaya yang dilakukan Yunani dalam meminimalisir lonjakan angka pencari suaka di wilayahnya, penelitian milik Hary Satria Nugraha yang berjudul ‘Kebijakan Yunani dalam Menanggulangi Imigran yang Melewati Turki Periode 2010-2013’ telah mengidentifikasi Yunani telah beberapa kali melakukan penjagaan ketat khusus di wilayah perbatasan, seperti pembangunan pagar dan

¹⁹ Amnesty International. ‘Greece: Proposed Bill on Asylum Downgrades EU and International Law Standards on Refugees Protection’. *Amnesty International Public Statement*. 24 Oktober 2019. [daring] dalam <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2512782019ENGLISH.pdf> (diakses pada 20 Maret 2021)

beberapa operasi seperti *Operation Xenios Zeus* dan *Operation Shield*, bahkan hingga berujung pada amandemen regulasi Dublin. Namun, penelitian milik Hary Satria Nugraha dilakukan sebelum lonjakan angka pada periode krisis pengungsi terjadi. Sedangkan penelitian milik Maharani Putri Kahar yang berjudul ‘Analisis Upaya dan Tantangan Yunani dalam Penanganan *Illegal Immigration* di Perbatasan Yunani-Turki’ mengidentifikasi bahwa meski Yunani telah bersinergi dengan Uni Eropa dan Turki, tidak dipungkiri bahwa masih ada beberapa hambatan baik dari keadaan domestik Yunani maupun keadaan eksternal dari sisi Uni Eropa dan Turki sebagai negara tetangga. Adapun, literatur berjudul *Migration, Asylum Policy and Global Justice in Greece* milik Lena Karamanidou menyoroti sistem tata kelola suaka milik Uni Eropa memiliki dampak besar terhadap kebijakan kontroversial yang diambil oleh Yunani. Karamanidou meninjau kebijakan Yunani lewat kacamata sistemik yang berfokus pada sistem kolektif Uni Eropa, dan menyimpulkan bahwa kebijakan di tingkat regional yang bertabrakan dengan dinamika domestik dapat bermanifestasi pada pelanggaran sistem kolektif tersebut. Ketiga literatur tersebut membahas dari sisi upaya serta hambatan yang menjadi ganjalan Yunani dalam menyelesaikan permasalahan pencari suaka di wilayahnya sebelum adanya *International Protection and Other Provisions* sehingga, penulis ingin menambahkan kontribusi mengenai analisis mengenai konsiderasi pengambilan kebijakan tersebut.

Terakhir, penelitian milik Eka Noermanita R. dengan judul ‘Analisis Kebijakan Luar Negeri Turki Terhadap Kerjasama Turki dan Eropa Mengenai Pengungsi Suriah’ mengidentifikasi bahwa kebijakan luar negeri Turki dipengaruhi oleh

pertimbangan rasional Turki, yakni, keuntungan yang didapatkan dari menyetujui kerjasama tersebut seperti liberalisasi visa, pembukaan proses akses, serta bantuan finansial. Penelitian ini penulis jadikan acuan teori dan konsep dalam menganalisis kebijakan luar negeri Yunani.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasar dari fakta bahwa Yunani tentu memiliki faktor- faktor tersendiri yang mempengaruhi munculnya pembaruan terhadap kebijakan penanganan pengungsi, maka rumusan masalah yang diajukan oleh penulis adalah **“Mengapa Yunani meresmikan kebijakan *International Protection and Other Provisions* sebagai landasan penanganan pengungsi di negaranya?”**

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Secara Umum

Penelitian ini secara umum dibuat untuk memenuhi persyaratan gelar S1 pada program studi Hubungan Internasional, UPN “Veteran” Jawa Timur. Selain itu, penelitian ini juga dibuat untuk memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan pada khalayak umum dalam bentuk karya ilmiah.

1.3.2 Secara Khusus

Penelitian ini dibuat untuk mengidentifikasi alasan Yunani meresmikan *International Protection and Other Provisions* dalam penanganan pencari suaka yang memasuki wilayahnya. Kebijakan ini dirasa telah melanggar beberapa prinsip

yang perlu dianut oleh negara di bawah Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Selain itu, Yunani dianggap telah melanggar hak para pencari suaka untuk mendapatkan perlindungan yang lebih terjamin. Namun, dari pihak Yunani sendiri beranggapan bahwa kebijakan ini adalah kebijakan terbaik yang dapat dikeluarkan Yunani. Sehingga, dengan mengidentifikasi alasan Yunani, penulis berharap dapat memahami pola pengambilan keputusan luar negeri dalam menangani arus pencari suaka.

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 Landasan Teori dan Konseptual

1.4.1.1 Analisis Pengambilan Keputusan Luar Negeri: *Rational Actor Model*

Kontestasi politik dalam hubungan internasional selalu diisi dengan interaksi antar negara, sebagai salah satu upayanya memperoleh serta mencapai kepentingan nasionalnya. Kebijakan luar negeri pun menjadi alat utama dalam skema interaksi dan aktivitas yang dilakukan oleh negara di ranah internasional. Pertimbangan untuk mengambil keputusan yang mendasari kebijakan luar negeri tentu lahir dari berbagai faktor, baik eksternal maupun faktor internal. Tak hanya itu, arah kebijakan luar negeri negara juga dapat berubah-ubah dipengaruhi oleh arah politik maupun visi misi para pembuat keputusan yang sedang menduduki jabatan tersebut. Richard Snyder beranggapan bahwa *national power* dan *national interest* merupakan hal dominan yang dapat dijadikan pedoman sebuah negara

dalam merumuskan hingga mengeluarkan kebijakan luar negeri.²⁰ Senada dengan Snyder, Graham T. Allison menambahkan bahwa keamanan nasional merupakan kategori utama yang harus menjadi pertimbangan dalam menyusun strategi dan merumuskan keputusan.²¹

Analisis kebijakan luar negeri dapat dibedakan menjadi beberapa level. Level-level analisis ini diperkenalkan oleh Kenneth Waltz, dalam analisisnya mengenai latar belakang penyebab perang.²² Pertama, ada level sistemik yang mendefinisikan interdependensi antar negara serta distribusi kekuasaan. Kedua, level negara-bangsa yang menjelaskan mengenai upaya negara mengekstraksi sumber daya yang ada di dalamnya untuk tujuan kebijakan luar negeri. Terakhir, level pembuat keputusan individu yakni analisis berdasarkan cara berpikir serta prioritas kepentingan yang diyakini oleh pembuat keputusan. Pada konsep yang digunakan penulis, level analisis yang digunakan adalah level negara-bangsa karena penulis tidak menganalisis hubungan interdependensi maupun pembuat keputusan secara individu, namun lebih kepada negara sebagai aktor utama.

Pada perumusan kebijakan luar negeri, *policymaker* atau pembuat keputusan tentu memperhitungkan aspek untung rugi serta berbagai faktor lain seperti hubungan luar negeri, kondisi ekonomi, hingga geografis

²⁰ Richard Snyder, H.W. Bruck, Burton Sapin. *Foreign Policy Decision-Making: An Analytical Perspective to the Study of International Politics*. New York: The Free Press. 1962

²¹ Graham T. Allison. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Canada: Little, Brown & Company. 1971. hlm 33

²² Robert Jackson dan George Sorensen. 'Pengantar Studi Hubungan Internasional: Teori dan Pendekatan'. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2013.

sebelum meresmikannya. Allison dalam tulisannya “*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*” mengusung tiga pendekatan dalam menjawab pertanyaan mengenai alasan suatu negara mengeluarkan kebijakan luar negeri, ia mengambil studi kasus *Cuban Missile Crisis* di tahun 1962 dengan harapan mendapatkan gambaran dari kebijakan yang diambil oleh masing- masing negara. Allison menggunakan tiga pertanyaan utama dalam setiap pendekatan yang dilakukan, yakni:²³

1. *Why did the Soviet Union decide to place offensive missiles in Cuba?*
2. *Why did the United States respond to this action with a blockade around Cuba?*
3. *Why did the Soviet Union withdraw missiles in response?*

Tiga pendekatan tersebut adalah *unity rational actor model*, *organizational process theory*, dan *bureaucratic politics model*. Ketiganya memiliki masing- masing *organizing concepts* atau indikator yang dapat membantu menjelaskan bagaimana kebijakan luar negeri dapat diambil. Dalam membedakan penggunaannya, masing- masing model digunakan untuk menjawab pertanyaan utama dari studi kasus *Cuban Missile Crisis* namun dengan perspektif yang berbeda, dianalogikan seperti melihat daun di bawah mikroskop.²⁴ Model I atau *Rational Actor Model* melihat daun sebagai satu kesatuan yang mengubah cahaya menjadi energi, sedangkan

²³ Steve Smith, Amelia Hadfield, dan Tim Dunne (eds). *Foreign Policy: Theories, Actor, Cases*. Oxford: Oxford University Press. 2016. hlm 283

²⁴ *Ibid*

Model II dan III yakni *Organizational Process* dan *Bureaucratic Politics* mengidentifikasi bagian- bagian dalam yang berperan dalam proses perubahan cahaya menjadi energi oleh daun.²⁵ Singkatnya, *rational actor model* melihat kebijakan dari perspektif negara sebagai aktor uniter, *organizational process* melihat bahwa keputusan luar negeri merupakan upaya para pembuat keputusan menginterpretasikan isu lewat perspektif organisasi atau departemennya, sedangkan *bureaucratic politics* merupakan pengambilan keputusan yang berlandaskan kepentingan dari masing-masing aktor. Pada penelitian ini, penulis menggunakan *rational actor model* yang mengidentifikasi negara sebagai *unitary actor* dalam pengambilan keputusan luar negeri.

Rational Actor Model, seperti yang telah disebut, menganalisis keputusan yang diambil oleh negara dengan asumsi negara (secara keseluruhan) merupakan aktor rasional yang akan mengambil keputusan dengan pertimbangan yang berorientasi pada tujuan yang telah ditetapkan oleh negara. Namun tidak hanya fokus terhadap tujuan yang hendak dicapai, model ini juga melakukan perhitungan terhadap situasi, pertimbangan untung rugi yang akan didapatkan dari pengambilan keputusan. Sehingga, dalam menjelaskan keputusan yang diambil oleh aktor utama, perlu dipertimbangkan juga kesiapan maupun keengganan aktor dalam mengambil resiko dan menanggung konsekuensi dari kebijakannya. Model ini berlandaskan pada level analisis negara-bangsa dengan perspektif realis,

²⁵ Steve Smith, dkk, *Op. Cit.* hlm 283

yang berbasis pada pandangan bahwa negara merupakan aktor utama sebagai unit yang kuat dan otonom sehingga memiliki kehendak untuk memutuskan kebijakan luar negeri.²⁶ Selain itu, model ini berasumsi bahwa negara benar- benar dapat mengidentifikasi tantangan serta menentukan keputusan yang didasari oleh rasionalitas.²⁷

Adapun, Allison memetakan beberapa *organizing concept* atau variabel yang digunakan untuk mengidentifikasi dan menganalisis keputusan yang diambil oleh suatu negara.²⁸ Pertama ada *national actor*, mengingat model ini melihat negara sebagai pihak uniter (satu kesatuan) yang memiliki wewenang untuk mengambil keputusan secara rasional sehingga pemerintahan yang sedang berkuasa menjadi aktor utama dalam unit analisisnya. Kemudian, ada *the problem* atau permasalahan yang dihadapi sebuah negara hingga mendorong respon dalam bentuk keputusan luar negeri. Permasalahan pun terbagi menjadi permasalahan yang datang dari pihak luar, hingga permasalahan domestik yang sedang dihadapi oleh negara. Ketiga, ada *static selection* adalah aktivitas pemerintahan yang dianggap masih relevan dengan upaya penyelesaian permasalahan utama. Aktivitas ini dapat berupa pernyataan- pernyataan dari para pejabat yang memegang kendali utama, yang merepresentasikan posisi negara dalam menghadapi masalah.

²⁶ Robert Jackson dan George Sorensen. *Op. Cit.* hlm 453

²⁷ *Ibid*, hlm 456

²⁸ Graham T. Allison, *Op. Cit* hlm 32

Terakhir, ada *action as rational choice* atau rancangan kebijakan yang sudah melewati beberapa indikator pertimbangan dari beberapa variabel rinci dan dipilih menjadi solusi oleh negara.²⁹ Pertama ada *goals and objectives* atau tujuan utama serta persepsi negara terhadap masalah yang dihadapi, lalu ada *options* atau alternatif kebijakan lain yang dapat dipilih oleh negara, *consequences* sebagai resiko yang dihadapi negara apa bila memilih kebijakan tersebut, terakhir ada *choice* atau keputusan yang paling memungkinkan untuk dipilih dengan pertimbangan memaksimalkan keuntungan dan meminimalisir konsekuensi. Allison juga memasang standar untuk mengasumsikan mana kebijakan yang paling memaksimalkan keuntungan bagi negara, yakni relevansi pada tujuan utama negara, anggapan mengenai kebijakan alternatif, perkiraan mengenai rangkaian konsekuensi di samping beberapa alternatif kebijakan, serta penilaian negara dari setiap rangkaian konsekuensi.³⁰

1.4.1.2 Keamanan Nasional

Kajian mengenai keamanan seringkali dikaitkan dengan hal-hal yang bersifat militer dan permasalahan yang bersifat *high politics*. Hans Kelsen menjabarkan studinya mengenai keamanan sebagai ‘perlindungan individu terhadap penggunaan kekuatan oleh individu lainnya’.³¹ Sehingga keamanan selalu dikaitkan dengan terlindunginya masyarakat dari ancaman

²⁹ *Ibid*, hlm 33

³⁰ *Ibid*, hlm 34

³¹ Indah Amaritasari. ‘Keamanan Nasional dalam Konsep dan Standar Internasional’. *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol 1, No. 2. 2015. hlm 154

tangible seperti agresi militer, senjata, hingga perang. Dunne dan Schmidt dalam buku milik Steve Smith dkk menjelaskan bahwa pentingnya negara dalam menjaga keamanan dapat dijabarkan lewat 3S yakni *statism*, *survival*, dan *self-help*, yang artinya keamanan nasional merupakan fokus utama negara sebagai bentuk *survival* di ranah hubungan internasional.³² Namun Arnold Wolfers menganggap bahwa konsep keamanan merupakan konsep ambigu, menurutnya, mengasosiasikan keamanan nasional dengan kemiliteran, artinya melupakan hal-hal lain yang juga memiliki peran penting dalam penjagaan keamanan seperti diplomasi hingga kebijakan luar negeri.³³

Apabila konsep tradisional mengaitkan keamanan nasional dengan penjagaan militer dan kedaulatan negara, konsep non-tradisional memperluas kajian keamanan yang berkaitan dengan ancaman non-negara serta keamanan individual atau *human security* diperkenalkan oleh Barry Buzan dan Ole Waever lewat *Copenhagen School*.

“Security is taken to be about the pursuit of freedom from threat and the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity against forces of change, which they see as hostile. The bottom line of security is survival, but it also reasonably includes a

³² Steve Smith, Amelia Hadfield, dan Tim Dunne. *Op. Cit.* hlm 209

³³ *Ibid*, hlm 206

substantial range of concerns about the conditions of existence.”³⁴

Kemudian, Melvyn P. Leffler mengkombinasikan beberapa level analisis, serta menjembatani variabel eksternal dan internal, lalu melahirkan pendekatan keamanan nasional yang lebih komprehensif sesuai dengan persepsi milik Wolfers dan Buzan. Leffler mendefinisikan keamanan nasional sebagai perlindungan nilai- nilai inti domestik terhadap ancaman keamanan.³⁵ Perspektif Leffler memperluas cakupan analisis kajian keamanan, meliputi tatanan sistem internasional hingga kepentingan nasional yang membentuk suatu kebijakan. Menurutnya, bagaimana sebuah pemerintahan mempersepsikan sebuah topik dengan nilai- nilai dan identitas yang dianut oleh negaranya, menjadi landasan konsiderasi apakah sebuah topik merupakan suatu ancaman yang membahayakan negara. Sehingga dalam analisis dan pendekatannya, Leffler beranggapan bahwa pentingnya melihat gambaran secara lebih luas dan lebih rinci, seperti individu, politik domestik, dan sistem internasional.³⁶

Meski keamanan seringkali dikaitkan dengan upaya mempertahankan kedaulatan, integritas wilayah, dan keamanan suatu negara.³⁷ Tetapi seiring dengan pergeseran analisis keamanan nasional seperti pergeseran ancaman dari tradisional (militer, persenjataan) ke arah

³⁴ Yanyan Mochamad Yani, Ian Montratama, dan Emil Mahyudin. *Pengantar Studi Keamanan*. Malang: PT Intrans Publishing, 2017. hlm 3

³⁵ Steve Smith, Amelia Hadfield, dan Tim Dunne. *Loc. Cit.*

³⁶ *Ibid*

³⁷ Anak Agung Banyu Perwita, Yanyan Mochamad Yani. *Loc. Cit*

ancaman non-tradisional (ekonomi, lingkungan, dan politik), hingga perubahan respon yang diberikan oleh pemerintah, yang mulanya merupakan tanggungjawab militer lalu bergeser menjadi kebijakan luar negeri hingga kerjasama antar negara, definisi berdaulat tak lantas berubah, namun bertransformasi sesuai dengan ancaman dan resiko yang dihadapi di luas batas- batas wilayah secara geografikal.³⁸

Salah satu isu non-tradisional yang saat ini berpotensi mengancam keamanan nasional adalah migrasi internasional. Migrasi internasional sendiri terbagi berdasarkan tujuan masing- masing individu, umumnya terbagi menjadi migran yang melakukan perpindahan secara sukarela seperti bekerja atau melanjutkan pendidikan, serta migran yang melakukan perpindahan secara terpaksa akibat keadaan yang mendesak seperti pengungsi.³⁹ Meski perpindahan penduduk merupakan aktivitas yang dapat dikatakan wajar mengingat globalisasi semakin memberikan kemudahan bagi individu dalam mencari penghidupan baru di negara lain, migrasi dengan jumlah yang tinggi dapat menjadi ancaman apabila memenuhi beberapa kriteria yakni, fenomenanya merupakan konsekuensi dari ancaman keamanan lain seperti konflik etnis hingga pelanggaran hak asasi, kemudian migrasi internasional terjadi secara masif dan tidak terkontrol, dan migrasi internasional berdampak pada ancaman keamanan lainnya

³⁸ Indah Amaritasari. *Op. Cit.* hlm 159

³⁹ International Rescue Committee. 'Migrants, asylum seekers, refugees and immigrants: What's the difference?'. *International Rescue Committee*. 22 Juni 2018. [daring] dalam: <https://www.rescue.org/article/migrants-asylum-seekers-refugees-and-immigrants-whats-difference>. (diakses pada 25 Mei 2021)

seperti kekerasan rasial, *xenophobia*, hingga instabilitas negara pada konteks kedaulatan dan keamanan. Adapun ancaman lainnya adalah potensi masuknya pelaku kejahatan transnasional hingga terorisme ke sebuah negara. Apabila fenomena migrasi internasional yang terjadi di sebuah wilayah memenuhi kriteria ini, maka dapat dianggap sebagai isu yang mengancam keamanan nasional.⁴⁰

Berdasarkan karakteristik yang telah dijabarkan, lonjakan angka pencari suaka sendiri memenuhi kriteria ancaman keamanan nasional. Sesuai dengan definisinya, pencari suaka merupakan dampak tersendiri dari konflik dan ancaman keamanan negara lain seperti perang sipil atau persekusi.⁴¹ Kemudian jumlahnya tidak terkontrol, mengingat konflik tidak dapat diprediksi terjadinya serta sulitnya memperkirakan jumlah penduduk yang berusaha menyelamatkan diri dan menyebar mencari perlindungan ke negara- negara lain. Lalu, pencari suaka berpotensi membawa ancaman keamanan lainnya, jumlah pencari suaka yang tiap tahun terus bertambah tanpa diprediksi kemudian berimbas pada ketidakmampuan suatu negara untuk memberikan perlindungan yang seharusnya didapatkan. Resiko lainnya adalah pencari suaka yang sulit berasimilasi dengan penduduk lokal di negara barunya, sehingga berpotensi menimbulkan rasisme hingga *xenophobia*.⁴² Belum lagi ketakutan akan pelaku penyelundupan manusia

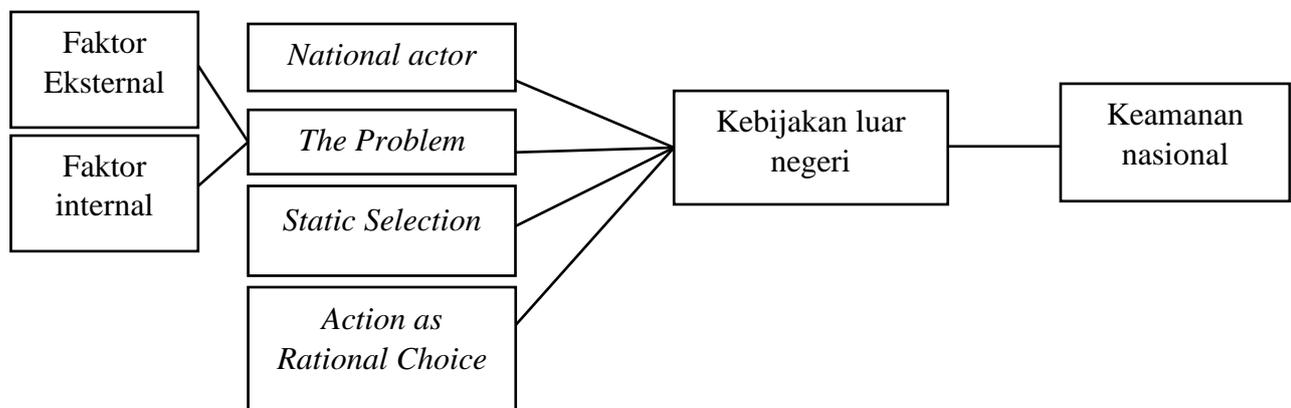
⁴⁰ Indah Amaritasari. *Loc. Cit*

⁴¹ International Rescue Committee. *Loc. Cit*.

⁴² European Council on Refugees and Exiles. 'Non-State Agents of Persecution and The Inability of The State to Protect'. *European Council on Refugees and Exiles*. September 2000. [daring]. dalam <https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3430.pdf> (diakses pada 25 Mei 2021) hlm 6

yang menyamar menjadi pencari suaka. Sehingga, diperlukan tindakan khusus dari pemerintah untuk menangani fenomena pencari suaka yang tak terkontrol di wilayahnya, salah satunya melalui kebijakan luar negeri.

1.5 Sintesa Pemikiran



Skema di atas merupakan skema yang digunakan penulis dalam menganalisis alasan mengenai resminya *International Protection and Other Provisions* milik Yunani. Penulis menggunakan *rational actor model* sebagai acuan indikator dan unit analisis pengambilan keputusan luar negeri. Indikator- indikator yang digunakan penulis adalah *national actor*, *the problem*, *static selection*, dan *action as rational choice*. Penulis membagi indikator *the problem* menjadi dua yakni eksternal dan internal, dengan asumsi permasalahan yang dihadapi Yunani datang dari lingkup internasional dan dari keadaan negaranya sendiri. Terakhir, keamanan

nasional merupakan tujuan utama dari keputusan luar negeri yang diambil oleh Yunani.

1.6 Argumen Utama

Yunani dalam memutuskan untuk meresmikan *International Protection and Other Provisions* sebagai landasan dalam upaya penanganan pengungsi di wilayahnya tentu telah melewati berbagai pertimbangan, pada model *rational actor*, pemerintahan Yunani diasumsikan bahwa telah memilih kebijakan paling rasional menyesuaikan keadaan sosial domestiknya. Penulis beranggapan bahwa model ini mampu menjelaskan alasan pemilihan keputusan luar negeri oleh pemerintah Yunani, dengan menganalisis variabel dan indikator yang ada di dalamnya.

Pada variabel *national actor*, pemerintah Yunani menjadi aktor utama dalam pengambilan keputusan luar negeri ini. Sedangkan pada variabel kedua yakni *the problem*, penulis membagi menjadi faktor eksternal dan faktor internal dengan asumsi keduanya sama-sama memiliki andil dalam permasalahan yang dihadapi Yunani, faktor eksternal berasal dari krisis pengungsi mengingat dan timpangnya penyerapan pengungsi oleh negara-negara Uni Eropa lainnya, sedangkan faktor internal datang dari kondisi Yunani yang tidak mampu lagi menampung lebih banyak pencari suaka serta skeptisme terhadap eligibilitas status pencari suaka. Kemudian, pada variabel *static selection*, beberapa pernyataan Perdana Menteri Yunani Kyriakos Mitsotakis yang memberikan justifikasi di samping derasnya kontroversi terhadap keputusan yang diambil oleh Yunani.

Terakhir adalah *action as rational choice*, keputusan Yunani untuk meresmikan *International Protection and Other Provisions* tentu telah melewati berbagai pertimbangan. Indikator yang digunakan untuk melihat pertimbangan yakni pertama adalah tujuan utama Yunani, alternatif kebijakan lainnya seperti diberhentikannya *fast track border procedure* sesuai dengan kesepakatan awal Yunani, konsekuensi yang perlu diperhitungkan dari berbagai opsi, hingga *choice* atau pemilihan keputusan oleh Yunani berdasarkan perhitungan memaksimalkan keuntungan dan meminimalisir konsekuensi.

Secara keseluruhan, pertimbangan perumusan keputusan luar negeri pada akhirnya bermanifestasi pada harapan bahwa keamanan nasional Yunani telah tercapai. Sama seperti keterangan Graham T. Allison, keamanan nasional merupakan esensi utama dalam perumusan keputusan. Sehingga, konsep ini merupakan tujuan akhir yang berusaha diupayakan oleh Yunani lewat kebijakan luar negerinya.

Penulis menggunakan model *rational actor* karena penulis ingin mengidentifikasi kebijakan Yunani dari perspektif negara sebagai satu kesatuan, yang berusaha menyelesaikan permasalahan di wilayahnya. Asumsinya, kebijakan ini bukan didasari oleh tarik ulur kepentingan individu yang menduduki posisi strategis, maupun kepentingan kelompok yang berada di jajaran pemerintahan.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan tipe penelitian eksplanatif. Jenis penelitian eksplanatif merupakan penelitian yang berupaya mengidentifikasi hubungan antara variabel dengan fokus penelitian atau menjawab pertanyaan ‘mengapa’.⁴³ Berbeda dengan penelitian deskriptif yang mendeskripsikan sebuah fenomena, penelitian eksplanatif mencoba menjelaskan benang merah dari sebuah penelitian. Menggunakan penelitian eksplanatif, penulis berusaha menjelaskan alasan dari peresmian kebijakan penanganan pengungsi di Yunani tahun 2019 lewat analisis variabel yang digunakan.

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Pembatasan penelitian perlu dilakukan agar pembahasan topik tidak melebar jauh dari fokus utama. Sehingga, penulis memberikan jangkauan waktu tertentu terhadap penelitian yakni di tahun 2015 sampai tahun 2019, pemilihan tahun ini didasari oleh puncak fluktuasi arus pengungsi yang datang ke wilayah Eropa, hingga ketika akhirnya *International Protection and Other Provisions* diresmikan oleh pemerintahan Yunani.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan pengumpulan data sekunder, atau data yang dikumpulkan oleh peneliti lain untuk analisis data lainnya. Berbeda

⁴³ Mohtar Masoed. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES. 1994. hlm 262

dari data primer yang dapat diambil langsung lewat narasumber asli, data sekunder diambil secara tidak langsung lewat sumber- sumber pustaka seperti artikel ilmiah, buku, laporan resmi pemerintah, artikel daring, dan beberapa literatur lain.⁴⁴ Pada penelitian ini penulis banyak menggunakan studi pustaka yang terdiri dari laporan penelitian terdahulu, laporan- laporan resmi yang didapatkan dari laman resmi pemerintah Yunani, artikel ilmiah, dan artikel berita. Namun meskipun data- data yang dikumpulkan penulis mayoritas berasal dari situs daring, data yang disajikan berasal dari sumber yang valid dan kredibel.

1.7.4 Teknik Analisis Data

Analisis data dalam sebuah penelitian terbagi menjadi dua metode, yakni metode analisis kuantitatif dan metode analisis kualitatif. Metode kuantitatif umumnya mengumpulkan data lewat survei atau eksperimen, dan datanya berbentuk numerikal. Sedangkan pada metode kualitatif, data diperoleh lewat studi pustaka dan observasi yang datanya merupakan deskripsi maupun hubungan sebab akibat dari sebuah fenomena.⁴⁵ Menurut penjabaran Kirk dan Miller, penelitian kualitatif merupakan tradisi dalam ilmu sosial yang bergantung dari pengamatan manusia.⁴⁶ Pada penyajiannya, data yang diperoleh kemudian direduksi atau dipertajam dan diarahkan sesuai fokus penelitian, serta mengeliminasi data yang tidak

⁴⁴ Audie Klotz, Deepa Prakash. *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*. New York: Palgrave Macmillan. 2008. hlm 228

⁴⁵ Lexy J. Moleong. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya. 2013. hlm 3

⁴⁶ *Ibid.* hlm 4

diperlukan untuk dapat menyusun kesimpulan akhir penulisan.⁴⁷ Penulis menggunakan metode kualitatif untuk dapat menganalisis data sesuai dengan variabel yang tercantum pada teori *rational actor model*.

1.8 Sistematika Penulisan

BAB I berisi pendahuluan yang menjelaskan garis besar dari penelitian yang akan dilakukan oleh penulis. Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan, manfaat penelitian, kerangka berpikir yang terdiri dari landasan teori, sintesa pemikiran, argument utama, dan metodologi penyajian dan pengumpulan data.

BAB II menjelaskan analisis data dari indikator *rational actor model* yang mencakup *rational actor*, *the problem* yang terdiri dari permasalahan internal dan eksternal

BAB III menjelaskan analisis data dari indikator *rational actor model* yang mencakup *static selection*, serta *action as rational choice* yang berisi *goals and interest*, *alternatives*, *consequences*, dan *action*.

BAB IV berisi kesimpulan dan saran dari hasil penelitian mulai BAB I hingga BAB III

⁴⁷ Ulber Silalahi. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: PT Refika Aditama. 2009. hlm 340