

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Permasalahan pengungsi bukanlah suatu permasalahan baru bagi dunia internasional. *United Nations High Commission of Refugees* (UNHCR) mempublikasikan bahwa semenjak 1996 sampai dengan 2003, jumlah pengungsi di seluruh dunia cenderung stabil, yakni kurang lebih 20 juta pengungsi. Namun pada periode 2003-2006, angka tersebut melonjak menjadi 32,9 juta pengungsi, peningkatan 56% ini merupakan peningkatan tertinggi dalam satu dekade terakhir. Hal ini pun memaksa UNHCR untuk memberikan status “krisis kepengungsian”. Urgensi akan permasalahan ini tidaklah terlepas dari keputusan Amerika Serikat (AS) untuk melakukan invasi ke Irak. Keputusan tersebut merupakan momen penting dalam perkembangan kepengungsian serta telah mengakibatkan aliran pengungsi Irak ke berbagai penjuru hingga diberikannya status “krisis kepengungsian” pada tahun 2006.¹

Keberadaan pengungsi senantiasa dilihat sebagai ancaman terhadap stabilitas ekonomi, politik, kedaulatan negara, dan bahkan identitas kebangsaan.² Walaupun demikian, pasca insiden 11 September dan invasi Amerika Serikat ke Irak, pertautan ancaman antara pengungsi dengan keamanan nasional (*migration-security nexus*) mungkin merupakan aspek kepengungsian yang paling banyak menyita perhatian dunia internasional.³ Pada umumnya negara-negara tujuan merespon dengan perubahan-perubahan kebijakan yang dengan sengaja meniadakan akses pengungsi terhadap berbagai fasilitas mendasar dan penghidupan yang layak dengan tujuan mengeluarkan kembali para pengungsi. Perpindahan pengungsi tidak saja mendefinisikan kembali identitas sosial mereka

¹ Ann Scott Tyson. “Iraqi Refugee Crisis Seen Deepening,” *Washington Post*, Rabu, 17 Januari 2007. Diakses dari <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/16/AR2007011601478.html>. Sabtu, 1 September 2007, Pukul 15:44 WIB.

² Barry Buzan, Ole Waever, & Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*, (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1998). hlm. 119-140.

³ John Tirman. “The Movement of People and the Security of States”, dalam John Tirman, *The Maze of Fear: Security and Migration after 9/11*, (New York: The New Press, 2004). hlm. 3.

—dari warga negara menjadi bukan warga negara— namun juga mendefinisikan kembali identitas ekonomi mereka yang kerap menyebabkan menurunnya standar hidup para pengungsi dibandingkan dengan standar hidup mereka sebelumnya di negara asal mereka.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah memperkirakan bahwa lebih dari 2,6 juta warga Irak mengungsi semenjak 2003, dimana sekitar 40.000 – 50.000 orang mengungsi tiap bulannya dari tempat tinggal mereka. Dari jumlah yang ada, dua juta warga Irak telah mengungsi ke negara-negara sekitarnya, sedangkan 1,8 juta lainnya masih mengungsi di dalam Irak dan berstatus *Internally Displaced Persons* (IDP's). Keseluruhan pengungsi yang ada berkisar 4 juta pengungsi, dan diprediksikan akan berlipat ganda di tahun 2007.⁴

Negara yang dituju oleh para pengungsi Irak juga beragam, dari negara-negara tetangga (Suriah, Lebanon, Yordania, Iran, Mesir, Yaman & Turki) sampai ke negara barat seperti Amerika Serikat.⁵ Sebagian besar dari pengungsi Irak yang mengungsi ke negara tetangga telah menjadikan Suriah, Yordania dan Lebanon sebagai tujuan utama mereka.⁶ Aliran pengungsi ke negara-negara tujuan tersebut disambut dengan respon yang kurang ramah, yang terutama disebabkan oleh beban ekonomi yang harus ditanggung oleh negara tujuan.⁷ Walaupun negara-negara tujuan tersebut pada awalnya membuka perbatasannya namun dalam perkembangannya biasanya negara-negara tersebut mulai menutup pintu, memberlakukan kebijakan diskriminasi dan meniadakan akses terhadap fasilitas-fasilitas maupun akses terhadap kebutuhan-kebutuhan mendasar para pengungsi.⁸ Peniadaan akses tersebut antara lain seperti peniadaan akses terhadap fasilitas keamanan, kesehatan, pendidikan, penghidupan, saluran aspirasi politis dan

⁴ Kristele Younes. "The Iraqi Refugee Crisis", Diakses dari <http://www.fpipf.org/fpiftxt/4059>, Sabtu, 1 September 2007, Pukul 13.33 WIB.

⁵ Refugee International. "Iraq: The World's Fastest Growing Refugee Crisis," Diakses dari <http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/9679>. Sabtu 1 September 2007, Pukul 15.23 WIB.

⁶ Untuk selanjutnya akan digunakan istilah 'negara tujuan' atau 'negara asal' dan tidak menggunakan istilah 'negara penerima' atau 'negara pengirim' agar tidak menempatkan pengungsi sebagai objek maupun komoditas konflik melainkan lebih sebagai subjek yang turut menentukan negara yang ditujunya.

⁷ Richard Davies, "The Implications of Global Diaspora", dalam David T. Graham & Nana K. Poku, *Migration, Globalization and Human Security*, (London: Routledge, 2000), hlm. 44-45.

⁸ Biasanya karena persepsi ketakutan yang kurang beralasan. Hal Kane, "Leaving Home: The Flow of Refugees", dalam Maryan K, Cusimano. *Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda*, (Boston: Bedford/St.Martin, 2000). hlm. 153.

perlindungan hukum.⁹ Banyak pihak –terutama negara-negara tujuan yang disebutkan di atas— merasa bahwa Amerika Serikat dengan peran dan tindakannya di kawasan tersebut memiliki porsi tanggung jawab yang besar untuk merespon permasalahan pengungsi yang ada. Tekanan dari dunia internasional agar Amerika Serikat mengambil tanggung jawab dan partisipasi aktif tidak dapat diabaikan begitu saja, terlihat dari beberapa upaya maupun kunjungan resmi Amerika Serikat ke beberapa negara tujuan pengungsi Irak.¹⁰

Banyak komitmen yang telah dijanjikan oleh Amerika Serikat namun hanya sedikit yang terealisasi. Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat mengumumkan bahwa Amerika Serikat akan mengalokasikan \$18 juta dari \$60 juta yang dibutuhkan *United Nations High Commission of Refugees* (UNHCR) untuk menangani dua juta pengungsi Irak. Disamping itu, Amerika Serikat juga mengumumkan niatnya untuk merelokasikan 7000 pengungsi Irak –yang direkomendasikan UNHCR— untuk tinggal di Amerika Serikat. Amerika Serikat juga telah meminta proposal-proposal pendanaan dari Suriah, Lebanon dan Yordania agar Amerika Serikat dapat membantu pendanaan program-program kemanusiaan di negara-negara tujuan tersebut. Dikatakan juga bahwa *US Agency for International Development* (US-AID) telah mengalokasikan dana untuk membantu 1,8 juta pengungsi yang ada di dalam Irak (IDP's). Meskipun ada harapan yang besar bagi partisipasi Amerika Serikat namun dalam kenyataannya respon yang ditunjukkan oleh Amerika Serikat sangatlah minimal dimana dalih yang kerap dikemukakan Pemerintahan Amerika Serikat ialah bahwa dinamika pengungsi yang ada saat ini bukanlah merupakan krisis dan hanya bersifat sementara.

Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Amerika Serikat ternyata tidak sepenuhnya melihat pengungsi Irak sebagai pihak yang harus dibantu dan diberdayakan melainkan sebagai bagian dari “permasalahan nasional” sehingga

⁹ Suriah kini memungut biaya kesehatan bagi pengungsi yang sebelumnya diberikan secara cuma-cuma. Suriah juga mengganti sistem visa 6 bulan dengan visa 3 bulan yang mengharuskan pengungsi mengeluarkan biaya besar untuk pembuatan visa baru dan bepergian keluar dari negara tujuannya setiap 3 bulan. Lebanon saat ini sudah menutup sepenuhnya perbatasannya bagi pengungsi Irak. Yordania walaupun tidak menutup diri sepenuhnya, namun tidak lagi menerima pengungsi pemuda (laki-laki) sehingga memisahkan banyak keluarga. Di sisi lain sistem visa 3 bulan yang ada bahkan kerap diganti oleh aparat perbatasan dengan sistem visa 2 hari.

¹⁰ Suriah, Yordania & Lebanon merupakan tiga negara tujuan dengan jumlah pengungsi Irak terbesar saat ini yang telah dikunjungi Amerika Serikat pada periode 2003-2006.

kebijakan yang diambil Amerika Serikat lebih berupaya untuk memecahkan permasalahan pengungsi (*the refugee problem*) bukan permasalahan yang dihadapi para pengungsi (*the refugee's problem*). Perspektif yang pertama melihat “keberadaan pengungsi” sebagai masalah nasional Amerika Serikat yang harus diselesaikan sedangkan yang perspektif kedua melihat bahwa “permasalahan para pengungsilah” yang harus diselesaikan, yakni keamanan dan perlindungan bagi mereka serta akses terhadap fasilitas mendasar lainnya seperti kesehatan, penghidupan, saluran aspirasi politis, pendidikan, perlindungan hukum maupun fasilitas lainnya yang sangat mendesak bagi para pengungsi.

Meskipun Amerika Serikat menjanjikan bantuan bagi para pengungsi namun pada kenyataannya, sampai dengan akhir periode 2003-2006, baru 466 pengungsi Irak yang sudah ditempatkan kembali di Amerika Serikat¹¹ dimana angka tersebut bahkan jauh dari capaian angka 7000 pengungsi yang awalnya dijanjikan Amerika Serikat.¹² Di sisi lain, status dinamika pengungsi yang ada telah ditetapkan sebagai krisis kepengungsian (*refugee crisis*) sehingga dinamika yang ada kini memerlukan fokus yang lebih tajam karena ketidakmampuan negara maupun organisasi internasional dalam menangani dinamika pengungsi secara utuh.

Kenyataan yang pahit bagi para pengungsi ialah bahwa apa yang sebelumnya terjadi di negara-negara tetangga mereka (Suriah, Lebanon dan Yordania) kini juga perlahan terjadi di Amerika Serikat. Upaya yang dikerahkan oleh Amerika Serikat pun terorientasi untuk mempertahankan agar pengungsi yang ada tetap di negara-negara tetangga Irak dan tidak masuk ke Amerika Serikat.¹³ Pasca insiden 11 September 2001, Amerika Serikat senantiasa berupaya membendung arus imigrasi ke negaranya karena adanya kaitan yang erat antara

¹¹ Elise Labott. “US to Allow 7,000 Iraqi Refugees.” Diakses dari <http://www.cnn.com/2007/POLITICS/02/14/us.iraq.refugees/index.html>. Sabtu, 1 September 2007, Pukul 22:29 WIB.

¹² Pemerintahan Bush merencanakan untuk hanya merelokasikan 500 pengungsi ke Amerika Serikat tahun 2007. Angka ini tidak memenuhi target 7000 pengungsi yang sebelumnya direncanakan dan masih jauh dibawah jumlah pengungsi yang sebenarnya boleh langsung ditampung oleh Amerika Serikat –via otoritas legal presiden—yakni 20.000 pengungsi. Michael Kranish, *Loc.Cit.* hlm.2

¹³ *Bureau of International Information Programs, US Department of State.* “Syria, United States Exchange Views on Iraqi Refugees”, Diakses dari <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2007&m=March&x=20070312174404esnamfuak0.1151697>. Sabtu, 1 September 2007, Pukul 23:56 WIB.

migrasi dengan keamanan nasional Amerika Serikat.¹⁴ Penggunaan teknik-teknik eksklusif (*technologies of exclusion*) pun menjadi sesuatu yang dapat diterima, baik dalam bentuk kebijakan imigrasi, perundang-undangan mengenai pengungsi, visa, pengetatan perbatasan, maupun kebijakan-kebijakan lainnya. *Technologies of exclusion* pada umumnya merujuk pada kebijakan-kebijakan maupun upaya-upaya sistematis untuk menyisihkan para pengungsi ataupun kelompok migran yang ada. Teknik-teknik ini bisa berupa kebijakan-kebijakan Ad Hoc mengenai visa, paspor, dan surat-surat lainnya, kebijakan imigrasi nasional, kebijakan perbatasan, peniadaan akses terhadap fasilitas kesehatan, pendidikan ataupun penghidupan yang layak, perlindungan hukum maupun penolakan akses terhadap saluran aspirasi politis bagi para pengungsi.

Untuk masuk ke dalam Amerika Serikat misalnya, dua kriteria utama yang diperhitungkan adalah penunjukkan oleh UNHCR dan penilaian pemerintah Amerika Serikat mengenai apakah pengungsi tersebut merupakan ancaman bagi keamanan nasional AS atau bukan.¹⁵ Teknik-teknik eksklusif (*technologies of exclusion*) yang serupa pun kembali terjadi terhadap pengungsi setelah berada di Amerika Serikat. Para pembuat hukum dan advokat yang mendukung pengungsi di Amerika Serikat menyatakan bahwa dalam praktiknya, dari segi kebijakan, Amerika Serikat telah gagal menyediakan tempat berlindung (*safe haven*) yang layak bagi para pengungsi Perang Irak.¹⁶

Kebanyakan pengungsi Irak yang mempertimbangkan untuk menetap kembali di negara barat, terutama Amerika Serikat, merasa bahwa kehidupan mereka yang dahulu dapat sudah tak mungkin bisa dikembalikan.¹⁷ Dengan adanya aliran pengungsi ke Amerika Serikat pasca invasi ke Irak, maka Amerika

¹⁴ Gary Gerstle. "The Immigrant as Threat to American Security: A Historical Perspective," dalam John Tirman, *The Maze of Fear: Security and Migration after 9/11*, (New York: The New Press, 2004). hlm.87-88.

¹⁵ Beberapa lapis wawancara dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat di Yordania, Suriah dan Turki. Nicholas Kralev. *The Washington Times*, "US Vetting Iraqi Refugees for Resettlement," Diakses dari <http://www.iht.com/articles/2007/02/14/news/refugee.php>. Sabtu, 1 September 2007, Pukul 20:43 WIB.

¹⁶ Rachel Swarns & Katherine Zoepf. "Iraq Refugee in US Planned," Diakses dari <http://www.iht.com/cgi-bin/search.cgi?query=by Rachel Swarns & Katherine Zoepf&sort=publicationdate&submit=search>. Sabtu, 1 September 2007, Pukul 22.32 WIB.

¹⁷ Michael Kranish, "Iraqi Exodus Could Test Bush Policy: Total Expected to Exceed Quota for Refugees," Diakses dari http://www.boston.com/news/world/middleeast/articles/2006/12/11/iraqi_exodus_could_test_bush_policy. Sabtu, 1 September 2007, Pukul 11:23 WIB.

Serikat kini dihadapkan kembali dengan dinamika pengungsi yang baru. Di satu sisi Amerika Serikat dihadapkan dengan kewajiban untuk turut bertanggung jawab terhadap meningkatnya jumlah pengungsi sebagai akibat dari invasi militernya ke Irak, namun di sisi lain respon Amerika Serikat dibatasi oleh kebijakan imigrasinya selama ini yang cenderung konservatif dan bahkan dapat dikarakteristikan sebagai kebijakan-kebijakan yang *xenophobia*.

Bentuk paling signifikan dari semuanya mungkin adalah penerapan *USA Patriot Act* yang memberikan wewenang tambahan untuk menangkap dan menghukum pengungsi yang ada. Pasal 411 memperluas pengertian terorisme, sedangkan pasal 412 memperluas wewenang yang dimiliki aparat untuk menindak pengungsi. Implikasinya adalah kegiatan politis sederhana (demonstrasi, berorganisasi dan melayangkan keluhan formal) bisa menjadi alasan mudah untuk menuntut/mendeportasikan seorang pengungsi. Walaupun tidak terlihat secara kasat mata, namun sebenarnya ini merupakan peniadaan akses pengungsi terhadap aspirasi politik mereka (*political speech*).¹⁸

Walaupun demikian, perkembangan yang ada menunjukkan bahwa pengungsi yang ada tidak hanya berdiam sebagai obyek namun turut bertindak dalam memperjuangkan keamanan bagi dirinya serta juga berupaya melakukan perlawanan terhadap teknik-teknik eksklusi (*technologies of exclusion*) yang ada, baik yang berupa upaya deportasi, penahanan sementara (*detention*), diskriminasi ekonomi maupun kebijakan-kebijakan lainnya yang meniadakan akses pengungsi terhadap fasilitas yang dibutuhkannya untuk dapat hidup secara layak.

Keseluruhan perkembangan yang ada menunjukkan ketidakmampuan negara maupun organisasi-organisasi internasional untuk mengatasi krisis pengungsi di dunia internasional, sedangkan di ranah domestik, yakni di Amerika Serikat, keberadaan negara malah secara sistematis mengambil hak-hak dasar para pengungsi. Dengan kenyataan yang demikian maka pengungsi yang ada tidak lagi dapat mengandalkan baik negara maupun organisasi internasional dan harus memperjuangkan kepentingannya sendiri secara langsung maupun secara tidak langsung. Adalah suatu hal yang menarik apabila pengungsi –yang bukan

¹⁸ Selain ditujukan bagi pengungsi dan pencari suaka, kebijakan ini juga dikenakan kepada kategori migran lainnya. John Tirman, *Op.Cit.*

merupakan warga negara— dapat masuk ke ranah politik dan menyuarakan kepentingannya.

Aktivisme pengungsi ini tidak saja terjadi di Amerika Serikat namun juga terjadi di negara-negara tujuan lainnya.¹⁹ Istilah aktivisme ini berbeda dari penggunaannya yang umum, karena pengungsi pada hakekatnya bukanlah warga negara yang berhak berpartisipasi dalam politik. Aktivisme merujuk pada upaya dan usaha terarah yang dilakukan oleh para pengungsi maupun kelompok migran dalam rangka melakukan perlawanan (*resistance*) terhadap upaya eksklusi yang ada. Aktivisme ini bisa saja meliputi perkumpulan (*organization*), pergerakan pengungsi (*movement*) yang ada, lobi politis, partisipasi dalam media masa maupun upaya-upaya lainnya sebagai upaya menyeluruh dalam melakukan perlawanan terhadap teknik eksklusi dalam konteks *human security*.²⁰

Konteks *human security* sendiri merujuk pada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar dari para pengungsi yang juga memperhitungkan rasa aman/rasa tidak aman yang dirasakan oleh para pengungsi. Indikator yang umum digunakan berupa pemenuhan kebutuhan mendasar (*subsistence*) dan tingkat akses yang tersedia bagi pemenuhan kebutuhan mendasar para individu, yakni pendidikan, penghidupan, dan kesehatan. Pengungsi sendiri didefinisikan oleh 1951 *UN Convention on Refugees* sebagai “any person, who owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion, is outside of his nationality and is unable to return to it”.²¹ Akan tetapi, definisi ini kurang tepat karena banyak kategori pengungsi yang tidak termasuk di dalamnya, misalnya pengungsi ekologis (karena bencana alam), penyakit (*famine*), kelaparan, maupun kemiskinan. Kasus-kasus dimana individu tidak diberikan status suaka (*asylum*) oleh negara tujuan juga menjadi perdebatan dalam definisi pengungsi. Maka definisi pengungsi yang digunakan dalam penelitian ini lebih merujuk pada alasan

¹⁹ Dale Gavlak. “Iraqi Refugees Dismiss US Resettlement,” Diakses dari <http://www.christiansofiraq.com/refugeesdismissfeb147.html>. Sabtu, 1 September 2007, Pukul 23:43 WIB.

²⁰ Menggunakan definisi aktivisme menurut Nyers, dalam Peter Nyers, “Abject Cosmopolitanism: The Politics of Protection in the Anti-Deportation Movement,” *Third World Quarterly*, Vol.24 No.6, 2003, Hlm 1069-1093 dan Peter Nyers, “The Accidental Citizen: Acts of Sovereignty and (Un)Making Citizenship,” *Economy and Society* Vol.35 No.1, Februari 2006, hlm. 22-41.

²¹ Hal Kane. “Leaving Home: The Flow of Refugees”, dalam Maryann K Cusimano, *Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda*, (Boston:Bedford/St.Martin, 2000). hlm. 150.

mereka mengungsi bukan status mereka yang diberikan negara tujuan mereka. Dengan pengertian yang lebih luas tersebut maka pengungsi disini didefinisikan sebagai “*those who have left their own countries to avoid human-induced or natural catastrophe, persecution or conflict*”.²²

1.2. Rumusan Permasalahan

Aktivisme yang dilakukan oleh para pengungsi maupun kelompok pendatang dalam rangka melakukan perlawanan (*resistance*) terhadap upaya eksklusi yang ada merupakan fenomena yang perlu ditelaah lebih lanjut. Aktivisme ini berbeda dari aktivitas—dimana aktivitas bisa saja berupa aktivitas ekonomi, sosial maupun politis—sedangkan aktivisme lebih mengarah pada dimensi politis dari aktivitas para pengungsi.²³ Aktivisme ini meliputi antara lain; gerakan pengungsi yang ada, lobi-lobi politis serta partisipasi dalam media masa sebagai upaya menyeluruh dalam melakukan perlawanan terhadap eksklusi.

Pada periode 2003-2006 terjadi peningkatan urgensi isu kepengungsian yang sangat signifikan. Pada periode sebelumnya sampai dengan tahun 2003, jumlah pengungsi di seluruh dunia cenderung stabil, yakni kurang lebih 20 juta pengungsi. Pasca invasi Amerika Serikat ke Irak tahun 2003, jumlah tersebut meningkat 56% menjadi 32,9 juta pengungsi dan merupakan peningkatan tertinggi yang tercatat dalam satu dekade terakhir. Pada akhir periode ini pun ditandai dengan pemberian status “krisis kepengungsian” oleh UNHCR.

Berbagai hal di ataslah yang akhirnya mendorong penulis untuk mengangkat permasalahan “**Bagaimanakah Aktivisme Pengungsi Irak di Amerika Serikat dalam Pendekatan *Abject Cosmopolitanism* pada Periode 2003-2006?**”

²² David T Graham. “The People Paradox: Human Movements and Human Security in a Globalizing World,” dalam David T. Graham & Nana K. Poku, *Migration, Globalization and Human Security*. (London: Routledge, 2000), hlm. 190.

²³ Definisi politik yang digunakan merujuk pada pendekatan *Abject Cosmopolitanism*

1.3. Kerangka Pemikiran

Abject Cosmopolitanism pada dasarnya merujuk pada praktik politik yang muncul dan problematika yang ada dalam dinamika pengungsi maupun kelompok migran yang melakukan perlawanan terhadap upaya eksklusi mereka. *Abject* pada dasarnya merujuk pada terminologi Yunani, yakni ‘*abjectus*’ yang berarti mereka yang dibuang (*thrown aways, cast out*). *Abject Cosmopolitanism* merupakan varian kosmopolitanisme yang dipluralkan, didiferensiasikan dan dikontekskan secara historis agar dapat mengikutsertakan pengungsi dan kelompok-kelompok migran baik legal maupun ilegal.²⁴

Abject Cosmopolitanism merupakan penyesuaian terhadap kosmopolitanisme, dimana kosmopolitanisme merupakan paham yang universalistik, mengabaikan logika negara (*nationality*) namun mengikutsertakan keseluruhan kemanusiaan (*humanity*). Kosmopolitanisme pada dasarnya menyatakan bahwa hak-hak dan kewajiban-kewajiban politis melekat pada individu-individu dan bukan pada negara. Paham ini merupakan paham yang bertolak belakang dengan paham *communitarianism*.

Pendekatan ini mencoba mengkaji ulang definisi dari apa/siapa yang politis atau tidak dan pihak mana yang berdaulat (*sovereign*). Pendekatan ini lebih membahas pada kekuatan-kekuatan, praktik-praktik dan pembagian-pembagian yang menempatkan individu atau kelompok tertentu pada posisi yang lebih lemah (*zone of shame, disgrace and debasement*). Pemikiran ini berupaya menunjukkan bahwa kelas “*abject*”, yakni para migran ilegal maupun pengungsi senantiasa turut menyuarakan aspirasinya melalui aktivisme, terlepas dari kenyataan bahwa mereka tidak/belum memiliki status sebagai warga negara (*citizenship*). Dalam operasionalisasinya di penelitian ini, pendekatan ini akan difokuskan pada aktivisme sebagai konsep utama.

1.4. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka ini memberikan gambaran empat pendekatan yang berbeda dalam melihat dinamika pengungsi maupun relasinya terhadap isu keamanan. Bagian pertama tinjauan pustaka ini akan membahas pendekatan

²⁴ Peter Nyers. “Abject Cosmopolitanism: The Politics of Protection in the Anti-Deportation Movement,” *Third World Quarterly*, Vol.24 No.6, 2003. hlm. 1069-1093.

eklektik yang berorientasi kebijakan (*policy relevant*) pasca 11 September 2001 sebagaimana dikemukakan oleh **Jeffrey T. Checkel**. Bagian kedua membahas pendekatan sekuritisasi yang digunakan **Barry Buzan, Ole Waever & Jaap De Wilde** dalam melihat isu migrasi, pengungsi dan relasinya terhadap *societal security*. Bagian ketiga dari tinjauan pustaka ini membahas pendekatan historis yang digunakan **Gary Gerstle** untuk melihat isu kepengungsian di AS. Pada akhirnya, bagian keempat dari literatur review ini membahas pendekatan *critical* yang dikemukakan oleh **Peter Nyers** dalam melihat dinamika pengungsi.

Jeffrey T. Checkel dalam *The Maze of Fear: Security and Migration after 9/11* memaparkan bagaimana dunia internasional saat ini tengah mengalami perubahan masa (*epoch*).²⁵ Pada dasarnya, insiden 11 September 2001 dan perang melawan terorisme telah membuahkan hubungan baru antara keamanan dengan migrasi/kepengungsian (*security-migration nexus*) yakni adanya sekuritisasi migrasi (*securitization of migration*). Checkel menegaskan agar akademisi yang ada tidak terjebak dalam perdebatan besar (*great-debates*) ataupun perubahan paradigma (*paradigm shifts*) namun harus lebih membumi dan mencari solusi realistis untuk permasalahan nyata yang kita hadapi saat ini.

Beberapa hal yang dikatakan penting dalam membangun teori antara lain; Pertama, teori yang dibangun tidak boleh memiliki aspirasi yang terlalu tinggi serta mengawang-awang, melainkan harus berfokus pada realita dan mencoba mencari jangkauan eksplanasi menengah saja (*middle-range explanations*). Kedua, teori hubungan internasional harus menginterpretasi dan menjelaskan dunia internasional dengan membangun dari semua pencapaian yang dikumpulkan selama ini. Dengan demikian, eksplanasi sebaiknya jangan mempertanyakan semua konsep yang ada sehingga kita harus memulai dari nol, namun harus lebih bersifat praktis. Hal ini dikatakan penting karena bahan mentah (*raw material*) yang dibutuhkan sebenarnya sudah tersedia.

Literatur ini juga menekankan dua pelajaran penting yang dapat diambil dengan adanya peristiwa 9/11, yakni; Pertama, teoretisasi yang ada harus inovatif

²⁵ Jeffrey T. Checkel. "IR Theory and Epochal Events: Between Paradigm Shifts and Business-As-Usual," dalam John Tirman, *The Maze of Fear: Security and Migration After 9/11*, (New York: Social Science Research Council, 2004).

dan valid secara empiris, didasarkan secara kuat pada; *logic of consequences*, kalkulasi *cost-benefit*, *self interest*, perilaku instrumental, *logic of appropriateness*, *rule governed*, dan sebagainya. Kedua, teoretisasi yang demikian memang sulit sehingga diperlukan adanya fokus yang kuat terhadap rancangan dan metodologi (*design & methods*).

Bagian penting lainnya dari literatur ini adalah mengenai hubungan isu migrasi dengan konsep kedaulatan (*sovereignty*). Beberapa hal yang dikemukakan; Pertama, Migrasi memang merupakan perpindahan penduduk. Tapi perpindahan tersebut adalah perpindahan yang melintasi negara sehingga adalah tidak mungkin untuk tidak memperhitungkan kedaulatan (*sovereignty*). Kedua, kebanyakan teori migrasi saat ini berfokus pada individu pengungsi, struktur kapitalisme global, maupun jaringan sosial namun cenderung mengabaikan negara. Hal ini dianggap sebagai sesuatu yang janggal, karena pada akhirnya kebijakan imigrasi terletak pada negara. Hal lain yang ditekankan ialah bahwa tradisi yang ada di hubungan internasional lebih menekankan pada sentralitas negara, sehingga dikatakan bahwa teori migrasi dapat belajar banyak dari hubungan internasional dan juga sebaliknya. Ketiga, perlunya ada asumsi teoretis yang lebih luas untuk teori migrasi, misalnya dengan menginkorporasikan konstruktivisme ke dalam teoretisasi mereka. Literatur ini juga cukup berhasil menginkorporasikan isu migrasi dengan siklus transnasional, peran negara, norma internasional, kebijakan imigrasi, terorisme, dan konflik. Walaupun demikian inkorporasi yang ada terlalu menitikberatkan pada implikasi & aspek keamanan dari isu migrasi.

Barry Buzan, Ole Waever & Jaap de Wilde, dalam *Security a New Framework for Analysis*, menyampaikan bahwa isu migrasi, pengungsi dan relasinya terkait erat dengan *societal security*.²⁶ Sekuritisasi di sektor ini pada umumnya cenderung memperluas konsep *security* itu sendiri dengan mengikutsertakan unsur identitas kolektif sehingga *societal security* kerap juga disebut keamanan identitas (*identity security*).²⁷ Menurut Buzan negara (*state*) dan masyarakat (*society*) kerap memiliki perbatasan yang tidak sama. Hal ini

²⁶ Barry Buzan, Ole Waever, & Jaap de Wilde. *Op.Cit.* hlm. 119-140.

²⁷ Identitas ini walaupun kerap tercampur namun secara esensi berbeda dengan identitas politik. *Ibid*, hlm. 119.

menyebabkan kerap ada satu negara dengan beberapa masyarakat di dalamnya (misalnya; Indonesia) maupun beberapa negara dengan masyarakat yang serupa (misalnya; Jerman dan Austria). Migrasi, baik sukarela maupun terpaksa (*forced migration*), menjadi hal yang pelik karena negara bersifat tetap (*immobile*) sedangkan masyarakat lebih fleksibel bergerak. Kerap kali migrasi dan identitas diangkat menjadi isu keamanan apabila berkaitan dengan isu-isu berikut;

Pertama, migrasi yang menyebabkan hilangnya ataupun tercampurnya budaya, pengaruh maupun identitas suatu kelompok karena kehadiran kelompok lain yang merupakan pendatang. Salah satu contohnya ialah migrasi penduduk China ke Tibet.

Kedua, adanya kompetisi horizontal, dimana suatu kelompok merasa budaya, pengaruh maupun identitas mereka akan berubah karena adanya kelompok lain yang berada dekat dengan mereka. Salah satu contohnya ialah ketakutan Kanada akan terjadinya Amerikanisasi.

Ketiga, adanya kompetisi vertikal, dimana ada beberapa identitas bertingkat yang saling berkompetisi. Biasanya terjadi perdebatan akan identitas mana dari lingkaran konsentris masyarakat yang akan menjadi emphasis. Salah satu contohnya ialah pembentukan identitas Uni Eropa, dimana masyarakat dibiarkan memilih identitas mana yang harus ditekankan, apakah identitas etniknya, identitas nasional maupun identitas Eropa masyarakat tersebut.

Keempat, biasanya menyangkut depopulasi. Hal ini terjadi apabila ada depopulasi masal (perang, genosida, dan wabah) yang mengurangi populasi suatu masyarakat sehingga masyarakat tersebut merasa bahwa budaya, pengaruh dan identitas mereka terancam.

Pada dasarnya, menurut Buzan, *societal security* selalu berbicara tentang identitas. Arena pertentangan yang ada kadang merupakan arena identitas (kompetisi vertikal & horizontal) ataupun arena non-identitas (kebijakan migrasi, maupun infrastruktur reproduksi). Ada dua cara masyarakat dapat merespon permasalahan ini:

Pertama, dapat dilakukan politisasi atau bahkan sekuritisasi untuk menangani ancaman tersebut. Walaupun demikian, Buzan kembali mengingatkan bahwa gerakan politisasi ataupun sekuritisasi hanya akan memperkuat negara dan

memperkuat posisi mereka yang memegang kekuasaan (*privilege*) saat itu dan kurang menguntungkan kelompok pendatang/minoritas. Biasanya kembali harus dikaitkan antara isu migrasi maupun isu pengungsi dengan konsep keamanan nasional agar dapat disekuritisasi dan secara tidak langsung menjalankan peran memperkuat negara.

Kedua, dapat dilakukan tindakan tanpa melibatkan negara untuk merespon ancaman tersebut. Biasanya opsi ini dilakukan oleh kelompok minoritas dengan cara mempertahankan identitas maupun budaya mereka sendiri.

Gary Gerstle membahas aspek historis kebijakan Amerika Serikat terhadap pendatang –baik migran maupun pengungsi—yang dilihat sebagai ancaman.²⁸ Literatur ini membahas bagaimana pengaturan Amerika Serikat terhadap pengungsi (*refugee*) masih dilakukan dalam kerangka besar kebijakan imigrasi. Literatur ini menjelaskan sampai tingkat tertentu alasan di belakang upaya Amerika Serikat melakukan kebijakan-kebijakan eksklusinya terhadap pendatang dari Irak kini, namun masih cenderung berfokus pada Amerika Serikat sebagai aktor. Permasalahan yang diangkat adalah bagaimana sejarah Amerika Serikat dapat menjelaskan perilakunya terhadap individu-individu yang berasal dari negara yang sedang berkonflik dengannya. Pemecahan yang diajukan ialah bahwa Amerika Serikat harus lebih cermat memisahkan mana yang benar-benar merupakan ancaman dan tidak menargetkan/menstereotipkan golongan migran /pengungsi tertentu. Gerstle juga memaparkan sejarah ketakutan Amerika Serikat serta kebijakan yang pernah diterapkan di Amerika Serikat. Dijelaskan bahwa Amerika Serikat kerap memperlakukan kebijakan dan diskriminasi terhadap orang-orang yang berasal dari negara yang tengah diperangi/ditandingi Amerika Serikat, seperti misalnya; migran & pengungsi Jerman 1914-1924, Eropa Timur 1919-1924, Jepang pasca 1942, Italia dan juga Irlandia. Persepsi ancaman pengungsi bagi AS dikategorikan Gerstle menjadi keagamaan, politis, ekonomi, dan rasial dimana ketiga persepsi ini diasosiasikan dengan pengungsi Irak. Beberapa studi kasus, kebijakan-kebijakan dan teknik-teknik eksklusi yang dilakukan oleh AS, seperti melalui kebijakan media, *Immigration &*

²⁸ Gary Gerstle. “The Immigrant as Threat to American Security: A Historical Perspective”, dalam John Tirman, *The Maze of Fear: Security and Migration After 9/11*, (New York: Social Science Research Council, 2004)

Naturalization Services (INS), dinas intelijen, otoritas federal maupun kongres juga dikemukakan oleh Gerstle.

Peter Nyers dalam bukunya yang berjudul *Rethinking Refugees: Beyond States of Emergency*, menawarkan pendekatan baru dalam memahami pengungsi.²⁹ Bagian awal dari literatur ini menyampaikan bagaimana diskursus isu pengungsi sebagai suatu krisis merupakan suatu hal yang merugikan para pengungsi dan bahkan bersifat kontra-produktif, karena diskursus yang demikian mengakibatkan diambilnya tindakan yang tergesa-gesa dan mengijinkan diambilnya suatu kebijakan yang sebelumnya kurang bisa diterima. Nyers juga menyampaikan bagaimana kekerasan humaniter terjadi dengan adanya kelemahan-kelemahan mendasar dari organisasi internasional yang ada. Nyers menyatakan kenyataan bahwa mereka tidak netral ataupun imparisial (*neither neutral nor impartial*) menyebabkan aktivitas yang mereka lakukan tidak memiliki dampak yang efektif. Hal ini terlihat dari aktivitas organisasi-organisasi tersebut yang tidak menghiraukan permasalahan utama mengalirnya pengungsi namun lebih mengurus permasalahan yang ada di permukaan saja, seperti penyediaan obat, tenda, makanan, dan sebagainya. Dampak negatif lainnya dari keberadaan organisasi tersebut adalah bahwa mereka seakan-akan memanusaiakan pembantaian/perang (*humanizing slaughter*) dimana setiap ada perang keberadaan organisasi tersebut (UNHCR, ICRC, dan sebagainya) seakan-akan memberi perang wajah yang lebih manusiawi, dan perang itu sendiri menjadi lebih dapat diterima.

Nyers juga mempermasalahkan penggambaran pengungsi dalam foto, puisi, film maupun literatur lainnya yang memberikan gambaran yang tidak representatif akan para pengungsi tersebut. Mereka dipersepsikan seakan-akan tidak bisa menyuarakan aspirasinya dan memerlukan bantuan alam semua aspek kehidupannya. Keseluruhan 'visualisasi' ini mereduksi pengungsi menjadi sekedar wadah ketidakmampuan dan kesengsaraan yang bahkan kerap berakibat diasosiasikannya pengungsi dengan binatang. Hal ini terjadi karena dalam dikotomi yang ada pengungsi kerap didefinisikan diluar batasan kemanusiaan (*humanity*) dan diasosiasikan seperti binatang yang memerlukan perlindungan,

²⁹ Peter Nyers, *Rethinking Refugees: Beyond States of Emergency*, (New York: Routledge, 2006).

memerlukan atap, tidak mandiri, tidak mampu, dan tidak dapat berbicara. Identitas para pengungsi menjadi sesuatu yang dipaksakan (*imposed*) terhadap mereka dan bukan sesuatu yang berasal (*originating*) dari mereka sendiri.

Bagian terakhir dari buku Nyers mungkin merupakan bagian yang terpenting. Karena di bagian terakhir ini Nyers memperlihatkan kenyataan bahwa pengungsi merupakan entitas yang tidak bisu (*silenced*), mampu memperjuangkan aspirasinya dan memperlihatkan bahwa pengungsi adalah entitas yang politis. Semua hal diatas diperlihatkan Nyers dengan menggunakan istilah *Refugee Warrior Communities*, dengan mengambil contoh pengungsi Palestina dan Mujahirin di Afghanistan. Pada akhirnya Nyers menyampaikan bahwa logika kedaulatan sebenarnya adalah logika yang bekerja dengan cara eksklusif, dimana supaya ada yang berstatus warga negara maka harus ada yang berstatus non-warganegara. Menurut Nyers yang berdaulat (*sovereign*) adalah ia yang menentukan siapa yang disisihkan (*excluded*) dan siapa yang diperhitungkan (*included*). Namun hal yang menjadi menarik ialah bahwa dalam beberapa kasus para pengungsi yang ada mampu bersuara dan bersifat politis, mempengaruhi, berargumentasi dan pada akhirnya turut menentukan siapa yang tersisihkan dan siapa yang tidak. Hal ini menjadi tanda tanya besar bagi kedaulatan, karena dikotomi politis/apolitis, warganegara/non-warganegara, *inside/outside* menjadi sesuatu yang rancu karena pada akhirnya terlihat bahwa pengungsi memiliki kapasitas dan potensi untuk membawa perubahan (*having agency & being agents of change*).

Pendekatan yang dipaparkan oleh Checkel, mungkin merupakan pendekatan yang paling ortodoks dari ketiga pendekatan yang ada di tinjauan pustaka ini. Keberadaan isu migrasi & isu pengungsi dilihat tidak bisa berdiri sendiri namun harus dikaitkan dengan isu keamanan nasional. Meskipun Tirman menegaskan kembali perlunya pendekatan yang mampu merespon perubahan pasca 9/11, namun pendekatan yang ditawarkannya hanya merupakan pendekatan eklektik (antara teori migrasi dengan teori hubungan internasional) yang mampu mencarikan rekomendasi kebijakan bagi negara untuk tujuan keamanan nasional. Disini Tirman masih memposisikan pengungsi sebagai suatu gangguan –bahkan ancaman- yang datang dari luar dan memiliki potensi untuk merusak keamanan

nasional. Pada dasarnya pendekatan yang diajukan oleh Tirman bisa dikatakan bertolak belakang dengan pendekatan yang diajukan Nyers. Hal ini dikarenakan Tirman menghimbau agar akademisi jangan terjebak dalam ‘*great-debates*’ yang berkepanjangan melainkan harus berkonsentrasi pada mencari solusi yang tepat untuk ‘permasalahan bersama’ tersebut dengan menghasilkan pengetahuan yang bisa membantu pembuatan kebijakan (*policy-relevant knowledge*) melalui pendekatan eklektik.

Pendekatan Buzan –walaupun menekankan beberapa aspek penting seperti politisasi permasalahan identitas—masih cenderung bersifat ortodoks karena pada akhirnya apa yang ditawarkan tidak mampu keluar dari logika *sovereignty* dan lebih bersifat *problem-solving*. Akan tetapi pendekatan Buzan ini selangkah lebih maju dari pendekatan yang diajukan Tirman karena tidak menutup kemungkinan untuk memposisikan pengungsi sebagai *referent object* dari suatu politisasi dan/atau sekuritisasi bila terjadi ancaman terhadap identitas kelompok pendatang tersebut. Walaupun diskursus krisis Nyers (*discourses of crisis*) dan sekuritisasi isu pengungsi Buzan memiliki banyak kesamaan –karena sama-sama mengeskalisasi isu tersebut—namun pembahasan Nyers lebih melihat secara kritis dampak dari diskursus krisis yang ada bagi para pengungsi. Sama halnya dengan Gerstle, meskipun mencoba untuk melihat aspek historis dari relasi Amerika Serikat terhadap pengungsi namun Gerstle juga masih terlalu berfokus pada Amerika Serikat, dan bukan pada pengungsi itu sendiri.

Dari keempat pendekatan yang ada, penelitian ini akan bertumpu pada pendekatan *critical Peter Nyers* dan menggunakan *Abject Cosmopolitanism Peter Nyers* sebagai tolakan utama dari penelitian ini. Pendekatan ini dipilih untuk digunakan karena pendekatan ini memposisikan pengungsi lebih sebagai subyek, dan lebih bersifat kritis terhadap logika kedaulatan (*sovereignty*). Pendekatan ini tidak terpaku kepada negara –ataupun kebijakan-kebijakannya— dan juga tidak terpaku pada organisasi internasional yang mengurus permasalahan pengungsi, namun lebih menitikberatkan pada para pengungsi itu sendiri.

1.5. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran mengenai aktivisme para pengungsi Irak di Amerika Serikat pada periode 2003-2006. Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi secara signifikan bagi pengembangan lebih lanjut studi mengenai migrasi internasional maupun permasalahan-permasalahan nasional yang terkait isu migrasi internasional. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan untuk penelitian-penelitian lebih lanjut yang memfokuskan diri pada pengalaman serta narasi para pengungsi.

1.6. Metode Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Penelitian bersifat deskriptif analitis, berupaya memaparkan dan menganalisa aktivisme pengungsi Irak di Amerika Serikat yang terjadi pada periode 2003 – 2006. Penelitian ini menggunakan data sekunder berupa dokumen yang berisikan penuturan mengenai pengalaman ataupun wawancara dengan pengungsi aktivis Irak yang ada di Amerika Serikat pada periode 2003-2006. Penggunaan data ini ditujukan untuk menyediakan ruang narasi bagi para pengungsi di satu sisi dan di sisi yang lain disebabkan oleh pertimbangan-pertimbangan teknis tertentu. Pertimbangan-pertimbangan teknis tersebut antara lain, yakni: Pertama, kesulitan teknis dalam kasus-kasus dimana aktivis pengungsi adalah pengungsi ilegal/belum mendapatkan status suaka (*asylum*), para responden bukanlah warga negara Amerika Serikat dan tidak secara legal termasuk dalam politik domestik AS, sehingga ada restriksi berupa ancaman penahanan (*detention*) maupun deportasi. Kedua, sebagian besar pengungsi Irak yang kini ada di Amerika Serikat, terutama yang masuk pasca invasi Amerika Serikat ke Irak pada tahun 2003, pada umumnya tidak mengkehendaki identitasnya diketahui siapapun, karena alasan keamanan bagi diri dan keluarga mereka, sehingga sangatlah sulit untuk melakukan otentifikasi terutama bagi peneliti yang tidak berada di daerah yang sama. Ketiga, beberapa wawancara telah dilakukan oleh pihak yang berpengalaman baik berupa media maupun NGO dan sudah melalui proses otentifikasi tersendiri sebelum dipublikasikan. Keempat, keterbatasan tenaga, waktu dan sumber daya yang tersedia menjadikan penggunaan data ini lebih

memungkinkan untuk penelitian ini. Interpretasi data akan mengikuti alur narasi para pengungsi dan mengacu —namun tidak terpaku—pada pendekatan yang digunakan.

1.7. Sistematika Penulisan

Laporan penelitian ini akan mengikuti sistematika penulisan sebagai berikut:

- BAB 1 :** Terdiri dari latar belakang, rumusan permasalahan, kerangka pemikiran, tinjauan pustaka, tujuan dan signifikansi penelitian, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB 2 :** Deskripsi mengenai pengungsi Irak yang masuk ke Amerika Serikat serta kebijakan-kebijakan yang diberlakukan Amerika Serikat terhadap para pengungsi Irak pada periode 2003-2006.
- BAB 3 :** Paparan tentang pengalaman dan narasi pengungsi Irak di Amerika Serikat pada periode 2003-2006 serta paparan singkat mengenai hambatan-hambatan yang dialami aktivisme pengungsi Irak pada periode tersebut.
- BAB 4 :** Analisis terhadap pengalaman dan narasi pengungsi Irak di Amerika Serikat periode 2003-2006 dalam pendekatan *Abject Cosmopolitanism*.
- BAB 5 :** Merupakan kesimpulan dari penelitian yang akan mengemukakan jawaban terhadap pertanyaan penelitian pada awal karya tulis ini serta rekomendasi penelitian lebih lanjut.