

Peran NGO dalam Tata Kelola Global: Keterlibatan Amnesty International dalam *UN Summit for Refugee and Migrant 2016*

Wahyu Rozzaqi Ginanjar

Magister Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Email: zaqi.ginanjar@gmail.com

Abstrak

Krisis pengungsi merupakan permasalahan global yang perlu mendapatkan perhatian serius. Rezim pengungsi global saat ini memiliki prinsip kerja yang berbasis pembagian tanggung jawab (*responsibility-sharing*). Prinsip pembagian tanggung jawab tersebut merupakan kerangka kerja bagi negara-negara di dunia untuk menjalin kerja sama dalam rangka merespon permasalahan pengungsi. Namun, tata kelola global terkait pengungsi seringkali tidak efektif, pada prakteknya, dalam menangani permasalahan pengungsi. Pada aspek tersebut dibutuhkan evaluasi dan reformasi konseptual. Pada ruang tersebut kelompok-kelompok *civil society* mampu terlibat dalam evaluasi kinerja ataupun perumusan kerangka kerja terkait tata kelola global pengungsi. Salah satu bentuk formal dari *civil society* ialah *non-governmental organization* (NGO). Amnesty International merupakan salah satu NGO yang terlibat dalam proses evaluasi dan pengembangan tata kelola global terkait pengungsi. Artikel ini bertujuan untuk mengetahui bentuk keterlibatan Amnesty International dalam tata kelola global terkait pengungsi. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam artikel ini berupa studi pustaka dan metode analisis yang digunakan ialah metode deskriptif-kualitatif. Adapun temuan dalam artikel ini ialah Amnesty International memiliki keterlibatan langsung dalam upaya evaluasi dan pembaharuan kerangka kerja tata kelola global terkait pengungsi melalui *UN High Summit for Refugee and Migrant 2016*. Keterlibatan tersebut ditunjukkan melalui evaluasi kinerja dan tawaran-tawaran, baik di level konseptual ataupun teknis, terkait tata kelola global pengungsi. Agenda yang dikejar oleh Amnesty International dalam keterlibatan tersebut memiliki dua dimensi, yaitu dimensi evolusi kelembagaan dan dimensi agenda prioritas.

Kata kunci: Amnesty International, NGO, pengungsi, tanggung jawab, tata kelola global

Abstract

The refugee crisis is a global problem that needs serious attention. Responsibility-sharing is a core tenet of international responses to refugee crises. However, global governance, within the framework of the global refugee regime, is often practically ineffective to respond such problems. In this aspect, conceptual evaluation and reform are needed. In this particular momentum, civil society groups are able to be involved, in both performance evaluation and framework formulation related to global governance on refugees. One of the formal form of civil society is a non-governmental organization (NGO). Amnesty International is one of the NGOs involved in the process of evaluating and reforming global governance on refugees. This article aims to find out the form of Amnesty International's involvement in global governance on refugees. This study used descriptive-qualitative method. The findings in this article are that Amnesty International has a direct involvement in order to evaluate and to reform the global governance framework related to refugees through the 2016 UN High Summit for Refugee and Migrant. This involvement was demonstrated through performance evaluations and proposals for more genuine responsibility-sharing, both at the conceptual and technical level. Amnesty International in this involvement pursued an agenda that has two dimensions, namely the dimension of institutional evolution and the agenda dimension.

Keywords: Amnesty International, global governance, NGO, refugee, responsibility-sharing,

PENDAHULUAN

Berkembangnya peran aktor non-negara dalam konstelasi politik global menjadikan isu *civil society* dalam tata kelola global menjadi isu yang cukup penting untuk dikaji. Beberapa penelitian terdahulu telah menunjukkan bahwa *civil society* mampu menjadi aktor yang memiliki dampak cukup signifikan dalam hubungan internasional, khususnya dalam tata kelola global. Perkembangan politik global, yang semula didominasi hanya oleh negara, telah memungkinkan kelompok *civil society* mengambil peran penting dalam tata kelola global. Menurut Jan Aart Scholte, kehadiran *civil society* dalam tata kelola global mampu mendorong proses pengambilan keputusan yang tidak sekedar mempertimbangkan kepentingan negara-negara, namun juga mampu memperhatikan kepentingan masyarakat sipil (Scholte, 2002). Dalam pandangan Thomas G. Weiss dan Leon Gordenker, hal tersebut merupakan implikasi langsung dari fungsi representasi yang melekat pada *civil society* (Gordenker & Weiss, 1995).

Merujuk kepada pendapat para teoritis di atas, dapat dikatakan bahwa *civil society* memiliki potensi untuk terlibat dalam mengatasi permasalahan global pada tingkatan tata kelolanya. Beberapa tahun belakangan, kita ketahui bersama bahwa dunia dihadapkan pada suatu fenomena yang sering disebut sebagai “krisis pengungsi”. Joseph Besigye Bazirake mengutip dalam catatan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), terdapat 65,3 juta orang menjadi pengungsi pada tahun 2015, yang mana hal tersebut merupakan jumlah tertinggi sejak perang dunia kedua. Angka besar tersebut menunjukkan intensitas krisis kemanusiaan dalam hal pengungsi (Bazirake, 2017). Adapun rincian angka tersebut yakni sebanyak 40,8 juta orang yang kehilangan tempat tinggal (*internally displaced persons/IDPs*), sebanyak 16,1 juta pengungsi yang diakui dalam mandat perlindungan UNHCR, serta 5,2 juta pengungsi Palestina

tambahan yang dilindungi oleh *United Nations Relief and Works Agency*. Adapun terdapat peningkatan dalam jumlah sebesar 3,2 juta jiwa sebagai pencari suaka di seluruh dunia yang mana hal tersebut dapat dianggap bahwa para pencari suaka berada di bawah kondisi tekanan yang luar biasa (Bazirake, 2017).

Di sisi lain, istilah “krisis pengungsi” seringkali mengacu pada peningkatan jumlah pengungsi seperti yang telah disebutkan di atas. Mengacu pada aspek normatif, berdasarkan Konvensi Geneva terkait status para pengungsi yang didasari oleh pasal 14 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, meletakkan dasar bagi pengakuan hak manusia untuk mencari perlindungan dari persekusi kepada negara-negara selain negara mereka sendiri. Oleh karena itu, konvensi tersebut mendefinisikan “pengungsi” sebagai berikut (Bazirake, 2017):

“as a result of events occurring before January 1, 1951 and 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 the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.”

Definisi tersebut merupakan upaya yang didasari oleh semangat untuk membantu orang-orang yang melarikan diri dari peristiwa sebelum 1 Januari 1951 dan secara khusus terbatas di Eropa. Meskipun pada akhirnya batasan geografis dan waktu dalam definisi tersebut dihilangkan dalam New York *protocol* 1967, parameter definisi pengungsi sebagai orang yang pada dasarnya berhenti memanfaatkan perlindungan negara mereka sendiri merupakan hal yang cukup problematis. Hal

ini disebabkan karena dalam definisinya terdapat premis untuk mendapatkan perlindungan dari negara lain, sedangkan dasar dalam kerangka hukum hak asasi manusia, di mana hukum pengungsi diterima sebagai norma yang berlaku, tetap berada di bawah tekanan *status quo* kerangka hukum internasional yang berpusat pada negara.

Merujuk kepada rezim pengungsi internasional, terdapat prinsip yang dijadikan landasan terhadap mekanisme penanganan pengungsi, yaitu prinsip *Responsibility-Sharing*. *Responsibility-Sharing* atau pembagian tanggung jawab merupakan prinsip inti bagi dunia internasional dalam merespons krisis pengungsi. Pembagian tanggung jawab untuk pengungsi dan IDPs diperlukan karena terdapat batasan-batasan geografi dan politis yang membatasi tujuan para pengungsi dalam mencari keselamatan diri, sehingga beban tanggung jawab kadang kala tidak setara.

Adapun konsep *Responsibility-Sharing* berpusat pada tiga tujuan utama. Pertama ialah untuk mencegah situasi yang menyebabkan orang untuk mengungsi. Kedua, untuk mempertahankan perlindungan yang memadai bagi para pengungsi dan orang-orang terlantar sembari mengatasi beban yang tidak semestinya pada negara-negara dan masyarakat setempat. Ketiga ialah untuk mempromosikan solusi bagi para pengungsi, termasuk integrasi lokal, pengembalian, dan pemukiman kembali atau lebih dikenal sebagai upaya *resettlement* (Martin, Davis, Benton, & Walianny, 2018). Walaupun di sisi lain rezim pengungsi internasional mengakui bahwa sistem negara-bangsa menempatkan kedaulatan otoritas nasional sebagai prioritas utama, pembagian tanggung jawab internasional tentu diperlukan pada semua tahap penanganan pengungsi, mulai dari pencegahan hingga pemukiman kembali. Namun secara operasional, rezim pengungsi seringkali gagal dalam merespon secara kolektif

perpindahan orang dalam jumlah besar sebagai pengungsi.

Selama beberapa tahun terakhir, wacana publik seringkali mengkonseptualisasikan pengungsi dan proses pencarian suaka secara negatif. Pengungsi dan pencari suaka di Eropa, Kanada, Amerika Serikat, dan Australia dianggap sebagai ancaman bagi keamanan nasional. Negara seringkali menarasikan bahwa gelombang pengungsi dan pencari suaka mampu melemahkan negara sehingga menciptakan ketakutan di level publik (Reslow, 2019). Contoh yang dapat dilihat ialah Uni Eropa, organisasi supranasional yang beroperasi hampir seperti negara bangsa, mengalami kesulitan dalam mengadopsi dan mengimplementasikan prinsip tersebut kepada negara-negara anggotanya sendiri. Terdapat banyak negara anggota Uni Eropa yang kemudian menolak untuk menerima pencari suaka dari negara-negara yang berbatasan dengan Mediterania. Fenomena tersebut kemudian diikuti dengan peningkatan keamanan perbatasan di sebagian besar negara-negara Uni Eropa (Odutayo, 2016).

Permasalahan yang serupa juga terjadi pada sistem pembiayaan penanganan pengungsi. Terlepas dari jumlah donor yang meningkat dalam beberapa tahun sebelumnya, jumlah pendanaan tersebut belum mampu sejalan dengan kebutuhan dalam mengelola permasalahan pengungsi (Martin et al., 2018). Dampak yang dihasilkan dari hal tersebut, terhadap negara dan komunitas lokal tempat tinggal pengungsi dalam jumlah besar, akan sangat signifikan. Potensi kebermanfaatannya akan dapat bertambah bagi negara yang menampung pengungsi jika ketersediaan sumber daya dalam mengelola permasalahan pengungsi memungkinkan kedua kelompok, baik pengungsi atau warga lokal, menjadi lebih mandiri. Namun sebaliknya, keterbatasan sumber daya dalam mengelola permasalahan pengungsi di negara penerima seringkali kali menciptakan

lingkaran setan yang semakin memiskinkan kedua belah pihak.

Pembagian tanggung jawab internasional seharusnya mampu menangani masalah-masalah-masalah seperti yang disebutkan sebelumnya. Pembagian tanggung jawab menjadi prinsip yang sangat penting karena beban terkait penanganan para pengungsi dan orang-orang terlantar berada pada situasi yang tidak setara. Negara-negara yang secara geografis dekat dengan negara konflik sering kali menganggap hal tersebut sebagai beban geografis. Anggapan tersebut muncul dikarenakan negara-negara yang dekat secara geografis dengan negara-negara yang berkonflik sering kali ditunjuk untuk menjadi tuan rumah bagi para pengungsi, yang mana seringkali jumlah pengungsi lebih besar dari jumlah penduduk lokal sehingga menciptakan persepsi ancaman keamanan bagi negara penerima. (Martin et al., 2018)

Kegagalan rezim pengungsi internasional dalam merespon krisis pengungsi global yang memuncak pada 2015 merupakan sebuah titik balik untuk memperbaharui penanganan pengungsi di tingkatan tata kelola global. Dalam prosesnya, pembaharuan tata kelola global terkait pengungsi akan melibatkan banyak aktor, terutama aktor-aktor non negara. Salah satu aktor yang dapat berkontribusi dalam pembaharuan prinsip, norma, bahkan aturan terkait pengungsi ialah kelompok-kelompok *non-governmental organizations*. Di era globalisasi hari ini, kelompok-kelompok *non-governmental organizations* merupakan aktor yang mampu merubah skema dan memengaruhi bentuk tata kelola global di berbagai isu.

Amnesty International merupakan salah satu dari sekian banyak kelompok NGO yang berpartisipasi dalam upaya pembaharuan, atau mungkin lebih tepat jika disebut sebagai pemutakhiran tata kelola global terkait pengungsi. Amnesty International sendiri merupakan *non-governmental organizations* yang bergerak

di isu-isu terkait hak asasi manusia. Isu-isu terkait penanganan pengungsi dan rezim pengungsi internasional tentu menjadi perhatian bagi organisasi ini.

Artikel ini pada perjalanannya mempertanyakan bagaimana bentuk keterlibatan Amnesty International sebagai bagian dari *civil society* dalam tata kelola global terkait pengungsi. Artikel ini dibuat dalam rangka untuk mengetahui bentuk keterlibatan Amnesty International dalam tata kelola global terkait pengungsi dan dimensi apa saja yang dapat dipengaruhi dari keterlibatan tersebut. Melalui artikel ini, penulis berharap bahwa bentuk keterlibatan Amnesty International ini kemudian mampu berkontribusi dalam memberikan gambaran terhadap kajian ilmu hubungan internasional, terutama pada aspek peningkatan peran aktor-aktor non-negara yang cukup berkembang dewasa ini.

Kerangka Teori

Non-Governmental Organization (NGO) dalam Tata Kelola Global

Mengacu kepada pendapat Antonio Gramsci, negara dan *civil society* tidak dapat dipahami sebagai entitas yang sepenuhnya independen dan terpisah (Wise, 2018). *Civil society* pada dasarnya mencakup seperangkat organisasi dan lembaga, namun tidak terbatas pada hal tersebut. *Civil society* dapat dimaknai sebagai “ruang” hubungan sosial yang memediasi antara individu dengan negara (Gready & Robins, 2017).

Definisi seperti demikian seringkali dikaitkan dengan fungsi dan eksistensi dari *non-governmental organization* (NGO), namun lebih daripada itu, *civil society* dapat tercipta dengan berbagai macam bentuk. *Civil society* merupakan struktur yang sama sekali tidak homogen, mencakup berbagai kelompok, organisasi, *non-governmental organization*, serta gerakan sosial yang mencerminkan perbedaan, dan dalam banyak kasus, jika mengacu kepada pandangan Gramsci, memiliki kepentingan yang bertolak belakang dengan kepentingan negara (Wise, 2018).

Dalam konteks tata kelola global, NGO, gerakan sosial, forum bisnis, lembaga penelitian, dan asosiasi masyarakat sipil lainnya terlibat pada tata kelola global dalam banyak hal, baik secara langsung maupun tidak langsung. Terdapat berbagai bentuk partisipasi kelompok *civil society* dalam tata kelola global. Mode partisipasi langsung kelompok *civil society* dapat berupa kreditasi, keanggotaan delegasi pemerintah, konsultan kebijakan, jabatan di komite dan dewan resmi, evaluasi, dan aktualisasi regulasi global itu sendiri. Dengan keterlibatan tidak langsung, kelompok-kelompok *civil society* berupaya membentuk lembaga-lembaga tata kelola global melalui sektor-sektor alternatif seperti pemerintah nasional, partai politik, dan media massa. Dalam kasus-kasus lain, asosiasi masyarakat sipil melibatkan diri mereka dalam pemerintahan global dengan secara terbuka menentanginya melalui demonstrasi jalanan dan berbagai macam bentuk penentangan lainnya.

Perwujudan *civil society* dengan bentuk NGO merupakan salah satu yang paling umum dalam kajian ini. Dalam pendapat beberapa peneliti sosial, secara umum terdapat lima fungsi utama yang dapat digunakan untuk menggambarkan sejauh mana keterlibatan NGO dalam tata kelola global. Fungsi pertama ialah fungsi saran dan analisis ahli. Dalam hal ini, NGO dapat memfasilitasi negosiasi dengan memberi para politisi akses kepada gagasan-gagasan alternatif dari luar sistem birokrasi tradisional (Esty, 1998).

Fungsi kedua ialah fungsi persaingan intelektual. Terdapat konsensus umum bahwa NGO seringkali memiliki keterampilan analitis dan teknis yang lebih baik dalam hal merespon permasalahan secara cepat, yang mana hal tersebut merupakan kelemahan utama dari birokrasi (Esty, 1998).

Fungsi ketiga ialah fungsi mobilisasi opini publik dan representasi. Dalam hal ini NGO dapat mempengaruhi opini publik melalui berbagai hal, seperti kampanye dan

protes dalam skala besar. Hal tersebut setidaknya erat kaitannya dengan fungsi representasi, yang mana akan sangat membantu menyampaikan kepentingan dari masyarakat di tingkatan *grass-roots* yang tidak terepresentasikan secara baik dalam proses pengambilan kebijakan di level tata kelola global (Smyth, Kaumeheiwa, Carroll, & Vaughan, 2016).

Fungsi keempat ialah fungsi monitoring dan penilaian. NGO dalam hal ini dapat menjadi bagian yang membantu memperkuat perjanjian-perjanjian internasional dengan menjadi pemantau upaya negosiasi yang dilakukan oleh pemerintah dan sejauh mana kepatuhan mereka terhadap perjanjian tersebut (Charnovitz, 2006).

Fungsi kelima ialah terkait soal legitimasi. Hal tersebut merujuk kepada fungsi NGO yang memiliki kemampuan untuk memperluas basis informasi dalam proses pengambilan keputusan, peningkatan kualitas pengambilan keputusan, keabsahan otoritas, sehingga keputusan yang diambil dalam tingkatan tata kelola global mendapatkan legitimasi yang kuat (Smyth et al., 2016).

Merujuk kepada fungsi tersebut, perlu kiranya untuk mengetahui bentuk partisipasi yang dilakukan oleh kelompok-kelompok *civil society* dalam upayanya menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Bagian ini akan membahas dua poin utama. Poin pertama ialah terkait bagaimana bentuk partisipasi kelompok-kelompok *civil society* dalam tata kelola global serta poin selanjutnya ialah pembahasan terkait sejauh mana kelompok *civil society* dapat memberikan dampak terhadap tata kelola global.

Bentuk Partisipasi Organisasi Internasional

Sejak organisasi internasional menjadi fenomena nyata dalam interaksi global, *civil society* dapat dikatakan telah terlibat secara langsung dalam proses tata kelola global. Beberapa contoh yang dapat ditemui ialah melalui keterlibatan federasi pekerja dan

serikat buruh yang terlibat bersama pemerintah negara-negara dalam *International Labour Organization* sejak tahun 1920. Peningkatan partisipasi *civil society* dalam proses tata kelola global mulai terlihat sejak tahun 1990. Dalam periode tersebut, sebagian besar lembaga pengatur global berskala besar telah mendirikan divisi untuk secara khusus menjalin hubungan dengan kelompok-kelompok masyarakat sipil. *World Bank* merupakan lembaga pengatur global terbesar yang memiliki pola kerja demikian, dengan sekitar 120 spesialis dari *civil society* (Weiss & Wikinson, 2013). Selain itu, sebagian besar bank pembangunan multilateral dan berbagai lembaga PBB dalam dua dekade terakhir telah mengartikulasikan pedoman resmi untuk para staf dan fungsionarisnya terkait pola hubungan dengan organisasi *civil society*.

Salah satu bentuk mekanisme resmi asosiasi *civil society* untuk dapat terlibat dalam tata kelola global yaitu melalui akreditasi. Dalam hal ini, sebuah lembaga pengatur global menyetujui kelompok warga negara mendapatkan pengakuan resmi untuk mengamati dan melakukan intervensi dalam proses pembuatan kebijakan. Skema akreditasi *civil society* tersebut dapat dilihat dalam proses akreditasi kelompok *civil society* di PBB. Dalam prakteknya, NGO mengajukan permohonan untuk akreditasi dan jika diterima, NGO tersebut memperoleh berbagai tingkat akses ke PBB. Status akreditasi kelompok *civil society* dalam PBB juga memiliki beberapa tingkatan. Tingkatan status tersebut ialah "*general consultative status*", "*special consultative status*", atau "*roster status*".

Dalam forum internasional, kelompok *civil society* tertentu diundang untuk menjadi anggota delegasi pemerintah pada pertemuan terkait pembahasan tata kelola

global. Dalam skenario ini, kelompok *civil society* memiliki status yang secara formal setara dengan pejabat pemerintah, sebagai contoh, sejumlah negara pulau kecil mengundang penasihat dari NGO ke dalam tim resmi mereka terkait dengan konferensi global tentang masalah ekologis. (Weiss & Wikinson, 2013)

Sebagian besar partisipasi *civil society* dalam pemerintahan global terjadi melalui konsultasi kebijakan yang berlangsung di antara konferensi-konferensi besar. Dalam rangka menunjang hal tersebut, PBB memiliki *Department of Public Information* (DPI) dan *Non-Governmental Liaison Services* (NGLS). Selain itu, dalam konteks keterlibatan kelompok *civil society* di organisasi internasional seperti PBB, terdapat upaya untuk melibatkan kelompok *civil society* melalui *The Arria Formula*¹. *The Arria Formula* telah membuka ruang bagi asosiasi *civil society* untuk memberi pengarahan singkat kepada anggota Dewan Keamanan PBB, khususnya mengenai masalah-masalah hak asasi manusia dan intervensi kemanusiaan. Melalui berbagai praktik formal dan *ad hoc* tersebut, pertukaran ide, gagasan, dan bahkan nilai dari PBB dengan kelompok *civil society* telah menjadi norma penting dalam tata kelola global kontemporer (Weiss & Wikinson, 2013).

Bentuk partisipasi lain asosiasi *civil society* dalam tata kelola global ialah melalui evaluasi kinerja. Sebagai contoh, lembaga *think tank* melakukan peninjauan kebijakan resmi untuk *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), serta NGO juga berkontribusi dalam proses penyelidikan oleh *IMF's Independent Evaluation Office*. Kelompok-kelompok *civil society* juga telah membawa berbagai kasus ke *World Bank's Inspection Panel* sejak dibentuk pada tahun 1994. Selain itu, organisasi *civil society* terlibat aktif menerbitkan penilaian mereka

¹*The Arria Formula* merupakan mekanisme informal yang memungkinkan dewan PBB agar dapat diberi pengarahan tentang masalah perdamaian dan keamanan internasional dari berbagai pihak.

Mekanisme ini telah sering digunakan dan merupakan hal yang cukup penting dalam tata kelola global sejak pertama kali diterapkan pada bulan Maret 1992.

sendiri atas lembaga dan kebijakan tata kelola global, dengan demikian kelompok *civil society* menjalankan fungsi pemantauan eksternal yang cukup penting dan berkontribusi pada diskursus serta pemahaman publik global terkait isu-isu tertentu.

Terakhir, di antara mode partisipasi langsung dalam pemerintahan global, organisasi *civil society* tertentu bertindak sebagai lembaga pengatur (*regulatory bodies*). Dalam hal ini, asosiasi *civil society* sendirilah yang melakukan perumusan dan administrasi aturan global, tanpa keterlibatan langsung oleh unit-unit formal (Weiss & Wikinson, 2013). Misalnya, rezim *The Forest Stewardship Council* sebuah lembaga pengelolaan hutan berkelanjutan yang melibatkan kolaborasi antara kelompok bisnis, aktivis lingkungan, kelompok adat, dan golongan pekerja.

Dalam beberapa kasus, asosiasi *civil society* mengejar keterlibatan dalam tata kelola global secara tidak langsung, melalui pihak ketiga. Sebagai contoh, forum bisnis, serikat pekerja, dan NGO biasanya menyampaikan hal yang menjadi keprihatinan mereka tentang tata kelola global melalui negara-negara anggota, dengan harapan hal tersebut mampu memengaruhi posisi yang diambil pemerintah dalam lembaga-lembaga global (organisasi internasional). Dalam hal ini, kelompok *civil society* melibatkan kementerian luar negeri untuk hal yang berkaitan dengan PBB, kementerian keuangan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan IMF, kementerian perdagangan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan WTO, dan sebagainya. Pada kenyataannya, beberapa pemerintah negara secara aktif meminta masukan dari kelompok *civil society* sebelum menghadiri konferensi global besar. Sering kali, negara (terutama negara-negara besar) dihadapkan pada masalah tata kelola global tidak hanya oleh asosiasi masyarakat sipil dari negara mereka sendiri, tetapi juga oleh organisasi-organisasi transnasional.

Dalam kasus lain, kelompok masyarakat sipil mengajukan aspirasinya terkait pemerintahan global kepada cabang legislatif pemerintah, contohnya: Majelis Nasional Prancis, Diet Jepang, dan Kongres Amerika Serikat. Kelompok masyarakat sipil dalam situasi ini berupaya membentuk debat parlemen tentang tata kelola global dan/atau untuk melibatkan komite parlemen yang meneliti kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tata kelola global. Dalam bentuk lain contohnya seperti di Malawi, asosiasi masyarakat sipil telah mensponsori lokakarya dan kegiatan sosial untuk meningkatkan kapasitas anggota parlemen nasional untuk menangani masalah regulasi global. Sehubungan dengan Uni Eropa, asosiasi masyarakat sipil dapat mengajukan permasalahan ke parlemen regional tentang masalah-masalah tata kelola global, khususnya di bidang perdagangan, di mana Uni Eropa merupakan anggota WTO dalam kapasitas tertentu (Weiss & Wikinson, 2013).

Berbagai saluran non-resmi untuk keterlibatan masyarakat sipil secara tidak langsung dalam tata kelola global pun tersedia. Di luar pemerintahan, perkumpulan warga dapat mengajukan permasalahannya pada lembaga-lembaga global, partai-partai politik, media massa, perusahaan, jejaring sosial online, dan ruang-ruang musyawarah lainnya seperti *World Economic Forum* dan *World Social Forum*. NGO pun terkadang meminta para selebritas untuk mempublikasikan isu-isu global, seperti ketika Greenpeace menggandeng penyanyi muda Billie Eilish dalam kampanye *Climate Strike* pada bulan September 2019 lalu.

Selain partisipasi langsung dan tekanan tidak langsung yang telah dibahas sebelumnya, aktor *civil society* dapat terlibat dalam tata kelola global dengan mekanisme penolakan dan perlawanan. Kelompok-kelompok ini cenderung menolak tawaran untuk berinteraksi dengan lembaga-lembaga global. Seringkali, kelompok-

kelompok perlawanan ini tidak diundang untuk berinteraksi oleh pihak-pihak ataupun otoritas resmi karena dianggap sangat mengganggu proses pembentukan tata kelola global.

Berbagai gerakan perlawanan telah terjadi dalam bentuk turun ke jalan untuk memprotes apa yang mereka anggap sebagai pengaturan tata kelola global yang berbahaya, tidak demokratis, dan tidak adil. Dalam taktik perlawanan lainnya, beberapa NGO menginisiasi pemboikotan terhadap beberapa perusahaan multinasional besar, sehingga hal tersebut kemudian mendorong pertumbuhan CSR sebagai tata kelola global resmi pada sektor produksi dan investasi. Teater jalanan, video, dan demonstrasi ialah media lain yang dapat digunakan oleh kelompok *civil society* dalam menyatakan penolakan terhadap pemerintahan global.

Dampak dari Keterlibatan Civil Society dalam Tata Kelola Global

Menurut Jan Aart Scholte, terdapat 5 dimensi utama yang dapat digunakan untuk melihat dampak yang dihasilkan dari keterlibatan *civil society* dalam tata kelola global. Adapun lima dimensi yang dimaksudkan ialah: (1) dimensi evolusi kelembagaan; (2) dimensi agenda; (3) dimensi keputusan; (4) dimensi diskursus; dan (5) dimensi struktur sosial (Weiss & Wikinson, 2013).

Pertama, dari lima dimensi dampak yang disebutkan di atas, masyarakat sipil dapat membentuk evolusi kelembagaan dari regulasi global. Asosiasi warga negara sering kali mengadvokasi pembentukan, reformasi, dan/atau pembubaran suatu badan tata kelola global. Sebagai contoh, kelompok internasionalis mendesak pembentukan Liga Bangsa-Bangsa dan kemudian Perserikatan Bangsa-Bangsa. Sekitar 200 NGO hadir di Konferensi San Francisco yang mendirikan PBB pada tahun 1945, 42 di antaranya terdaftar sebagai konsultan untuk delegasi pemerintah Amerika Serikat (Weiss & Wikinson, 2013). Kelompok-kelompok masyarakat sipil juga secara jelas

mendorong berbagai reformasi kelembagaan pemerintahan global, seperti pembentukan Dewan Hak Asasi Manusia di PBB, realokasi kuota di IMF, dan dimasukkannya suara untuk masyarakat yang terkena dampak di dewan *Global Fund to Fight Aids*. Sejauh ini, upaya *civil society* dalam penolakan beberapa lembaga internasional belum mampu menjadi faktor utama yang mampu membubarkan suatu lembaga pemerintahan global. Namun, gerakan-gerakan tersebut setidaknya mampu mengganggu beberapa prosesi formal, seperti yang terjadi di kementerian WTO di Seattle. Selain itu, kumunculan golongan-golongan dari oposisi radikal yang kuat membuat badan pemerintahan global lebih memungkinkan untuk menerima upaya-upaya reformasi kelembagaan.

Dimensi kedua, di mana masyarakat sipil dapat berdampak pada tata kelola global, ialah berdasarkan dimensi agendanya. Dengan kata lain, aktivisme warga dapat memengaruhi isu apa yang dipertimbangkan dalam proses regulasi global dan apa yang perlu menjadi skala prioritas (Weiss & Wikinson, 2013). Asosiasi masyarakat sipil telah mampu mendorong agenda terhadap sejumlah masalah global yang sebelumnya kurang mendapat perhatian. Beberapa contohnya ialah penanganan AIDS, kontrol senjata, korupsi, hutang, demokrasi, penanganan hak-hak publik penderita difabel, degradasi ekologis, gender, hak asasi manusia, intervensi kemanusiaan, masyarakat adat, standar perburuhan, perampasan tanah, kemiskinan, dan lainnya. Hal tersebut kiranya sedikit tidak mungkin untuk menjadi perhatian bagi organisasi-organisasi dalam tata kelola global jika tanpa tekanan masyarakat sipil.

Dimensi yang ketiga ialah dimensi keputusan kebijakan yang diambil dalam tatanan pemerintahan global. Misalnya, langkah WTO pada tahun 2003 untuk melonggarkan ketentuan kekayaan intelektual pada obat-obatan esensial merupakan keputusan yang diambil

berdasarkan kampanye beberapa NGO terkait hal tersebut. Asosiasi masyarakat sipil juga tercatat berkontribusi terhadap ratifikasi instrumen HAM global, inisiatif untuk melakukan intervensi kemanusiaan, penyesuaian pada banyak proyek Bank Dunia, dan banyak keputusan kebijakan lainnya dalam pemerintahan global.

Dimensi keempat ialah dimensi wacana yang menggambarkan *kemampuan civil society* untuk melampaui kemampuan individu untuk membentuk wacana dalam tata kelola global. Yang dimaksud dengan "wacana" di sini ialah konsep, bahasa, dan kerangka analisis menyeluruh yang digunakan dalam diskusi terkait kebijakan. Asosiasi *civil society* hingga hari ini telah memperdebatkan inovasi dalam kosa kata inti dari tata kelola global dengan mempromosikan gagasan seperti "*fair trade*", "*human security*", "*sustainable development*", dan "*global public good*". Secara umum, *civil society* beserta kritiknya mampu membuat pergeseran wacana dalam tata kelola ekonomi global, yang sebelumnya berlatar belakang narasi neoliberalisme *laissez faire* yang dominan pada akhir abad ke-20, kepada retorika pasar yang menekankan dan berorientasi pada aspek sosial dan lingkungan pada awal abad ke-21 (Weiss & Wikinson, 2013).

Dimensi terakhir ialah dimensi struktur sosial yang menggambarkan bahwa dampak *civil society* mampu menjangkau lebih jauh dengan memengaruhi struktur sosial yang mendasari tata kelola global itu sendiri. Contoh yang paling jelas dari hal tersebut ialah bahwa asosiasi masyarakat sipil telah mempromosikan perubahan dalam mode tata kelola global secara keseluruhan. Seperti yang kita tahu bahwa pada era-era awal kemunculan organisasi-organisasi internasional, negara ialah aktor yang dominan, bahkan mungkin satu-satunya aktor yang memiliki akses terhadap pengaturan tata kelola global. *Civil society* mendorong mode yang sebelumnya *statisme* (berpusat pada negara) kepada mode yang lebih *polycentrism* (di mana tata kelola

terjadi melalui jaringan multi-aktor) (Weiss & Wikinson, 2013). Selain itu, kelompok masyarakat sipil yang terlibat dalam tata kelola global mampu mendorong perubahan dalam struktur identitas dalam politik dunia dari nasional-sentralisme ke pluralisme. Aktivisme tersebut yang kemudian mampu memperbesar ruang politik bagi aktor-aktor yang cenderung memiliki akses terbatas dalam tata kelola global di era sebelumnya. Bertambahnya aktor dan meningkatnya peran aktor-aktor yang sebelumnya insignifikan, tentu akan merubah pola dan dinamika interaksi antar-aktor dalam proses pembentukan norma pada tingkatan tata kelola global.

Metode Penelitian

Dalam artikel ini penulis menggunakan studi pustaka sebagai teknik pengumpulan data. Data-data yang diperoleh diakses melalui buku, artikel dalam jurnal ilmiah, dokumen resmi dan sumber-sumber internet. Data tersebut dikumpulkan dalam rangka membantu penulis menjelaskan permasalahan yang sedang dibahas.

Teknik analisis data yang penulis gunakan dalam artikel ini ialah teknik analisis deskriptif-kualitatif. Data-data yang penulis temukan melalui berbagai sumber digunakan untuk menggambarkan suatu fenomena melalui interpretasi berdasarkan landasan teoritis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Amnesty International dalam Politik Internasional

Amnesty International merupakan *international non-governmental organization* (INGO) yang memiliki fokus utama pada bidang hak asasi manusia. Diinisiasi oleh seorang pengacara dari London bernama Peter Benson. Peter Benson mengawali pembentukan Amnesty International dengan menerbitkan sebuah artikel, pada bulan Mei tahun 1961, di surat kabar dengan pembahasan tentang tahanan-tahanan politik yang diperseniusi karena pilihan ideologis, politik, dan agama

(Buchanan, 2002). Ia berharap melalui artikel tersebut mampu mendorong respon internasional terhadap ketidak-adilan yang dialami oleh para tahanan-tahanan tersebut. Upaya Peter Benson tersebut kemudian berujung pada pembentukan Amnesty International beberapa bulan setelahnya. Setelah satu tahun dari penerbitan artikel oleh Peter Benson, Amnesty International terdaftar sebagai organisasi resmi di Inggris Raya dan menerbitkan laporan tahunan pertamanya. Pada era awal terbentuknya, Amnesty International hanya beroperasi di beberapa negara, seperti Irlandia, Norwegia, Swiss, Australia, dan Swedia (Buchanan, 2002).

Dalam menjalankan agendanya, Amnesty International berpegang pada prinsip-prinsip idealistik hak asasi manusia dan prinsip politik imparial (Clark, 2010). Hal tersebut menjadikan Amnesty International di era-era awal cenderung memandang skeptis lembaga pengatur internasional seperti PBB. Hal tersebut sedikit banyak dipengaruhi juga dengan masih dominannya peran negara dalam tata kelola global pada saat itu, sehingga menjadikan Amnesty International sebagai aktor yang tidak cukup signifikan dalam tata kelola global. Walaupun demikian, eksistensi dan sepak terjang Amnesty International dalam mengelola isu-isu hak asasi manusia mendapatkan pengakuan internasional, terutama di PBB. Amnesty International mendapatkan status konsultatif di PBB pada tahun 1964. Status konsultatif tersebut memberikan ruang kepada Amnesty International untuk mendapatkan hak istimewa sebagai organisasi *observer* serta memperoleh akses terhadap dokumen-dokumen resmi di PBB (Clark, 2010).

Pada awal keterlibatan Amnesty International di PBB, pendekatan yang dilakukan oleh Amnesty International terhadap PBB sebagian besar melalui pendekatan *volunteers*. Pendekatan tersebut digunakan karena pada dasarnya peran Amnesty International tidak terlalu besar dalam forum-forum PBB di dekade awal

keterlibatan mereka. Dalam konteks ini, Amnesty International tidak menuntut banyak hal pada PBB terkait penanganan isu-isu hak asasi manusia, dan PBB juga sebaliknya, tidak terlalu banyak melibatkan Amnesty International pada pembahasan serta advokasi terkait isu-isu yang bersangkutan (Clark, 2010).

Hari ini, Amnesty International dapat dikatakan sebagai salah satu INGO yang cukup berpengaruh dalam politik internasional, terutama pada konteks tata kelola global terkait isu-isu hak asasi manusia. Amnesty International melakukan beberapa teknik yang hari ini menjadi sesuatu yang umum dilakukan oleh INGO di seluruh dunia. Amnesty International menginisiasi kegiatan riset dan pengawasan dan didukung oleh keanggotaan publik yang memberikan legitimasi terhadap upaya-upaya membentuk norma baru pada tata kelola global (Clark, 2010). Aktivitas-aktivitas tersebut tercatat mulai dilakukan oleh Amnesty International pada sekitar tahun 1970-an, ketika keterlibatan NGO pada saat itu dalam hal mengartikulasikan standar-standar formal tata kelola global bukan merupakan sesuatu yang biasa terjadi. Amnesty International dapat mengembangkan dan melakukan riset dengan jaringan penulisan yang terkoneksi secara global serta berbagai macam taktik kampanye, protes, serta berbagai macam aktivitas-aktivitas transnasional lainnya. Seperti Amnesty Internasional, sebagian besar NGO hari ini menjalankan strategi serupa dalam upaya mengembangkan norma-norma hukum internasional baru tentang isu-isu kemanusiaan.

Walaupun pada dasarnya NGO mampu berperan sebagai promotor dari upaya pembentukan norma-norma baru terkait isu-isu kemanusiaan dengan seperangkat strategi yang disebutkan sebelumnya, hal tersebut tentu tidak menjamin keberhasilan bahwa norma tersebut akan pasti terbentuk (Wise, 2018). Merujuk kepada ide dasar dari konsep hak asasi manusia itu sendiri, norma-norma hak asasi manusia di

tingkatan global dapat diartikan sebagai ekspektasi sosial yang dikodifikasikan ke dalam instrumen-instrumen legal formal. Hal tersebut tentu sedikit banyak akan berbenturan dengan konsep kedaulatan negara, yang mana merupakan konsep inti dari terbentuknya tata kelola global itu sendiri. Amnesty International perlu memperhatikan pola interaksi dan diplomasi dalam upaya membentuk norma-norma kemanusiaan di tingkatan global.

Menurut Ramesh Thakur, Amnesty International akan sangat membutuhkan PBB dalam upaya membentuk dan merubah norma-norma internasional terkait isu-isu kemanusiaan. Hal tersebut dikarenakan dalam struktur global hari ini, negara memiliki peran yang lebih besar dari aktor-aktor lain dalam membentuk norma-norma internasional, sehingga Amnesty International membutuhkan forum-forum pemerintah negara di tingkatan internasional dalam upaya mengejar agenda-agenda mereka (Thakur, 1994). Di satu sisi, lembaga pengatur global ataupun negara memiliki kecenderungan untuk mengabaikan prinsip-prinsip hak asasi manusia dalam prosesnya mengejar kepentingan nasional. Hal tersebut menjadikan negara, yang mana pada umumnya merupakan aktor utama dalam lembaga pengatur global, bukan merupakan aktor yang representatif untuk mendorong agenda berbasis prinsip-prinsip hak asasi manusia di tingkatan forum-forum internasional. Merujuk kepada hal tersebut, terdapat kemungkinan kecil bagi negara sebagai aktor internasional untuk mengadopsi prinsip-prinsip hak asasi manusia dan mengkodifikasikannya ke dalam aturan-aturan legal formal. Di sisi lain, NGO seperti Amnesty International memiliki kapasitas untuk menjalankan monitoring dan evaluasi terhadap negara-negara dalam isu-isu terkait hak asasi manusia (Thakur, 1994). Amnesty International dan PBB saling membutuhkan dalam mewujudkan pembentukan norma berbasis prinsip hak asasi manusia pada tata kelola global.

Keterlibatan itu yang kemudian akan dibahas pada bagian selanjutnya dalam rangka mengetahui bentuk partisipasi serta keterlibatan Amnesty International terkait isu penanganan pengungsi global.

Keterlibatan Amnesty International dalam Upaya Pembaharuan Konsep *Responsibility-Sharing* terkait Krisis Pengungsi

Dalam laporan *Global Knowledge Partnership on Migration and Development* terdapat beberapa kendala dalam implementasi operasional konsep *responsibility-sharing* terkait penanganan pengungsi global, diantaranya ialah: status kedaulatan negara, upaya negara-negara maju untuk mengalihkan tanggung jawab, dan prinsip suka-rela yang menjadi landasan operasional konsep *responsibility-sharing* itu sendiri. Tantangan pertama soal kedaulatan negara. Kedaulatan negara merupakan dasar konsep negara-bangsa di dalam badan seperti PBB ataupun badan internasional lainnya. Menurut Francis Deng, tanggung jawab dan akuntabilitas negara berdaulat perlu sejalan dengan prinsip-prinsip di level nasional ataupun peraturan internasional. Dalam rangka mendapatkan legitimasi, kedaulatan suatu negara perlu menunjukkan aspek tanggung jawab yang setidaknya dapat diwujudkan dengan menyediakan kebutuhan dasar bagi warganya (Martin et al., 2018).

Konvensi Pengungsi dan UNHCR pada dasarnya telah memberikan jaminan bagi para pengungsi untuk melintasi perbatasan dalam rangka mencari keselamatan, tetapi dalam praktiknya, hal tersebut seringkali dibatasi oleh kebijakan nasional negara-negara tujuan pengungsi (Zayzda, 2015). Kepentingan nasional suatu negara yang kemudian menghambat mekanisme *Responsibility-sharing*. Menurut Nurul Azizah Zayzda, isu-isu terkait pengungsi memang merupakan isu HAM, namun ketika aspek kedatangan pengungsi dikaitkan dengan upaya negara dalam mengontrol

imigrasi, isu-isu pengungsi kemudian menjadi masalah kedaulatan (Zayzda, 2015).

Tantangan kedua terletak pada kecenderungan negara untuk mengalihkan tanggung jawab (*responsibility-shifting*) (Martin et al., 2018). Dalam beberapa kasus, otoritas nasional sering kali mengalihkan tanggung jawab kepada UNHCR dan organisasi kemanusiaan lainnya sebagai aktor yang memegang peranan utama dalam upaya pemberian dan koordinasi dukungan kepada para pengungsi (Thielemann & El-Enany, 2010). Di sisi lain, keterlibatan negara tuan rumah secara umum sangat terbatas, yang secara garis besar hanya berfokus pada penerimaan dan pengakuan pengungsi di wilayah mereka serta penghormatan terhadap prinsip dan penyediaan keamanan bagi para pengungsi dan personil kemanusiaan.

Tantangan ketiga ialah sifat sukarela dari konsep *responsibility-sharing*. Karena prinsip solidaritas bersifat sukarela, dengan kata lain ia tidak mengikat negara (*non-binding*). Hal tersebut kemudian dapat menjadi sangat dinamis. Ketika negara-negara kuat melihat upaya dalam memastikan perlindungan sejalan dengan kepentingan nasional, maka implementasi pembagian tanggung jawab cenderung mendapat dukungan yang proporsional, namun jika kepentingan negara-negara kuat berlawanan dengan upaya tersebut, dukungan terhadap pembagian tanggung jawab cenderung dibatasi. Mengacu kepada sejarah, memang kerja sama internasional seringkali dipengaruhi oleh kepentingan politik, masalah kebijakan luar negeri, opini publik, kondisi ekonomi, dan sejumlah faktor lain yang tidak ada hubungannya dengan kebutuhan perlindungan pengungsi (Martin et al., 2018).

Permasalahan pengungsi pada tahun 2015 merupakan fenomena aktual yang menguji seberapa jauh efektivitas kerja sama internasional dalam merespon permasalahan tersebut dalam kerangka pembagian tanggung jawab. Fakta yang terjadi, dalam laporan UNHCR dilaporkan

sebesar 86% dari total jumlah pengungsi pada tahun 2015 berada di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah, sementara negara-negara yang cenderung memiliki kondisi ekonomi lebih baik, berpartisipasi lebih sedikit dibandingkan negara-negara tersebut, baik dari segi penerimaan pengungsi atau dari jumlah kontribusi yang dilakukan terkait penanganan pengungsi (Amnesty International, 2016). Adapun contoh yang dapat dilihat ialah bahwa pada tahun 2015, Inggris memberikan suaka kepada sekitar 5.000 warga Suriah sejak 2011, sementara Jordania, yang mana memiliki populasi jauh lebih kecil dan PDB lebih rendah menampung lebih dari 655.000 pengungsi Suriah. Situasi ini pada dasarnya tidak adil dan berpotensi merusak hak asasi manusia para pengungsi dalam prosesnya (Amnesty International, 2016).

Selain masalah pembagian tanggung jawab yang tidak merata, Amnesty International menyatakan bahwa terdapat permasalahan bagi upaya-upaya *humanitarian* untuk mendukung krisis pengungsi besar, seperti Suriah, Burundi dan Afghanistan di sektor pembiayaan. Dalam catatan Amnesty International, pada tahun 2016, rencana respons terhadap krisis Burundi hanya didanai sebesar 30% dari jumlah kebutuhan yang seharusnya, sedangkan rencana operasional dalam menangani pengungsi dan ketahanan regional Suriah hanya dibiayai 27% dari yang dibutuhkan (Amnesty International, 2016)

Amnesty International menganggap bahwa kontribusi masing-masing negara untuk pembagian tanggung jawab pengungsi harus jauh lebih adil. Adil dalam hal ini mengacu berdasarkan kapasitas negara yang didefinisikan secara obyektif untuk menampung dan membantu para pengungsi. Konsep pembagian tanggung jawab berakar pada hukum hak asasi manusia dan pengungsi internasional. Setiap negara di dunia memiliki kewajiban untuk saling mendukung untuk menangani

permasalahan pengungsi serta di lain hal memiliki kewajiban untuk menghadirkan kerja sama dan bantuan internasional dalam upaya untuk memastikan para pengungsi dapat mencapai tempat yang aman dan memiliki akses kepada sektor-sektor yang mereka butuhkan. Pembagian tanggung jawab yang proporsional dianggap tidak akan dapat diimplementasikan hingga terdapat dasar norma yang adil dan struktur yang tepat untuk memandu negara-negara di dunia terkait dengan bagaimana bentuk pembagian tanggung jawab dalam merespon permasalahan pengungsi (Amnesty International, 2016).

Amnesty International mengusulkan reformasi mendasar terhadap cara negara berbagi tanggung jawab. Melalui dokumen yang dirilis dengan judul *Genuine Responsibility-Sharing: Amnesty International's Five Proposal*, Amnesty International menawarkan lima elemen dasar yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan serta implementasi konsep *responsibility-sharing*. Lima elemen tersebut ialah: (1) Mekanisme baru dalam penempatan kembali (*resettlement*) seluruh pengungsi yang masuk dalam kriteria rentan dalam terminologi UNHCR; (2) Mekanisme baru dalam memindahkan para pengungsi ketika populasi pengungsi di suatu negara telah mencapai batas-batas tertentu; (3) Penjaminan pendanaan dalam upaya perlindungan terhadap pengungsi terhadap negara yang menampung pengungsi dalam jumlah besar; (4) Memperkuat sistem penentuan status pengungsi dan meningkatkan penggunaan pengakuan status *prima facie*; (5) Setiap negara harus menerapkan kebijakan dan sistem yang penjaminan perlindungan yang efektif bagi pengungsi dan pencari suaka.

Tawaran pertama dari *Amnesty International* ialah mekanisme untuk menjalankan proses *resettlement* bagi para pengungsi yang memenuhi kriteria kerentanan UNHCR. *Resettlement* sendiri merupakan proses pemindahan pengungsi dari negara suaka ke negara lain yang telah

setuju untuk menerima mereka dan pada akhirnya memberikan jaminan keamanan bahkan hingga opsi tinggal permanen. Dalam sistem sebelumnya, implementasi upaya tersebut, bermasalah dalam pandangan Amnesty International karena berdasarkan data dari UNHCR, pada tahun 2015 terdapat sekitar 1,2 juta jiwa pengungsi yang masuk kepada kriteria rentan, yang mana angka tersebut perlu ditindak lanjuti dengan upaya *resettlement*. Namun, jumlah pengungsi yang masuk dalam upaya *resettlement* hanya sebesar 100.000 jiwa per tahun dari tahun 2011-2015 (Amnesty International, 2016).

Permasalahan tersebut dapat diatasi dengan mewajibkan seluruh negara, dan tidak terbatas kepada negara yang berpartisipasi dalam proses *resettlement* UNHCR, untuk menerima pengungsi dengan jumlah tertentu setiap tahun. Jumlah yang perlu diambil oleh masing-masing negara akan didasarkan pada kriteria objektif yang terkait dengan kapasitas negara tersebut untuk menjadi tuan rumah dan memberikan dukungan dan perlindungan yang layak bagi para pengungsi. Sistem tersebut selanjutnya perlu menghormati kerangka pengaman yang ada dan memperhitungkan kerentanan khusus dari masing-masing pengungsi, yang mana dapat mengharuskan mereka dimukimkan kembali di negara-negara yang dapat menawarkan dukungan yang sesuai, sebagai contoh individu LGBTI yang mungkin perlu dipindahkan ke negara-negara di mana orientasi seksual dan identitas gender mereka tidak akan membuat mereka terekspos terhadap risiko diskriminasi (Amnesty International, 2016).

Sistem baru ini dianggap mampu meminimalisir beberapa sifat yang tidak terduga dari proses pemukiman kembali sebelumnya. Hal ini menjadi upaya pemutakhiran konsep sebelumnya karena menempatkan kebutuhan pengungsi yang masuk pada kriteria rentan sebagai acuan dasar dalam proses *resettlement*. Sistem sebelumnya tidak mampu menyediakan lokasi *resettlement* dengan kebutuhan akan *resettlement*, hal itu kemudian menciptakan

ketidakseimbangan antara tempat dan jumlah pengungsi yang perlu dimukimkan kembali. Dalam sistem sebelumnya, hanya 30 negara yang membuka diri dan menawarkan proses *resettlement* (Amnesty International, 2016). Hal tersebut menunjukkan bahwa secara kuantitatif saja tanggung jawab jelas tidak dibagi secara merata.

Tawaran kedua dari Amnesty International ialah mekanisme transfer pengungsi ketika populasi pengungsi di suatu negara telah mencapai batasan-batasan tertentu. Batasan-batasan yang dimaksud akan ditentukan dengan menggunakan kriteria obyektif yang mencerminkan kapasitas negara dalam menampung pengungsi. Ketika suatu negara menerima pengungsi yang melampaui kapasitas maksimumnya dalam menampung para pengungsi, maka mekanisme tersebut dapat diaktifkan.

Dalam situasi perpindahan pengungsi yang besar, akan terdapat banyak kendala dalam memastikan hak-hak pengungsi dan penentuan pembagian tanggung jawab yang adil di antara negara-negara dalam rangka melindungi dan membantu para pengungsi. *Amnesty International* mengusulkan mekanisme global tambahan untuk mengatasi konteks khusus tersebut. Mekanisme ini hanya akan dapat diaktifkan ketika suatu negara penerima pengungsi mencapai batasan-batasan yang dipengaruhi oleh kriteria-kriteria tertentu, seperti jumlah populasi, kekayaan, dan kriteria lain yang dapat diverifikasi secara independen dan relevan, yang menunjukkan bahwa negara tersebut telah mencapai kapasitas maksimumnya untuk menampung para pengungsi.

Mekanisme teknis yang dijabarkan oleh Amnesty International kemudian dimulai dengan negara-negara yang memiliki kapasitas relatif besar untuk menampung para pengungsi, akan diminta untuk menerima sejumlah pengungsi hingga 10% dari total populasi negara tersebut, yang dihitung dengan menggunakan kriteria

yang disepakati. Begitu negara tersebut telah mencapai angka maksimal dalam menampung pengungsi, kewajiban akan beralih kepada negara berikutnya, dan seterusnya hingga semua pengungsi yang perlu direlokasi dapat berpindah. Berdasarkan evaluasi Amnesty International tidak ada negara yang meminta untuk menangani lebih dari 10% dari kapasitas maksimum negaranya. Pada poin tersebutlah kemudian sistem ini mampu menghadirkan keyakinan bagi setiap negara bahwa tanggung jawab dalam pengelolaan pengungsi dapat dibagi dengan adil dan di lain hal setiap negara akan menerima jumlah pengungsi yang relatif rendah. Jumlah pengungsi yang lebih sedikit di suatu negara tentu akan memudahkan penanganan pengungsi, baik bagi otoritas nasional ataupun unit-unit dari kerja sama global.

Tawaran ketiga dari Amnesty International ialah terkait pendanaan. Upaya PBB dalam menyerukan kepada negara-negara di dunia untuk mendanai kegiatan kemanusiaan, termasuk perlindungan dan bantuan pengungsi, seringkali mengalami kendala kekurangan pendanaan. Amnesty International dalam hal ini menyerukan kepada negara-negara untuk meningkatkan kontribusinya dalam hal pendanaan terhadap PBB dan agensi-agensi di dalamnya terkait dengan penanganan para pengungsi. Selain itu, Amnesty International menekankan bahwa negara-negara tersebut kemudian dapat melaporkan berapa jumlah dana yang mereka salurkan. Dalam hal besaran jumlah dana yang perlu disalurkan, Amnesty International tidak kemudian menetapkan nominal minimum, melainkan kepada pertimbangan dan kemampuan negara.

Dalam kasus negara-negara yang menampung populasi pengungsi dalam jumlah besar, negara-negara di dunia juga wajib untuk turut memberikan bantuan bilateral terhadap negara penampung pengungsi. Bantuan tersebut dapat berwujud bantuan keuangan ataupun bantuan teknis, tergantung pada kebutuhan

negara penampung pengungsi. Hal tersebut didorong untuk meningkatkan kapasitas negara penampung pengungsi dalam memberikan dukungan kepada para pengungsi dan pencari suaka, termasuk untuk memastikan akses terhadap tempat tinggal, makanan, perawatan kesehatan dan pendidikan yang memadai (Amnesty International, 2016).

Walaupun pendekatan dalam konsep *responsibility-sharing* cenderung fleksibel sehingga memungkinkan negara-negara di dunia untuk berkontribusi dengan cara yang berbeda dalam merespon krisis pengungsi, bantuan keuangan kepada negara-negara yang menampung banyak pengungsi dan pencari suaka di masa krisis tidak dapat dianggap sebagai pengganti program untuk menerima orang yang membutuhkan perlindungan. Dengan kata lain, negara-negara yang cenderung kaya tidak bisa menghindari tanggung jawab untuk menampung dan membantu para pengungsi dengan membayar negara-negara lain untuk melakukannya (*responsibility-shifting*).

Tawaran keempat Amnesty International ialah terkait dengan penguatan sistem penentuan status pengungsi (*Refugee Status Determination*). *Refugee Status Determination* merupakan proses hukum atau administrasi dimana pemerintah suatu negara atau UNHCR dapat menentukan apakah seseorang yang mencari perlindungan internasional dianggap sebagai pengungsi berdasarkan hukum internasional, regional atau nasional. RSD merupakan proses penting dalam membantu pengungsi mewujudkan hak-hak mereka di bawah hukum internasional. RSD yang dilakukan oleh otoritas nasional ataupun UNHCR harus dapat memastikan bahwa setiap individu yang membutuhkan perlindungan internasional dapat diakui dan diberikan perlindungan yang menjadi haknya. Menurut Amnesty International, akses terhadap prosedur RSD yang adil dan efektif harus diberikan kepada semua pencari suaka di bawah yurisdiksi negara.

Dalam keadaan krisis, ketika orang-orang yang mencari perlindungan internasional tiba dalam jumlah besar, penentuan individu atas klaim mereka untuk status pengungsi dapat menjadi tidak praktis atau tidak efektif. Untuk mengatasi hal tersebut, mekanisme yang ditawarkan ialah jika sebagian besar dari mereka yang tiba dapat dianggap sebagai pengungsi berdasarkan informasi obyektif terkait dengan keadaan di negara asal mereka, negara penerima harus memberikan status pengungsi kepada anggota kelompok tertentu berdasarkan prinsip *prima facie* (Amnesty International, 2016). Penentuan status berdasarkan *prima facie* dari para pengungsi tidak berarti negara tersebut membuka perbatasan. Hal tersebut hanya sebagai solusi praktis untuk masalah teknis terkait bagaimana menentukan status pengungsi bagi ribuan orang sekaligus ketika para pengungsi mencapai negara suaka. Menerima pengungsi dan pencari suaka dengan cara yang tertib, teratur, dan manusiawi akan memastikan kebutuhan perlindungan terpenuhi dan akan membuat penilaian risiko keamanan lebih mudah.

Tawaran kelima dari Amnesty International ialah terkait dengan aspek kebijakan dan sistem proteksi terhadap para pengungsi. Terdapat banyak negara yang tidak memiliki sistem perlindungan yang tepat sesuai dengan hukum dan standar internasional sehingga para pengungsi dan pencari suaka menghadapi tantangan yang signifikan dalam mengakses tempat penampungan, makanan, sanitasi dan perawatan kesehatan yang memadai. Amnesty International menyerukan kepada seluruh negara untuk memberlakukan sistem untuk melindungi para pengungsi. Selain itu, tantangan utama dalam memungkinkan pengungsi dan pencari suaka memenuhi kebutuhan dasar mereka (tempat tinggal yang memadai, makanan, air, listrik, akses ke layanan kesehatan dan pendidikan), ialah kurangnya sumber daya keuangan. Hal ini erat kaitannya dengan pembagian tanggung jawab pada tawaran

pertama. Pembagian tanggung jawab sangat penting untuk memastikan realisasi hak-hak bagi seluruh pengungsi dan pencari suaka.

Walaupun pada dasarnya banyak negara berkembang menghadapi tantangan sumber daya yang serius, hal tersebut tidak kemudian membebaskan mereka dari kewajiban di bawah hukum internasional untuk memastikan setidaknya tingkat esensial minimum terkait tempat tinggal, makanan, air, sanitasi, kesehatan dan hak-hak lain untuk pengungsi. Amnesty International berpendapat bahwa negara-negara penampung pengungsi perlu menerapkan rencana untuk beralih dari sekedar dukungan darurat, yang sifatnya sementara, kepada sistem integrasi penuh. Hal tersebut yang kemudian dapat memungkinkan pengungsi dan pencari suaka untuk hidup dalam komunitas negara penampung pengungsi dan mendapatkan mata pencaharian. Implementasi hal tersebut bukanlah hal yang mudah, sehingga setiap negara perlu proaktif dalam menginisiasi kerja sama internasional dalam rangka memberikan bantuan penuh terhadap hak-hak dasar bagi para pengungsi sehingga para pengungsi mampu melanjutkan hidup layak dan bermartabat (Amnesty International, 2016).

Tawaran-tawaran tersebut yang kemudian diajukan oleh Amnesty International dalam *UN Summit on The Refugee Crisis* pada bulan September 2016. Tawaran dari Amnesty International ini kemudian dapat dianggap sebagai bentuk partisipasi langsung sebuah *non-governmental organization* dalam proses perumusan tata kelola global terkait pengungsi. Pada dasarnya, keterlibatan sebuah NGO tidak terbatas hanya kepada NGO-NGO yang memiliki status konsultatif di PBB. Namun, Amnesty International memperoleh keuntungan yang signifikan dengan memiliki status konsultatif di PBB sejak tahun 1964. Implikasi dari hal tersebut ialah Amnesty International mampu menggunakan banyak mode partisipasi dalam mengadvokasi dan mempromosikan

prinsip-prinsip baru terkait penanganan migran internasional.

Dalam kasus ini, penulis melihat Amnesty International berpartisipasi langsung dengan dua mode utama. Mode pertama ialah partisipasi formal terkait dengan partisipasi dalam konferensi besar seperti *UN Summit* yang mana memungkinkan Amnesty International untuk terlibat dalam perumusan solusi terhadap penanganan krisis global. Mode kedua, yang mana masih berkaitan, yaitu Amnesty International melibatkan diri secara langsung dengan melakukan evaluasi kinerja terkait kebijakan dan implementasi rezim pengungsi global. Evaluasi tersebut ditunjukkan dengan analisis dan pemetaan permasalahan, terutama terkait konsep *responsibility-sharing*, yang kemudian dicantumkan dalam dokumen tawaran *Amnesty International* terhadap upaya peningkatan kinerja dalam upaya implementasi konsep *responsibility-sharing* dalam tata kelola global terkait penanganan pengungsi.

Keterlibatan Amnesty International dalam upayanya membentuk norma baru terkait penanganan pengungsi global dalam kasus ini dapat dilihat melalui dimensi agenda yang menjadi tujuan Amnesty International. Menurut penulis, terdapat dua dimensi agenda utama yang dikejar oleh Amnesty International melalui keterlibatan tersebut. Dimensi pertama ialah soal evolusi kelembagaan. Dalam dokumen *Genuine Responsibility-Sharing: Amnesty International's Five Proposal* memang tidak menyebutkan bahwa terdapat keharusan untuk membentuk lembaga baru terkait implementasi *Responsibility-Sharing*. Amnesty International di sini lebih menekankan kepada reformasi konsep dan mekanisme yang digunakan dalam implementasi konsep *Responsibility-Sharing*. Hal tersebut ditunjukkan dengan penekanan terkait mekanisme penanganan pengungsi yang berjalan dengan tidak efektif, seperti proses *resettlement* dan pembiayaan sehingga perlu diperbaharui. Dimensi kedua

dalam kasus ini ialah dimensi agenda penetapan skala prioritas. *Amnesty International*, menurut penulis, memiliki agenda untuk menjadikan tawaran-tawaran mereka terkait pembaharuan konsep *Responsibility-Sharing*, terutama pada poin mekanisme *resettlement* dan transfer serta pendanaan menjadi agenda prioritas yang diperhatikan oleh negara-negara dunia serta lembaga pengatur global seperti PBB. Berhubungan dengan agenda pertama, agenda-agenda tersebut saling berkaitan. Sebagai salah satu NGO yang memiliki status konsultatif di PBB, Amnesty International memiliki potensi untuk berkontribusi besar dalam pembentukan norma terkait penanganan pengungsi di tingkatan tata kelola global.

KESIMPULAN

Amnesty Internasional merupakan salah satu NGO yang berpartisipasi dalam upaya pemutakhiran tata kelola pengungsi. Dalam *UN Summit on The Refugee Crisis* pada 2016, Amnesty International terlibat langsung dalam upaya pembaharuan konsep *responsibility-sharing* dalam mengelola krisis pengungsi. Amnesty International mengusulkan reformasi mendasar terhadap cara negara-negara di dunia berbagi tanggungjawab terkait persoalan pengungsi. Terdapat lima tawaran yang diajukan yakni, (1) mekanisme baru dalam *resettlement*; (2) mekanisme baru dalam memindahkan pengungsi yang mengalami *over capacity*; (3) penjaminan pendanaan; (4) memperkuat sistem penentuan status pengungsi; serta

(5) usulan setiap negara untuk menetapkan kebijakan perlindungan bagi pengungsi dan pencari suaka.

Tawaran-tawaran tersebut diajukan oleh Amnesty International untuk mencapai setidaknya dua agenda utama. Agenda pertama ialah reformasi konseptual dan teknis terkait konsep *responsibility-sharing*. Adapun agenda kedua ialah terkait promosi skala prioritas, yang mana Amnesty International menekankan pada poin mekanisme *resettlement* dan transfer serta sektor pendanaan, agar hal-hal tersebut dapat diakui sebagai poin-poin yang belum efektif pada sistem sebelumnya sehingga perlu menjadi skala prioritas dalam rangka membentuk tata kelola global terkait pengungsi yang lebih adil dan efektif. Terkait dampak yang dihasilkan melalui keterlibatan tersebut merupakan sesuatu yang perlu menjadi studi lebih lanjut kedepannya.

Peran-peran NGO seperti Amnesty International ini akan menjadi sangat penting dalam rangka mewujudkan tata kelola global berkelanjutan terkait penanganan pengungsi. Seringkali tatanan global didominasi oleh negara sebagai representasi *political force* sehingga sering kali mengabaikan aspek-aspek substansial dan terkadang tidak mampu menyelesaikan permasalahan dalam konteks prinsip-prinsip hak asasi manusia. Pada ruang tersebut kemudian dibutuhkan representasi *moral force* dari kelompok-kelompok *civil society*, yang mana dalam kasus ini berbentuk NGO.

Daftar Pustaka

Amnesty International. (2016). *Genuine Responsibility-Sharing : Amnesty International L ' S Five Proposals*. Diakses dari <https://www.amnesty.org/download/Documents/IOR4043802016ENGLISH.PDF>.

Bazirake, J. B. (2017). *The Contemporary*

Global Refugee Crisis. Peace Review, 29(1), 61–67.

<https://doi.org/10.1080/10402659.2017.1272307>

Buchanan, T. (2002). 'The Truth Will Set You Free': The Making of Amnesty International. *Journal of Contemporary History*, 37(4), 575–597.

- <https://doi.org/10.1177/00220094020370040501>
- Charnovitz, S. (2006). Nongovernmental Organizations and International Law. *American Journal of International Law*, 100(2), 348–372.
<https://doi.org/10.1017/S000293000016699>
- Clark, A. M. (2010). Diplomacy of Conscience. In *Diplomacy of Conscience*.
<https://doi.org/10.1515/9781400824229>
- Esty, D. C. (1998). *University Of Pennsylvania Linkages And Governance: NGOs At The*. 19(3).
- Gordenker, L., & Weiss, T. G. (1995). Pluralising global governance: Analytical approaches and dimensions. *Third World Quarterly*, 16(3), 357–388.
<https://doi.org/10.1080/01436599550035951>
- Gready, P., & Robins, S. (2017). Rethinking civil society and transitional justice: lessons from social movements and ‘new’ civil society. *International Journal of Human Rights*, 21(7), 956–975.
<https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1313237>
- Martin, S. F., Davis, R., Benton, G., & Waliany, Z. (2018). International Responsibility-Sharing for Refugees. In *KNOMAD Working Paper* (No. 32). Diakses dari [https://www.knomad.org/sites/default/files/2018-03/KNOMAD_WP_International Responsibility-Sharing for Refugees.pdf](https://www.knomad.org/sites/default/files/2018-03/KNOMAD_WP_International%20Responsibility-Sharing%20for%20Refugees.pdf).
- Odutayo, A. (2016). Human security and the international refugee crisis. *Journal of Global Ethics*, 12(3), 365–379.
<https://doi.org/10.1080/17449626.2016.1251484>
- Reslow, N. (2019). Human rights, domestic politics, and informal agreements: parliamentary challenges to international cooperation on migration management. *Australian Journal of International Affairs*, 73(6), 546–563.
<https://doi.org/10.1080/10357718.2019.1674777>
- Scholte, J. A. (2002). Civil society and democracy in global governance. *Global Governance*, 8(3), 281–304.
<https://doi.org/10.1163/19426720-00803004>
- Smyth, S., Kaumeheiwa, N., Carroll, T. O., & Vaughan, B. (2016). NGOs and Legitimacy in International Development. *Kansas Law Review*, 1(2005), 377–439.
<https://doi.org/10.17161/1808.20250>
- Thakur, R. (1994). Human Rights: Amnesty International and the United Nations. *Journal of Peace Research*, 31(2), 143–160.
<https://doi.org/10.1177/0022343394031002003>
- Thielemann, E., & El-Enany, N. (2010). Refugee protection as a collective action problem: is the EU shirking its responsibilities? *European Security*, 19(2), 209–229.
<https://doi.org/10.1080/09662839.2010.531708>
- Weiss, T. G., & Wikinson, R. (2013). Civil Society and NGOs. In T. G. Weiss & R. Wilkinson (Eds.), *International Organization and Global Governance* (1st ed.).
<https://doi.org/10.4324/9780203795972>
- Wise, R. D. (2018). Is there a space for counterhegemonic participation? Civil society in the global governance of migration. *Globalizations*, 15(6), 746–761.
<https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1484204>
- Zayzda, N. A. (2015). Sovereignty and Responsibility in Global Refugee Protection and Humanitarian Intervention in the 21st Century.

*Insignia Journal of International
Relations*, 2(02), 82–97.
<https://doi.org/10.20884/1.ins.2015>.

2.02.459