

**PERAN UNI EROPA DALAM MENANGANI PENGUNGSI
SURIAH**

(Skripsi)

**Oleh
RIA SILVIANA**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017**

ABSTRACT

THE ROLE OF THE EUROPEAN UNION IN HANDLING THE SYRIAN REFUGEES

By

RIA SILVIANA

Nowadays, Syrian is the biggest refugee cases in the world, its caused by internal conflicts of Syria. Syrian refugees seeking for the protection to the other countries, they went to Arab and European countries. The refugees arrived in Europe by crossing the Mediterranean sea. But, the number of syrian refugees who have arrived, make the Member State of the European Union get in trouble, especially the countries that became the entrance of refugees. The European Union that had been integrated into a regional organization needs to address the problems that facing its member countries. This research will discuss how is refugees protection rules in international law and the role of the European Union in handling the Syrian refugees.

The method used in this research is the method of normative legal research, with data collection techniques through literature study. Then performed data analysis is qualitative analysis method.

The result of research shows that, first, international law regulates the protection of refugees are the Convention 1951 and Protocol 1967 relating to the Status of Refugees and Statute of UNHCR, and second, the European Union plays a role in handling the Syrian refugees. Article 78 Treaty on the Functioning of the European Union, Treaty of Lisbon says that the European Union has a responsibility to providing the protection for refugees. The actions which European Union takes to handling the Syrian refugees are providing humanitarian assistance, sea rescue, relocation, resettlement, make an agreements with Turkey relating to refugees, and reforming European Union rules on asylum/CEAS (reform of Dublin system and Eurodac system). And establishing the European Union Agency for Asylum to replace the EASO .

Keywords: European Union, Refugees, and Syrian.

ABSTRAK

PERAN UNI EROPA DALAM MENANGANI PENGUNGSI SURIAH

Oleh

RIA SILVIANA

Pengungsi Suriah merupakan salah satu dari kasus pengungsi yang terjadi di dunia, yang bermula dari konflik internal Suriah. Para pengungsi Suriah ini mencari perlindungan ke berbagai negara, mulai dari negara-negara Arab hingga Eropa. Pengungsi masuk ke wilayah Eropa dengan menyeberangi laut Mediterania. Tetapi kedatangan pengungsi dalam jumlah besar tersebut, menimbulkan permasalahan bagi negara anggota Uni Eropa, terutama negara yang menjadi pintu masuk pengungsi. Uni Eropa yang telah terintegrasi dalam sebuah organisasi regional perlu membahas permasalahan yang dihadapi negara-negara anggotanya. Penelitian ini akan membahas tentang bagaimana peraturan perlindungan pengungsi dalam hukum internasional dan bagaimana peran Uni Eropa dalam menangani pengungsi Suriah.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*), dengan teknik pengumpulan data melalui studi dan dilakukan analisis data dengan metode analisis kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, pertama ketentuan hukum internasional mengenai perlindungan terhadap pengungsi diatur dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi serta Statuta UNHCR, dan kedua, Uni Eropa berperan dalam menangani pengungsi Suriah. Pasal 78 *Treaty on the Functioning of the European Union*, *Treaty of Lisbon*, menyatakan Uni Eropa memiliki kewajiban dalam memberikan perlindungan bagi pengungsi sesuai dengan ketentuan hukum internasional yaitu prinsip *non-refoulement* dan ketentuan-ketentuan dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Tindakan-tindakan yang telah dilakukan Uni Eropa dalam menangani pengungsi khususnya pengungsi Suriah yaitu menyediakan bantuan kemanusiaan, melakukan penyelamatan pengungsi di laut, relokasi pemukiman, mengadakan perjanjian dengan Turki dan mereformasi peraturan Uni Eropa tentang suaka/CEAS (sistem Dublin dan sistem Eurodac) serta membentuk Badan Suaka Uni Eropa (*European Union Agency for Asylum*) yang merupakan pengganti *European Asylum Support Office*.

Kata Kunci: **Uni Eropa, Pengungsi, dan Suriah.**

**PERAN UNI EROPA DALAM MENANGANI PENGUNGSI
SURIAH**

Oleh

Ria Silviana

Skripsi

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar

SARJANA HUKUM

Pada

Bagian Hukum Internasional

Fakultas Hukum Universitas Lampung



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG**

2017

Judul Skripsi

: **PERAN UNI EROPA DALAM
MENANGANI PENGUNGSI SURIAH**

Nama Mahasiswa

: **Ria Silviana**

No. Pokok Mahasiswa

: **1312011275**

Bagian

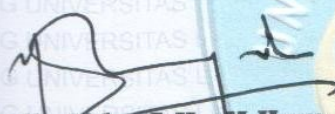
: **Hukum Internasional**

Fakultas

: **Hukum**

MENYETUJUI

1. Komisi Pembimbing


Melly Aida, S.H., M.Hum.
NIP. 195910251985032014


Rehulina, S.H., M.H.
NIP. 198008122008122001

2. Ketua Bagian Hukum Internasional


Melly Aida, S.H., M.Hum.
NIP. 195910251985032014

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

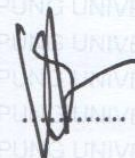
Ketua

: Melly Aida, S.H., M.Hum.



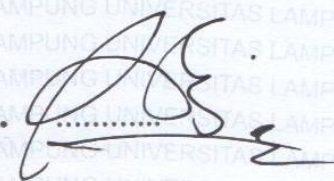
Sekretaris/Anggota

: Rehulina, S.H., M.H.



Penguji Utama

: Abdul Muthalib T., S.H., M.Hum.



2. Dekan Fakultas Hukum



Armen Yagir, S.H., M.Hum.

NIP. 196206221987031005



Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 18 Agustus 2017

RIWAYAT HIDUP



Penulis dilahirkan di Way Jepara, Lampung Timur pada 6 Juni 1995 dari pasangan Bapak Mudiely Dachi dan Ibu Efni Berti, sebagai anak pertama dari 3 bersaudara. Penulis memiliki dua orang adik laki-laki yaitu Raffi Fahrezy dan Revdi Alfarizi.

Penulis menyelesaikan pendidikan Taman Kanak-kanak (TK) Al-Muslimun Labuhan Ratu Satu (2000-2001), Sekolah Dasar (SD) di SD Negeri 1 Labuhan Ratu Dua (2001-2007), Sekolah Menengah Pertama (SMP) di SMP Negeri 1 Way Jepara (2007-2010), dan Sekolah Menengah Atas (SMA) di SMA Negeri 1 Way Jepara pada tahun (2010-2013). Penulis tercatat menjadi mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur Seleksi Bersama Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SBMPTN) sebagai mahasiswa penerima beasiswa Bidikmisi pada tahun 2013.

Selama menjadi mahasiswa, penulis aktif dalam organisasi, yaitu sebagai Anggota Syiar dan Media Forum Silarahim Studi Islam (FOSSI) Fakultas Hukum periode 2014-2015, Sekertaris Departemen Humas Forum Silarahim Studi Islam (FOSSI) Fakultas Hukum periode 2015-2016, Bagian Monitoring dan Evaluasi Biro Bimbingan Baca Qur'an (BBQ) Fakultas Hukum periode 2016-2017, Ketua Departemen Kajian dan Penelitian Himpunan Mahasiswa Hukum Internasional (HIMA HI) periode 2016-2017. Penulis juga telah melaksanakan Kuliah Kerja Nyata (KKN) pada tahun 2016 di desa Kecubung Mulya Kecamatan Gedung Aji Kabupaten Tulang Bawang.

MOTTO

“Balas dendam terbaik adalah menjadikan dirimu lebih baik.”

(Ali bin Abi Thalib)

“Sesuatu mungkin mendatangi mereka yang mau menunggu, namun hanya didapatkan oleh mereka yang mau mengejarnya.”

(Abraham Lincoln)

“Always pray, do the best, and be thankful for everything.”

(Anonymous)

PERSEMBAHAN

Dengan penuh rasa syukur kepada Allah SWT, penulis mempersembahkan karya ini kepada:

Ayah dan Ibu

Atas limpahan kasih sayang, doa, dan motivasi yang menjadi kekuatan bagi penulis

Untuk adik-adik ku tersayang semoga Allah senantiasa menyayangi, menjaga dan meluaskan ilmu kita semua

Untuk keluarga besar, sahabat dan almamater tercinta, Fakultas Hukum Universitas Lampung

SANWACANA

Segala puji bagi Allah, Tuhan semesta alam yang telah melimpahkan nikmat dan karunia kepada makhluk-Nya. Shalawat dan salam senantiasa tercurah kepada Nabi Muhammad SAW, sebagai suri tauladan terbaik umat manusia.

Alhamdulillah, skripsi dengan judul “*Peran Uni Eropa dalam Menangani Pengungsi Suriah*” yang merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum di Universitas Lampung, akhirnya dapat diselesaikan oleh penulis berkat orang-orang yang telah banyak memberikan inspirasi, motivasi, bantuan tenaga dan pikiran, dukungan dan doa.

Dalam kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Armen Yasir, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
2. Ibu Melly Aida, S.H., M.Hum., selaku Ketua Bagian Hukum Internasional sekaligus Pembimbing Utama yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya untuk memberikan bimbingan, saran, dan kritik dalam proses penyelesaian skripsi ini;

3. Ibu Rehulina Tarigan, S.H., M.H., selaku Pembimbing Kedua yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya untuk memberikan bimbingan, saran, kritik dan motivasi dalam proses penyelesaian skripsi ini;
4. Bapak Abdul Muthalib Tahar, S.H., M.Hum., selaku Pembahas Utama yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya untuk memberikan bimbingan, saran, dan kritik dalam proses penyelesaian skripsi ini;
5. Ibu Desy Churul Aini, S.H., M.H., selaku Pembahas Kedua yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya untuk memberikan bimbingan, saran, dan kritik dalam proses penyelesaian skripsi ini;
6. Ibu Eka Deviani, S.H., M.H., selaku Pembimbing Akademik;
7. Bapak dan Ibu dosen Fakultas Hukum, khususnya bagian Hukum Internasional (Bapak Prof. Heryandi, Bapak Ahmad Syofyan, Bapak Naek Siregar, Bapak Bayu Sujadmiko, Ibu Widya Krulinasari, Ibu Siti Azizah, dan Ibu Yunita Maya) atas bimbingan, masukan, dan motivasinya dalam penyelesaian skripsi ini;
8. Seluruh karyawan civitas akademika di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
9. Ayah Mudiely Dachi dan Ibu Efni Berti, selaku orang tua penulis yang telah memberikan banyak cinta, doa dan motivasi tanpa henti, serta adik-adikku (Raffi Fahrezy dan Revdi Alfarizi) yang selalu memberi canda tawa, doa, dan dukungan;

10. Segenap keluarga besar, Amak, Kakek, Nenek, Tekcik, Etek, Mama, Makwo, Om, Tante, Pakcik, Abang, Uni, Kakak, Adik-Adik, Keponakan, yang tidak dapat disebutkan satu per satu, atas segala doa dan dukungannya selama ini;
11. Sahabat perjuangan selama kuliah Rini, Tina, Afrin, Siska, Nana, Sisil, Rina, Ine terima kasih atas kebersamaan, bantuan, dan dukungannya disaat suka dan duka;
12. Teman-teman seperjuangan Bidikmisi Fakultas Hukum 2013, Rini, Tina, Agus, Fero, Priyan, Andri, Rudi, Yoga, Royzal, Ayu, Evi, Fitra, Ade, Abdul, Rico dan Chandy terima kasih atas kebersamaan, bantuan, dan dukungannya;
13. Seluruh teman-teman Fakultas Hukum angkatan 2013 terima kasih atas kebersamaan dan dukungannya;
14. Squad of International Law 2013, Tina, Aplia, Desia, Risa, Safira, Restie Widya, Vizay, Alfat, dan Pratama, terima kasih atas kebersamaan dan dukungannya;
15. Keluarga Besar UKM-F Forum Silaturahmi dan Studi Islam (FOSSI) Fakultas Hukum Universitas Lampung, kakak-kakak, mba-mba, teman-teman, dan adik-adik yang tidak dapat disebutkan satu per satu, terima kasih atas ukhuwah, pengalaman, bantuan dan dukungan yang diberikan;
16. Keluarga KKN Desa Kecubung Mulya Kecamatan Gedung Aji Kabupaten Tulang Bawang, Elis (EP '13), Sofi (AGT '13), Ade (Teknik Kimia '13), Ina (IP '13), Bang Anju (Teknik Elektro '12), Bang Iqbal (Fisika '12), dan keluarga Bapak Talha serta seluruh warga desa Kecubung Mulya terima kasih atas kebersamaan dan pengalamannya;

17. Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Hukum Internasional (HIMA HI) Fakultas Hukum Universitas Lampung yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu atas kebersamaan dan pengalamannya;
18. Seluruh teman-teman, dewan guru dan staf, TK Al-Muslimun Labuhan Ratu Satu, SDN 1 Labuhan Ratu Dua, SMPN 1 Way Jepara, SMAN 1 Way Jepara, sekolah yang telah mengantarkan penulis sampai ke jenjang saat ini, terima kasih atas ilmu pengetahuan, doa, dukungan, motivasi, nasihat, kebersamaan dan pengalamannya.
19. Almamater tercinta Fakultas Hukum Universitas Lampung;
20. Semua pihak yang terlibat namun tidak dapat disebutkan satu per satu yang telah membantu penulis selama kuliah dan selama proses penyelesaian skripsi ini.

Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat dan karunianya kepada Bapak, Ibu serta rekan-rekan semua. Sangat penulis sadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, akan tetapi sedikit harapan semoga skripsi ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kita semua. Aamiin.

Bandar Lampung, 18 Agustus 2017

Penulis

Ria Silviana

DAFTAR ISI

Halaman

SAMPUL

ABSTRAK

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

DAFTAR SINGKATAN

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	8
D. Ruang Lingkup Penelitian.....	9
E. Sistematika Penulisan	9

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Organisasi Internasional	
1. Pengertian Organisasi Internasional	12
2. Klasifikasi Organisasi Internasional	17
3. Organisasi Internasional sebagai Subjek Hukum Internasional	22
B. Uni Eropa sebagai Organisasi Internasional	
1. Sejarah dan Dasar Pendirian Uni Eropa	24
2. Tujuan Uni Eropa	30
3. Badan/Lembaga Uni Eropa	30
4. Keanggotaan Uni Eropa	34
C. Pengungsi	
1. Pengertian Pengungsi	37

2. Syarat Pengungsi	39
3. Imigran dan Pengungsi	40
4. Perlakuan terhadap Orang Asing dalam Hukum Internasional	41
D. Gambaran Umum Konflik Suriah	44

III. METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Tipe Penelitian	51
B. Pendekatan Masalah	52
C. Sumber Data	53
D. Metode Pengumpulan Data	54
E. Analisis Data	55

IV. PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

A. Pengaturan Perlindungan Pengungsi dalam Hukum Internasional	
1. Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi	56
2. <i>Statute of United Nations High Commissioner for Refugees</i> (Statuta UNHCR)	62
B. Peran Uni Eropa dalam Menangani Pengungsi Suriah	67

V. PENUTUP

A. Kesimpulan	85
B. Saran	86

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Jumlah pengungsi yang datang melalui laut Mediterania ke Eropa ...	4
Tabel 1.2 Persentase jumlah pengungsi	5

DAFTAR SINGKATAN

CEAS	: <i>Common European Asylum System</i>
DUHAM	: Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
EAEC	: <i>European Atomic Energy Community</i>
EASO	: <i>European Asylum Support Office</i>
EC	: <i>European Community</i>
ECSC	: <i>European Coal and Steel Community</i>
ECSQ	: <i>European Coal and Steel Community</i>
EEC	: <i>European Economic Community</i>
HAM	: Hak Asasi Manusia
KT	: Konferensi Tingkat Tinggi
ME	: Masyarakat Eropa
MEP	: <i>Member of the European Parliament</i>
NATO	: <i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NGO	: <i>Non Governmental Organization</i>
OECD	: <i>Organization for European Economic Development</i>
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
TEU	: <i>Treaty on European Union</i>
UNHCR	: <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UPU	: <i>Universal Postal Union</i>
TFEU	: <i>Treaty on the Functioning of the European Union</i>

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konflik Suriah disebabkan oleh pemberontakan terhadap pemerintah Suriah yang diawali dengan demonstrasi rakyat Suriah yang menuntut pengunduran diri Presiden Bashar al-Assad, penggulingan pemerintahannya dan mengakhiri lima dekade pemerintahan partai Ba'ath. Pemberontak yang bersatu di bawah bendera Tentara Pembebasan Suriah berjuang dengan cara yang semakin terorganisir. Konflik Suriah adalah sebuah konflik kekerasan internal yang sedang berlangsung di Suriah. Demonstrasi publik dimulai pada 26 Januari 2011, dan berkembang menjadi pemberontakan nasional. Konflik Suriah lahir dari Musim Semi Arab (*Arab Spring*)¹ yang 'sejiwa' dengan revolusi lainnya di kawasan Timur Tengah.²

Revolusi yang sebelumnya telah terjadi lebih awal di Tunisia, Mesir dan Libya kini merembet ke Suriah. Berawal hanya dari grafiti di dinding sekolah di sebuah kota kecil di perbatasan Yordania bernama Deraa sebanyak 15 anak ditangkap dan ditahan pada 6 Maret 2011 atas karya grafiti mereka yang bertuliskan *As-Shaab/Yoreed/Eskaat el nizam*

¹ Fenomena *Arab Spring* atau Musim Semi Arab adalah revolusi yang terjadi di beberapa negara Timur Tengah dan Afrika Utara, di mana negara-negara tersebut bertransformasi dari system kekuasaan dictator menjadi kekuasaan rakyat (demokrasi). Fenomena ini berawal di Tunisia, Mesir, Libya, Yaman, Bahrain dan Suriah.

² Masni Handayani Kinsal, "Penyelesaian Konflik Internal Suriah Menurut Hukum Internasional", *Lex et Societatis*, Vol. II No. 3, April 2014, hlm. 104.

(Rakyat Ingin Menyingkirkan Rezim!). 15 orang anak ini yang terdiri dari anak laki-laki berusia sekitar 10-15 tahun tidak hanya ditangkap dan ditahan melainkan juga disiksa. Hal ini memicu para demonstiran untuk turun ke jalan dan melakukan demonstrasi. Demonstrasi yang terjadi pada 15 Maret 2011 ternyata tidak hanya terjadi di Deera tetapi juga terjadi beberapa kota di Suriah lainnya seperti Damaskus. Inilah awal terjadinya pemberontakan di Suriah pada tanggal 16 Maret 2011 sebanyak 35 orang ditahan karena aksi protes di Damaskus dan sebagian besar para demonstiran di Deera ditembak oleh pasukan keamanan.³

Akibat konflik tersebut muncul berbagai permasalahan, salah satunya pelanggaran hak asasi manusia. Banyak penduduk sipil yang terbunuh, kehilangan keluarganya dan juga kehilangan tempat tinggal, sehingga mereka harus meninggalkan negaranya karena merasa tidak aman. Sehingga, mereka keluar dari negaranya dan pergi ke negara-negara lain untuk memperoleh perlindungan atau suaka (tempat mengungsi). Mereka tersebar di berbagai negara, mulai dari negara-negara Arab hingga Eropa.

9 juta warga Suriah diperkirakan telah meninggalkan rumah mereka sejak pecahnya konflik pada Maret 2011, mereka berlindung di negara-negara tetangga atau dalam Suriah sendiri.⁴ Lebih dari 4 juta pengungsi Suriah berada di negara-negara tetangga Suriah.⁵ Letak Suriah berdekatan dengan negara-negara Arab Teluk, yaitu Arab Saudi, Uni Emirat Arab, Qatar, Oman, Bahrain, dan Kuwait. Namun, para pengungsi

³ Trias Kuncahyono, *Musim Semi Suriah: Anak-Anak Sekolah Penyuluh Revolusi*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2013, hlm. 9.

⁴<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> diakses pada tanggal 23 November 2015 pukul 19:00 WIB.

⁵<http://www.unhcr.org/560523f26.html> diakses pada tanggal 23 November 2015 pukul 19:19 WIB.

Suriah selama beberapa tahun terakhir justru menyeberang ke Lebanon, Yordania, dan Turki. Pembatasan visa menyulitkan para warga Suriah untuk menjejalkan kaki di negara-negara Arab Teluk dan kebijakan bagi pengungsi itu berpangkal pada hal rumit, salah satunya perbandingan jumlah penduduk lokal dan pendatang yang tinggi di negara-negara yang lebih kecil seperti Qatar dan Uni Emirat Arab. Serta negara-negara Arab Teluk bukan negara pihak dalam konvensi internasional tentang pengungsi.⁶ Jumlah penduduk negara-negara Arab hanya sedikit, sehingga mereka tidak mampu menampung jumlah pengungsi yang jumlahnya hingga jutaan.⁷

Para pengungsi Suriah mencari negara lain yang dapat memberikan perlindungan bagi mereka, yaitu negara-negara Eropa. Terdapat beberapa faktor mengapa pengungsi Suriah mencari suaka di Eropa, yaitu kondisi kemah-kemah pengungsi Suriah di negara-negara Arab sangat memprihatinkan, minimnya persediaan minuman dan makanan, dan persyaratan untuk mendapatkan suaka di negara-negara Arab Teluk lebih berat dibandingkan negara-negara Eropa, serta pengungsi Suriah lebih mudah menuju Eropa daripada Arab Teluk karena untuk menuju Arab mereka harus melewati negara-negara konflik lainnya (Libanon dan Irak) sedangkan apabila ke Eropa mereka hanya menyeberangi laut untuk sampai ke tempat tujuan.⁸

Pada tahun 2015, sebanyak 38 negara Eropa mencatat bahwa 264 ribu aplikasi permintaan suaka telah diserahkan. Dibandingkan dengan tahun 2013,

⁶ <http://beritagar.id/artikel/berita/mengapa-pengungsi-suriah-pilih-eropa> diakses pada tanggal 23 November 2015 pukul 19:26 WIB.

⁷ <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20150908131728-134-77324/mengapa-imigran-ke-eropa-bukan-ke-timur-tengah/> diakses pada tanggal 6 November 2016 pukul 08:28 WIB.

⁸ <http://www.republika.co.id/berita/kolom/resonansi/15/09/14/nunms4319-mengapa-pengungsi-muslim-timeng-lebih-memilih-eropa> diakses pada tanggal 6 November 2016 pukul 08:15 WIB.

peningkatannya mencapai 24%. Dari jumlah tersebut, 216.300 di antaranya diajukan di 28 negara anggota Uni Eropa. Jerman, Perancis, Swedia, Italia dan Inggris adalah lima negara besar Uni Eropa yang menerima aplikasi. Antonio Guterres, Direktur *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), bahkan meminta Uni Eropa untuk sepenuh daya menangani krisis ini. Suriah menjadi negara yang mengajukan permintaan suaka terbanyak di 11 dari 28 negara anggota Uni Eropa, termasuk 41 ribu permintaan yang diserahkan ke Jerman dan 31 ribu ke Swedia. Jerman sanggup menampung hingga 500 ribu pengungsi setahun dan pihak yang berwenang mengurus pendatang, Migrationsverket, mengizinkan keluarga dari warga Suriah yang telah menjadi penduduk tetap untuk pindah ke negara tersebut.⁹

Pada 31 Desember 2016 UNHCR mencatat, 362.753 orang tiba di Eropa melalui laut Mediterania. Kemudian data terakhir pada Mei 2017, 1.344 orang meninggal dan hilang, 5.765 orang tiba di Yunani melalui laut, 45.048 orang tiba di Italia melalui laut, 2.352 orang tiba di Spanyol melalui laut, dan 302 orang tiba di Siprus melalui laut. Berikut ini adalah perbandingan setiap bulannya dalam 3 tahun terakhir jumlah pengungsi yang datang melalui laut Mediterania ke Eropa:¹⁰

Tabel 1. Jumlah pengungsi yang datang melalui laut Mediterania ke Eropa.¹¹

	2014	2015	2016
Januari	3.126	5.309	72.688
Februari	4.336	7.227	60.894

⁹ <http://beritagar.id/artikel/berita/mengapa-pengungsi-suriah-pilih-eropa> diakses pada tanggal 23 November 2015 pukul 19:26 WIB.

¹⁰ <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> diakses pada tanggal 10 Mei 2017 pukul 09:13 WIB.

¹¹ *Ibid.*

Maret	7.051	10.157	36.675
April	16.936	29.624	12.814
Mei	16.302	39.124	21.661
Juni	25.975	54.211	23.925
Juli	28.039	78.087	25.472
Agustus	31.773	130.454	24.741
September	33.564	163.052	20.110
Oktober	22.709	220.579	30.437
November	13.107	154.467	15.726
Desember	8.788	118.379	10.120

Sumber: UNHCR

Sementara itu jumlah pengungsi Suriah berdasarkan data terakhir UNHCR pada 1 Mei 2017 adalah 5.052.283 jiwa.¹²

Tabel 2. Persentase jumlah pengungsi terakhir.¹³

Usia	Laki-Laki (51,5%)	Perempuan (48,5%)
0-4	7,6%	7,2%
5-11	9,5%	9,2%
12-17	7,4%	6,6%
18-59	25,2%	23,8%
>60	1,5%	1,7%

Sumber; UNHCR

Jumlah penduduk Suriah yang tiba di Eropa untuk mencari perlindungan internasional terus meningkat. Total permintaan suaka Suriah pada tahun 2014 mencapai 137.798 orang. Sedangkan antara April 2011 hingga Maret 2017, total permintaan suaka Suriah adalah 937.718 orang. 65% dari jumlah permintaan suaka

¹² <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> diakses pada tanggal 10 Mei 2017 pukul 09:13 WIB.

¹³ *Ibid.*

berada di Swedia dan Jerman, 21% berada di Denmark, Hungaria, Austria, Belanda dan Bulgaria, dan 14% berada di negara Uni Eropa lainnya.¹⁴

Di samping itu beberapa negara Eropa menolak pengungsi yang masuk ke wilayah mereka karena beberapa faktor, yaitu tidak dapat menanggung beban ekonomi tambahan, adanya krisis pengangguran di beberapa negara, beban jaminan sosial bagi pensiunan meningkat, dengan hadirnya pengungsi dapat mengganggu stabilitas politik dan sosial budaya, serta ada juga karena alasan rasis, seperti Slovakia yang hanya mau menerima para pengungsi yang beragama Kristen. Beberapa dari pengungsi mengganti agama agar memudahkan mereka untuk bisa tinggal di Negara-negara Eropa.¹⁵

Terkait dengan masalah pengungsi, Uni Eropa memiliki peraturan mengenai suaka dan pengungsi yaitu terdapat dalam *Treaty of Lisbon* yaitu Pasal 78 (1) TFEU (*Treaty on the Functioning of the European Union*) yang menyatakan:

“The Union shall develop a common policy on asylum, subsidiary protection and temporary protection with a view to offering appropriate status to any third-country national requiring international protection and ensuring compliance with the principle of non-refoulement. This policy must be in accordance with the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees, and other relevant treaties.”

Pasal ini menyatakan bahwa Uni Eropa harus mematuhi prinsip *non-refoulement* dan Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi dalam membuat

¹⁴ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php> diakses pada tanggal 10 Mei 2017 pukul 09:13 WIB.

¹⁵ <http://www.republika.co.id/berita/kolom/resonansi/15/09/14/nunms4319-mengapa-pengungsi-muslim-timeng-lebih-memilih-eropa> diakses pada tanggal 6 November 2016 pukul 08:15.

kebijakan dan memberikan perlindungan bagi pengungsi. Uni Eropa bahkan memiliki sistem suaka yang disebut dengan *Common European Asylum System (CEAS)*, sehingga negara-negara anggota memiliki kewajiban menyediakan aplikasi suaka bagi para pengungsi yang masuk ke wilayah mereka. Selain itu, seluruh negara anggota Uni Eropa telah meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967.¹⁶

Uni Eropa sebagai “payung” bagi negara-negara Eropa, memiliki kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan di wilayah Eropa, terutama permasalahan negara-negara anggotanya. Permasalahan pengungsi yang terjadi di beberapa negara Eropa tidak hanya menjadi permasalahan bagi negara penerima pengungsi saja, hal ini dikarenakan negara-negara Eropa telah terintegrasi dalam sebuah organisasi regional. Secara regional permasalahan pengungsi juga dibahas dalam beberapa agenda Uni Eropa.

Konflik Suriah, meski merupakan konflik internal namun telah mempengaruhi beberapa negara di sekitarnya, terutama terkait dengan gelombang pengungsi yang datang ke negara-negara Eropa. Maka sangat dibutuhkan peran Uni Eropa dalam memberikan perlindungan bagi pengungsi yang datang dari Suriah. Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penulis hendak melakukan penelitian dengan judul **“Peran Uni Eropa dalam Menangani Pengungsi Suriah”**.

¹⁶ www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf diakses pada tanggal 29 Mei 2017 pukul 10:31 WIB.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pengaturan perlindungan pengungsi dalam hukum internasional?
2. Bagaimana peran Uni Eropa dalam menangani pengungsi Suriah?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dan manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Penelitian
 - a. Menjelaskan pengaturan perlindungan pengungsi dalam hukum internasional.
 - b. Menjelaskan dan menganalisis peran Uni Eropa dalam menangani pengungsi Suriah.
2. Manfaat Penelitian
 - a. Manfaat teoritis

Bermanfaat untuk pengembangan kemampuan berkarya ilmiah dan daya nalar, terutama yang berkaitan dengan pengungsi dan aturan-aturan yang terkandung di dalamnya secara khusus dan hukum internasional secara umum.

b. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi para mahasiswa, dosen, dan masyarakat umum untuk menambah pengetahuan mengenai pengaturan perlindungan pengungsi dalam hukum internasional dan peran Uni Eropa dalam menangani pengungsi Suriah.

D. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian dalam skripsi ini hanya membahas sebatas pengaturan perlindungan pengungsi dalam hukum internasional dan peran Uni Eropa dalam menangani pengungsi Suriah. Dalam mengkaji peran Uni Eropa dalam menangani pengungsi Suriah dilakukan dengan merujuk pada teori maupun peraturan-peraturan hukum internasional, sedangkan penelitian dalam skripsi ini termasuk ke dalam mata kuliah Hukum Organisasi Internasional.

E. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan proses pembahasan tulisan dan membantu penulis dalam penguraian, maka keseluruhan dari isi skripsi ini dirangkum dalam sistematika penulisan sebagai suatu paradigma berpikir. Penulisan hukum ini dapat tersusun dengan baik, sistematis dan mudah dimengerti yang akhirnya dapat diambil suatu kesimpulan yang menyeluruh dengan pedoman pada sistematika penulisan karya ilmiah pada umumnya. Gambaran umum yang berhubungan dengan cakupan skripsi yang dibagi menjadi 5 (lima) bab, yaitu sebagai berikut:

I. PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang penulisan, permasalahan yang akan dibahas, tujuan dan manfaat penulisan, dan ruang lingkup materi penelitian, serta sistematika penulisan yang membahas pokok bahasan tiap-tiap bab dalam penulisan ini.

II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan secara ringkas mengenai organisasi internasional yang meliputi pengertian, klasifikasi dan organisasi internasional sebagai subjek hukum internasional. Kemudian, mengenai organisasi regional yaitu Uni Eropa sebagai bagian dari subjek hukum internasional yang meliputi sejarah dan dasar pendirian, tujuan, badan/lembaga, dan keanggotaan Uni Eropa. Selain itu bab ini juga menjelaskan batasan pengertian pengungsi, syarat-syarat agar dapat disebut sebagai pengungsi, perbedaan antara pengungsi dan imigran dan perlakuan terhadap orang asing dalam hukum internasional, serta gambaran umum konflik Suriah.

III. METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan metode yang digunakan pada penulisan skripsi ini dan akan menggambarkan secara ringkas tentang jenis dan tipe penelitian, pendekatan masalah,

sumber data, metode pengumpulan data, metode pengolahan data, dan analisis data dalam penulisan skripsi ini.

IV. PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

Bab ini berisi tentang pembahasan atas hasil penelitian terhadap permasalahan bagaimana pengaturan perlindungan pengungsi dalam hukum internasional dan peran Uni Eropa dalam menangani pengungsi Suriah dengan menggunakan metode penelitian hukum.

V. PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi tentang kesimpulan dari pembahasan dan hasil penelitian serta saran-saran.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Organisasi Internasional

1. Pengertian Organisasi Internasional

Pengertian dari organisasi internasional itu sendiri sampai pada saat ini belum terdapat kesepakatan.¹ Pada umumnya yang dimaksud adalah organisasi yang dibentuk antar pemerintah (*intergovernmental organization*), walaupun harus diakui bahwa disamping organisasi antar pemerintah, masih dikenal organisasi non-pemerintah (*non-governmental organization* atau disingkat dengan NGO). Masyarakat internasional membatasi bahwa yang dimaksud dengan organisasi internasional adalah organisasi antarnegara (organisasi internasional publik/*public international organization*), namun demikian masih sukar untuk memberikan definisi apakah yang dimaksud dengan organisasi internasional yang dapat diterima secara universal.² Artinya masih banyak pendapat yang mengartikan organisasi internasional berbeda satu sama lain melalui sudut pandang masing-masing individu.

¹ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, Jakarta: UI Press, 2004, hlm. 4.

² *Ibid.*, hlm. 5.

M. Virally dalam bukunya *Defenition and Clasification of International Organization: A Legal Approach* sebagaimana dikutip oleh Sumaryo Suryokusumo,³ organisasi internasional merupakan suatu persekutuan negara-negara yang dibentuk dengan persetujuan antara para anggotanya dan mempunyai suatu sistem yang tetap atau perangkat badan-badan yang tugasnya adalah untuk mencapai tujuan kepaentingan bersama dengan cara mengadakan kerjasama antara para anggotanya.

Para ahli pada umumnya mendefinisikan organisasi internasional dengan memberikan kriteria-kriteria, serta elemen-elemen dasar atau syarat minimal yang harus dimiliki oleh suatu entitas yang bernama organisasi internasional. Hal inilah yang menyulitkan untuk didapatkannya suatu definisi yang umum. D.W. Bowett menyatakan, “Tidak ada suatu batasan mengenai organisasi publik internasional yang dapat diterima secara umum. Pada umumnya organisasi ini merupakan organisasi permanen yang didirikan berdasarkan perjanjian internasional yang kebanyakan merupakan perjanjian multilateral daripada perjanjian bilateral yang disertai beberapa kriteria tertentu mengenai tujuannya”.⁴

J.G. Starke membandingkan fungsi, hak, dan kewajiban serta wewenang berbagai organ lembaga internasional dengan negara yang modern. Starke menegaskan “pada awalnya seperti fungsi suatu negara modern mempunyai hak, kewajiban, dan kekuasaan yang dimiliki beserta alat kelengkapannya, semua itu diatur oleh hukum nasional yang dinamakan hukum tata negara sehingga dengan demikian organisasi

³ Sumaryo Suryokusumo, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, Jakarta: PT. Tatanusa, 2007, hlm. 1.

⁴ D.W. Bowett, *Hukum Organisasi Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 1995, hlm. 3.

internasional sama halnya dengan alat kelengkapan negara modern yang diatur oleh hukum konstitusi internasional”.⁵

Menurut Daniel S. Cheever dan H. Field Haviland Jr., organisasi internasional adalah pengaturan bentuk kerjasama internasional yang melembaga antara negara-negara, umumnya berlandaskan suatu persetujuan dasar untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang memberikan manfaat timbal balik yang dilaksanakan melalui pertemuan-pertemuan serta kegiatan-kegiatan staf secara berkala.⁶ N.A. Maryan Green menyatakan organisasi internasional adalah organisasi yang dibentuk berdasarkan suatu perjanjian dengan tiga atau lebih negara-negara menjadi peserta.⁷

Menurut Schermers, pengertian “organisasi internasional” digunakan untuk organisasi internasional yang belum sempurna, sifatnya di atas level negara yang diselenggarakan oleh organisasi internasional. Definisi organisasi internasional akan bervariasi tergantung pada apakah suatu organisasi internasional dapat dilihat dari kualifikasi formal atau kekuasaan yang sesungguhnya untuk menyelenggarakan fungsi yang berdiri sendiri, dan dalam hal terakhir berapa banyak kemandirian itu diperlukan. Biasanya definisi dari organisasi internasional adalah didasarkan pada persyaratan formal daripada berapa banyaknya independensi dari organisasi tersebut yang menyelenggarakan tugas pemerintahan.⁸ Menurut Boer Mauna, organisasi

⁵ Syahmin AK., *Pokok-Pokok Hukum Organisasi Internasional*, Bandung: Binacipta, 1986, hlm. 3-4.

⁶ Teuku May Rudy, *Administrasi dan Organisasi Internasional*, Bandung: PT. Eresco, 1993, hlm. 2.

⁷ J. Pareira Mandalangi, *Segi-segi Hukum Organisasi Internasional*, Bandung: Binacipta, 1986, hlm. 4.

⁸ Henry G. Schermers, *International Institutional Law*, Sijthoff and Noordhoff. Alphen Aan de Rijn, The Netherlands Rockville, USA: Maryland, 1990, hlm. 5-6, sebagaimana dikutip dalam Ade Maman Suherman, *Organisasi Internasional & Integrasi Ekonomi Regional dalam Perspektif Hukum dan Globalisasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, hlm. 47.

internasional adalah suatu perhimpunan negara-negara yang merdeka dan berdaulat yang bertujuan untuk mencapai kepentingan bersama melalui organ-organ dari perhimpunan itu sendiri.⁹

Sumaryo Suryokusumo berpendapat bahwa organisasi internasional adalah suatu proses; organisasi internasional juga menyangkut aspek-aspek perwakilan dari tingkat proses tersebut yang telah dicapai pada waktu tertentu. Organisasi internasional juga diperlukan dalam rangka kerja sama menyesuaikan dan mencari kompromi untuk menentukan kesejahteraan serta memecahkan persoalan bersama serta mengurangi pertikaian yang timbul.¹⁰

J. Pareira Mandalangi dalam bukunya yang berjudul “Segi-segi Hukum Organisasi Internasional”, beliau berpendapat bahwa “pengertian organisasi internasional mempunyai arti ganda, dalam arti luas dan arti sempit. Organisasi internasional dalam arti luas menunjuk pada setiap organisasi yang melintasi batas-batas negara (internasional) baik yang bersifat publik maupun privat sedangkan organisasi internasional dalam arti sempit hanya menunjuk pada setiap organisasi yang bersifat publik”.¹¹

T. Sugeng Istanto dalam bukunya “Hukum Internasional”, beliau menjelaskan “yang dimaksud dengan organisasi internasional dalam pengertian luas adalah bentuk kerja sama antar pihak-pihak yang bersifat internasional untuk tujuan yang bersifat

⁹ Syahmin AK., *Op. Cit.*, hlm. 5.

¹⁰ Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Organisasi Internasional*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1990, hlm. 10.

¹¹ J. Pareira Mandalangi, *Op. Cit.*, hlm. 1.

internasional. Pihak-pihak yang bersifat internasional itu dapat berupa orang perorangan, badan-badan bukan negara yang berada di berbagai negara atau pemerintah negara. Adapun yang dimaksud dengan tujuan internasional ialah tujuan bersama yang menyangkut kepentingan berbagai negara”.¹²

Teuku May Rudy berpendapat bahwa organisasi internasional dapat didefinisikan sebagai “pola kerja sama yang melintasi batas-batas negara yang didasari struktur organisasi yang jelas dan lengkap serta diharapkan/diproyeksikan untuk berlangsung serta melaksanakan fungsinya secara berkesinambungan dan melembaga guna mengusahakan tercapainya tujuan-tujuan yang diperlukan serta disepakati bersama baik antara pemerintah dengan pemerintah maupun antara sesama kelompok non-pemerintah pada negara yang berbeda.”¹³

Pengertian organisasi internasional yang telah dikemukakan di atas, dapat dijadikan sebagai acuan untuk menegaskan bahwa organisasi internasional adalah tiga atau lebih dari negara-negara yang merdeka dan mempunyai kedaulatan berhimpun menjadi satu dalam sebuah kelompok yang memiliki sistem dan dibentuk berdasarkan perjanjian negara-negara tersebut. Anggota organisasi akan menentukan tujuan dan struktur untuk menjamin berlangsungnya organisasi tersebut.

¹² T. Sugeng Istanto, *Hukum Internasional*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1994, hlm. 123.

¹³ Teuku May Rudy, *Op. Cit.*, hlm. 3.

2. Klasifikasi Organisasi Internasional

Organisasi internasional dapat diklasifikasikan menurut beberapa cara sesuai dengan kebutuhan atau menurut cara peninjauan organisasi tersebut, sebagai berikut:¹⁴

- a. Klasifikasi yang didasarkan pada organisasi internasional permanen dan tidak permanen.

Pembedaan antara organisasi internasional permanen dan tidak permanen dilihat dari jangka waktu didirikannya organisasi internasional tersebut. Organisasi internasional permanen adalah organisasi yang didirikan untuk jangka waktu yang tidak terbatas, misalnya PBB. Sebaliknya, organisasi internasional tidak permanen adalah organisasi internasional yang jangka waktunya telah ditetapkan, misalnya untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun atau 5 (lima) tahun dan sebagainya, atau bila tujuan organisasi tersebut sudah tercapai maka organisasi itu bubar.¹⁵

- b. Klasifikasi didasarkan pada organisasi internasional publik dan organisasi internasional privat atau *non governmental organization* (NGO).

Menurut Schermers, organisasi internasional publik adalah sebuah organisasi yang didirikan berdasarkan perjanjian antarnegara. Syarat pendirian organisasi ini mencakup 3 (tiga) hal, yaitu:¹⁶

¹⁴ Sri Setianingsih Suwardi, *Op. Cit.*, hlm. 21.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 22.

¹⁶ Henry G. Schermers, *Op. Cit.*, hlm. 9-10., sebagaimana dikutip dalam Ade Manan Suherman, *Op. Cit.*, hlm. 56.

- 1) Harus didirikan berdasarkan perjanjian internasional;
- 2) Harus memiliki organ;
- 3) Didirikan berdasarkan hukum internasional.

Organisasi internasional publik beranggotakan negara dan karena itu juga disebut sebagai organisasi internasional. Organisasi ini hanya menyangkut organisasi tingkat pemerintah karena lebih melibatkan pada pemerintah Negara-negara anggotanya sebagai pihak.¹⁷

Sebaliknya, organisasi internasional privat anggotanya bukan negara, karena itu disebut sebagai organisasi non-pemerintah (NGO). Organisasi internasional privat ini melibatkan badan-badan atau lembaga-lembaga swasta di berbagai negara. Organisasi internasional privat tersebut dicakup oleh hukum nasional, sedangkan organisasi internasional publik dicakup oleh hukum internasional.¹⁸

c. Klasifikasi yang didasarkan pada keanggotaannya.

Klasifikasi ini didasarkan pada sistem keanggotaannya, maka dibedakan antara organisasi internasional yang bersifat universal dan organisasi internasional yang terbatas. Organisasi internasional yang bersifat universal atau disebut juga organisasi internasional global, yaitu organisasi internasional yang anggotanya terdiri dari negara-negara tanpa membedakan sistem pemerintahannya atau sistem ekonominya.

¹⁷ Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Organisasi Internasional*, Op. Cit., hlm. 3.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 5.

Peraturan yang dibuat oleh organisasi internasional yang universal adalah benar-benar suatu peraturan dari hukum dunia (*world law*).¹⁹

Sebaliknya, organisasi yang bersifat terbatas, keanggotaannya didasarkan pada kriteria-kriteria tertentu. Oleh Schermers, organisasi terbatas itu disebut dengan *closed organizations*,²⁰ sedangkan oleh Schwarzenberger disebut dengan *sectional organizations*.²¹ Organisasi internasional terbatas ini dapat dibedakan antara lain:²²

- 1) Organisasi regional;
- 2) Organisasi dengan latar belakang yang sama;
- 3) Organisasi fungsional.

d. Klasifikasi yang didasarkan pada sifat organisasi, yaitu supranasional.

Organisasi supranasional merupakan organisasi kerjasama baik dalam bidang legislasi, yudikasi dan eksekutif bahkan sampai pada level warga negara. Organisasi internasional yang mempunyai sifat supranasional mempunyai kewenangan membuat keputusan atau mengeluarkan peraturan yang langsung mengikat negara anggota, bahkan ada yang langsung mengikat individu dari negara anggotanya atau perusahaan di negara anggota.²³

¹⁹ Sri Setianingsih Suwardi, *Op. Cit.*, hlm. 28-29.

²⁰ *Ibid.* hlm. 31. Henry G. Schermers, *Op. Cit.*, hlm. 23.

²¹ *Ibid.* George Schwarzenberger, *International Law as Applied by International Courts and Tribunals*, Vol III, Stevens London, 1976, hlm. 6.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, hlm. 33.

Syarat-syarat organisasi yang harus dipenuhi oleh suatu organisasi supranasional yaitu:²⁴

- 1) Keputusan mengikat negara anggota;
 - 2) Alat kelengkapan yang berwenang mengambil keputusan tidak seluruhnya tergantung pada kerjasama seluruh anggota;
 - 3) Organisasi mempunyai kekuasaan untuk membuat peraturan yang langsung mengikat penduduk negara anggota. Kewenangan yang demikian mungkin dapat mendesak fungsi pemerintahan tanpa kerja sama dengan pemerintah nasional negara anggota;
 - 4) Organisasi harus mempunyai kewenangan untuk melaksanakan keputusannya;
 - 5) Keuangan organisasi bersifat otonom. Keuangan organisasi berasal dari dana yang dibayar oleh para negara anggota;
 - 6) Penarikan diri secara universal tidak mungkin.
- e. Klasifikasi yang didasarkan pada fungsinya.

Organisasi fungsional sering disebut dengan organisasi teknis yang memiliki kekhususan dalam bidang fungsi spesifik dari suatu organisasi. Klasifikasi yang didasarkan pada fungsi khusus dapat dibedakan menjadi:²⁵

- 1) Fungsi Pengadilan (*Judicial Institution*), contohnya Mahkamah Internasional;
- 2) Fungsi Administratif (*Administration Institution*), contohnya Universal Postal Union (UPU);

²⁴ *Ibid.*, Henry G. Schermers, *Op. Cit.*, hlm. 28.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 35-37.

- 3) Fungsi Legislatif Semu (*Quasi International Lagislation*).
- 4) Fungsi Serba Guna (*Comprehensive*), contohnya PBB.

Adapun klasifikasi organisasi internasional menurut Theodore A. Couloumbis dan James H. Wolfe. Organisasi internasional diklasifikasikan menjadi 4 (empat) berdasarkan pada aspek keanggotaan dan maksud/tujuan, yaitu:²⁶

- a. Organisasi internasional antarpemerintah dengan keanggotaan global dengan maksud/tujuan yang umum, contohnya PBB;
- b. Organisasi internasional antarpemerintah dengan keanggotaan global dengan maksud/tujuan yang spesifik, contohnya badan-badan khusus PBB seperti WHO, ILO, FAO, WTO dan sebagainya;
- c. Organisasi internasional antarpemerintah dengan keanggotaan regional/kawasan tertentu dengan maksud/tujuan yang umum, contohnya Uni Eropa, *Organization of American States* (OAS), ASEAN, *The Arab League* (Liga Arab) dan sebagainya;
- d. Organisasi internasional antarpemerintah dengan keanggotaan regional/kawasan tertentu dengan maksud/tujuan yang spesifik, contohnya NATO, Asosiasi Perdagangan Bebas Negara-negara Amerika Latin (*Latin America Free Trade Association*).

²⁶ Abdul Muthalib Tahar, *Hukum Internasional dan Perkembangannya*, Bandar Lampung: PKKPUU Universitas Lampung, 2013, hlm. 56-57.

3. Organisasi Internasional sebagai Subjek Hukum Internasional

Subjek hukum adalah pemegang hak dan kewajiban menurut hukum dan pemegang hak dan kewajiban tersebut adalah kemampuan untuk mengadakan hubungan-hubungan hukum sesama pemegang hak dan kewajiban hukum. Menurut J.G. Starke, istilah subjek hukum internasional dapat diartikan sebagai:²⁷

- a. Pemegang hak-hak dan kewajiban menurut hukum internasional;
- b. Pemegang hak istimewa prosedural untuk mengajukan tuntutan di muka pengadilan internasional;
- c. Pemilik kepentingan-kepentingan yang telah ditetapkan oleh ketentuan hukum internasional.

Jadi kedudukan organisasi internasional sebagai subjek hukum tidak diragukan lagi. Hal ini dikarenakan organisasi internasional sebagai pemegang hak dan kewajiban secara hukum internasional. Sebagai subjek hukum internasional, maka organisasi internasional memiliki personalitas hukum di dalam hukum internasional. Tanpa personalitas hukum maka suatu organisasi tidak akan mampu melakukan tindakan hukum. Subjek hukum dalam yurisprudensi secara umum dianggap mempunyai hak dan kewajiban yang menurut ketentuan hukum dapat dilaksanakan. Sehingga subjek hukum yang ada di bawah sistem hukum internasional merupakan personalitas hukum yang mampu melaksanakan hak dan kewajiban tersebut.²⁸

²⁷ *Ibid.*, hlm. 48.

²⁸ Sumaryo Suryokusumo, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, hlm. 46.

Hak dan kewajiban tersebut antara lain mempunyai wewenang untuk menuntut di muka pengadilan, sebaliknya juga dapat dituntut, memperoleh dan memiliki benda-benda bergerak, mempunyai kekebalan (*immunity*) dan hak-hak istimewa (*privileges*).²⁹ Tidak ada perbedaan dengan subjek-subjek hukum lainnya, bahwa organisasi internasional juga mempunyai hak yang sama di muka pengadilan, meskipun organisasi internasional memiliki kekebalan dan hak-hak istimewa.

Organisasi internasional dapat dikategorikan sebagai subjek hukum internasional, maka harus dilihat dari anggaran dasar organisasi internasional tersebut. Dalam anggaran dasar organisasi internasional tersebut juga diketahui apakah organisasi tersebut mempunyai organ/alat perlengkapan yang memiliki wewenang menurut hukum internasional, misalnya membuat perjanjian dengan subjek hukum lainnya atas nama organisasi tersebut.

L.L. Leonard berpendapat bahwa organisasi internasional agar dapat disebut sebagai subjek hukum internasional harus memiliki karakteristik khusus yaitu metode yang digunakan untuk melakukan hubungan internasional dengan menggunakan badan-badan atau organ-organ permanen di mana negara-negara anggotanya memiliki tanggung jawab dan wewenang yang besar dan setiap pemerintah negara anggota dapat membuat tujuan dan kebijakan sesuai kepentingan nasionalnya.

²⁹ Sri Setianingsih Suwardi, *Op. Cit.*, hlm. 7-8.

B. Uni Eropa sebagai Organisasi Internasional

1. Sejarah dan Dasar Pendirian Uni Eropa

Gagasan untuk menyatukan negara-negara Eropa telah dimulai sejak akhir abad ke-18, ketika Napoleon berupaya menyatukan Eropa di bawah Keakaisaran Perancis. Sejarah berulang kembali ketika Adolf Hitler mencoba menundukkan Eropa di bawah *The Third Reich*. Usaha menyatukan Eropa secara damai dimulai pada tahun 1923 oleh pemimpin *Pan-European Movement* dari Austria melalui gagasan *United States of Europe*. Pada tahun 1929, Menteri Luar Negeri Perancis, Aristide Briand mengusulkan dibentuknya *European Union* dalam kerangka Liga Bangsa-Bangsa (*League of Nations*). Usaha-usaha tersebut gagal terutama disebabkan oleh kuatnya rasa nasionalitas dan kekuatan imperialisme waktu itu. Pemikiran untuk membentuk Eropa bersatu diperkenalkan kembali oleh Perdana Menteri Inggris. Winston Churchill, dalam pidatonya di Basel, Swiss, tahun 1946. Churchill mengharapkan bahwa masyarakat Eropa dapat hidup secara damai dalam rasa aman dan kebebasan melalui suatu Eropa Serikat.³⁰

Rencana rekonstruksi negara-negara di kawasan Eropa barat pasca Perang Dunia II mendapat dukungan dari Amerika Serikat. Pada tahun 1949, Amerika Serikat dan beberapa negara Eropa Barat membentuk aliansi keamanan *North Atlantic Treaty Organization* (NATO). Sejak saat itu Amerika Serikat memberikan bantuan ekonomi,

³⁰ Edison Muclis, *Integrasi Menuju Uni Eropa*, Jakarta: CSIS, 1997, hlm. 551.

Marshall Plan, ke kawasan Eropa barat. Negara-negara penerima Marshall Plan tergabung dalam *Organization for European Economic Development* (OEED).³¹

Selanjutnya perkembangan integrasi Eropa memulai pembentukan institusi internasional dapat dilihat dalam beberapa tahapan. Dengan tujuan agar negara yang ingin bergabung dengan keanggotaan Uni Eropa mematuhi segala isi dari perjanjian, karena setiap periodenya berbeda mengenai persyaratan keanggotaan Uni Eropa. Berikut ini adalah tahapan dari perjanjian tersebut:

a. Perjanjian Paris (ECSC) 1952

Proses integrasi Eropa bermula dari dibentuknya Komunitas Batu Bara dan Baja Eropa (*European Coal and Steel Community/ECSC*),³² yang traktatnya ditandatangani tanggal 18 April 1951 di Paris dan berlaku sejak 25 Juli 1952. Traktat ini ditandatangani oleh Belanda, Belgia, Italia, Jerman, Luksemburg dan Perancis. Tujuan utama Perjanjian ECSC adalah penghapusan berbagai hambatan perdagangan dan menciptakan pasar bersama di mana produk, pekerja dan modal dari sektor batu bara dan baja dari negara-negara anggotanya dapat bergerak dengan bebas. Hasil dari *The Treaty of Paris* adalah (a) pembentukan *European Coal and Steel Community*

³¹ Richard Mansbach, *Global Puzell: Issues and Actor in World Politic*, Second Edition, New York, 1997, hlm. 469.

³² Cikal bakal pembentukan Uni Eropa diawali oleh usulan Jean Monnet, seorang negosiator Perancis, kepada Menteri Luar Negeri Perancis Robert Schuman dan Kanselir Jerman Konrad Alexander. Monnet mengusulkan bahwa suatu masyarakat yang bekepentingan bersama dapat dibentuk untuk mengatur pasar batu bara dan besi baja dibawah badan pengawas yang independen. Pada tanggal 18 April 1951 melalui *The Treaty of Paris*, the Schuman Plan, diterima oleh Perancis, Jerman, Italia, Belanda, Belgia dan Luksemburg. Masyarakat Besi dan Baja Eropa (*European Coal and Steel Community/ECSC*) yang resmi berdiri pada tanggal 10 Agustus 1952. Dapat diakses di <http://europea.eu.int/>

(ECSQ); (b) penghapusan rivalitas lama antara Jerman serta Perancis, dan (c) member dasar bagi pembentukan federasi Eropa.³³

b. Perjanjian Roma (Euratom dan EEC) 1957

Pada tanggal 1-2 Juni 1955, para menteri luar negeri keenam negara penandatangan ECSC *Treaty* bersidang di Messina, Italia, dan memutuskan untuk memperluas integrasi Eropa ke semua bidang ekonomi. Pada tanggal 25 Maret 1957 di Roma ditandatangani *European Energy Community* (EAEC), namun lebih dikenal dengan *European Economic Community* (EEC). Kedua traktat tersebut mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 1958.³⁴

c. Perjanjian Brussel 1965

Pada tanggal 8 April 1965, *European Coal and Steel Community* (ECSC), *European Economic Community* (EEC) dan *European Atomic Energy Community* (Euroatom) digabung menjadi Masyarakat Eropa/ME (*European Community/EC*), berdasarkan Perjanjian Brussel.³⁵ Tiga pilar kerjasama Uni Eropa yakni Pasar Tunggal Eropa, Kebijakan Luar Negeri, dan Hasil Utama dari Perjanjian Brussel ini adalah:³⁶

- 1) Sejak tanggal 1 Juli 1965, ketiga komunitas tersebut digabung menjadi Masyarakat Eropa (ME) serta dibentuk satu dewan dan satu komisi untuk memudahkan manajemen kebijakan bersama yang semakin luas;

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

- 2) Pembentukan dewan menteri Uni Eropa, menggantikan *special council of ministers* di ketiga *communities*, dan melembagakan *rotating council presidency* untuk masa jabatan selama 6 bulan;
- 3) Membentuk Badan Audit Masyarakat Eropa, menggantikan Badan-badan Audit ESC, Euroatom dan EEC.

d. Perjanjian Schengen 1985

Pada tanggal 14 Juni 1985, Belanda, Belgia, Jerman, Luksemburg dan Perancis menandatangani Perjanjian Schengen. Dalam Perjanjian Schengen ini, negara-negara anggota tersebut sepakat untuk secara bertahap menjamin pergerakan bebas manusia, baik warga mereka maupun warga negara lain. Perjanjian ini kemudian diperluas dengan memasukkan Italia (1990), Portugal dan Spanyol (1991), Yunani (1992), Austria (1995), Denmark, Finlandia, Norwegia dan Swedia (1996).³⁷

e. Single Act Brussels 1987

Berdasarkan *white paper* yang disusun oleh komisi Eropa di bawah kepemimpinan Jacques Delors pada tahun 1984, masyarakat Eropa mencanangkan pembentukan sebuah Pasar Tunggal Eropa. *Single European Act* yang ditandatangani pada bulan Februari 1986, dan mulai berlaku mulai tanggal 1 Juli 1987. Tujuan utama *Single Act*

³⁷ *Ibid.*

adalah pencapaian pasar internal yang ditargetkan untuk dicapai sebelum 31 Desember 1992. Hasil utama *Single Act* adalah:³⁸

- 1) Melembagakan pertemuan regular antara kepala negara dan/atau pemerintahan negara anggota masyarakat Eropa, minimal setahun dua kali, dengan dihadiri oleh Presiden Komisi Eropa;
- 2) Kerjasama politik Eropa secara resmi diterima sebagai forum koordinasi dan konsultasi antar pemerintah;
- 3) Seluruh persetujuan asosiasi dan kerjasama serta perluasan masyarakat Eropa harus mendapat persetujuan Parlemen Eropa.

f. Perjanjian Maastricht, Treaty on European Union 1992

Treaty on European Union (TEU) ditandatangani di Maastricht pada tanggal 7 Februari 1992 dan mulai berlaku tanggal 1 November 1993, mengubah Masyarakat Eropa menjadi Uni Eropa. Hasil utama dari *Treaty on European Union* adalah:³⁹

- 1) Keamanan bersama, serta kerjasama di bidang peradilan dan masalah dalam negeri;
- 2) Memberi wewenang yang lebih besar kepada Parlemen Eropa untuk ikut memutuskan ketentuan hukum Uni Eropa melalui mekanisme *co-decision procedure*, di mana Parlemen dan Dewan Uni Eropa bersama-sama memutuskan suatu produk hukum.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

- 3) Memperpanjang masa jabatan komisioner menjadi 5 tahun (sebelumnya 2 tahun) dan pengangkatannya harus mendapat persetujuan parlemen;
- 4) Memperkenalkan prinsip *subsidiarity*, yaitu wewenang institusi Uni Eropa agar hanya menangani masalah-masalah yang memang lebih tepat dibahas di tingkat Uni Eropa.

g. Treaty of Lisbon 2007

Treaty of Lisbon merupakan perjanjian yang disetujui oleh kepala Negara dan pemerintahan di Eropa di ibukota Portugal pada 18-19 Oktober 2007, di mana perjanjian ini merupakan amandemen terhadap *Treaty of Maastricht* yang menjadi *Treaty of European Union* (TEU) dan *Treaty of Rome* menjadi *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU). *Treaty of Lisbon* menghasilkan beberapa pasal antara lain:⁴⁰

- 1) *the Union becomes a legal entity;*
- 2) *the three pillars are merged together;*
- 3) *a new rule of double majority is introduced;*
- 4) *affirmation of the codecision rule between the European Parliament and the Council of Ministers as the ordinary legislative procedure;*
- 5) *a stable presidency of the European Council (for a duration of 2 and a half years), renewable once;*

⁴⁰ Robert Schuman, *The Lisbon Treaty: 10 easy-to-read fact sheets*, 2009, hlm. 3, dapat dilihat di www.robert-schuman.eu/en/dossiers-pedagogiques/traite-lisbonne/10fiches.pdf

- 6) *creation of one position: “High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy”;*
- 7) *right of citizens’ initiative;*
- 8) *enhancement of democratic participation, etc.*

2. Tujuan Uni Eropa

Berdasarkan Perjanjian Maastricht, tujuan Uni Eropa yaitu:⁴¹

- a. Untuk meningkatkan kemajuan ekonomi dan sosial (melalui pembentukan pasar tunggal tahun 1993 dan peluncuran mata uang tunggal tahun 1999);
- b. Untuk menunjukkan identitas Uni Eropa dalam lingkungan internasional (melalui bantuan kemanusiaan kepada negara-negara non Uni Eropa, tindakan dalam krisis internasional, kesamaan posisi dalam organisasi internasional, kebijakan luar negeri dan kemandirian bersama);
- c. Untuk membangun suatu wilayah kebebasan, keamanan dan keadilan;
- d. Untuk mempertahankan dan mengembangkan peraturan-peraturan yang dihasilkan oleh Uni Eropa (termasuk lembaga-lembaga sebelumnya).

3. Badan/Lembaga Uni Eropa

Uni Eropa memiliki 3 (tiga) lembaga utama, yaitu:

- a. Parlemen Eropa

⁴¹ *Ibid.*

Parlemen Eropa dipilih setiap lima tahun oleh warga Eropa untuk mewakili kepentingan mereka. Parlemen Eropa saat ini terdiri dari 751 anggota yang berasal dari ke-28 negara anggota Uni Eropa. Para anggota Parlemen Eropa tidak duduk dalam blok nasional, akan tetapi dalam kelompok politik Eropa. Semua aliran mengenai integrasi Eropa terwakili dalam Parlemen Eropa, mulai dari pro-federalis sampai ke anti-Uni Eropa. Kantor administrasi Parlemen Eropa (Sekretariat Umum) berada di Luksemburg. Pertemuan seluruh Parlemen Eropa, yang disebut sebagai ‘sidang pleno’, berlangsung di Strasbourg (Perancis) dan terkadang di Brussel, Belgia. Rapat-rapat komite juga berlangsung di Brussel. Pekerjaan utama Parlemen Eropa adalah untuk menyetujui perundang-undangan Eropa. Parlemen Eropa berbagi tanggung jawab ini dengan Dewan Uni Eropa, sedangkan rancangan undang-undang diajukan oleh Komisi Eropa. Parlemen Eropa dan Dewan Uni Eropa juga berbagi tanggung jawab dalam memberikan persetujuan atas anggaran tahunan Uni Eropa (sebesar € 145,321 milyar untuk tahun 2015). Parlemen Eropa memiliki kuasa untuk membubarkan Komisi Eropa. Parlemen Eropa juga mengangkat Ombudsman Eropa, yang menyelidiki keluhan warga negara mengenai keburukan administrasi lembaga-lembaga Uni Eropa.⁴²

b. Dewan Eropa

Dewan Eropa adalah otorita politik tertinggi dari Uni Eropa dan terdiri dari Kepala Negara atau Kepala Pemerintah ke-28 Negara Anggota Uni Eropa, Presiden Dewan Eropa dan Presiden Komisi Eropa. Perwakilan Tinggi Uni Eropa urusan Luar Negeri

⁴² <http://europarl.europa.eu/> diakses pada tanggal 26 Oktober 2016 pukul 18:45 WIB.

dan Kebijakan Keamanan turut berpartisipasi dalam diskusi-diskusi Dewan Eropa. Dewan Eropa menetapkan arah dan prioritas Uni Eropa secara umum. Pertemuan berlangsung dua kali setiap enam bulan. Dengan berlakunya *Treaty of Lisbon* pada tanggal 1 Desember 2009, Dewan Eropa resmi menjadi suatu lembaga.⁴³

c. Dewan Uni Eropa

Dewan Uni Eropa terdiri dari para menteri dari pemerintahan nasional semua negara anggota Uni Eropa. Rapat-rapat dihadiri oleh para menteri yang bertanggung jawab atas hal-hal yang akan dibahas. Ada 10 konfigurasi Dewan Uni Eropa, yang mana mencakup seluruh kebijakan Uni Eropa. Umumnya keputusan diambil berdasarkan prosedur *qualified majority*. Untuk hal-hal tertentu, prosedur lain berlaku, misalnya *unanimous vote* (semua suara setuju) diberlakukan untuk bidang perpajakan.⁴⁴

Dewan Uni Eropa berfungsi dengan bantuan Komite Perwakilan Permanen (*Coreper*) dan lebih dari 150 badan kerja dan komite khusus (dikenal sebagai badan-badan persiapan Dewan). Dewan Uni Eropa (*Council of the European Union*) tidak sama dengan Dewan Eropa (*European Council*) yaitu lembaga Uni Eropa lain yang terdiri dari pimpinan Uni Eropa yang mengadakan pertemuan sekitar empat kali setahun. Dewan Uni Eropa tidak sama pula dengan Majelis Eropa (*Council of Europe*) yaitu suatu lembaga lain yang tidak merupakan bagian dari Uni Eropa. Kantor pusatnya terletak di Brussel, namun pada bulan April, Juni dan Oktober, pertemuan berlangsung di Luksemburg. Dewan Uni Eropa berbagi tanggung jawab dengan

⁴³ <http://european-council.europa.eu/> diakses pada tanggal 26 Oktober 2016 pukul 18:45 WIB.

⁴⁴ <http://www.consilium.europa.eu/> diakses pada tanggal 26 Oktober 2016 pukul 18:45 WIB.

Parlemen Eropa dalam menyetujui undang-undang dan mengambil keputusan mengenai berbagai kebijakan. Dewan Uni Eropa juga memegang tanggung jawab utama untuk apa yang dilakukan Uni Eropa dalam urusan luar negeri dan kebijakan keamanan bersama, berdasarkan panduan strategis yang telah ditentukan oleh Dewan Eropa.⁴⁵

d. Komisi Eropa

Komisi Eropa – badan eksekutif Uni Eropa – mewakili dan menegakkan kepentingan Eropa secara keseluruhan. Komisi Eropa bersifat independen dari pemerintah-pemerintah nasional. Kolese Komisioner, yang ditunjuk setiap lima tahun, saat ini terdiri dari 28 orang – satu dari masing-masing negara anggota Uni Eropa. Presiden Komisi Eropa dinominasi oleh Dewan Eropa. Ke-27 Komisioner Eropa lainnya dicalonkan pula oleh pemerintah nasional mereka masing-masing setelah berkonsultasi dengan Presiden-terpilih Komisi Eropa. Semua Komisioner, termasuk Presiden, diangkat setelah mendapat persetujuan Parlemen Eropa. Setiap Komisioner diberi tanggung jawab atas bidang-bidang kebijakan Uni Eropa tertentu. Pelaksanaan harian Komisi Eropa dijalankan oleh sekitar 33.000 pegawai negeri, yang sebagian besar bekerja di Brussel.⁴⁶

Komisi Eropa berkedudukan di Brussel, akan tetapi juga memiliki kantor-kantor di Luksemburg, serta perwakilan di semua negara anggota Uni Eropa. Komisi Eropa membuat rancangan undang-undang Eropa baru, yang disampaikannya kepada

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ <http://ec.europa.eu/> diakses pada tanggal 26 Oktober 2016 pukul 18:45 WIB.

Parlemen Eropa dan Dewan Uni Eropa. Komisi Eropa mengelola pelaksanaan harian kebijakan Uni Eropa dan pembelanjaan dana Uni Eropa. Komisi Eropa juga mengawasi agar semua pihak menaati traktat dan undang-undang Eropa. Komisi Eropa dapat menindak para pelanggar peraturan, serta menuntutnya ke Mahkamah Uni Eropa apabila perlu.⁴⁷

Adapun 2 (dua) lembaga lain yang memiliki peran penting, yaitu:⁴⁸

- a. Badan Pemeriksa Keuangan Eropa, yang mengawasi penggunaan anggaran Uni Eropa;
- b. Mahkamah Uni Eropa, yang membantu memastikan bahwa Negara-negara anggota mematuhi undang-undang Uni Eropa yang telah mereka sepakati.

Selain itu, Uni Eropa memiliki sejumlah lembaga dan badan antar lembaga yang melaksanakan peran-peran khusus.

f. Keanggotaan Uni Eropa

Pasal 18 *Single European Act* menyatakan bahwa Negara Eropa manapun yang demokratis, yang ingin dan bersedia bekerja sama dalam proses unifikasi Eropa dapat mengajukan permohonan untuk menjadi anggota. Sedangkan Pasal 237 Perjanjian

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ <http://europa.eu/> diakses pada tanggal 26 Oktober 2016 pukul 18:54 WIB.

Roma menyebutkan “*Any european Country may apply to become a member of the Community*”.⁴⁹

Keanggotaan Uni Eropa terbuka bagi setiap negara Eropa yang ingin menjadi anggota dengan dua persyaratan. Pertama, negara yang bersangkutan harus berada di benua Eropa. Kedua, Negara tersebut menerapkan prinsip-prinsip demokrasi, penegakan hukum, penghormatan hak asasi manusia dan menjalankan semua peraturan perundang-undangan Uni Eropa (*acquis communautaires*).⁵⁰

Penerimaan anggota baru Uni Eropa telah diatur dalam Pasal 49 *Treaty of European Union*, bahwa Dewan Uni Eropa harus bulat setuju untuk membuka negosiasi, setelah berkonsultasi dengan Komisi Eropa dan menerima persetujuan resmi dari Parlemen. Kondisi penerimaan, periode transisi, dan penyesuaian terhadap semua traktat yang mendasari pembentukan Uni Eropa harus menjadi subjek perjanjian antara negara pemohon dengan negara anggota.⁵¹

Negara pemohon dan Uni Eropa menandatangani *The European Agreement* yang menjadi dasar hukum bagi kerja sama antara kedua belah pihak untuk meningkatkan perdagangan bebas antara negara pemohon dengan Uni Eropa, berdasarkan hubungan timbal balik yang saling menguntungkan. Perjanjian tersebut meliputi hubungan perdagangan bebas, dialog politik dalam bidang hukum; kebebasan dalam pergerakan

⁴⁹ <http://europa.eu.int/> diakses pada tanggal 26 Oktober 2016 pukul 18:54 WIB.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

modal, barang serta individu; dan bidang-bidang lainnya seperti industri, lingkungan hidup, transportasi serta bea cukai.⁵²

Pada tahun 2015, negara anggota Uni Eropa berjumlah 28 negara yaitu Belgia, Jerman, Perancis, Italia, Luksemburg, dan Belanda (1958), Denmark, Irlandia, dan Inggris (1973), Yunani (1981), Spanyol, Portugal (1986). Austria, Finlandia, Swedia (1995), Republik Ceko, Estonia, Siprus, Latvia, Lithuania, Hongaria, Malta, Polandia, Slovenia, dan Slowakia (2004), Bulgaria dan Rumania (2007), Kroasia (2013). Adapun Albania, Eslandia, Republik Makedonia Bekas Yugoslavia, Montenegro, Serbia dan Turki merupakan negara-negara kandidat Uni Eropa.⁵³

Kemudian pada tahun 2016, Inggris menyatakan keluar dari Uni Eropa. Sepeti yang dilansir dari *Time*, terdapat tiga alasan utama mengapa warga Inggris menginginkan cerai dari organisasi tersebut. Pertama, mereka yang menginginkan Brexit terjadi percaya bahwa jangkauan kekuasaan Uni Eropa begitu besar hingga berdampak pada kedaulatan Inggris. Kedua, kelompok pro-Brexit (*Britain Exit*) merasa terganggu dengan aturan yang ditetapkan di Brussels, markas Uni Eropa, di mana mereka meyakini hal itu mencegah bisnis beroperasi secara efisien. Isu migran adalah alasan ketiga sekaligus utama yang memicu perdebatan Brexit 'memanas'. Ketiga, sebagaimana diketahui bahwa salah satu prinsip kunci dari Uni Eropa adalah pergerakan bebas setiap warganya. Ini berarti warga Inggris dapat bekerja dan hidup di negara mana saja yang tergabung dalam Uni Eropa, begitu juga sebaliknya.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Sekilas Uni Eropa, dapat dilihat di <http://europa.eu/> diakses pada tanggal 26 Oktober 2016 pukul 19:10 WIB.

Terdapat sekitar 3 juta warga Uni Eropa lainnya yang hidup di Inggris, sementara terdapat 1,2 juta warga Inggris yang tersebar di sejumlah negara Uni Eropa. Briton, sebutan untuk warga Inggris, menyalahkan para migran terkait dengan sejumlah isu seperti pengangguran, upah rendah, dan rusaknya sistem pendidikan serta kesehatan bahkan kemacetan lalu lintas.⁵⁴

C. Pengungsi

1. Pengertian Pengungsi

Pengungsi adalah suatu status yang diakui oleh hukum internasional dan/atau nasional. Seseorang yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi akan menerima kewajiban-kewajiban serta hak-hak yang ditetapkan. Seorang pengungsi adalah sekaligus seorang pencari suaka. Sebelum seseorang diakui statusnya sebagai pengungsi, pertama-tama ia adalah seorang pencari suaka. Status sebagai pengungsi merupakan tahap berikut proses beradanya seseorang di luar negeri. Sebaliknya seorang pencari suaka belum tentu merupakan pengungsi. Ia baru diakui setelah diakui statusnya oleh instrumen hukum internasional dan atau hukum nasional. Seseorang yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi akan menerima hak-hak dan perlindungan atas hak-haknya serta kewajiban-kewajiban yang ditetapkan.⁵⁵

⁵⁴ <http://global.liputan6.com/read/2539483/menguak-alasan-mengapa-inggris-ingin-cerai-dari-uni-eropa> diakses pada tanggal 26 Oktober 2016 pukul 19:10 WIB.

⁵⁵ Aryuni Yuliantiningsih, Perlindungan Pengungsi Dalam Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Islam, *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 13 No. 1, 2013, hlm. 162.

Pengertian pengungsi (*refugees*) diatur dalam Konvensi 1951 tentang Status

Pengungsi pada pasal 1A ayat (2) yang menyatakan:⁵⁶

“Any person who owing to wellfounded 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.”

Pasal tersebut di atas lebih menekankan pada orang yang berada di luar negara asalnya atau tempat tinggal aslinya. Hal tersebut didasarkan atas terjadinya ketakutan yang sah akan diganggu keselamatannya sebagai akibat kebangsaan, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pandangan politik yang dianutnya. Serta yang bersangkutan tidak mampu atau tidak ingin memperoleh perlindungan bagi dirinya dari negara asal tersebut, ataupun kembali ke sana, karena mengkhawatirkan keselamatan dirinya.⁵⁷

Sedangkan pada *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* (Statuta UNHCR), khususnya Pasal 6B pengungsi diartikan sebagai:

“Any person who is outside the country of his nationality or, if he has no nationality, the country of his former habitual residence, because he has or had wellfounded fear of persecution by reasons of his race, religion, nationality or political opinion and is unable or, because of such fear, is enwilling to avail himself of the protection of the government of the country of his nationality, to return to the country of his former habitual residence.”

⁵⁶ Pasal 1 Konvensi 1951

⁵⁷ Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 103.

Pada pasal tersebut, pengungsi diartikan sebagai orang yang berada di luar negara asalnya atau tempat tinggal aslinya. Dengan demikian batasan pengungsi berhubungan dengan lintas batas negara.

Pengungsi dilihat dari faktor penyebabnya dibagi dua yaitu, pengungsi yang disebabkan oleh peristiwa alam (*natural disaster*) dan pengungsi yang disebabkan oleh perbuatan manusia (*human made disaster*). Bagi pengungsi lintas batas (*refugees*), mereka telah dilindungi oleh sebuah instrumen hukum internasional yang menetapkan hak-hak pengungsi secara umum serta jaminan perlakuan standar minimum terhadap para pengungsi yaitu terdapat dalam *Convention on the Status of Refugees* (Konvensi 1951) yang dilengkapi dengan *Protocol Relating to the Status of Refugees* (Protokol 1967). Sedangkan bagi pengungsi domestik belum ada suatu Konvensi yang mengatur khusus mengenai perlindungannya.⁵⁸

2. Syarat Pengungsi

Berdasarkan pengertian pengungsi tersebut di atas, maka terdapat 3 (tiga) syarat agar seseorang dapat disebut sebagai pengungsi adalah sebagai berikut:

- a. Mempunyai rasa takut karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau pandangan politik;
- b. Berada di luar negara asalnya; dan
- c. Tidak dapat atau tidak mau memanfaatkan perlindungan negara asalnya atau kembali ke negara asalnya karena takut terhadap penyiksaan.

⁵⁸ Aryuni Yuliantiningsih, *Loc. Cit.*

Kemudian harus dapat dibuktikan bahwa mereka tidak memperoleh perlindungan dari negara asalnya, dan apabila mereka kembali ke negara asalnya maka keselamatan terhadap dirinya akan terancam.

3. Imigran dan Pengungsi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, imigran adalah orang yang datang dari negara lain dan tinggal menetap di suatu negara.⁵⁹ Seorang imigran adalah mereka yang memilih untuk berpindah tempat tinggal ke negara lain untuk mencari kehidupan yang lebih baik. Sebagai contoh, mereka yang meninggalkan kemiskinan di Nigeria, mencari kerja di Eropa, tidak akan mendapat status pengungsi dan disebut imigran. Imigran, harus diproses menurut hukum imigrasi.⁶⁰ Imigran datang dengan berbagai faktor, seperti kegiatan ekonomi, keluarga, ingin menetap di suatu negara, maupun sekedar bertugas. Sedangkan, pengungsi adalah mereka yang pergi dari negara asalnya ke negara lain untuk menghindari konflik di negaranya, merasa terancam kehidupannya dan ingin menjalani kehidupan yang lebih baik. Pengungsi tidak punya pilihan lain selain pergi dari negaranya yang sedang berkonflik, ke negara lain untuk memperoleh perlindungan. Proses penentuan status pengungsi berdasarkan konvensi internasional, setelah diakui statusnya mereka berhak atas hak-haknya.⁶¹

⁵⁹ <http://kbbi.web.id/imigran> diakses pada tanggal 6 November 2016 pukul 06:02 WIB.

⁶⁰ <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20150830052007-134-75403/fakta-fakta-tentang-krisis-migran-yang-mematikan-di-eropa/5/> diakses pada tanggal 6 November 2016 pukul 07:18 WIB.

⁶¹ <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/03/13/nl415x-apa-bedanya-pengungsi-dan-imigran> diakses pada tanggal 6 November 2016 pukul 06:03 WIB.

4. Perlakuan terhadap Orang Asing dalam Hukum Internasional

Pada prinsipnya setiap negara bebas untuk menentukan siapa yang termasuk warga negara dan orang asing. Untuk mengetahui siapa orang asing dalam suatu negara harus diketahui siapa yang termasuk warga negara, karena untuk orang asing selalu bertitik tolak pada kewarganegaraan negara itu. Sebaliknya, tentang siapa-siapa warga negara dapat diketahui dari undang-undang kewarganegaraan masing-masing negara.⁶² Hukum tentang orang asing sebagian terbentuk melalui pengaturan hukum nasional yang mengatur status hukum orang asing dan sebagian lagi berasal dari aturan-aturan hukum internasional yang mengikat negara untuk memberikan suatu perlakuan tertentu terhadap orang asing.⁶³

Terdapat beberapa hal mendasar mengapa hukum internasional harus mengatur tentang perlakuan terhadap orang asing, yaitu: (1) timbulnya keyakinan yang semakin kuat bahwa manusia tanpa memandang asal dan di mana pun mempunyai hak atas perlindungan hukum dan hak itu harus sama dengan yang dinikmati oleh warga negara; (2) adanya mobilitas perhubungan yang semakin tinggi di antara warga negara yang satu dengan yang lainnya dalam berbagai bidang kebutuhan kehidupan manusia; (3) perlunya memelihara hubungan baik antar negara sangat penting bagi

⁶² Sudargo Gautama, *Warga Negara dan Orang Asing*, Bandung: Alumni, 1975, hlm. 5, sebagaimana dikutip dalam Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Hukum Internasional: Bunga Rampai*, Bandung: Alumni, 2003, hlm. 9-10.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 10.

setiap negara agar warga negaranya yang berada di luar negeri diperlakukan secara wajar.⁶⁴

Berkenaan dengan perlakuan terhadap orang asing, terdapat dua pendapat bagaimana negara memperlakukan orang asing, yaitu: (1) standar minimal internasional, negara berkewajiban memperlakukan orang asing lebih istimewa dari warga negara sendiri dari segi hukum maupun penegakan hukumnya, yaitu perlindungan efektif menurut hukum internasional; (2) standar minimal nasional, perlakuan terhadap orang asing tidak berbeda atau sama saja halnya dengan warga negaranya.⁶⁵

Seperti warga negara, orang asing diakui sebagai manusia pribadi. Ia diakui sebagai subjek sehingga berhak untuk menuntut perlakuan dan perlindungan yang sama di hadapan hukum (*equal before the law*). Kebebasan pribadi orang asing seperti warga negara dilindungi sepanjang hak tersebut tidak bertentangan dengan ketertiban umum negara setempat.⁶⁶

Meskipun orang asing pada prinsipnya tunduk kepada yurisdiksi wilayah negara tuan rumah, ia masih tetap berada di bawah yurisdiksi personal negara asalnya. Dengan demikian negara asal tidak dapat menuntut warga negaranya yang berada di luar

⁶⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Alumni, 2003, hlm. 117, sebagaimana dikutip dalam Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *ibid.*, hlm. 13.

⁶⁵ Ade Maman Suherman, *Op. Cit.*, hlm. 65.

⁶⁶ Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Op. Cit.*, hlm. 15.

negara untuk melakukan perbuatan yang dilarang oleh negara tempat warga negaranya tinggal.⁶⁷

Orang asing berhak atas perlindungan yang sama berdasarkan undang-undang Negara tuan rumah dan berhak pula atas hak-hak tertentu yang memberikan kemungkinan kepadanya untuk hidup secara layak. Seperti dalam ketentuan Pasal 9 Konvensi Montevideo 1933 tentang Hak dan Kewajiban Negara yang menyatakan:⁶⁸

“Nationals and foreigners are under the same protection of law and the national authorities and the foreigners may not claim right other or more than those of national.”

Sedangkan, hak dan kewajiban orang asing tercantum dalam Pasal 22 *Draft Articles on State Responsibility*, yang mengatur mengenai upaya hukum yang dapat dilakukan negara setempat. Pasal tersebut menjelaskan tentang hak orang asing untuk mendapatkan perlindungan dari suatu negara.⁶⁹

Terdapat dua prinsip perlakuan bagi orang asing, yaitu orang asing harus menikmati hak serta jaminan yang sama dengan warga negara tempat ia tinggal, tidak kurang dari jaminan untuk menikmati hak-hak fundamental manusia yang telah ditetapkan dan diakui dalam hukum internasional, dan bahwa apabila hak-hak fundamental

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 17.

⁶⁸ Philip Jessup, *A Modern Law of Nations*, New York: The Macmillan Company, 1956, hlm. 34, sebagaimana dikutip dalam Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Ibid.*, hlm. 18.

⁶⁹ Ade Maman Suherman, *Op. Cit.*, hlm. 66.

tersebut dilanggar, akan melahirkan tanggung jawab terhadap negara pelaku. Dalam hal ini negara asal tidak dapat melakukan perlindungan diplomatik.⁷⁰

Hukum internasional melalui berbagai perjanjian, baik bilateral, regional maupun multilateral telah memberikan kewajiban kepada negara untuk melindungi individu dan hak milik orang asing. Pelanggaran terhadap kewajiban ini menimbulkan tanggung jawab negara tempat ia tinggal.⁷¹

D. Gambaran Umum Konflik Suriah

Suriah secara resmi bernama Republik Arab Suriah, adalah sebuah negara yang terletak di wilayah Asia Barat. Di sebelah barat Suriah berbatasan dengan Lebanon dan Laut Mediterania. Di sebelah utara, Suriah berbatasan dengan Turki, sedangkan di timur berbatasan dengan Yordania Selatan, dan Israel. Ibu kota Suriah adalah Damaskus.⁷²

Pemerintahan Suriah di bawah rezim Assad yang telah berkuasa sejak partai Ba'ath dipimpin oleh Hafez Al-Assad. Hafez Al-Assad menjadi Presiden Suriah pada 22 Februari 1971, dan berkuasa sampai Juni 2000. Kekuasaannya yang lebih dari 30 tahun menjadikan Hafez Al-Assad sebagai tokoh yang paling berpengaruh di Timur Tengah. Sistem pemerintahan presidensil merupakan sistem pemerintahan dimana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif,

⁷⁰ Amerasinghe, C.F., *State Responsibility for Injuries Aliens*, Oxford: Clarendon Press, 1967, hlm. 41, sebagaimana dikutip dalam Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Op. Cit.*, hlm. 23-24.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 31.

⁷² Sulistio Hermawan dan M. Nur Rokhman, *Konflik Suriah pada Masa Bashar Al-Assad Tahun 2011-2015*, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta, 2016, hlm. 3.

hal ini memudahkan Hafez Al-Assad untuk mencalonkan penerusnya melalui partai Ba'ath. Sistem parlemen Suriah bernama majlis *al-Shaab* terdiri dari 250 kursi. Setiap anggota dipilih lewat pemilu untuk masa bakti 4 tahun.⁷³

Hafez Al-Assad telah mempersiapkan anak lelakinya, Basil Al-Assad, untuk menjadi presiden, namun dia meninggal dalam kecelakaan mobil pada tahun 1994, sehingga ditunjuklah Bashar Al-Assad sebagai pengganti Hafez Al-Assad yang kala itu sedang berada di London. Setelah kembali ke Suriah, Bashar Al-Assad dilatih secara bertahap agar siap menggantikan ayahnya sebagai presiden. Tahap pertama, dibangunlah sebuah kekuatan dukungan di bidang militer dan perlindungan. Kedua, image Bashar Al-Assad diperbarui dan diperkuat di depan publik. Ketiga, Bashar Al-Assad diperkenalkan lebih mendalam dengan mekanisme untuk mengatur negara.⁷⁴

Bashar Al-Assad secara resmi dilantik menjadi presiden pada 17 Juli 2000 untuk masa jabatan 7 tahun. Ketika dilantik sebagai presiden, Bashar Al-Assad berjanji untuk menjadikan Suriah lebih modern dan demokratis. Dalam situs resminya, Bashar Al-Assad mengatakan akan membangun zona perdagangan bebas, mengizinkan lebih banyak koran swasta, dan juga Universitas swasta serta memberantas korupsi dan pemborosan keuangan yang dilakukan pemerintah.⁷⁵

Pada pertengahan 2001, Juru bicara pemerintahan dan Bashar Al-Assad sendiri serta-merta menggambarkan kaum reformis sebagai agen Barat yang hanya bermaksud untuk menggerogoti stabilitas internal Suriah dari dalam, untuk kepentingan musuh-

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

musuh negara. Eyal Zisser menulis, pemerintahan yang berkuasa memerintahkan agar forum-forum yang bermunculan di Suriah ditutup. Bahkan, sejumlah aktivis dari kubu reformis yang bersuara lantang mengkritik pemerintahan yang berkuasa untuk dipenjara.⁷⁶ Rakyat Suriah tidak puas dengan kebijakan Bashar Al-Assad yang akhirnya melakukan demonstrasi. *Arab Spring* adalah titik puncak rasa tidak puas rakyat kepada pemerintahan. *Arab Spring* merupakan gelombang demonstrasi besar-besaran dimulai dari Tunisia sampai ke negara-negara sekitar.

Ada beragam pandangan yang bisa dikemukakan terkait masalah yang menjadi sumber utama konflik Suriah. *Pertama*, masalah sosial, ekonomi dan politik di dalam negeri yang dihadapi oleh Suriah. Masalah-masalah itu antara lain berupa tingginya jumlah pengangguran, tingginya inflasi, terbatasnya kesempatan untuk mobilitas sosial, pembatasan kebebasan politik, dan aparat keamanan yang represif. *Kedua*, tuntutan sebagian penduduk Suriah agar dilakukan reformasi dan penggantian rezim Bashar al-Assad.⁷⁷

Konflik di Suriah berawal dari sebuah protes terhadap penangkapan beberapa pelajar di kota kecil Daraa. Ketika itu Maret 2011, 15 pelajar berumur antara 9-15 tahun menulis slogan-slogan anti-pemerintah di tembok-tembok kota.⁷⁸ Slogan itu berbunyi, “*As-shaab Yoreed Eskaat el nizam!* (Rakyat ingin menyingkirkan rezim!)”. Anak-

⁷⁶ Trias Kuncahyono, *Op. Cit.*, hlm. 72.

⁷⁷ A. Muchaddam Fahham dan A.M. Kartaatmaja, “Konflik Suriah: Akar Masalah dan Dampaknya”, *Jurnal Politica*, Vol. 5 No. 1, Juni 2014, hlm.43, <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/politica/article/view/332/266> diakses pada tanggal 19 Agustus 2017 pukul 03:59 WIB.

⁷⁸ Dina Y. Sulaeman, *Praha Suriah: Membongkar Persekongkolan Multinasional*, Depok: Iman, 2013, hlm. 100.

anak ini kemungkinan terinspirasi oleh pergolakan di Tunisia yang menyebabkan Presiden Zainal Abidin bin Ali turun pada 14 Januari 2011, dan pergolakan Mesir yang mengakibatkan jatuhnya Presiden Hosni Mubarak pada 1 Februari 2011. Melihat aksi 15 pelajar itu, polisi Suriah yang dipimpin oleh Jendral Atef Najib, sepupu Presiden Bashir al Assad menangkap dan memanjarakan anak-anak ini. Akibatnya, lahir lah gelombang protes yang menuntut pembebasan anak-anak tersebut. Reaksi tentara terhadap protes itu berlebihan, mereka menambaki para pemrotes dan mengakibatkan 4 orang meninggal. Reaksi itu tidak meredakan protes, sebaliknya protes semakin meluas dari Deraa menuju kota-kota pinggiran Latakia dan Banyas di Pantai Mediterania atau laut Tengah, Homs, Ar Rasta, dan Hama di Suriah Barat, serta Deir es Zor di Suriah Timur.⁷⁹

Protes dan demonstrasi ini kemudian berkembang menjadi perang sipil yang dahsyat. Perang ini tidak saja menggunakan senjata konvensional sebagaimana layaknya yang digunakan dalam perang, tapi juga menggunakan senjata kimia.⁸⁰ PBB menemukan bukti senjata kimia di beberapa lokasi di Suriah. Amerika Serikat, Inggris, dan Perancis mengecam penggunaan senjata kimia oleh rezim Assad dan berencana untuk melakukan aksi militer.⁸¹ Dampak yang ditimbulkan dari konflik Suriah tersebut adalah sebagai berikut:⁸²

1. Ratusan ribu orang tewas

⁷⁹ A. Muchaddam Fahham dan A.M. Kartaatmaja, *Op. Cit.*, hlm. 38.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 43.

⁸² <http://internasional.republika.co.id/berita/internasional/timur-tengah/16/03/16/o43r7j377-lima-dampak-memilukan-enam-tahun-perang-suriah-part4> diakses pada tanggal 19 Agustus 2017 pukul 05:40 WIB.

Belum ada data statistik yang tepat terkait jumlah korban tewas dalam perang Suriah karena ketidakmampuan untuk memantaunya di lapangan. Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), lebih dari 250 ribu orang telah tewas dan lebih dari 1 juta luka-luka. Namun para pejabat mengakui angka itu belum diperbarui dalam beberapa bulan. Kelompok pemantau perang Observatorium Suriah untuk Hak Asasi Manusia menyebutkan korban tewas lebih dari 270 ribu jiwa. Sedangkan laporan yang dirilis kelompok '*think thank*' *Syrian Center for Policy Research* mengatakan, konflik Suriah menyebabkan 470 ribu orang tewas, baik secara langsung maupun tidak langsung.

2. Jutaan warga mengungsi

Hampir setengah populasi sebelum perang Suriah sebanyak 23 juta telah mengungsi akibat perang. Badan pengungsi PBB mengatakan, ada 6,5 juta pengungsi dalam Suriah dan 4,8 juta pengungsi di luar Suriah. Sebagian besar penduduk yang tersisa sangat membutuhkan bantuan kemanusiaan. Para pengungsi sebagian besar telah melarikan diri ke negara tetangga seperti Yordania, Turki, Lebanon, dan Irak. Para pengungsi juga membanjiri Eropa yang tiba setelah menempuh perjalanan laut berbahaya dari Turki.

3. Kota kota bersejarah hancur

Aleppo yang merupakan salah satu kota bersejarah terbesar Suriah dan bekas pusat komersial telah hancur. Kompleks Masjid Umayyah yang kuno dan terkenal telah dihancurkan. Kota Homs, yang merupakan kota ketiga terbesar Suriah kini tinggal

reruntuhan. Seluruh blok menjadi puing-puing dan rumah-rumah banyak yang ditinggal penghuninya. Kemudian kota-kota yang dikuasai pemberontak di sekitar ibu kota Suriah Damaskus seperti Jobar, Douma, dan Harasta telah hancur dan bangunannya runtuh. Bank Dunia telah menaksir kerugian enam kota di Suriah seperti Aleppo, Daraa, Hama, Homs, Idlib, dan Latakia. Diperkirakan kerusakan mencapai sebesar 3,6 - 4,5 miliar dolar AS pada akhir 2014.

4. Tempat warisan dunia hancur

Hampir semua tempat Warisan Dunia Suriah versi Badan Pelestarian Budaya PBB (UNESCO) telah rusak atau hancur. Di antaranya termasuk di kota sebelah utara Aleppo, kota kuno Bosra di selatan, salah satu istana abad pertengahan yang paling penting dilestarikan di dunia *Crac des Chevaliers* serta situs arkeologi Palmyra. Beberapa telah rusak akibat pertempuran dan penembakan. Adapula yang sengaja diledakkan atau dijarah. Kelompok militan Negara Islam Irak dan Suriah (ISIS), yang menguasai Palmyra tahun lalu menghancurkan banyak peninggalan era Romawi, termasuk Kuil berusia 2.000 tahun Bel dan ikon *Arch of Triumph*. Banyak situs arkeologi di Suriah ditargetkan untuk digali oleh penjahat dan kelompok-kelompok bersenjata. Ini termasuk situs arkeologi Apamea di Hama, situs arkeologi Tell Merdikh di wilayah Idlib, dan situs Dura-Europos dan Mari di Deir el-Zour.

5. Ekonomi terpuruk

Belum ada perkiraan akurat biaya ekonomi perang yang sedang berlangsung di Suriah. Sebuah laporan terbaru oleh kelompok amal World Vision dan kelompok konsultan

Frontier Economics memperkirakan konflik Suriah sejauh ini menelan biaya 275 miliar dolar AS atau 150 kali lebih dari anggaran kesehatan Suriah praperang. Jika konflik berakhir pada 2020, biaya konflik diperkirakan akan membengkak menjadi 1,3 triliun dolar AS. Sebuah laporan Bank Dunia memperkirakan anjloknya modal saham di Suriah pada pertengahan 2014 menjadi 70-80 miliar dolar AS. Situasi telah sangat memburuk sejak saat itu. Negara-negara sekitar Suriah ikut menanggung dampak seperti di Turki, Lebanon, Yordania, dan Irak telah menanggung beban dampak ekonomi perang Suriah. Perkiraan Bank Dunia, masuknya lebih dari 630 ribu pengungsi Suriah telah menelan biaya bagi Jordan lebih dari 2,5 miliar dolar AS per tahun. Jumlah ini 6 persen dari pendapatan domestik bruto (PDB) dan seperempat dari pendapatan tahunan pemerintah. Kekurangan dana juga dialami Lebanon dan Turki mengatakan tidak lagi mampu untuk menerima pengungsi.

III. METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.¹ Metode penelitian secara umum dipahami sebagai suatu kegiatan ilmiah yang dilakukan secara bertahap dengan penentuan topik, pengumpulan data dan menganalisis data sehingga diperoleh pemahaman atau pengertian atas topik, gejala, atau isu tertentu.² Tahapan ini dilaksanakan secara sistematis, logis, dan rasional. Tahapan ini harus diikuti untuk menjamin ketepatan dan keakuratan suatu penelitian.³ Metode penelitian didefinisikan sebagai suatu kegiatan ilmiah yang terencana, terstruktur, sistematis dan memiliki tujuan tertentu baik praktis maupun teoritis.⁴

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara melakukan pengkajian sumber hukum

¹ Abdulkadir Muhammad, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 50.

² Meray Hendrik Mezak, Jenis, Metode dan Pendekatan dalam Penelitian Hukum, *Jurnal Law Review*, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Vol. V No. 3, Maret 2006, hlm. 5.

³ J.R. Raco, *Metode Penelitian Kualitatif; Jenis, Karakteristik dan Keunggulannya*, Jakarta: Grasindo, 2010, hlm. 3.

⁴ *Ibid.*, hlm. 5.

internasional berupa perjanjian-perjanjian internasional yang terkait dengan masalah pengungsi terutama permasalahan pengungsi Suriah yang masuk ke wilayah Eropa.

Penelitian hukum normatif (*normative legal research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji peraturan perundang-undangan. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepskan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, sistematika hukum, dan sejarah hukum.⁵

Hal mendasar dalam penelitian ilmu hukum normatif adalah penelitian secara tepat dan tajam serta metode yang dipilih peneliti untuk menentukan langkah-langkah dan bagaimana melakukan perumusan dalam membangun teorinya.⁶ Pada penulisan skripsi ini peneliti mengkaji pokok permasalahan yang berkaitan dengan peranan Uni Eropa dalam menangani pengungsi Suriah.

B. Pendekatan Masalah

Pendekatan diperlukan dalam sebuah karya tulis ilmiah untuk menjelaskan dan mencapai maksud serta tujuan penelitian tersebut. Pendekatan tersebut dimaksudkan agar pembahasan dapat terfokus pada permasalahan yang dituju, sehingga sesuai

⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 52.

⁶ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2008, hlm. 88.

dengan ruang lingkup pembahasan. Menurut the Liang Gie, pendekatan⁷ adalah keseluruhan unsur yang dipahami untuk mendekati suatu bidang ilmu dan memahami pengetahuan yang teratur, bulat, mencari sasaran yang ditelaah oleh ilmu tersebut.

Penelitian ini menggunakan pendekatan institusional (*institutional approach*). Pendekatan institusional (kelembagaan), yakni pendekatan yang mempelajari kelembagaan-kelembagaan yang ada, baik suprastuktur maupun infrastruktur. Berdasarkan sifat dan tujuan penelitian hukum penulisan ini, menggunakan penelitian hukum deskriptif yang bersifat pemaparan dan bertujuan memperoleh gambaran lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku di tempat tertentu dan pada saat tertentu, atau mengenai gejala yuridis yang ada, atau peristiwa hukum tertentu yang terjadi di dalam masyarakat.⁸

Penulis menggunakan metode ini untuk memudahkan dalam upaya menggambarkan dan memaparkan peranan Uni Eropa dalam menangani pengungsi Suriah.

C. Sumber Data

Data merupakan hal yang penting dalam suatu penelitian karena dalam penelitian hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang

⁷ The Liang Gie, *Ilmu Politik: Suatu Pembahasan tentang Pengertian, Kedudukan, Lingkup Metodologi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1982, hlm. 47.

⁸ Abdulkadir Muhammad, *Op.Cit.*, hlm. 50.

berisi normatif.⁹ Data yang diperoleh dan diolah dalam penelitian hukum normatif adalah data sekunder yang berasal dari sumber kepustakaan yang terdiri dari:

1. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat¹⁰ yaitu perjanjian internasional, hukum kebiasaan internasional, dan prinsip-prinsip hukum umum.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu terdiri dari bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, terkait dengan peran Uni Eropa dalam menangani pengungsi suriah, seperti buku-buku referensi tentang hukum organisasi internasional, hukum pengungsi internasional, jurnal hukum internasional, makalah atau karya tulis dari materi yang bersangkutan.
3. Bahan hukum tersier, terdiri atas Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris, maupun buku-buku, majalah, dan surat kabar untuk melengkapi serta menunjang data penelitian.

D. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan cara studi pustaka. Studi pustaka adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian normatif. Studi pustaka dilakukan dengan serangkaian kegiatan dengan membaca, menelaah, membuat catatan, dan kutipan peraturan perundang-

⁹ Bahder Johan Nasution, *Loc. Cit.*

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Univeraitas Indonesia, 2007, hlm. 52.

undangan dan literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas.

E. Analisis Data

Metode yang digunakan dalam analisis data adalah analisis kualitatif, yaitu memberikan arti dari makna dari setiap data yang diperoleh dengan cara menggambarkan atau menguraikan hasil penelitian dalam bentuk kalimat secara terperinci, kemudian dari uraian tersebut dapat ditarik kesimpulan mengenai hasil penelitian dan memperoleh gambaran yang jelas mengenai masalah yang akan diteliti. Dari hasil analisis tersebut dapat dilanjutkan dengan menarik kesimpulan secara induktif yaitu cara pengambilan kesimpulan secara umum yang didasarkan fakta-fakta yang bersifat khusus dan selanjutnya kesimpulan tersebut dapat diajukan saran sebagai jawaban masalah yang dikemukakan dalam penulisan ini.

V. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan maka didapatkan kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan perlindungan pengungsi dalam hukum internasional terdapat dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, serta Statuta UNHCR. Konvensi 1951 dan Protokol 1967 berisi hak-hak pengungsi, kewajiban pengungsi, dan larangan pengusiran atau pengembalian (*refoulement*). Negara peserta konvensi harus melaksanakan ketentuan yang tertera dalam konvensi. Sedangkan perlindungan pengungsi dalam Statuta UNHCR meliputi kewenangan UNHCR dalam menangani pengungsi.
2. Uni Eropa berperan dalam menangani para pengungsi Suriah yang masuk ke dalam wilayahnya. Pasal 78 TFEU *Treaty of Lisbon* menyatakan Uni Eropa memiliki kewajiban dalam memberikan perlindungan bagi pengungsi dan dalam pengambilan kebijakan terkait pengungsi harus sesuai dengan prinsip *non-refoulement*, Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi. Tindakan-tindakan yang telah dilakukan Uni Eropa dalam menangani pengungsi Suriah yaitu menyediakan bantuan kemanusiaan, melakukan penyelamatan pengungsi di laut, relokasi pemukiman, mengadakan perjanjian

terkait pengungsi dengan Turki dan mereformasi peraturan Uni Eropa tentang suaka/CEAS (yaitu reformasi system Dublin dan system Eurodac) serta membentuk Badan SuakaUni Eropa (*European Union Agency for Asylum*) yang merupakan pengganti *European Asylum Support Office* (EASO).

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka diajukan saran sebagai berikut:

1. Uni Eropa telah melakukan berbagai upaya dan kebijakan dalam menangani pengungsi Suriah. Maka Uni Eropa perlu melakukan pengawasan dan penekanan terhadap negara-negara anggota agar upaya dan kebijakan tersebut dapat diterapkan dan dijalankan dengan maksimal, sehingga permasalahan pengungsi Suriah di wilayah Uni Eropa dapat diatasi dan juga selaras dengan tujuan Uni Eropa yang terdapat dalam *Treaty of Lisbon*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- AK., Syahmin, *Pokok-Pokok Hukum Organisasi Internasional*, Bandung: Binacipta, 1986.
- Ardhiwisastra, Yudha Bhakti, *Hukum Internasional: Bunga Rampai*, Bandung: Alumni, 2003.
- Bowett, D.W., *Hukum Organisasi Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 1995.
- C.F., Amerasinghe, *State Responsibility for Injuries Aliens*, Oxford, Clarendon Press, 1967.
- Gautama, Sudargo, *Warga Negara dan Orang Asing*, Bandung: Alumni, 1975.
- Gie, The Liang, *Ilmu Politik: Suatu Pembahasan tentang Pengertian, Kedudukan, Lingkup Metodologi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1982.
- Istanto, T. Sugeng, *Hukum Internasional*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1994.
- Jessup, Philip, *A Modern Law of Nations*, New York: The Macmillan Company, 1956.
- Kuncahyono, Trias, *Musim Semi Suriah: Anak-Anak Sekolah Penyulut Revolusi*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2013.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Alumni, 2003.
- Mandalangi, J. Pareira, *Segi-segi Hukum Organisasi Internasional*, Bandung: Binacipta, 1986.
- Mansbach, Richard, *Global Puzell: Issues and Actor in World Politic*, Second Edition, New York, 1997.
- Muclis, Edison, *Integrasi Menuju Uni Eropa*, Jakarta: CSIS, 1997.
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 2004.

- _____, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004.
- Nasution, Bahder Johan, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Raco, J.R., *Metode Penelitian Kualitatif; Jenis, Karakteristik dan Keunggulannya*, Jakarta: Grasindo, 2010.
- Rudy, Teuku May, *Administrasi dan Organisasi Internasional*, Bandung: PT. Eresco, 1993.
- Schermers, Henry G., *International Institutional Law*, Sijthoff and Noordhoff. Alphen Aan de Rijn, The Netherlands Rockville, USA: Maryland, 1990.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Univeraitas Indonesia, 2007.
- Suherman, Ade Maman, *Organisasi Internasional & Integrasi Ekonomi Regional dalam Perspektif Hukum dan Globalisasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003.
- Sulaeman, Dina Y., *Praha Suriah: Membongkar Persekongkolan Multinasional*, Depok: Iman, 2013.
- Suryokusumo, Sumaryo, *Hukum Organisasi Internasional*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1990.
- _____, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, Jakarta: PT. Tatanusa, 2007.
- Suwardi, Sri Setianigsih, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, Jakarta: UI Press, 2004
- Tahar, Abdul Muthalib, *Hukum Internasional dan Perkembangannya*, Bandar Lampung: PKKPUU Universitas Lampung, 2013.
- Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Dokumen

- Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948.
- Draft Articles on State Responsibility.
- Konvensi 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi.
- Konvensi Montevideo 1933 tentang Hak dan Kewajiban Negara.
- Perjanjian Brussel 1965.

Perjanjian Maastricht, Treaty on European Union 1992.

Perjanjian Roma (Euroatom dan EEC) 1957.

Perjanjian Paris (ECSC) 1952.

Perjanjian Schengen 1985.

Single Act Brussels 1987.

Statuta UNHCR.

Treaty of Lisbon 2007.

Artikel dan Jurnal

A. Muchaddam Fahham dan A.M. Kartaatmaja, “Konflik Suriah: Akar Masalah dan Dampaknya”, *Jurnal Politica*, Vol. 5 No. 1, Juni 2014.

Andrini Pujayanti, *Isu Pencari Suaka dan Kebijakan Uni Eropa*, Vol. VII, No.17/I/P3DI/September/2015.

Ani Kartika Sari, “Upaya Uni Eropa dalam Menangani Pengungsi dari Negara-Negara Mediterania Selatan di Kawasan Eropa”, *eJournal Ilmu Hubungan Internasional*, Volume 3 No. 3, 2015.

Aryuni Yuliantiningsih, “Perlindungan Pengungsi Dalam Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Islam”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 13 No. 1, 2013.

Federica Toscano, *The Second Phase of The Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*, Institute of European Studies, Brussels, 2013.

George Schwarzenberger, *International Law as Applied by International Courts and Tribunals*, Vol III, Stevens London, 1976.

Jens-Peter Bonde, *The Lisbon Treaty (The Readable Version)*, Foundation for EU Democracy, Notat Grafisk, 2008.

Jun Justinar, *Prinsip Non-Refoulement dan Penerapannya di Indonesia*, Volume 3 September-Desember, 2011.

Masni Handayani Kinsal, *Penyelesaian Konflik Internal Suriah Menurut Hukum Internasional*, *Lex et Societatis*, Vol. II No. 3.

Meray Hendrik Mezak, Jenis, Metode dan Pendekatan dalam Penelitian Hukum, *Jurnal Law Review*, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Vol. V No. 3, Maret 2006.

Robert Schuman, *The Lisbon Treaty: 10 easy-to-read fact sheets*, 2009.

Sekilas Uni Eropa, Januari 2015.

Stephane Jaquement, Mandat dan Fungsi dari Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa Urusan Pengungsi (UNHCR), *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 2 No. 1, Oktober 2004, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional FH UI.

Sulistio Hermawan dan M. Nur Rokhman, *Konflik Suriah pada Masa Bashar Al-Assad Tahun 2011-2015*, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta, 2016.

The EU and The Refugee Crisis, July 2016.

UNHCR: *Pengenalan tentang Perlindungan Internasional*, Januari 2005

Situs Internet

<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

<http://www.unhcr.org/560523f26.html>

<http://beritagar.id/artikel/berita/mengapa-pengungsi-suriah-pilih-eropa>

<http://www.cnnindonesia.com/internasional/20150908131728-134-77324/mengapa-imigran-ke-eropa-bukan-ke-timur-tengah/>

<http://www.republika.co.id/berita/kolom/resonansi/15/09/14/nunms4319-mengapa-pengungsi-muslim-timteng-lebih-memilih-eropa>

<http://beritagar.id/artikel/berita/mengapa-pengungsi-suriah-pilih-eropa>

<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php>

<http://www.republika.co.id/berita/kolom/resonansi/15/09/14/nunms4319-mengapa-pengungsi-muslim-timteng-lebih-memilih-eropa>

<http://europea.eu.int/>

<http://european-council.europa.eu/>

<http://europarl.europa.eu/>

<http://www.consilium.europa.eu/>

<http://ec.europa.eu/>
<http://europa.eu/>
<http://europa.eu.int/>
<http://global.liputan6.com/read/2539483/menguak-alasan-mengapa-inggris-ingin-cerai-dari-uni-eropa>
<http://kbbi.web.id/imigran>
<http://www.cnnindonesia.com/internasional/20150830052007-134-75403/fakta-fakta-tentang-krisis-migran-yang-mematikan-di-eropa/5/>
<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/03/13/nl415x-apa-bedanya-pengungsi-dan-imigran>
<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>
http://eeas.europa.eu/archives/delegations/indonesia/documents/more_info/pub_2015_euataglace_id
www.robert-schuman.eu/en/dossiers-pedagogiques/traite-lisbonne/10fiches.pdf
<http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/en>
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1>
http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singkat-VII-17-I-P3DI-September-2015-16.pdf
<http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/en>
<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/introduction/194.html>
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet_the_common_european_asylum_system_en.pdf
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm
<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20170306BKG65314/reform-of-the-eu-asylum-rules-creating-a-new-dublin-system-that-works>
<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressure/countries-origin-transit/eu-turkey-statement/>

<http://www.unhcr.org/publications/brochures/4e609f0d6/unhcr-european-union.html>

<https://jurnal.dpr.go.id/index.php/politica/article/view/332/266>

<http://internasional.republika.co.id/berita/internasional/timur-tengah/16/03/16/o43r7j377-lima-dampak-memilukan-enam-tahun-perang-suriah-part4>