



Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Terakreditasi A

SK BAN –PT NO: 451/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014

**Upaya-Upaya Diplomasi Jerman dalam Menangani Krisis
Pengungsi Suriah di Eropa (2015-2017)**

Skripsi

Oleh

Loran Palseo Tambunan

2014330201

Bandung

2018



Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Terakreditasi A

SK BAN –PT NO: 451/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014

**Upaya-Upaya Diplomasi Jerman dalam Menangani Krisis
Pengungsi Suriah di Eropa (2015-2017)**

Skripsi

Oleh

Loran Palseo Tambunan

2014330201

Pembimbing

Sukawarsini Djelantik, Dra., M.I.S., Ph.D.

Bandung

2018



Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional



Tanda Pengesahan Skripsi

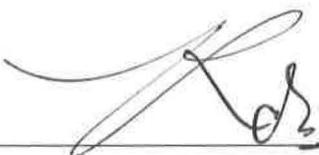
Nama : Loran Palseo Tambunan
Nomor Pokok : 2014330201
Judul : Upaya-Upaya Diplomasi Jerman dalam Menangani Krisis
Pengungsi Suriyah di Eropa (2015-2017)

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana
Pada Rabu, 4 Juli 2018
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Ketua sidang merangkap anggota

Paulus Yohanes Nur Indro, Drs., M.Si.

: 

Sekretaris

Sukawarsini Djelantik, Dra., M.I.S., Ph.D.

: 

Anggota

Adrianus Harsawaskita, S.IP., M.A.

: 

Mengesahkan,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M.Si



Pernyataan

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Loran Palseo Tambunan

NPM : 2014330201

Jurusan / Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional

Judul : Upaya-Upaya Diplomasi Jerman dalam Menangani
Krisis Pengungsi Suriah di Eropa (2015-2017).

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 28 Juni 2018



Loran Palseo Tambunan

Abstrak

Nama : Loran Palseo Tambunan
NPM : 2014330201
Judul : Upaya-Upaya Diplomasi Jerman dalam Menangani Krisis Pengungsi
Suriah di Eropa (2015-2017)

Krisis pengungsi Suriah pada 2015 menyebabkan jumlah pengungsi terbanyak sejak Perang Dunia II. Krisis pengungsi disebabkan oleh konflik kemanusiaan dan kekerasan yang dilakukan pemerintah Suriah pasca *Arab Spring*. Negara tetangga Suriah tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup pengungsi, sehingga Eropa menjadi tujuan utama arus pengungsi. Uni Eropa (UE) berusaha untuk menangani masalah ini guna menjaga stabilitas Eropa. Namun, UE sulit untuk menangani isu ini karena dalam pengambilan keputusan mengenai pengungsi atau isu keamanan, UE menggunakan sistem pemungutan satu suara (*unantimity voting system*). Penelitian ini menganalisis upaya-upaya diplomasi Jerman menangani krisis pengungsi Suriah di Eropa dari tahun 2015 hingga 2017. Metode kualitatif dielaborasi menggunakan konsep diplomasi bilateral, multilateral dan—secara inklusif, diplomasi kemanusiaan. Jerman berupaya untuk menangani krisis pengungsi dengan cara melakukan upaya-upaya diplomasi karena memiliki peranan dalam menangani krisis pengungsi di kawasan Eropa. Upaya-upaya diplomasi dilakukan untuk mencapai kepentingan nasional yang selaras dengan tanggung jawab kemanusiaan. Jerman secara inklusif menggunakan tiga instrumen diplomasi kemanusiaan yaitu, meningkatkan kesadaran, negosiasi dan pemberian bantuan kemanusiaan. Jerman sudah aktif dan optimal dalam menangani krisis pengungsi Suriah di Eropa berdasarkan prinsip tanggung jawab kemanusiaan.

Kata kunci: Diplomasi, Bilateral, Multilateral, Kemanusiaan, Pengungsi, Suriah

Abstract

Name : Loran Palseo Tambunan

Student ID : 2014330201

Title : *Germany's Diplomatic Efforts to Manage The Syrian Refugee Crisis
In Europe (2015-2017)*

The Syrian refugee crisis in 2015 has caused the largest number of refugees since World War II. The refugee crisis was caused by humanitarian conflict and violence conducted by the Syrian government after the Arab Spring. Syria's neighboring countries are not able to provide the needs of the refugee. Therefore, Europe becomes the main destination of the refugee influx. The European Union (EU) seeks to address this issue in order to maintain Europe's stability. However, the EU struggles to address this issue as the decision-making process on refugees or security issues, utilizes unanimity voting system. This research analyzes Germany's diplomacy efforts on addressing the Syrian refugee crisis in Europe from 2015 to 2017. Qualitative method is elaborated with diplomacy concepts—bilateral, multilateral and inclusively through, humanitarian diplomacy. Germany has worked actively to address the refugee crisis through its diplomatic efforts on managing the refugee crisis in the European region. Diplomatic efforts are done to achieve national interest that is in line with Germany's humanitarian responsibility. Inclusively, Germany uses three instruments of humanitarian diplomacy—namely: raising awareness, negotiation and providing humanitarian assistance. Germany has managed the Syrian refugee crisis in Europe actively and optimum based on the principle of humanitarian responsibility.

Keywords: Diplomacy, Bilateral, Multilateral, Humanitarian, Refugee, Syria

KATA PENGANTAR

Puji syukur peneliti haturkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena kasih, rahmat dan karunia-Nya, penelitian dengan judul **“Upaya-Upaya Diplomasi Jerman dalam Menangani Krisis Pengungsi Suriah di Eropa (2015-2017)”** dapat diselesaikan. Skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik tidak terlepas dari tuntunan dan campur tangan Sukawarsini Djelantik, Dra., M.S.I, Ph.D selaku dosen pembimbing yang senantiasa sabar untuk memberikan dukungan dan arahnya yang penuh kasih.

Penulisan skripsi ini diajukan sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar sarjana dalam program studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik di Universitas Katolik Parahyangan, Bandung. Judul dan isu yang diangkat dalam skripsi ini dipilih dan diangkat oleh peneliti dari hasil pembelajaran dan ketertarikan peneliti terhadap pembahasan mengenai Eropa dan Jerman—terlebih setelah kesempatan belajar di Jerman berkat kerjasama UNPAR dan TU Dortmund.

Peneliti menyadari skripsi ini masih memiliki banyak kekurangan, sehingga peneliti sangat terbuka untuk menerima kritik dan saran dari berbagai pihak guna menyempurnakan penelitian ini ke depannya. Peneliti berharap penelitian ini dapat berguna dan menambah wawasan kepada pembacanya.

Bandung, 28 Juni 2018

Peneliti

UCAPAN TERIMA KASIH

Pengerjaan skripsi ini merupakan sebuah bagian dari perjalanan hidup saya yang akan selalu saya kenang; dan tidak luput dari peranan banyak orang. Oleh sebab itu, saya ingin menyampaikan rasa ucapan terima kasih saya kepada:

Tuhan Yesus Kristus

Juruselamatku yang hidup, Tuhanku, Sahabatku yang saya kenal dalam Allah Bapa, Allah Putera dan Roh Kudus. Terima kasih Tuhan, karena kasihMu yang begitu besar, Lopa bisa menyelesaikan skripsi ini. Tidak ada sedikitpun keberhasilan yang bisa Lopa dapatkan sendirian—semua karena kuasa dan kasih serta penyertaanMu. Sejak Lopa masuk kuliah, berkuliah dan akhirnya menyelesaikan studi strata satu ini, itu semua tidak luput dari penjagaan dan kemampuan dari padaMu. Terima kasih karena telah mengasihiku, Tuhan.

Agus Tambunan dan Lamria Rajagukguk

Papa dan Mama Lopa yang sangat berjasa untuk segala aspek hidup Lopa. Terima kasih karena selalu mendukung dan mendoakan tanpa henti. Terima kasih karena menyayangi dan berusaha keras menjadi orang tua yang luar biasa untuk Lopa dan Arnold. Papa adalah acuanmu untuk selalu bersyukur dan mengandalkan Tuhan. Mama adalah acuanmu untuk selalu melakukan yang terbaik dan bijaksana dalam menjalani hidup. Meski Papa dan Mama jauh, aku tidak pernah merasa ditinggalkan karena kalian selalu memberikan waktu untuk Lopa. *Cheers to my amazing sailor and contractor. Both of you are amazing and I hope I can be just like both of you in the future!*

Arnold Tambunan

Adikku yang sebenarnya tampan, tapi aku malas mengakuinya karena dia tidak pernah menyebutku cantik. Terima kasih karena sudah selalu mendoakan dan mendukungku! Aku tau kau melakukannya meski tampaknya kau tidak! Terima kasih karena selalu berkata bahwa aku hebat dan aku pasti bisa, karena tanpa kata-katamu, aku akan selalu merasa rendah diri setiap waktu. Terima kasih karena selalu menantang imanku untuk percaya teguh pada Tuhan dalam pengerjaan skripsi ini maupun kisah cintaku. *One day, I'll be one of the many saying, "Look at you now, you made us proud!"*

Sukawarsini Djelantik, Dra., M.I.S., Ph.D., Paulus Yohanes Nur Indro, Drs., M.Si. dan Adrianus Harsawaskita, S.IP., M.A.

Terima kasih untuk Mba Suke yang dengan sabar telah membimbing dan mengajari saya banyak hal dalam menulis skripsi. Terima kasih atas waktu, tenaga dan kesediaan Mba untuk memberikan kritik dan saran kepada saya, waktu demi waktu semasa pengerjaan skripsi. Mba Suke sudah membimbing saya selayaknya Ibu, dan saya bersyukur untuk itu. Mba keren! Sehat selalu dan eksis terus Mba!

Mas Nur dan Mas Adri, terima kasih atas kesediaannya mau menguji penelitian saya. Mas Nur dan Mas Adri adalah dosen-dosen yang saya kagumi tapi saya gugup kalau ketemu mas berdua, soalnya keren banget hiks. Makasih ya Mas atas ilmunya, khususnya untuk Filsafat Ilmu dan Politik Luar Negeri yang harus kita pahami sebagai Kebijakan Luar Negeri. *All the best* buat Mas keduanya.

Ivan Daniel Sihotang

Dear Kak Ivan, terima kasih telah menjadi rekan dan sahabat yang sangat sabar, penuh kasih dan pengertian. Kak Ivan selalu mendukung Lopa dalam studi dan pelayanan Lopa. Doa dan dukungan kakak selama ini telah banyak membantu dan menyemangati Lopa untuk segera menyelesaikan studi dan bersiap untuk menyusul kakak, bekerja! Salam teriring kasih untuk kasihmu. Aku mengasihimu!

Shafira Amalia, Sabilla Hamami dan Maghfira Diva

Dear kalian bertiga, terima kasih karena telah menjadi sahabatku selama empat tahun aku berkuliah di UNPAR. Kalian adalah teman-teman yang unik yang tidak bisa aku temukan di tempat lain—soalnya kalian terlalu aneh dan aku menyayangi kalian!!! Dan dengan keunikan kalian, aku belajar banyak hal dan terinspirasi untuk menjadi sehebat kalian bertiga. Terima kasih karena selalu mendengarkan ocehanku yang tidak bermutu dan berisik. Terima kasih karena ada untuk menghiburku saat aku sedih. Terima kasih karena kalian mau menjadi temanku. Tuhan pasti sangat sayang padaku, makanya Ia mengaruniakanku sahabat seperti kalian. *We'll be apart for a while after our graduation, but you guys will always be remembered and I do really hope that we can stay like this until we get old!* Aku sayang kalian! Terima kasih, ya.

Alya Atila, Adriana, Sarifah, Awanisa, Rheza, Krystal, Ilham, Sarah

Hey bapa ibu sosialita! Terima kasih karena telah membawa canda tawa dan dukungan moral dalam perjalanan kuliahku! Tanpa kalian sadari, kalian telah

memiliki andil besar dan penting dalam hidup perkuliahanku. Belajar bersama sebelum ujian dan membahas perkuliahan agar memudahkan satu sama lain akan sangat dirindukan. Segala harapan yang baik dan bijaksana, ku haturkan untuk kalian semua. Sukses terus ya teman-teman. Terima kasih, ya.

POTUS DAN POTUS ANGELS

Honorable Delegates, ladies and gentleman, udah ah banyak gaya (haha) hey potus dan bidadarinya! Terima kasih ya kalian telah menjadi anggota delegasi terbaik yang bisa ku punya. Untuk Togu, Stefanie, Naifa, Patty, Noni dan Atil (udah ada di atas ya ko woi) kalian luar biasa! Orang-orang yang pintar, cerdas, lucu dan receh bergaung menjadi satu sehingga menyebabkan Amerika Serikat menjadi negara yang tidak “se-seram itu“. *The best delegation I can get, thank Lord! See you guys on top!* Semangat ya, jangan jumanji, atau nanti anda cekal! Ngeeeeeng.

Komisi Anak GKI Maulana Yusuf

Dear GKI MY, terima kasih sudah menjadi tempat belajar dan tempat mengajar selama Lopa berkuliah. Di GKI MY, Lopa belajar banyak hal, baik secara spiritual dan duniawi. Lopa semakin cinta pada Tuhan dan anak-anak serta belajar untuk menjadi pribadi yang bisa melayani lebih lagi untuk orang sekitar. Lopa tentu punya banyak kekurangan selama masa pelayanan, tapi Komisi Anak (KA) telah banyak mengajarkan dan memperbaiki kekurangan-kekurangan itu. Kakak-kakak, terima kasih banyak, ya atas kasih dan kebaikannya selama ini. Terima kasih karena sudah menjadi rumah kedua Lopa dalam perantauan ini. Makanannya, sofa ruang tengah, persiapan kecil, persiapan besar, pembinaan, rekrutment, kebersamaan, canda tawa, tangis dan semuanya akan sangat Lopa kenang. Tuhan begitu baik, mempertemukan Lopa dengan keluarga kedua Lopa. *Its good to see you here with me!*

Wine, Max dan Nube

Hey hewan-hewan kesayanganku! Apakah kalian bisa baca? Tidak! Tapi aku menyayangi kalian! Wine, terima kasih sudah jaga Mama di rumah dan menambah kebahagiaan buat kami sekeluarga. Kau keren! Untuk Max, jangan galak-galak lagi ya Max, kau sudah tua. Terima kasih karena menemani sahabatku! Untuk Nube, welcome to the Sihotang Family! Be a good one! Salam, guk guk miaw miaw!

Tak lupa juga, orang-orang berikut ini yang penuh kasih, kebaikan dan jasa pada Lopa:

Ade Putri	Giasinta Livia	Muh Fakhri
Albertus Patty	GKI MY	MY Bimbel
Alexander Sokolovs	Gustiana Aritonang	Nabilla Kasyalia
Alm. Maman	Hans Hasan	Octawyana Moestopo
Anastassya Joshlyn	HI UNPAR	Pak Risman
Ancilla Pramudita	Ibu Ina	Pak Tony
Andry Yosep	Inigo Abigail	Pak Udin
Ari Budi	Jaya Abadi	Pingkan Audrine
Aurelia Simatupang	Jeffry Pardosi	Randy Putra
Berlinda Goldy	Johanes Rajagukguk	Sekolah Minggu Liburan
Bertha Malda	Julio Caesar	Sharon Patricia
Bobby Hizkia	Kak Sani	Siska Siahaan
Bu Ana	Kak Yemima	Sondang Patty
Bu Suci	KSMPMI	Theresia Gerina
David CH	Maria Mediatrix	TU Dortmund
David Sitompul	Mas Legio	Yoan Pitha
Debora Sitinjak	Mas Tijo	Yumaju Coffee
Fauzan Permana	Mikael Mangopo	Zabrina Vicky
Foresight	MSNS Sesparlu	
George Stephanie	Muh Dietrich	

Dan lain-lain

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
<i>ABSTRACT</i>	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR GAMBAR.....	vi
DAFTAR SINGKATAN.....	vii
DAFTAR LAMPIRAN	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Identifikasi Masalah.....	6
1.2.1. Pembatasan Masalah	9
1.2.2. Perumusan Masalah.....	10
1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	10
1.4. Kajian Literatur	11
1.5. Kerangka Pemikiran.....	14
1.6. Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data.....	22
1.7. Sistematika Pembahasan	23
BAB II PENGUNGI SURIAH DAN PERSPEKTIF JERMAN TERHADAP PENUNGI SURIAH.....	24
2.1. Pengungsi Suriah	24

2.1.1. Situasi Pengungsi Suriah (2011-201).....	26
2.1.2. Kondisi Politik dan Ekonomi Suriah (2011-2015)	29
2.1.3. Eropa dan Jerman sebagai Tujuan Pengungsi Suriah	32
2.2. Pengungsi Suriah di Eropa.....	35
2.2.1. Perspektif Budaya Jerman terhadap Pengungsi	36
2.2.2. Politik Luar Negeri Jerman	38
2.2.3. Kepentingan Jerman terhadap Suriah	40
BAB III UPAYA-UPAYA JERMAN DALAM MENANGANI KRISIS PENGUNGGSI SURIAH DI EROPA	44
3.1. Diplomasi Bilateral	45
3.1.1. Pendekatan Jerman terhadap Turki	45
3.1.2. Pendekatan Jerman terhadap Yunani	53
3.1.3. Pendekatan Jerman terhadap Perancis	58
3.2. Diplomasi Multilateral	62
3.2.1. Pendekatan Jerman di Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Uni Eropa-Afrika	63
3.2.2. Pendekatan Jerman di Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Uni Eropa-Turki	69
3.2.3. Pendekatan Jerman di Forum MU-PBB	72
3.2.4. Pendekatan Jerman terhadap UNHCR	77
BAB IV KESIMPULAN.....	81
DAFTAR PUSTAKA	87
LAMPIRAN.....	100

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1 Grafik Jumlah Pengungsi dan Migran di Turki (2016-2017).....	52
Gambar 3.2 PM Merkel dan PM Tsipras dalam Pertemuan di Berlin	55
Gambar 3.3 Pertemuan <i>Franco-German</i> di Metz, Perancis.....	60
Gambar 3.4 Menlu Jerman Menyampaikan Pidato di Forum MU-PBB 1.....	73
Gambar 3.5 Menlu Jerman Menyampaikan Pidato di Forum MU-PBB 2.....	74
Gambar 3.6 Menlu Jerman Menyampaikan Pidato di Forum MU-PBB 3.....	75

DAFTAR SINGKATAN

DK PBB	: Dewan Keamanan Persatuan Bangsa-Bangsa
EEAS	: <i>European External Action Services</i>
GDP	: <i>Gross Domestic Product</i>
HAM	: Hak Asasi Manusia
IOM	: <i>International Organization for Migration</i>
JAES	: <i>Joint Africa-EU Strategy</i>
KTT	: Konferensi Tingkat Tinggi
Menlu	: Menteri Luar Negeri
PBB	: Persatuan Bangsa-Bangsa
PLN	: Politik Luar Negeri
PM	: Perdana Menteri
PUE	: Perserikatan / Parlemen Uni Eropa
SOHR	: <i>Syrian Observatory for Human Rights</i>
UA	: Uni Afrika
UE	: Uni Eropa
UNHCR	: <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>

DAFTAR LAMPIRAN

Tabel 1 Pernyataan Presiden Jerman Terkait Isu Pengungsi Suriah	100
.....	100
Tabel 2 Pernyataan Resmi Perdana Menteri Jerman Terkait Isu Pengungsi Suriah	
.....	100

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Krisis pengungsi merupakan salah satu isu yang dikaji dalam ilmu hubungan internasional. Keberadaan permasalahan pengungsi tidak bisa disangkal karena merupakan dampak dari perang dan kekerasan pada manusia. Krisis pengungsi sudah ada sejak lama, antara lain terjadi pada, pasca Perang Dunia II (1940-1960), pasca Perang Dingin (1960-2000) dan Instabilitas di Timur Tengah (2000).¹ Permasalahan pengungsi memiliki kaitan yang erat dengan Hak Asasi Manusia (HAM). Pengungsi melakukan migrasi paksa dikarenakan oleh HAM mereka yang tidak dilindungi dan dipenuhi oleh negara asal.

HAM merupakan isu global yang mengupayakan penegakan harga diri dan keadilan sosial manusia di seluruh dunia.² Menurut Alger, isu global adalah sebuah permasalahan yang diyakini oleh penduduk berbagai bagian bumi bahwa permasalahan tersebut nampak dan dapat dirasakan di seluruh bumi.³ Permasalahan

¹ Lydia DePillis, Kulwant Saluja dan Denise Lu, 2015, "A Visual Guide to 75 Years of Major Refugee Crises Around The World," *The Washington Post*, diakses pada 18 Juni 2018 melalui <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/historical-migrant-crisis/?noredirect=on>

² Mohtar Mas' oed dan Riza Noer Arfani (Ed.), 1992, "Isyu Global Masa Kini," Yogyakarta: *Pusat Antar Universitas Studi Sosial Universitas Gadjah Mada*, hlm. 225.

³ Chadwick F. Alger, 1980, "Values in Global Issues: The Global Dialects in Value Clarification," *Colombus: Ohio State University*, hlm. 4.

pengungsi tidak hanya terjadi di Suriah, melainkan diberbagai belahan dunia. Krisis pengungsi Suriah telah memberikan dampak domestik, regional maupun internasional. Krisis pengungsi Suriah menghasilkan jumlah pengungsi terbanyak sejak Perang Dunia II mencapai 12 juta orang.⁴ Hingga saat ini, banyak aktor dan pihak yang berupaya untuk menangani krisis pengungsi Suriah demi perdamaian dunia.

Terdapat tiga penyebab terjadinya krisis pengungsi Suriah. Pertama, pengungsi meninggalkan Suriah karena mencari keamanan dari bahaya. Bahaya yang dimaksud adalah ketidakmampuan negara untuk melindungi warganya dari kekerasan yang mengancam nyawa. Berdasarkan observasi internasional, Republik Arab Suriah merupakan negara dengan Hak Asasi Manusia (HAM) yang kurang terjamin.⁵ Sejak tahun 1963 hingga 2008, Suriah berada di bawah pengaruh kekuasaan partai Ba'ath yang korup dan nepotis.⁶ Suriah dipimpin oleh keluarga Assad sejak awal tahun 1970 yang merupakan anggota dari Partai Ba'ath.⁷ Pada tahun 2000, Presiden Bashar Al-Assad menjadi ketua Partai Ba'ath dan melanjutkan pemerintahan Suriah yang korup dan nepotis.

⁴ Diana Al Rifai, 2017, "Syrian Refugee Crisis: All Your Questions Answered," *Aljazeera Online*, diakses pada September 2017 melalui <http://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2015/07/syria-refugee-crisis-150709120935092.html>

⁵ Anonimus, 2010, "World Report 2010," *Human Rights Watch*, hlm. 555.

⁶ Anonimus, 2012, "Profile: Syria's Ruling Baath Party", *BBC News Online*, diakses pada 17 Februari 2018 melalui <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-18582755>

⁷ Eyal Zisser, 2004, "Bashar al-Assad and his Regime- Between Continuity and Change," *Orient Online Vol. 45, No. 2*, diakses pada 17 Februari 2018 melalui http://www.ou.edu/mideast/Additional%20pages%20-%20non-catagory/Zisser_al-Asad_and_his_Regime_2004.htm

Kedua, adanya perang saudara yang terjadi secara domestik di Suriah. Pada tahun 2011, negara-negara Timur Tengah dan Afrika Utara melakukan revolusi untuk melawan pemerintahan yang otoriter melalui demonstrasi yang dikenal sebagai *Arab Spring*. Negara-negara yang melakukan demonstrasi antara lain Tunisia, Mesir dan Libya.⁸ Pada Maret 2011, masyarakat Suriah melakukan usaha yang sama untuk menggulingkan rezim otoritarian yang dipimpin oleh Presiden Bashar Al-Assad.⁹ Namun, protes tersebut disambut pemerintah dengan menyiksa, membunuh dan memenjarakan demonstran serta penduduk yang melawan—mengakibatkan lahirnya perang saudara.¹⁰

Ketiga, adanya sentimen agama yang melatarbelakangi perang saudara di Suriah. Perbedaan aliran agama di Suriah berlanjut hingga tingkat politik. Mayoritas penduduk Suriah beragama Islam Sunni, sedangkan pemerintahan Suriah didominasi oleh penduduk yang beragama Islam Syi'ah Alawi. Islam Syi'ah merupakan agama minoritas di Suriah, terlebih lagi Islam Syi'ah dengan aliran Alawi. Islam Syi'ah Alawi menganut ritual dan doktrin agama Islam abad sembilan sampai sepuluh.¹¹

⁸ Min-Hua Huang, 2005, "Islam and Democracy: A Global Perspective," *Taiwan Journal of Democracy* 1 (2), hlm. 110.

⁹ Lucy Rodgers, David Gritten, James Offer dan Patrick Asare, 2016, "Syria: The Story of The Conflict," *BBC News Online*, diakses pada September 2017 melalui <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>

¹⁰ Anonimus, 2017, "Syria's Civil War Explained from The Beginning," *Aljazeera News English Online*, diakses pada September 2017 melalui <http://www.aljazeera.com/news/2016/05/syria-civil-war-explained-160505084119966.html>

¹¹ Primoz Manfreda, 2017, "The Difference Between Alawites and Sunnis in Syria," *ThoughtCo*, diakses pada 17 Februari 2017 melalui <http://www.thoughtco.com/the-difference-between-alawites-and-sunnis-in-syria-2353572>

Doktrin yang dianut dianggap tidak umum dan membuat Islam Syi'ah Alawi didiskriminasi di Suriah.

Sejak pemerintahan Hafez Al-Assad (tahun 1970an) hingga pemerintahan Bashar Al-Assad (tahun 2000), Suriah dipimpin oleh keluarga Assad yang notabeneanya beragama Islam Syi'ah Alawi. Nepotisme keluarga Assad membuat pemerintahan Suriah didominasi dan diprioritaskan untuk keluarga dan kaum Syi'ah Alawi. Pemerintahan Assad yang otoriter serta adanya sentimen terhadap agama Islam Syi'ah Alawi, membuat permasalahan agama merambat menjadi permasalahan politik yang menyebabkan terjadinya perang saudara.

Perang saudara menyebabkan permasalahan lanjutan (*overspill*), antara lain seperti politik domestik yang tidak stabil, perang proksi, perang suku dan agama, aktivitas kelompok pemberontak dan jihadis, serta krisis pengungsi. Adanya campur tangan negara lain seperti Amerika Serikat, Rusia dan Iran mempersulit permasalahan ini. Selain itu, banyak milisi (*Syrian Armed Forces, National Defense Force, Shabiha, Hezbollah, Foreign Shia Militias*, dll) dan kelompok pemberontak (*Al-Nusra, ISIL, Free Syrian Army, Islamic Front, Salafist Factions*, dll) yang ikut mengganggu keamanan Suriah.

Menanggapi krisis pengungsi, Uni Eropa (UE) mendorong negara anggotanya untuk berperan dalam menampung pengungsi melalui sistem kuota. Pada September 2015, UE mengeluarkan kebijakan merelokasi 120.000 pengungsi dari negara

penerima pertama, yaitu Yunani, Hungaria dan Italia kepada anggota UE lainnya.¹² Namun, beberapa negara anggota UE seperti Slowakia dan Republik Ceko tidak menerima rencana relokasi tersebut karena merasa bahwa sistem kuota merupakan solusi yang kurang tepat.¹³ Oleh sebab itu, negara-negara tersebut memperketat hukum domestik untuk menolak pengungsi yang masuk ke wilayah negara mereka. Ketakutan negara terhadap ancaman terorisme, sikap xenofobik, kurangnya kemampuan negara untuk menampung para pengungsi dan kepentingan domestik negara anggota UE menjadi penghambat pengambilan keputusan yang satu suara.¹⁴

Tidak tercapainya kesepakatan antar negara anggota UE dalam pengambilan keputusan, membuat konflik di Suriah tidak mencapai titik penyelesaian hingga tahun 2017. Konflik yang tidak selesai menyebabkan krisis pengungsi berlanjut. Oleh sebab itu, penelitian ini mencoba untuk menjelaskan upaya aktor lain selain UE, yaitu Jerman, dalam menangani krisis pengungsi di Eropa. Penelitian yang berdasarkan disiplin ilmu hubungan internasional diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk penyelesaian krisis pengungsi dan perdamaian dunia di masa yang akan datang.

¹² European Commission, 2015, "European Commission Press Release Database," *European Commission Online Website*, diakses pada September 2017 melalui http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm

¹³ Anonimus, 2015, "Migrant Crisis: EU's Junker Announces Refugee Quota Plan," *BBC News Online*, diakses pada September 2017 melalui <http://www.bbc.com/news/world-europe-34193568>

¹⁴ Eleni Frantziou, Uta Staiger dan Sarah Chaytor, 2014, "Refugee Protection, Migration and Human Rights in Europe," *London's Global University: UCL Policy Briefing*, diakses pada 22 Januari 2018 melalui <https://www.ucl.ac.uk/european-institute/ei-publications/europe-briefing-refugee.pdf>

1.2. Identifikasi Masalah

Dari beberapa masalah akibat perang saudara di Suriah, krisis pengungsi menjadi topik dengan urgensi tinggi di kawasan Timur Tengah. Pasca serangan pemerintahan Assad, lebih dari 20 juta orang membutuhkan bantuan kemanusiaan.¹⁵ Menanggapi besarnya gelombang arus pengungsi, UE merespon untuk menyelesaikan konflik kemanusiaan yang mengganggu stabilitas wilayah Eropa yang dekat dengan Timur Tengah. UE bertujuan untuk memberikan misi penyelamatan kemanusiaan, membuat pencegahan konflik dan pembahasan mengenai perdamaian (*peacekeeping talk*), mendorong manajemen krisis, meningkatkan kerjasama internasional dan memberikan tanda pada dunia internasional mengenai batas antara perilaku yang dapat diterima dan yang tidak terhadap Suriah.¹⁶

Dewan Perserikatan UE (PUE) telah menjadi donor utama dalam mendukung pengungsi. UE berkontribusi lebih dari €9.4 juta sejak 2011. Selain itu, UE memberikan bantuan kemanusiaan dan non-kemanusiaan sebesar €3.85 juta.¹⁷ Lebih lagi, UE menjaga wilayah Eropa dan Timur Tengah tetap seimbang dengan menahan pemerintahan Assad melalui beberapa sanksi yang disebut dengan sanksi terbatas UE

¹⁵ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2017, "Syrian Arab Republic Crisis Overview," *OCHA Official Website*, diakses pada September 2017 melalui <http://www.unocha.org/syria>

¹⁶ European Council & Council of the European Union, 2017, "EU Strategy on Syria, Press release 3 April 2017," *Foreign Affairs and International Relations*, diakses pada September 2017 melalui <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/03-fac-conclusions-syria/>

¹⁷ European Commission, 2017, "European Commission Fact Sheet – The EU and The Crisis in Syria," *European Commission Press Release Database*, diakses pada September 2017 melalui http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3028_de.htm

(*EU's restrictive measures*).¹⁸ Sanksi terbatas UE dilakukan untuk memberikan koersi (mengubah perilaku), paksaan (membatasi perilaku) dan tanda (menegaskan nilai tertentu) terhadap pemerintah Suriah.

Dari seluruh tanggapan dan bantuan yang diberikan, UE menghadapi permasalahan dalam menjalankan misi perdamaianya. Negara anggota UE memiliki kepentingan dan hubungan yang berbeda-beda terhadap Suriah. Perbedaan ini menyulitkan UE untuk menyatukan suara anggotanya dalam pengambilan keputusan. Ketidaksatuan suara negara anggota UE menghambat penyelesaian krisis pengungsi karena dalam mengambil keputusan mengenai pengungsi (yang berkaitan dengan keamanan atau isu sensitif), UE menggunakan sistem *unanimity voting system* atau pengambilan keputusan dengan satu suara.¹⁹

Salah satu negara yang memiliki pengaruh dan peranan besar di UE dalam krisis pengungsi adalah Jerman. Sejak tahun 2014, Jerman melakukan beberapa upaya dalam negeri untuk menangani krisis pengungsi Suriah. Jerman menghapuskan ‘Regulasi Dublin’ dan memberlakukan kebijakan pintu terbuka (*open door policy*). Regulasi dublin mengatur izin pengungsi untuk masuk ke dalam UE melalui negara penerima pertama. Regulasi ini memeriksa dan menentukan kelayakan pengungsi

¹⁸ Francesco Giumelli and Paul Ivan, 2013, “The Effectiveness of EU Sanctions: An Analysis of Iran, Belarus, Syria, and Myanmar (Burma),” *European Policy Centre, issue paper No. 76. ISSN 1782-494X*, hlm. 21

¹⁹ Anonimus, 2017, “Voting System,” *European Council and Council of The European Union Website*, diakses pada 19 Juni 2018 melalui <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/unanimity/>

untuk menerima perlindungan atau suaka.²⁰ Regulasi ini memberikan akses birokrasi yang lebih mudah untuk pengungsi Suriah masuk ke Jerman.

Kebijakan pintu terbuka Jerman terdiri dari empat kebijakan prosedur suaka. Pertama, prosedur suaka baru (*New Asylum Procedure*) adalah kebijakan untuk menerima pengungsi atau pemohon suaka langsung ke Jerman. Hal ini mempercepat prosedur permohonan suaka karena pengungsi dibebaskan dari 'Regulasi Dublin'. Kedua, integrasi, perkembangan finansial dan sosio-politik (*Integration, Financial and Socio-Political Development / ISFD*) adalah kebijakan untuk memberikan bantuan finansial kepada pengungsi guna menjamin kelangsungan hidup. Kebijakan ini meningkatkan pendanaan terhadap pengungsi sebesar €1 juta pada 2015 dan €6 juta pada 2016.²¹ Ketiga, paket suaka pertama dan kedua (*Asylum Package 1 and 2*) adalah kebijakan untuk memperketat kontrol wilayah perbatasan untuk mendeportasi pemohon suaka yang tidak sesuai dengan persyaratan penerimaan Jerman.²²

Selain upaya dalam negeri, diasumsikan bahwa upaya-upaya diplomatik Jerman berkontribusi dalam menangani krisis pengungsi. Sejak krisis pengungsi muncul, usaha-usaha diplomatik Jerman dilakukan melalui bantuan kemanusiaan, kerja sama

²⁰ European Union, 2016, "Country responsible for asylum application (Dublin)," *European Union*, diakses pada 17 Februari 2018 melalui http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm

²¹ Claudia Theresia Schmid, 2016, "Germany's "Open Door" Policy in Light of The Recent Refugee Crisis," *Linköping University Master Thesis*, diakses pada 2 Juni 2018 melalui <https://pdfs.semanticscholar.org/2c89/7b78446946e32015a34b7078075329d2409e.pdf> hlm. 36

²² Fina Carolina Rosady, 2016, "Upaya Pemerintah Jerman dalam Menangani Pengungsi Asal Suriah Tahun 2015-2016," *eJournal Ilmu Hubungan Internasional FISIP UNMUL*, diakses pada 2 Juni 2018 melalui [http://ejournal.hi.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2017/08/jurnal%20%20FINA%20CAROLINA%20R-upload%20\(08-28-17-02-30-09\).pdf](http://ejournal.hi.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2017/08/jurnal%20%20FINA%20CAROLINA%20R-upload%20(08-28-17-02-30-09).pdf) hlm. 1212-1213

dengan organisasi internasional, serta eksistensinya dalam mempengaruhi pengambilan keputusan di UE.²³ Penelitian ini berfokus pada upaya-upaya diplomasi Jerman dalam penyelesaian krisis pengungsi Suriah di Eropa.

1.2.1.Pembatasan Masalah

Penelitian dimulai dari 31 Agustus 2015 hingga 31 Desember 2017. Batas awal 31 Agustus 2015 dipilih bertepatan dengan dikeluarkannya kebijakan pintu terbuka oleh Perdana Menteri (PM) Jerman, Angela Merkel.²⁴ Batas penelitian 9 Oktober 2017 dipilih bertepatan dengan persetujuan Merkel terhadap undang-undang untuk melimitasi kuota pengungsi sebesar 200,000 orang.²⁵ Krisis pengungsi masih berjalan dan kebijakan Jerman masih akan terus mengalami perkembangan, oleh sebab itu, tahun 2017 dipilih sebagai batas akhir untuk memberikan penelitian yang terkini. Selama rentang waktu 2015-2017, terdapat beberapa aktor yang berperan dalam penyelesaian krisis pengungsi Suriah. Penelitian ini hanya berfokus pada UE dan Jerman serta negara dan institusi yang berpengaruh dalam diplomasi Jerman. Diplomasi bilateral dilakukan dengan Turki, Yunani dan Perancis. Diplomasi

²³ Anonimus, 2017, "Germany's Role in The Syrian Conflict," *Zeit Fragen Online News Current Concerns*, diakses pada September 2017 melalui <http://www.zeit-fragen.ch/en/numbers/2017/no-6-8-march-2017/germanys-role-in-the-syrian-conflict.html>

²⁴ D. Hecht, 2015, "Germany Shuts Its Open Door to Refugees," *Observer Online*, diakses pada 17 Februari 2018 melalui <http://observer.com/2015/11/germany-shuts-its-open-door-to-refugees/>

²⁵ Kate Connolly, 2017, "Germany: Merkel Agrees to 200,000 Refugees Cap in Bid to Build Coalition," *The Guardian Online Website*, diakses pada 1 Juni 2018 melalui <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/09/germany-merkel-agrees-to-200000-refugees-cap-in-bid-to-build-coalition>

multilateral dilakukan dengan negara anggota UE, Uni Afrika (UA) dan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).

1.2.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah dan deskripsi masalah, penelitian ini memunculkan pertanyaan penelitian sebagai berikut: “Bagaimana upaya-upaya diplomasi Jerman dalam menangani krisis pengungsi Suriah di Eropa?”

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan upaya-upaya diplomasi Jerman dalam menangani krisis pengungsi Suriah di Eropa. Penelitian ini bertujuan untuk memaparkan upaya diplomasi Jerman dalam menangani krisis pengungsi. Kegunaan penelitian ini adalah untuk menjadi sumber referensi terhadap penelitian lebih lanjut mengenai Jerman dan krisis pengungsi Suriah di Eropa. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan perspektif baru dalam menangani krisis pengungsi; yaitu dengan menggunakan pendekatan diplomasi daripada militer.

1.4. Kajian Literatur

Penelitian ini menggunakan tiga literatur sebagai pembandingan dan pembeda dengan penelitian lain. Literatur pertama adalah buku oleh Sukawarsini Djelantik dengan judul “Diplomasi dalam Politik Global”.²⁶ Buku ini membahas diplomasi beberapa negara antara lain diplomasi Indonesia di Timur Tengah. Pembahasan buku menjelaskan profil dan kondisi politik Timur Tengah yang berperan terhadap proses diplomasi. Buku ini menjadi referensi untuk menjelaskan keadaan politik di Suriah yang menyebabkan timbulnya krisis kemanusiaan. Perbedaan penelitian ini adalah aktor atau variabel utama yang dianalisis buku berfokus pada Indonesia dan upaya diplomasinya di Timur Tengah, sedangkan penelitian ini berfokus pada upaya-upaya diplomasi Jerman untuk menanggapi krisis pengungsi Suriah. Ruang antara perbedaan buku dengan penelitian digunakan sebagai kesempatan untuk menganalisa upaya diplomasi Jerman terhadap Suriah.

Literatur kedua adalah buku karya Simon Bulmer, dkk., yang berjudul “*Germany’s European Diplomacy: Shaping The Regional Milieu*”.²⁷ Buku ini membahas mengenai budaya diplomasi Jerman (melalui *soft power*) untuk mencapai kepentingan negara. Diplomasi Jerman dipandang dari sudut pandang yang berbeda-beda, antara lain melalui sisi historis, geografis, ekonomi dan politik. Selain itu, posisi Jerman dalam keanggotaannya di UE juga menjadi kajian tersendiri di dalam

²⁶ Sukawarsini Djelantik, 2016, “Diplomasi dalam Politik Global,” *UNPAR PRESS*, hlm. 31-50.

²⁷ Simon Bulmer, et.al., 2000, “*Germany’s European Diplomacy: Shaping The Regional Milieu*,” *United Kingdom: Manchester University Press*.

buku ini. Peranan yang diambil Jerman dalam UE dianalisis dalam pengambilan keputusan Jerman di UE. Hubungan Jerman dan negara-negara anggota UE menjadi penting bagi penelitian ini karena menjadi referensi lanjutan mengenai cara Jerman melakukan diplomasi.

Perbedaan penelitian dengan buku ini adalah isu yang menjadi perhatian utama. Buku karya Bulmer tidak menjadikan krisis pengungsi Suriah sebagai perhatian utama. Oleh sebab itu, peneliti berfokus pada cara dan usaha diplomasi Jerman dalam bertindak untuk menciptakan kerja sama dalam menangani krisis pengungsi Suriah di Eropa. Buku ini membantu peneliti dalam menganalisis usaha-usaha diplomasi Jerman untuk menangani krisis pengungsi Suriah.

Literatur ketiga adalah artikel karya Simon Hix dan Abdul Noury dalam jurnal *International Migration Review* yang berjudul “*Politics, not Economics Interests: Determinants of Migration Policies in The European Union*”.²⁸ Artikel ini membahas enam determinan yang menunjukkan bahwa pengambilan keputusan legislatif dalam tingkat supranasional UE didominasi dengan pengaruh kepentingan politik daripada ekonomi. Artikel ini memberikan pemaparan bukti bahwa kepentingan politik memiliki pengaruh besar dalam permasalahan pengungsi di UE. Melalui penelitian ini, peneliti membahas upaya-upaya diplomasi Jerman menangani krisis pengungsi

²⁸ Simon Hix dan Abdul Noury, 2007, “Politics, not Economics Interests: Determinants of Migrations Policies in The European Union,” *The International Migration Review*, Vol. 41 No.1, hlm. 182-205 diakses pada Oktober 2017 melalui <http://www.jstor.org/stable/27645657>

Suriah, tidak hanya sebagai aktor independen, namun sebagai aktor yang memiliki pengaruh pada UE.

Perbedaan penelitian ini dengan artikel tersebut adalah fokus penelitian. Artikel ini berfokus pada kepentingan politik anggota UE dalam kebijakan pengungsi di Eropa, sedangkan penelitian ini berfokus pada upaya diplomatik Jerman saja. Upaya diplomatik Jerman memiliki kaitan dengan kepentingan Jerman. Kondisi dan kendala pengambilan keputusan di UE diperlukan untuk menjelaskan latar belakang dari upaya diplomatik Jerman dalam mengurangi krisis pengungsi Suriah. Oleh sebab itu, artikel ini digunakan untuk mendukung argumen peneliti dalam memaparkan kepentingan politik Jerman dalam pengambilan keputusan di UE.

Berdasarkan kajian literatur yang sudah dilakukan, pembahasan mengenai upaya diplomasi Jerman dalam menangani krisis pengungsi Suriah di Eropa secara spesifik belum banyak dibahas. Banyak literatur yang membahas cara Jerman melakukan diplomasi, namun hanya sedikit yang berfokus pada diplomasi Jerman dalam menangani krisis pengungsi Suriah. Selain itu, pembahasan krisis pengungsi Suriah lebih banyak berkonsentrasi pada pemaparan runtutan krisis pengungsi sejak 2011 dan belum banyak yang membahas penanganan krisis pengungsi Suriah yang terbaru khususnya setelah kebijakan pintu terbuka oleh PM Jerman, Angela Merkel.

Melihat kurangnya pembahasan mengenai penanganan krisis pengungsi Suriah di Eropa melalui upaya diplomasi Jerman, penelitian ini berusaha melengkapi dan

memberikan referensi lanjutan. Penelitian ini memberikan pembahasan terbaru dalam perkembangan isu krisis pengungsi Suriah yang masih berjalan dan akan mengalami perubahan di masa yang akan datang. Oleh sebab itu, penelitian ini dibatasi dalam kurun waktu 2015-2017 untuk memberikan pembahasan lanjutan dari krisis pengungsi Suriah yang masih berjalan.

1.5. Kerangka Pemikiran

Ilmu hubungan internasional merupakan cabang ilmu yang bersifat terbuka, multidisipliner dan dinamis.²⁹ Dalam menganalisis isu atau fenomena internasional, dibutuhkan beberapa konsep untuk mendapatkan penjelasan penelitian yang holistik. Penelitian ini menggunakan tujuh konsep untuk menganalisis penelitian, yaitu konsep politik luar negeri, diplomasi, diplomasi bilateral, diplomasi multilateral, diplomasi kemanusiaan, tanggung jawab kemanusiaan (*humanitarian responsibility*) dan konsep pengungsi.

Politik luar negeri (PLN) adalah usaha atau ide yang dibentuk oleh pembuat kebijakan untuk menyelesaikan sebuah masalah atau mempromosikan perubahan lingkungan melalui kebijakan, sikap dan tindakan terhadap negara lain.³⁰ Orientasi PLN sebuah negara dipengaruhi oleh kepentingan negara. Dalam mencapai

²⁹ Bob Sugeng Hadiwinata, 2017, "Studi dan Teori Hubungan Internasional: Arus Utama, Alternatif, dan Refleksivitas," *Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia*, hlm. 153.

³⁰ K. J. Holsti, 1967, "International Politics A Framework for Analysis Third Edition," *New Jersey: Prentice-Hall, Inc.*, hlm. 107

kepentingan, negara harus mengkomunikasikan respon yang akan diberikan kepada negara lain.³¹ Menurut Daniel S. Papp., kepentingan nasional memiliki beberapa aspek seperti ekonomi, ideologi, militer, moralitas dan legalitas.³² Salah satu cara untuk memperbaiki, membentuk dan mengimplementasikan kebijakan luar negeri adalah melalui diplomasi.³³

Diplomasi berkaitan dengan pengaturan dan pengelolaan hubungan antar negara. Diplomasi berfungsi sebagai dasar dari kebijakan dan inisiatif negara.³⁴ Menurut Harold Nicolson, diplomasi adalah pengaturan hubungan internasional melalui negosiasi yang disesuaikan dan dikelola oleh Duta Besar dan utusannya.³⁵ Negosiasi dalam diplomasi merupakan kerangka kerja yang sudah diatur oleh seorang representatif yang bertugas untuk melakukan negosiasi antar negara.³⁶ Nicolson menekankan diplomasi sebagai aktivitas pemerintah yang menggunakan aktor legal dalam menjalankan urusan kepentingan negara.

Menurut Berridge, diplomasi merupakan aktivitas politik yang dijalankan dengan sumberdaya dan kemampuan yang baik dengan tujuan untuk memampukan negara menjamin tujuan kebijakan luar negerinya baik melalui perjanjian formal atau

³¹ Holsti, hlm. 183

³² Daniel S. Papp. 1988, "Contemporary International Relation: A Framework for Understanding," 2nd ed, *New York: MacMillan Publishing Company*, hlm. 29.

³³ R.P. Barston, 1988, "Modern Diplomacy," *Singapore: Longman Singapore Publishers*, hlm. 1.

³⁴ Barston, hlm. 2.

³⁵ Derek Drinkwater, 2005, "Sir Harold Nicolson and International Relations: The Practitioner as Theorist," *New York: Oxford University Press Inc.*, hlm. 89.

³⁶ Berridge et.al, 2001, "Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger," *New York: Palgrave Macmillan*, hlm. 158.

penyesuaian diam-diam.³⁷ Diplomasi dilakukan untuk mengejar kepentingan nasional negara dengan cara saling bertukar informasi terus menerus dengan negara lain. Diplomasi memiliki tujuan persuasif untuk merubah sikap dan tingkah laku negara yang dipengaruhi.³⁸ Berdasarkan definisi diplomasi Nicolson dan Berridge, penelitian ini mendefinisikan diplomasi sebagai sebuah aktivitas pemerintah yang dijalankan oleh aktor resmi—baik negara maupun non-negara—dengan tujuan untuk mencapai kepentingan negara dalam keterlibatannya di permasalahan internasional secara persuasif. Definisi ini digunakan untuk mendapatkan penjelasan lebih lengkap dan jelas mengenai diplomasi dalam penelitian.

Diplomasi bilateral adalah hubungan politik dan budaya antara dua negara yang membahas masalah dengan cakupan yang lebih spesifik dan sedikit. Dalam penerapannya, diplomasi bilateral mencakup aktivitas penandatanganan perjanjian, tukar menukar Duta Besar, kunjungan kenegaraan dan didominasi dengan komunikasi tertulis. Diplomasi tipe ini memudahkan pencapaian negosiasi dari pada diplomasi multilateral karena berfokus hanya dengan satu negara saja dan bersifat fleksibel.³⁹ Diplomasi multilateral merupakan hubungan politik budaya antar banyak negara. Dalam penerapannya, diplomasi multilateral disebut sebagai diplomasi konferensi yang lebih banyak melakukan komunikasi tatap muka daripada tertulis.

³⁷ G. R. Berridge, 2002, "Diplomacy Theory and Practice: second edition," *New York: Palgrave*, hlm. 1.

³⁸ Barry Fulton, 1998, "Reinventing Diplomacy in The Information Age," *CSIS Washington DC*. Dalam buku Sukawarsini Djelantik, 2008, "Diplomasi antara Teori dan Praktek", *Yogyakarta: Graha Ilmu*, hlm. 14.

³⁹ Sukawarsini Djelantik, 2008, "Diplomasi antara Teori dan Praktik," *Yogyakarta: Graha Ilmu*, hlm. 85-86.

Diplomasi tipe ini membahas masalah yang memiliki cakupan dan jangkauan yang besar serta dihadiri oleh banyak perwakilan. Diplomasi multilateral memiliki keunggulan dalam mencapai keberhasilan negosiasi karena difokuskan pada satu masalah sehingga peserta konferensi berkonsentrasi pada isu yang diangkat. Diplomasi multilateral memungkinkan terjalinnya hubungan antara perwakilan yang hadir, hal ini, mendorong perwakilan untuk melakukan diplomasi bilateral.⁴⁰

Salah satu instrumen diplomasi adalah negosiasi. Negosiasi dilakukan untuk mencapai kesepakatan antar negara, perjanjian internasional, bantuan, taktat dan keputusan negara yang penting. Pencapaian kesepakatan dilakukan melalui tahapan pra negosiasi, di meja negosiasi, momentum diplomatik dan pembuatan perjanjian. Pra negosiasi memiliki tiga tahap yaitu menyepakati keinginan untuk bernegosiasi (*agreeing the need to negotiate*), menyetujui agenda (*agreeing the agenda*) dan menyetujui prosedur (*agreeing the procedure*).⁴¹ Tahapan ini dilakukan untuk menyepakati substansi yang akan dibahas dalam meja negosiasi. Dalam hubungan bilateral, pembahasan pra negosiasi dilakukan jauh dari pandangan publik dan informal. Sedangkan dalam hubungan multilateral, pra negosiasi dilakukan dengan formal dan sudah terencana dengan baik.⁴²

Di meja negosiasi pembahasan, dilakukan pertemuan formal yang umumnya disiarkan pada publik. Pada tahap ini, disetujui prinsip-prinsip dasar untuk pedoman

⁴⁰ Ibid., Djelantik, "Diplomasi Teori dan Praktik," hlm. 133-134.

⁴¹ Ibid., Berridge, "Diplomacy Theory and Practice: second edition," hlm. 27.

⁴² Ibid., Berridge, "Diplomacy Theory and Practice: second edition," hlm. 27.

negosiasi dan kerangka kerja untuk dasar perjanjian. Kemudian pada tahap momentum diplomatik, dibahas tenggat waktu negosiasi dan perjanjian. Tahap terakhir adalah tahap pembuatan perjanjian yang dapat berupa traktat, *memorandum of understanding (MoU)*, kesepakatan, *action plan*, *joint statement*, protokol dan lain-lain.⁴³

Tahapan negosiasi dapat dilakukan pada pendekatan diplomasi bilateral dan multilateral. Pada pendekatan bilateral, negara dapat langsung melakukan tahap negosiasi kepada negara tujuan dan kemudian menyetujui perjanjian yang dibuat. Sedangkan, pada pendekatan multilateral, tahap negosiasi lebih sulit untuk dicapai karena jumlah peserta dan agenda yang dibahas. Namun, pendekatan multilateral memiliki kelebihan, antara lain digunakan sebagai instrumen diplomasi untuk mempromosikan hubungan yang bersahabat, mengklarifikasi intensi atau niat negara, mengumpulkan informasi, pekerjaan konsuler dan negosiasi.⁴⁴ Pendekatan multilateral dilakukan pada pertemuan berseri (atau serial), pertemuan *ad hoc* dan pertemuan Tingkat Tinggi (atau KTT).⁴⁵

Pelaksanaan diplomasi bilateral dan multilateral memiliki kaitan dengan diplomasi kemanusiaan (*humanitarian diplomacy*).⁴⁶ Diplomasi kemanusiaan merupakan usaha diplomasi untuk mencapai tujuan kemanusiaan melalui

⁴³ Ibid., Berridge, "Diplomacy Theory and Practice: second edition," hlm. 27.

⁴⁴ Ibid., Berridge, "Diplomacy Theory and Practice: second edition," hlm. 167.

⁴⁵ Ibid., Berridge, "Diplomacy Theory and Practice: second edition," hlm. 167.

⁴⁶ Larry Minear dan Hazel Smith, 2007, "Humanitarian Diplomacy Practitioners and Their Craft," *United Nations University Press*, hlm. 54

maksimalisasi dukungan terhadap operasi, program dan pembangunan kerja sama. Diplomasi ini relevan dalam pencegahan resiko dan pengaturan krisis (*crisis management*).⁴⁷ Meskipun terdapat banyak perdebatan mengenai definisi dari diplomasi kemanusiaan, penelitian ini menggunakan negara sebagai aktor utama. Menurut Regnier, aktor yang dapat menggunakan diplomasi kemanusiaan antara lain adalah organisasi kemanusiaan, negara dan juga sektor privat.⁴⁸ Negara dapat menggunakan diplomasi sebagai instrumen untuk tiga hal, yaitu meningkatkan kesadaran, negosiasi dan memobilisasi bantuan kemanusiaan dalam keadaan darurat.⁴⁹ Instrumen diplomasi kemanusiaan digunakan untuk memetakan upaya diplomasi dengan penjelasan sebagai berikut:

Pertama, meningkatkan kesadaran adalah usaha untuk membuat negara dan aktor masyarakat sadar akan tantangan yang dihadapi dalam masalah kemanusiaan.⁵⁰ Metode yang digunakan dalam instrumen ini adalah melalui pemberian tanda melalui perilaku pribadi dan bahasa yang digunakan. untuk memberikan peringatan dan himbauan. Kedua, negosiasi digunakan untuk mencapai tujuan kemanusiaan melalui instrumen diplomasi klasik yaitu persuasi, janji dan ancaman.⁵¹ Ketiga, bantuan humaniter digunakan sebagai bentuk pertolongan langsung untuk membantu korban

⁴⁷ Philippe Regnier, 2011, "The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy: Identification of a Community of Practice and Prospects for International Recognition," *International Review of The Red Cross*, hlm. 1212

⁴⁸ Ibid., Philippe Regnier, "The Emerging Concept," hlm. 1213.

⁴⁹ Ibid., Philippe Regnier, "The Emerging Concept," hlm. 1213.

⁵⁰ Ibid., Philippe Regnier, "The Emerging Concept," hlm. 1227.

⁵¹ Ibid., Larry Minear dan Hazel Smith, "Humanitarian Diplomacy," hlm. 57.

masalah kemanusiaan. Ketiga instrumen ini menunjukkan aktivitas diplomasi kemanusiaan yang dilakukan oleh aktor diplomasi.

Selain konsep turunan diplomasi, peneliti menggunakan konsep *humanitarian responsibility* (kewajiban kemanusiaan) untuk menjelaskan latar belakang Jerman dalam menangani krisis pengungsi. Konsep kewajiban kemanusiaan muncul dari tanggung jawab nasional yang merupakan sebuah nilai yang harus dilindungi negara. Berdasarkan mazhab Machiavelli, negara harus bertanggung jawab untuk mengutamakan negara dan masyarakatnya dalam mengevaluasi politik luar negerinya.⁵² Selain itu, negara sebaiknya bekerja sama dengan negara lain untuk tujuan yang menguntungkan.

Tanggung jawab nasional memiliki kaitan erat dengan tanggung jawab internasional. Sebagai bagian dari masyarakat internasional, negara bukanlah entitas yang terisolasi. Negara berhubungan satu sama lain dan mengakui kedaulatan negara lain melalui pengakuan, diplomasi, perdagangan dan lain-lain. Tanggung jawab ini dilakukan secara resiprokal untuk mendapatkan hak dan keuntungan penting. Hal ini merupakan pendekatan tradisional hubungan internasional dalam masyarakat internasional.⁵³ Salah satu tanggung jawab masyarakat internasional adalah kewajiban kemanusiaan atau *humanitarian responsibility*.

⁵² Robert H. Jackson, Robert Jackson, Georg Sørensen, 2012, "Introduction to International Relations: Theories and Approaches," *United Kingdom: Oxford University Press*, hlm. 145-146.

⁵³ *Ibid.*, Jackson dan Sorensen, hlm. 146.

Kewajiban kemanusiaan adalah tanggung jawab yang dimiliki negara—secara resiprokal—untuk membantu satu sama lain sebagai bagian dari masyarakat internasional. Konsep ini adalah bentuk dari peran negara sebagai anggota masyarakat internasional untuk bertanggung jawab dalam menegakkan dan menghormati HAM seluruh masyarakat dunia. Bentuk solidaritas negara berdasarkan kewajiban kemanusiaan mencakup pemberian perlindungan bagi orang (atau negara) yang melarikan diri dari penganiayaan, membantu orang yang membutuhkan materi tanpa mengorbankan diri sendiri dan membantu orang yang sulit akibat perang (non-kombatan).⁵⁴

Berdasarkan *International Organization for Migration* (IOM), pengungsi (*refugee*) adalah orang yang mengalami penganiayaan dan ancaman nyawa akibat permasalahan suku, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dari kelompok sosial atau opini politik.⁵⁵ Pengungsi tidak dapat melindungi dirinya sendiri dan tidak menerima perlindungan dari negara asal. Pengungsi dipahami melakukan *forced migration*; yakni sebuah term untuk mendeskripsikan perpindahan atau migrasi yang disebabkan oleh adanya koersi terhadap kehidupan yang dibuat oleh manusia atau terjadi secara alamiah.⁵⁶ Konsep pengungsi digunakan untuk mendefinisikan penduduk yang meninggalkan Suriah ke negara-negara Eropa dan Jerman. Pengungsi Suriah meninggalkan negara asal akibat adanya ancaman nyawa dari perang saudara.

⁵⁴ Ibid., Jackson dan Sorensen, “Introduction to IR,” hlm. 147.

⁵⁵ IOM, 2004, “International Migration Law Glossary on Migration”, *International Migration Law*, hlm. 53.

⁵⁶ Ibid., IOM, “International Migration Law,” hlm. 25.

Pemerintah Suriah tidak dapat melindungi penduduknya, sehingga mereka harus melakukan migrasi paksa (*forced migration*) meninggalkan Suriah.

1.6. Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Menurut Hennik, dkk., penelitian kualitatif adalah penelitian yang mengidentifikasi isu dari perspektif ilmu yang dipelajari (dalam penelitian ini ilmu hubungan internasional) untuk memahami makna dan pengertian dari fenomena, perilaku ataupun objek penelitian.⁵⁷ Penelitian kualitatif merupakan metode yang berusaha untuk memahami fenomena atau kejadian alami dengan mengidentifikasi konteks fenomena seperti konteks sosial, ekonomi, budaya ataupun fisik.

Lebih lanjut, penelitian kualitatif merupakan metode yang berusaha untuk menginterpretasikan sebuah fenomena yang dimaknai berdasarkan pengertian peneliti.⁵⁸ Penelitian metode kualitatif disebut juga sebagai penelitian deskriptif yang melakukan klarifikasi fenomena yang didefinisikan dengan mendeskripsikan sejumlah faktor yang berkenaan dengan masalah dan unit penelitian. Penelitian ini menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan suatu gejala dan kenyataan sosial.

⁵⁷ Monique Hennik, Inge Hutter dan Ajay Bailey, 2011, "Qualitative Research Methods," *Sage Publication Ltd London*, hlm. 9.

⁵⁸ Ibid., Hennik et.al, "Qualiative Research."

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui teknik pengumpulan data primer dan sekunder. Pengumpulan data primer adalah data yang diperoleh peneliti secara langsung. Sedangkan data sekunder merupakan teknik pengumpulan data tidak langsung yang memanfaatkan data yang sudah ada atau sudah diolah.⁵⁹ Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah *press release* dan naskah resmi negara. Data sekunder yang digunakan antara lain melalui referensi pustakawan pada buku, jurnal akademik, artikel akademik dan referensi media *online*.

1.7. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini dibagi dalam empat bab. Bab pertama memaparkan pendahuluan. Bab kedua menjelaskan permasalahan pengungsi Suriah dan relevansinya terhadap Jerman, termasuk situasi pengungsi, kondisi politik dan ekonomi, bagaimana Eropa dan Jerman menjadi negara tujuan utama pengungsi. Bab ketiga membahas upaya-upaya diplomasi Jerman—dan aktor-aktor terkait lainnya dalam menangani krisis pengungsi. Pembahasan bab tiga meliputi upaya-upaya diplomasi bilateral dan multilateral Jerman. Bab keempat menyimpulkan hasil penelitian.

⁵⁹ Sugiyono, 2005, “Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D,” *Bandung: Alfabeta*, hlm. 62.