



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 United Nations High Commissioner for Refugees
(UNHCR) dalam Menangani Permasalahan Pengungsi
Korban Perang Sipil Suriah yang Berada di Jerman Pada
Tahun 2011-2017

Skripsi

Oleh

Dhanny Ramdhan Kresnaputra

2014330149

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 United Nations High Commissioner for Refugees
(UNHCR) dalam Menangani Permasalahan Pengungsi
Korban Perang Sipil Suriah yang Berada di Jerman Pada
Tahun 2011-2017

Skripsi

Oleh

Dhanny Ramdhan Kresnaputra

2014330149

Pembimbing

Sylvia Yazid, MPPM., Ph.D.

Bandung

2018



Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional



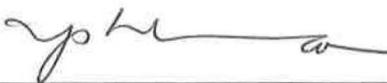
Tanda Pengesahan Skripsi

Nama : Dhanny Ramdhan Kresnaputra
Nomor Pokok : 2014330149
Judul : Upaya *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) Dalam Menangani Permasalahan Pengungsi Korban Perang Sipil Suriah Yang Berada di Jerman Pada Tahun 2011-2017

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana
Pada Selasa, 7 Agustus 2018
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Ketua sidang merangkap anggota
Y. Purwadi Hermawan, Ph.D.

: 

Sekretaris

Sylvia Yazid, MPPM., Ph.D.

: 

Anggota

Elisabeth A. Satya Dewi, Ph.D.

: 

Mengesahkan,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M. Si



SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Dhanny Ramdhan Kresnaputra
NPM : 2014330149
Jurusan / Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Judul : Upaya *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) Dalam Menangani Permasalahan Pengungsi Korban Perang Sipil Suriah Yang Berada di Jerman Pada Tahun 2011-2017

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, 13 Agustus 2018



Dhanny Ramdhan kresnaputra

ABSTRAK

Nama : Dhanny Ramdhan Kresnaputra

NPM : 2014330149

Judul : Upaya *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR)
Dalam Menangani Permasalahan Pengungsi Korban Perang Sipil Suriah
Yang Berada di Jerman Pada Tahun 2011-2017

Penelitian ini membahas tentang bagaimana peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menjalani aktifitasnya di Jerman. Pertanyaan penelitian yang diajukan adalah, “*Bagaimana United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Menangani Permasalahan Pengungsi Korban Perang Sipil Suriah Yang Berada di Jerman Pada Tahun 2011-2017*”. Agar tercipta penelitian yang komprehensif, penulis menggunakan teori Neo-liberalisme Institusional, dibantu dengan konsep *Human Security* dan *Humanitarian Responsibility*. Untuk membahas upaya UNHCR dalam melakukan tugasnya, penulis memakai konsep *Roles and Functions of International Organisations* dari buku *International Organisations* karya Clive Archer. Aktifitas UNHCR didasari oleh *1951 Convention* dan *1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* ditambah dengan *The Common European Asylum System* (CEAS) sebagai instrumen untuk operasi di lapangan, sehingga UNHCR dapat lebih spesifik dan efektif dalam melakukan tugasnya. Berdasarkan kerangka teori ini, penulis akan mencari jawaban atas pertanyaan penelitian. Pengumpulan data untuk penelitian ini akan dilakukan melalui studi pustaka.

Melalui analisis yang dilakukan dalam penelitian ini, penulis menyimpulkan bahwa UNHCR dalam penanganan permasalahan pengungsi Suriah di Jerman sudah baik dalam memastikan hak-hak para pengungsi, walaupun banyak aspek dalam operasinya yang masih sangat dependen dengan pihak lain untuk menjalankan tugasnya, lebih spesifiknya dalam bidang pekerjaan, kesehatan dan keamanan. Dengan usaha yang komplementer, UNHCR dengan organisasi internasional lain yang bekerja sama dengan UNHCR dapat menanggulangi permasalahan pengungsi Suriah yang terjadi di Jerman. Kerja sama dengan pemerintah Jerman sebagai *host country* juga sangat baik dilakukan oleh UNHCR terutama dalam bidang keamanan dan pembuatan pemukiman sementara dimana pemerintah Jerman berperan aktif dalam membantu UNHCR untuk melakukan aktifitasnya dalam bidang tersebut.

Kata Kunci: *United Nations High Commissioner for Refugees*, Jerman, Pengungsi Suriah

ABSTRACT

Name : Dhanny Ramdhan Kresnaputra

NPM : 2014330149

Title : United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Efforts to Manage the Refugee Problems of the Syrian Civil War Victims in Germany in 2011-2017

This study discusses the role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in carrying out its activities in Germany. The research question that put forward is, "How are the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Efforts to Manage the Refugee Problems of the Syrian Civil War Victims in Germany in 2011-2017". In order to create a comprehensive research, the author uses the theory of Institutional Neo-liberalism, aided by the concept of Human Security and Humanitarian Responsibility. To discuss UNHCR's efforts in carrying out its work, the author uses the Roles and Functions of International Organizations concept from the book International Organizations by Clive Archer. UNHCR activities are based on the 1951 Convention and 1967 Relating to the Status of Refugees Protocol and assisted by the Common European Asylum System (CEAS) as an instrument for field operations, so that UNHCR can be more specific and effective in carrying out its duties. Based on this theoretical framework, the author will look for answers to the research question. The data collection for this research will be carried out through literature study.

Through the analysis conducted in this study, the author concludes that UNHCR in handling Syrian refugee problems in Germany has been sufficiently good in ensuring the rights of refugees, although many aspects of its operations are still very dependent on other parties to carry out their duties, more specifically in the field of employment, health, and security. With a complementary effort, UNHCR with other international organizations can overcome the problems of Syrian refugees that occurred in Germany. Cooperation with the German government as a host country official is also very well done by UNHCR, especially in the field of security and the creation of temporary settlements where the German government plays an active role in assisting UNHCR to carry out its activities in the field.

Key Words: United Nations High Commissioner for Refugees, Germany, Syrian Refugee

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kepada Allah SWT karena berkat dan rahmat-Nya yang diberikan, penulis dapat menyelesaikan penelitian dengan judul, *“Upaya United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Dalam Menangani Permasalahan Pengungsi Korban Perang Sipil Suriah Yang Berada di Jerman Pada Tahun 2011-2017”*. Penelitian ini diselesaikan dengan tujuan untuk memperoleh gelar akademik Strata-1 (S1) Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

Penelitian ini membahas mengenai upaya yang dilakukan oleh UNHCR dalam menangani permasalahan pengungsi di Suriah dalam rentang tahun 2011-2017. Penelitian ini melihat bagaimana UNHCR menggunakan instrumen yang mendasari pekerjaannya di lapangan untuk membantu Jerman dalam menjalankan kebijakan dalam negeri dan luar negerinya terkait pengungsi. Harapan penulis adalah penelitian ini dapat menjadi salah satu referensi dalam pemahaman mengenai peran dan fungsi organisasi internasional dalam situasi konflik yang menimbulkan pengungsi.

Penulis meminta maaf apabila terdapat kekurangan dalam aspek penulisan atau argumentasi yang penulis berikan didalam penelitian ini. Terakhir, penulis ingin mengucapkan terima kasih untuk semua orang hebat yang membantu penulis dalam menyelesaikan penelitian ini, terutama untuk Mbak Sylvia Yazid, MPPM., P.hD. sebagai dosen pembimbing yang telah memberikan bimbingan serta kebijakannya untuk penulis yang sangat bermanfaat bagi penulis untuk menyelesaikan penelitian ini. Selain itu juga pada keluarga, kekasih, dan teman-teman yang telah mendukung penulis dalam penyelesaian penelitian ini.

Bandung, 13 Agustus 2018

Dhanny Ramdhan Kresnaputra

UCAPAN TERIMA KASIH

Atas segala kebaikan yang telah dan terus diberikan kepada penulis dalam empat tahun perjalanan kuliah sampai penelitian ini berhasil dirampungkan, dengan segala hormat penulis menyampaikan ucapan terima kasih untuk semua orang yang telah memberikan memori yang sangat indah untuk penulis kenang sampai masa tua.

1. Untuk Bundo, Papah, Ade, Kakak, Tete, Dea, dan Kimi. Terima kasih atas semua dukungan, kasih, sayang, semangat, nasihat, dan doa yang paling nyata dari dulu, sekarang, dan selamanya. Terutama untuk Bundo, perempuan berhati besar yang merubah makna kata kuat menjadi sesuatu yang lebih besar dari sekedar tangguh. *I love you*, Ndo. Skripsi ini adalah persembahan kecil dan pertama dari Uda untuk Bundo seorang.
2. Untuk semua teman-teman yang telah menjadi inspirasi dan semangat penulis, terima kasih.
3. *For Keke Michelle Awuy, the girl with the brown hula eyes. With each word your tenderness grows tearing my fears apart and that laugh that wrinkles your nose touches my foolish heart.*

terima kasih, *we will always have Bandung.*

semoga abadi.

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
<i>ABSTRACT</i>	ii
KATA PENGANTAR	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	v
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Identifikasi Masalah	11
1.2.1 Deskripsi Masalah	11
1.2.2 Pembatasan Masalah	14
1.2.3 Perumusan Masalah	14
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian	15
1.3.1 Tujuan Penelitian	15
1.3.2 Kegunaan Penelitian	15
1.4 Kajian Literatur	16
1.5 Kerangka Pemikiran	20
1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data	26
1.6.1 Metode Penelitian	26
1.6.2 Jenis Penelitian	27
1.6.3 Teknik Pengumpulan Data	27
1.7 Struktur Penulisan	28
BAB II <i>UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES</i> (UNHCR) SEBAGAI ORGANISASI INTERNASIONAL YANG MENANGANI MASALAH PENGUNGSI	29

2.1	Latar Belakang Pembentukan dan Perkembangan <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR)	31
2.1.1	Latar Belakang Pembentukan <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR)	31
2.1.2	Perkembangan <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (UNHCR).....	33
2.2	Instrumen-Instrumen UNHCR Dalam Penanganan Masalah Pengungsi	35
2.3	Mekanisme Kerja dan Mitra Kerja UNHCR.....	38
2.4	UNHCR di Jerman	40

BAB III KONFLIK SURIAH DAN PENGUNGGSI YANG MUNCUL

	AKIBAT KONFLIK	43
3.1	Permasalahan di Suriah yang Menimbulkan Masalah Pengungsi	44
3.1.1	<i>Arab Spring</i>	44
3.1.2	ISIS	47
3.2	Permasalahan Pengungsi di Jerman	50
3.2.1	Pembiayaan Untuk Memenuhi Kebutuhan Pengungsi yang Masuk ke Jerman	53
3.2.2	Keamanan Para Pengungsi yang Masuk Kedalam Wilayah Jerman dan Keamanan Masyarakat Jerman.....	54
3.2.3	Integrasi Pengungsi Ke dalam Lingkungan Jerman	56
3.2.3.1	Pemberdayaan Pengungsi dan Permasalahan pada Bidang Pekerjaan bagi Para Pengungsi	57
3.2.3.2	Akses Pendidikan Untuk Para Pengungsi dan Permasalahan Pendidikan bagi Pengungsi di Jerman	58
3.2.3.3	Sistem Pelayanan Kesehatan Jerman dan Krisis Kesehatan Pengungsi.....	60
3.2.4	Pemukiman Sementara untuk Pengungsi	60

BAB IV UPAYA UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR

REFUGEES (UNHCR) DALAM MENGATASI MASALAH

	PENGUNGGSI SURIAH DI JERMAN	63
--	-----------------------------------	----

4.1	Bekerja Sama dengan Pemerintah Jerman dan Organisasi Internasional	66
4.2	Meningkatkan Keamanan Pengungsi Suriah di Jerman dan Masyarakat Lokal Jerman	73
4.3	Mendorong Integrasi Pengungsi Suriah di Jerman	76
4.3.1	Menyediakan Sarana Pendidikan Bagi Pengungsi	78
4.3.2	Meningkatkan Kualitas Kesehatan Pengungsi Suriah di Jerman	81
4.3.3	Memberdayakan Pengungsi dalam Bidang Pekerjaan	85
4.4	Pembuatan Tempat Perlindungan Sementara di Jerman	88
BAB V KESIMPULAN.....		94
DAFTAR PUSTAKA		98

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara dapat didefinisikan sebagai wilayah yang memiliki perbatasan yang jelas, memiliki populasi yang permanen, dan di bawah yurisdiksi pemerintahan yang berdaulat sebagai lembaga tertinggi yang diatur secara konstitusional.¹ Negara adalah aktor utama dalam politik dunia, namun aktor-aktor non-negara seperti *NGOs*, *IGOs*, Individu dan *MNCs*, juga menjadi unsur pelengkap dari negara. Aktor-aktor non-negara ini memiliki cita-cita dan tujuannya masing-masing, salah satunya untuk membantu negara mencapai tujuan tertentu.

Negara memiliki kewajiban besar terhadap orang-orang yang menjadi anggotanya, karena negara adalah organisasi paling tinggi dalam suatu lapisan masyarakat. Masyarakat juga memiliki hak dan kewajiban sebagai anggota negara.² Hak dan kewajiban ini diatur dalam aturan paling tinggi tingkatannya yaitu konstitusi. Negara tidak bisa dilepaskan dari keberadaan manusia sebagai makhluk sosial, manusia yang butuh satu sama lain untuk hidup. Sebagai makhluk sosial, manusia memiliki dorongan untuk hidup bersama dengan manusia lain, berkelompok dan bekerja sama. Maka dari itulah banyak muncul organisasi-

¹ Robert Jackson and Georg Sørensen, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, 5th ed. (New York: Oxford University Press, 2010), 4.

² LPH UNPAR, *Diktat Kewarganegaraan*, (Bandung: Universitas Katolik Parahyangan), 27.

organisasi masyarakat yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan manusia yaitu untuk berkelompok dan bekerja sama.³

Negara memiliki kewajiban untuk melindungi warga negaranya, didalam maupun diluar negeri.⁴ Dalam keadaan apapun, negara harus bisa mengupayakan untuk melindungi warga negaranya. Ketika ada masalah internal yang dialami oleh negara, organisasi internasional memiliki peran sebagai stabilisator untuk membantu negara dalam masa-masa sulit.

Migran adalah istilah yang luas, mencakup orang-orang yang pindah ke negara asing untuk jangka waktu tertentu. Orang bermigrasi karena berbagai alasan.⁵ Migran pada dasarnya berbeda dari pengungsi dan, karenanya, diperlakukan sangat berbeda menurut hukum internasional. Migran, terutama migran ekonomi, memilih berpindah tempat untuk memperbaiki kehidupan mereka. Sementara pengungsi dipaksa untuk melarikan diri untuk menyelamatkan nyawa mereka atau mempertahankan kebebasan mereka.⁶

Dari data yang di sajikan oleh *The Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC), lebih dari 65,6 juta orang di seluruh dunia membutuhkan perlindungan dan bantuan sebagai konsekuensi dari perpindahan secara paksa.⁷ Data ini termasuk penduduk yang mengungsi, *IDPs*, dan para pencari suaka. Secara global,

³ UNPAR, "Diktat Kewarganegaraan", 27.

⁴ Ibid., 29.

⁵ United Nations High Commissioner for Refugees, "Mixed Migration," UNHCR, accessed July 29, 2018, <http://www.unhcr.org/mixed-migration.html>.

⁶ UNHCR, "Mixed Migration".

⁷ Alexandra Bilak, *Global report on internal displacement*, (Geneva: International Displacement Monitoring Centre, 2016), 37.

pada tahun 2017, lebih dari 40,3 juta orang kehilangan tempat tinggalnya karena konflik.⁸

Migran dan pengungsi semakin memanfaatkan rute dan sarana transportasi yang sama untuk sampai ke tujuan di luar negeri. Jika orang yang menyusun arus campuran ini tidak dapat memasuki negara tertentu secara legal, mereka sering menggunakan jasa penyelundup manusia dan memulai pelayaran laut atau darat yang berbahaya, yang banyak memakan korban.⁹

Pengungsi menurut *Convention And Protocol Relating To The Status Of Refugees* adalah:

“someone who is unable or unwilling to return to their country of origin owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion”.¹⁰

Salah satu contoh dari kasus pengungsi adalah kasus pengungsi Rohingya. Sejak 1991, ada sekitar 220,000 pengungsi Muslim yang terpaksa keluar dari rumah mereka yang bertempat di wilayah Arakan, salah satu tujuannya adalah Bangladesh.¹¹ Para pengungsi ini berjuang untuk melarikan diri dari pembunuhan, pemerkosaan, penyiksaan, kerja paksa, dan persekusi kaum etnis dan agama oleh pasukan militer Myanmar.¹² Para pengungsi ini keluar dari negaranya karena tidak punya pilihan lain, dan satu-satunya opsi adalah untuk meninggalkan harta benda

⁸ Bilak, “Global Report”, 38.

⁹ Ibid.

¹⁰ “Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees” (United Nations, 2007).

¹¹ Thomas K. Ragland, *Burma’s Rohingyas in Crisis: Protection of “Humanitarian” Refugees under International Law*. (Boston: Boston College Third World Law Journal, 1994). 302.

¹² Ibid., 303.

dan membawa keluarga ke luar negeri untuk keberlangsungan hidup.¹³ Banyak juga dari para pengungsi ini yang memilih untuk menetap di negaranya dengan cara pergi ke kota lain yang diyakini lebih aman, orang-orang ini disebut *Internally Displaced Person* (IDPs).

Didalam penelitian ini penulis memakai subyek pengungsi Suriah karena perang sipil sebagai objek penelitian. Suriah adalah negara dengan total populasi sekitar 18 juta jiwa.¹⁴ Dipimpin oleh Bashar al-Assad dari tahun 2000, atau setelah fenomena *Damascus Spring*, masyarakat Suriah memiliki harapan besar yang di tempatkan di pundak Bashar untuk membantu mereformasi keadaan politik di Suriah pada waktu itu, karena pada rezim Hafez al-Assad semua aktivitas politik terhambat oleh sistem pemerintahan otoriter yang dijalankan oleh Hafez.¹⁵ Yang terjadi malah sebaliknya, keadaan politik di Suriah tidak berubah secara signifikan, hanya reformasi ekonomi yang dilakukan oleh Bashar.¹⁶ Para kaum intelektual yang menjadi pihak oposisi dan memiliki semangat demokrasi dipenjarakan agar demonstrasi-demonstrasi serupa tidak bisa mendapatkan ruang gerak. *Negative Peace* antara masyarakat dan pemerintah inilah yang akan menjadi salah satu pemicu dari *Arab Spring* di Suriah yang nantinya menghasilkan fenomena pengungsi yang melarikan diri ke Eropa.¹⁷

¹³ “UNHCR’s Emergency Response in Bangladesh” (UNHCR, September 2017), <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Update%20on%20the%20Emergency%20Response%20in%20Bangladesh%20-%20September%202017.pdf>.

¹⁴ “The World Factbook — Central Intelligence Agency,” accessed July 29, 2018, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sy.html>.

¹⁵ *A Wasted Decade: Human Rights in Syria during Bashar Al-Assad’s First Ten Years in Power*. (New York: Human Rights Watch, 2010).

¹⁶ *Ibid.*, 5.

¹⁷ *Ibid.*, 6.

Eropa merupakan salah satu tujuan pelarian dari para pengungsi yang melarikan diri dari Suriah. Mereka melakukan aksi yang membahayakan diri mereka sendiri yang banyak memakan korban dengan mencoba untuk menyebrang dari Timur Tengah ke Eropa melalui jalur Laut Mediterania.¹⁸

European Union merupakan organisasi regional yang sangat mempromosikan dan menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan hak asasi manusia, argumen ini di patenkan dengan dibuatnya konstitusi *EU Charter of Fundamental Rights* tahun 2000, dan menjadi suatu konstitusi yang mengikat pada tahun 2009. Dengan ini, Komisi, Parlemen, dan Dewan EU memiliki tanggung jawab dalam melindungi hak asasi manusia didalam EU. EU mencoba untuk melindungi hak-hak fundamental secara global dengan merancang *Strategic Framework On Human Rights And Democracy* pada tahun 2012.¹⁹ Kerangka strategis ini dirancang untuk membuat kebijakan EU dalam hak asasi manusia. Harapannya kebijakan hak asasi manusia EU bisa lebih efektif dan bisa diterima oleh masyarakat global. Walaupun kerangka strategis ini tidak di promosikan secara umum, tetapi ini bisa menjadi pemicu untuk semangat hak asasi manusia secara global. Tujuannya adalah untuk menguatkan tekad EU dalam mempromosikan hak asasi manusia dan demokrasi secara global, serta untuk menjadi panduan keterlibatan EU dalam penegakan hak asasi manusia di masa-masa mendatang.²⁰ pada saat yang sama, Dewan EU mengadopsi sebuah rencana

¹⁸ “The History of the European Union - 2015 - EUROPA,” Text, European Union, June 16, 2016, https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2010-today/2015_en.

¹⁹ “Human Rights - EUROPA,” Text, European Union, June 16, 2016, https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_en.

²⁰ “EU Strategic Framework On Human Rights And Democracy” (European Union, 2012).

aksi tentang hak asasi manusia dan demokrasi untuk mengimplementasikan kerangka strategis ini. lalu, EU juga membuat *EU Special Representative (EUSR) on Human Rights* untuk meningkatkan keefektifan dan visibilitas kebijakan hak asasi manusia EU.²¹ EU juga sangat berkomitmen untuk bekerja sama dengan forum multilateral dan NGO yang bergerak dalam bidang hak asasi manusia dan demokrasi. Ini menjadi dasar dari semangat EU untuk mempromosikan hak asasi manusia ke seluruh belahan dunia.²²

Jutaan pengungsi yang terus bertambah yang berasal dari Syria ini menjadi sebuah tantangan bagi EU dalam mempromosikan *Strategic Framework On Human Rights And Democracy*. Pergerakan para pengungsi ini berdampak bukan hanya secara sosial, tetapi secara politik, dan ekonomi. Ini juga menguji kemampuan negara untuk terus menerima pengungsi dengan dasar yang telah ditetapkan oleh EU, khususnya Jerman yang menjadi objek penelitian penulis.

Jerman sebagai salah satu negara yang menandatangani *Convention And Protocol Relating To The Status Of Refugees* tahun 1951 memiliki tanggung jawab untuk menjalankan peraturan-peraturannya, seperti semua negara anggota EU yang terikat oleh Konvensi Pengungsi ini.²³ Jerman juga merupakan salah satu negara yang menandatangani perjanjian Dublin III, sebuah kesepakatan EU yang mengatur tentang pengungsi yang datang ke negara tujuan. menurut perjanjian tersebut permintaan suaka harus ditangani di negara pertama yang

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ UNHCR, *Convention and Protocol*

pengungsi itu masuki.²⁴ Kesepakatan ini menjadi kontroversial karena terlalu banyak memberi tekanan pada negara-negara terluar Eropa seperti Yunani dan Italia, sekaligus melindungi negara-negara lain seperti Jerman yang dikelilingi oleh anggota EU lainnya.²⁵ tetapi Jerman tampaknya menerapkan peraturan Dublin III ini setengah hati, walaupun sebagian besar pengungsi masuk melalui jalan darat di Austria, hanya sebagian kecil pengungsi yang mencari perlindungan di Austria, lebih banyak yang mencari perlindungan dibawah pemerintahan Jerman. pada paruh pertama tahun 2017, para petugas imigrasi EU hanya menangani 5,6% pengungsi yang harus kembali ke negara anggota EU yang pertama mereka masuki.²⁶

Ketika ratusan ribu pengungsi tiba pada Oktober tahun 2015, sebagian besar dari mereka belum mengajukan permohonan suaka, karena kondisi fisik mereka yang masih terganggu dan karena ada banyak permasalahan dengan imigrasi. Jadi banyak yang menunggu sampai tahun 2016 ketika keadaan fisik dan imigrasi mulai membaik.²⁷

Pada tahun 2016 para pengungsi ini memecahkan rekor paling banyak permintaan suaka yaitu sebanyak 745.545 aplikasi pengajuan sepanjang tahun. tahun 2015 adalah yang tertinggi kedua, dengan total aplikasi sebesar 476.649.

²⁴ “Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council” (European Union, 2013).

²⁵ Ibid.

²⁶ “10 Things to Know about Refugees and Asylum in Germany,” September 1, 2017, <https://www.thelocal.de/20170901/10-things-to-know-about-refugees-and-asylum-in-germany>.

²⁷ Ibid.

tetapi dalam setengah tahun 2017 angka ini menurun drastis menjadi 128.903 aplikasi.²⁸

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) adalah organisasi yang bersubordinasi dibawah *United Nations*. Dengan tujuan untuk memberikan perlindungan politik dan hukum untuk para pengungsi sampai mereka bisa mendapatkan keamanan di negara tujuan.²⁹ Bantuan internasional untuk pengungsi pertama kali dicanangkan oleh *League of Nations* pada tahun 1921 dibawah pimpinan Fridtjof Nansen, yang pada saat itu memiliki jabatan sebagai *League's Commissioner for Refugees*. Bermarkas di Jenewa, Swiss, dan kantor cabang di beberapa negara yang menjadi *host countries* dari para pengungsi, UNHCR bekerja sama dengan banyak pemerintah dari berbagai negara untuk memastikan hak masyarakat untuk mendapatkan arbitrase minimum, akses ke pengadilan, pekerjaan dan kesempatan pendidikan, dan kepemilikan dokumen identitas dan perjalanan.³⁰ UNHCR pada awalnya hanya memfokuskan upayanya untuk para pengungsi korban Perang Dunia II. Sejak tahun 1960, UNHCR telah berusaha untuk memperbaiki kehidupan para pengungsi korban konflik politik, korban perang, dan bencana alam di sebagian Asia, Amerika Latin, dan Afrika. Selain memberikan perlindungan hukum internasional yang mendasar, UNHCR juga bekerja sama dengan organisasi-organisasi yang berkaitan dengan kasus, contohnya adalah *World Food Program* yang berkerja dalam bidangnya yaitu distribusi pangan, yang memiliki cita-cita untuk meringankan kelaparan dunia,

²⁸ Ibid.

²⁹ "Report of the United Nations High Commissioner for Refugees - Covering the Period 1 July 2016-30 June 2017" (United Nations, July 1, 2016), <http://www.unhcr.org/5ad5ea407.pdf>. 1.

³⁰ Ibid., 1.

dan *World Health Organization* yang berkerja dalam bidang kesehatan yang memiliki cita-cita untuk memperbaiki kondisi kesehatan masyarakat.³¹ Bukan hanya dengan organisasi yang dipayungi oleh *United Nations*, tetapi UNHCR juga bekerja sama dengan lembaga-lembaga yang dekat dengan masyarakat, seperti organisasi regional yang lebih mengerti lapangan, dan NGOs lainnya yang bisa membantu dalam mencapai tujuan. Yang dilakukan oleh banyak organisasi ini adalah untuk tujuan kolektif yaitu repatriasi dan penempatan kembali para pengungsi, distribusi makanan, dan bantuan perumahan.³² Komisaris Tinggi, yang melapor pada *United Nations General Assembly* melalui *Economic and Social Council* merupakan tokoh kunci dalam upaya untuk menggalang dukungan internasional untuk program-program terkait pengungsi.

Menurut UNHCR, ada 65,3 juta orang yang telah berpindah tempat karena banyak faktor. Dari data ini, penyebab utama mereka berpindah tempat adalah karena perang, bencana alam, dan *protracted social conflict*.³³ Di Suriah, Lebih dari 5 juta orang melarikan diri sejak perang sipil terjadi tahun 2011, banyak yang melarikan diri ke wilayah lain di Suriah yang lebih aman, tetapi banyak juga yang lari ke banyak negara di Timur Tengah lainnya dan ke Eropa, karena mereka berfikir bahwa Suriah bukan lagi menjadi tempat tinggal yang aman bagi keluarganya.³⁴ Banyak dari pengungsi ini yang menyebrang ke negara-negara tetangga seperti Lebanon, Turki, dan Yordania, dan banyak juga yang melarikan

³¹Karen Mingst, "Office of the United Nations High Commissioner for Refugees | International Organization | Britannica.com," accessed July 29, 2018, <https://www.britannica.com/topic/Office-of-the-United-Nations-High-Commissioner-for-Refugees>.

³² Ibid.

³³ "Report of the United Nations", 1.

³⁴ Ibid.

diri ke Jerman, Swedia, dan negara Eropa lainnya. Pengungsi Suriah yang terdaftar menurut data UNHCR sebanyak 5,165,317 jiwa yang terdiri dari 23% wanita berumur 18-59 tahun, 25,5% pria berumur 18-59 tahun, dan sisanya adalah anak-anak dan lansia.³⁵

Funding Requirements untuk menangani pengungsi Suriah tahun 2017 adalah \$4,633,255,133. Total aplikasi pengungsi Suriah di Eropa dari April 2011 sampai juli 2017 sebesar 970.316 jiwa, 64% dari total pengungsi di Eropa berada di Jerman dan Swedia, 21% berada di Hungaria, Austria, Belanda, Denmark, dan Bulgaria. 15% sisanya berada di wilayah lain di Eropa. Jerman sebagai negara dengan jumlah pengungsi paling banyak di Eropa mengeluarkan €20 Miliar untuk para pengungsi pada tahun 2016.³⁶

Penulis akan membahas tentang bagaimana *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) menangani permasalahan pengungsi korban perang sipil Suriah yang berada di Jerman pada tahun 2011-2017. Karena Jerman adalah negara Eropa yang paling banyak menerima pengungsi dan latar belakang budaya Jerman yang unik terkait pengungsi, penulis merasa Jerman adalah negara yang tepat untuk dijadikan objek penelitian, dan ketika berbicara terkait pengungsi Suriah, organisasi internasional yang paling relevan dalam menangani kasus pengungsi akibat perang sipil di Suriah adalah *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).

³⁵ “UNHCR Syria Factsheet” (United Nations, July 2017), <http://www.unhcr.org/sy/wp-content/uploads/sites/3/2017/08/UNHCR-Syria-Fact-Sheet-July-2017-Eng.pdf>.

³⁶ Ibid.

1.2 Identifikasi Masalah

1.2.1 Deskripsi Masalah

Pada tahun 2011, keadaan politik di Timur Tengah mulai memanas, karena adanya peristiwa *Arab Spring*. *Arab Spring* merupakan serangkaian aksi protes dan unjuk rasa yang ditujukan kepada pemerintah. Dimulai oleh rakyat Tunisia yang melakukan revolusi besar-besaran yang berakhir pada penggulingan rezim Ben Ali. Negara-negara Timur Tengah lainnya pun merasakan urgensi untuk melakukan hal yang sama karena memiliki latar belakang serta sejarah pemerintahan yang cenderung sama, kesamaan ini diantaranya yaitu pemerintahan yang otoriter, kemiskinan, korupsi, dan pelanggaran HAM. Suriah merupakan negara sosialis yang berbatasan langsung dengan Turki, Yordania, dan Irak.³⁷ Suriah juga memiliki banyak masalah dan konflik internal, tetapi jika tidak ada pemicu *Arab Spring* dari Tunisia dan Mesir, yang menjadi inspirasi dan panduan, mungkin Suriah akan lebih pasif. Kondisi yang mirip secara politik, ekonomi, dan sosial, ditambah dengan slogan '*the people want the fall of the regime*' yang berasal dari Mesir dan disiarkan lewat al-Jazeera, semakin menguatkan tekad untuk melakukan demonstrasi. Teknologi juga membantu dalam memfasilitasi protes.³⁸ Internet dan TV satelit membantu masyarakat Suriah mendapatkan informasi secara *real time* di belahan Timur Tengah lainnya. Dan mereka bisa belajar untuk bagaimana membuat demonstrasi mereka lebih terdengar dan efektif ke pemerintah dengan banyak mengambil referensi di sosial media seperti

³⁷ "Arab Spring | Pro-Democracy Protests," Encyclopedia Britannica, accessed July 29, 2018, <https://www.britannica.com/event/Arab-Spring>.

³⁸ Ibid.

YouTube dan *Facebook*. Pada bulan Maret 2011, sekelompok pelajar dari Daraa mencoret dinding sekolahnya dengan slogan-slogan revolusi yang mereka lihat di al-Jazeera.³⁹ Tindakan mereka ini tidak dibiarkan oleh pemerintah Suriah, mereka dibawa ke Damaskus untuk di siksa. Tindakan seperti ini tidak terlalu asing di Timur Tengah. Setelah beberapa kali orang tua dari anak-anak ini meminta permohonan untuk pelepasan anaknya tidak di gubris oleh pemerintah Suriah, mereka berusaha menyelesaikan masalah ini dengan cara mereka sendiri, yaitu dengan mengumpulkan masyarakat Daraa untuk melakukan demonstrasi pada tanggal 15 Maret di depan masjid Omari.⁴⁰ Pihak keamanan mulai menembaki para demonstran, membunuh 4 orang pada hari itu, di hari selanjutnya pada saat pemakaman para demonstran yang meninggal, ribuan orang ikut turun ke jalan dan mulai melakukan demonstrasi dengan skala yang lebih besar dari sebelumnya. Mereka menyanyikan lagu-lagu anti-rezim dan menghancurkan simbol-simbol rezim. Protes tidak berhenti untuk beberapa minggu, sampai tanggal 23 Maret pemerintah melakukan tindakan pemadaman listrik, air, dan jaringan telepon genggam, tetapi yang paling parah adalah, pihak pemerintah makin agresif terhadap para demonstran.⁴¹ Tetapi, walaupun jaringan telepon diputus, berita sangat cepat menyebar. Bukan hanya berita, tetapi protes pun menyebar ke beberapa wilayah lain di Suriah, seperti Homs, Banias dan sebagian dari wilayah Damascus. Pada bulan April, Latakia, Tartous, Idlib, Qamishli, Deir-ez-Zor, Raqqa dan Hama juga ikut melakukan protes. Tetapi pada saat ini, sebagian besar

³⁹ "Syrian Civil War | Facts & Timeline," Encyclopedia Britannica, accessed July 29, 2018, <https://www.britannica.com/event/Syrian-Civil-War>.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

masyarakat belum merasakan hal yang sama seperti apa yang dirasakan oleh para demonstran, maka mereka pun belum bisa berkontribusi untuk kebaikan bersama. Pada tanggal 22 April 2011, 109 orang dibunuh dalam sehari oleh anggota kepolisian dan militer, lalu sebuah pola muncul: masyarakat melakukan demonstrasi untuk membela orang yang meninggal pada saat melakukan demonstrasi beberapa hari sebelumnya, para demonstran dibunuh, lalu demonstrasi mulai kembali esok hari dengan membawa lebih banyak massa.⁴²

Fenomena pengungsi Suriah menjadi perhatian dunia karena dampaknya terhadap keadaan politik, sosial, dan ekonomi dunia. Secara historis, fenomena pengungsi Suriah ini adalah fenomena HAM yang paling banyak menimbulkan pengungsi sejak Perang Dunia II.

Negara yang seharusnya bisa menjadi organisasi yang menjamin kelangsungan kehidupan rakyatnya, pada saat ini gagal dalam melakukan tujuannya. Masyarakat Suriah sekarang dalam keadaan takut dan teror, pemerintah tidak lagi bisa menjamin kelangsungan hidup masyarakatnya. Keadaan di Suriah sekarang sudah mencapai tahap *chaos*, masyarakatnya sudah memasuki fase ketergantungan kepada bantuan organisasi internasional. Organisasi internasional pun sudah tidak bisa berkompromi dengan negara karena negara sudah menutup pintu.

Walaupun upaya negara sudah maksimal untuk menyelesaikan permasalahannya, tetapi tidak selalu optimal dalam pelaksanaannya. Disinilah fungsi organisasi internasional akan aktif. Dalam kasus ini, karena banyaknya

⁴² Ibid.

warga negara yang melarikan diri ke daerah lain ataupun ke luar negeri, UNHCR menjadi organisasi internasional yang paling relevan untuk menjamin keselamatan dan kesejahteraan para pengungsi. UNHCR juga melakukan kerjasama dengan pemerintah negara tujuan pengungsi agar kinerja UNHCR di negara tersebut lebih efektif.

1.2.2 Pembatasan Masalah

Dalam penelitian ini, penulis membatasi penelitian, seputar pengungsi Suriah di Jerman pada tahun 2011 - 2017. Dengan mendeskripsikan UNHCR sebagai salah satu aktor yang berperan penting dalam membantu pengungsi Suriah di Jerman dalam masalah kesejahteraan. Penulis menetapkan pembatasan waktu pada tahun 2011 – 2017, karena UNHCR memulai bantuannya ketika perang saudara Suriah dimulai pada tahun 2011, di tahun yang sama juga UNHCR memulai membantu para pengungsi, dan data lengkap mengenai upaya UNHCR terhadap pengungsi Suriah di Eropa terdapat hingga bulan Juli tahun 2017.

1.2.3 Perumusan Masalah

Arus pengungsi dari Suriah ke Eropa, khususnya ke Jerman belum berhenti, banyak masalah-masalah yang timbul seiring berjalannya waktu, dan masalah ini menjadi semakin kompleks ketika para pengungsi ini semakin bertambah. ketimpangan sosial, kepentingan edukasi, mata pencaharian, kebutuhan air dan sanitasi, dan perumahan, adalah sedikit dari banyak masalah yang dihadapi oleh UNHCR dalam upaya untuk menangani permasalahan pengungsi di Jerman. Maka penulis merumuskan pertanyaan penelitian:

“Bagaimana United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Menangani Permasalahan Pengungsi Korban Perang Sipil Suriah Yang Berada di Jerman Pada Tahun 2011-2017.”

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Untuk mendeskripsikan mengenai bagaimana *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam penanganan permasalahan pengungsi korban perang sipil di Suriah yang berada di Jerman pada tahun 2011-2017.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Penulis berharap hasil penelitian ini akan menambah wawasan dan pemahaman penulis mengenai bagaimana organisasi internasional bekerja dengan mitra-mitranya ketika berada pada situasi keadaan darurat di suatu negara. Dalam hal ini bagaimana *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) menangani permasalahan pengungsi korban perang sipil Suriah di Jerman. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi penulis untuk menambah kemampuan dalam hal melakukan riset yang mendalam terhadap suatu kasus.

Untuk menjadi bahan bacaan mahasiswa Hubungan Internasional dalam memahami upaya *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani permasalahan pengungsi korban perang sipil Suriah yang berada di Jerman pada tahun 2011-2017.

1.4 Kajian Literatur

1. *The Syrian Refugee Crisis: Regional and Human Security Implications*

Pada tahun 2015, dr. Benedetta Berti seorang kontributor di TED dan *Eisenhower Fellowships* menulis jurnal yang berjudul *The Syrian Refugee Crisis: Regional and Human Security Implication*. Jurnal ini menjelaskan Bagaimana manajemen konflik yang dilakukan oleh negara-negara dan OI untuk keberlanjutan prioritas internasional dalam menyelesaikan masalah krisis pengungsi Suriah. Dengan teori *Institutional Capacity Building*, dr. Berti menjelaskan bagaimana “*worst humanitarian disaster since the end of the cold war*” ini terjadi, dan dampaknya ke negara-negara tetangga Suriah. Lalu bagaimana masalah ini seharusnya menjadi tanggung jawab dunia internasional karena sudah menjadi masalah kemanusiaan yang akar masalahnya merupakan *protracted social conflict*. Makalah ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan tentang apa yang menentukan kemauan dan kemampuan negara Timur Tengah untuk menerima pengungsi kedalam negaranya, dan untuk menjelaskan tentang dampak permasalahan ini secara keseluruhan dan regional. Dr. Berti juga menyisipkan saran untuk negara-negara yang membantu Suriah dalam penyelesaian masalah ini.⁴³

Menurut Dr. Berti, negara dan masyarakat internasional harus memahami bahwa memang masalah di Suriah terkesan terpolarisasi, dengan masalah kemanusiaan di satu sisi dan masalah keamanan di sisi yang lain, tetapi tidak ada yang lebih penting dari yang lain. Tetapi dampak sosial, politik dan ekonomi dari

⁴³ Benedetta Berti, “The Syrian Refugee Crisis: Regional and Human Security Implications,” *Strategic Assessment* 17, no. 4 (January 2015).

perang ini harus dilihat dari dua sudut pandang sebagai satu kesatuan. Dunia internasional juga seharusnya tidak hanya terfokus kepada pemenuhan kebutuhan sekarang, tetapi juga pada perkembangan jangka panjang seperti perkembangan ekonomi, pengembangan kapasitas kelembagaan, dan bantuan sektor keamanan. Agar kedepannya para pengungsi ini bisa berdiri diatas kaki sendiri dan bantuan-bantuan internasional juga bisa lebih efektif.

Jurnal ini dapat membantu penulis untuk melihat keefektifan upaya penyelesaian masalah pengungsi Suriah di Timur Tengah yang akan menjadi referensi penulis untuk melihat permasalahan serupa di Eropa. Jurnal ini juga akan membantu penulis dalam melihat bagaimana perkembangan ekonomi suatu negara dapat meningkat karena adanya situasi pengungsi di negaranya.

2. *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*

Setiap tahun UNHCR membuat laporan tahunan yang berisi perkembangan kasus-kasus pengungsi di seluruh dunia. Menurut data UNHCR pada tahun 2016, Total pengungsi yang melarikan diri dari negara asalnya meningkat menjadi 65.3 juta. Menurut UNHCR, sudah banyak negara yang menerima pengungsi dari Timur Tengah, tetapi yang menjadi masalah baru adalah konsekuensi sosio-ekonomi dan politik yang timbul di negara tujuan. Masalah utama seperti kesempatan edukasi dan mata pencaharian juga belum terlihat jalan keluarnya.

Laporan ini juga menjelaskan tentang ikhtisar operasional UNHCR selama setahun terakhir. Bagian yang terpenting menurut penulis adalah bagaimana perkembangan kasus pengungsi Suriah, dimana dijelaskan bahwa aksi solidaritas

internasional yang dirancang oleh UNHCR telah gagal karena skala dari tragedi yang terlalu besar.⁴⁴

Laporan ini bisa membantu penulis dalam melihat masalah dari perspektif UNHCR sebagai organisasi utama yang menangani masalah ini. Selain itu, laporan ini juga bisa membantu penulis dalam menganalisa pekerjaan UNHCR setahun terakhir, sehingga penulis bisa menentukan apabila UNHCR sudah melakukan pekerjaannya dengan efektif.

3. *The Syrian Refugee Crisis: The Tensions Between Refugee Rights and Host Country Capacity*

Berdasarkan *International Refugee Law dan International Human Rights Law*, seseorang harus mengharapkan banyak hal dalam penghormatan hak pengungsi serta kesempatan bagi para pengungsi untuk menjalani kehidupan yang bermartabat dan memiliki masa depan yang lebih penuh harapan. Para pengungsi secara teoritis dapat memilih antara pemulangan secara sukarela, pindah ke negara tuan rumah dimana mereka melarikan diri, atau ditempatkan di negara ketiga untuk bermukim. Dan mereka harus mendapat jaminan perumahan yang layak, akses terhadap perawatan kesehatan, pendidikan, kesempatan kerja, kebebasan bergerak dan perjalanan (termasuk dokumen perjalanan yang diperlukan), jaminan menuju kewarganegaraan, dan integrasi sosial ke dalam budaya dan masyarakat tuan rumah. Jurnal ini menjelaskan kasus pengungsi Suriah dari sudut pandang

⁴⁴ "Report of the United Nations High Commissioner for Refugees," General Assembly Official Records (New York: UNHCR, 2016).

pengungsi. Rachel Mayer mengutip artikel dari *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees* yang mengatakan bahwa:

“the Convention does not apply to those for whom there are serious reasons for considering that they have committed war crimes or crimes against humanity, serious nonpolitical crimes, or are guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations”

dan juga tidak berlaku untuk

“to those refugees who benefit from the protection or assistance of a United Nations agency other than UNHCR, such as refugees from Palestine who fall under the auspices of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)” atau *“those refugees who have a status equivalent to nationals in their country of asylum.”*

Yang merepotkan banyak pengungsi untuk mendapatkan hak-haknya.⁴⁵

Jurnal ini bisa membantu penulis dalam melihat masalah dari perspektif pengungsi yang kesulitan untuk mendapatkan hak-haknya, dipersulit dengan kapasitas negara tujuan yang sudah mencapai batas. Jurnal ini dapat menjadi acuan penulis dalam melihat kebutuhan-kebutuhan para pengungsi demi mendapatkan hak-haknya.

⁴⁵ Rachel Mayer, “The Syrian Refugee Crisis : The Tensions Between Refugee Rights and Host Country Capacity,” Columbia University Library, December 4, 2014.

1.5 Kerangka Pemikiran

Kerangka teoritis merupakan sebuah struktur yang dapat mendukung suatu studi penelitian. Kerangka teoritis dapat memperkenalkan dan menjelaskan teori dalam melakukan riset pertanyaan penelitian yang akan diteliti.⁴⁶ Dalam perkembangan hubungan internasional terdapat kerangka luas yang memberikan alat-alat teoritis untuk menganalisis dan memahami pola umum yang terjadi pada sebuah kejadian, dan dapat terlihat dalam bentuk tindakan politik pada suatu situasi dimana perebutan kekuasaan merupakan tujuan utama.⁴⁷ Kerangka pemikiran yang digunakan sebagai dasar analisis dalam penelitian ini adalah teori liberalisme, secara spesifik perspektif neo-liberalisme Institusional; dan beberapa konsep yang terkait dengan penelitian ini yaitu *human security*, dan *humanitarian responsibility*.

Liberalisme merupakan teori Hubungan Internasional yang sangat optimis dalam melihat dunia. Pemikir-pemikir liberalisme seperti J.J Rousseau, Jean Bodin, dan J.S Mill menyerukan beberapa poin utama dalam pendekatan liberalisme yang bersangkutan dengan peran minimal pemerintah dalam kehidupan sosial-ekonomi masyarakat, jaminan kebebasan individu dalam berpolitik, demokrasi dan konstitusionalisme, dan kesetaraan hukum.⁴⁸ John Locke merupakan salah satu filsuf pertama yang membahas tentang liberalisme. Locke melihat potensi yang besar dalam perkembangan manusia dalam

⁴⁶ “Theoretical Framework - Organizing Your Social Sciences Research Paper - Research Guides at University of Southern California,” accessed July 29, 2018, <http://libguides.usc.edu/writingguide/theoreticalframework>.

⁴⁷ Scott Burchill, *Theories of International Relations*, Third (New York: Palgrave Macmillan, 2005), 1.

⁴⁸ Bob S. Hadiwinata, *Studi Dan Teori Hubungan Internasional: Arus Utama, Alternatif, Dan Reflektif* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017), 79.

masyarakat sipil modern dan ekonomi kapitalis, kedua konsep ini dapat berkembang di negara yang menjamin kebebasan individu. Modernitas membawa kehidupan ke arah yang lebih baik, bebas dari pemerintahan yang otoriter, dengan tingkat kesejahteraan material yang jauh lebih tinggi.

Kaum liberal memiliki keyakinan besar akan akal manusia dan mereka yakin bahwa prinsip rasional dapat diterapkan pada masalah internasional.⁴⁹ Kaum liberal juga menyadari bahwa individu memiliki kepentingan sendiri dan dapat menjadi kompetitif sampai titik tertentu. Tetapi mereka yakin bahwa individu juga memiliki kepentingan bersama yang akan membuka jalur untuk berkolaborasi dan bekerja sama dalam aksi sosial secara domestik maupun internasional.⁵⁰ Liberalisme meyakini bahwa akal manusia bisa berhasil melawan ketakutan manusia dan nafsu untuk berkuasa. Semua kaum liberal setuju bahwa di masa depan kerjasama atas dasar kepentingan bersama akan menguasai dunia, karena modernisasi selalu meningkatkan cakupan dan kebutuhan untuk bekerja sama. Yang menjadi asumsi utama dari pendekatan liberalisme adalah kemajuan. Kemajuan untuk liberalis akan selalu menjadi kemajuan untuk individu.⁵¹

Yang menjadi perhatian utama dari pendekatan liberalisme adalah kebahagiaan dan kepuasan individu manusia. Negara ada untuk menanggung kebebasan warga negara mereka dengan demikian memungkinkan mereka untuk

⁴⁹ Jackson, Introduction to, 100.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Hadiwinata, Studi dan, 85.

menjalani hidup mereka dan mengejar kebahagiaan mereka tanpa gangguan dari siapapun.⁵²

Teori liberalisme memiliki beberapa turunan teori yaitu, liberalisme interdependensi, liberalisme sosiologis, liberalisme republik dan liberalisme institusional lalu di gelombang selanjutnya ada neo-liberalisme institusional. Penulis akan menggunakan teori neo-liberalisme institusional dalam penelitian ini.

Studi-studi sosiologis dan ilmu politik di Amerika Serikat terkena imbas dari revolusi behavioralisme pada dekade 1950an. Studi hubungan internasional juga termasuk studi yang terkena imbas revolusi behavioralisme, pada tahun 1970-80an para pakar HI mencoba untuk membuat studi HI lebih ilmiah dengan cara membuat model-model tentang hubungan antar negara. Pada tataran praktis, hubungan internasional diwarnai dengan makin besarnya peran organisasi internasional dan berbagai bentuk kerja sama regional yang mendorong terjadinya integrasi. Organisasi seperti ASEAN adalah salah satunya, semangat kerja sama internasional negara-negara Asia Tenggara makin tumbuh dan berkembang.

Buku *Cooperation Under Anarchy* karya Kenneth Oye mendeskripsikan lebih lanjut tentang neo-liberalisme institusional. Banyak pakar HI menganggap teori neo-realisme institusional ini adalah jembatan antara realisme dan liberalisme. Disatu sisi teori ini setuju dengan konsep realisme yang mengatakan bahwa politik internasional beroperasi dalam situasi anarki yang diwarnai ketiadaan otoritas dunia yang membuat negara cenderung berbuat sekehendaknya demi

⁵² Jackson, Introduction to, 101.

mencapai kepentingan nasional masing-masing; di sisi lain sepaham dengan argumen liberalisme bahwa kerja sama antar negara merupakan hal yang tidak dapat dihindari karena negara harus saling bertransaksi dengan rekanan yang paling egoistik sekalipun.⁵³

Neo-liberalisme Institusional adalah salah satu teori baru, maka dari itu masih banyak perdebatan-perdebatan yang menyelimuti teori ini, salah satu pertanyaan besarnya adalah bagaimana membangun kerja sama yang jujur dan saling menguntungkan dalam situasi anarki di mana aktor-aktor egoistik berpotensi untuk menciptakan kekacauan dengan melakukan berbagai kecurangan. Dalam kaitan ini, Stephen Krasner menyatakan bahwa dalam situasi anarki kerja sama internasional yang melibatkan banyak aktor memerlukan sebuah ‘rezim internasional’ yang didefinisikan sebagai ‘seperangkat prinsip, norma, aturan, dan prosedur yang dapat memaksa aktor-aktor untuk bersepakat melakukan kerja sama dalam bidang spesifik tertentu’.⁵⁴

Seiring berjalannya waktu, permasalahan internasional terdahulu sudah tidak relevan lagi dalam dunia kontemporer. Salah satu perhatian dunia internasional yang tidak akan termakan waktu karena sifatnya yang dinamis mengikuti perkembangan zaman adalah masalah *security*. Konsep *human security* merupakan perkembangan dari konsep *security* klasik. *Security* klasik membahas tentang kemandirian teritorial, namun ketika kemandirian teritorial bukan lagi sebuah ancaman bagi dunia internasional, fokus terhadap konsep keamanan bergeser

⁵³ Hadiwinata, Studi dan, 96.

⁵⁴ Ibid.

kepada keamanan manusia. Ancaman terhadap kehidupan orang banyak menjadi fokus dalam konsep *human security*, fokus ini sempat menjadi bahan pembahasan pada saat *UN General Assembly* tahun 2012.⁵⁵

Konsep *Humanitarian Responsibility* adalah konsep yang banyak merujuk pada tulisan-tulisan Immanuel Kant. Menurut Immanuel Kant, kita harus ingat bahwa kita adalah manusia, dan kita memiliki tanggung jawab untuk menghargai hak asasi manusia bukan hanya di negaranya saja tetapi secara global.⁵⁶ Bukan hanya itu, Kant juga memiliki aturan yang mengatakan bahwa:

‘always remember that people in other countries are human beings just like yourself; respect human rights; give sanctuary to those who are fleeing from persecution; assist those who are in need of material aid which you can supply at no sacrifice to yourself; in waging war spare non-combatants.’

Pertimbangan normatif ini adalah karakteristik masyarakat dunia yang bersolidaritas tinggi yang didasari oleh kemanusiaan.⁵⁷ Jika kriteria ini menjadi sebuah kebijakan, akan ada dilema yang dihadapi oleh negara, dan mungkin akan menimbulkan konflik internal. Untuk mengurangi dampak teori ini, maka pemerintah bisa mengubah kata-kata dalam kebijakan tersebut menjadi lebih ‘aman’, walaupun kebijakan yang dikeluarkan nanti akan menjadi bias, tetapi setidaknya kebijakan ini tidak akan membahayakan negara.

UNHCR sebagai organisasi yang diteliti oleh penulis memiliki beberapa *roles and functions* yang dinamis namun terbatas ruang geraknya karena tidak bisa

⁵⁵ Oscar A. Gomez and Des Gasper, “Human Security Guidance Note : A Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams” (United Nations Development Programme, 2016), 2.

⁵⁶ Jackson, Introduction to, 147.

⁵⁷ Jackson, Introduction to, 147.

turun tangan secara langsung dalam konflik internal suatu negara atau membatalkan kebijakan yang sudah dibuat oleh suatu negara. Maka dari itu, UNHCR harus berkerja berdampingan dengan negara untuk mencapai tujuan bersama maupun tujuan organisasi. Penulis akan meneliti *roles and functions* UNHCR yang merupakan aksi nyata dari *Convention and Protocol Relating to The Status of Refugees* tahun 1951 dan kebijakan internasional lainnya yang menjadi dasar dari misi UNHCR untuk menyelesaikan permasalahan pengungsi korban perang saudara Suriah di Jerman.

Roles and Functions UNHCR sebagai suatu organisasi internasional adalah untuk melindungi hak-hak pengungsi. UNHCR memastikan hak para pengungsi terlindungi dan yang paling penting adalah hak untuk mencari perlindungan di negara lain. Penempatan yang dilakukan oleh UNHCR ada 3 bentuk, yaitu: untuk pulang ke negaranya secara sukarela, berintegrasi dengan warga lokal, atau mencari perlindungan di negara ketiga.

Dalam dunia kontemporer, tidak bisa dibayangkan apabila negara bekerja tanpa bantuan organisasi internasional, organisasi internasional pun tidak dapat mengerjakan tugasnya dengan baik apabila tidak ada kemitraan dengan organisasi lainnya. Peran organisasi internasional sebagai suatu aktor politik melejit setelah Perang Dunia II. Menurut Clive Archer dalam bukunya *International Organizations*, suatu organisasi internasional memiliki 3 *roles* utama, yaitu: *instrument, arena, dan actors*.⁵⁸ Lalu, organisasi internasional memiliki sembilan *functions*, yaitu: *articulation and aggregation, norms, recruitment, socialization,*

⁵⁸ Clive Archer, *International Organizations*, 4th ed. (London: Routledge, 2015), 68.

rule making, rule application, rule adjudication, information, dan operations.

Roles and functions organisasi internasional menurut Clive Archer ini akan digunakan untuk melihat upaya organisasi internasional dalam menjalankan tugasnya.⁵⁹

1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

1.6.1 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Metode penelitian kualitatif merupakan sebuah sarana yang bertujuan untuk mengeksplorasi dan memahami makna mengenai individu atau kelompok yang dianggap sebagai masalah sosial atau kemanusiaan.⁶⁰ Dengan menggunakan metode ini penulis dapat mendeskripsikan permasalahan penelitian yang kemudian dapat dipahami melalui ekspolarasi suatu konsep atau fenomena.⁶¹ Karakteristik dalam proses penelitian metode kualitatif adalah penelitian berupaya untuk mengkesplorasi suatu permasalahan dan mengembangkan pemahaman dengan rinci terhadap fenomena, pertanyaan dan alasan yang bersifat umum, dan menganalisis data untuk deskripsi dengan menggunakan analisis teks.⁶² Metode ini dapat membantu penulis untuk menghasilkan pengetahuan dengan cara yang efisien dan koheren.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (California: Sage Publications, 2014), 295.

⁶¹ Creswell, *Research Design*, 152.

⁶² HRW, *A Wasted*, 16.

1.6.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini yang dilakukan adalah penelitian deskriptif. Jenis penelitian ini mengaju pada jenis pertanyaan penelitian dan analisis yang akan diterapkan pada topik yang akan diteliti. Penelitian deskriptif meliputi pengumpulan data yang mendeskripsikan suatu kejadian dan kemudian menyajikan data dalam bentuk tabel atau daftar dan menjelaskan data yang telah dikumpulkan. Deskripsi dalam jenis penelitian deskriptif berfungsi untuk mengatur penemuan agar sesuai dengan penjelasan, kemudian diuji dan divalidasi menggunakan penjelasan tersebut.⁶³ Menggunakan jenis penelitian ini, penulis akan menggambarkan mengenai bagaimana *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) menangani permasalahan pengungsi korban perang sipil Suriah yang berada di Jerman pada tahun 2011-2017.”

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini adalah menggunakan penelitian studi pustaka yang mana pengambilan data–data yang diperoleh berasal dari dokumen–dokumen. Penulis mencari sumber berbentuk jurnal internasional, laman organisasi dan juga surat kabar, buku, maupun situs–situs lain yang membahas mengenai informasi yang diperlukan. Sumber yang berasal dari internet, merupakan sumber yang dapat dipertanggungjawabkan.

⁶³ Nancy Nelson Knupfer and Hilary McLellan, “Chapter 41: Descriptive Research Methodologies,” in *Handbook of Research for Educational Communications and Technology* (New York: Simon & Schuster Macmillan, 1996), 1197.

1.7 Struktur Penulisan

BAB I : Membahas mengenai Pendahuluan.

BAB II : Mendeskripsikan lebih dalam tentang organisasi internasional *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).

BAB III : Mendeskripsikan tentang permasalahan di Suriah yang menimbulkan pengungsi dan permasalahan pengungsi di Jerman.

BAB IV : Mendeskripsikan bagaimana *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) menangani permasalahan pengungsi korban perang sipil Suriah di Jerman.

BAB V : Kesimpulan dari semua hal yang telah dibahas dalam penelitian, atau bab – bab sebelumnya.