

**PERAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES*
(UNHCR) DALAM MENANGANI KRISIS PENGUNGSI
AFRIKA UTARA DI JERMAN (2016-2020)**



SKRIPSI

*Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana pada
Departemen Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin*

OLEH:

DEFKI SARMA

E061181006

DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

**PERAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES*
(UNHCR) DALAM MENANGANI KRISIS PENGUNGSI
AFRIKA UTARA DI JERMAN (2016-2020)**



SKRIPSI

*Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana pada
Departemen Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin*

OLEH:

DEFKI SARMA

E061181006

DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

HALAMAN PENGESAHAN

JUDUL : PERAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES* (UNHCR) DALAM MENANGANI KRISIS PENGUNGSIA AFRIKA UTARA DI JERMAN (2016-2020)

N A M A : DEFKI SARMA

N I M : E061181006

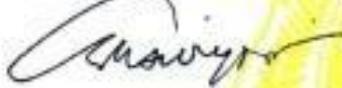
DEPARTEMEN : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

Makassar, 29 Maret 2022

Mengetahui :

Pembimbing I,



Dr. H. Adi Suryadi B, MA
NIP. 196302171992021001

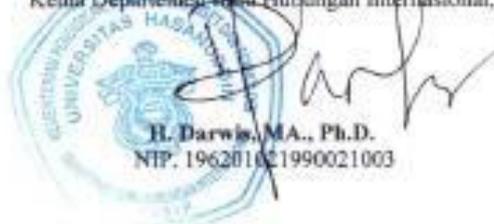
Pembimbing II,



Bama Andika Putra, S.IP, MIR
NIK. 199112172018073001

Mengesahkan :

Ketua Departemen Ilmu Hubungan Internasional,



H. Darwis, MA., Ph.D.
NIP. 196201021990021003

HALAMAN PENERIMAAN TIM EVALUASI

JUDUL : PERAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES* (UNHCR) DALAM MENANGANI KRISIS PENGUNSI AFRIKA UTARA DI JERMAN (2016-2020)

N A M A : DEFKI SARMA

N I M : E061181006

DEPARTEMEN : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

Telah diterima oleh Tim Evaluasi Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar untuk memenuhi syarat-syarat guna memperoleh gelar sarjana pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional pada hari Kamis, 24 Maret 2022.

TIM EVALUASI

Ketua : Dr. H. Aji Suryadi B, MA

Sekretaris : Abdul Razaq Z Cangara, S.IP, M.Si, MIR

Anggota : 1. Agussalim, S.IP, MIRAP

2. Ishaq Rahman, S.IP, M.Si

3. Bama Andika Putra, S.IP, MIR

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Defki Sarma
Nomor Pokok : E061181006
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Judul Skripsi : Peran United Nations High
Commissioner For Refugees (UNHCR)
Dalam Menangani Krisis Pengungsi
Afrika Utara Di Jerman (2016-2020)

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa skripsi ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri dan bukan pencurian hasil karya serta pemikiran orang lain, termasuk segala bentuk kemungkinan plagiarisme.

Apabila dikemudian hari terbukti bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan perbuatan saya dan menerima sanksi yang berlaku. Demikian surat pernyataan ini saya buat atas kesadaran sendiri tanpa adanya tekanan maupun paksaan dari pihak manapun dan dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Makassar, 23 April 2022

Yang Menyatakan,



Defki Sarma

E061181006

KATA PENGANTAR

Puji Syukur atas kehadiran Allah SWT, Tuhan semesta Alam yang telah melimpahkan karunia serta kasih sayang-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “**Peran *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dalam Menangani Krisis Pengungsi Afrika Utara di Jerman**”. Skripsi ini disusun sebagai salah satu persyaratan dalam memperoleh gelar sarjana Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin. Dalam penyusunan skripsi ini, tidak dapat dipungkiri apabila terdapat beberapa kesalahan dalam penyusunannya sehingga dengan segala kerendahan hati, penulis berharap agar kesalahan yang ada dapat menjadi masukan bagi penulis kedepannya.

Penulis haturkan banyak terima kasih kepada segenap elemen yang telah berpartisipasi, mengingatkan serta mendukung penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Terkhusus kepada ayah dan ibu penulis **Asri** dan **Mastang** yang telah memberikan *support*, dukungan, serta doa dan ridhanya kepada penulis hingga dapat menyelesaikan studi penulis tepat waktu. Selain itu, dalam penulisan skripsi ini, tentunya hadir pula berbagai bantuan, doa, dukungan maupun motivasi dari berbagai pihak. Untuk itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terima kasih yang mendalam kepada :

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Ibu **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA.**, beserta jajarannya.
2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Bapak **Prof. Dr. Armin Arsyad, M. Si** dan seluruh staf fakultas.

3. Ketua Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Bapak **H. Darwis MA, Ph.D**
4. Bapak **Dr. H. Adi Suryadi B, MA** selaku dosen Pembimbing I dan Kak **Bama Andika Putra, S.IP, MIR** selaku dosen Pembimbing II, yang telah memberikan arahan dan membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Seluruh dosen pengajar HI FISIP UNHAS; Bapak **Ishaq Rahman, S.IP, M.SI**, Bapak **Drs. Patrice Lumumba, MA**, Bapak **Drs. Munjin Syafik Asy'ari M.Si**, Bapak **Drs AspiannorMasrie, M.Si**, Bapak **Muhammad Nasir Ba'du S. Sos. M.Si, Ph. D**, Bapak **Drs. H. Husain Abdullah, M.Si**, Bapak **Burhanuddin, S.IP, M.Si**, Bapak **Agussalim, S.IP., MIRAP**, Ibu **Drs. Pusparida Syahdan, S.Sos. M.Si**, Ibu **Seniwati, S.Sos, M. Hum, Ph.D**, Kak **Muh. Ashry Sallatu, S.IP,M.Si**, Kak **Nurjannah Abdullah, S.IP, MA** dan Kak **Abdul Razaq Cangara, S.IP., M.Si** yang telah memberikan banyak ilmu kepada penulis dan teman-teman penulis. Semoga selalu diberi keteguhan, kesabaran serta selalu dalam Lindungan-Nya dan semoga ilmu yang kami dapatkan dapat bermanfaat bagi kami kedepannya, Aamiin.
6. **Ibu Rahma dan Pak Dayat** telah mendukung dan membantu penulis dalam menyelesaikan administrasi penulis selama perkuliahan.

7. **Astika, Amd.keb**, yang senantiasa memberikan dukungan kepada penulis hingga saat ini. Terima kasih Umi, tunggu keponakanmu ini sukses.
8. **Bugis Corner**, penulis ucapkan banyak terima kasih atas persahabatan yang telah terjalin dan penyedia tempat berkeluh kesah terhangat. Khususnya untuk **Munif Arif Ranti** sebagai pembimbing III yang sangat banyak membantu penulis dalam penulisan skripsi ini. **A.Wiwi Angriana** my 911, butuh apapun pokoknya hubungi orang ini akan dengan senang hati membantu. **Sepbrina Eka Pratiwi** tempat curhat yang stay mendengarkan 24/7. **Suci Lestari** teman seperjuangan dalam berbagai hal, mencari pengalaman dan pelajaran baru bersama. **Armirayanti Amir** salah satu manusia yang *out of the box*, teman bersantai saat semua orang panik. **Ryan Angriawan** terproduktif dan selalu di jalan yang benar walaupun teman-teman yang lain sudah belok. **Nurul Husna Malik Ibrahim** yang mengajarkan penulis bahwa sikap feminim sebagai wanita itu dibutuhkan. **Syahrin Janari** bapaknya anak-anak yang selalu mengingatkan untuk tetap waras dan berada di jalan yang benar. **Indra Arif Mursyid** yang selalu menemani penulis sebagai sobat deadliner. Untuk semua kebaikan hati yang telah dicurahkan, penulis ucapkan banyak terima kasih. Tetap semangat dan melaju dirute yang tidak selalu aman guys.

9. **Yuli Tenri, Candra Wijaya, Dian Arnhy Muhtar, Muhammad Resa**, teman kecilku yang sudah tidak kecil lagi. Terima kasih karena masih kebersamai hingga hari ini.
10. **Dhea Annisa Kirana** tempat mengeluh dan berbagi cerita tentang apapun. Terima kasih orang baik, semoga senantiasa dalam lindungan Allah SWT dan selalu dihampiri kabar baik.
11. **HIMAHI FISIP UNHAS** terima kasih telah menjadi rumah, tempat belajar, tempat berbagi segala hal yang penulis tidak dapatkan ditempat lain.
12. **PRAMUKA KOLAKA TIMUR**, tempat penulis memijakkan kaki pertama kali untuk memulai segala proses yang penulis jalani hingga kini. Terkhusus untuk **Kak Fino, Kak Nardi, Kak Sadil, Kak Riki, Evlin, Farhan, Arhy**, terima kasih atas segala pelajaran berharga yang telah diberikan.
13. **REFORMA 18** teman-teman seperjuangan tanpa terkecuali, terima kasih telah menjalani proses ini bersama-sama. *See you on top guys!*

Akhir kata, kepada seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih penulis haturkan dari lubuk hati yang paling dalam. Semoga kabar baik selalu menghampiri kita semua.

Makassar, 10 Maret 2022

Penulis

ABSTRAK

DEFKI SARMA, E061181006. “Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam Menangani Krisis Pengungsi Afrika Utara di Jerman (2016-2020)”. Di bawah bimbingan Bapak Dr. H. Adi Suryadi B, MA selaku dosen Pembimbing I dan Kak Bama Andika Putra, S.IP, MIR selaku dosen Pembimbing II, pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apa saja peran UNHCR dalam menangani krisis pengungsi Afrika Utara di Jerman, dimana UNHCR merupakan organisasi internasional yang khusus menangani hal-hal terkait pengungsi dan apa saja hambatan yang dihadapi oleh UNHCR dalam menjalankan perannya tersebut. Jawaban dari tujuan penelitian ini dibingkai menggunakan konsep *refugees* dan konsep organisasi internasional. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka yang mengumpulkan data-data dan sumber-sumber penelitian melalui jurnal, buku, artikel, *e-book*, karya ilmiah, maupun data-data lainnya yang relevan dengan penelitian ini.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa UNHCR telah menjalankan perannya terutama dalam hal yang berkaitan dengan pengungsi Afrika Utara di Jerman, hal tersebut dibuktikan dengan adanya perlindungan yang diberikan kepada para pengungsi yang dijamin haknya oleh UNHCR. Akan tetapi peran UNHCR dalam menangani krisis pengungsi Afrika Utara di Jerman terbilang tidak cukup maksimal, hal ini dikarenakan adanya masalah yang terjadi antara pengungsi Afrika Utara dengan pemerintah Jerman, yang mana pengungsi Afrika Utara telah melakukan pelanggaran yang menurut pemerintah Jerman tidak dapat ditoleransi lagi dan memutuskan untuk memulangkan pengungsi Afrika Utara secara paksa. Hal inilah yang menjadi hambatan bagi UNHCR dalam menjalankan perannya untuk menangani krisis pengungsi Afrika Utara di Jerman.

Kata Kunci : *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), Organisasi Internasional, Pengungsi Afrika Utara, Jerman.

ABSTRACT

DEFKI SARMA, E061181006. *“The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Dealing with the North African Refugee Crisis in Germany (2016-2020)”*. Under the guidance of Mr. Dr. H. Adi Suryadi B, MA as Supervisor I and Kak Bama Andika Putra, S.IP, MIR as Supervisor II, at the Department of International Relations, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University.

This study aims to find out the role of UNHCR in dealing with the North African refugee crisis in Germany, where UNHCR is an international organization that deals explicitly with refugee-related matters and the obstacles faced by UNHCR in carrying out its role. The answer to this research objective is framed using the concept of refugees and the concept of international organizations. This study uses qualitative research methods. Data collection techniques are literature studies that collect data and research sources through journals, books, articles, e-books, scientific works, and other data relevant to this research.

This study indicates that UNHCR has carried out its role, especially in matters relating to North African refugees in Germany; this is evidenced by the protection provided to refugees whose rights are guaranteed by UNHCR. However, the role of UNHCR in dealing with the North African refugee crisis in Germany is not quite optimal, and this is due to the problems that occur between North African refugees and the German government, in which North African refugees have committed violations that the German government believes can no longer be tolerated and decided to repatriate North African refugees forcibly. This has become an obstacle for UNHCR in carrying out its role in dealing with the North African refugee crisis in Germany.

Keywords: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), International Organizations, North African Refugees, Germany.

DAFTAR ISI

SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PENERIMAAN TIM EVALUASI	iv
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Batasan dan Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kerangka Konseptual	6
1. Konsep Refugees	7
2. Konsep Organisasi Internasional	9
E. Metode Penelitian.....	15
1. Tipe Penelitian	15
2. Teknik Pengumpulan Data	15
3. Teknik Analisis Data.....	15
4. Metode Penulisan.....	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Konsep Refugees.....	17
B. Konsep Organisasi Internasional.....	25
1. Pengertian Organisasi Internasional	25
2. Fungsi Organisasi Internasional	27
3. Peran Organisasi Internasional	31
C. Penelitian Terdahulu.....	33
BAB III UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) DAN PENGUNGSI AFRIKA UTARA	38
A. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) di Jerman..	38
B. Krisis Pengungsi Afrika Utara	42

C. Jerman dan Pengungsi	46
BAB IV PERAN UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) DALAM MENANGANI KRISIS PENGUNGS	
AFRIKA UTARA DI JERMAN.....	52
A. Peran UNHCR dalam Menangani Krisis Pengungsi Afrika Utara di Jerman	
52	
B. Hambatan UNHCR dalam Menangani Pengungsi Afrika Utara di Jerman	70
BAB V PENUTUP	79
A. Kesimpulan	79
B. Saran.....	81
DAFTAR PUSTAKA.....	82

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konflik dan perang membawa dampak yang merugikan bagi kelangsungan hidup manusia di suatu negara. Terutama banyaknya korban berjatuhannya dimana korban-korban ini kebanyakan berasal dari masyarakat sipil. Mereka kehilangan tempat tinggal, kehilangan akses terhadap kehidupan politik dan ekonomi, serta kehilangan rasa aman di negara asal mereka sendiri.

Menurut Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) 1951 mengenai status seorang pengungsi, pengungsi adalah seseorang yang tidak bersedia atau tidak ingin kembali ke negara asalnya karena takut akan penganiayaan karena ras, agama, kebangsaan atau etnis sosial atau opini politik (UNHCR, 2010). Selain itu, Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Berkaitan dengan Status Pengungsi yang diadopsi pada tahun 1951, kini menjadi landasan perlindungan utama pengungsi internasional (UNHCR, 2021).

Masalah pengungsi merupakan masalah yang telah menimbulkan kekhawatiran di seluruh dunia sejak akhir abad ke-20. Selama 2 dekade terakhir, jumlah pengungsi secara bertahap meningkat menjadi 37,7 juta pengungsi pada tahun 1996. Yang kemudian mengkhawatirkan adalah populasi pengungsi cenderung tetap stabil antara 1999 dan 2011, tetapi meningkat drastis hingga 75% setelahnya. Munculnya insiden Arab

Spring, serta konflik Suriah menjadi titik awal peningkatan jumlah pengungsi. Selain itu, konflik lain yang juga terjadi di sekitar Timur Tengah dan Afrika Utara mendominasi di tempat-tempat dengan jumlah pengungsi terbanyak di dunia. Dalam hal ini konflik yang meliputi konflik di Burundi, Irak, Libya, Niger, dan Nigeria, termasuk konflik yang sudah berlangsung lama seperti di Afghanistan, Republik Afrika Tengah, Kongo, Sudan Selatan, dan Yaman.. Akibatnya, antara tahun 2014 hingga 2015, jumlah pengungsi baru melebihi 3 juta atau setara dengan 24 juta pengungsi baru setiap menitnya (Setiabudi, 2017).

Menurut laporan United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) atau Badan Pengungsi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), lebih dari 65 juta orang terdampar dan kehilangan tempat tinggal pada tahun 2015, dan angka ini terus meningkat hingga hari ini, termasuk 3 juta pencari suaka. 40 juta terjebak di negara mereka sendiri dan 21 juta pengungsi. Jumlah pengungsi tersebut bahkan lebih besar dari jumlah pengungsi akibat Perang Dunia II. Hal ini merupakan hasil dari banyaknya kasus kemanusiaan yang terus terjadi, diantaranya genosida, separatisme, perang yang diakibatkan oleh perbedaan ras dan budaya, hingga terorisme dan radikalisme. Sebagian besar pengungsi berasal dari wilayah yang sering terjadi konflik seperti Timur Tengah dan Afrika Utara.

Krisis kemanusiaan di Timur Tengah dan Afrika Utara telah menimbulkan gelombang pengungsi besar-besaran sejak tahun 2011. Eropa merupakan kawasan makmur dengan tingkat ekonomi tinggi yang

dianggap sebagai tempat yang baik bagi para pengungsi, selain itu negara-negara Eropa terbilang cukup terbuka dengan kedatangan pengungsi. Salah satu faktor Eropa mau menerima pengungsi yaitu karena sebagian besar negara-negara Eropa telah menandatangani perjanjian The 1951 Refugee Convention yang diadopsi setelah Perang Dunia II, ketika ratusan ribu pengungsi datang ke seluruh Eropa (Wardhani, 2017). Gelombang pengungsi terbesar pun terjadi di Eropa dan memuncak di tahun 2015 ketika jutaan orang masuk ke perbatasan Eropa.

Konvensi 1951 dan Protokol 1967 ditetapkan sebagai instrumen dasar untuk perlindungan orang-orang yang terkena dampak krisis kemanusiaan di seluruh dunia yang kemudian diimplementasikan oleh UNHCR. UNHCR adalah organisasi internasional yang dibawah langsung oleh PBB yang secara khusus menangani permasalahan-permasalahan terkait pengungsi, dimana UNHCR mengupayakan perlindungan untuk para pengungsi di negara tujuan mereka. Selain itu, negara-negara yang meratifikasi dan terlibat dalam konvensi tersebut harus mengakomodasi hak-hak para pengungsi dan pencari suaka di negaranya. Tercatat ada 142 negara yang terlibat dalam konvensi tersebut. (United Nations Treaty Collection, 1967) .

Jerman sebagai salah satu negara Anggota Uni Eropa menjadi tujuan pengungsi paling utama. Sejak 2012 jumlah pengungsi yang masuk ke Jerman meningkat secara drastis, hal ini disebabkan oleh konflik di Timur Tengah dan Afrika Utara yang tidak berkesudahan. Perang yang

terjadi di Suriah masih menjadi penyebab utama masalah perpindahan masyarakat ini. di akhir tahun 2015, masalah yang terjadi di Suriah tersebut telah mendorong setidaknya 4,9 juta orang untuk pergi ke pengasingan sebagai pengungsi dan telah menjadikan 6,6 juta orang pengungsi internal hal ini sama dengan sekitar setengah dari jumlah populasi Suriah sebelum terjadinya perang (UNHCR, 2016).

Pengungsi asal Afrika Utara, tepatnya daerah Maroko selain adanya konflik di Suriah juga merupakan kawasan yang secara geografis berdekatan dengan daerah konflik Timur Tengah yang juga tengah menghadapi krisis teror dari ISIS terhadap negara-negara secara global. Bahkan hingga tahun 2020 angka pengungsi asal Afrika Utara dan Timur Tengah mencapai angka 2.509.780 pengungsi, besarnya angka tersebut tentunya menunjukkan presentase pengungsi asal Afrika Utara lebih besar apabila dibandingkan dengan kawasan lainnya. Inilah yang menjadi pertimbangan UNHCR sebagai organisasi internasional yang bertanggung jawab dalam penanganan pengungsi untuk menerima warga Afrika Utara yang meminta perlindungan ke Eropa dan Jerman menjadi negara tujuan bagi para pencari suaka tersebut. Akan tetapi dalam perkembangannya, pengungsi Afrika Utara yang telah sampai di Jerman melakukan suatu tindakan yang dianggap tidak dapat ditoleransi lagi oleh hukum nasional Jerman. Permasalahan antara pengungsi Afrika Utara dan Jerman dimulai sejak terjadinya kasus pelecehan seksual massal pada malam tahun baru di kota Koln, diperkirakan sekitar 1.000 orang pengungsi yang di duga

berasal dari Afrika Utara mengadakan pesta tahun baru kemudian setelah pesta selesai mereka membentuk kelompok-kelompok kecil dan melakukan penyerangan seksual terhadap wanita warga negara Jerman. Dari kejadian tersebut pemerintah Jerman memutuskan untuk melakukan pemulangan pengungsi secara paksa dan ingin mempercepat proses deportasi pengungsi Afrika Utara dalam jumlah yang diperkirakan mencapai belasan ribu (Radityo, 2018).

Permasalahan krisis pengungsi yang semakin membekap Jerman ini, membuat penulis tertarik untuk mengkaji bagaimana peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) sebagai badan pengungsi PBB untuk menangani krisis pengungsi di Jerman khususnya pengungsi yang berasal dari Afrika Utara.

B. Batasan dan Rumusan Masalah

Adapun batasan masalah dalam penelitian ini yakni berfokus pada peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani masalah pengungsi Afrika Utara di Jerman pada tahun 2016-2020, yang mana pada tahun 2016 frekuensi pengungsi Afrika Utara mengalami kenaikan pesat. Penelitian ini juga dibatasi pada peran UNHCR dalam memberikan perlindungan, bantuan, dan solusi jangka panjang. Dimana dalam hal ini UNCHR sebagai lembaga internasional dibawah naungan Perserikataan Bangsa-Bangsa (PBB) yang khusus menangani hal-hal terkait pengungsi.

Berdasarkan hal tersebut, penulis merumuskan pertanyaan penelitian, yakni sebagai berikut:

1. Bagaimana Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani pengungsi Afrika Utara di Jerman?
2. Bagaimana hambatan-hambatan yang dihadapi oleh *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani pengungsi Afrika Utara di Jerman?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani pengungsi Afrika Utara di Jerman.
2. Mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi oleh *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani pengungsi Afrika Utara di Jerman

D. Kerangka Konseptual

Untuk menjawab pertanyaan penelitian, Penulis akan menggunakan konsep *refugees* dan konsep organisasi internasional sebagai instrumen dalam penelitian ini. Konsep organisasi internasional digunakan untuk menggambarkan tentang peran suatu organisasi internasional dalam penyelesaian masalah, sedangkan konsep *refugees* digunakan untuk melihat hak-hak dan kewajiban apa saja yang dimiliki

pengungsi. Berikut adalah uraian lebih mendalam mengenai dua konsep yang penulis gunakan dalam penelitian ini.

1. Konsep *Refugees*

Pengertian atau istilah “pengungsi” secara umum mengalami dinamika sendiri. Terdapat beberapa kekeliruan dalam mendefinisikan pengungsi (*refugees*), pencari suaka, dan imigran. Menurut Deklarasi Suaka Teritorial tahun 1967, pengungsi adalah setiap orang yang meninggalkan negaranya, termasuk mendapatkan perawatan yang layak, dan kembali ke negaranya jika negaranya menghendaki. Maraknya terjadi pengungsi karena seseorang merasa tidak aman atau merasa terancam oleh bahaya di negara asalnya. Misalnya, bencana alam seperti banjir, gempa bumi, letusan gunung berapi atau kekeringan. Selain itu, pengungsi juga dapat terjadi karena bencana buatan manusia seperti konflik bersenjata, perubahan politik, penindasan kebebasan mendasar, pelanggaran hak asasi manusia, dan lain sebagainya. Mengungsi dapat terjadi dalam wilayah suatu negara atau ke negara lain karena perbedaan arah politik (Achmad Romsan, 2003).

Istilah dan definisi pengungsi (*refugees*) pertama kali muncul pada masa Perang Dunia Pertama, yang dianggap sebagai puncak dari proses pembangunan bangsa. Pengungsi yang merupakan bagian dari korban perang dunia adalah orang-orang yang tidak dapat mencari

nafkah dan meningkatkan taraf hidupnya tanpa bantuan dan perlindungan dari negara. Kepergian mereka dari negara asal juga karena terpaksa, dan sebagai hasilnya mereka tidak mengurus dokumen atau surat perjalanan yang sangat dibutuhkan saat mereka melintasi perbatasan ke negara lain. Keadaan inilah yang kemudian menyebabkan munculnya definisi tentang pengungsi (Zulkarnain, 2017).

Dalam studi hubungan internasional, pengungsi adalah kajian yang merupakan bagian integral dari studi migrasi. Dengan demikian isu pengungsi mempunyai keterkaitan yang kuat dengan kajian hubungan internasional. Hal ini berhubungan dengan kerjasama internasional, globalisasi, HAM, regionalisme, serta kajian kemanan.

Untuk mendapatkan perlindungan, orang-orang yang meninggalkan wilayah negaranya harus mendapatkan status sebagai pengungsi. Perlindungan pengungsi bukan merupakan konsep dalam hukum kebiasaan internasional melainkan hal yang baru bagi masyarakat internasional. Setelah Perang Dunia I dimana jumlah pengungsi di Eropa terus bertambah hingga dianggap perlu untuk memberikan status pengungsi dalam hukum internasional. Keadaan inilah yang mendorong diadakannya perjanjian-perjanjian internasional yang melindungi pengungsi. Perjanjian-perjanjian tentang perlindungan pengungsi menjadi dasar terbentuknya berbagai badan internasional yang memiliki wewenang untuk memberi bantuan

pada pengungsi (Suwardi, Aspek Hukum Masalah Pengungsi Internasional, 2004). Meskipun demikian penderitaan yang dialami pengungsi berlangsung cukup lama, keadaan yang mengharuskan para pengungsi meninggalkan negaranya untuk mencari perlindungan, yang mana negara yang dituju untuk mencari perlindungan terkadang memiliki kecenderungan untuk mengolah arus pengungsi tertentu, bukan hanya karena perubahan dalam lingkungan politik di negara-negara pemberi suaka tetapi juga karena proses hukum untuk menilai klaim perlindungan sering mengalami perubahan seiring dengan pembelajaran tentang bagaimana perlindungan pengungsi harus dilakukan dengan sebaik-baiknya (Maley, 2016).

Dengan menggunakan konsep ini, penulis akan mengidentifikasi mengenai pengungsi, hak dan kewajiban pengungsi, serta melihat penentuan status pengungsi terlebih kepada pengungsi Afrika Utara di Jerman.

2. Konsep Organisasi Internasional

Organisasi internasional merupakan suatu organisasi yang dibentuk oleh masyarakat dunia, dimana organisasi ini terdiri dari beberapa negara yang memiliki tujuan yang sama untuk menciptakan tata hubungan internasional yang lebih baik dalam aspek ekonomi, sosial budaya, keamanan, dan lainnya (Putra, 2020). Menurut A. Lerroy Bennet fungsi utama dari organisasi internasional adalah untuk

menyediakan sarana kerjasama antar negara-negara di dunia, dimana kerjasama tersebut dapat menghasilkan keuntungan bagi semua atau sebagian besar negara (Bennett, 2007). Selain itu organisasi internasional memiliki fungsi sebagai saluran komunikasi antar pemerintah untuk menghasilkan solusi apabila terjadi konflik.

Organisasi internasional memiliki tujuan umum yaitu untuk mewujudkan dan memelihara perdamaian dunia serta menjaga keamanan internasional dengan berbagai cara yang dirumuskan dan ditentukan sendiri oleh masing-masing organisasi internasional dan dianggap sejalan dengan hukum internasional. Selain itu, organisasi internasional juga berperan aktif dalam upaya meningkatkan kesejahteraan dunia internasional maupun negara-negara anggotanya melalui cara yang telah disepakati dalam organisasi internasional tersebut.

Umar S. Bakry mengklasifikasi organisasi internasional berdasarkan jenisnya menjadi dua, yaitu *Intergovernment Organization* (IGO) dan *Non-Government Organization* (NGO). IGO atau organisasi antar pemerintah, yaitu organisasi yang dibentuk oleh dua atau lebih negara berdaulat, yang mana mereka bertemu secara reguler dan memiliki staff yang fulltime. Umumnya keanggotaan IGO bersifat sukarela, sehingga eksistensinya tidak mempengaruhi kedaulatan negara-negara anggotanya. Sedangkan, NGO atau organisasi non-pemerintah didefinisikan sebagai organisasi yang terstruktur dan

beroperasi secara internasional serta tidak memiliki hubungan resmi dengan pemerintah suatu negara (Bakry, 1999).

Menurut jenisnya UNHCR merupakan IGO, dilihat dari strukturnya UNHCR merupakan bagian dari PBB dan tidak terikat oleh negara manapun. UNCHR memiliki peran besar dalam penanganan masalah terkait pengungsi di dunia. Adapun peran dan fungsi organisasi internasional menurut Clive Archer (2001) dapat dikelompokkan dalam tiga kategori sebagai berikut:

1. Sebagai instrumen. Dalam hal ini organisasi internasional digunakan oleh negara-negara anggotanya untuk mencapai tujuan tertentu berdasarkan tujuan politik luar negeri atau kepentingan masing-masing negara anggota.
2. Sebagai arena. Dimana organisasi internasional dijadikan sebagai tempat bertemu bagi negara-negara anggotanya untuk membicarakan dan membahas masalah-masalah yang dihadapi.
3. Sebagai aktor independen. Organisasi internasional memiliki wewenang untuk membuat keputusan-keputusan sendiri tanpa dipengaruhi oleh kekuasaan atau paksaan dari pihak-pihak yang berasal dari luar organisasi.

Konsep peran juga dikemukakan oleh Biddle and Biddle bahwa peran suatu lembaga dalam bentuk bantuan kepada pihak lain (Biddle, 1965) dibedakan sebagai berikut:

1. Peran sebagai motivator yang berarti suatu lembaga bertindak untuk memberikan dorongan kepada orang lain untuk memberikan kontribusi pada lembaga guna mencapai tujuan.
2. Peran sebagai komunikator, diartikan sebagai suatu lembaga menyampaikan informasi yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan.
3. Peran sebagai perantara, yang berarti suatu lembaga mengupayakan dana, daya, dan upaya serta keahlian yang diperlukan untuk masyarakat.

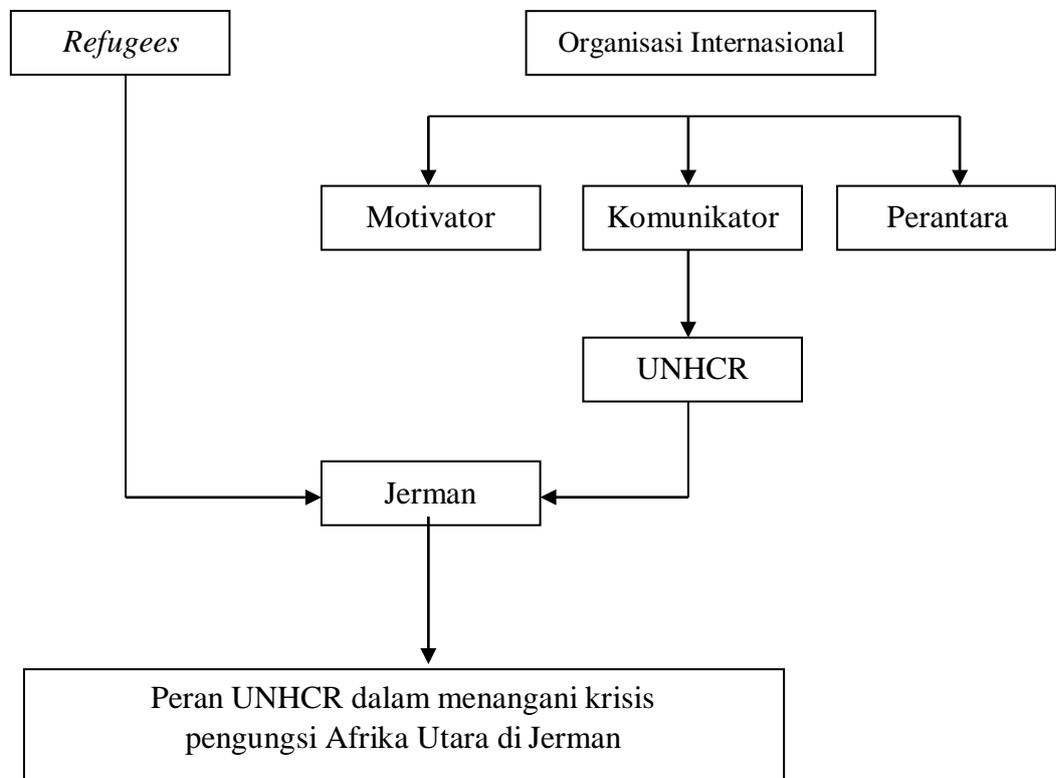
Berdasarkan ketiga peran organisasi internasional yang dijelaskan oleh Biddle and Biddle, penulis akan menggunakan ketiga peran tersebut untuk menganalisis peran UNHCR dalam menangani masalah krisis pengungsi Afrika Utara di Jerman. Peran sebagai motivator dijalankan oleh UNHCR dengan memberi dorongan kepada masyarakat dunia agar lebih peduli, mendukung dan melindungi hak asasi manusia para pengungsi yang terusir dari negaranya. UNHCR juga menjalankan fungsi sebagai organisasi internasional yang menjamin dan memajukan kerjasama antar negara di dunia dalam pemberian perlindungan kepada pengungsi.

Peran sebagai komunikator yang dijalankan oleh UNHCR meliputi pengumpulan data yang akurat untuk dilaporkan ke forum. Laporan-laporan ini terkait dengan jumlah pengungsi maupun pencari

suaka diseluruh dunia, yang berguna untuk membuka mata dunia bahwa permasalahan pengungsi yang didalamnya juga menyangkut HAM membutuhkan kepedulian dari masyarakat internasional. Peran sebagai komunikator juga dilakukn oleh UNHCR dengan melakukan perundingan bersama negara-negara anggota guna mengupayakan pemberian suaka kepada pengungsi dan menjamin bahwa para pengungsi diberikan rasa aman dan dilindungi dari pemulangan secara paksa ke negara asal. Sedangkan peran UNHCR sebagai perantara dapat terlihat dari pemberian perlindungan kepada para pengungsi. UNHCR juga menjamin bahwa para pengungsi diperlakukan sesuai dengan standar yang diakui secara internasional dan memperoleh status hukum yang memadai, termasuk hak-hak ekonomi dan sosial yang sama dengan yang diberikan kepada warga negara tempat mereka mengungsi.

Berdasarkan konsep organisasi internasional yang sudah dipaparkan diatas, penulis akan melihat bagaimana konsep ini bisa menjelaskan peran UNHCR sebagai organsasi internasional yang dibawah langsung oleh PBB dalam menangani krisis pengungsi Afrika Utara di Jerman. Adapun kerangka konseptual dari penelitian ini sebagai berikut:

Kerangka Konseptual



Berdasarkan kerangka konseptual diatas dapat dilihat bahwa dalam penelitian ini penulis menggunakan 2 konnsep utama yaitu Konsep *Refugees* dan Konsep Organisasi Internasional. Adapun konsep organisasi internasional berfokus kepada 3 peranan utama yang dijelaskan oleh Biddle and Biddle yang meliputi peran motivator, komunikator dan perantara. Peranan tersebut akan menjabarkan kegiatan serta peran yang dilakukan oleh UNCHR dalam menangani krisis pengungsi Afrika Utara di Jerman.

E. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan penulis adalah kualitatif, yang bertujuan untuk menggambarkan tentang peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) terhadap pengungsi asal Afrika Utara di Jerman. Penulis menganggap metode ini sesuai dan relevan dengan kebutuhan penelitian, dengan menggunakan tipe penelitian tersebut diharapkan peneliti dapat menarik kesimpulan yang objektif.

2. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka (*library research*). Dimana dalam penelitian ini penulis mengumpulkan data-data dan sumber-sumber penelitian melalui jurnal, buku, artikel, *e-book*, karya ilmiah, maupun data-data lainnya yang relevan dengan penelitian ini.

3. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang akan digunakan oleh penulis yakni analisis data kualitatif. Permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya akan dianalisis lebih lanjut dengan cara penggambaran masalah yang ada kemudian dianalisis dengan data-data yang telah diperoleh kemudian diolah sehingga menghasilkan sebuah argumen yang tepat.

4. Metode Penulisan

Metode penulisan yang digunakan oleh penulis ialah metode deduktif. Dimana penulis akan menggambarkan secara umum masalah yang akan diteliti, kemudian penulis akan menggambarkan permasalahan secara detail lalu membuat suatu kesimpulan dari data-data yang didapatkan dari hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep *Refugees*

Dalam mendefinisikan pengungsi, seringkali terjadi kekeliruan antara Pengungsi itu sendiri dan Pencari Suaka. Sehingga seringkali terjadi kesalahan dalam memahami keduanya. Dalam Konvensi PBB 1951 Pengungsi, pengungsi merupakan seseorang yang tidak dapat atau tidak bersedia kembali ke negara asalnya karena takut akan penganiayaan yang terjadi dengan alasan persekusi yang disebabkan oleh ras, agama, kebangsaan, dan lain sebagainya (UNHCR, 2010). Sedangkan suaka adalah bentuk perlindungan yang diberikan oleh negara kepada mereka yang memintanya, serta alasan mengapa orang-orang tersebut diberikan perlindungan didasarkan atas pertimbangan kemanusiaan, agama, diskriminasi ras, politik, dan sebagainya (Hamid, 2002).

Oleh sebab itu, pencari suaka diartikan sebagai seseorang yang meminta untuk diberikan perlindungan dari suatu Negara dan telah mengajukan permohonan untuk mendapatkan perlindungan di Negara tertentu namun pengajuan permohonannya itu masih belum diberikan putusan atau masih diproses. Disinilah terletak perbedaan dari pengungsi dan pencari suaka dimana hal tersebut berada pada mekanisme penentuan status yang telah ditetapkan oleh lembaga suaka di suatu negara. Apabila permohonan pencari suaka diterima, maka status dari pencari suaka akan berubah menjadi pengungsi sehingga mereka akan mendapatkan

perlindungan dan akan terikat dengan hak dan kewajiban pengungsi sesuai dengan undang-undang dari Negara yang menerimanya.

Diluar dari permasalahan pencari suaka dan pengungsi, imigran juga menjadi salah satu aspek yang bersangkutan ketika berhadapan dengan permasalahan terkait perbatasan suatu negara. Pencari suaka dan pengungsi memiliki hak istimewa mereka sendiri yang diatur dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 sedangkan imigran secara umum diatur oleh negara masing-masing tempat mereka berada. Imigran seringkali dikaitkan dengan arus perpindahan orang dari satu negara ke negara lain. Yang mana orang-orang yang meninggalkan wilayah negaranya dan masuk ke negara lain dan memiliki niat untuk menetap dengan alasan ekonomi, mencari pekerjaan, ingin tinggal bersama keluarganya, atau alasan-alasan lainnya disebut dengan migran (Suwardi, 2004).

Konvensi 1951 dan Protokol 1967 pada dasarnya hampir sama. Terdapat tiga hal pokok yang merupakan isi dari konvensi tersebut, yaitu (Lembaga Studi & Advokasi Masyarakat, 2014):

1. Pengertian dasar pengungsi

Penting untuk mengetahui definisi dasar pengungsi yang diberikan dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 karena perlu untuk menentukan status pengungsi seseorang (termasuk pengungsi atau tidak). Penetapan ini ditetapkan oleh negara tempat pengungsi itu berada dan bekerjasama dengan UNHCR (*United Nation Hight Commissioner For Refugee*) selaku

organisasi internasional yang khusus menangani masalah pengungsi dari PBB.

2. Status hukum pengungsi, hak dan kewajiban pengungsi di negara tempat pengungsian (hak dan kewajiban berlaku di negara tempat pengungsi tersebut berada).
3. Implementasi perjanjian, terutama menyangkut administrasi dan hubungan diplomatik. Di sini fokusnya adalah pada isu-isu yang berkaitan dengan kerjasama dengan UNHCR. Dengan cara ini, UNHCR dapat memenuhi tanggung jawabnya sendiri dan menjalankan fungsi pengawasan, terutama dalam kaitannya dengan negara-negara tempat pengungsi berada.

Pada prinsipnya UNCHR memiliki tugas menjamin perlindungan pengungsi, yang menjadi tanggung jawab UNHCR. Dimana pengungsi yang dilindungi adalah pengungsi yang tidak dibatasi jalur data tertentu seperti Konvensi 1951 dan mereka tidak dibatasi secara geografis. Hal ini tertuang dalam Statuta UNHCR. Pengungsi di UNHCR sering juga disebut sebagai *Mandate Refugees*, artinya pengungsi yang berada di bawah mandat UNHCR.

Selain itu, macam-macam pengungsi dapat dikelompokkan menjadi dua jenis berdasarkan latar belakang terjadinya, yakni:

1. Pengungsi karena bencana alam (*Natural Disaster*). Pengungsi ini pada prinsipnya masih dilindungi negaranya namun meninggalkan negaranya untuk menyelamatkan jiwanya, dan

orang-orang ini masih dapat meminta pertolongan pada negara asalnya.

2. Pengungsi karena bencana yang dibuat manusia (*Man Made Disaster*). Pengungsi disini pada prinsipnya merupakan orang-orang yang keluar dari negaranya karena menghindari tuntutan (persekusi) dari negaranya. Biasanya pengungsi ini karena alasan politik sehingga dengan terpaksa meninggalkan negaranya, dan tidak lagi mendapat perlindungan dari negara asalnya.

Dari dua jenis pengungsi diatas yang diatur oleh Hukum Internasional adalah jenis yang kedua, sedangkan pengungsi karena bencana alam tidak diatur dan dilindungi oleh hukum internasional karena dianggap masih menerima perlindungan dari negara asalnya. Dalam membahas masalah pengungsi ada suatu istilah yang berkaitan dengan hal tersebut yaitu *Statutory Refugees*. Yang dimaksud dalam hal ini adalah pengungsi dari negara tertentu yang tidak menikmati perlindungan diplomatik negara asalnya. Pengungsi *Statutory Refugee* merupakan mereka yang memenuhi persyaratan perjanjian internasional sebelum tahun 1951.

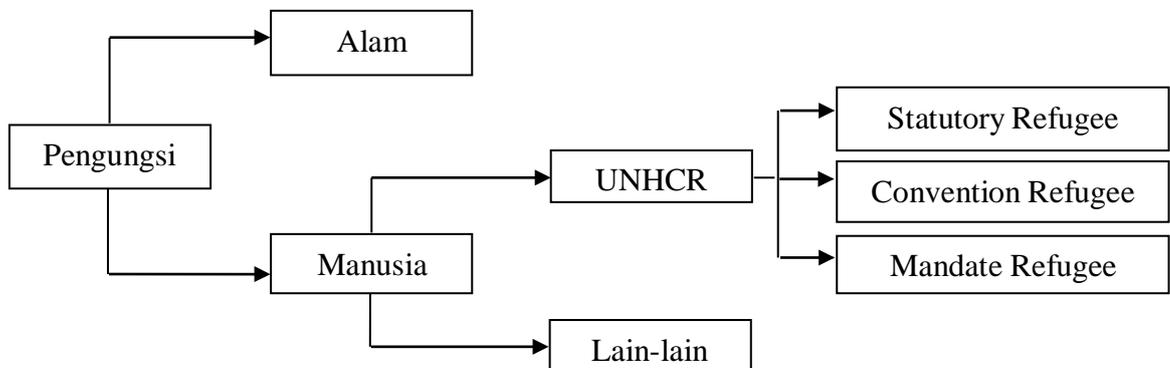
Sebelum tahun 1951 juga sudah ada persetujuan internasional yang sifatnya Regional atau setempat misalnya di Amerika, Eropa, yang membuat peraturan-peraturan terkait pengungsi tetapi hanya berlaku setempat. Perjanjian internasional yang bersifat regional biasanya menyangkut tiga hal, yaitu:

1. Pemberian Asylum
2. Travel Document
3. Travel Facilities

Pemberian Asylum atau suaka terutama di negara-negara Amerika Latin, yaitu berupa membuat banyak perjanjian-perjanjian Regional, disamping itu terdapat juga di Afrika Utara hal-hal mengenai aspek khusus dari masalah pengungsi yang ditanda tangani pada tahun 1969, kemudian hal ini juga terdapat di Asia yang berupa deklarasi yang mana pernyataan oleh Komite Konsultatif hukum Asia-Afrika di Bangkok, Anggota-anggotanya yaitu sarjana hukum dari Asia dan Afrika, diadakan pada tahun 1966 yang menetapkan prinsip-prinsip perlakuan terhadap penanganan pengungsi.

Terkait pembahasan mengenai pengungsi dan pencari suaka, terdapat pengkategorian dalam penetapan status pengungsi menurut Konvensi 1951 & Protokol 1967. Dalam mengajukan permohonan untuk mendapatkan status sebagai pengungsi, pengungsi tersebut terlebih dahulu harus melalui beberapa proses penetapan yang dikenal dengan istilah “*Eligibility*” (*Determination of Eligibility*).

Dalam bagan berikut akan tampak perbedaan pengungsi
(Lembaga Studi & Advokasi Masyarakat, 2014):



Sumber: Diolah berdasarkan data Lembaga Studi & Advokasi Masyarakat
Perlindungan Pengungsi

Penjelasan :

1. *Statutory Refugee* adalah status dari pengungsi sesuai dengan yang diatur dalam persetujuan internasional sebelum tahun 1951.
2. *Convention Refugee* adalah status pengungsi berdasarkan Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Dalam hal ini, pengungsi berada di negara pihak atau pihak pada konvensi. Yang menentukan status pengungsi adalah negara suaka (negara tempat pengungsi itu berada) beserta kerjasama dari negara tersebut dengan UNHCR, wujud kerjasama itu berupa memasukkan UNHCR dalam komposisi komisi penentuan status pengungsi. Bentuk kerjasama lainnya adalah negara yang bersangkutan memberikan mandat penuh kepada UNHCR untuk menentukan status pengungsi..
3. *Mandate Refugee* adalah disini penentuan status pengungsi bukan dari konvensi 1951 dan protokol 1967 tapi berdasarkan mandate dari

UNHCR. Dalam hal ini pengungsi berada pada negara yang bukan peserta konvensi atau bukan negara pihak. Sehingga negara tempat pengungsi berada tidak berwenang menetapkan status pengungsi, yang berwenang menetapkan status pengungsi tersebut adalah UNHCR.

4. Pengungsi-pengungsi lain:

Selain yang telah dijelaskan diatas ada pengungsi yang tidak dilindungi oleh UNHCR misalnya PLO (Palestine Liberation Organization), sebab PLO sudah ditangani dan dilindungi oleh PBB lain maka tidak termasuk lingkup kekuasaan UNHCR.

Dengan berbagai upaya dan bentuk perlindungan yang telah ditetapkan. Maka pengungsi yang tengah berada di Negara anggota Konvensi maupun bukan Negara anggota Konvensi, harus mendapat perlindungan dari negara yang memberinya suaka. Selain hak-hak yang dimiliki pengungsi, para pengungsi memiliki kewajiban untuk mematuhi hukum dan peraturan negara tempat dia mengungsi, hal ini bertujuan untuk menciptakan ketertiban umum di negara tersebut.

Terdapat beberapa kewajiban yang harus dijalankan oleh pengungsi di negara yang memberinya perlindungan. Dalam konvensi 1951 juga mengatur tentang kewajiban yang harus dijalankan oleh pengungsi, antara lain:

1. Pengungsi diwajibkan untuk mematuhi hukum dan peraturan negara tempat mereka berada..
2. Suatu Negara berhak dalam keadaan perang atau keadaan

khusus, untuk mengambil tindakan sementara yang dianggap perlu untuk keamanan nasionalnya sehubungan dengan pengungsi.

3. Negara tidak wajib mengeluarkan dokumen perjalanan kepada pengungsi apabila ada alasan yang memaksa demi kepentingan keamanan nasional dan ketertiban umum.
4. Negara-negara anggota dapat membatasi pergerakan pengungsi jika mereka menganggap perlu sampai status pengungsi mereka telah diatur dan mereka telah menerima izin untuk bepergian ke negara lain.
5. Negara dapat mengusir pengungsi atas dasar keamanan nasional atau ketertiban umum..
6. Prinsip tak dapat dikembalikan tidak berlaku jika ada alasan untuk menganggap pengungsi sebagai sesuatu yang berbahaya bagi keamanan negara atau pengungsi lainnya, atau jika mereka dihukum oleh pengadilan atas pelanggaran teroris yang dapat membahayakan rakyat negara itu. (Suwardi, 2004).

Dimana ada hak dan kewajiban antara pengungsi dan negara yang memberikan perlindungan kepada mereka, maka kedua belah pihak harus mematuhi apa yang diatur oleh Konvensi sehingga dapat timbul kerukunan di dalamnya.

B. Konsep Organisasi Internasional

1. Pengertian Organisasi Internasional

Organisasi internasional adalah organisasi antar pemerintah yang bersifat inklusif atau menerima perbedaan dan memperlakukannya secara positif. Hal ini menjadi fenomena yang relatif baru dalam 10 tahun terakhir di bidang hubungan internasional. Pandangan ini pertama kali muncul lebih dari satu abad yang lalu dalam sistem negara modern yang telah ada selama lebih dari 200 tahun. Setelah Perang Dunia Pertama (1914-1918) sebuah organisasi baru muncul dengan kekuatan yang lebih luas. Organisasi yang paling terkenal adalah Liga Bangsa-Bangsa (LBB), dibuat untuk membantu negara-negara anggota menjaga perdamaian dan keamanan internasional dan mencegah terulangnya perang. Liga Bangsa-Bangsa gagal menciptakan perdamaian yang menjadi cita-cita organisasi ini dan pecahlah Perang Dunia II. Setelah perang LBB digantikan oleh organisasi yang lebih ambisius yaitu PBB. Tujuan utama Perserikatan Bangsa-Bangsa, sebagaimana dinyatakan dalam piagamnya, adalah untuk menangani pertanyaan-pertanyaan yang sama tentang perdamaian dan keamanan internasional yang seharusnya ditangani oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. Tetapi dalam sistem PBB ada banyak organisasi yang menangani semua masalah internasional (Barkin, 2006).

Organisasi internasional didefinisikan sebagai struktur formal dan stabil yang dibentuk oleh kesepakatan antara anggotanya, apakah

mereka mewakili suatu negara atau tidak, dengan anggota setidaknya dua negara yang memiliki tujuan untuk mencapai kepentingan bersama di antara anggotanya dan memiliki cukup banyak kesempatan untuk mewujudkan kepentingan mereka. Berdasarkan keanggotaannya, organisasi internasional dibagi menjadi dua bentuk: organisasi internasional yang terdiri dari negara-negara berdaulat (*intergovernmental organization*) dan organisasi yang terdiri dari aktor non-negara (*transnational organization dan non-government organization*) (Archer, 2001).

Organisasi internasional didefinisikan sebagai model kerjasama yang melampaui batas-batas negara dan didasarkan pada struktur organisasi yang jelas dan lengkap dan dirancang untuk menjalankan dan menjalankan fungsinya secara berkelanjutan dan melembaga dalam rangka menemukan cara untuk mencapai tujuan yang diperlukan. dan berubah menjadi gotong royong. kesepakatan, baik antar pemerintah maupun antar negara dan kelompok non-pemerintah di negara yang berbeda (Rudy, 2009).

Pesatnya perkembangan dalam bentuk dan model kerjasama melalui organisasi internasional dalam hal ini yang ditonjolkan yaitu terkait peran organisasi internasional, yang mana tidak hanya negara dan pemerintah yang berpartisipasi namun negara tetap menjadi aktor utama yang paling dominan. Organisasi internasional memiliki tujuan khusus pada bidang tertentu atau berhubungan dengan masalah

tertentu. Setiap organisasi internasional memiliki struktur organisasi yang dimaksudkan untuk memudahkan organisasi internasional tersebut dalam mencapai tujuannya. Secara umum jika merujuk pada organisasi internasional, ini merujuk pada organisasi internasional yang dibentuk oleh pemerintah (*intergovernmental organization*), meskipun harus diakui bahwa selain organisasi non-pemerintah (*non-government organization* ada atau disebut juga NGO)

2. Fungsi Organisasi Internasional

Organisasi internasional berfungsi sebagai forum untuk merumuskan atau merumuskan agenda bersama (yang mempengaruhi kepentingan semua anggota) dan memulai negosiasi untuk menyimpulkan perjanjian internasional, untuk merumuskan dan menyimpulkan kesepakatan tentang aturan/norma sebuah rezim internasional, untuk menyediakan saluran komunikasi di antara anggota, dan terkadang akses inovatif untuk komunikasi bersama dengan non-anggota (Dengan negara lain yang bukan anggota, dan mungkin dengan organisasi internasional lainnya, penyebaran informasi yang dapat digunakan oleh anggota lain) (Rudy, 2009).

Dalam pelaksanaannya, organisasi internasional tidak hanya menjalankan peran tertentu, tetapi juga menjalankan fungsi dalam aktivitasnya dalam sistem internasional. Permintaan tersebut dapat berupa perdamaian, pemerataan, peningkatan kesejahteraan,

pemenuhan kebutuhan agama dan budaya, apabila permintaan tersebut dapat berasal dari negara, kelompok atau individu yang bersedia bekerja sama dalam organisasi internasional. Fungsi ini dijelaskan dalam 8 bagian, diantaranya (Archer, 2001) :

- 1) *Articulation and aggregation*. Organisasi internasional memiliki fungsi artikulasi untuk mengekspresikan kepentingan negara-negara anggotanya. Tujuannya agar setiap peserta dapat mengetahui dan mendiskusikannya dengan segera jika ada konflik kepentingan atau jika mereka sepakat untuk memiliki kepentingan yang sama. Artikulasi juga merupakan bentuk menyuarakan pertanyaan agar lebih dikenal dan didengar oleh masyarakat. Selain itu, terdapat fungsi agregasi, yaitu mempertemukan negara-negara anggota yang memiliki kepentingan yang sama, serta mempengaruhi anggota lain untuk bergabung. Agregasi juga dirancang untuk mengumpulkan atau menggabungkan ide, pendapat, atau minat menjadi satu kesatuan yang koheren. Fungsi ini memungkinkan organisasi internasional untuk menghindari konflik karena prinsip keterbukaan..
- 2) *Norms*. Keberadaan organisasi internasional penting dalam sistem internasional karena dapat membantu memajukan nilai dan norma tertentu, serta menciptakan nilai-nilai yang diterima oleh negara-negara anggota. Seperti nilai-nilai menghormati

hak asasi manusia, melindungi hak-hak buruh, melawan genosida, mempromosikan perdamaian dunia, dan sebagainya.

- 3) *Recruitment*. Organisasi internasional memiliki fungsi untuk menyatukan negara-negara di dunia agar setiap negara menganut nilai-nilai dan prinsip-prinsip inti yang sama dan dapat bertindak sesuai dengan nilai-nilai universal yang disepakati bersama. Dalam menjalankan kegiatannya, UNHCR membutuhkan partisipasi pihak lain yang akan terlibat dalam membantu pelaksanaan kegiatannya, agar tujuan organisasi tercapai, dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam sistem internasional. Pihak-pihak ini dapat negara atau non-negara.
- 4) *Socialization*. Fungsi ini memiliki dua makna, yaitu fungsi sosialisasi dan pemyarakatan. Pertama, fungsi UNHCR adalah penjangkauan langsung ke individu dan kelompok di beberapa negara. Tujuannya untuk menanamkan loyalitas di antara anggota dan simpatisan terhadap nilai-nilai yang dianut oleh organisasi. Biasanya, fungsi ini bertujuan untuk mendapatkan dukungan untuk sebuah isu seperti isu kemanusiaan atau lingkungan yang sering diabaikan atau cenderung mengganggunya. Fungsi kedua ini berlaku antar negara dan antar perwakilan negara. Artinya, kegiatan UNHCR ditujukan untuk mensosialisasikan kembali negara

tersebut ke dalam sistem internasional, dimana negara tersebut telah mengadopsi norma-norma universal sehingga dapat menjalin hubungan baik dengan negara lain.

- 5) *Rule Making*. Memahami bahwa sebuah organisasi tidak dapat berjalan mulus jika setiap anggota berperilaku sewenang-wenang, UNHCR pun membentuk aturan. Aturan-aturan ini dibuat dan disepakati oleh para peserta, di mana perjanjian ini juga mengikat mereka sehingga mereka setia pada kewajibannya. Proses ini dapat dilakukan melalui adhocks, perjanjian bilateral, traktat, deklarasi dan sebagainya. Dimana aturan ini harus ditaati dengan itikad baik, mengingat tidak ada pemerintahan dunia yang dapat menghukum suatu negara.
- 6) *Rule Application*. Karena fungsi organisasi internasional sebagai pembuat aturan, aturan ini harus diterapkan. Dalam IGO, negara anggota harus mematuhi aturan yang telah disepakati bersama, karena organisasi berhak memantau setiap anggota agar tidak melanggar aturan yang ada. Hal ini karena organisasi bertanggung jawab untuk menerapkan aturan tersebut kepada setiap anggotanya.
- 7) *Rule Adjudication*. Menurut aturan yang harus diikuti, organisasi internasional juga memiliki fungsi untuk mengadili bila ada pihak yang melanggar, seperti International Criminal Justice (ICJ). Ketika suatu negara anggota melanggar aturan

yang telah disepakati, negara anggota lainnya berhak untuk menjatuhkan sanksi juga berdasarkan persetujuan anggota lainnya. Saat mewakili suatu negara di ICJ, hal ini juga harus didasarkan pada kesediaan kedua pihak yang bersengketa untuk menyerahkan kedaulatan ICJ ke jalur litigasi.

- 8) *Information.* Organisasi internasional berfungsi untuk memberikan dan menerima informasi baik kepada publik maupun masyarakat luas. Perbedaan antara organisasi internasional dan negara dalam transfer informasi terletak pada kualitasnya, sedangkan informasi dari organisasi biasanya lebih akurat dan tidak dibuat-buat. Semakin independen dan netral organisasi dari pengaruh kepentingan negara anggota, semakin dapat diandalkan informasinya. Seperti halnya negara, ada organisasi internasional yang memiliki fungsi operasional, baik dibidang perbankan dan pembangunan (Internasional Bank for Reconstruction and Development), memberikan bantuan kemanusiaan.

3. Peran Organisasi Internasional

Organisasi internasional umumnya memiliki struktur organisasi yang berguna untuk mencapai tujuannya. Jika struktur-struktur tersebut telah memenuhi fungsinya, maka dapat dikatakan bahwa organisasi internasional telah memenuhi peran tertentu. Dengan demikian,

peranan biasa dianggap sebagai fungsi baru dalam memberikan pengajaran tentang tujuan sosial. Leroy Bennet dalam buku *International Organization, Principle and Issue*, bahwa organisasi internasional sejajar dengan Negara, dapat melakukan dan memiliki sejumlah peranan penting, diantaranya sebagai berikut (Bannet, 1977) :

- 1) Menyediakan sarana kerja sama antar negara di bidang di mana kerja sama dapat menguntungkan sebagian besar atau semua anggotanya. Selain sebagai tempat pengambilan keputusan tentang kerja sama, juga merupakan sarana penyediaan sarana administratif untuk melaksanakan keputusan.
- 2) Menyediakan saluran komunikasi yang berbeda antar pemerintah sehingga dapat dipelajari dan lebih mudah untuk memusatkan perhatian ketika masalah muncul.

Sedangkan peranan dari organisasi internasional dapat dikategorikan menjadi tiga, yaitu (Archer, 2001) :

- 1) Sebagai instrumen, dimana organisasi internasional sebagai alat yang mungkin untuk dimanfaatkan oleh negara untuk mencapai tujuannya., hal ini tentu sejalan dengan kepentingan politik luar negeri.
- 2) Sebagai Arena, dimana organisasi internasional menjadi tempat berkumpulnya para anggotanya untuk membahas masalah-masalah yang akan dihadapi.
- 3) Sebagai actor independen, di mana organisasi internasional

dapat membuat keputusan sendiri tanpa paksaan dari luar.

Selain itu Konsep peran juga dikemukakan oleh Biddle and Biddle bahwa peran suatu lembaga dalam bentuk bantuan kepada pihak lain (Biddle, 1965) dapat dibedakan sebagai berikut:

- 1) Peran sebagai motivator yang berarti suatu lembaga bertindak untuk memberikan dorongan kepada orang lain untuk memberikan kontribusi pada lembaga guna mencapai tujuan.
- 2) Peran sebagai komunikator, diartikan sebagai suatu lembaga menyampaikan informasi yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan.
- 3) Peran sebagai perantara, yang berarti suatu lembaga mengupayakan dana, daya, dan upaya serta keahlian yang diperlukan untuk masyarakat.

Berdasarkan penjelasan diatas organisasi internasional memegang peranan penting dalam dunia internasional.

C. Penelitian Terdahulu

Dalam membahas mengenai peran UNHCR dalam menangani krisis pengungsi Afrika Utara di Jerman, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang dapat penulis jadikan sebagai bahan pertimbangan dan perbandingan antara penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang ada sebelumnya. Berikut adalah beberapa penelitian terdahulu yang akan

dijabarkan oleh penulis dalam penelitian ini, diantaranya sebagai berikut :

1. Penelitian Zalitha Rahmatika dan Renitha Dwi Hapsari pada tahun 2021 yang berjudul **“Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam Menangani Pengungsi Sudan Selatan pada Masa Pandemi Covid-19 di Ethiopia pada Tahun 2019 – 2020”** yang diterbitkan pada jurnal *Global & Policy* Vol.9, No.1. Dalam penelitiannya ia menjelaskan bahwa pengungsi merupakan salah satu permasalahan kemanusiaan terbesar yang menjadi perhatian masyarakat global. Pengungsi ini merupakan orang-orang yang melarikan diri dari negara asalnya karena menyelamatkan diri dari konflik di negara tersebut. Pengungsi yang berasal dari Sudan Selatan adalah populasi pengungsi terbesar di Ethiopia. Permasalahan terkait pengungsi ini dianggap permasalahan yang penting untuk ditangani secepatnya karena dapat mengancam dan mengganggu kehidupan masyarakat di negara mereka mengungsi. Hal inilah yang menyebabkan peran UNHCR sebagai organisasi internasional yang khusus menangani masalah pengungsi dianggap memiliki pengaruh yang cukup signifikan. UNHCR dalam memenuhi perannya sebagai pemberi bantuan mengupayakan untuk memenuhi perannya sesuai dengan kemampuannya dan fungsi UNHCR sebagai organisasi internasional sesuai dengan mandat PBB untuk membantu pengungsi melalui pemberian bantuan. Bantuan ini berupa bantuan kemanusiaan yang diberikan dalam berbagai bentuk seperti pemberian tempat

tinggal, pangan, air bersih, kesehatan, pendidikan, dan berbagai bentuk bantuan lainnya. Selain itu UNHCR juga memberikan bantuan berupa perlindungan, pendidikan, kesehatan, tempat tinggal, makanan, mata pencaharian, dan WASH (*Water, Sanitation, and Hygiene*) sebagai bentuk dari perwujudan peran UNHCR dalam memberikan bantuan kepada pengungsi Sudan Selatan di Ethiopia (Hapsari, 2021). Yang membedakan penelitian ini dengan penelitian saya yaitu penelitian yang dilakukan oleh Zalita Rahmatika dan Renitha Dwi Hapsari berfokus pada peran UNHCR dalam menangani pengungsi Sudan Selatan pada masa pandemi Covid-19 di Ethiopia tahun 2019-2020, sementara penelitian saya berfokus pada peran UNHCR dalam menangani pengungsi Afrika Utara di Jerman. Dalam segi konsep sendiri penelitian terdahulu menggunakan satu konsep organisasi internasional yang berperan sebagai *Aid Provider* berupa bantuan dalam bentuk *Humanitarian Assistance* yang mengupayakan solusi jangka pendek (*Emergency Relief*) serta sebagai *Capacity Building*, sedangkan penelitian saya menggunakan dua konsep yaitu konsep *refugees* dan konsep organisasi internasional yang mana konsep organisasi internasional ini berfokus pada peran organisasi internasional sebagai motivator, komunikator, dan perantara.

2. Penelitian selanjutnya yaitu penelitian yang dilakukan oleh Dhany Ramadhan Kresnaputra dalam skripsinya yang berjudul “**Upaya United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam**

Menangani Permasalahan Pengungsi Korban Perang Sipil Suriah yang Berada di Jerman pada Tahun 2011-2017". Dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa dalam penanganan permasalahan pengungsi di Suriah di Jerman UNHCR telah menjalankan perannya dengan baik berkaitan dengan penegakan hak-hak para pengungsi, walaupun dalam proses menjalankan perannya masih banyak aspek yang terbelang dependen dengan pihak lain khususnya dalam bidang kesehatan, keamanan, dan pekerjaan. Selain itu dengan usaha yang komplementer dari UNHCR dan organisasi internasional lain yang menjalankan kerjasama dengan UNHCR bisa menanggulangi permasalahan pengungsi Suriah di Jerman, tidak hanya itu kerjasama dengan pemerintah Jerman juga terjalin dengan sangat baik, yang mana pemerintah Jerman disini berperan sebagai *host country* dan membantu UNHCR dalam upayanya untuk menangani permasalahan pengungsi Suriah di Jerman khususnya dalam bidang keamanan dan pembuatan pemukiman sementara dimana pemerintah Jerman berperan aktif dalam memberikan bantuannya kepada UNHCR (Kresnaputra, 2018). Penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian penulis, sama-sama mengkaji negara Jerman, namun berbeda dari segi tahun penelitian dan juga konsep yang digunakan. Penelitian yang dilakukan oleh Dhanny mengambil tahun 2011-2017 sebagai batas penelitian, sedangkan penulis meneliti tahun 2016-2021. Dari segi konsep sendiri penelitian terdahulu menggunakan konsep *Human Security* dan *Human*

Responsibility serta teori neo liberalisme, berbeda dengan penelitian penulis yang menggunakan dua konsep yakni konsep *refugees* dan konsep organisasi internasional. Perbedaan lain juga terdapat pada fokus penulis terhadap pengungsi Afrika Utara, yang mana pada penelitian terdahulu tersebut berfokus pada pengungsi Suriah.