

**KERJASAMA UNHCR DENGAN PEMERINTAH INDONESIA DALAM
PENANGANAN PENGUNGSI**

(Studi Kasus: Penanganan Pengungsi di Kota Makassar)



SKRIPSI

Diajukan Sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana pada Departemen

Ilmu Hubungan Internasional

Oleh

SUCI WAHYUNINGSIH RAMADHANI

E061191005

DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

2023

HALAMAN PENGESAHAN

JUDUL : KERJASAMA UNHCR DENGAN PEMERINTAH INDONESIA
DALAM PENANGANAN PENGUNGSI (STUDI KASUS :
PENANGANAN PENGUNGSI DI KOTA MAKASSAR)

N A M A : SUCI WAHYUNINGSIH RAMADHANI

N I M : E061191005

DEPARTEMEN : HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

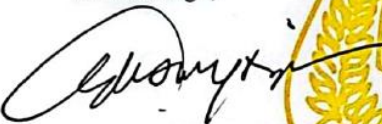
Makassar, 18 Agustus 2023

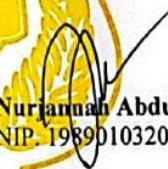


Mengetahui :

Pembimbing I,

Pembimbing II,


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


Nurtannah Abdullah, S.IP, MA
NIP. 198901032019032010

Mengesahkan :
Ketua Departemen Hubungan Internasional,


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

HALAMAN PENERIMAAN TIM EVALUASI

JUDUL : KERJASAMA UNHCR DENGAN PEMERINTAH INDONESIA
DALAM PENANGANAN PENGUNGSI (STUDI KASUS :
PENANGANAN PENGUNGSI DI KOTA MAKASSAR)

N A M A : SUCI WAHYUNINGSIH RAMADHANI

N I M : E061191005

DEPARTEMEN : 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 Selasa, 15 Agustus 2023.

Ketua : Dr. H. Adi Suryadi B, MA

Sekretaris : Nurjannah Abdullah, S.IP, MA

Anggota : 1. Muh. Nasir Badu, S.Sos, M.Hum, Ph.D

2. Agussalim, S.IP, MIRAP

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

TIM EVALUASI

DEPARTMEN HUBUNGAN INTERNASIONAL FISIP UNHAS

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Suci Wahyuningsih Ramadhani

NIM : E061191005

Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional

Jenjang : S1

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi yang saya tulis ini dengan judul :

**“KERJASAMA UNHCR DENGAN PEMERINTAH INDONESIA DALAM
PENANGANAN PENGUNGSI (STUDI KASUS : PENANGANAN
PENGUNGSI DI KOTA MAKASSAR)”**

Merupakan hasil karya tulis saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti bahwa Sebagian atau keseluruhan skripsi ini merupakan karya tulis orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 22 Agustus 2023



Suci Wahyuningsih Ramadhani

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbil alamin, penulis panjatkan puja dan puji kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan dan melengkapi skripsi yang berjudul “**KERJASAMA UNHCR DENGAN PEMERINTAH INDONESIA DALAM PENANGANAN PENGUNGGSI (Studi Kasus: Penanganan Pengungsi di Kota Makassar)**”

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang penulis ajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar sarjana Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Hasanuddin. Proses penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari berbagai rintangan, mulai dari pengumpulan literatur, pengambilan data primer, kemudian sampai kepada tahap menganalisis dan juga mengolah data.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Dr. Phill Sukri, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta seluruh stafnya.
2. Bapak Prof. H. Darwis, MA., PhD selaku Ketua Departemen Ilmu Hubungan Internasional FISIP UNHAS beserta seluruh stafnya.
3. Bapak Dr. H. Adi Suryadi B, MA selaku Pembimbing I dan juga sebagai Dosen Pembimbing Akademik, yang mengambil peran sebagai mentor dalam berbagai hal bagi penulis, yang kemudian telah memberikan dorongan, membantu, dan juga mengarahkan penulis

hingga penyelesaian skripsi ini.

4. Ibu Nurjannah Abdullah, S.IP, MA selaku pembimbing II, yang telah mengambil peran sebagai mentor dalam berbagai hal bagi penulis, yang kemudian telah memberikan dorongan, membantu, dan juga mengarahkan penulis hingga penyelesaian skripsi ini.
5. Seluruh Staf Pengajar, baik Dosen maupun Asistennya, Staf Pegawai di lingkup FISIP UNHAS yang sangat berjasama selama penulis melakukan studi.
6. Kedua Orang Tua penulis yang tercinta, Bapak M. Yamin dan juga Ibu Emma Kasmawati yang telah melahirkan serta membesarkan penulis, memberikan kasih sayang yang begitu besar, memberikan dukungan, doa yang tak terhingga kepada penulis. Mohon maaf jika penulis sering mengecewakan kalian, semoga Allah SWT selalu lindungi kalian dalam dunia dan akhirat-Nya.
7. Bapak Roberto selaku Staf UNHCR Kota Makassar yang telah membantu saya dalam memenuhi data dalam penyelesaian skripsi ini.
8. Braco Family yang telah memberikan dorongan, semangat serta bantuan dalam penulisan skripsi ini. Terimakasih atas doanya selama ini, semoga Allah SWT selalu lindungi kalian dalam dunia dan akhirat-Nya..
9. Dato' Mbah Family yang telah memberikan dorongan, semangat serta bantuan dalam penulisan skripsi ini. Terimakasih atas doanya

selama ini, semoga Allah SWT selalu lindungi kalian dalam dunia dan akhirat-Nya.

10. Teman-teman HI'19: Vina, Ismah, Fitri, Firah, Adetry, Nadya, Izma, Bunga, Wiwit, Vanissa, Dilla, Sophi, Syefa, Icha, Maya, Riswan, Dimas, Bayu, dan lain-lain. Teruntuk Farel *Partner Semhas*. Terima kasih telah memberikan warna selama masa perkuliahan ini. Semoga kedepannya kita masih tetap berkomunikasi. *See u on top guys*
11. Teman-teman sekolah saya, Aan, Rati, Lala, Richan, dan Icha. Terima kasih atas dorongan dan masukkannya dalam penulisan skripsi ini. *Love u guys*.
12. Teman-teman KKN “*si paling turu*” : Fatimah, Kina, Tiara, Rezky, Anggi, Aan, Andre, Fidel, dan Hanif. Terimakasih telah memberikan warna baru kepada penulis. Memberikan bantuan dan dukungan sejak masa KKN, Magang, sampai masa penulisan skripsi. *I know u guys are great people. See u on top all*, jangan kebanyakan turu.
13. Semua keluarga, sahabat, teman-teman, serta berbagai pihak yang tidak bisa saya sebutkan satu-satu yang telah membantu penulisan dengan ikhlas dalam penyelesaian studi penulis.

Selain itu, penulis juga mengucapkan permohonan maaf yang sedalam-dalamnya jika penulis telah banyak melakukan kesalahan baik dalam bentuk ucapan ataupun perbuatan, baik disengaja maupun tidak disengaja. Semenjak penulis menimba ilmu di Universitas Hasanuddin sampai selesai. Semua itu murni dari penulis sebagai manusia biasa yang tak luput dari kesalahan dan juga kekhilafan. Adapun mengenai kebaikan-kebaikan penulis, itu semata-mata datangnya dari Allah Swt, karena segala kesempurnahan hanyalah milik-Nya.

Pada akhirnya penulis berharap bahwa apa yang disajikan dalam skripsi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Semoga semua ini dapat bernilai ibadah di sisi-Nya. *Aamiin Allahumma Aamiin*

Sekian dan Terima kasih

Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, Juni 2023

Penulis

ABSTRAK

Suci Wahyuningsih Ramadhani (E061191005), dengan judul Kerjasama UNHCR dengan Pemerintah Indonesia dalam Penanganan Pengungsi (Studi Kasus: Penanganan Pengungsi di Kota Makassar). Di bawah bimbingan (Dr. H. Adi Suryadi B, MA) sebagai pembimbing I dan (Nurjannah Abdullah, S.IP, MA) Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kolaborasi apa yang terjadi antara organisasi internasional dalam hal ini UNHCR dan juga Pemerintah Kota Makassar dalam penanganan pengungsi di Kota Makassar, dan juga untuk mengetahui apa saja hambatan yang ada dalam kolaborasi tersebut. Yang diketahui bahwa pada tahun 2022 jumlah pengungsi yang ada di Kota Makassar sejumlah 1.589 pengungsi. Dalam hal ini penanganan pengungsi yang ada di Indonesia diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data berupa wawancara dan telaah pustaka. Dengan kata lain, data yang digunakan ialah data primer dan sekunder, yang kemudian dianalisis secara kualitatif dengan metode penulisan deduktif. Adapun teori yang digunakan adalah kerjasama internasional, Paradiplomasi, dan juga organisasi internasional.

Adapun hasil penelitian ini, pada kerjasama antara UNHCR dan juga Pemkot Makassar ini, penulis akan membaginya kedalam tiga bidang, yaitu bidang pendidikan, bidang kesehatan, dan juga bidang sosial. Kemudian hambatan yang dialami oleh pihak-pihak ini adalah masalah peraturan yang dinilai membatasi kesejahteraan pengungsi, dan juga lamanya masa tunggu dikarenakan terdapat negara yang membatasi jumlah pengungsi yang masuk di negaran

Kata Kunci: *Penanganan Pengungsi, UNHCR, Pemerintah Kota, Makassar*

ABSTRACT

Suci Wahyuningsih Ramadhani (E061191005), entitled “UNHCR'S Cooperation with The Government of Indonesia in Handling Refugees (Case Study: Handling Refugees in Makassar City)”. Under the guidance of (Dr. H. Adi Suryadi B, MA) as supervisor I and (Nurjannah Abdullah, S.IP, MA) Supervisor II.

This research discusses the cooperation that exists between the International Organization in this case UNHCR and also the Makassar City Government in handling refugees in Makassar City. Where in 2022 the number of refugees in Makassar City was 1,589 refugees. In this case, the handling of refugees in Indonesia is regulated in Presidential Regulation Number 125 of 2016 concerning Handling of Foreign Refugees.

In this research, the author uses qualitative methods with data collection techniques in the form of interviews and literature review. In other words, the data used are primary and secondary data, which are then analyzed qualitatively with a deductive writing method. The theories used are international cooperation, Paradiplomacy, and also international organizations.

In this collaboration between UNHCR and Makassar City Government, the author will divide it into three fields, namely the education sector, the health sector, and also the social sector. In addition, in this paper the author also describes the obstacles faced by UNHCR and Makassar City Government in handling refugees. One of the problems often faced is the number of refugees who often carry out demonstrations due to the long transit time, and also the discrimination they get during transit in Makassar City.

Keywords: *Handling of Refugees, UNHCR, City Government, Makassar*

DAFTAR ISI

| | |
|---|------|
| SAMPUL | 1 |
| KATA PENGANTAR | ii |
| ABSTRAK | vii |
| ABSTRACT | viii |
| DAFTAR ISI | ix |
| DAFTAR GAMBAR | xi |
| BAB I PENDAHULUAN | 12 |
| A. Latar Belakang | 12 |
| B. Batasan dan Rumusan Masalah | 18 |
| C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian | 20 |
| D. Kerangka Konseptual..... | 21 |
| 1. Kerjasama Internasional | 21 |
| 2. Paradiplomasi..... | 24 |
| 3. Organisasi Internasioal | 26 |
| 4. Model Analisis | 30 |
| E. Metode Penelitian | 31 |
| F. Sistematika Penulisan | 33 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | 35 |
| A. Penelitian Terdahulu | 35 |
| B. Kerjasama Internasional | 37 |
| C. Paradiplomasi..... | 40 |
| D. Organisasi Internasional | 43 |
| BAB III GAMBARAN UMUM | 48 |
| A. Profil UNHCR | 48 |
| B. Permasalahan Pengungsi di Kota Makassar | 56 |
| C. Penanganan Pengungsi di Kota Makassar | 60 |
| BAB IV ANALISIS DAN HASIL PENELITIAN | 65 |

| | |
|--|-----|
| 4.1 Kerjasama antara Organisasi Internasional (UNHCR) dan Pemerintah Kota Makassar dalam Penanganan Pengungsi di Kota Makassar | 65 |
| 1) Bidang Pendidikan | 72 |
| 2) Bidang Kesehatan | 76 |
| 3) Bidang Sosial | 80 |
| 4.2 Hambatan dalam Kerjasama antara Organisasi Internasional (UNHCR) dan Pemerintah Kota Makassar dalam Penanganan Pengungsi..... | 83 |
| BAB V PENUTUP | 89 |
| A. Kesimpulan | 89 |
| B. Saran | 90 |
| DAFTAR PUSTAKA | 91 |
| Lampiran 1 | 95 |
| Lampiran 2 | 99 |
| Lampiran 3 | 99 |
| Lampiran 4 | 103 |
| Lampiran 5 | 103 |
| Lampiran 6 | 104 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|--|----|
| Gambar 1.1 Data Pengungsi di Kota Makassar Tahun 2022..... | 11 |
| Gambar 1.2 Bagan Kerangka Konseptual | 25 |
| Gambar 3.1 Bagan Proses Refugee Status Determination | 52 |
| Gambar 3.3.1 Bagan Diagram Fungsional Penanganan Pengungsi | 59 |
| Gambar 3.3.2 Jalur Koordinasi Penanganan Pengungsi di Kota Makassar | 66 |
| Gambar 4.1 Daftar Pengungsi yang ditahan di RUDENIM | 80 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam kanca internasional, sampai saat ini pengungsi dan juga pencari suaka masih mendapatkan banyak kesulitan, baik itu untuk mendapatkan status sebagai pengungsi atau bahkan untuk ditempatkan di negara tujuan (Siti, 2017). Pada umumnya, orang-orang yang bertindak sebagai pelaku dalam fenomena ini berada dalam kondisi yang tidak aman jika tetap berada di wilayah asalnya, maka dari itu mereka memilih untuk berpindah dari wilayah negara asalnya ke wilayah negara yang lebih aman bagi mereka (Rafsanjani, 2019).

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki potensi kuat untuk dijadikan sebagai tempat persinggahan dari para pengungsi dan pencari suaka. Hal ini tidak hanya didorong oleh faktor perdagangan bebas yang terbuka lebar atau lemahnya penegakan hukum, tetapi juga didukung oleh wilayah geografis dari Indonesia itu sendiri. Indonesia sendiri merupakan negara kepulauan yang secara geografis memiliki banyak pintu masuk: bandara, pelabuhan, batas darat dan juga batas perairan. Tak hanya itu, Indonesia yang juga memiliki garis pantai yang begitu panjang, dan merupakan wilayah yang terletak pada posisi silang jalur lalu lintas dagang dunia juga menjadi faktor utama yang menyebabkan Indonesia berpotensi kuat untuk menjadi tempat terjadinya kejahatan transnasional (Antje, 2016, hal. 109).

Di Indonesia sendiri, penanganan pengungsi diatur dalam instrument hukum yaitu pasal 28G ayat 2 Undang Undang Dasar Negara Republik

Indonesia 1945, Pasal 5 dan Pasal 14 Undang Undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi, Pasal 27 Undang Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Pasal 28 Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri. Dasar hukum inilah yang kemudian dijadikan acuan mengenai penerimaan pengungsi di Indonesia dan mengenai perlindungan terhadap mereka.

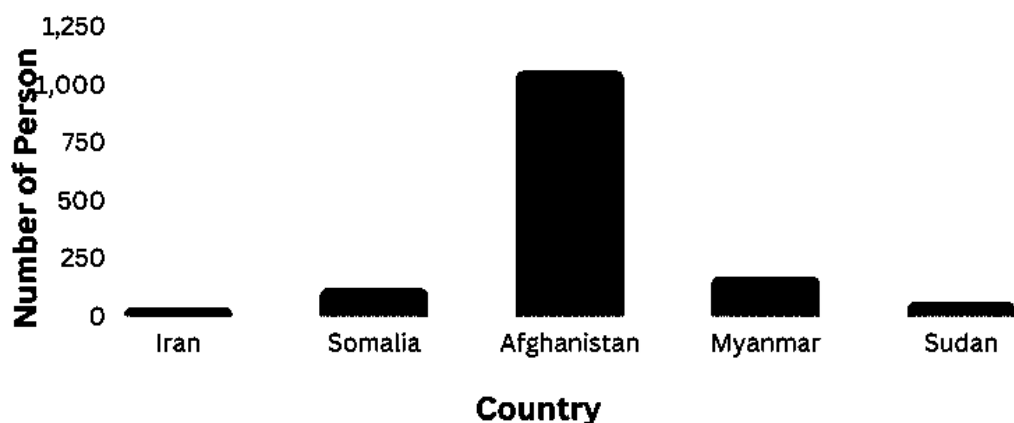
Kota Makassar merupakan salah satu kota di Indonesia yang tidak lepas dari permasalahan pengungsi atau orang asing yang masuk dan tinggal sementara di Kota Makassar dengan harapan dapat menuju ke negara tujuan dengan cepat. Pada akhir tahun 2022, Kota Makassar menjadi kota ketiga yang paling banyak menampung pengungsi di Indonesia, yang kemudian diketahui bahwa posisi pertama ditempati oleh Kota Jakarta dan sekitarnya, dan kemudian disusul oleh Medan (UNHCR Indonesia, 2022).

Pada tahun 2020, sebanyak 1.672 jumlah pengungsi dari beberapa negara di dunia bertempat tinggal sementara di Kota Makassar. Yang kemudian menurut Kepala Divisi Imigrasi, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Makassar, Dodi Karnida, para pengungsi yang menetap di Makassar ini masuk melalui organisasi internasional seperti United Nation High Commissioner of Refugee (UNHCR) dan juga International Organization for Migration (IOM) (Republika, 2020). Jumlah ini telah mengalami pengurangan setelah empat sampai lima tahun sebelumnya, tepatnya pada tahun 2015 yang menyentuh angka sekitar 3000 pengungsi (Tempo,2017).

Adapun alasan mengapa Kota Makassar merupakan Kota Favorit persinggahan para pengungsi, lantaran dahulu Makassar pernah menjadi bandar niaga internasional dan pelabuhan transito terpenting di Kepulauan Hindia Belanda bagian timur pada pertengahan kedua abad ke-19 (Edward, L 2016, hal. 40). Kesan kosmopolitan Kota Makassar ini diperkuat dengan hadirnya 9 konsulat yang mewakili negara-negara seperti Denmark, Swedia, Norwegia, Inggris, Prancis, Jerman, Belgia, Portugal, dan satu negara Asia, Cina, hal itu lah yang membuat Kota ini terkenal dikalangan masyarakat asing (Dias 2003, hal. 79).

Pada tahun 2022 sendiri di Kota Makassar, jumlah pengungsi yang ada baik itu bersifat mandiri dan dibawah oleh UNHCR serta IOM yang telah didata berjumlah 1.589 imigran, yang diketahui bahwa 1.058 berasal dari Afghanistan

Data Pengungsi di Kota Makassar Tahun 2022



Sumber: RUDENIM Makassar, 2023

Di Makassar sendiri para pengungsi yang transit tersebar di 26 titik penampungan. Para pengungsi yang ada ditempat penampungan tersebut akan mendapatkan fasilitas berupa *shelter* dan biaya hidup mereka selama berada di Negara transit. Dalam kehidupannya di Kota Makassar, para pengungsi ini memiliki batasan dalam kegiatan sosial, seperti tidak boleh mengendarai kendaraan selain sepeda, dan juga tidak boleh bekerja. Untuk itu, isu pengungsi ini memerlukan perhatian tinggi dari beberapa pihak seperti Pemerintah Kota, Badan Keimigrasian, Organisasi Internasional dan beberapa pihak lain.

RUDENIM sendiri dalam Undang-Undang nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian Pasal 1 Ayat 33 disebutkan bahwa merupakan unit pelaksana teknis yang menjalankan Fungsi Keimigrasian sebagai tempat penampungan sementara bagi Orang Asing yang dikenai Tindakan Administratif Keimigrasian. Selain itu, alasan dibentuknya yaitu untuk menangani pelanggaran keimigrasian dan juga menjadi tempat penampungan para imigran dan pencari suaka bertujuan untuk menetralsir pelanggaran prosedural keimigrasian yang dilakukan para imigran dan juga para pencari suaka tersebut, serta untuk melindungi Hak Asasi Manusia dari warga negara asing sehingga pelanggaran prosedur yang dilakukan oleh pencari suaka dan warga negara asing yang kemudian dapat dinetralsir melalui lembaga RUDENIM yang sekaligus melindungi HAM bagi para warga negara asing.

Dalam hukum, mereka yang mencari pengungsian di negara lain justru dikatakan sebagai pencari suaka (*asylum seeker*), bukan pengungsi internasional. Status Pengungsi Internasional justru diberikan setelah dia

dinyatakan layak menyandang status sebagai pengungsi internasional oleh mereka yang kompeten memberikan status tersebut. Dalam hal pemberian status tersebut kita mengenal United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), bagi negara yang belum meratifikasi konvensi mengenai pengungsi internasional ataupun suatu negara itu sendiri apabila dia sudah meratifikasi konvensi tersebut.

Dalam hal ini Indonesia merupakan salah satu Negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan Protokol 1967, dengan demikian pemerintah Indonesia memberikan wewenang bagi UNHCR untuk menjalankan aktivitas mandatnya di Indonesia.

Badan itu diberi mandat untuk memimpin dan mengkoordinasikan langkah-langkah internasional untuk melindungi pengungsi dan menyelesaikan permasalahan pengungsi di seluruh dunia. Tujuan utamanya adalah untuk melindungi hak-hak para pengungsi. Badan ini memastikan setiap pengungsi mendapatkan hak untuk memperoleh perlindungan.

Jika UNHCR memberikan bantuan berupa verifikasi dan sertifikasi pengungsi, maka terdapat organisasi internasional lain yang juga berperan penting dalam penanganan pengungsi, yaitu International Organization for Migration (IOM). IOM secara umum bertugas dalam menyediakan fasilitas, kebutuhan material, serta psikososial yang diperlukan oleh pengungsi, bahkan IOM juga memiliki andil dalam pemulangan sukarela bagi imigran di suatu negara (Kevin & Zordy 2021, hal.135-137).

Dalam perannya untuk memberikan bantuan (*aid provider*), IOM memberikan dukungan dalam bentuk bantuan luar negeri. Bantuan ini didapatkan dari pihak internasional berupa pinjaman, bantuan ini bukan hanya terbatas pada bantuan materiil, namun juga dapat berupa jasa (Kevin & Zorby 2021, hal.137).

Dalam hal ini UNHCR Kota Makassar, dan juga Pemerintah Kota Makassar membuat sebuah wadah untuk mengawasi para imigran yang ada di Kota Makassar, yaitu Joint Comitte Monitoring yang juga terdiri dari beberapa badan lain seperti Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Kepolisian, dan lainnya. JCM ini dibentuk dengan berbagai alasan, seperti tidak semua hal yang berkaitan dengan *refugees* maka dapat diselesaikan oleh pihak Imigrasi, terdapat beberapa hal yang berada diluar jangkauannya. Seperti apabila pengungsi melakukan tindak pidana, maka tentu harus diproses oleh pihak Kepolisian, namun sebagai *leading sector*, maka tetap berada dalam kewenangan Imigrasi (Wibisono, 2018).

Atas dasar ini, peneliti ingin mengidentifikasi peran dari organisasi internasional dalam hal ini UNHCR serta kolaborasinya bersama Pemerintah Daerah untuk menangani permasalahan pengungsi di Kota Makassar dengan judul penelitian **“Kerjasama antara UNHCR dengan Pemerintah Indonesia dalam Penanganan Pengungsi (Studi Kasus: Penanganan Pengungsi di Kota Makassar)”**.

B. Batasan dan Rumusan Masalah

Penelitian ini akan berfokus terhadap peran organisasi internasional dalam hal ini United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) dan juga kolaborasinya bersama Pemerintah Kota Makassar dalam menangani permasalahan pengungsi di Kota Makassar pada tahun 2018 - 2022, yang kemudian menurut penulis dalam rentang tahun tersebut terdapat beberapa aksi demonstrasi yang dilakukan oleh pengungsi dengan tuntutan yang beragam seperti hak yang dimiliki oleh pengungsi berupa hak pendidikan, kesehatan, ataupun hak kebebasan yang tidak diberikan, adanya kasus diskriminasi terhadap para pengungsi, serta adanya kasus kekerasan yang dialami baik itu secara fisik maupun mental, dan bahkan tuntutan untuk segera membawa para imigran ini ke negara yang mereka tuju. Seperti yang terjadi di tahun 2022 dimana terdapat setidaknya 80 imigran asal Afghanistan yang melakukan aksi demonstrasi di depan Menara Bosowa untuk meminta kejelasan kepada pihak UNHCR terkait *resettlement*. **Atas dasar hal ini, penulis ingin meneliti apakah terdapat dampak yang signifikan dari adanya kolaborasi antara UNHCR dan Pemkot untuk menanggapi tuntutan-tuntutan dari para imigran di Kota Makassar.**

Dan juga apakah dengan adanya kolaborasi dari UNHCR serta Pemerintah Kota Makassar dalam bentuk Joint Comittee Meeting maka permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pengungsi di Kota Makassar akan dapat diselesaikan.

Berdasarkan batasan masalah ini, maka penulis akan merumuskan rumusan masalah sebagai berikut;

- 1) Bagaimana kerjasama antara UNHCR dengan Pemerintah Indonesia dalam Penanganan Pengungsi (Studi Kasus: Penanganan Pengungsi di Kota Makassar)?.
- 2) Bagaimana Hambatan dalam Kerjasama Antara UNHCR dengan Pemerintah Indonesia dalam Penanganan Pengungsi (Studi Kasus: Penanganan Pengungsi di Kota Makassar)?.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut

- 1) Mengetahui Bentuk Kerjasama Antara UNHCR dengan Pemerintah Indonesia dalam Penanganan Pengungsi (Studi Kasus: Penanganan Pengungsi di Kota Makassar).
- 2) Mengetahui hambatan dalam kerjasama antara UNHCR dengan Pemerintah Indonesia dalam Penanganan Pengungsi (Studi Kasus: Penanganan Pengungsi di Kota Makassar).

Adapun kegunaan atau manfaat dari penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah sebagai berikut, yakni:

- 1) Dapat memberikan pemahaman kepada pembaca ataupun memberikan sumbangan pemikiran kepada mahasiswa/i program studi Ilmu Hubungan Internasional terhadap peran UNHCR dalam menangani isu pengungsi di Kota Makassar pada tahun 2018 - 2022.
- 2) Sebagai tambahan literatur atau bahan kajian dalam studi Ilmu Hubungan Internasional.
- 3) Sebagai wadah untuk berlatih, dalam menerapkan teori-teori Hubungan Internasional yang telah diperoleh selama ini ke dalam fenomena faktual untuk diteliti dan dipaparkan.

D. Kerangka Konseptual

Penelitian ini akan menggunakan tiga konsep yang akan memperjelas relasi dari variabel-variabel yang diteliti, yaitu konsep kerjasama, konsep paradiplomasi, dan juga konsep organisasi internasional. Yang kemudian pada konsep kerjasama akan menjelaskan bentuk kerjasama yang ada pada organisasi internasional dan juga Pemerintah Kota Makassar dalam menangani permasalahan pengungsi di Kota Makassar, kemudian di konsep paradiplomasi akan mengkaji mengenai hubungan kerjasama antara organisasi internasional dan juga pemerintah Kota Makassar dalam menangani masalah pengungsi. Terakhir, konsep organisasi internasional akan digunakan untuk membahas bagaimana peran dari organisasi internasional dalam hal ini UNHCR dalam menangani masalah pengungsi di Kota Makassar.

1. Kerjasama Internasional

K.J Holsti dalam bukunya (1988:652-653) lebih lengkap mengungkapkan bahwa kerjasama internasional dapat didefinisikan sebagai pandangan akan dua ataupun lebih mengenai nilai, kepentingan, atau tujuan untuk saling bertemu hingga dapat menghasilkan sesuatu, kemudian dapat dipenuhi oleh semua pihak sekaligus. Dari pandangan beliau setidaknya berisi bahwa kebijakan yang diputuskan oleh pihak lainnya akan membantu negaranya untuk mencapai kepentingannya.

Kerjasama internasional merupakan bagian yang sangat penting dalam kehidupan bangsa dan negara, bahwasanya setiap negara di dunia akan melakukan interaksi dengan negara lain, hal yang sama juga berlaku dengan aktor lainnya. Dalam praktiknya kerjasama internasional ini memiliki beberapa

sifat, seperti bersifat bilateral (dilakukan oleh dua aktor), regional (kerjasama antar negara di kawasan tertentu), dan juga multilateral (dilakukan oleh lebih dari dua aktor dan tidak terbatas wilayah). Kusumohamidjojo (1987) pernah mengatakan bahwa “suatu bentuk kerjasama diantara negara-negara atau aktor-aktor yang berdekatan secara geografis ataupun yang dipisahkan oleh lautan memiliki sasaran utama untuk menciptakan perdamaian dan memperhatikan kesamaan politik kebudayaan dan struktur ekonomi”.

Seperti yang dikemukakan oleh seorang ahli “hubungan kerjasama yang terjadi antara dua negara didunia ini pada dasarnya tidak terlepas dari kepentingan nasional masing-masin negara kepentingan nasional merupakan unsur yang sangat vital yang mencakup kelangsungan hidup bangsa dan negara, kemerdekaan keutuhan wilayah, keamanan, militer, dan kesejahteraan ekonomi” (Plano dan Olton, 1990:7).

Kemudian, dalam kamus politik internasional Didi Krisna (1993) pernah mendefinisikan bahwa “hubungan bilateral adalah keadaan yang menggambarkan adanya hubungan yang saling mempengaruhi atau adanya hubungan timbal balik antara dua belah pihak”. Adapun menurut Holsty dan Azhary tentang variabel-variabel yang harus diperhitungkan dalam kerjasama bilateral adalah

- 1) Kualitas dan juga kuantitas yang dimiliki oleh suatu aktor
- 2) Keterampilan dalam mengerahkan kapabilitas tersebut untuk mendukung berbagai tujuan.
- 3) Kredibilitas dalam menghadapi ancaman serta gangguan.

4) Derajat kebutuhan dan ketergantungan.

5) Responsivitas di kalangan pembuat keputusan (1988:22)

Jika melihat dari topik yang dibahas maka sifat kerjasama yang ada pada penelitian ini adalah kerjasama bilateral antara organisasi internasional dan juga pemerintah daerah. Terselenggaranya hubungan bilateral tidak terlepas dari adanya kesepakatan antara kepeahaman antara dua aktor yang melakukan hubungan yang kemudian hal ini dilakukan untuk mencapai kepentingan nasionalnya masing-masing.

Dalam hal ini, pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2020 Tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri. Perlu diketahui bahwa dalam Kerja sama daerah dengan Lembaga di luar negeri (KSDLL) ada sebuah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan lembaga di luar negeri dalam rangka penyelenggaraa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

KSDLL ini dapat terselenggara atas dasar penerusan kerja sama pemerintah atau dalam bentuk kerja sama lainnya berdasarkan persetujuan pemerintah. Adapun KSDLL dapat dilakukan oleh daerah dengan; (1). Organisasi Internasional; (2). Lembaga nonprofit berbadan hukum di luar negeri; dan (3). Mitra pembangunan luar negeri. Dalam hal ini Pemerintah Daerah dalam hal menyampaikan rencana kerja sama kepada Menteri dengan melampirkan pemetaan potensi dan kebutuhan daerah; kerangka acuan kegiatan; untuk

kegiatan yang sifatnya teknis dan membebani/menggunakan aset daerah harus menyusun studi kelayakan; dan surat pernyataan kesediaan kerja sama.

Kemudian, Menteri akan melakukan verifikasi terhadap usulan Rencana kerjasama. Dan kemudian jika disetujui akan memfasilitasi pelaksanaan rapat antar kementerian/lembaa pemerintah nonkementerian untuk membahas rencana penerusan kerjasama dan penunjukkan mitra teknis kementerian/lembaga pemerintah non kementerian.

2. Paradiplomasi

Pada awalnya isu-isu yang ada di hubungan internasional hanya berpaku kepada isu *high politic* seperti konflik dan juga perang yang cenderung mengedepankan *hard power* ke isu-isu kerjasama (Rudi, 2003:2). Untuk menjamin hubungan kerjasama yang baik antar negara maka diperlukan cara sebagai sebuah proses dalam memperjuangkan kepentingan masing-masing. Komunikasi yang efektif adalah salah satu faktor krusial dalam disiplin ilmu Hubungan Internasional, hal ini kerap dikatakan sebagai diplomasi.

Umumnya, diplomasi adalah suatu cara komunikasi dengan pemilihan kata serta kalimat yang dilakukan berbagai pihak termasuk negosiasi antara wakil-wakil yang diakui untuk meraih kepentingan kita sendiri (Partaom 2007:35). Namun, pendefinisian ini merupakan diplomasi yang masih bersifat tradisional yang mana masih sangat menitik beratkan pada peran negara dan diplomat sehingga aktor diplomasi sangat terbatas. Seiring dengan adanya globalisasi maka format diplomasi yang *high class* ini berubah menjadi *the foreign policy and non-central government* yang mengacu pada diplomasi *microdiplomacy*.

Artinya, terdapat aktor-aktor baru dalam meraih kepentingan masing-masing, seperti kelompok, individu, organisasi dan sub negara, hal ini sering dikatakan sebagai '*paradiplomacy*' (Meerts, 2009;90).

Paradiplomasi merupakan kajian yang relative baru dalam studi ilmu hubungan internasional, pada dasarnya konsep ini mengacu pada perilaku dan juga kapasitas dalam melakukan hubungan luar negeri yang dilakukan oleh entitas '*sub-state*', dalam rangka meraih kepentingan masing-masing (Wolff & Stefan, 2009).

Lebih jauh, studi yang dilakukan oleh David Criekemans menunjukkan bahwa di Negara-negara maju, hubungan pusat dan daerah dalam berbagi tugas kedaulatan di bidang hubungan internasional ini ada dua kecenderungan, yaitu yang bersifat kooperatif dan konflikktual.

Meski pada awalnya konsep paradiplomasi ini muncul di Eropa, namun seiring dengan berkembangnya zaman fenomena ini telah menjadi gejala umum di tengah interaksi transnasional masyarakat dunia, tidak terkecuali di Indonesia. Banyak daerah otonom atau Pemerintah Daerah (Pemda), Provinsi/Kabupaten, Kota yang secara aktif menjalin kerjasama luar negeri dengan pihak asing dalam bentuk ikatan '*memorandum of understanding*' ataupun bentuk-bentuk perjanjian internasional lainnya, agar dapat mengembangkan potensi nasional di tingkat daerah, dan bagaimana celah disintegrasikan dapat diantisipasi secara seksama. Seperti yang dilakukan oleh Pemkot Makassar yang telah menjalin hubungan kerjasama dengan dua organisasi internasional yang bergerak dibidang penanganan isu pengungsi,

yaitu UNHCR dan juga IOM.

3. Organisasi Internasional

Secara umum timbulnya hubungan internasional pada hakikatnya merupakan sebuah proses perkembangan dari hubungan antar negara. Kemajuan dalam bidang teknologi serta hasrat untuk memajukan perekonomian suatu negara pada akhirnya memerlukan pengaturan melalui cara-cara kelembagaan, salah satunya yaitu adanya organisasi internasional sebagai wadah.

Teuku May Rudy dalam tulisannya menuangkan bahwa, organisasi internasional adalah sebuah yang memiliki sebuah pola kerja sama yang dapat melintasi batas-batas antar negara dengan didasarkan pada struktur organisasi yang jelas dan juga lengkap serta diharapkan untuk berlangsung secara lama serta dapat melaksanakan fungsinya secara berkesinambungan, dan melembaga guna mengusahakan tercapainya tujuan-tujuan yang diperlukan serta disepakati bersama, baik itu antara pemerintah dengan pemerintah, maupun antara sesama kelompok non pemerintah pada negara yang berbeda (Rudy, 2005). Selaras dengan (Sumaryo, 2012) yang berpendapat bahwa organisasi Internasional dalam arti yang luas pada hakikatnya meliputi tidak saja organisasi internasional publik (*Public International Organization*) tetapi juga organisasi internasional privat (*Private International Organization*).

Maka dari itu, organisasi internasional dapat didefinisikan sebagai sebuah struktur formal yang berkesinambungan, yang pembentukannya didasarkan pada perjanjian antar anggota- anggotanya dari dua atau lebih negara berdaulat untuk mencapai tujuan bersama dari para anggotanya (Archer, 1983, hal. 35).

Menurut Clive Archer, organisasi internasional dapat diklasifikasikan berdasarkan keanggotaan, tujuan, aktivitas dan strukturnya. Organisasi internasional ini bila dilihat dari keanggotaannya dapat dibagi lagi berdasarkan tipe keanggotaan dan jangkauan keanggotaan (*extend of membership*). Bila menyangkut tipe keanggotaan, organisasi internasional dapat dibedakan menjadi organisasi internasional dengan wakil pemerintahan negara-negara sebagai anggota atau *Intergovernmental Organizations* (IGO), serta organisasi internasional yang anggotanya bukan mewakili pemerintah atau *International Non-Governmental Organizations* (INGO). Dalam hal jangkauan keanggotaan, organisasi internasional ada yang keanggotaannya terbatas dalam wilayah tertentu saja, dan satu jenis lagi dimana keanggotaannya mencakup seluruh wilayah di dunia. (Archer, 1983, hal. 35).

Klasifikasi organisasi internasional menurut tujuan dan aktivitasnya berkisar dari yang bersifat umum hingga yang khusus dan terbagi menurut orientasinya, yaitu, menuju pada hubungan kerjasama para anggotanya, menurunkan tingkat konflik atau menghasilkan konfrontasi antar anggota atau yang bukan anggota. Dalam mencapai tujuannya, organisasi internasional harus menjalankan fungsinya dengan baik, sehingga, tujuan tersebut tidak

menyimpang dari yang telah ditetapkan. Selain untuk mencapai tujuannya, organisasi internasional juga harus memiliki fungsi terhadap anggota-anggotanya.

Suatu organisasi internasional harus menjadi sarana kerjasama antarnegara, kemudian kerjasama tersebut mampu memberikan manfaat bagi semua anggotanya. Selain itu, organisasi internasional harus mampu menyediakan berbagai saluran komunikasi antar pemerintah, agar wilayah akomodasi dapat di eksplorasi dengan mudah, terutama ketika muncul suatu masalah (Bennet, 1995, hal. 9).

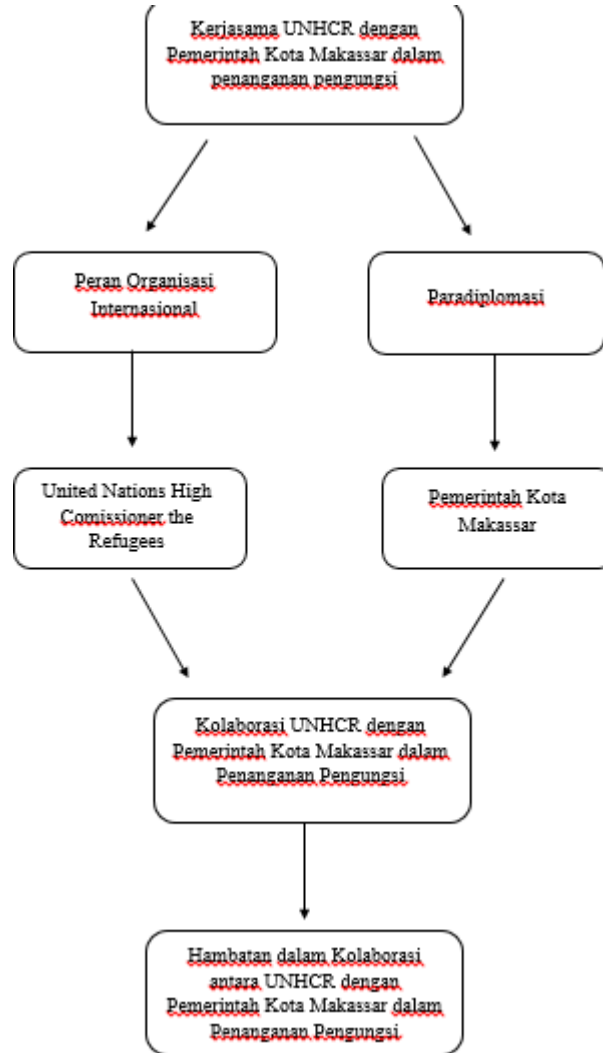
Klasifikasi yang terakhir adalah berdasarkan struktur organisasi internasional. Dengan memperhatikan strukturnya, maka dapat dilihat bagaimana suatu institusi membedakan antara satu anggota dengan anggota lainnya, sehingga, dengan demikian, dapat dilihat bagaimana suatu organisasi internasional dalam memperlakukan anggotanya. Selain itu, struktur juga dapat melihat tingkat kemandirian institusi dari anggotanya yang berupa pemerintahan dan melihat keseimbangan antara elemen pemerintahan dan yang bukan pemerintahan (Archer, 1983, hal. 66-67).

Semua organisasi internasional memiliki struktur organisasi untuk mencapai tujuannya. Apabila struktur-struktur tersebut telah menjalankan fungsinya, maka organisasi tersebut telah menjalankan peranan tertentu. Dengan demikian, peranandapat dianggap sebagai fungsi baru dalam rangka pengejaran tujuan-tujuan kemasyarakatan. Seajar dengan negara, organisasi internasional dapat melakukan dan memiliki sejumlah peranan penting, yaitu:

1. Menyediakan sarana kerjasama diantara negara-negara dalam berbagai bidang, dimana kerjasama tersebut memberikan keuntungan bagi sebagian besar ataupun keseluruhan anggotanya.
2. Menyediakan berbagai jalur komunikasi antar pemerintah negara-negara, sehingga dapat dieksplorasi dan akan mempermudah aksesnya apabila timbul masalah (Bennet, 1995, hal. 3).

4. Model Analisis

Bagan Kerangka Konseptual



(Sumber: Diolah sendiri)

Berikut merupakan kerangka konseptual, adapun penulis akan menggunakan konsep Organisasi Internasional untuk menjelaskan peran dari United Nation High Commissioner for Refugees dalam menangani permasalahan pengungsi yang ada di Makassar pada tahun 2018-2022. Selain itu, penulis juga menggunakan konsep paradiplomasi untuk menjelaskan aktivitas hubungan

kerjasama antara UNHCR dan Pemerintah Kota Makassar dengan menangani hal yang sama yaitu pengungsi di Kota Makassar. Yang kemudian dari kedua konsep ini melahirkan sebuah kolaborasi yaitu Joint Comitte Meeting yang juga bekerja sama dengan Dinas Sosial, Departemen Agama, dan juga Kepolisian

E. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian dengan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk memahami suatu gejala atau fenomena terkait perilaku dan tindakan yang akan dijabarkan secara deskriptif. Penelitian ini juga akan menggunakan deskriptif analisis yang bertujuan untuk menggambarkan, menganalisa, dan mengklarifikasi gejala-gejala berdasarkan pengamatan dari beberapa kejadian dan masalah yang aktual. Melalui pendekatan ini penulis akan menjelaskan kerjasama dari organisasi internasional dalam hal ini *United Nation High Comissioner for Refugees* (UNHCR) dan Pemerintah Kota Makassar dalam menangani permasalahan pengungsi di Kota Makassar.

2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data primer dan data sekunder yang diperoleh wawancara langsung dengan beberapa pihak yang terkait dan juga diperoleh dari literatur dan platform yang berhubungan dengan objek penelitian ini. Data-data tersebut dapat diperoleh dari:

2.1 Data Primer:

Data primer yaitu data yang akan dikumpulkan secara langsung oleh peneliti dari berbagai sumber. Dalam buku Rosady Ruslan Metode Penelitian *Public Relations* dan Komunikasi, data primer adalah data yang dihimpun secara langsung dari sumbernya kemudian diolah oleh lembaga bersangkutan untuk dimanfaatkan. Data didapatkan langsung dari para informan di Kantor Rumah Detensi Imigrasi Kota Makassar baik melalui pengamatan (observasi) dan wawancara (*interview*) seperti mengamati langsung proses administratif yang berjalan terkait dengan permasalahan imigran ilegal dan mengamati bagaimana aktifitas dan respon dari para petugas dalam memberikan pelayanan administrasi kepada imigran.

2.2 Data Sekunder:

- a. Buku; Organisasi Internasional, peran UNHCR, kejahatan transnasional, metodologi studi hubungan internasional, teori dan konsep dalam hubungan internasional.
- b. Jurnal; Organisasi Internasional, peran UNHCR, *undocumented immigrants*.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik mengumpulkan data menurut Sugiyono (2017:224) merupakan langkah yang paling cepat dan strategis dalam penelitian, karena penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan data. Adapun teknik pengumpulan data pada penelitian ini terbagi menjadi dua jenis, yaitu dengan cara observasi dan wawancara, serta dengan cara studi kepustakaan (*library research*). Yang mana penulis melakukan

wawancara dan observasi di Kantor UNHCR Kota Makassar dan melakukan penelaahan data terhadap buku teks, jurnal ilmiah, dokumen, majalah berita, surat kabar, laporan lembaga pemerintah dan non pemerintah, maupun data-data yang terdapat dalam website internet.

3. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini merupakan teknik analisis kualitatif. Teknik ini akan menganalisis permasalahan yang diteliti dengan menggambarkan fakta- fakta yang ada, kemudian menghubungkan fakta tersebut dengan fakta lainnya sehingga menghasilkan sebuah argumen yang sah.

F. Sistematika Penulisan

Berikut uraian sistematika penulisan penelitian yang tersusunke dalam lima bab, antara lain yaitu;

BAB 1 Pendahuluan mencakup latar belakang permasalahan, batasan dan rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konsep, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan penelitian

BAB 2 Tinjauan Pustaka memuat deskripsi teoritis terkait variabel yang akan diteliti dengan mengkaji argumen dan tinjauan teori yang relevan sebagai landasan penelitian.

Bab 3 Gambaran Umum mengenai pengungsi, United Nation High Comissioner for Refugees (UNHCR) sebagai organisasi internasional, dan mengenai permasalahan yang dihadapi oleh pengungsi di Kota Makassar.

BAB 4 Analisis dan Hasil Penelitian berisikan hasil penelitian yang

sebelumnya telah melalui proses pengujian hipotesis dengan berlandaskan data-data yang telah dikumpulkan. Pada bab ini akan dibahas terkait proses operasional variable hingga lahirnya justifikasi mengapa hipotesis diterima atau ditolak berdasarkan temuan penelitian.

BAB 5 Kesimpulan berisi rangkuman dari seluruh hasil penelitian dan mencakup mencapai hipotesis akhir dari pertanyaan penelitian atau rumusan masalah yang telah diajukan dan tujuan penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan tiga sumber utama yang memiliki pembahasan berhubungan dengan topik yang diangkat. Yang pertama terdapat skripsi yang dituliskan oleh Riswandi S yang berjudul “Strategi Pemerintah Dalam Menyelesaikan Masalah Imigran Ilegal Di Kota Makassar” pada tahun 2018. Penelitian yang menggunakan pendekatan fenomenologi ini bertujuan untuk mengetahui strategi pemerintah dalam menyelesaikan masalah imigran dan mengetahui faktor pendukung dan penghambat strategi pemerintah dalam menyelesaikan fenomena *undocumented immigrants* di Kota Makassar.

Pada tulisan ini dibahas mengenai bagaimana strategi pemerintah menangani fenomena ini yang menurut penelitiannya bahwasanya strategi ini secara umum belum terlaksana dengan baik dan terdapat beberapa kekurangan dalam proses penyelesaiannya.

Kemudian, sesuai dengan judulnya penulis memaparkan secara rinci mengenai strategi-strategi yang digunakan pemerintah dalam menangani fenomena tersebut, seperti strategi Organisasi, Strategi Pendukung Sumber Daya, dan juga Strategi Kelembagaan. Penelitian ini, penulis gunakan sebagai sumber untuk mengetahui bagaimana fenomena *undocumented immigrants* di Kota Makassar.

Selanjutnya, penulis menemukan sebuah tesis yang dituliskan oleh Wahidin Alamuari Rachman yang berjudul “*The Role of UNHCR in Relocating Afghanistan Refugees in Indonesia to Third Countries Based On the Non-Refoulement Principle*”. Penelitian yang memiliki pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual ini menunjukkan bahwa hubungan UNHCR dan Indonesia dalam menangani pengungsi atau pencari suaka berdasarkan asas *non-refoulement* memiliki peranan yang sangat penting. Dalam hal ini terdapat kendala yang dihadapi oleh kedua pihak adalah persoalan masatunggu yang memakan waktu hingga berbulan-bulan untuk suatu prosesi wawancara bagi imigran guna mendapatkan status pengungsi atau pencari suaka di negara ketiga.

Terakhir, penulis menggunakan sebuah skripsi yang dituliskan oleh Mirnawati. B, yang berjudul “Pengawasan Pemerintah Dalam Penanganan Imigran Gelap Di Kantor Imigrasi Kelas 1 Makassar” yang dipublikasi pada tahun 2015. Penelitian yang tergolong ke dalam jenis penelitian deskriptif kualitatif (menjelaskan kondisi objek secara alamiah) ini membahas mengenai pengawasan pemerintah Kota Makassar dalam menangani imigran gelap, yang mana dalam pembahasannya dikatakan bahwa terdapat beberapa indikator dalam pengawasan yang dilakukan, seperti dari segi keamanan, segi pengujian, dan segi pengusutan yang dinilai sudah cukup efektif.

Penelitian yang dilaksanakan selama kurang lebih dua bulan ini (14 Juli – 14 September 2014) berlokasi di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar, dengan alasan karena masih banyak para imigran yang tidak memiliki dokumen atau identitas diri yang tidak lengkap atau tidak resmi bahkan jumlah para imigran setiap tahun mengalami peningkatan yang melibatkan dari beberapa negara.

Adapun dari beberapa karya tulis diatas, terdapat beberapa perbedaan yang menjadi originalitas dari penelitian ini. Yang pertama, yaitu penelitian ini akan berfokus terhadap kolaborasi antara UNHCR dan juga Pemerintah Kota Makassar dalam penanganan pengungsi pada tahun 2018-2022, yang mana hal ini tidak ada dibahas pada karya-karya diatas. selain itu, dalam tulisan ini juga akan membahas mengenai hambatan yang ada dalam kolaborasi antara UNHCR dan juga Pemkot Makassar dalam penanganan pengungsi pada 2018-2022.

B. Kerjasama Internasional

Pada dasarnya, negara-negara di dunia ini tidak bisa berdiri sendiri. Negara-negara ini memerlukan bantuan dari negara lain untuk memenuhi kebutuhannya masing-masing. Dengan kata lain, diperlukan kerjasama antara satu negara dengan negara lain agar bisa meraih *national interest*-nya, tentunya kerjasama ini diperlukan oleh tiap aktor dalam hubungan internasional.

Dalam bukunya, K.J Holsti (1988:652-653) lebih lengkap mengungkapkan bahwa kerjasama internasional dapat didefinisikan sebagai pandangan akan dua ataupun lebih mengenai nilai, kepentingan, atau tujuan untuk saling bertemu hingga dapat menghasilkan sesuatu, kemudian dapat dipenuhi oleh semua pihak sekaligus. Adapun pandangan setidaknya berisi bahwa kebijakan yang

diputuskan oleh pihak lainnya akan membantu negaranya untuk mencapai kepentingannya.

Holsti juga berpendapat bahwa dalam proses kerjasama internasional dapat didefinisikan sebagai berikut:

1. Pandangan akan dua atau lebih sebuah nilai, kepentingan atau tujuan untuk dapat saling bertemu hingga menghasilkan sesuatu, dipenuhi atau dipromosikan oleh semua pihak yang terlibat.
2. Pandangan ataupun harapan dari sebuah negara bahwasanya kebijakan yang telah diputuskan oleh pihak lain akan dapat membantu negaranya untuk mencapai kepentingan nasionalnya.
3. Persetujuan ataupun masalah-masalah antar dua pihak ataupun lebih ini dalam rangka untuk memanfaatkan persamaan kepentingan atau sebuah benturan kepentingan.
4. Aturan resmi maupun tidak resmi akan transaksi di masa depan yang akan dilaksanakan untuk melaksanakan sebuah persetujuan.
5. Transaksi antar negara untuk memenuhi persetujuan mereka.

Kerangka pemahaman dari holsti ini secara tidak langsung menjelaskan bahwa terbentuknya sebuah kerjasama dengan pemerintah saling mendekatkan dengan penyelesaian yang telah diusulkan atau juga membahas masalah, mengemukakan bukti-bukti teknis untuk menyetujui satu penyelesaian atau lainnya dan juga mengakhiri perundingan dengan perjanjian yang memuaskan kedua belah pihak (Holsti 1988:209).

Kerjasama ini kemudian dapat terjadi akibat adanya pihak yang dianggap mampu untuk menyelesaikan masalah sehingga kemudian membutuhkan bantuan dari pihak lainnya yang kemudian hal ini didasarkan pada adanya kepentingan yang berbeda diantara aktor-aktor ini. Hal ini membuat Holsti mengemukakan empat (4) alasan dari terbentuknya kerjasama, yaitu:

1. Kerjasama dapat terjadi dikarenakan dari adanya ancaman bersama (*common threats*) atau juga dari masalah bersama (*common problems*).
2. Pemerintah melakukan hubungan kerjasama dengan alasan utama untuk mengurangi biaya (*reducing costs*) dan juga meningkatkan efisiensi (*increase efficiency*).
3. Pemerintah melakukan hubungan kerjasama dengan alasan untuk mengurangi kemiskinan dengan adanya biaya negatif (*reduce the negative cost*) akan tindakan mereka sebagai imbas untuk negara lain.
4. *Reciprocity* atau rasa timbal balik sebagai dasar dari terbentuknya sebuah hubungan kerjasama untuk harmonisasi kebijakan.

Untuk di Indonesia sendiri, dalam panduan Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Panduan Umum Hubungan Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah yakni Kerjasama Internasional oleh Daerah. Dalam peraturan ini kemudian disebutkan bahwa jalinan kerjasama internasional dengan lembaga diluar negeri dapat berupa kerjasama atas dasar penerusan kerjasama pemerintah pusat, yaitu dengan organisasi internasional,

lembaga nonprofit berbadan hukum di luar negeri dan juga mitra pembangunan luar negeri atau juga kerjasama lainnya berdasarkan persetujuan pemerintah pusat.

C. Paradiplomasi

Paradiplomasi merupakan sebuah kajian yang cukup baru dalam studi ilmu hubungan internasional. Fenomena ini menjadi pembahasan yang hangat karena tidak lepas kaitannya dari transformasi isu dan juga aktor diplomasi yang mampu berubah setiap waktunya. Menurut Carlsnaes (2013) paradiplomasi bisa dimaknai sebagai aktivitas diplomasi internasional yang kemudian dilakukan oleh aktor subnasional untuk menggandakan, melengkapi, mendukung serta memperbaiki bersama negara dan juga lainnya. Lebih lanjut terdapat sebuah pendapat dari Duchachek (2013) yakni paradiplomasi merupakan aktivitas dari hubungan eksternal dan juga tindakan pemerintah non pusat (Provinsi, Kota, Organisasi Kemasyarakatan, Federasi, dan lainnya) keterlibatannya di level internasional (Alexander 2015).

Pada dasarnya dalam keterlibatan dari paradiplomasi (pemerintah daerah) akan hubungan eksternalnya yaitu:

- a. Orientasi akan ekonomi dimana daerah yang memanfaatkan pasar global ekonomi yang terbuka luas. Sehingga daerah yang bersangkutan pun bisa langsung terlibat dalam mempromosikan produknya di luar negeri;
- b. Orientasi akan budaya, dimana Pemda akan terlibat dalam hal upaya agar dapat membentuk sebuah komunitas apalagi bagi

daerah yang multi bahasa serta etnik;

- c. Orientasi akan politik, dimana dalam pembagian wilayah, otonomi daerah akan memiliki kekuasaan politik yang lebih luas dalam hal untuk meningkat efektifitas pelayanan domestik dan juga kepentingan eksternalnya (Alexander 2015).

Keterlibatan paradiplomasi dalam level internasional adalah upaya untuk dapat memanfaatkan layanan bagi masyarakat dan juga untuk mempromosikan desentralisasi untuk melepaskan isolasionisme kebijakan, dengan kata lain tujuan dari adanya paradiplomasi ini untuk mensejahterakan penduduknya (Tavares 2016).

Dalam hubungan eksternalnya, paradiplomasi setidaknya memiliki lima (5) faktor, yaitu: 1). Tujuan dan motivasi; 2). Tingkat keterlibatan; 3). Struktur dan sumberdaya; 4). Level partisipasi; 5). Strategi (Aldecoa 2013). Kelima hal ini merupakan hal yang penting karena dalam sistem internasional aktor dalam hubungan internasional semakin kompleks dengan berjalannya waktu. Hal ini sejalan dengan teori Interdependensi kompleks dari Keohane yang menuntut aktor negara sebagai aktor dom Soldatos (1990) menyampaikan bahwa keterlibatan paradiplomasi harus mampu memanfaatkan empat segmentasi yaitu segmentasi objektif menyangkut karakteristik budaya, bahasa agama dan geografis, segmentasi persepsi menyangkut loyalitas, persepsi, konsepsi, sikap, segmentasi kebijakan menyangkut strategi hubungan eksternal dan segmentasi aktor menyangkut kolaborasi dan komunikasi.

Di Indonesia, fenomena paradiplomasi memiliki ruang yuridis yang cukup leluasa, dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota untuk melakukan hubungan dan juga kerjasama dengan pihak asing. Hal ini bisa dibuktikan dengan pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudoyono di depan para pengusaha Australia, di Canberra, Australia, 11 Maret 2010, yang mempersilakan para pengusaha Australia menghubungi dan menjalin komunikasi dengan pemerintah daerah (kabupaten/kota dan provinsi) di Indonesia, terutama para Gubernur untuk mengadakan investasi di Indonesia (Kompas, 2010).

Dalam aturan lainya untuk kembali melegalkan dan mempermudah dan menyaring diplomat-diplomat baru (paradiplomasi) ini munculah beberapa aturan hukum lainya seperti Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Tata Cara Hubungan Luar Negeri, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Peraturan Menlu RI Nomor 09/A/KP/XII/2006, Permendag Nomor 3 Tahun 2008, Permendag Nomor 74 Tahun 2012, merupakan sejumlah aturan teknis legal bagi pemerintah daerah walaupun tidak bisa secara langsung diimplementasikan karena harus melalui Kementerian Luar Negeri sebagai koordinator hubungan luar negeri (*open door policy*), Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, serta MPR. Akan tetapi, seberapapun besarnya wewenang pemerintah daerah yang diamanatkan oleh konstitusi tetap saja pemerintah daerah menjadi sub-sistem negara.

Dalam hal ini, pemerintah daerah sebagai pelaku hubungan kerjasama internasional dalam bentuk investasi asing hanya bisa sampai pada panandatangan MoU atau *Letter of Intent*. Itu artinya dalam kesepakatan-kesepakatan perjanjian yang lebih tinggi seperti perjanjian, traktat, atau konvensi menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.

Dengan demikian sinergi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam mengelola kerjasama luar negeri pemerintah pusat – dalam hal ini Kementrian Lura Negeri – mempunyai wewenang untuk: memadukan seluruh potensi kerjasama daerah agar tercipta sinergi dalam penyelenggaraan hubungan dan kerjasama luar negeri; mencari terobosan baru (inisiator); menyediakan data yang diperlukan (informatator); mencari mitra kerja di luar negeri; mempromosikan potensi daerah di luar negeri (promotor); memfasilitasi penyelenggaraan hubungan kerjasama luar negeri (fasilitator); dan memberi perlindungan kepada daerah (*protector*) (Arsyad dan Masrie, 2010:8).

D. Organisasi Internasional

Organisasi internasional merupakan aktor non-negara yang memiliki peran sangat penting dalam dinamika hubungan internasional. Organisasi internasional mulai hangat dibicarakan semenjak satu abad yang lalu di negara barat sebagai lembaga formal yang berkembang di abad ke-20 adalah kerjasama internasional. Sebelum adanya organisasi internasional, telah ada aliansi militer, organisasi antar pemerintah diantara negara-negara yang berdaulat, serta adanya aktor non-negara internasional seperti gereja katolik dan kekaisaran romawi.

Clive Archer dalam bukunya *International Organization* yang dikutip oleh Perwita (2006) menyatakan bahwa organisasi internasional merupakan suatu struktur formal dan berkelanjutan yang dibentuk berdasarkan suatu kesepakatan antara anggota-anggotanya baik itu pemerintah atau non-pemerintah dari dua atau lebih negara yang berdaulat dengan tujuan mengejar kepentingan bersama dengan anggotanya. Sebuah organisasi tidak dapat dikatakan sebagai organisasi internasional sebelum memenuhi syarat sebagai organisasi internasional, seperti yang dikemukakan oleh Clive Archer yaitu:

1. Tujuannya harus merupakan tujuan internasional;
2. Harus memiliki anggota, dimana setiap anggota mempunyai hak suara masing-masing;
3. Didirikan berdasarkan pada anggaran dasar dan harus mempunyai markas besar demi kelangsungan organisasi;
4. Pejabat atau pegawai yang mempunyai tugas menjalankan pekerjaan organisasi harus terdiri dari berbagai bangsa atau negara.
5. Organisasi harus dibiayai oleh anggota yang berasal dari berbagai negara/bangsa.
6. Organisasi harus berdiri sendiri dan harus masih aktif. Organisasi yang sudah tidak aktif lebih dari lima tahun tidak akan diakui lagi (Perwita, 2006).

Organisasi internasional dapat didefinisikan sebagai suatu struktur formal dan berkelanjutan yang dibentuk atas suatu kesepakatan antara anggota (pemerintah dan non pemerintah) dari dua atau lebih negara berdaulat

dengan tujuan mengejar kepentingan bersama para anggotanya. Teuku May Rudi mendefinisikan bahwa organisasi internasional merupakan pola kerjasama yang melintasi batas-batas negara dengan didasari struktur organisasi yang jelas dan lengkap serta diharapkan/diproyeksikan untuk berlangsung serta melaksanakan fungsinya secara berkesinambungan dan melembaga guna mengusahakan tercapainya tujuan-tujuan yang diperlukan serta disepakati bersama baik antara pemerintah dengan pemerintah maupun antara sesama kelompok non pemerintah pada dasar negara yang berbeda.” (Rudy, 2009:3).

Dari definisi diatas dapat dikatakan bahwa organisasi internasional dibagi dua yaitu:

1. Organisasi antar pemerintah (*Inter Governmental Organization* atau IGOs), anggotanya adalah para delegasi resmi negara-negara. Contoh PBB dan WTO.
2. Organisasi non pemerintah (*Non Governmental Organization* atau NGOs), anggotanya kelompok-kelompok swasta dibidang keilmuan, keagamaan, kebudayaan, bantuan teknik atau ekonomi. Contoh Palang Merah Internasional.

Bentuk organisasi internasional IGOs (*Inter Governmental Organization*) dan NGOs (*Non Governmental Organization*) menyangkut sisi aktivitas politik yang dilakukan, maka organisasi internasional dapat dibagi menjadi dua tingkatan yaitu:

1. Organisasi yang bersifat *high politics*, yaitu organisasi

internasional yang memiliki aktivitas politik tinggi, seperti bidang diplomatik, militer, yang dihubungkan dengan keamanan dan kedaulatan negara.

2. Organisasi yang bersifat *low politics*, yaitu organisasi internasional yang memiliki aktivitas politik tingkat rendah, yang meliputi bidang ekonomi, sosial, budaya dan teknologi (Ikbar, 2014:243).

Adapun peranan organisasi internasional dapat dibagi dalam tiga kategori, yaitu:

- a) Sebagai instrumen. Organisasi Internasional digunakan oleh negara-negara anggotanya untuk mencapai tujuan tertentu berdasarkan tujuan politik luar negerinya.
- b) Sebagai arena. Organisasi internasional merupakan tempat bertemu bagi anggota-anggota untuk membicarakan dan membahas masalah-masalah yang dihadapi. Tidak jarang organisasi interdigunakan oleh beberapa negara untuk mengangkat masalah dalam negerinya, ataupun masalah dalam negerinya, ataupun masalah dalam negeri negara lain dengan tujuan untuk mendapat perhatian internasional.
- c) Sebagai aktor independen, Organisasi internasional dapat membuat keputusan-keputusan sendiri tanpa dipengaruhi oleh kekuasaan atau paksaan dari luar organisasi (Perwita dan Yani, 2005:95).

Dalam hal penelitian ini, penulis akan menggunakan United Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR) sebagai organisasi internasional yang merupakan organisasi yang bergerak dalam fenomena pengungsi.

Jika dilihat dari sisi UNHCR, maka sesuai dengan Statuta Komisariat Tinggi PBB Urusan Pengungsi, UNHCR memiliki fungsi sebagai badan khusus yang di bentuk untuk memberikan perlindungan secara internasional dan juga mencarikan solusi jangka panjang serta membentuk kerjasama dengan pemerintah, organisasi kemanusiaan ataupun aktor lainnya dalam menyelesaikan segala permasalahan yang berkaitan dengan pengungsi. Dalam menjalankan salah satu fungsi utama yaitu mencari solusi jangka panjang, maka sejauh ini terdapat tiga solusi yang disediakan oleh UNHCR yaitu: (1) *Voluntary Repatriation*; (2) *Local Integration*; (3) *Resettlement*, ketiga solusi ini akan dielaborasi lebih dalam pada bagian pembahasan.