

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Keterbukaan Jerman menerima pengungsi menjadi hal yang menarik untuk dibahas, tidak seperti negara Eropa lainnya seperti Hungaria yang menolak pengungsi masuk ke negaranya, Jerman menjadi negara yang sangat terbuka terhadap pengungsi. Siapakah pengungsi? Pengungsi atau *refugees* dikenal sejak era Perang Dunia Pertama, dimana pengungsi dianggap sebagai titik kulminasi dari proses pembangunan sebuah bangsa (Achmad Romsan 2003, hlm. 28). Pengungsi yang merupakan korban perang dunia adalah orang-orang yang sangat miskin dan tidak dapat mencari penghidupan serta memperbaiki taraf kehidupan mereka tanpa adanya bantuan perlindungan dari negara asal mereka. Kepergian para pengungsi ini terpaksa dan bukan karena kemauan mereka sendiri, karena itu mereka tidak sempat untuk mengurus dokumen-dokumen perjalanan yang sangat penting dan dibutuhkan untuk melintasi batas negara untuk sampai ke negara tujuan. Keadaan yang sulit dan memprihatinkan ini mengakibatkan timbulnya definisi tentang pengungsi (Daniele Joly, 1966).

Faktor-faktor yang mengakibatkan pengungsi meninggalkan negaranya diantaranya, bencana alam (*natural disaster*) seperti gempa bumi, banjir, gunung meletus, kekeringan dan sebagainya. Tidak hanya bencana alam, bencana buatan manusia (*manmade disaster*) juga menjadi salah satu faktornya seperti konflik bersenjata, perang saudara, pergantian rezim politik, pelecehan hak asasi manusia dan lain sebagainya (Achmad Romsan 2003, hlm. 35). Para pengungsi yang pergi dari negaranya ini memiliki ketakutan yang beralasan untuk pindah ke negara yang dianggap aman, sehingga mereka harus pergi meninggalkan tanah airnya untuk memperoleh jaminan keselamatan dan kesejahteraan kehidupan yang lebih baik.

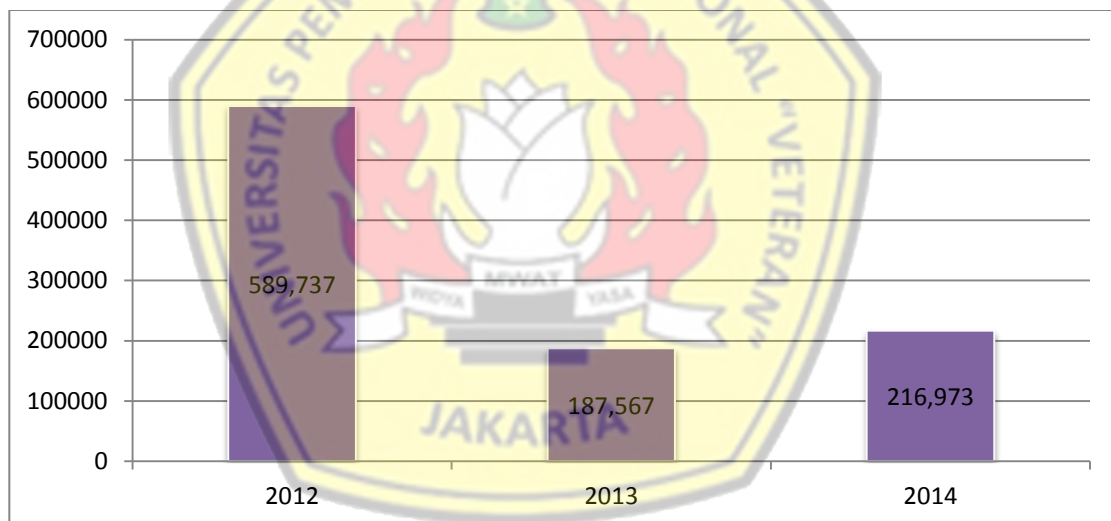
Dalam jenis-jenis migrasi yang ada, dapat dibagi menjadi empat jenis yakni pertama adalah *Labour* atau buruh, *Family*, *Students*, dan *Refugees* serta *Asylum*. Dalam *Labour* terdapat jenis-jenis yang lebih spesifik yakni antara lain adalah *highly skilled*, *low skilled*, *permanent labour*, dan *temporary labour*. Dalam *Family*, terdapat jenis spesifik yang terdiri dari *formation*, *reunification*, *elderly* dan *young*. Dalam *students*, terdapat *education*, *trainees* dan *apprentices*. Dalam *refugees* dan *asylum* terdiri dari pencari suaka, *refugees* dan *temporary protection* (Salt 2005, hlm. 16). Berdasarkan dari jenis-jenis migrasi tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pengungsi adalah bagian dari imigran, yang mana hal tersebut juga menjadi isu utama di negara Jerman.

Jerman menjadi negara penerima pendatang tidak terlepas dari sejarah negara tersebut yang menjadi maju karena adanya pengungsi atau imigran. Pasca kekalahan dari Perang Dunia II, Jerman harus membangun kembali negaranya yang porak poranda. Oleh karena itu Jerman sangat membutuhkan banyak imigran untuk membangun kembali perekonomian negara. Banyak diantara para pendatang tersebut menetap di Jerman. Setelah Jerman pulih dari kehancuran pasca Perang Dunia II, Jerman lambat laun menjadi negara penerima imigran yang ingin bekerja di Jerman. Jerman juga sudah sejak lama menerima kehadiran pengungsi atau pencari suaka yang mencari perlindungan dengan frekuensi yang cukup padat hingga saat ini.

Jerman telah masuk ke kelompok negara tujuan pengungsi paling utama khususnya di Eropa. Menurut data *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) sejak reunifikasi tahun 1990 (bersatunya Jerman Barat dan Timur) terdapat sekitar 816.000 pengungsi yang datang ke Jerman, kemudian pada tahun 1993 mencapai kenaikan tertinggi yaitu sekitar 1,42 juta pengungsi. Jumlah pengungsi yang datang ke Jerman mengalami penurunan di tahun 1996 sekitar 949.200 kemudian mengalami kenaikan lagi di tahun 2003 yakni 980.000 pengungsi (popstats.unhcr.org).

Sejak 2012 jumlah pengungsi yang masuk ke negara tersebut meningkat secara drastis, hal ini disebabkan oleh konflik di Timur Tengah maupun Afrika yang tidak berkesudahan. Apalagi pada 2011 perang saudara di Suriah terus berkejolak yang mengakibatkan timbulnya Negara Islam di Irak dan Suriah (ISIS) yang memperparah keadaan. Belum lagi intervensi dari negara-negara *superpower* seperti Amerika Serikat dan Rusia yang membuat ladang pertempuran di Timur Tengah semakin meluas dari Suriah ke Irak. Perang saudara di beberapa negara di Afrika juga membuat bertambahnya jumlah pengungsi. Akibatnya jutaan jiwa harus meninggalkan negaranya untuk mencari perlindungan yang tidak mereka dapatkan di tanah airnya sendiri.

Grafik 1 Perkembangan Pengungsi yang Terdata di UNHCR



Sumber: Population Statistic UNHCR

Pada 2012 kedatangan pengungsi ke Jerman yang terdata di UNHCR mencapai 589.737, kemudian pada tahun 2013 mencatat penurunan terendah sejak tahun 1990 yakni 187,567, meningkat lagi di tahun 2014 sebanyak 216,973. Menurut data *Eurostat Migration Statistic* sampai dengan akhir tahun 2014 jumlah pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Jerman berasal dari Suriah (20%), Serbia (13%), Eritrea (7%), Afghanistan (5%), dan Irak (5%) dan lainnya (40%) berasal dari negara-

negara di Eropa Timur, Balkan, Asia Barat dan Asia Selatan, (10%) sisanya berasal dari orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan (*stateless person*).

Para pengungsi yang masuk ke Jerman ini kebanyakan masuk melalui wilayah Selatan Jerman kemudian masuk ke wilayah negara bagian Bavaria. Pengungsi ini datang ke Eropa dan masuk melalui Yunani atau Turki. Kemudian mereka melanjutkan perjalanan dengan naik bus, kereta api bahkan ada yang berjalan kaki menuju ke Jerman. Rute favorit mereka adalah Istanbul (Turki), Athena (Yunani), Subotica/Rozke/Kanjiza-Budapest (Hungaria).



Sumber: www.internasional.kompas.com

Gambar 1 Peta Rute Pengungsi Menuju Jerman

Gambar diatas merupakan rute yang sering dilalui oleh pengungsi. Pengungsi yang menuju Jerman tidak bisa melewati Hungaria karena pemerintah Hungaria memasang kawat berduri di sepanjang perbatasan dengan Serbia. Akhirnya para pengungsi mencari rute baru yang melewati Kroasia, Slovenia dan Austria sampai akhirnya masuk ke Jerman.

Masuknya pengungsi dan pencari suaka ke Jerman yang semakin bertambah setiap harinya menimbulkan permasalahan di dalam negeri Jerman, seperti negara-negara bagian di Jerman yang mengeluhkan beban berat untuk menanggung pengungsi. Tidak hanya pengungsi dari negara-negara konflik di Timur Tengah dan Afrika saja yang datang, namun pengungsi dari negara-negara yang relatif aman seperti di wilayah Balkan juga memanfaatkan keterbukaan Jerman dalam menerima pengungsi. Karena semakin banyaknya pengungsi yang masuk ke Jerman, pemerintah Jerman berupaya untuk menangani permasalahan-permasalahan tersebut. Jerman membutuhkan bantuan organisasi internasional yang menangani urusan pengungsi yaitu UNHCR.

UNHCR adalah sebuah badan Komisioner Tinggi PBB yang ditugaskan untuk menangani pengungsi di seluruh dunia, kantor pusat UNHCR berada di Jenewa, Swiss. Badan ini dibentuk pada tanggal 14 Desember 1950 dan resmi bekerja pada tanggal 1 Januari 1951. Tujuan dibentuknya badan ini adalah untuk melindungi dan memberikan bantuan untuk para pengungsi berdasarkan permintaan negara atau dari PBB, kemudian untuk mendampingi para korban pengungsi tersebut dalam proses pemindahan mereka ke tempat baru yang lebih aman. UNHCR memberikan bantuan bagi jutaan jiwa di dunia yang meninggalkan negara asal mereka karena melarikan diri dari penganiayaan dan atau konflik oleh manusia yang membahayakan hidup dan kebebasan mereka. Orang-orang ini adalah mereka yang disebut sebagai pencari suaka, pengungsi atau pengungsi dalam negeri sendiri atau *Internally Displaced Persons* (IDPs). (unhcr.org).

Negara-negara yang meminta UNHCR dalam menangani pengungsi juga berkewajiban untuk bekerjasama dengan UNHCR dalam mengemban tugas-tugasnya. Jerman adalah negara yang telah meratifikasi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol 1967 karena itu Jerman wajib bekerjasama dengan UNHCR dalam menangani pengungsi, hal ini tercantum dalam pasal 35 Konvensi 1951 dan pasal II dari Protokol 1967. Kerjasama ini juga berpengaruh terhadap fungsi UNHCR untuk mengawasi dan memantau kepatuhan negara-negara terhadap standar-standar perlindungan

pengungsi internasional, tetapi tidak memiliki kekuatan pemaksaan formal. Otoritas UNHCR lebih terletak pada dimensi operasionalnya dalam menjalankan kerja perlindungan pada tingkat lapangan (Stephane 2004, hlm 13-15).

I.2 Rumusan Masalah

Rumusan Masalah dalam skripsi ini adalah **“Bagaimana peran UNHCR dalam menangani pengungsi di Jerman periode 2012 – 2014?”**

I.3 Tujuan Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis memiliki tujuan yang ingin dicapai, yaitu untuk mengetahui bagaimana peran yang dilakukan UNHCR dalam menangani pengungsi di Jerman tahun 2012 – 2014.

I.4 Manfaat Penelitian

I.4.1 Manfaat Akademis

Bagi penulis adalah untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan untuk menambah wawasan dalam studi Hubungan Internasional yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

I.4.2 Manfaat Praktis

Diharapkan dapat memberikan informasi dan data yang jelas dalam Program Studi Hubungan Internasional, serta diharapkan berguna untuk menambah pengetahuan mengenai peran UNHCR dalam menangani pengungsi di Jerman tahun 2012 – 2014.

I.5 Tinjauan Pustaka

Adapun beberapa literatur yang telah membahas mengenai pengungsi dan dijadikan tinjauan pustaka bagi penulis, antara lain:

Pada skripsi milik Fatahillah yang berjudul **Upaya *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* Dalam Menangani Pengungsi Suriah di Lebanon Tahun 2011 – 2013** menjelaskan tentang penanganan permasalahan pengungsi di Suriah di Lebanon tahun 2011 – 2013 dengan fokus penelitian pada upaya UNHCR dalam menangani permasalahan tempat tinggal dan permasalahan pengungsi Suriah di Lebanon. UNHCR dalam menangani pengungsi Suriah di Lebanon melakukan upaya yaitu seperti inisiator, fasilitator, dan determinator. Ketiga upaya UNHCR tersebut merupakan bantuan langsung kepada pengungsi untuk memfasilitasi kebutuhan-kebutuhan pengungsi. Walaupun demikian, upaya UNHCR dalam menjalankan perannya tersebut belum maksimal karena terhambat oleh kurangnya tempat tinggal yang disediakan untuk pengungsi, minimnya akses kesehatan kepada pengungsi dan minimnya dana operasional.

Dalam menjalankan kegiatannya UNHCR bekerjasama dengan pemerintah Lebanon dan berbagai organisasi internasional/regional lainnya. Kerjasama yang dilakukan UNHCR dan pemerintah Lebanon sesuai dengan konsep organisasi internasional yang bekerjasama untuk mencapai kepentingan bersama, dalam hal ini adalah upaya penanganan pengungsi. Kerjasama tersebut memberikan dampak positif secara langsung terhadap pengungsi melalui banyaknya jumlah tenaga dan bantuan kemanusiaan serta pengawasan terhadap keselamatan para pengungsi Suriah di tempat pengungsiannya.

Penanganan pengungsi Suriah berbeda dengan penanganan pengungsi Palestina yang telah ada sejak tahun 1948. Perbedaan tersebut terletak pada kebijakan pemerintah Lebanon yang tidak memberikan kamp pengungsian khusus bagi pengungsi Suriah, sehingga pengungsi Suriah bertempat tinggal di wilayah-wilayah penduduk Lebanon. Hal tersebut menjadikan kepadatan penduduk di wilayah

Lebanon karena pemerintah Lebanon memilih untuk tidak memiliki kamp-kamp. Kebijakan untuk tidak mendirikan kamp-kamp khusus bagi pengungsi Suriah diakibatkan kamp pengungsi Palestina telah berkembang menjadi negara dalam negara, sehingga mengancam keamanan dalam negeri Lebanon. Dengan tidak adanya kamp-kamp khusus bagi pengungsi Suriah menjadikan UNHCR dalam menjalankan operasinya terhambat oleh beberapa faktor. Faktor-faktor yang menjadi penghambat diantaranya hambatan dalam penanganan permasalahan tempat tinggal karena kurangnya tempat tinggal yang disediakan, hal tersebut terjadi karena adanya peningkatan jumlah pengungsi di Lebanon sedangkan tempat tinggal di Lebanon terbatas. Hambatan lainnya adalah hambatan penanganan permasalahan kesehatan, seperti minimnya akses kesehatan kepada pengungsi sedangkan permintaan akses kesehatan pengungsi meningkat. Selain itu UNHCR sangat bergantung kepada donaturnya dalam hal keuangan agar dapat tetap beroperasi.

Perbedaan penelitian ini dengan skripsi penulis adalah penelitian ini berfokus kepada penanganan pengungsi Suriah di Lebanon serta kerjasama UNHCR dengan pemerintah Lebanon dalam hal penanganan tersebut. Sedangkan skripsi penulis berfokus pada peran UNHCR dalam menangani pengungsi yang masuk ke Jerman serta program-program yang dijalankan antara UNHCR dengan pemerintah Jerman dalam menangani pengungsi.

Pada jurnal milik Zairani yang berjudul **Motivasi Jerman Menerima Pengungsi Asal Timur Tengah Tahun 2015** menjelaskan mengenai motivasi Jerman menerima pengungsi yang datang dari Timur Tengah pada tahun 2015, dimana pengungsi yang datang berjumlah tidak sedikit sehingga berdampak besar pada Negara Jerman. Jerman menjadi negara tujuan favorit bagi para pengungsi asal Timur-tengah, terutama Suriah. Jerman adalah sebuah negara maju dengan penduduk yang termasuk padat di Eropa, telah memutuskan untuk membuka pintu dan menerima pengungsi asal Timur Tengah tersebut tanpa batas. Isu pengungsi ini menjadi sorotan dunia, dimana pengungsi Timur-tengah menyerbu Jerman dengan jumlah yang mencengangkan, proporsi yang tidak pernah terpikirkan sebelumnya.

Jerman menjadi tujuan Favorit, hal ini dikarenakan Jerman adalah negara dengan Ekonomi yang stabil, negara dengan tingkat kesejahteraan yang tinggi dan Jerman terus-menerus menunjukkan sikap moral serta rasa kemanusiaan yang tinggi terhadap pengungsi. Pengungsi ini datang dengan menyeberang keperbatasan Turki, menyeberang kepulauan-pulau di Yunani. Kemudian mereka melanjutkan perjalanan darat ke Makedonia, dimana Makedonia merupakan pusat transit bagi para migran yang datang dari Yunani. Kebanyakan dari mereka lalu menumpang bus menuju Serbia. Pengungsi Suriah ini lalu ke Hungaria. Untuk mencegah masuknya pengungsi, Hungaria telah membangun pagar kawat berduri sepanjang 161 km di daerah perbatasan dengan Makedonia. Dari Hungaria pengungsi ini naik kereta ke Austria, setelah itu pengungsi melanjutkan perjalanan ke Jerman.

Masuknya pengungsi ini juga menimbulkan beberapa tantangan bagi otoritas lokal. Beberapa ada yang prihatin tentang kekurangan perumahan, sedangkan konflik di Timur Tengah masih terus berlangsung dan gelombang pengungsi yang terus mengalir. Pada saat ini saja, pemerintah Jerman harus membangun 300.000 flat baru untuk menyediakan perumahan bagi ratusan ribu pendatang baru ini, selain itu, pihak berwenang setempat masih berjuang untuk memberi keamanan yang tepat dengan datangnya begitu banyak orang asing. Kenyataan memang banyak pengungsi yang ingin masuk Jerman, karena kemungkinan besar akan mendapat suaka.

Dengan peningkatan pengungsi, perubahan sosial ini mungkin akan jadi perubahan terbesar sejak reunifikasi (Jerman Barat dan Timur) pada tahun 1990. 70% percaya bahwa pengungsi akan memberikan kontribusi untuk kehidupan yang menarik bagi Jerman, dan 65% berpikir mereka akan meremajakan masyarakat. Sedang peremajaan sangat dibutuhkan, karena Jerman kini sedang mengalami penuaan dengan cepat, dan pergeseran demografis mengancam untuk berdampak pada ekonomi negara Jerman sendiri. 66% dari rakyat mengkhawatirkan akan timbul lebih banyak konflik antara penduduk setempat dan pendatang, dan akan lebih banyak konflik di sekolah (64%), lebih mengkhawatirkan lagi di Jerman Timur daripada di Jerman Barat.

Arus migrasi ini masih berlangsung, orang-orang yang butuh perlindungan semakin bertambah, Jerman berusaha membuatnya lebih efektif dan efisien, agar Imigran yang datang dengan penuh harapan tersebut merasa aman dan terlindungi di Jerman.

Keterkaitan jurnal ini dengan skripsi penulis ialah, pada jurnal ini dibahas mengenai motivasi Jerman dalam menerima pengungsi Timur Tengah khususnya dari Suriah dan penulis pun juga membahas tentang pengungsi di Jerman namun tidak hanya dari Timur Tengah saja. Kemudian penulis pada skripsi ini membahas bagaimana peran-peran yang dilakukan UNHCR dalam penyelesaian pengungsi di Jerman sedangkan pada jurnal tersebut hanya membahas mengapa Jerman menerima pengungsi Timur Tengah dan apa motivasinya.

I.6 Kerangka Pemikiran

I.6.1 Teori Organisasi Internasional

Dalam menjalankan hubungan internasional tidak hanya antar negara dengan negara saja atau individu dengan negara, tetapi juga antar negara dan organisasi internasional. Hal tersebut dikarenakan keberadaan organisasi internasional telah diakui keberhasilannya dalam menyelesaikan berbagai persoalan. Organisasi internasional sebagai aktor internasional dianggap memberikan keuntungan terhadap negara, dimana ia berperan aktif didalamnya. Pada saat ini dengan perkembangan teknologi terutama dibidang transportasi, informasi dan komunikasi memacu individu-individu dan kelompok lain yang tidak bergerak sebagai aktor negara untuk melakukan kerjasama dengan pihak-pihak lain di luar negara baik itu aktor negara maupun non negara.

Menurut Clive Archer dalam bukunya *International Organization*, organisasi internasional adalah:

Suatu struktur formal dan berkelanjutan yang dibentuk atas suatu kesepakatan antara anggota-anggota (pemerintah dan non-pemerintah) dari dua atau lebih negara berdaulat dengan tujuan untuk mengejar kepentingan bersama anggotanya (1983, hlm. 35).

Dari pengertian organisasi internasional menurut Clive Archer, *International Labour Organization* sebagai organisasi internasional yang beranggotakan pemerintah dari negara-negara yang berdaulat memiliki struktur organisasi yang formal yang dibentuk berdasarkan kesepakatan negara-negara anggotanya yang bertujuan untuk mengejar kepentingan para anggotanya yaitu untuk mempromosikan hak-hak ditempat kerja, mendorong terciptanya peluang kerja yang layak, meningkatkan perlindungan sosial serta memperkuat dialog untuk mengatasi permasalahan di dunia kerja. Organisasi internasional dapat diklasifikasikan berdasarkan keanggotaan, tujuan, aktifitas dan strukturnya. Menurut Clive Archer, klasifikasi organisasi internasional berdasarkan keanggotaannya terbagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu:

1. *Type of membership* (tipe keanggotaan)
 - a. *Inter-Governmental Organizations* (IGO), yaitu organisasi internasional dengan wakil pemerintahan-pemerintahan sebagai anggota.
 - b. *International Non-Governmental Organization* (INGO), yaitu organisasi internasional dimana anggotanya bukan mewakili pemerintahan.
2. *Extent of membership* (jangkauan keanggotaan)
 - a. Keanggotaan yang terbatas dalam wilayah tertentu.
 - b. Keanggotaan yang mencakup seluruh wilayah di dunia.

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. Menurut Clive Archer, yang dikutip oleh Perwita dan Yani, menjelaskan bahwa peranan organisasi internasional dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu:

Peran pertama dari organisasi internasional adalah sebagai instrumen digunakan oleh anggota-anggotanya untuk tujuan tertentu, biasanya terjadi pada IGO, dimana anggota-anggotanya merupakan negara berdaulat yang dapat membatasi tindakan-tindakan organisasi internasional. Peranan organisasi internasional sebagai instrumen dianggap mempunyai suatu kekuatan yang sangat mendukung bagi kepentingan nasional suatu negara. Gambaran dari organisasi internasional sebagai instrumen bagi anggotanya tidak berarti bahwa setiap keputusan yang diambil oleh organisasi internasional itu bertujuan untuk memenuhi setiap kepentingan anggotanya. Ketika suatu organisasi internasional dibuat, maka implikasinya adalah diantara negara-negara suatu kesepakatan terbatas telah disetujui dalam bentuk instrumental untuk pengaturan secara multilateral aktivitas negara-negara dalam lingkup tertentu. Organisasi penting bagi kepentingan kebijakan nasional dimana koordinasi multilateral tetap menjadi sasaran jangka panjang pemerintah nasional (Archer 1983, hlm. 130-131).

Peran kedua organisasi internasional sebagai arena atau forum, dimana didalamnya terjadi aksi-aksi. Dalam hal ini organisasi internasional menyediakan tepat-tempat pertemuan bagi anggotanya untuk berkumpul bersama-sama untuk berdiskusi dan bekerjasama. Sebagai suatu arena, organisasi internasional berguna bagi masing-masing kelompok yang bersaing untuk menjadi forum bagi pandangan mereka serta dapat pula menjadi kekuatan diplomatik bagi kebijakan-kebijakannya, baik di waktu perang dingin ataupun perang dekolonialisasi (Archer 1983, hlm. 136).

Peran ketiga dari organisasi internasional adalah sebagai aktor yang independen, dimana independen diartikan apabila organisasi internasional dapat bertindak tanpa dipengaruhi kekuatan dari luar. Dalam hal ini, organisasi internasional dapat memberikan masukan-masukan secara netral tanpa ada kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi dari luar.

I.6.2 Konsep Pengungsi

Pengungsi adalah sekelompok manusia yang sangat rentan terhadap perlakuan yang tidak manusiawi baik di negara asalnya maupun di negara dimana mereka mengungsi. Mereka adalah orang-orang yang sangat miskin dan tidak memiliki dokumen perjalanan. Kepergian mereka ke tempat atau ke negara lain bukan atas keinginan diri pribadi tetapi karena terpaksa karena tidak adanya jaminan keselamatan dari negara domisili dan mereka tidak ingin mendapatkan jaminan itu, sehingga timbullah pelanggaran terhadap hak asasi pengungsi yang tidak dapat dihindari. Para pengungsi adalah orang-orang tidak dapat mencari penghidupan serta memperbaiki taraf kehidupan mereka tanpa adanya bantuan perlindungan dari negara dimana mereka berada. Kepergian mereka juga karena terpaksa, akibatnya mereka tidak dapat mengurus dokumen-dokumen (surat-surat) perjalanan yang sangat dibutuhkan sewaktu mereka berjalan melintasi batas negara mereka untuk pergi mengungsi ke negara lain (Nani Januari 2013, hlm. 4).

Achmad Romsan (2003, hlm. 29-34) menyimpulkan tentang beberapa definisi tentang istilah pengungsi ini menjadi 6 (enam) bagian yaitu:

1. *Economic Migrant* (Migran Ekonomi) di definisikan yaitu, “*person who, in pursuit of employment or a better over all standard of living (that is, motivated by economic considerations), leave their country to take up residence elsewhere*” yang berarti *Economic Migrant* adalah orang-orang yang meninggalkan negaranya untuk mencari pekerjaan karena pertimbangan aspek ekonomi.
2. *Refugee Sur Place* (Pengungsi Sur Place) di definisikan yaitu, “*A person who was not a refugee when she left her country, but who became a refugee at a later date. A person become a refugee sur place due to circumstances arising in her country of origin during her absence*” yang berarti *Refugee Sur Place* ialah seseorang atau kelompok yang bukan pengungsi namun berada di negaranya namun menjadi pengungsi karena

keadaan di negara asalnya sewaktu orang atau sekelompok orang tersebut tidak berada di negaranya.

3. *Statutory Refugees* (Pengungsi Statuta) di definisikan yaitu, “*Person who meet the definitions of international instruments concering refugees prior to the 1951 Convention are usually referred to as statutory refugees*” yang berarti Pengungsi Statuta ini adalah orang-orang yang memenuhi kriteria sebagai pengungsi menurut instrumen-instrumen hukum internasional sebelum tahun 1951, dimana istilah para pengungsi ini dipakai untuk membedakan antara pengungsi sebelum Konvensi 1951 dengan pengungsi menurut konvensi 1951.
4. *War Refugees* (Pengungsi Perang) di definisikan yaitu, “*Persons compelled to leave their country of origin as a result of international or national armed conflicts are not normally considered refugees under the 1951 Conventions of the 1967 Protocol. They do, however, have the protection provided for in other international instrument, i.e. the Geneva Convention of 1949, et. al. In the case of forces invasion and subsequent occupation, occupying forces may begin to persecute segments of the populations. In such cases, asylum seekers may meet the conditions of the Convention definition*”. yang berarti Pengungsi Perang ini adalah orang-orang yang terpaksa meninggalkan negara mereka karena konflik bersenjata berksala nasional maupun internasional. Pengungsi perang ini mendapat perlindungan instrumen internasional yang lain yaitu Konvensi Jenewa 1949.
5. *Mandate Refugees* (Pengungsi Mandat) ini adalah pengungsi yang diakui statusnya oleh UNHCR sesuai dengan fungsi, wewenang, atau mandat yang ditetapkan oleh UNHCR. Pengungsi mandat ini adalah pengungsi yang telah memenuhi persyaratan dan telah menempuh beberapa tahapan agar diakui statusnya sebagai pengungsi. Selain mendapat status pengungsi mereka juga mendapat perlindungan langsung dari PBB, baik

mereka yang bersangkutan berada di negara peserta Konvensi 1951 atau Protokol 1967 maupun tidak berada di negara tersebut.

6. *Statute Refugees* (Pengungsi Statuta) adalah pengungsi yang berada di dalam wilayah negara-negara pihak Konvensi 1951 yang dimana Konvensi 1951 berlaku sejak 22 April 1954 dan Protokol 1967 yang mulai berlaku sejak 4 Oktober 1967, yang status pengungsinya diakui oleh negara-negara peserta Konvensi 1951 dan Konvensi 1967 berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instrumen tersebut.

Berdasarkan definisi tersebut, penulis menyimpulkan bahwa pengungsi adalah orang-orang atau kelompok yang dengan terpaksa meninggalkan negaranya karena ketakutan yang berdasar atau pengusiran secara paksa oleh militer atau kelompok tertentu akibat adanya peperangan atau konflik di negara asal para pengungsi tersebut. Para pengungsi ini pergi menuju negara baru yang dianggap aman dan mereka ingin menemukan kehidupan yang sejahtera yang tidak mereka dapat di negara asal.

I.6.3 Konsep Keamanan Manusia (*Human Security*)

Keamanan manusia (*human security*) adalah suatu istilah atau konsep yang dipakai dalam memahami permasalahan global yang menyangkut keamanan manusia secara individu dalam sebuah populasi dunia yang bertujuan untuk menciptakan stabilitas baik nasional, regional, maupun global. Pemahaman mengenai *human security* ini memiliki perspektif yang lebih luas dari pada sekedar *national security* yang cenderung bersifat nasionalistik, parsial, dan tersekat-sekat oleh batas-batas wilayah. Konsep ini muncul pasca perang dingin (*cold war*) dimana pertarungan antara dua blok, kapitalis dan komunis telah membuat ketidakamanan global. Dengan berakhirnya perang tersebut maka timbul interdependensi global mengenai keamanan manusia yang tidak lagi diartikan secara tradisional, seperti invasi suatu negara, tapi hal-hal yang dapat menimbulkan ketidakamanan pada diri dan jiwa manusia, seperti kemiskinan, ketimpangan ekonomi, tidak terpenuhinya *basic-need* (kebutuhan dasar),

penyakit, pelanggaran HAM, polusi lingkungan, dan bencana alam dapat digolongkan kedalam isu-isu *human security* ini (humansecuritygateway.com).

Dengan melindungi hak asasi manusia dari hal-hal tersebut diatas maka akan tercipta keamanan bagi hidup manusia. Dalam konteks ini berkembang konsep keamanan manusia secara individual sebagai obyek acuannya. Konsep *human security* pertama kali diperkenalkan pada tahun 1994 oleh *United Nations Development Program* (UNDP). Dalam laporannya yang dikeluarkan pada tahun 1994 UNDP memberikan informasi tentang pembangunan yang dikaitkan dengan konsep *human security*. Menurut definisi UNDP tahun 1994, terdapat tujuh kategori *human security*, yaitu:

- (1) *Economic Security* (Keamanan Ekonomi): adanya jaminan *basic income* bagi individu, biasanya dari lahan produktif atau remuneratif, yang berasal dari anggaran keuangan publik.
- (2) *Food Security* (Keamanan pangan): adanya jaminan bagi semua orang memiliki akses yang sama, baik ekonomi maupun kebutuhan fisik lain terhadap bahan/makanan pokok. Hal ini terkait dengan kurang meratanya distribusi makanan dan daya beli masyarakat.
- (3) *Health Security* (Keamanan Kesehatan): bertujuan untuk memberikan jaminan perlindungan bagi semua orang dari penyakit dan pola hidup yang tak sehat, karena malnutrisi, kurangnya persediaan obat-obatan, pasokan air bersih yang kurang, dan kebutuhan perawatan kesehatan lainnya.
- (4) *Environmental Security* (Keamanan lingkungan): bertujuan untuk melindungi manusia dari kerusakan alam baik jangka panjang maupun jangka pendek, kerusakan lingkungan oleh perbuatan manusia, deteriorasi lingkungan alam, seperti global warming, polusi udara, pencemaran hutan, dan lain-lain.

(5) *Personal Security* (Keamanan individu): bertujuan untuk melindungi manusia dari kekerasan fisik baik daridalam maupun luar negeri, dari aktor individu maupun sub-negara, dari penguasa, ataupun dari preman (*predatory adults*).

(6) *Community Security* (Keamanan komunitas): bertujuan untuk melindungi manusia dari kekerasan etnik dan sectarian dan dari kerugian nilai dan hubungan tradisional.

(7) *Political Security* (Keamanan politik): keamanan ini difokuskan pada apakah seseorang telah hidup dalam masyarakat yang menghargai dan menghormati hak asasi manusia (UNDP 1994, hlm. 24-32).

I.7 Alur Pemikiran



I.8 Asumsi Pemikiran

1. Pengungsi dari Timur Tengah, Afrika dan dari negara-negara Balkan datang menuju Jerman, hal ini disebabkan oleh banyak faktor yang membuat pengungsi meninggalkan negaranya, seperti konflik, perang saudara, masalah ekonomi dan lainnya. Akhirnya mereka secara *massive* mengungsi ke negara yang lebih aman, salah satunya Jerman.

2. Banyaknya pengungsi yang datang membuat pemerintah Jerman kewalahan dalam menangani pengungsi. Kemudian UNHCR sebagai lembaga PBB yang bertugas menangani pengungsi, membantu pemerintah Jerman dalam melakukan penanganan pengungsi yang masuk ke Jerman.

I.9 Metode Penelitian

I.9.1 Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif, yang mana penelitian kualitatif dapat diartikan sebagai metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi (Sugiyono 2009, hlm. 1).

I.9.2 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu riset pustaka (*library research*). Penulis melakukan *Library Research* ini memperoleh data dalam penelitian dengan cara membaca dan memahaminya melalui buku, jurnal, laporan, artikel, undang-undang serta *website* yang berkaitan dengan objek penelitian.

I.9.3 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang penulis menggunakan dalam menganalisis data yang diperoleh dari penelitian, bersifat kualitatif deskriptif. Dari data–data yang telah dikumpulkan dan saling memiliki keterkaitan berdasarkan fakta selanjutnya dianalisis secara deskriptif sesuai dengan kerangka pemikiran sehingga dapat menyusun dan menjawab pertanyaan penelitian secara sistematis.

I.10 Sistematika Pembabakan

Dalam rencana untuk mempermudah penulis dalam memahami isi dalam penulisan penelitian ini, penulis membagi penelitian dalam 4 bab yaitu :

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini membahas mengenai latar belakang penelitian, rumusan permasalahan dalam penelitian, tujuan penelitian, manfaat yang didapat dari penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, alur pemikiran, asumsi pemikiran, metode penelitian dan sistematika pembabakan penelitian.

BAB II: ARUS PENGUNGSI MASUK KE JERMAN

Pada bab ini berisi tentang tinjauan umum mengenai pengungsi, arus pengungsi yang masuk ke Jerman, serta pengungsi di Jerman tahun 2012 - 2014.

BAB III: PERAN UNHCR DALAM MENGATASI PENGUNGSI DI JERMAN TAHUN 2012 – 2014.

Pada bab ini dijelaskan peran UNHCR dalam mengatasi pengungsi di Jerman tahun 2012 - 2014.

BAB IV: KESIMPULAN