

BAB I PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Isu berskala global, regional, maupun lokal yang disorot oleh media lebih terfokus pada perang sebagai isu konvensional dengan aktor negara sebagai aktor utama. Perang lebih tersorot karena merupakan bentuk interaksi antarnegara di dunia yang secara langsung mengancam keamanan, politik, dan ekonomi satu negara atau lebih. Namun demikian, penulis hendak mengangkat isu nonkonvensional, yaitu isu pengungsi berkepanjangan (*protracted refugee situations*) yang merupakan bagian dari spektrum migrasi internasional. Kaitannya yang erat dengan pelanggaran hak asasi manusia dan ancaman keamanan di berbagai level analisa membuat isu pengungsi menjadi penting untuk diamati dan juga dimengerti hingga dapat ditemukan pemecahan yang efektif bagi pihak-pihak yang terlibat di dalamnya.

Dalam memahami pengungsi secara lebih komprehensif, diperlukan pemahaman terlebih dahulu kepada masalah migrasi internasional, atau perpindahan penduduk melintasi batas wilayah kenegaraan. Fenomena migrasi internasional sendiri telah menjadi bagian inti dari perkembangan sejarah peradaban manusia. Selain perang, perampasan hak asasi manusia serta

kemiskinan adalah faktor-faktor pendorong terjadinya migrasi kontemporer¹. Berikut ini Stalker memaparkan pendapatnya akan lima jenis migran (lihat Tabel I.1.).

Tabel I.1.

Tipologi Migran dalam Migrasi Internasional

Tipe Migran	Definisi
1. <i>Settlers</i> (Pemukim)	Mereka yang memasuki sebuah negara dengan maksud untuk tinggal secara tetap. Contoh negara yang menjadi tujuan <i>settlers</i> adalah Amerika Serikat, Selandia Baru, Kanada dan Australia.
2. Pekerja Kontrak	Mereka yang memiliki izin masuk kondisional sesuai kesepakatan dengan majikan, dan lama tinggal ditentukan dengan kontrak. Banyak ditemukan di negara penghasil minyak seperti Timur Tengah dan Asia. Pekerja tidak hanya bersifat <i>unskilled/semi-skilled workers</i> , namun juga pekerja musiman pada industri agrikultur dan pariwisata.
3. Profesional	Mereka dengan latar belakang pendidikan dan pelatihan yang tinggi, sehingga mayoritas dipekerjakan pada level manajerial di perusahaan-perusahaan transnasional. Prosis ini seringkali disebut <i>brain-drain</i> yang berkaitan dengan konflik Utara-Selatan.
4. Imigran Ilegal	Mereka yang memasuki sebuah negara tanpa izin sah, atau melampaui batas izin tinggal yang telah disepakati.
5. Pengungsi dan pencari suaka	Mereka yang meninggalkan negara asalnya untuk menghindari bahaya baik konflik, penganiayaan, maupun bencana alam. Kelompok ini adalah salah satu kelompok migran terbesar di dunia dan paling sulit untuk ditangani.

Sumber: David T. Graham, "Human Movement and Human Security", dalam David T. Graham dan Nana K. Poku (eds.), *Migration, Globalization and Human Security*, (London and New York: Routledge Research in Population and Migration, 2000), hal. 189-190.

Kelima tipe migran internasional yang diberikan oleh David T. Graham di atas patut mendapat perhatian yang setara dari kalangan internasional. Namun

¹ Meissner, Doris M., Hormats, Robert D, Walker, Antonio R, dan Ogata, Shijuro, *International Migration Challenges in a new era*, The Trilateral Commission, New York : 1993, h.3-5

demikian, dari definisi-definisi yang telah diberikan, dipilih tipe migran pengungsi sebagai bahasan dalam penelitian ini. Besarnya jumlah pengungsi di dunia menimbulkan adanya kebutuhan atas sebuah bentuk perlindungan, demi menghindarkannya dari krisis yang berkepanjangan, yang terinstitusionalisasi yakni melalui UNHCR.

Pengungsi sering kali diidentifikasi sebagai '*the emergency*' dalam fenomena politik internasional. Berbagai macam istilah kemudian dipakai oleh berbagai pihak, baik itu akademisi, elit politik, hingga kelompok *global civil society*, untuk mendeskripsikan pengungsi. Istilah seperti 'krisis', 'masalah', '*complex emergency*', 'tantangan', dan 'kontrol' adalah contoh kecil dari berbagai istilah lainnya yang diasosiasikan dengan pengungsi. Secara alamiah, istilah tersebut digunakan mengingat situasi pengungsi sendiri merupakan bentuk situasi darurat. Setelah itu, dibutuhkan perhatian intensif dan penanganan terbaik untuk menyediakan perlindungan dan bantuan bagi individu atau kelompok-kelompok pengungsi yang melarikan diri dari situasi tekanan yang berbahaya di negara asalnya². Kacamata hukum internasional yang sikapnya *state-centred*, lantas melihat para pengungsi yang '*stateless*' tersebut digolongkan sebagai suatu anomali tersendiri dalam hukum internasional³, mengingat pengungsi ditimbulkan oleh masalah domestik suatu negara yang kemudian meluas menjadi perhatian negara lain, hingga suatu kawasan tertentu dan akhirnya menjadi isu kemanusiaan skala global.

² Nyers, Peters, Emergency or Emerging Identities? Refugees and Transformations in World Order, *Millenium Journal of International Studies* :1999, vol.28, no.1, h.1-26.

³ Evans, Graham dan Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations* (Penguin Books, London : 1998), h.470

Definisi pengungsi berdasarkan *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* (Konvensi tentang Status Pengungsi 1951) dan Protokol Tahun 1967 oleh UNHCR (lihat lampiran) adalah:

“seseorang yang berada di luar negara yang menjadi kewarganegaraannya atau tempat tinggal; yang memiliki ketakutan akan penganiayaan akibat ras, agama, warga negara, keanggotaan dalam sebuah kelompok sosial atau opini politik; dan tidak mampu mendapatkan perlindungan dari negara tersebut, atau untuk kembali, karena ketakutan akan penganiayaan.”⁴

Pengungsi bersama *Internally Displaced Person* (IDP) dan *Asylum-seekers* adalah orang-orang yang menjadi perhatian utama UNHCR, sesuai dengan Konvensi tahun 1951 tersebut. Berikut ini adalah hasil penelitian yang dilakukan oleh UNHCR terhadap perkembangan jumlah pengungsi di dunia dari periode tahun 2000 sampai dengan 2004.

Tabel I.2
Pengungsi dan Total *Population of Concerns* kepada UNHCR 2000-2004

Dimulai per- 1 Januari Tahun	Pengungsi	Total <i>Populations of Concerns</i>
2000	11.687.200	20.821.800
2001	12.129.600	22.006.100
2002	12.116.800	20.028.900
2003	10.594.100	20.892.500
2004	9.680.300	17.101.300

Sumber: Sebagian dari data “Persons of Concern to UNHCR 1981-2006”, dalam Diakses dari <http://www.unhcr.org/basics/BASICS/3b028097c.html>

⁴ UNHCR, *The State of the World's Refugees 2004*, (New York: Oxford University Press, 2004) h.51

Tabel I.3
Populasi Pengungsi oleh Biro UNHCR, 2004

Kawasan	Awal-2004	Akhir-2004	Perubahan
-East and Horn of Africa	768,100	770,500	2,400
-Central Africa and the Great Lakes	1,257,900	1,267,700	9,000
-West Africa	531,200	465,100	-66,100
-Southern Africa	306,200	245,100	-61,100
Total Africa *	2,863,400	2,748,400	-115,000
CASWANAME**	2,827,300	3,065,500	238,200
The Americans	623,900	598,400	-25,500
Asia and Pacific	823,600	836,900	13,300
Europe	2,454,600	2,317,900	-136,700
Total	9,592,800	9,567,100	-25,700
*Tidak termasuk kawasan Afrika Utara			
** <i>Central Asia, South West Asia, North Africa and Middle East.</i>			

Sumber: 2004 UNHCR Statistical Yearbook, Chapter II "Population Levels and Trends" (Lihat Lampiran)

Tabel di atas memperlihatkan bahwa di dunia terdapat sejumlah 9,592,800 populasi pengungsi di dunia, yang terlokasi di hampir seluruh kawasan, yaitu Afrika, Asia-Pasifik, Amerika, dan Eropa. Perhitungan statistik tersebut membuktikan bagaimana isu pengungsi adalah sebuah isu internasional, melibatkan seluruh kawasan tanpa terkecuali, beserta unit-unit analisa di dalamnya.

Krisis pengungsi yang hendak diangkat kali ini terletak pada salah satu kawasan dengan tingkat kemiskinan terbesar di Asia, yaitu Asia Selatan. Dengan tingkat kemiskinan tertinggi sebesar 446.2 juta jiwa (73% dari seluruh penduduk

miskin Asia)⁵, kawasan yang mengisi 22.2% komposisi populasi dunia ini memiliki tingkat pendapatan per kapita terendah di dunia, dibandingkan dengan kawasan Sub-Sahara Afrika, Asia Timur, Timur Tengah, Amerika Latin, Kepulauan Karibia, dan kawasan Pasifik⁶. Tepatnya kasus pengungsi Bhutan di Nepal yang mencuat sejak tahun 1990 dan 1991. Krisis pengungsi Bhutan di Nepal adalah salah satu dari sekian banyak kasus di dunia yang juga perlu mendapatkan perhatian dan pencapaian solusi secepatnya. Kasus yang diakibatkan oleh adanya diskriminasi kelompok etnis oleh pemerintah Bhutan ini kemudian berkembang menjadi salah satu kasus pengungsi yang paling berkepanjangan di dunia, dan ditandai sebagai titik permulaan adalah masuknya aliran pengungsi dari kawasan selatan Bhutan ke dalam wilayah timur Nepal untuk pertama kali pada bulan Oktober 1990⁷.

Para pengungsi ini adalah penduduk Bhutan yang berasal dari golongan etnis Nepal, yaitu *Lhotshampa*, salah satu dari lima kelompok etnis utama di Bhutan. Kelompok lain adalah *Ngalops*, *Bumthaps*, dan *Kurtops*, didominasi oleh kelompok etnis *Ngalops* dalam pemerintahan⁸. Kelompok pengungsi yang setelah itu terus berhamburan masuk ke dalam wilayah teritorial Nepal adalah mereka yang tidak memenuhi kriteria pada Undang-Undang Kependudukan Bhutan 1985

⁵ Ahmed, Akhter U., Hill, Ruth V., Wiesmann, Doris M., dan Smith, Lisa C. Reducing Poverty and Hunger in Asia: Asia's Poorest and Hungry: Trends and Characteristics, Maret 2008, Focus 15, Brief 3. Diakses dari http://www.ifpri.org/2020/focus/focus15/focus15_03.pdf pada 10 September 2008, 18.00 WIB.

⁶ Singh, Jayant, Poverty in South Asian Region: A Comparative Study. *The Icfai Journal of International Relations*, Vol. II, No.1, Januari 2008, h.60-73.

⁷ Chandrasekharan, S., Dr., Bhutan : Refugee Crisis, No End in Sight. Diakses dari <http://www.saag.org/notes3/note233.html>, pada 25 Maret 2007, 23.15 WIB

⁸ Parmanand dan Saroj B. Khanna, Ethnicity in Bhutan: causes and effects, *Journal of South Asia and Middle Eastern Studies* (Villanova), vol. XVII, no. 1, Fall 1993, h. 78

yang implementasinya berlangsung mulai tahun 1988⁹. Undang-undang yang sifatnya diskriminatif tersebut dikeluarkan oleh Raja Bhutan, Raja Dorgi Jigme Singye Wangchuck, yang menjalankan sistem pemerintahan *modified constitutional monarchy*¹⁰. Retorika yang bersifat *chauvinistic* dan rasis, yaitu “*One Nation One People*”¹¹ yang dicetuskannya tersebut kemudian dibuktikan dalam kenyataan dengan dilaksanakannya mobilisasi pengungsi yang sangat kejam oleh pasukan militer Bhutan seperti praktek pemerkosaan, penahanan arbitrase, pembunuhan, hingga penarikan akta kepemilikan tanah di kawasan Selatan Bhutan.

Di lain pihak, pada dasarnya sejak krisis ini bermula, Nepal sudah menunjukkan itikad baik terhadap para pendatang. Mengingat kesamaan latar belakang budaya yang dimiliki oleh kaum Lohtshampa dari Bhutan, maka dengan penuh spontanitas dan tanpa memikirkan dampak jangka pendek maupun jangka panjangnya, Nepal menerima dengan tangan terbuka kedatangan mereka. Namun, tak membutuhkan waktu yang lama sampai Nepal menyadari ketidaksanggupannya untuk terus-menerus menyediakan bantuan bagi kelangsungan hidup para pencari suaka itu. Hingga kemudian, sebagai usaha mengantisipasi tekanan yang ditimbulkan kebutuhan para pengungsi terhadap perekonomiannya, maka pada tahun 1991 pemerintah Nepal meminta UNHCR untuk mengatur dan menyediakan segenap kebutuhan darurat yang diperlukan

⁹ Ikram, Zubia, Bhutanese Refugees in Nepal: An Analysis, *Pakistan Horizon Journal*, The Pakistan Institute of International Affairs, Karachi : Juli 2005 , vol. 58, no.3, h. 106

¹⁰ Hossein, Farzana, Bhutan's Ethnic Problem: A Case Study of A Fragile Ethnic Mosaic in South Asia", *BIIS Journal* (Dhaka) vol. 14, no.1, Januari 1993, h. 18

¹¹ Lok Raj Baral, Bhutanese Refugees in Nepal: Quest for Confidence-Building Measures. *BIISS Journal* (Asiatic Civil Military Press: Oktober 1999), Vol.20, No.4, h.410

para pengungsi¹². UNHCR kemudian datang dan membagi para pengungsi ke dalam tujuh kamp pengungsian yang terpisah di wilayah perbatasan timur Nepal.

UNHCR sendiri bukanlah badan khusus pertama bentukan PBB yang bertugas mencari pemecahan internasional terhadap krisis-krisis pengungsi dunia. Sebelumnya, PBB telah membentuk *International Refugee Organization (IRO)* pada tahun 1947. Organisasi yang berfokus menyelesaikan krisis pengungsi dan orang-orang terlantar akibat Perang Dunia II ini telah berhasil memukimkan lebih dari 1 juta orang pengungsi ke negara ketiga, mempatriasikan 73.000 orang dan membuat persetujuan untuk 410.000 orang-orang yang terlantar di negaranya sendiri¹³. UNHCR kemudian dibentuk oleh PBB untuk memperluas lingkup populasi pengungsi yang telah menjadi perhatian, dengan faktor-faktor penyebab yang semakin beragam.

Mandat khusus yang diamanatkan oleh UNHCR dalam mencari solusi permanen bagi masalah-masalah yang dihadapi pengungsi tercermin dalam tugas dan kewenangan yang dimiliki organisasi tersebut. Selain bertugas untuk mencarikan solusi permanen berupa *repatriation* (pemulangan pengungsi ke negara asalnya), *integration* (integrasi di negara pemberi suaka), dan *resettlement* (pemukiman kembali ke negara ketiga), UNHCR juga bertugas menyediakan bantuan-bantuan kemanusiaan jangka pendek yang sifatnya material, baik secara langsung, maupun dengan bekerjasama dengan aktor-aktor lain yang bersedia memberikan bantuan. Kerjasama yang dilakukan oleh UNHCR dengan aktor-

¹² Diakses dari http://www.safhr.org/refugee_watch3.htm, diakses pada tanggal 25 Maret 2007, 23.37 WIB

¹³ UNS, *Human Rights dan Refugees*, Fact Sheet No. 21, Centre for Human Rights United Nations Office at Geneva, 1993, h. 4, dalam Achmad Romsan, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, *Op.cit.* h.163

aktor lain seperti otoritas lokal atau nasional negara, badan-badan PBB lainnya (contohnya *World Federation Program (WFP)* dan *International Labor Organization (ILO)*), *Non-Governmental Organizations* maupun badan teknis swasta adalah suatu bentuk usaha UNHCR untuk memaksimalkan bantuan yang dapat diberikan terhadap penyelesaian masalah pengungsi dengan adanya tenaga-tenaga ahli di berbagai bidang seperti contohnya penyediaan pangan, pendidikan, dan sarana-prasarana yang dibutuhkan.

Solusi permanen dan bantuan material yang telah diberikan oleh UNHCR pada kenyataannya bukan hal yang mudah untuk dilaksanakan. Repatriasi sukarela, misalnya, tidak dapat dilaksanakan bila UNHCR tidak berhasil meyakinkan para pengungsi bahwa repatriasi adalah opsi paling aman untuk mereka pilih. Selain itu, repatriasi juga tidak dapat dilakukan ketika negara asal yang ditinggalkan para pengungsi masih bersifat mengancam keamanan diri mereka, seperti adanya perang saudara, maupun berbagai bentuk diskriminasi yang berbentuk kekerasan. UNHCR pun harus terus memberikan bantuan-bantuan yang diperlukan pada saat para pengungsi tiba di negara asalnya, dan perlu pula memantau kondisi pengungsi yang telah kembali bermukim di negara asalnya.

Integrasi adalah solusi permanen lain yang disarankan oleh UNHCR untuk membantu para pengungsi. Sebagaimana yang terjadi pada berbagai kasus pengungsi di Afrika, UNHCR memberikan pelatihan keterampilan dan pendidikan serta menyediakan tanah bagi para pengungsi untuk dapat menjalani hidup mandiri di tanah pemberi suaka, sehingga kehadiran para pengungsi tidak akan mengganggu stabilitas negara tersebut. Dengan demikian, para pengungsi dapat

menjalani hidup baru yang harmonis berdampingan dengan penduduk lokal dan tidak menimbulkan masalah bagi pihak manapun. Integrasi yang berhasil telah terjadi pada pengungsi Burundi di Tanzania, pengungsi Ruanda di Uganda, dan pengungsi Filipina di Sabah, Malaysia¹⁴. Solusi terakhir, yaitu *resettlement*, meliputi proses migrasi internasional yang mengantarkan para pengungsi untuk menempati pemukiman baru di negara tetangga tertentu. Dalam hal ini, tugas UNHCR adalah untuk mengadakan perjanjian dengan negara penerima agar dapat menyediakan pemukiman yang layak serta kebutuhan primer lainnya bagi para pengungsi yang memasuki wilayahnya¹⁵.

Melihat tugas dan wewenang yang diemban oleh UNHCR tersebut serta keberhasilan-keberhasilan yang telah berhasil dicapai dalam memberikan solusi krisis pengungsi, maka berkaitan dengan kasus pengungsi yang terjadi di Nepal, perlu diperhatikan bagaimana UNHCR menjalankan tugasnya di kawasan Asia Selatan agar dapat berperan secara maksimal menyelesaikan krisis pengungsi berkepanjangan dengan populasi Bhutan di Nepal.

I.2 Perumusan permasalahan

Bergerak dari latar belakang yang telah dipaparkan, maka pertanyaan permasalahan yang akan diajukan dalam penelitian ini adalah; **“Bagaimana peranan UNHCR dalam menangani krisis pengungsi dunia berkepanjangan: Studi Kasus Bantuan UNHCR di Nepal (Periode 2000-2004)”** Periodisasi 2000-2004 dipergunakan untuk membatasi pembahasan penanganan krisis, karena

¹⁴ Achmad Romsan, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, Op.Cit., h.167

¹⁵ *Ibid.*

dianggap lebih *recent* dan dikarenakan pula keterbatasan data yang ada. Selain itu, pemilihan periodisasi juga dikarenakan adanya pembicaraan bilateral yang didukung oleh UNHCR antara pemerintah RGOB dan Nepal dalam *Joint Ministerial Committee (JMC) IX – XV*, yang mengarah kepada penyelesaian krisis pengungsi berkepanjangan yang melibatkan kedua negara. Dengan demikian, akan dapat digambarkan aktivitas-aktivitas UNHCR dalam menjalankan perannya sebagai sebuah OI, berdasarkan tugas kemanusiaan serta wewenang yang disandangnya.

I.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

- (1) Mendeskripsikan dan menganalisa dinamika pengungsi Bhutan di Nepal sebelum dan selama periode waktu penelitian (2000-2004), meliputi faktor penyebab mereka mengungsi, bentuk-bentuk penanganan yang pernah dilakukan, dan dampak berkepanjangan dari adanya pengungsi tersebut.
- (2) Mendeskripsikan dan menganalisa penerapan peranan dari IGO dalam penanganan isu internasional non-konvensional, dengan memotret kinerja UNHCR dan usahanya menyelesaikan krisis pengungsi yang berkepanjangan di Nepal dengan populasi pengungsi Bhutan.

Penulis melihat isu pengungsi Bhutan yang kini berlokasi di kawasan Timur Nepal dalam kamp-kamp penampungan bentukan UNHCR selama ini kurang

tersorot, karena kawasan Asia Selatan selama ini kurang mendapat perhatian dari kalangan akademisi, yang lebih terfokus pada kawasan-kawasan lain dengan populasi pengungsi, serta pada isu-isu konvensional. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya wawasan dan pemahaman lebih dalam terhadap pengungsi serta terhadap peranan IGO dan juga pengetahuan terhadap kawasan Asia Selatan.

I.4 Tinjauan Pustaka

Banyak sekali literatur yang membahas mengenai krisis pengungsi di seluruh dunia, baik mengenai pengungsi secara keseluruhan dengan mengamati fenomena pengungsi global, maupun parsial dengan membahas krisis pengungsi tertentu. Isu pengungsi sendiri telah menjadi salah satu isu yang secara fluktuatif mengisi literatur perkembangan sejarah hubungan internasional sejak masa Perang Dunia I dan II. Meskipun dalam kuantitas tidak sebanyak literatur yang mengulas mengenai isu *high politics*, literatur mengenai isu pengungsi telah banyak diterbitkan, dengan beragam sudut pandang.

Salah satu ahli yang menulis mengenai pengungsi secara luas adalah William Maley, dalam tulisannya yang berjudul "*A Global Refugee Crisis ?*". Di dalam tulisannya ini, Maley mengemukakan bahwa dalam suatu sistem kenegaraan, munculnya pengungsi kemudian menimbulkan pandangan bahwa pengungsi tersebut merupakan 'korban' dari sistem negara. Yang dimaksudkan oleh Maley dengan 'korban' adalah bahwa dimulai dari penyebab terjadinya, proses perkembangan krisis, dan penyelesaian masalah pengungsi sangat bergantung kepada negara sebagai aktor utama dalam sistem internasional.

Dengan demikian, segala sesuatu yang terjadi di seputar negara tersebut, baik internal maupun eksternal kemudian akan mempengaruhi kebijakannya dalam menangani urgensi pengungsi. Urgensi tersebut terutama akan menjadi sangat nyata ketika meskipun jumlah pengungsi masih jauh di bawah jumlah keseluruhan penduduk dunia, namun tetap harus diperlakukan dengan seadil dan selayaknya berdasarkan kapasitas moral pihak-pihak yang menjadi donor dalam penyelesaian kasus pengungsi Nepal-Bhutan. Menurut Maley, hanya ada tiga pilihan solusi yang berbobot untuk menangani krisis pengungsi, yaitu: repatriasi sukarela; integrasi dengan negara yang menjadi suaka; dan terakhir, *resettlement* di suatu negara pihak ketiga. Pendapat Maley mengenai pilihan solusi yang tepat bagi krisis pengungsi bermanfaat bagi penyelesaian krisis pengungsi di dunia, dan juga merupakan pedoman solusi akhir bagi UNHCR dalam memberikan pertolongannya.

Maley menemukan cela dari konvensi internasional bagi pengungsi, yang layakny menyediakan kerangka pemikiran dasar dari perlindungan pengungsi. UNHCR terkesan memomorduakan tugas utamanya untuk menolong pengungsi yang benar-benar membutuhkan solusi cepat dan konkrit, dan lebih mengutamakan penyelesaian masalah pengungsi yang sejalan dengan kepentingan negara-negara donor. Proses *resttlement* seakan menjadi sebuah *queue* (antrian) yang tidak berkesudahan akibat terus-menerus munculnya “loncatan” dalam baris

antrian tersebut. Ditegaskan oleh Maley, bahwa di dalam sistem pengungsi internasional, tidak seharusnya terdapat istilah “*queue*”¹⁶.

Artikel berikutnya yang membahas mengenai kinerja UNHCR ditulis oleh **Anne Hammerstad**, dengan judul “UNHCR, Refugee Protection and Human Security”. Dalam artikel tersebut, Hammerstad mengangkat pembahasan mengenai peralihan fokus kerja UNHCR dari murni menyediakan proteksi untuk para pengungsi dunia, menuju ke skala yang lebih luas, dalam operasi humaniter, contohnya dalam konteks berlangsungnya sebuah konflik, UNHCR berfungsi menghadirkan bantuan-bantuan secara langsung untuk orang-orang yang menderita imbas perang. Perubahan fokus tersebut dipandang cukup signifikan oleh Hammerstad untuk mengangkat perdebatan mengenai sinergi antara keamanan negara *host* dengan para pengungsi sendiri, sehingga memunculkan lagi konsep *human security*. Diskursus mengenai sekuritisasi fungsi UNHCR memberikan ketegasan konseptual bagi transformasi yang dijalani organisasi ini, kini dengan paradigma yang proaktif, *homeland-oriented*, dan holistik¹⁷.

Literatur-literatur mengenai isu pengungsi dapat ditemukan pula di Departemen Ilmu Hubungan Internasional FISIP UI. Beberapa di antaranya ialah karya Avyanthi Azis yang berjudul “Penerapan Pendekatan *Human Security* Dalam Penanganan Permasalahan Pengungsi Afghanistan di Australia (1999-

¹⁶ Maley, Williams, A Global Refugee Crisis? *Refugees and the Myth of the Borderless World* (Department of International Relations, the Australian National University, Canberra:2002), h.1-8

¹⁷ UNHCR, The State of the World’s Refugees: In Search of Solutions (Oxford: Oxford University Press, 1995) hlm.43, dalam Anne Hammerstad, Whose Security? UNHCR, Refugee Protection and State Security After the Cold War. *Security Dialogue Journal*. (Oslo) vol.31, no.4, December 2000, h.391-431

2002)¹⁸”, Noviandri Wibowo, “Implementasi *The Self-Reliance Strategy* Sebagai Upaya Penanganan Masalah Situasi Pengungsi Berkepanjangan di Uganda (1999-2003)¹⁹”, skripsi Siti Astrid Kusumawardani dengan judul “Sekuritisasi Masalah Pengungsi Myanmar oleh Pemerintah Thailand (2001-2003)²⁰”. Ketiga literatur tersebut membahas mengenai studi kasus pengungsi di kawasan-kawasan yang berbeda, dengan menggunakan pendekatan teoritis yang berbeda pula. Namun demikian, masing-masing skripsi memiliki anggapan yang sama mengenai ancaman yang ditimbulkan oleh isu pengungsi terhadap keamanan internasional, dengan bersandar pada konsep *human security*. Avyanthi menggunakan konsep *human security* hasil penggabungan pemikiran yang membagi *human security* ke dalam dimensi positif dan negatif, sehingga menimbulkan pemahaman mengenai individu yang berbeda demi kepentingan aktor.

Noviandri dalam skripsinya juga menggunakan konsep *human security* dari Raquel Freitas dan Caballero-Anthony, dengan didasari intisari konsep tersebut dari pemikiran Paul M. Evans, yaitu (1) bahwa individu merupakan salah satu *referent point* untuk keamanan; (2) bahwa keamanan individu atau kelompok individu merupakan sasaran bagi berbagai ancaman, di mana ancaman militer dari luar negara hanya sebagai salah satu ancaman dan biasanya bukan yang paling signifikan; dan (3) ada kemungkinan ketegangan antara keamanan individu dan

¹⁸ Avyanthi, *Penerapan Pendekatan Human Security dalam Penangan Permasalahan Pengungsi Afhhanistan di Australia (1999-2002)*, Skripsi, Depok, 2004.

¹⁹ Noviandri, *Implementasi The Self-Reliance Strategy Sebagai Upaya Penanganan Masalah Situasi Pengungsi Berkepanjangan di Uganda (1999-2003)*, Skripsi, Depok, 2007.

²⁰ Siti Astrid, *Sekuritisasi Masalah Pengungsi Myanmar oleh Pemerintah Thailand (2001-2003)*, Skripsi, (Depok, Juni 2008).

apa yang dilakukan oleh negara, bangsa, atau rezim.²¹ Konsep tersebut digunakan oleh Noviandri sebagai alat analisa dalam membahas mengenai keterlibatan UNHCR di Uganda melalui penerapan *The Self-Reliance Strategy* demi melindungi keamanan individual para pengungsi di Uganda. Strategi tersebut yang dijalankan melalui kerjasama UNHCR dengan pemerintah Uganda dimaksudkan sebagai usaha peningkatan kemandirian dan kesejahteraan pengungsi selama dalam pengungsian, yang menjadi bagian dari pengarahannya penyelesaian krisis melalui integrasi lokal. Sektor-sektor bantuan yang diberikan UNHCR di Uganda dan di Nepal menunjukkan kesamaan jenis, namun tentunya perbedaan dalam kuantitas, sesuai dengan jumlah populasi pengungsi pada masing-masing isu.

Literatur-literatur yang ada menjelaskan bagaimana dinamika isu pengungsi dalam studi ilmu hubungan internasional terus berkembang. Berbagai sudut pandang pun telah digunakan untuk membahas bagaimana signifikansi isu pengungsi dalam kajian hubungan internasional. Faktor penyebab pengungsi yang semakin beragam dari perang saudara hingga diskriminasi rasial, bertambahnya jumlah aktor-aktor yang terlibat dalam penanganan krisis pengungsi dari hanya aktor negara hingga aktor-aktor non-negara, serta meluasnya dampak keamanan dan kemanusiaan dari krisis pengungsi, adalah sekian banyak sudut pandang yang dapat digunakan untuk memperkaya kajian mengenai pengungsi. Kesimpulan yang dapat diambil ialah bahwa diperlukan penggambaran proses penanganan krisis pengungsi, didukung faktor-faktor penyebab dan dampak-dampak yang

²¹ Paul M. Evans, *Human Security and East Asia: In the Beginning*. *Journal of East Asian Studies* 4 (2004), hlm. 265, *Op.cit.* h. 17.

dapat timbul, untuk dapat menjalankan solusi-solusi utama dalam penanganan krisis pengungsi dunia.

I.5 Kerangka Pemikiran

I.5.1 Konsep Pengungsi dan Krisis Pengungsi Berkepanjangan

Pemahaman mengenai pengungsi bisa datang dari beragam definisi yang berbeda dalam sejumlah instrumen hukum internasional yang mengatur masalah pengungsi. Instrumen pertama yang berlaku secara global sejak terbentuk hingga kini dalam mengatur pengungsi ialah Konvensi Tahun 1951 Tentang Status Pengungsi (*The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*). Definisi pengungsi secara umum yang dapat ditemukan di dalam konvensi ini ialah sebagai berikut²²,

“As a result of events occurring before 1st January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of particular social group or political opinions, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it”.

“Sebagai akibat dari peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951, dengan rasa takut yang mendalam akan mengalami persekusi karena alasan rasial, agama, kebangsaan, keanggotaan

²² Achmad Romsan, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, (Bandung: Sanic Offset, 2003), h.40-41.

pada kelompok sosial tertentu, maupun opini-opini politik yang mereka anut, berada di luar negara asalnya, serta tidak mampu, atau karena rasa takutnya, menolak untuk memanfaatkan perlindungan yang disediakan oleh negara dimana ia sebelumnya berasal akibat peristiwa-peristiwa yang telah terjadi, tidak mampu, atau karena rasa takutnya, menolak untuk kembali ke negara tersebut”.

Sifat terbatas dari Konvensi Tahun 1951 dari aspek periode waktu, serta cakupan wilayah eksistensi pengungsi, kemudian mengakibatkan adanya perubahan, dengan diberlakukannya Protokol tanggal 31 Januari 1967 tentang Status Pengungsi (*Protocol Relating to the Status of Refugees of 31 January 1967*). Dalam Protokol tersebut, perubahan terlihat pada pemaknaan pengungsi yang tidak hanya terbatas lagi pada pengungsi yang muncul sebagai akibat dari peristiwa yang terjadi sebelum tanggal 1 Januari 1951, melainkan menjadi pengungsi yang muncul akibat peristiwa yang terjadi sebelum maupun sesudah tanggal 1 Januari 1951, tanpa batasan waktu yang pasti. Dengan adanya protokol tersebut, maka krisis-krisis pengungsi yang ada di kawasan Asia setelah 1951 dapat digolongkan ke dalam kategori pengungsi, yang berhak untuk mendapatkan pertolongan demi menghindari *protracted refugee situations* (situasi pengungsi yang berkepanjangan).

Definisi mengenai situasi pengungsi yang berkepanjangan dijabarkan oleh UNHCR sebagai sebuah situasi dimana para pengungsi menemukan diri mereka dalam sebuah situasi ketidakjelasan yang berkepanjangan dan tak terkendali²³.

²³ UNHCR, *Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 'Protracted Refugee Situations', Standing Committee, 30th Meeting*, UN Doc. EC/54/SC/CRP.14, 10 Juni 2004, h.1

Jumlah pengungsi dalam situasi pengungsi berkepanjangan cenderung besar, bertahan lama, dan dengan jumlah yang terus bertambah. Kondisi yang demikian menurut **Gil Loescher** dan **James Milner** menimbulkan akibat dan konsekuensi keamanan yang sangat beragam, sehingga sangat dibutuhkan berbagai tanggapan dan program-program yang disusun demi menyusun, tidak hanya satu, kebijakan penuntas situasi tersebut.²⁴

I.5.2. Konsep Hak Asasi Manusia

Konsepsi keberadaan pengungsi tidak dapat terlepas dari adanya konsepsi dasar dalam tataran internasional mengenai hak asasi manusia (HAM). Pengungsi sendiri adalah dampak dari adanya migrasi yang dipaksakan dengan berbagai konsekuensi kemanusiaan –personal, sosial, ekonomis, kultural, dan politis. Konsekuensi kemanusiaan tersebut dalam pembahasan ini, dan sebagaimana pada kasus pengungsi pada umumnya, terermin pada perampasan hak kewarganegaraan, kepemilikan atas properti, pendidikan, hak menyuarakan pendapat, dan kebutuhan dasar kemanusiaan lainnya sehingga berakhir menjadi pengungsi yang mencari perlindungan di luar wilayah kenegaraannya dengan rasa takut akan ancaman persekusi. Pembahasan krisis pengungsi Bhutan di Nepal sangat lekat dengan konsepsi HAM, karena aliran pengungsi itu sendiri lahir akibat beragam perampasan hak kaum Lhotshampa oleh elit pemerintah kerajaan Bhutan (*Royal Government of Bhutan*).

Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) selama ini telah menjadi

²⁴ Loescher, Gil, dan Milner, James, *Protracted Refugee Situations: Domestic and International Security Implications*, (London: International Institute for Strategic Studies, 2005), h.

rujukan dan sumber utama pertimbangan bagi berbagai konvensi maupun protokol internasional seperti *Universal Declaration on Human Rights* (UDHR) 1948, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR), *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), berkaitan dengan ketentuan-ketentuan HAM. PBB memuat berbagai keterangan berkenaan dengan HAM pada Piagam PBB Pasal 55²⁵, dan juga dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang diplokamirkan pada 10 Desember 1948. Pasal 15²⁶, 17²⁷, dan 21²⁸ dari DUHAM adalah beberapa aturan penting yang telah dilanggar RGOB dengan menyelewengkan kekuasaan kenegaraan.

Mendukung konsep dari DUHAM terhadap pelanggaran HAM yang menjadi penyebab lahirnya aliran pengungsi Bhutan ke Nepal, **Schmitz** dan **Sikkink** memberi spesifikasi terhadap faktor-faktor penyebab pelanggaran HAM. Schmitz dan Sikkink dalam tulisannya, *International Human Rights* mencoba mengidentifikasi beberapa penyebab terjadinya pelanggaran HAM ke dalam tiga

²⁵ Hak asasi manusia adalah “hak mendasar, dalam harga diri dan nilai-nilai individu manusia, kesederajatan antara laki-laki dan perempuan dan kesederajatan antara bangsa-bangsa yang besar dan yang kecil. Hak asasi manusia juga diterapkan dengan tidak membedakan ras, jenis kelamin, bahasa atau agama

²⁶ Pasal 15 DUHAM: “1. Setiap orang berhak atas suatu kewarganegaraan; 2. Tidak seorang pun dengan semena-mena dapat dikeluarkan dari kewarganegaraannya atau ditolak haknya untuk mengganti kewarganegaraan.”, dalam Pieter Baehr, Pieter Van Dijk, Adnan Buyung Nasution, dan Leo Zwaak, “Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia” (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001) h. 222.

²⁷ Pasal 17 DUHAM: “1. Setiap orang berhak mempunyai milik baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain; Tidak seorang pun boleh dirampas miliknya dengan semena-mena.”, *Ibid*, h. 226.

²⁸ Pasal 21 DUHAM: “1. Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik dengan langsung maupun dengan perantara wakil-wakil yang dipilih dengan bebas; 2. Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintah negerinya; 3. Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuatan pemerintah (kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara rahasia ataupun menurut cara-cara lain yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.” *Ibid.*, h. 237.

kategori utama²⁹:

1. *Political Explanations*: Tipe rezim, serta ancaman yang nyata atau disadari terhadap rezim menjadi fokus utama, contohnya perang sipil maupun internasional, gerakan separatistis, dan aksi terorisme.
2. *Economic Explanations*: Situasi perkembangan ekonomi, ketidaksetaraan material, maupun globalisasi perdagangan dan keuangan ditekankan sebagai penyebab utama pelanggaran HAM.
3. *Cultural, Ideological, and Psychological Explanations*: Adanya pola-pola perasaan kebencian atau ‘pembalasan dendam’ yang mendalam pada struktur masyarakat dalam peristiwa-peristiwa kekerasan, adanya tekanan atau predisposisi untuk melakukan pelanggaran hak asasi manusia oleh pihak-pihak yang berkuasa, serta adanya ideologi tertentu yang mendukung praktek pelanggaran HAM.

Dari ketiga faktor penyebab terjadinya pelanggaran HAM yang disebutkan oleh Schmitz dan Sikkink, yang dapat ditemukan dalam latar belakang terjadinya krisis pengungsi Bhutan di Nepal ialah faktor ketiga, yaitu penjelasan kultural, ideologis, dan psikologis. Adanya ideologi rasial yang diisukan oleh RGOB telah terbukti menyudutkan kelompok etnis Lhotshampa dan pada akhirnya menimbulkan pelanggaran-pelanggaran HAM yang menyebabkan kelompok etnis tersebut melarikan diri demi keselamatannya dan menghuni kamp-kamp pengungsi di wilayah timur Nepal hingga kini.

²⁹ Schmitz, Hans Peter, dan Sikkink, Kathryn, “International Human Rights”, dalam Walter Carlsnaes, Thomas Risse, dan Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations*, (London: SAGE Publications, 2002) h. 518.

I.5.3. Kerangka Teori

Peranan UNHCR dalam mengatasi krisis pengungsi Bhutan di Nepal dapat dijelaskan dengan menggunakan teori organisasi internasional (OI) dari **Kelly-Kate S. Pease**, *International Organizations: The Perspectives on Governance in the Twenty-First Century*. Dalam tulisannya, Pease menggunakan empat pendekatan terhadap OI dengan mengklasifikasinya berdasarkan unit analisa, asumsi sifat dasar hubungan internasional, fitur penting dalam sistem internasional, sifat dasar OI, dan pola sikap OI dalam hubungan internasional, dari paham realis, liberalis, marxis, dan feminis. (lihat Tabel I.4)

Tabel I.4

Pendekatan Teoritis Terhadap Organisasi Internasional

	Unit analisa	Sifat Dasar HI	Karakteristik Sistem Internasional	Sifat Dasar OI	Sikap OI
Realis	Negara	Konflik	Anarkhis dan <i>balance of power</i>	IGO yang utama; sebagai perpanjangan kepentingan dari <i>great powers</i>	<i>Nonautonomous</i> ; diatur oleh kepentingan <i>great powers</i>
Liberalis	Individu, kelompok kepentingan, dan negara	Kerjasama dan Konflik	<i>Complex interdependence</i>	Rezim; sebagai mekanisme tindakan kolektif dan <i>problem-solving</i> internasional	Memupuk kerjasama antara aktor negara dan non-negara; <i>autonomous</i>
Marxis	Kelas Ekonomi, atau Kelas Ekonomi Negara	Konflik	Kapitalisme Dunia	IGOs, MNCs, TNEs; cerminan dari tatanan ekonomi dunia	Memajukan produksi kapitalis; alat dominasi kapitalis
Feminis	Gender	Kerjasama dan Konflik	Patriarkhis	Bervariasi: IGO dianggap patriarkhis; lebih terstruktur secara horizontal	Bervariasi; membangkitkan dan menantang patriarkhi

Sumber: Kelly-Kate S. Pease, *International Organizations: Perspectives on Governance in the Twenty-First Century*, (New Jersey: Prentice Hall, 2000), h. 12.

Berangkat dari keterangan yang tercantum dalam tabel di atas, maka dalam penelitian ini akan digunakan pendekatan liberalisme terhadap OI untuk dapat menganalisa sifat, tugas, dan peranan UNHCR. Pendekatan liberalis dipilih karena variabel-variabel yang digunakan dianggap paling relevan untuk menjelaskan bagaimana UNHCR berdiri sebagai sebuah organisasi internasional. Dilihat dari kacamata kaum liberal, OI berdiri di dalam sistem internasional yang sarat akan kerjasama dan konflik antar aktor. Aktor-aktor yang menjadi unit

analisa pun beragam, tidak lagi hanya aktor negara, tetapi juga termasuk individu dan kelompok kepentingan. Seiring dengan pesatnya kemajuan teknologi, terbentuklah interdependensi kompleks antar aktor-aktor, dimana kepentingan-kepentingan mereka terikat dan saling tergantung satu sama lain secara kuat. Interdependensi tersebut dan dampak-dampak yang mungkin dimunculkannya ditangani oleh OI dengan mengatur tindakan kolektif aktor-aktor untuk dapat menyelesaikan berbagai permasalahan di dunia.

Organisasi Internasional (OI) kemudian muncul sebagai produk asumsi – asumsi tersebut karena menjadi aktor yang tidak hanya berkuat dengan isu *high politic*, namun juga isu ekonomi dan sosial. Sifat dari aktifitas OI juga melintasi batas wilayah kenegaraan hingga dalam pengertian tradisional sering disamakan dengan institusi formal yang beranggotakan negara, lebih tepatnya individu-individu yang dalam pemerintahan dapat mewakili suara sebuah bangsa dalam organisasi, disebut *Intergovernmental Organizations* (IGO). Spesifikasi terhadap OI terbagi ke dalam beberapa kategorisasi/klasifikasi. Berikut ini adalah klasifikasi IGO³⁰:

1. Berdasarkan Keanggotaan:

- 1) *Universal membership*: IGO yang memiliki *open-door policy* seperti PBB yang sesuai Bab II, Pasal 4(1) Piagam PBB mempersilakan negara-negara yang mengusung perdamaian dunia untuk menjadi anggota organisasi tersebut.

³⁰ *Ibid*, h. 2

2) *Limited membership*: Sebuah kriteria objektif dijadikan sebuah dasar dalam membangun batasan atas partisipator yang dapat terlibat dalam sebuah IGO. Contohnya adalah Liga Arab (terbatas pada negara-negara berbahasa Arab) dan *North American Treaty Organizations* (NATO; aliansi keamanan berdasarkan pertimbangan geopolitik dan militer).

2. Berdasarkan *Purpose*:

1) *Multi- or General- purpose Organizations*: IGO yang memiliki kapabilitas untuk menangani lebih dari satu dan bahkan seluruh isu internasional (politik, ekonomi, sosial, dan keamanan) dalam satu kawasan geografis yang mempengaruhi anggotanya. Contohnya, *Organization of African Unity* (OAU).

2) *Narrow mandated* IGOs: IGO yang deskripsi pekerjaannya terfokus pada satu isu internasional tertentu dengan keahlian tinggi dalam menganalisa isu, baik itu militer, ekonomi, atau sosial. Contohnya adalah ANZUS (*Australian, New Zealand, and U.S alliance*); ILO (*International Labor Organization*); WHO (*World Health Organization*); dan lainnya.

Berdasarkan kategorisasi di atas, UNHCR termasuk ke dalam kategori OI dengan keanggotaan universal dan mandat khusus. Dari kategorisasi tersebut, dapat dilihat bahwa UNHCR adalah sebuah OI dengan lebih dari satu atau dua negara sebagai anggotanya yang memiliki satu visi yang sama dan memfokuskan

tugasnya yaitu untuk menangani permasalahan pengungsi dunia. Para anggota merupakan representatif dari negaranya yang tidak terikat dengan kondisi politik negaranya, sehingga UNHCR dan aktivitas yang dijalankannya dapat bersifat non-politis, dan sepenuhnya berkonsentrasi pada tugas-tugas kemanusiaan.

Pease juga menyebutkan bagaimana tiap-tiap organisasi internasional, termasuk di dalamnya IGO memiliki peranan-peranan tertentu dalam sistem internasional, yang disesuaikan dengan prinsip-prinsip dan sifat dasar organisasi internasional. Lima peranan yang saling berkorelasi tersebut ialah sebagai berikut³¹:

1. Membantu negara-negara mengatasi masalah secara kolektif: Pembentukan aliansi adalah suatu bentuk dari tindakan kolektif tersebut. Dengan membentuk aliansi, negara-negara inferior lantas mendapatkan peluang yang lebih besar untuk mempertahankan negaranya dengan biaya minimal, namun secara optimal menghindari *cost* yang besar dari terjadinya konflik; ***problem-solving***.
2. Mengembangkan kemakmuran ekonomi dan kesejahteraan global: Usaha-usaha ini dilakukan di berbagai level analisa, dari negosiasi multilateral, negara, hingga korporasi multinasional, dengan upaya yang maksimal untuk meningkatkan perdagangan, investasi, dan pasar. Interdependensi kompleks yang lahir dalam perekonomian dapat meminimalisasi kemungkinan penggunaan kekuatan militer negara-negara; **Mekanisme tindakan kolektif.**

³¹ *Ibid*, h.63-67.

3. Membantu masyarakat internasional menyerap dan mengembangkan nilai-nilai dan norma-norma sosial seperti demokrasi, institusi demokratis, perlindungan hak asasi manusia, dan pada akhirnya melakukan sosialisasi keteraturan politik dan ekonomik dalam masyarakat; *capacity building*.
4. Sebagai pemersatu masyarakat internasional dengan mekanisme *common global market*, khusus dijalankan oleh MNC. Dengan melakukan transaksi ekonomi lintas batas kenegaraan, MNC membuka lapangan pekerjaan, keahlian manajerial, dan teknologi maju bagi berbagai masyarakat; khusus peran ini, tidak dijalankan oleh UNHCR. (Contoh organisasi internasional yang menjalankan peran ini ialah *International Monetary Fund* (IMF)).
5. **Menyediakan bantuan kepada ‘victims of international politics’;** yaitu golongan rakyat miskin, pengungsi, serta korban bencana alam, penyakit epidemik, dan perang. IGO (kerap bekerja sama dengan NGO) selalu mengusahakan penyediaan pertolongan darurat serta mencari *durable solutions* bagi korban-korban ‘ciptaan manusia’ tersebut; *aid provider*.

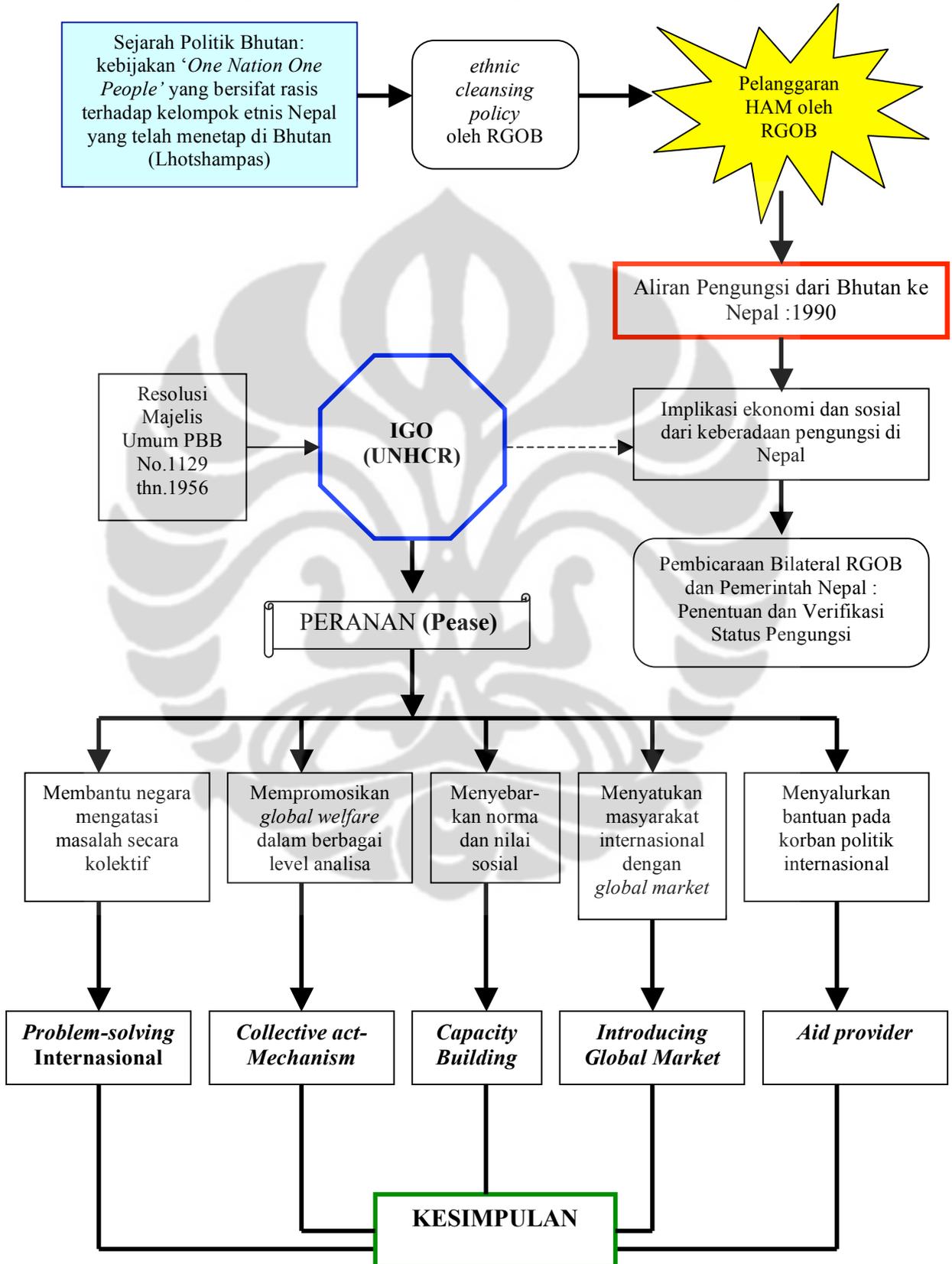
Setelah penjelasan mengenai organisasi internasional dan IGO di atas, maka penelitian ini akan menganalisa kasus dengan menggunakan pendekatan teoritis terhadap peranan UNHCR dalam menangani krisis pengungsi Bhutan di Nepal. Pertama-tama, dalam penulisan ini akan dijelaskan mengenai unit-unit analisa, yaitu *individuals*, *groups* dan *states*. Individu yang dimaksudkan dalam studi kasus ini adalah para pengungsi Bhutan di Nepal yang membutuhkan bantuan kemanusiaan demi mengatasi pelanggaran hak asasi manusia yang

mereka alami akibat sistem politik negara Bhutan yang melancarkan praktek *ethnic cleansing*. Sementara itu kelompok kepentingan yang terlibat disini ialah kelompok pemberontak Maoist di Nepal yang secara konsisten bergerilya mengusahakan revolusi di kerajaan Nepal. Tindakan mereka yang bergerilya di wilayah-wilayah pedesaan menimbulkan ancaman akan dilakukannya *recruitment* para pengungsi ke dalam aktivitas mereka. Unit analisa ketiga yang dibahas ialah negara, dalam hal ini Bhutan sebagai negara sumber pengungsi, serta Nepal sebagai negara penerima pengungsi.

Pertanyaan permasalahan dalam penulisan ini akan diusahakan untuk dijawab dengan menganalisa unit-unit analisa, sifat dasar UNHCR sebagai IGO yang menjadi rezim pengungsi internasional, dan juga peranan-peranan UNHCR dalam menangani krisis pengungsi di Nepal, yang sesuai dengan karakteristik sebuah organisasi internasional.

I.6 Alur Pemikiran

Bagan I.1. Alur Pemikiran Kehadiran dan Peran UNHCR dalam Penanganan Permasalahan Pengungsi Bhutan di Nepal



I.7 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam pembuatan laporan penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif karena dalam penelitian ini digunakan proses berpikir yang induktif dan pemberlakuan ide-ide serta teori diterapkan secara tidak ketat. Sedangkan berdasarkan tujuannya, maka penelitian ini bersifat eksplanatif karena peneliti bertujuan untuk memberikan penjelasan-penjelasan yang bertujuan untuk menjawab pertanyaan penelitian.

Metode pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode pengumpulan data secara kualitatif. Data-data yang digunakan dalam penelitian ini antara lain: tulisan-tulisan yang termuat dalam buku yang berkaitan dengan penelitian, artikel-artikel dari jurnal akademis, serta artikel-artikel yang berasal dari situs-situs internet yang relevan dengan kasus yang diteliti. Data-data berupa buku dan jurnal tersebut diperoleh di lokasi Unit Perpustakaan dan Dokumentasi departemen Hubungan Internasional FISIP UI, Perpustakaan Pusat Kebudayaan Jawaharlal Nehru dan juga Perpustakaan CSIS, Jakarta. Mengingat minimnya bahan sumber berupa buku maupun jurnal yang secara lengkap membahas permasalahan pengungsi di Nepal, maka bahan-bahan sumber yang paling banyak dipakai sebagai sumber data penelitian ini adalah situs-situs internet terkini.

I.8 Sistematika Penulisan

Laporan penelitian ini akan dijabarkan dalam empat bagian utama atau empat Bab.

Bab I : merupakan bagian pendahuluan yang terdiri dari beberapa sub-bab yang berisi, latar belakang, permasalahan, tujuan dan signifikansi penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, dan metode penelitian serta sistematika penulisan.

Bab II : pemaparan historis mengenai asal-mula mencuatnya isu pengungsi Bhutan di Nepal ke permukaan dengan melihat kedua negara;

Bab III : berisi pemaparan mengenai peranan-peranan yang dijalankan UNHCR dalam penanganan permasalahan pengungsi Bhutan di Nepal yang telah dijelaskan dalam bab satu dan bab dua.

Bab IV : memuat kesimpulan atau inti sari dari penelitian yang sudah dilakukan oleh peneliti.