

Bab I

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Pengungsi telah menjadi salah satu masalah kemanusiaan yang sangat memprihatinkan sampai saat ini. *United Nations High Commissions for Refugees* (UNHCR) sebagai badan Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) yang dimandatkan menangani masalah pengungsi menyatakan bahwa pada pertengahan tahun 2015 telah terdapat sekitar 59,5 juta orang yang terpaksa meninggalkan rumah dan kampung halamannya akibat penyiksaan, ketakutan, konflik dan pelanggaran hak asasi manusia. Angka ini merupakan angka terbesar setelah Perang Dunia II dan konflik di Afganistan tahun 1996.¹

UNHCR sebagai badan PBB yang dimandatkan dalam mengurus masalah pengungsi ini didirikan pada 14 Desember 1950 pasca-Perang Dunia II oleh Majelis Umum PBB. Organisasi ini memiliki mandat untuk memimpin dan mengkoordinasikan kegiatan internasional dalam melindungi pengungsi dan menyelesaikan permasalahan pengungsi di dunia. Tujuan utama UNHCR adalah untuk melindungi hak-hak dan keamanan pengungsi.² Dalam upaya penanganan pengungsi internasional sendiri, UNHCR dalam situs resminya menyatakan bahwa mereka melakukan delapan kegiatan dalam penanganan pengungsi internasional, yaitu; advokasi (*advocacy*), mencari alternatif untuk *camp* (*alternatif to camp*),

¹ UNHCR, “*Mid-Year Trend 2015*”, (UNHCR), halaman 3.

²“Sejarah UNHCR, Sebuah Organisasi Global yang Rendah Hati”, diakses dari: <http://unhcr.or.id/id/tentang-unhcr/sejarah-unhcr>, pada Januari 2016.

menyalurkan bantuan (*assistance*), membangun kapasitas (*capacity building*), mencari solusi jangka panjang (*durable solution*), respon darurat (*emergency response*), pendanaan (*fund raising*) dan perlindungan (*protection*) terhadap pengungsi.³

UNHCR merupakan salah satu badan yang cukup sukses dalam penanganan pengungsi internasional. Dalam jangka waktu lebih dari enam dekade, UNHCR sampai saat ini telah memberikan pertolongan kepada 33,9 juta orang untuk memulai kembali hidup baru mereka. Selain itu, UNHCR telah dua kali menerima nobel perdamaian dunia, yaitu pada tahun 1954 atas kerja besarnya membantu pengungsi di Eropa, kemudian pada tahun 1981 atas kontribusinya berupa bantuan bagi para pengungsi global. Penerimaan nobel perdamaian ini menjadikan UNHCR sebagai salah satu organisasi internasional dengan penerimaan nobel perdamaian terbanyak kedua setelah *International Comitee of Red Cross (ICRC)* yang mendapatkan nobel perdamaian sebanyak tiga kali.⁴

Sejak didirikan sampai saat ini, UNHCR telah berganti ketua/pimpinan sebanyak sebelas kali. Mulai dari Gerrit Jan van Heuven Goedhart pada tahun 1951 hingga Filippo Grandi pada awal tahun 2016. UNHCR sebagai salah satu organisasi kemanusiaan terbesar di dunia memiliki kantor pusat yang berada di Jenewa, Swiss. Sampai saat ini UNHCR telah memiliki 8.600 staf dari lebih 125 negara dengan staf

³ UNHCR, "What We do", diakses dari <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbf.html>, pada Februari 2016.

⁴ "The High Commisioners", diakses dari: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c8.html>, pada Maret 2016.

yang berbasis di 125 lokasi utama dan 272 sub-kantor dan kantor lapangan yang seringkali berada di daerah terpencil.⁵

Tabel 1.1. Ketua UNHCR dari Awal Didirikan Sampai Sekarang.

No.	Nama	Awal Jabatan	Akhir Jabatan	Negara
1.	Gerrit Jan van Heuven Goedhart	1951	1956	Belanda
2.	Auguste Lindt	1956	1960	Swiss
3.	Félix Schnyder	1960	1965	Swiss
4.	Pangeran Sadruddin Aga Khan	1960	1977	Iran
5.	Poul Hartling	1978	1985	Denmark
6.	Jean-Pierre Hocké	1986	1989	Swiss
7.	Thorvald Stoltenberg	1990	1990	Norwegia
8.	Sadako Ogata	1990	2000	Jepang
9.	Ruud Lubbers	2001	2005	Belanda
10.	António Guterres	2005	2016	Portugal
11.	Filippo Grandi	2016	Sekarang	Itali

Sumber: diolah oleh peneliti.

Selain menangani pengungsi di seluruh dunia, UNHCR juga melakukan kegiatan publikasi data, informasi serta dokumen yang berkaitan dengan kegiatan dan keadaan pengungsi internasional yang dihadapainya melalui situs resminya. Selain itu, UNHCR juga memiliki lembaga *research*/penelitian guna mengoptimalkan kerjanya dalam upaya penanganan pengungsi internasional yang juga dipublikasikan melalui situs resminya. Publikasi ini dilakukan untuk memberikan kejelasan,

⁵ Ibid.

keterbukaan dan mengkampanyekan upaya perlindungan dan penanganan pengungsi global kepada masyarakat dunia.⁶

Salah satu negara yang menjadi fokus UNHCR beberapa tahun terakhir dalam upaya penanganan pengungsi adalah Suriah. Suriah telah menjadi negara dengan *eksodus* (pergerakan manusia meninggalkan rumahnya karena suatu keadaan yang memaksa) manusia terbesar dengan jumlah sembilan juta orang lebih. Hal ini disebabkan oleh berbagai konflik yang terjadi di Suriah, mulai dari perang saudara yang tidak kunjung selesai sejak tahun 2011 hingga gangguan dari kelompok *Islamic State of Irak and Syrian (ISIS)*. Kedua masalah ini kemudian menimbulkan ketakutan yang memaksa penduduk Suriah harus meninggalkan rumahnya untuk mencari perlindungan.⁷

Perang saudara antara pendukung rezim Bashar Al Assad dan kelompok anti-pemerintah yang terjadi di Suriah telah menjadi salah satu krisis kemanusiaan terbesar dalam sejarah umat manusia. Perang saudara ini berawal dari demonstrasi besar-besaran yang dilakukan oleh publik Suriah tahun 2011 untuk menuntut mundurnya Presiden Bashar Al Assad yang kemudian berubah menjadi pemberontakan nasional. Hal ini kemudian membuat pemerintahan Bashar Al Assad mengerahkan Tentara Nasional Suriah untuk menghentikan pemberontakan tersebut.

⁶ “Achieve and Record”, diakses dari: <http://www.unhcr.org/pages/49da066c6.html>, pada Maret 2016.

⁷ UNHCR, “Mid-Year Trend 2015”, (UNHCR), halaman 4.

Hal inilah yang kemudian menyebabkan masyarakat Suriah mulai angkat senjata dan melakukan perlawanan terhadap pemerintah Suriah.⁸

Selain perang saudara di Suriah, ISIS juga menjadi salah satu faktor yang menciptakan ketakutan pada penduduk Suriah yang memaksa mereka harus meninggalkan rumah mereka. Menurut *Syrian Observatory for Human Right*⁹, ISIS telah mengeksekusi sebanyak 3.027 orang Suriah sejak 29 Juni 2014. Dari 3.027 orang tersebut, 1.791 korban merupakan warga sipil dan 74 orang lainnya adalah anak-anak.¹⁰

Perang saudara dan serangan ISIS yang terjadi di Suriah ini telah mengakibatkan jatuhnya ribuan korban jiwa, luka-luka dan jutaan orang kehilangan tempat tinggal. *Syrian Observatory for Human Right* mengatakan bahwa terdapat kurang lebih 370.000 orang tewas akibat konflik Suriah, termasuk penduduk sipil, tentara pemerintah dan anti-pemerintah. Selain kematian, konflik Suriah juga telah mengakibatkan kerugian bernilai US\$15 milyar akibat kehancuran bangunan serta sektor publik.¹¹ Krisis parah ini kemudian mendorong masyarakat Suriah memilih untuk pergi meninggalkan Suriah menuju negara-negara di sekitarnya guna mencari

⁸ Broto Wardoyo, "Anatomi Penyelesaian Konflik Internal di Suriah", *Analisis CSIS* Vol. 43, No. 2, (Juni 2014): 181.

⁹ *Syrian Observatory for Human Right* merupakan sebuah organisasi internasional yang melakukan pengumpulan data dan dokumen hak asasi manusia di Suriah kemudian memublikasikannya melalui berbagai media mulai dari situs, koran, report serta media sosial. Organisasi ini telah bekerja sama dengan berbagai organisasi hak asasi manusia di Suriah, komunitas internasional serta negara-negara di Timur Tengah dalam melakukan pendatan pelanggaran hak asasi manusia di Suriah untuk memperoleh data yang semakin akurat. Didapat dari situs resmi *Syrian Observatory for Human Right*, yakni www.syrianhr.com.

¹⁰ "More Than 370.000 People are Thought to be Killed Since the Rise of Syrian Revolt", diakses dari: <http://www.syriaahr.com/en/?p=44437>, pada Maret 2015.

¹¹ Ibid.

perlindungan dan menghindari konflik. UNHCR menyatakan bahwa terdapat sebanyak 4.602.203 orang pengungsi yang tersebar di Lebanon, Turki, Mesir, Yordania, Afrika Utara dan Irak.¹²

Tabel 1.2. Penyebaran Pengungsi Asal Suriah Tahun 2015

Negara Tujuan Pengungsi Suriah	Jumlah pengungsi
Turki	2.503.549
Lebanon	1.070.189
Mesir	123.584
Yordania	633.466
Afrika Utara	26.772
Irak	244.642
Total	4.602.203

Sumber: Syria Regional Refugees Response, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php# ga=1.55482987.1970167432.1452263738>.

Dari data di atas, terlihat bahwa Lebanon merupakan negara tujuan pengungsi terbesar kedua setelah Turki. Hal ini disebabkan karena kedekatan geografis Lebanon yang berbatasan langsung dengan Suriah di utara dan timur. Selain itu, kemiripan sosial budaya serta agama masyarakat Lebanon dan masyarakat Suriah membuat masyarakat Lebanon menerima pengungsi asal Suriah masuk ke negaranya. Meskipun demikian, Lebanon sampai saat ini bukanlah termasuk dalam negara peratifikasi Konvensi 1951 tentang pengungsi seperti Turki. Selain itu, Pemerintah Lebanon juga masih belum memiliki undang-undang dan peraturan yang efektif tentang pengungsi.¹³

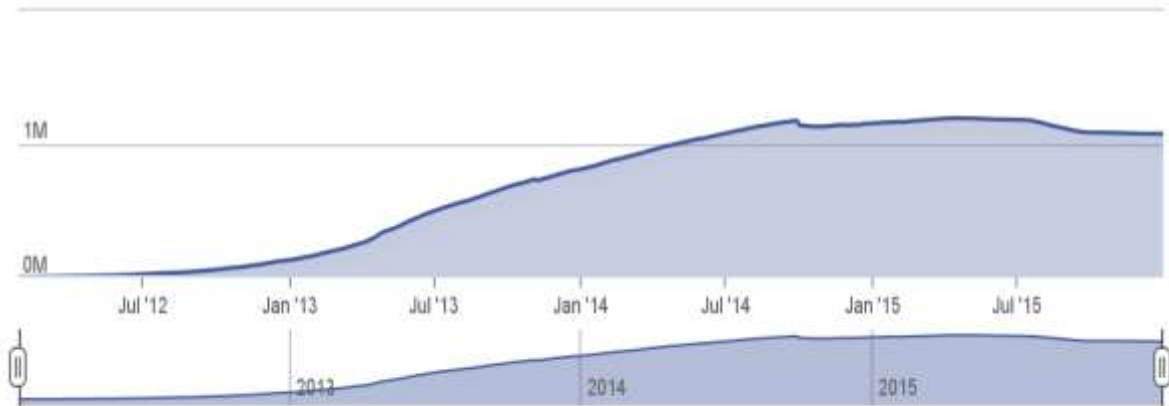
¹²“Syria Regional Refugee Response”, diakses dari: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php# ga=1.55482987.1970167432.1452263738>, pada Januari 2016.

¹³ The Assesment Capacities Project (ACAPS), “Legal Status Individuals”, halaman 5.

Kondisi Lebanon yang tidak meratifikasi Konvensi 1951 tentang pengungsi ini membuat pemerintah Lebanon tidak memiliki tanggung jawab serta kewajiban penuh dalam penanganan pengungsi di negaranya, meskipun di satu sisi masyarakat Lebanon tetap menerima pengungsi yang masuk ke negaranya. Selain itu, Lebanon juga tidak bisa mendapat bantuan internasional melalui UNHCR dalam upaya penanganan pengungsi yang berada di negaranya karena tidak meratifikasi Konvensi 1951. Meskipun demikian, Lebanon merupakan negara peratifikasi *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948 yang membuat Lebanon tidak bisa begitu saja untuk menolak, mengembalikan, atau mengirimkan pengungsi ke suatu wilayah yang mengakibatkan mereka akan berhadapan dengan hal-hal yang dapat membahayakan hidup mereka (*non-refoulement*). Kondisi tidak meratifikasi ini juga membuat UNHCR sebagai badan internasional yang menangani pengungsi internasional tidak bisa bergerak lebih bebas dan mendesak Lebanon yang bukan negara peratifikasi Konvensi 1951. Namun UNHCR dapat beraktivitas di Lebanon dalam melakukan upaya penanganan pengungsi di negara ini melalui MoU yang sebelumnya pernah dibuat oleh UNHCR dan pemerintah Lebanon tahun 2003 untuk bersama-sama menangani pengungsi internasional yang berada di Lebanon pascamasuknya pengungsi Palestina ke negara ini. MoU ini memberikan izin bagi UNHCR dalam upaya penanganan pengungsi di Lebanon dan akan bekerja sama dengan pemerintah Lebanon dalam upaya penanganan pengungsi di Lebanon.¹⁴

¹⁴ Ibid.

Grafik 1.1. Jumlah Pengungsi Suriah di Lebanon dari Tahun 2012-2015.



Sumber: Syria Regional Refugees Response, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122>.

Perhatian UNHCR terhadap pengungsi asal Suriah di Lebanon sendiri dimulai pada tahun 2011 pascakonflik Suriah yang membuat banyak penduduk Suriah masuk ke daerah perbatasan Lebanon. Dari hanya berjumlah ribuan orang pada tahun 2011, angka pengungsi Suriah di Lebanon meningkat sangat pesat pada tahun 2014 dan 2015 hingga mencapai satu juta orang (Lihat Grafik 1.1). Bahkan, jumlah penduduk Suriah di Lebanon pada akhir tahun 2015 telah mencapai 1,5 juta orang dari 4,1 juta orang penduduk Lebanon dan dari total 5,9 juta orang total populasi manusia di Lebanon. Ini berarti jumlah penduduk Suriah di Lebanon telah mencapai 25% dari total populasi manusia di Lebanon dan telah mencapai 1/3 dari total penduduk Lebanon. Parahnya lagi, penduduk Lebanon yang hidup di bawah rata-rata juga sama banyak dengan total penduduk Suriah yang mencari perlindungan ke Lebanon yang juga dalam kesusahan.¹⁵

¹⁵ Government of Lebanon and United Nations, "Lebanon Crisis Response Plan 2015-2016", (Government of Lebanon and United Nations: 2015), halaman 3-4.

Antonio Guterres, Komisaris Tinggi UNHCR pada tahun 2014 dalam wawancaranya dengan Bruno Giussani dalam acara TED¹⁶ menyatakan bahwa Lebanon adalah negara dengan krisis pengungsi terparah dibandingkan Eropa dan kawasan Timur tengah lain yang menjadi negara penampung pengungsi. Pengungsi di kawasan Eropa dengan jumlah penduduk 550 juta orang adalah 1:2000. Sedangkan Turki yang merupakan negara penerima pengungsi Suriah terbesar adalah 1:30, yakni 75 juta penduduk Turki dan menampung 2,5 juta orang pengungsi. Namun Lebanon saat ini dalam keadaan yang sangat parah, yakni 1 dari 3 manusia di Lebanon adalah pengungsi. Hal ini sangat memprihatinkan dan berdampak pada menurunnya aktivitas ekonomi, kemiskinan, kebutuhan makanan, pembangunan dan penggunaan fasilitas publik.¹⁷ Hal inilah yang membuat peneliti tertarik untuk melihat peranan UNHCR dalam penanganan pengungsi internasional.

1.2 Rumusan Masalah

Konflik Suriah yang belum juga berakhir membuat semakin banyak pengungsi yang pergi meninggalkan Suriah menuju negara-negara di sekitarnya setiap harinya. Hal ini menjadikan Suriah menjadi negara yang menghasilkan pergerakan manusia terbesar meninggalkan rumahnya sejak Perang Dunia II dan

¹⁶ TED merupakan acara tahunan dimana beberapa pemikir terkemuka di dunia, pelaku kegiatan bisnis maupun nirlaba diundang untuk berbagi apa yang mereka tekuni. "TED" merupakan singkatan dari Technology (Teknologi), Entertainment (Hiburan) dan Design (Desain), tiga bidang yang luas dan secara kolektif membentuk masa depan kita. Kenyataannya, acara ini lebih luas daripada itu, menampilkan ide-ide dari setiap disiplin pengetahuan yang berbeda. Diakses dari: <http://www.tedxtepi.com/p/tentang-kami.html>, pada Juli 2016.

¹⁷ Refugees Have the Right to Be Protected | Antonio Guterres TED Talks. Diakses dari: <https://www.youtube.com/watch?v=potB0voQzNg> dan https://www.ted.com/talks/antonio_guterres_refugees_have_the_right_to_be_protected/transcript?language=id, pada Juli 2016.

konflik di Afganistan tahun 1996. Lebanon merupakan negara tujuan pengungsi terbesar kedua yang dituju oleh pengungsi Suriah setelah Turki. Pada akhir tahun 2015, tercatat lebih dari satu juta pengungsi asal Suriah telah berada di wilayah Lebanon untuk mencari perlindungan. Angka ini sama dengan 1/3 dari total jumlah penduduk Lebanon sendiri. Hal ini membuat Lebanon menjadi negara dengan krisis pengungsi terparah saat ini. Hal inilah yang kemudian membuat peneliti tertarik untuk melihat peranan UNHCR di Lebanon dalam menangani pengungsi asal Suriah di Lebanon.

1.3 Pertanyaan Penelitian

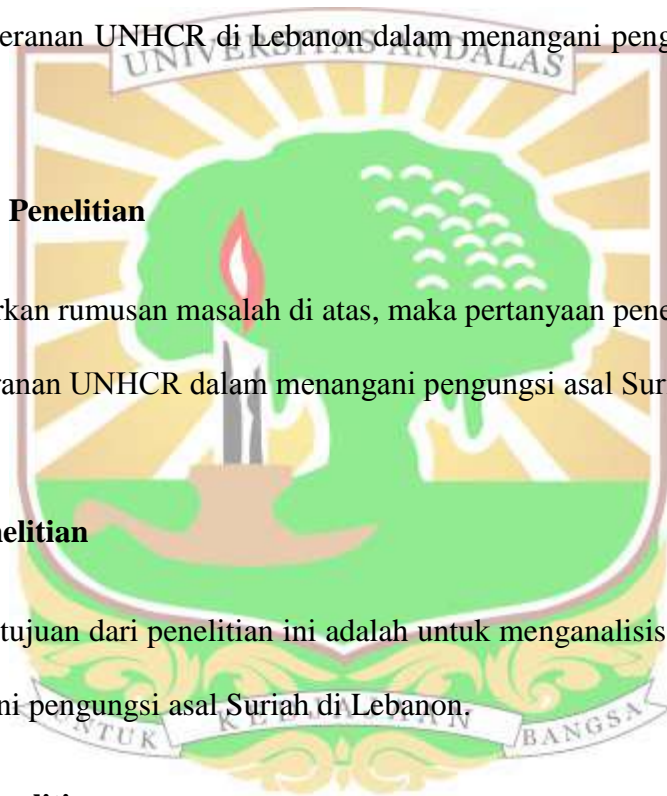
Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka pertanyaan penelitian ini adalah: “Bagaimana peranan UNHCR dalam menangani pengungsi asal Suriah di Lebanon?”

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis peranan UNHCR dalam menangani pengungsi asal Suriah di Lebanon.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Menambah referensi dan kepustakaan Ilmu Hubungan Internasional yang berhubungan dengan pengungsi dan UNHCR.
2. Menjadi bahan masukan bagi pembaca dan pemangku kepentingan terhadap isu ini.



3. Diharapkan dapat menjadi sumber informasi publik mengenai organisasi kemanusiaan, khususnya UNHCR dalam menangani pengungsi Suriah di Lebanon.

1.6 Tinjauan Pustaka

Penelitian ini menggunakan lima literatur sebagai tinjauan pustaka, yaitu; penelitian Nora Berneis dan Julia Bartl yang berjudul *Understanding the Heightening Syrian Refugees Crisis and Lebanon's Political Polarization*, rencana aksi dari UNHCR dan pemerintah Lebanon dengan judul *Lebanon Crisis Response Plan 2015-2016*, buku terbitan UNHCR, *World Food Programme (WFP)* dan *United Nations Children Funds (UNICEF)* dengan judul *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon 2015* kemudian buku yang dibuat oleh UNHCR dan Transtec, yaitu: *Independent Programme Evaluation (IPE) of UNHCR's Response to the Refugee Influx in Lebanon and Jordan*. Tinjauan pustaka ini peneliti gunakan sebagai sumber informasi dan data serta sebagai bahan rujukan dalam melihat peranan UNHCR dalam upaya penanganan pengungsi asal Suriah di Lebanon.

Pertama adalah artikel penelitian Nora Berneis dan Julia Bartl yang berjudul *Understanding the Heightening Syrian Refugees Crisis and Lebanon's Political Polarization*.¹⁸ Dalam penelitian ini dipaparkan bahwa arus pengungsi Suriah yang masuk ke Lebanon sangatlah tinggi. Namun, pengungsi Suriah di Lebanon tidak hanya hidup dalam *camp* pengungsian, namun juga ada yang hidup bersama

¹⁸ Nora Berneis dan Julia Bartl, *Understanding the Heightening Syrian Refugees Crisis and Lebanon's Political Polarization*, (Lebanon: Carthage Center for Research and Information, 2013).

penduduk Lebanon secara langsung, sehingga hal ini membuat rentan terjadi konflik antara pengungsi dan penduduk Lebanon. Oleh sebab itu, UNHCR sebagai badan PBB yang memiliki mandat melindungi dan mencari solusi terhadap masalah pengungsi memiliki peranan yang sangat penting dalam upaya menangani pengungsi, baik berupa pemberian bantuan, advokasi hingga pencarian solusi jangka panjang.¹⁹ Buku ini digunakan sebagai tinjauan pustaka untuk melihat masalah-masalah yang terjadi di Lebanon antara pengungsi asal Suriah dan masyarakat lokal, serta bagaimana organisasi internasional memainkan peranannya dalam upaya menangani masalah pengungsi ini.

Tinjauan pustaka selanjutnya adalah sebuah rencana aksi dari UNHCR dan pemerintah Lebanon dengan judul *Lebanon Crisis Response Plan 2015-2016*.²⁰ Dalam buku ini dijelaskan bahwa UNHCR berupaya untuk menciptakan stabilitas dan keamanan antara pengungsi, masyarakat lokal dan pemerintah Lebanon. Untuk mencapai hal tersebut, maka UNHCR melakukan; pertama menyediakan material dan bantuan legal pada pengungsi asal Suriah di Lebanon dan penduduk miskin Lebanon, kedua, menghubungkan antara penduduk dan kelompok-kelompok pemegang kepentingan untuk memperkuat pelayanan dan perlindungan, ketiga, memberi dukungan pada institusi nasional untuk menciptakan stabilitas sosial.²¹ Rencana aksi UNHCR ini dijadikan sebagai salah satu tinjauan pustaka untuk melihat kebijakan

¹⁹ Ibid, halaman 26.

²⁰ Government of Lebanon and United Nations, "*Lebanon Crisis Response Plan 2015-2016*", (Government of Lebanon and United Nations: 2015).

²¹ Ibid.

yang direncanakan dan peranan yang dilakukan UNHCR di Lebanon dalam menangani pengungsi asal Suriah.

Kemudian peneliti juga menggunakan buku karangan UNHCR, *World Food Programme (WFP), United Nations Children Funds (UNICEF)* yang bekerja sama dengan *non-governmental organizations (NGOs)* yang menjadi mitra kerja UNHCR dalam upaya penanganan pengungsi asal Suriah di Lebanon dengan judul *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon 2015*²². Pada buku ini berisi tentang data-data dan informasi terkait keadaan pengungsi asal Suriah di Lebanon serta upaya-upaya yang telah dilakukan guna melindungi pengungsi Suriah di Lebanon. Upaya-upaya tersebut meliputi penyediaan tempat tinggal, pendidikan, kesehatan, pakaian, makanan, perlindungan terhadap anak-anak serta bantuan-bantuan lain guna menangani pengungsi Suriah di Lebanon. Buku ini digunakan sebagai tinjauan pustaka untuk melihat peranan serta upaya-upaya yang telah dan akan dilakukan oleh UNHCR dalam penanganan pengungsi asal Suriah di Lebanon.

Referensi berikutnya adalah *Welfare of Syrian Refugees; Evidence from Jordan and Lebanon* yang dibuat oleh peneliti dari UNHCR dan *World Bank*.²³ Buku ini berisi tentang keadaan dari para pengungsi serta kondisi negara penerima sebelum dan sesudah masuknya para pengungsi ke negara mereka. Dalam buku ini juga

²² UNHCR, WFP dan UNICEF, “*Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon 2015*”, (UNHCR, WFP dan UNICEF: 2015).

²³ Paul Verne, *Welfare of Syrian Refugees; Evidence from Jordan and Lebanon*, (UNHCR dan *World Bank*: 2016).

terdapat data-data dan statistik tentang kemiskinan, keadaan ekonomi serta kemiskinan pengungsi dan penduduk negara penerima pengungsi tersebut.²⁴

Terakhir, peneliti menggunakan buku yang dibuat oleh UNHCR dan Transtec (organisasi yang melakukan pengembangan sumber daya manusia di negara berkembang), yaitu *Independent Programme Evaluation (IPE) of UNHCR's Response to the Refugee Influx in Lebanon and Jordan*.²⁵ Buku ini juga berisi tentang upaya penanganan pengungsi yang dilakukan oleh UNHCR di negara Lebanon dan Yordania yang merupakan negara tujuan dari pengungsi asal Suriah. Dalam penanganan pengungsi asal Suriah di Lebanon dan Yordania, UNHCR melakukan *protection* (perlindungan), *assistance* (bantuan), koordinasi dan pencarian solusi jangka panjang. Oleh sebab itulah kemudian buku ini juga dijadikan sebagai salah satu tinjauan pustaka dalam penelitian ini.

1.7 Kerangka Konseptual

Untuk menganalisis peranan UNHCR dalam menangani pengungsi asal Suriah di Lebanon, peneliti menilai bahwa UNHCR merupakan organisasi internasional yang berbentuk *international governmental organization* (IGOs), sehingga peneliti menggunakan konsep *international governmental organization* (IGOs) dalam melihat UNHCR sendiri. Kemudian peneliti menggunakan konsep peranan organisasi internasional untuk menjelaskan dan menganalisis peranan UNHCR dalam menangani pengungsi asal Suriah di Lebanon.

²⁴ Ibid.

²⁵ UNHCR dan Transtec, *Independent Programme Evaluation (IPE) of UNHCR's Response to the Refugee Influx in Lebanon and Jordan*, (UNHCR dan Transtec, Brussel: 2014).

1.7.1 *International Governmental Organizations (IGOs)*

Peranan organisasi internasional dalam hubungan internasional saat ini telah diakui karena keberhasilannya dalam memecahkan permasalahan yang muncul di dunia saat ini. Bahkan saat ini organisasi internasional dinilai dapat mempengaruhi tingkah laku negara secara tidak langsung. Kehadiran organisasi internasional mencerminkan kebutuhan manusia untuk bekerja sama sekaligus sebagai sarana dan upaya untuk menangani masalah-masalah yang ada.²⁶

Teuku May Rudy menyatakan bahwa organisasi internasional adalah suatu pola kerja sama yang melintasi batas-batas negara dengan didasari struktur organisasi yang jelas dan lengkap serta diharapkan 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 dengan non-pemerintah pada negara yang berbeda.²⁷

Berdasarkan definisi di atas, organisasi internasional menurut Rudy terdiri dari beberapa unsur, yaitu²⁸:

1. Kerja sama yang ruang lingkungnya melintasi batas negara,
2. Mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama,
3. Baik antara pemerintah dengan pemerintah atau non-pemerintah,
4. Struktur organisasi yang jelas dan lengkap,

²⁶ Anak Agung Banyu Perwita, "Kapasitas ASEAN dalam Penyelesaian Konflik Internal di Myanmar", *Analisis CSIS*, Vol. 35, No. 2 Juni 2006, halaman 151.

²⁷ Rudy, T. May, *Administrasi dan Organisasi Internasional*, (Bandung: Refika Aditama, 2005), halaman 3.

²⁸ Ibid, Halaman 4.

5. Melaksanakan fungsi secara berkesinambungan.

Organisasi Internasional dapat diklasifikasikan berdasarkan keanggotaannya, tujuan dan aktivitasnya. Jika dilihat dari keanggotaannya, maka organisasi internasional dapat dibedakan menjadi:

1. *International Governmental Organizations* (IGOs), yaitu organisasi internasional yang anggotanya terdiri dari dua atau lebih negara berdaulat yang melakukan pertemuan secara reguler dan berkala.
2. *International Non-Governmental Organizations* (INGOs), yaitu organisasi nonpemerintah yang dibentuk oleh masyarakat atau kelompok kepentingan yang beroperasi di beberapa negara dengan tujuan untuk melindungi hak-hak minoritas yang tersingkirkan atau tidak terjangkau secara penuh oleh kebijakan pemerintah.²⁹

Jika dilihat dari tujuan dan keanggotaannya, maka IGOs dapat diklasifikasikan dalam empat kategori, yaitu³⁰:

1. Organisasi yang keanggotaan dan tujuannya bersifat umum,

Organisasi ini memiliki ruang lingkup global dan melakukan berbagai fungsi seperti keamanan, sosial-ekonomi, perlindungan HAM, pertukaran kebudayaan dan lain sebagainya. contohnya adalah PBB.

²⁹ Theodore A. Coulombis dan James H. Wolfe, *Introduction to international Power and Justice 3Ed*, (New Delhi: Prentice Hall of India Private Ltd. 1986), halaman 253.

³⁰ Ibid, halaman 254.

2. Organisasi yang keanggotaannya umum tetapi tujuannya terbatas,

Organisasi ini dikenal juga dengan organisasi fungsional karena diabadikan untuk satu tujuan spesifik. Contohnya *International Labour Organization* (ILO), *World Health Organization* (WHO), *United Nations on AIDS* (UNAIDS), *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan lain sebagainya.

3. Organisasi yang keanggotaannya terbatas tapi tujuannya umum,

Organisasi seperti ini biasanya adalah organisasi regional yang fungsi dan tanggung jawab keamanan, politik dan sosial-ekonominya berskala luas. Contohnya adalah Uni Eropa, Uni Afrika, ASEAN dan lain sebagainya.

4. Organisasi yang keanggotaan dan tujuannya terbatas,

Organisasi ini dibagi atas organisasi sosial-ekonomi seperti *Latin America Free Trade Area* (LAFTA) serta organisasi militer atau pertahanan, contohnya adalah *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) dan Pakta Warsawa.

Jika dilihat dari beberapa bentuk di atas, maka UNHCR digolongkan pada *International Governmental Organizations* (IGOs) yang dikategorikan sebagai organisasi fungsional (organisasi yang tujuannya umum tapi terbatas). Hal ini sesuai dengan anggotanya yang terdiri dari negara peratifikasi Konvensi 1951 dan fungsinya yang bersifat khusus, yaitu memberikan bantuan kemanusiaan kepada para pengungsi



di seluruh dunia dalam keadaan darurat akibat bencana alam, konflik etnis, perang dan lain-lain.³¹

1.7.1.1 Peranan Organisasi Internasional

Jika dikaji berdasarkan makna katanya, peranan didefinisikan sebagai suatu perangkat perilaku yang diharapkan dari seseorang atau struktur tertentu yang menduduki suatu posisi dalam suatu sistem. Suatu organisasi memiliki struktur organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah disepakati bersama. Apabila struktur tersebut telah menjalankan peranan tertentu, dengan demikian peranan dapat dianggap sebagai fungsi dalam rangka pencapaian tujuan-tujuan kemasyarakatan.³²

Peranan dapat diartikan sebagai orientasi atau konsepsi dari bagian yang dimainkan oleh suatu pihak dalam posisi sosialnya, dengan peranan tersebut, para pelaku peranan baik individu maupun organisasi akan berperilaku sesuai harapan yang diharapkan orang maupun lingkungannya. Dalam hal ini, peranan menjalankan konsep melayani untuk menghubungkan harapan-harapan yang terpola dari orang lain atau lingkungan dengan hubungan pola yang menyusun struktur sosial.³³

Konsep peranan dan peran pada dasarnya berhubungan meskipun berbeda. Peran merupakan posisi yang menentukan elemen, letak, kategori serta keanggotaan dari organisasi, sedangkan peranan meliputi fungsi adaptasi dan proses dalam menjalankan peran. Peranan dapat juga diartikan sebagai tuntutan yang diberikan

³¹ Ibid.

³² Aris Pramono, *Peran UNHCR dalam Menangani Pengungsi Myanmar Etnis Rohingya di Bangladesh*, (Fisip: Tesis, Universitas Indonesia, 2010), halaman 23.

³³ Ibid.

secara struktural (norma-norma, harapan, larangan dan tanggung jawab) di mana terdapat serangkaian tekanan dan kemudahan yang menghubungkan, membimbing dan mendukung fungsinya dalam organisasi.³⁴

Mangandar Situmorang menjelaskan bahwa organisasi internasional dalam aksinya melakukan peran berupa³⁵:

1. Inisiator: Sebagai inisiator, organisasi internasional akan melakukan peranan dalam bentuk memprakarsai kerja sama serta mengajukan suatu masalah maupun fenomena pada komunitas internasional untuk mencari solusi terhadap hal tersebut. Bentuk kerja sama ini dapat dilakukan dengan negara, organisasi, masyarakat/komunitas hingga individu.
2. Fasilitator
Sebagai fasilitator, peranan yang dilakukan organisasi internasional adalah upaya untuk menyediakan fasilitas yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah dan mencapai tujuan organisasi.
3. Determinator
Peranan organisasi internasional sebagai determinator adalah upaya dari organisasi internasional dalam memberi dan mengambil keputusan pada suatu masalah.

³⁴ A. A. Banyu Perwita dan Yanyan M yani. *Pengantar Hubungan Internasional*. (Bandung: Remada Rosda Karya, 2006), halaman 30-31.

³⁵ Mangandar Situmorang dalam Andre Pareira, *Perubahan Global dan Perkembangan Studi Hubungan Internasional*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), halaman 135.

4. Mediator/rekonsiliator

Sebagai mediator/rekonsiliator, organisasi internasional akan melakukan peranan sebagai penengah guna menyelesaikan masalah atau konflik yang terjadi di antara anggotanya.

Dalam setiap aksinya menangani pengungsi, UNHCR melakukan aktivitas berupa advokasi (*advocacy*), mencari alternatif untuk *camp* (*alternatif to camp*), menyalurkan bantuan (*assistance*), membangun kapasitas (*capacity building*), mencari solusi jangka panjang (*durable solution*), respon darurat (*emergency response*), pendanaan (*fund raising*) dan perlindungan (*protection*) terhadap pengungsi.³⁶ Bentuk aktivitas UNHCR dalam menangani pengungsi inilah yang nantinya akan dianalisis menggunakan konsep peran organisasi internasional, sehingga nantinya dapat dilihat peranan UNHCR dalam menangani pengungsi asal Suriah di Lebanon.

1.8 Metodologi Penelitian

1.8.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif, menurut Gogdan dan Guba, pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian dengan menghasilkan data yang bersifat deskriptif.³⁷ Jika dilihat berdasarkan caranya, penelitian ini sendiri menggunakan metode penelitian deskriptif analisis, di mana Menurut Usman dan

³⁶ UNHCR, "What We do", diakses dari <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbf.html>, pada Februari 2016.

³⁷ Lexi J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2006), halaman 76.

Akbar, metode deskriptif adalah metode penelitian yang berupaya memberikan penggambaran fakta secara faktual sistimatis berkenaan dengan sifat populasi atau objek yang diteliti.³⁸

1.8.2 Batasan Masalah

Penelitian ini nantinya akan dibatasi pada tahun 2014-2015. Tahun ini diambil karena dua tahun ini merupakan tahun pergerakan pengungsi Suriah terbesar menuju Lebanon, yakni mencapai angka satu juta orang atau sama dengan 1/3 dari total penduduk Lebanon. Oleh sebab itu peneliti menilai bahwa pada dua tahun ini menarik untuk melihat peranan UNHCR dalam menangani pengungsi asal Suriah di Lebanon. Penelitian ini juga akan dibatasi pada bagaimana peranan UNHCR sebagai organisasi internasional dalam menangani pengungsi Suriah di Lebanon.

1.8.3 Unit dan Tingkat Analisis

Tingkat analisis dan unit analisis dalam penelitian hubungan internasional harus ditentukan untuk kefokusannya dalam membahas permasalahan yang diangkat. Dengan menentukan objek tingkat analisis dan unit analisis, peneliti bisa memfokuskan dan terbimbing untuk mendeskripsikan dan menjelaskan fenomena hubungan internasional. Unit analisis yaitu perilaku objek yang menjadi landasan keberlakuan pengetahuan yang digunakan sedangkan unit eksplanasi adalah unik

³⁸ Purnomo Setiady Akbar dan Usman, *Metode Penelitian Sosial*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), halaman 42.

yang menjadi penjelas dari unit analisis.³⁹ Maka, berdasarkan uraian di atas, unit analisis dalam penelitian ini adalah organisasi internasional, yaitu UNHCR dengan unit eksplanasi pengungsi asal Suriah di Lebanon dan level analisis yaitu negara, yakni negara Lebanon.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dipahami sebagai tahapan yang dilakukan yaitu melakukan pencarian, penelusuran dan pengumpulan dari sumber-sumber yang relevan dan berhubungan dengan penelitian.⁴⁰ Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan buku-buku serta dokumen-dokumen, artikel dan *report* yang berhubungan dengan penelitian ini. Dokumen, artikel dan *report* dalam penelitian ini akan banyak peneliti ambil dari situs resmi UNHCR, sehingga nantinya data-data yang didapat akan lebih akurat. Selain itu, peneliti juga akan mengumpulkan data berupa berita dari situs resmi UNHCR maupun dari portal berita *online* lainnya sebagai sumber pendukung.

1.8.5 Teknik Pengolahan Data dan Analisis

Setelah data-data dikumpulkan, peneliti nantinya akan mendeskripsikan bentuk-bentuk aktivitas yang dilakukan oleh UNHCR dalam menangani pengungsi. Dalam situs resminya, UNHCR melakukan advokasi (*advocacy*), mencari alternatif untuk *camp* (*alternatif to camp*), menyalurkan bantuan (*assistance*),

³⁹ Joshua S. Golstein, John C. Pavehouse, *Level of Analysis* (London: Pearson International Edition, International Relations, Eighth Edition, 2007), halaman 17.

⁴⁰ Lawrence W. Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach. 3rd edition* (Boston: Allyn and Bacon, 1997), halaman 70.

membangun kapasitas (*capacity building*), mencari solusi jangka panjang (*durable solution*), respon darurat (*emergency response*), pendanaan (*fund raising*) dan perlindungan (*protection*) terhadap pengungsi.⁴¹ Nantinya aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh UNHCR dalam menangani pengungsi asal Suriah di Lebanon akan dianalisis menggunakan konsep peran organisasi internasional, yakni: fasilitator, initiator, mediator/rekonsiliator serta determinan, sehingga dapat dilihat peranan UNHCR dalam menangani pengungsi asal Suriah di Lebanon.

Tabel 1.3. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Aktivitas UNHCR dalam Menangani Pengungsi	Peran Organisasi Internasional	Peranan Organisasi Internasional
1. Advokasi (<i>advocacy</i>), 2. Mencari alternatif untuk <i>camp</i> (<i>alternatif to camp</i>), 3. Menyalurkan bantuan (<i>assistance</i>),	Inisiator	OI sebagai inisiator atau pihak yang memprakarsai kerja sama serta mengajukan masalah maupun fenomena pada komunitas internasional untuk mencari solusi.
4. Membangun kapasitas (<i>capacity building</i>), 5. Mencari solusi jangka panjang (<i>durable solution</i>),	Fasilitator	OI melakukan upaya-upaya untuk menyediakan fasilitas yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah dan mencapai tujuan organisasi.
6. Respon darurat (<i>emergency response</i>),	Mediator/rekonsiliator	OI menjadi penengah dalam upaya untuk menghentikan dan mengurangi ketegangan konflik.
7. Pendanaan (<i>fund raising</i>), 8. Perlindungan (<i>protection</i>).	Determinan	Upaya dari organisasi internasional dalam memberi dan mengambil keputusan pada suatu masalah.

Sumber: diolah oleh peneliti.

⁴¹ UNHCR, “What We do”, diakses dari <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbf.html>, pada Februari 2016.

1.9 Sistematika Penulisan

Bab I: Pendahuluan

Bab ini akan berisi alasan peneliti tertarik untuk melihat peranan UNHCR dalam penanganan pengungsi Asal Suriah di Lebanon. Bab ini akan mencakup latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, teori dan konsep serta metodologi dan sistematika penulisan dalam penelitian ini.

Bab II: UNHCR dan Landasan Hukumnya.

Bab ini akan berisi deskripsi tentang UNHCR, mulai dari sejarah, struktur dan cara kerja UNHCR dalam penanganan pengungsi internasional. Dalam bab ini peneliti juga akan menjelaskan tentang Konvensi 1951 yang menjadi landasan hukum dari UNHCR, sehingga nantinya dapat dilihat seperti apa pengungsi yang dimaksud UNHCR serta hak dan kewajiban dari negara peratifikasi Konvensi 1951. Kemudian pada bab ini juga akan dijelaskan bagaimana UNHCR bertindak dalam penanganan pengungsi di negara yang tidak meratifikasi Konvensi 1951 seperti Lebanon.

Bab III: Pengungsi Suriah dan Kedudukan UNHCR di Lebanon.

Bab ini akan menjelaskan keadaan Suriah, pengungsi Suriah di Lebanon dan dampaknya pada pemerintahan dan masyarakat Lebanon serta keberadaan UNHCR dalam penanganan pengungsi asal Suriah di Lebanon, sehingga nantinya dapat dilihat

masalah apa saja yang dihadapi oleh pengungsi asal Suriah di Lebanon dan dampaknya pada Lebanon sendiri sebagai negara penerima pengungsi.

Bab IV: Peranan UNHCR dalam menangani pengungsi asal Suriah di Lebanon.

Bab ini akan berisi analisis terhadap peranan UNHCR dalam menangani pengungsi asal Suriah di Lebanon menggunakan konsep peranan organisasi internasional. Pada bab ini nantinya akan dilihat apa saja peranan yang dilakukan UNHCR dan hambatan yang dialami dalam penanganan pengungsi asal Suriah di Lebanon. Kemudian akan didapatkan hasil yang dapat menjawab pertanyaan penelitian yang diangkat dalam penelitian ini.

Bab V: Penutup/Kesimpulan.

Bab ini akan berisikan ringkasan dari keseluruhan pembahasan dari hasil penelitian ini, sehingga dapat menjawab pertanyaan penelitian yang diangkat dalam penelitian ini.

