



Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Terakreditasi A

SK BAN-PT NO: 451/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014

Peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
Menangani Masalah Diskriminasi Seks dan Gender Pengungsi
Lesbian, Gay, Biseksual, Transgender dan Interseks (LGBTI) di
Finlandia Periode 2012 – 2016

Skripsi

Oleh:

Witsqa Afina Rachman

2014330022

Bandung

2018



Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Terakreditasi A

SK BAN-PT NO.451/SK/BAN-PT/AKRED/S/XI/2014

***Peran United Nations High Commissioner for Refugees
(UNHCR) Menangani Masalah Diskriminasi Seks dan
Gender Pengungsi Lesbian, Gay, Biseksual, Transgender
dan Interseks (LGBTI) di Finlandia Periode 2012 – 2016***

Skripsi

Oleh:

Witsqa Afina Rachman

2014330022

Pembimbing

Ratih Indraswari. S.IP., M.A.

Bandung

2018

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional



Tanda Pengesahan Skripsi

Nama : Witsqa Afina Rachman
Nomor Pokok : 2014330022
Judul : Peran *United Nations High Commissioner for Refugees*
(UNHCR) Menangani Masalah Diskriminasi Seks dan Gender
Pengungsi Lesbian, Gay, Biseksual, Transgender dan Interseks
(LGBTI) di Finlandia periode 2012 - 2016

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana
Pada Selasa, 9 Januari 2018
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Ketua sidang merangkap anggota

Giandi Kartasmita, S.IP., M.A. :

Sekretaris

Ratih Indraswari. S.IP., M.A. :

Anggota

P.Y Nur Indro, Drs., M.Si :

Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Dr. Pius Sugeng Prasetyo



SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Witsqa Afina Rachman

NPM : 2014330022

Jurusan : Ilmu Hubungan Internasional

Judul : Peran *United Nations High Commissioner for Refugees*
(UNHCR) Menangani Masalah Diskriminasi Seks dan Gender
Pengungsi Lesbian, Gay, Biseksual, Transgender dan Interseks
(LGBTI) di Finlandia periode 2012 - 2016

Dengan ini menyatakan bahwa rancangan penelitian ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan saya bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai dengan aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 18 Januari 2018



Witsqa Afina Rachman

ABSTRAK

Nama : Witsqa Afina Rachman

NPM : 2014330022

Judul : Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR)
Menangani Masalah Diskriminasi Seks dan Gender Pengungsi Lesbian,
Gay, Biseksual, Transgender dan Interseks (LGBTI) di Finlandia periode
2012 – 2016

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) sebagai *International Governmental Organization* akan dianalisa sebagai pelengkap negara dalam menangani masalah diskriminasi seks dan gender para pengungsi LGBTI di Finlandia. UNHCR akan dianalisis berdasarkan tindakan resmi yang diambil dalam penanganan pengungsi LGBTI yang belum optimal di Finlandia.

Tulisan ini didasari oleh salah satu pemikiran Liberalisme Sosiologis yaitu *Cobweb Model* yang menjelaskan mengenai kerjasama transnasional yang terjadi antara Finlandia dan UNHCR. Kemudian dalam analisis, konsep peran IGO dari Karen Mingst akan menjelaskan peran UNHCR dalam kerangka kerja *Age, Gender and Diversity Policy* yang didasari oleh konsep *Humanitarian Assistance* dan *human rights*.

Dalam kurun waktu 2012 – 2016, dapat disimpulkan bahwa UNHCR berhasil menjalankan perannya untuk melengkapi dan membantu Pemerintah Finlandia dalam menyediakan panduan-panduan teknis bagi staf otoritas terkait Finlandia untuk menangani pengungsi LGBTI. UNHCR juga tetap menjadi salah satu mitra yang terlibat dalam proses perolehan status pengungsi dan integrasi, serta memiliki hak untuk melakukan pembenahan apabila ditemukan penyimpangan.

Kata kunci: UNHCR, pelengkap negara, pengungsi LGBTI, *Cobweb Model*, peran IGO, *Humanitarian Assistance*, dan *Age, Gender and Diversity*.

ABSTRACT

Name : Witsqa Afina Rachman

NPM : 2014330022

Title : The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Handling Sex and Gender Based Discrimination of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex (LGBTI) Refugees in Finland period of 2012 – 2016

The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) as the International Governmental Organization will be analyzed as a complementary organization to the country in handling the issue of sex and gender discrimination of LGBTI refugees in Finland. UNHCR will be analyzed based on its formal acts to complement the work of the Finnish government to optimized the handling of LGBTI refugees.

This thesis is theoretically based on one of Sociological Liberalism thinking called Cobweb Model which explains the transnational cooperation that occurs between Finnish Government and UNHCR. Furthermore, Karen Mingst's concept of the roles of IGO will explained the role of UNHCR through its Age, Gender and Diversity Policy framework that based on Humanitarian Assistance and human rights concept.

Within the period of 2012 - 2016, it can be concluded that UNHCR fulfill its role to complement and assist the Government of Finland that provides technical guidelines for Finnish related authority staff to handle LGBTI refugees. UNHCR also remains one of the partners involved in the process of obtaining refugee status and integration, and has the right to make corrections if irregularities are found.

Keyword: UNHCR, complementary organization, LGBTI refugees, Cobweb Model, the roles of IGO, Humanitarian Assistance, dan Age, Gender and Diversity.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan pada Allah SWT atas limpahan rahmat dan karuniaNya hingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul: **“Peran *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* Menangani Masalah Diskriminasi Seks dan Gender Pengungsi Lesbian, Gay, Biseksual, dan Interseks (LGBTI) di Finlandia periode 2012 – 2016.”**

Skripsi ini bertujuan memenuhi persyaratan kelengkapan untuk menyelesaikan Program Studi Strata-I pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik jurusan Hubungan Internasional, Universitas Katolik Parahyangan, Selain itu, skripsi ini ditujukan juga untuk meneliti relevansi peran organisasi internasional dalam kapabilitasnya untuk menanggulangi isu diskriminasi LGBTI di rezim internasional saat ini.

Penulis bersyukur mengingat segala hambatan dan kendala yang dihadapi selama penyusunan skripsi ini mampu diatasi dengan baik. Hal ini dapat terjadi berkat puluhan sesi tukar pikir, sumbang saran, arahan, dukungan baik moril dan material, serta bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu semua, penulis mengucapkan banyak terima kasih dan maaf atas kesalahan yang dilakukan selama proses penyusunan.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, penulis sangat terbuka terhadap saran dan kritik membangun agar karya tulis ini semakin dekat kepada kesempurnaan. Semoga skripsi ini bermanfaat bagi penulis serta para akademisi Hubungan Internasional yang memerlukan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Dalam penulisan skripsi ini tidak terlepas dari dukungan dari berbagai pihak. Penulis secara khusus mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak atas segala bimbingan, petunjuk dan bantuan serta dorongan dari yang bersifat moral maupun material. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Allah SWT dengan segala rahmat dan limpahan karuniaNya yang memberikan kekuatan dan berbagai kemudahan serta kelancara dalam penyusunan skripsi ini
2. Bunda dan Ayah tercinta, jutaan kata terima kasih tidak akan cukup buat menunjukkan rasa syukur kakak atas semua pembelajaran hidup yang kalian berikan, semua sesi tukar pikir, limpahan perhatian dan kasih sayang, semangat yang selalu menguatkan serta seluruh doa yang tiada henti-hentinya mengalir sampai dengan kakak menyelesaikan skripsi ini. Juga terima kasih buat Adik Tsaniya! *I love you beyond words*♥
3. Keluarga besar dari Jogja dan Madura!! Aghung dan Nini yang selalu menemaniku, Eyang Uti yang selalu khawatir, Tante, Pakde, dan Om juga sepupu-sepupu tersayang yang tiada henti menyemangati dan mendoakan kesuksesanku meraih gelar sarjana. Tidak lupa untuk (Alm) Eyang Kakung yang selalu di sayang, *I made it Abem.*
4. Kepada Mbak Ratih Indraswari S.IP., M.A. selaku dosen pembimbing yang selalu memberikan bimbingan, arahan, dorongan, perhatian dan semangat sejak awal penulisan skripsi hingga skripsi ini dapat terselesaikan. Terima kasih banyak, Mbak.
5. Mas Giandi Kartasmita S.IP., MA dan Mas P.Y Nur Indro Drs., M.Si sebagai penguji yang telah memberikan banyak masukan untuk menyempurnakan skripsi ini.
6. Segenap dosen dan seluruh staf akademik yang telah memberikan beasiswa dan selalu membantu dalam memberikan fasilitas ilmu serta pendidikan

selama 3,5 tahun di HI UNPAR ini, tidak lupa staf TU yang selalu siap sedia untuk direpotkan dalam proses pendaftaran sidang dan pengumpulan nilai.

7. ISP!! Terima kasih sudah menemani dan untuk semua waktu, perhatian, segala sarana juga prasarana yang sangat amat membantu penulis dalam proses penyusunan skripsi ini. Tetap sama-sama menjadi orang pertama yang bisa diandalkan satu sama lain saat aku atau kamu susah ya, semoga bisa bikin kita jadi orang yang lebih baik lagi kedepannya!♥
8. Teman-teman kuliah Sumantra, Gugi, Anton, Ican, Ahsya, dan Kuro-chan makasih loh sudah selalu memberi motivasi dan jadi “*supportive*” selama penulisan skripsi HAHA. Untuk teman-teman delegasi Interpol tersayang, teman-teman kepanitian fakultas, kampus, dan lain-lain, juga tidak lupa teman-teman SMA dan sahabat-sahabatku yang selalu perhatian meskipun jarang bertemu dan tidak bisa disebutkan satu persatu, terima kasih kalian memotivasiku secara langsung maupun tidak langsung♥♥
9. Serta masih banyak lagi pihak-pihak yang sangat berpengaruh dalam proses penyelesaian skripsi dan tidak dapat disebutkan seluruhnya.

Semoga Tuhan YME senantiasa membalas semua kebaikan yang kalian berikan pada penulis. Semoga skripsi ini juga dapat bermanfaat bagi penulis serta akademisi yang tertarik untuk meneliti UNHCR secara lebih dalam.

Bandung, 17 Januari 2018

Penulis,

Witsqa Afina Rachman

DAFTAR ISI

Abstrak	i
Abstract	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	vi
Daftar Tabel	x
BAB I. PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Identifikasi Masalah	
1.2.1 Deskripsi Masalah.....	5
1.2.2 Pembatasan Masalah	10
1.2.3 Pertanyaan Penelitian.....	11
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian	
1.3.1 Tujuan Penelitian	12
1.3.2 Kegunaan Penelitian	12
1.4 Kajian Terdahulu	12
1.5 Kerangka Pemikiran	14
1.6 Metode Penelitian	
1.6.1 Metode Penelitian	21
1.6.2 Jenis Penelitian.....	21
1.6.3 Teknik Pengumpulan Data.....	22
1.7 Sistematika Pembahasan	23
1.8 Linimasa Penelitian	24

BAB II. UNITED NATION HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES

(UNHCR) SEBAGAI AKTOR INTERNASIONAL

2.1 Tujuan UNHCR	26
2.2 Kerangka Hukum UNHCR	
2.2.1 Konvensi Tahun 1951 tentang Status Pengungsi.....	28
2.2.2 Protokol 1967 tentang Status Pengungsi.....	29
2.2.3 Hukum Nasional Negara Peratifikasi.....	30
2.3 Kelompok Individu Perhatian UNHCR	
2.3.1 Pengungsi	32
2.3.2 Migran Tanpa Kewarganegaraan	33
2.3.3 <i>Internally Displaced Persons</i> (IDPs)	34
2.3.4 Pengungsi yang Kembali ke Negara Asal.....	34
2.4 Tugas Utama UNHCR	
2.4.1 Perlindungan Internasional.....	36
2.4.1.1 Penentuan Status Pengungsi.....	38
2.4.1.2 Perlindungan Individu.....	39
2.4.1.3 Kekerasan Seks dan Gender	41
2.4.2 Respon Darurat.....	43
2.4.3 Solusi Jangka Panjang.....	44
2.4.2.1 Pemukiman Kembali.....	45
2.4 Kerjasama UNHCR dan Organisasi-Organisasi Lain	
2.4.1 Kerjasama UNHCR dan IOM	47

BAB III. KRISIS MIGRAN FINLANDIA DAN KONDISI PENGUNGI

LGBTI DI FINLANDIA

3.1 Latar Belakang Krisis Migran Finlandia

3.1.1 Peningkatan Signifikan Jumlah Pengungsi di Finlandia.....	51
---	----

3.1.2	Peningkatan Jumlah Pemukiman Kembali di Finlandia	54
3.1.3	Keterbatasan Pemerintah Finlandia Mengimplementasikan Iklim Politik dan Sosial Ramah LGBTI dalam Krisis Migran	56
3.2	Kondisi Para Pengungsi LGBT di Finlandia	
3.2.1	Sejarah Penerimaan LGBTI di Finlandia	60
3.2.2	Diskriminasi dalam Proses Perolehan Status Pengungsi	64
3.2.3	Diskriminasi di Lingkungan Pengungsian Finlandia	67

BAB IV. PERAN *UNITED NATION HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES* (UNHCR) MENANGANI MASALAH PERLINDUNGAN DAN DISKRIMINASI PENGUNGI LGBT DI FINLANDIA

4.1 Menentukan Status Pengungsi

4.1.1	Peran UNHCR dalam Menentukan Status Pengungsi di Finlandia.....	73
4.1.1.1	Prosedur Penentuan Status Pengungsi khusus LGBTI (<i>Guidelines on International Protection No 9</i>)	76
4.1.2	Respon Finlandia terkait penggunaan <i>Guidelines on International Protection No 9</i>	79

4.2 Pemukiman Kembali

4.2.1	Peran UNHCR dalam Pemukiman Kembali di Finlandia.....	82
4.2.1.1	<i>Resettlement Assessment Tool: Lesbian, Gay, Transgender, and Intersex Refugees</i>	84
4.2.2	Respon Finlandia terkait penggunaan <i>Resettlement Assessment Tool: LGBTI Refugees</i>	87

4.3 *Training Package on the Protection of LGBTI Persons in Forced Displacement*

4.3.1	Respon Finlandia terkait pelaksanaan <i>Training Package on the Protection of LGBTI Persons in Forced Displacement</i>	90
-------	--	----

4.4	<i>LGBTI Protecting Persons with Diverse Sexual Orientations and Gender Identities</i>	
4.4.1	<i>Displacement Conditions of LGBTI Person of Concern</i>	92
4.4.2	Respon Finlandia Dilaksakannya Program dalam <i>Displacement Conditions of LGBTI Person of Concern</i>	94
4.5	Kerjasama UNHCR dengan NGO untuk Menangani Diskriminasi Pengungsi LGBTI di Finlandia	
4.5.1	Kerjasama UNHCR dan ILGA-Europe.....	96
4.5.2	Kerjasama UNHCR dan Seta	97
	BAB V. KESIMPULAN	99
	DAFTAR PUSTAKA	103

DAFTAR TABEL

3.1	Europe Migration Network, <i>Asylum</i>	52
3.2	Statistic Finland, <i>Population</i>	53
3.3	Finnish Immigration Service, <i>Quota Refugee</i>	55
3.4	Seta, <i>LGBTI milestone in Finland</i>	63

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Diakuinya organisasi internasional sebagai salah satu pelengkap kinerja negara dalam politik global, memberikan harapan bagi para lesbian, gay, bisexual, transgender, dan interseks (LGBTI) untuk mendapatkan pengakuan secara global. Penolakan LGBTI terjadi akibat mengakarnya miskonsepsi yang mendefinisikan LGBTI sebagai abnormalitas orientasi seksual, menyalahi norma dan kebudayaan manusia secara umum dan hingga saat ini pengakuannya masih menjadi perdebatan negara-negara di dunia.

LGBTI sendiri telah dianggap sebagai suatu orientasi dan identitas gender menyimpang sejak 9 hingga 10 abad sebelum masehi. Dimulai pada masa Yunani kuno, dimana muncul istilah *pederasty* yang mengacu pada pendefinisian kaum pencinta sesama jenis yang dikecam segala bentuk aktivitasnya. Kemudian, istilah LGBTI juga muncul dalam berbagai kebudayaan tertua di Timur Tengah dan Asia. Sebagai contoh, praktik hubungan sesama jenis yang marak di Tiongkok pada masa Dinasti Qing kemudian muncul pula pada beberapa ayat Al-Quran, sebagai kitab suci utama di Timur Tengah yang secara jelas menggambarkan penolakan praktik LGBTI yang mereka sebut sebagai *liwat*.¹

LGBTI juga di kecam masyarakat Eropa yang mengembangkan budaya dengan pengaruh nilai-nilai katolik yang kental. Pada awal abad 19 kebanyakan masyarakat Eropa menyatakan bahwa LGBTI adalah penyakit inversi seksual, diperdebatkan

¹ Michelle A Gibson, Jonathan Alexander, dan Deborah T. Meem, 2014, *Finding Out: An Introduction to LGBT studies*, London: SAGE Publication, hlm 4 – 5.

metode pengobatannya oleh para ahli kesehatan terkait, dan dianggap sebagai tindakan tidak senonoh. Homoseksual juga muncul dan mendapat tindakan keras dari pemerintah Inggris dengan mengkriminalisasi *sexual touching* antar laki-laki dalam *Criminal Law Amendment Act* tahun 1885 dengan ancaman hukuman mati.²

Berakarnya miskonsepsi dalam proses berkembangnya budaya dan kepercayaan tersebut secara tidak langsung mendorong pertumbuhan diskriminasi pada kaum LGBTI di berbagai bagian dunia saat ini. Secara umum, LGBTI mendapatkan berbagai tindakan diskriminatif seperti marginalisasi di pasar tenaga kerja, sekolah dan di rumah sakit, mengalami berbagai kekerasan seperti pemukulan, perkosaan, penyiksaan, bahkan pembunuhan. Bahkan, beberapa negara saat ini memiliki hukum yang dipergunakan untuk menghakimi kaum LGBTI atas dasar orientasi seksual dan identitas gender yang mereka miliki. Sehingga, para LGBTI beresiko untuk di tangkap, di tuntutan, di penjara, bahkan dijatuhi hukuman mati.³ Keseluruhan tindakan diskriminatif ini mencederai *General Assembly resolution 217 A, Universal Declaration of Human Rights (UDHR)* pasal 1 dan 2 yang secara umum menjelaskan bahwa hak asasi manusia tidak dapat didiskriminasi dengan segala macam alasan karena merupakan sesuatu yang melekat pada manusia sejak lahir.⁴

Berbagai tindakan diskriminatif tersebut ditanggapi oleh Eropa dengan merancang perlindungan hukum yang akan melindungi LGBTI oleh sebagian besar

² *Ibid*, hlm 29 – 30.

³ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *Combating discrimination based on sexual orientation and gender identity*, diakses 23 Februari 2017, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBT.aspx>.

⁴ United Nations, *Universal Declaration of Human Rights*, diakses 23 Februari 2017, <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.

anggota Uni Eropa yaitu Perjanjian Amsterdam di tahun 1997. Perjanjian ini mewajibkan seluruh negara anggota Uni Eropa untuk memerangi diskriminasi atas dasar orientasi seksual, meskipun tidak tercantum ketentuan untuk melindungi individu transgender.⁵

Setelah Perjanjian Amsterdam, Eropa terus memperluas usahanya memperjuangkan kesetaraan hak asasi para LGBTI. Hal ini dibuktikan dengan diakuinya kebebasan LGBTI untuk mengekspresikan identitas gender dan orientasi seksualnya di Eropa Barat. Tingkat penerimaan di negara-negara tersebut memiliki presentase yang tinggi yaitu sebesar 80%. Sebaliknya, sebagian anggota Uni Eropa sendiri seperti, Yunani, Latvia, Lithuania, Estonia, Siprus, Bulgaria, Kroasia, Ceko Slovakia, Rumania, Polandia, Slovenia, dan Hungaria hanya memiliki tingkat penerimaan LGBTI sebesar 44% dikarenakan homophobia yang masih berkembang meski mereka telah menyatakan penghormatannya terhadap hak-hak LGBTI.⁶

Namun pengakuan LGBTI menjadi sulit diperjuangkan oleh Eropa ketika terjadinya krisis migran secara besar-besaran sebagai dampak dari konflik internal yang terjadi di kawasan Timur Tengah, serta membuka jalan bagi organisasi internasional untuk ikut ambil andil.

Pasca Perang Dingin, konflik internasional antar negara mulai bergeser ke konflik internal dimana kekerasan dan ancaman berada di dalam negara itu sendiri. Michael E. Brown menyatakan bahwa konflik internal memiliki dampak yang lebih

⁵ Kyle Rohrich, *Human Rights Diplomacy Amidst "World War LGBT": Re-examining Western Promotion of LGBT Rights in Light of the "Traditional Values" Discourse*, Humanity in Action, diakses, 23 Februari 2017, <http://www.humanityinaction.org/knowledgebase/588-human-rights-diplomacy-amidst-world-war-LGBT-re-examining-western-promotion-of-LGBT-rights-in-light-of-the-traditional-values-discourse>.

⁶ *Ibid.*

menyakitkan dan lebih sulit untuk ditanggulangi daripada konflik internasional, menyebabkan penderitaan yang luar biasa karena keterikatan antar pihak yang berkonflik, berdampak pada stabilitas kawasan, dan meningkatkan keterlibatan aktor-aktor internasional untuk mewujudkan perdamaian dunia, termasuk organisasi internasional.⁷

Salah satu konflik internal yang menjadi kunci dari krisis migran ini adalah perang sipil di Suriah yang dimulai pada 2011. Konflik tersebut menyebabkan meledaknya kasus pelanggaran hak asasi manusia, kemiskinan dan memburuknya keamanan negara, sehingga mendorong sejumlah besar orang dari Timur Tengah dan Afrika melarikan diri, mempertaruhkan hidup mereka dengan iming-iming kehidupan yang lebih baik dengan menjadi pengungsi di Eropa.⁸

Tercatat bahwa ada kurang lebih satu juta migran yang berusaha mendapatkan status pengungsi datang ke Eropa. Mayoritas dari mereka berasal dari Suriah, Iraq dan Afghanistan yang sangat menolak keberadaan LGBTI. Namun alih-alih mendapat kehidupan yang lebih layak, negara penerima di Eropa justru menghadapi kesulitan dalam menanggulangi jumlah pendatang sehingga terkesan mengabaikan hak-hak dari pengungsi itu sendiri, terutama para LGBTI.⁹

Hal tersebut menjadi alasan utama keterlibatan organisasi internasional dalam masalah pengungsi. Ditandai dengan disahkannya *Convention relating to the Status*

⁷ Michael E. Brown, 1996, *The International Dimension of Internal Conflict*, Cambridge: The MIT Press, hlm 1-9.

⁸ Lucy Rodgers, David Gritten, James Offer dan Patrick Asare, *Syria: The Story of the Conflict*, BBC, 11 Maret 2016, diakses 1 Maret 2017, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>.

⁹ BBC, *Why is EU struggling with migrants and asylum?*, 3 Maret 2016, diakses 23 Februari 2017, <http://www.bbc.com/news/world-europe-24583286>.

of Refugees di Jenewa pada 28 Juli 1951 dan *Protocol relating to the Status of Refugees* di New York pada 31 Januari 1967 serta diadakannya *World Refugee Year* pada 20 November 1959. Ketiganya mendorong terciptanya kerjasama transnasional antara negara-negara dan organisasi internasional yang khusus menangani masalah pengungsi, memberikan prosedur mengenai diperoleh dan berakhirnya status kepengungsian, juga kriteria pengungsi yang dapat memperoleh perlindungan serta status pengungsi.¹⁰

Terimplementasinya Konvensi 1951, Protokol 1967, dan diselenggarakannya berbagai acara untuk meningkatkan kepedulian terhadap pengungsi menjadi indikator bahwa hingga saat ini negara memiliki keinginan untuk memperjuangkan hak pengungsi. Namun, kapabilitasnya masih terbatas karena berbagai alasan politik atau berdasarkan diskriminasi yang telah terlanjur mengakar dalam budaya-budaya yang ada di negaranya. Oleh karena itu, masyarakat internasional terdorong untuk mengambil langkah dan memastikan para pengungsi aman dan dilindungi melalui UNHCR, organisasi internasional khusus kepengungsian.¹¹

1.2 Identifikasi Masalah

1.2.1 Deskripsi Masalah

Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) sebagai salah satu organisasi internasional di bawah naungan PBB, menjadi penting disaat

¹⁰ General Assembly, *World Refugee Year 1390 (XIV)*, UNHCR, diakses 1 Maret 2017, <http://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69ee610/world-refugee-year.html>.

¹¹ United Nations High Commissioner for Refugees, *The 1951 Convention: Relating to the status of refugees and its 1967 Protocol*, diakses 1 Maret 2017, <http://www.unhcr.org/about-us/background/4ec262df9/1951-convention-relating-status-refugees-its-1967-protocol.html>.

isu gender ini justru menjadi semakin kompleks. Krisis migran yang dihadapi oleh sebagian besar negara-negara Eropa yang menerima keberadaan LGBTI, mendorong munculnya berbagai protes dari kalangan pengungsi. Hal ini dikarenakan mayoritas pengungsi datang dari negara Timur Tengah yang cenderung skeptis akan LGBTI dan memandang orientasi gender tersebut menyalahi norma serta adab manusia. Selain itu, staf dan otoritas kepengungsian di negara-negara penerima juga belum memiliki kapasitas dan kapabilitas yang mumpuni, sehingga meningkatkan kemungkinan terjadinya diskriminasi pada pengungsi LGBTI di Eropa baik di dalam proses perolehan status pengungsi dan integrasi di lingkungan perlindungan secara keseluruhan.

Sebagai salah satu negara penerima, Finlandia juga mengalami krisis migran yang serupa dengan negara-negara Eropa secara umum. Krisis di Finlandia sendiri terjadi akibat meluasnya krisis migran dari negara Eropa lain seperti Jerman dan Swedia. Tercatat bahwa pada 2015, Finlandia mulai kedatangan jumlah migran secara masif hingga pemerintah Finlandia mengalami kesulitan dalam memonitor terjalankannya hak asasi manusia. Pada tahun 2015 Finlandia menerima 32.476 pengungsi, sedangkan dalam periode 2010 – 2014 Finlandia hanya menerima sekitar 3.000 – 4.000 pengungsi saja.¹²

Seiring dengan krisis tersebut, tercatat bahwa terjadi ratusan kasus diskriminasi pada LGBTI di Eropa secara luas, yaitu Belanda, Spanyol, Denmark, Swedia, Jerman dan tentunya, Finlandia, yang teridentifikasi dilakukan oleh para sesama

¹² Euroopan muuttoliikeverkosto, 2017, *Vuosittainen maahanmuutto-ja turvapaikkraportti: Suomi 2016*, European Migration Network, hlm 4.

pengungsi, staf keamanan dan penerjemah. Umumnya para pengungsi lesbian, gay, bisexual dan transgender mengalami diskriminasi dalam bentuk pelecehan verbal, fisik dan seksual di tempat penampungan pengungsi, bahkan dipaksa untuk pindah oleh para pengungsi yang mengecam kehadiran mereka.¹³ Hal ini menjadi janggal mengingat penerimaan dan perlindungan yang dimiliki Finlandia untuk individu LGBTI pada 2015 menempati posisi yang baik, yaitu di posisi 7 dengan tingkat penerimaan sebesar 68,27% diseluruh negara Eropa dan posisi ke 6 diantara negara Uni Eropa.¹⁴

Sikap diskriminatif pemerintah Finlandia pada para pengungsi LGBTI sendiri telah menjadi perhatian dunia internasional mulai sejak tahun 2008, jauh sebelum terjadinya krisis yang dialami negara ini. Dalam periode 2008 – 2010 tercatat bahwa Finlandia setidaknya telah menolak 10 permohonan suaka para pengungsi dari negara-negara yang mengkriminalisasi orientasi seksual dan identitas gendernya. Merespon hal tersebut, Menteri Dalam Negeri Finlandia yang menjabat, Pentti Visanen, menyatakan bahwa stafnya telah memiliki kapasitas yang mumpuni dalam menangani para LGBTI sehingga negaranya melalui *The Finnish Immigration Service* akan terus membenahi dan memprioritaskan para pengungsi yang menerima ancaman di negara asalnya terkait orientasi seksualnya.¹⁵

¹³ Chicago Tribune, *Across Europe, gay migrants face abuse in asylum shelters*, diakses 1 Maret 2017, <http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/ct-gay-migrants-20160222-story.html>.

¹⁴ ILGA Europe, *Country Ranking*, diakses 1 Maret 2017, <https://rainbow-europe.org/country-ranking>.

¹⁵ YLE, *Official: Finland responsible for fate of gay deportees*, 1 September 2012, diakses 1 Oktober 2017, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/official_finland_responsible_for_fate_of_gay_deportees/5294296

Namun pada proses pengimplementasiannya, pernyataan Menteri tersebut justru bertolak belakang dengan kinerja pemerintah Finlandia yang terlihat semakin mengabaikan para pengungsi LGBTI yang diperumit dengan terjadinya krisis migran. Terbukti dengan masih adanya ancaman dan pemerkosaan yang dialami oleh pengungsi LGBTI asal Timur Tengah dalam kurun waktu 2015 – 2016 yang teridentifikasi oleh NGO setempat.¹⁶

Oleh karena itu, Finlandia masih membutuhkan banyak bantuan dan elemen pelengkap agar para LGBTI terlindungi secara sempurna yaitu dengan bermitra bersama UNHCR. UNHCR telah membentuk sebuah program global dalam bentuk pelatihan untuk seluruh staf UNHCR dan pekerja kemanusiaan lainnya agar memiliki kapabilitas dalam memberikan perlindungan kepada lesbian, gay, biseksual, transgender, dan interseks (LGBTI). Program tersebut dikembangkan UNHCR bersama dengan *International Organization for Migration* (IOM) dan didanai oleh *United States Bureau for Population, Refugees and Migration* (BPRM).¹⁷ Kemudian, pada Desember 2015, UNHCR juga mengeluarkan *Protecting Persons with Diverse Sexual Orientations and Gender Identities: Global Review* sebagai kontribusi UNHCR untuk menutup kesenjangan informasi tentang

¹⁶ Seta, *Submission to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination for the List of Themes in relation to the twenty third periodic report of Finland: The situation of LGBTI asylum seekers in Finland*, 13 Februari 2017, diakses 20 November 2017, http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/FIN/INT_CERD_CSS_FIN_26624_E.pdf.

¹⁷ Marks Levin, *UNHCR leads in LGBTI refugee, asylum seeker protection*, UNHCR, 24 December 2015, diakses 1 Maret 2017, <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/567bb2869/unhcr-leads-in-LGBT-refugee-asylum-seeker-protection.html>.

situasi para LGBTI dan memberikan solusi jangka panjang bagi perlindungan LGBTI.¹⁸

Berperannya UNHCR dalam perlindungan pengungsi LGBTI juga menjadi hal yang kontradiktif, mengingat bahwa Finlandia telah memiliki landasan konstitutif mengenai perlindungan pengungsi yang tertulis dalam *Finnish Aliens Act* pasal 87. Bahkan secara spesifik, pasal 87b menyebutkan para pengungsi yang mengalami resiko penganiyaan atas orientasi seksualnya termasuk individu yang harus dilindungi.¹⁹ Negara ini juga memiliki beberapa undang-undang yang melindungi LGBTI dan sebuah lembaga negara yang secara spesifik menangani pengungsi yang berada dibawah Kementrian Dalam yaitu *Finnish Immigration Service*. Sehingga, telah sepatutnya pemerintah Finlandia secara independen dapat memberikan perlindungan yang baik dan ramah LGBTI. Namun dalam pengimplementasiannya, hal ini belum dapat berjalan optimal.²⁰

Hal ini mengindikasikan bahwa Finlandia masih kesulitan untuk melindungi hak asasi manusia para pengungsi LGBTI dan mencederai berbagai hukum dan norma yang telah disepakati oleh pemerintah Finlandia secara internasional. Salah satunya adalah *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) pada pasal 1 dan 2 yang menjelaskan mengenai hak asasi apa yang melekat pada manusia serta pasal

¹⁸ United Nations High Commissioner for Refugees, *Protecting Persons with Diverse Sexual Orientations and Gender Identities: A Global Report on UNHCR's Efforts to Protect Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Asylum-Seekers and Refugees*, December 2015, diakses 25 Maret 2017, <http://www.refworld.org/docid/566140454.html>.

¹⁹ Ministry of Interior Finland, *Aliens Act*, Agustus 2004, diakses 19 September 2017, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>.

²⁰ Finland Ministry of the Interior, *Refugees flee persecution in their home countries*, diakses 1 Oktober 2017, <http://intermin.fi/en/areas-of-expertise/migration/refugees-and-asylum-seekers>.

14 yang membahas mengenai pengungsi dan larangan untuk mendiskriminasinya atas dasar apapun.²¹

Selain itu, Finlandia juga melanggar konstitusi Eropa yang melindungi seluruh individu yang berada di negaranya secara umum yaitu *Equality Act* 2010 yang menyempurnakan *Equal Treatment Directive* 2006, terutama pada bagian *gender reassignment*.²² Lalu hukum internasional yang secara khusus berfokus pada orientasi seksual dan identitas gender manusia yaitu *The Yogyakarta Principles* 2006 yang dalam pasal 23nya secara khusus mengatur mengenai hak pengungsi.²³ Terakhir, pengakuan Finlandia terhadap *Convention relating to the Status of Refugees* di Jenewa pada 28 Juli 1951 dan *Protocol relating to the Status of Refugees* di New York pada 31 Januari 1967, dimana kedua konvensi tersebut menjadi dasar utama perlindungan pengungsi di rezim internasional saat ini juga diragukan atas terjadinya keterbatasan perlindungan LGBTI.²⁴

1.2.2 Pembatasan Masalah

Dalam penelitian mengenai peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam menangani masalah-masalah yang dialami pengungsi LGBTI, penulis akan berfokus pada peran yang dilakukan dalam kurun waktu 2012 – 2016. Fokus penelitian ini akan dimulai pada 23 Oktober 2012, bertepatan dengan

²¹ United Nations, *Universal Declaration of Human Rights*, *Loc. Cit.*

²² Parliament of United Kingdom, *Equality Act*, 2010, diakses 1 Oktober 2017, hlm 5, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/pdfs/ukpga_20100015_en.pdf

²³ The Yogyakarta Principles: Principles on the Application of International Human Rights Law in Relations to Sexual Orientation and Gender Identity, *Article 23*, diakses 1 Maret 2017, http://www.yogyakartaprinciples.org/wp/wp-content/uploads/2016/08/principles_en.pdf.

²⁴ Guy S. Goodwill-Gill, *28 July 1951 & Protocol relating to the Status of Refugees New York, 31 January 1967*, United Nations: Audiovisual Library of International Law, diakses 1 Maret 2017, <http://legal.un.org/avl/ha/prsr/prsr.html>.

dipublikasikannya “*Guidelines on International Protection No 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*” oleh UNHCR yang secara jelas menyebutkan bahwa pengungsi LGBTI memerlukan perhatian khusus karena mendapatkan berbagai tindakan diskriminasi.²⁵

Kemudian, fokus penelitian ini akan terhenti di tahun 2016 dimana UNHCR menerbitkan *Age, Gender and Diversity: Accountability Report 2016* yang berisi tentang hasil analisa lapangan, hasil kerja lapangan, evaluasi berbagai program dan kapasitas yang dimiliki UNHCR di berbagai negara berkaitan dengan *Age, Gender and Diversity Policy*, termasuk didalamnya peran UNHCR dalam menghadapi diskriminasi kaum LGBTI di kawasan Eropa.²⁶

1.2.3 Pertanyaan Penelitian

Bagaimana peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani masalah-masalah diskriminasi gender dan seks yang dialami pengungsi LGBTI di Finlandia?

²⁵ United Nations High Commissioner for Refugees, *Guidelines on International Protection No 9, Loc. Cit.*

²⁶ United Nations High Commissioner for Refugees, *Age, Gender and Diversity: Accountability Report 2016*, Juli 2017, diakses 4 Agustus 2017, <http://www.unhcr.org/protection/women/595cdf5c7/unhcr-age-gender-diversity-accountability-report-2016.html>.

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisa peran salah satu organisasi internasional naungan PBB, *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), dalam menangani masalah-masalah yang dihadapi oleh para pengungsi LGBTI di Finlandia, Eropa Utara.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini akan berguna untuk menambah informasi bagi para akademisi yang berkaitan ataupun tertarik dengan kajian yang serupa. Kemudian secara luas, penelitian ini dapat menjadi sumber kepustakaan hubungan internasional yang akan berguna bagi masyarakat internasional untuk mengetahui bagaimana cara menanggulangi masalah pengungsi.

1.4 Kajian Terdahulu

Untuk menjawab pertanyaan penelitian dan menganalisa masalah pengungsi LGBTI yang akan diteliti, penulis memiliki beberapa buku yang serupa dengan penelitian yang akan dilakukan sebagai acuan yang berasal dari peneliti lain. Buku ini akan penulis jadikan sebagai kajian literatur yang akan menjadi sumber dan dapat mendukung penyusunan penelitian.

Kajian pertama adalah sebuah tulisan dalam buku *The EU Enlargement and Gay Politics: The Impact of Eastern Enlargement on Rights, Activism, and Prejudice* oleh Sofia Swimelar berjudul *The Struggle for Visibility and Equality:*

Bosnian LGBTI Rights. Swimelar pada tulisannya tidak secara spesifik menyebut migran ataupun pengungsi, namun penelitian ini memiliki kesamaan dengan ide penulis dimana tulisan ini berfokus pada diskriminasi dan marginalisasi yang dihadapi oleh komunitas LGBTI di negara Eropa yaitu Bosnia. Dalam buku ini juga menjelaskan bagaimana peran organisasi masyarakat secara aktif menyuarkan pentingnya proteksi hukum untuk para LGBTI Bosnia dengan membangun kerjasama dengan pemerintah.²⁷

Kemudian penulis mengkaji buku terbitan Routledge berjudul *Fleeing Homophobia: Sexual orientation, gender identity, and asylum*, dimana salah satu tulisan oleh Guilia Cragolini menjelaskan bagaimana para pengungsi LGBTI berjuang untuk mendapatkan pengakuan sekaligus status kepengungsiannya di salah satu negara penerima terbesar di Eropa yaitu Turki. Cragolini memaparkan hasil studi lapangannya selama enam bulan di Turki mengkaji apa yang dilakukan UNHCR dalam melindungi dan mendampingi para pengungsi LGBTI dalam menjalani prosedur pendapatan status sebagai pengungsi.²⁸

Salah satu jurnal atau *research paper* yang sangat membantu penulis dalam penulisan adalah karya Petter Hojem. Tulisan Hojem ini diterbitkan langsung oleh UNHCR berjudul *Fleeing for love: asylum seekers and sexual orientation in Scandinavia* yang secara komprehensif membahas mengenai pengungsi LGBTI

²⁷ Sofia Swimelar, 2016, "The Struggle for Visibility and Equality: Bosnian LGBT Rights," *The EU Enlargement and Gay Politics: The Impact of Eastern Enlargement on Rights, Activism, and Prejudice*, ed. Koen Sloopmeckers, Heleen Touquet, dan Peter Vermeersch, London: Palgrave Macmillan, hlm 175 – 176.

²⁸ Guilia Cragolini, 2013, "Lesbian, gay, bisexual, dan transgender refugees: Challenges in refugee status determination and living conditions in Turkey," *Fleeing Homophobia: Sexual Orientation, Gender Identity and Asylum*, ed. Thomas Spijkorboer, New York: Routledge, hlm 98 – 120.

Iraq. Dipaparkan data bahwa mereka menghadapi diskriminasi berbentuk kekerasan di negara asalnya dan di daerah tempatnya mengungsi di 3 negara Skandinavia yaitu Denmark, Norwegia, dan Swedia yang justru memiliki kebijakan liberal dalam menangani kaum minoritas seperti halnya kaum LGBTI.²⁹

Dua buku dan satu jurnal yang penulis kaji tersebut, merupakan literatur yang memiliki kesamaan dengan apa yang akan penulis teliti dimana memiliki subjek fokus yang sama yaitu para kaum LGBTI secara global dan masalah-masalah apa yang dihadapinya saat ini, terutama mereka yang menjadi pengungsi di negara lain. Penulis mengamati identifikasi masalah pada ketiga kajian terdahulu tersebut yang melihat sikap pemerintah justru menghambat tumbuh berkembangnya perlindungan hak asasi para LGBTI di negara-negara maju, sehingga membutuhkan bantuan aktor lain dalam pengoptimalan perlindungan LGBTI dan menerapkannya pada tulisan ini.

1.5 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran didasari oleh perspektif atau cara pandang tertentu yang mengaitkan penelitian pada sekumpulan teori dan konsep yang digunakan sebagai panduan teoritis dalam menganalisa sebuah fenomena dalam penelitian. Dengan menggunakan kerangka pemikiran, penulis dapat terbantu dengan memfokuskan analisis pada kerangka tertentu dengan jangkauan penelitian yang jelas karena memberikan panduan dalam bentuk teori dan konsep yang relevan untuk menjawab

²⁹ Peter Hojem, *Fleeing for love: asylum seekers and sexual orientation in Scandinavia*, Desember 2009, UNHCR, diakses 4 Agustus 2017, <http://www.unhcr.org/4b18e2f19.pdf>.

pertanyaan penelitian secara ilmiah dan komprehensif agar penelitian yang penulis lakukan ini dapat dikatakan sebagai penelitian yang valid.³⁰

Oleh karena itu, sebagai panduan penulis dalam penelitian ini, penulis memilih teori, dan model serta konsep yang paling relevan yaitu liberalisme sosiologis, *cobweb* model, konsep globalisasi, organisasi internasional, pengungsi, *human rights*, *humanitarian assistance*, serta konsep LGBTI dan diskriminasi gender dan seks. Pertama-tama, paradigma Liberalisme digunakan karena salah satu paradigma yang berfokus pada nilai dan memandang manusia sebagai makhluk yang pada dasarnya baik dan sangat rasional. Liberal mendefinisikan rasional sebagai situasi dimana manusia memiliki kepentingan dan memiliki sifat kompetitif, namun tidak selalu berujung pada tindakan kekerasan dan justru cenderung ke arah kerjasama serta aksi-aksi sosial yang bersifat kolaboratif yang semata-mata dilakukan untuk mencapai tujuan bersama.³¹

Penulis menggunakan teori liberalisme sosiologis untuk mengkaji dan menjelaskan mengenai organisasi sebagai entitas yang muncul dalam fenomena politik global. Liberalisme sosiologis berdasar pada istilah pluralisme yang memandang bahwa dalam dunia internasional, banyak elemen yang terlibat disamping pemerintah nasional negara. Liberal sosiologis juga memandang bahwa kerjasama yang ada dalam dunia internasional saat ini bukan sekedar antar negara dan cenderung transnasional. Istilah transnasional sendiri terkait dengan interaksi yang terjadi dalam konteks global antar masyarakat, kelompok dan organisasi yang

³⁰ Trent University, *Theoretical Frameworks*, diakses 1 Maret 2017, <https://www.trentu.ca/history/workbook/theoreticalframeworks.php>.

³¹ Robert Jackson dan Georg Sorensen, 2010, *Introduction to International Politics: Theories and Approaches*, New York: Oxford University Press, hlm 98 – 99.

melintasi batas-batas nasional. Dalam penelitian ini, akan melihat bagaimana organisasi internasional berperan melengkapi dan membantu kinerja pemerintah dengan bekerjasama sebuah negara.³²

Untuk menjelaskan berjalannya kerjasama transnasional ini, dalam pemikiran Liberalisme Sosiologis, John Burton memberikan sebuah model yang berkembang dari *Billiard model* yaitu *Cobweb model*. Dalam buku *World Society* karyanya, Burton menegaskan bahwa *Cobweb model* dapat menjelaskan hubungan transnasional secara jelas, misalnya saja di dalam satu negara, akan ada berbagai macam kelompok individu yang memiliki kepentingan berbeda-beda dan tujuan yang berbeda-beda pula seperti kelompok religius, bisnis, buruh, dan lain sebagainya yang akan bekerjasama di dorong oleh mencapai keinginan atau kepentingan bersama yang saling menguntungkan bukan tindakan-tindakan konflikual. Demi tercapainya tujuan tersebut, salah satu atau lebih entitas yang terlibat akan dijadikan instrumen oleh negara sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam kerjasama transnasional.³³

Kerjasama transnasional ini juga dilatarbelakangi oleh adanya konsep atau pendekatan globalisasi yang mempengaruhi politik global saat ini. Samuel Barkin dalam bukunya, *International Organization: Theories and Institutions*, memaparkan pengaruh konsep globalisasi yang menyebabkan batas antar negara seakan memudar, merubah posisi dan lingkup kerja organisasi internasional. Barkin menyinggung banyaknya pandangan yang menganggap bahwa globalisasi

³² *Ibid*, hlm 100 – 101.

³³ John W Burton, 1972, *World Society*, Cambridge: Cambridge University Press, hlm 37 – 38.

menyebabkan terlibatnya organisasi internasional yang destruktif bagi negara secara internal karena mengurangi otonomitas negara, maupun eksternal yang merusak kedaulatan negara dalam *global governance*. Namun, ia menganggap kehadiran organisasi internasional sebagai pihak ketiga adalah suatu hal positif yang justru dapat memfasilitasi kerjasama antar negara-negara anggotanya dan bekerja melewati batas-batas negara sebagai pelengkap kerja negara ataupun sebagai pendorong dibuatnya sebuah regulasi terkait suatu masalah tertentu.³⁴

Berkaitan dengan globalisasi tersebut, Kanst dan Mingst menjelaskan bahwa dalam *global governance* dibutuhkan kerjasama transnasional untuk menyelesaikan masalah global yang semakin kompleks. Salah satunya adalah dengan terlibatnya *International Governmental Organization* (IGO) yang seluruh anggotanya terikat oleh kesepakatan antar pemerintah formal dan bertujuan untuk menjalankan beberapa peran atau misi seperti PBB. IGO juga diidentifikasi sebagai entitas internasional yang memiliki hak, fungsi, dan tujuan khususnya sendiri seperti fungsi normatifnya dalam menentukan standar perilaku para aktor dalam politik global, juga menciptakan dan mengawasi aturan yang berjalan.³⁵

UNHCR sebagai IGO dalam tulisan ini akan dikaji atas fungsinya sebagai pelengkap negara dan dipergunakan untuk mendorong terciptanya aturan dan pengawasan yang sesuai dengan birokrasi UNHCR. Selain itu kehadiran IGO juga dijelaskan dapat mendorong negara membangun iklim kerjasama yang stabil agar dapat membantu dan mendorong pemerintahnya dalam menangani masalah

³⁴ J. Samuel Barkin, 2013, *International Organization: Theories and Institutions*, New York: Palgrave Macmillan, Chapter 1: Sovereignty and Globalization.

³⁵ Margaret P. Kanst dan Karen A. Mingst, 2004, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, London: Lynne Rienner, hlm 7-9.

kepengungsian dalam bentuk pengumpulan data dan analisis serta aktivitas operasional lainnya yang menentukan berperan atau tidaknya UNHCR dalam penanganan masalah.³⁶

Lebih jauh lagi, Mingst menjelaskan IGO sebagai entitas yang memiliki peran khusus dalam sebuah kerjasama antara organisasi dan negara yang kemudian di bagi ke dalam empat kateogori besar. Pertama, IGO dapat berperan dalam pembentukan peraturan atau regulasi dalam pengumpulan informasi, analisis, dan pengawasan. Kedua, IGO juga berperan sebagai penyedia dan pengembang prosedur dalam penegakan peraturan dan perundingan perselisihan, sehingga dapat memberikan sanksi. Ketiga, organisasi juga memiliki otoritas untuk melakukan kegiatan operasional sebagai bantuan untuk negara mitra dalam menyelesaikan masalah tertentu. Kemudian secara ekonomi, IGO juga memiliki peran sebagai arena untuk bernegosiasi dan tawar-menawar semata-mata untuk mengembangkan kerjasama.³⁷

Dengan tanggung jawab dan peran IGO tersebut terlihat bahwa organisasi dapat memfasilitasi negara dalam penanganan masalah berskala besar termasuk penanganan pengungsi. Konsep pengungsi sendiri dijelaskan dalam *Convention relating to the Status of Refugees* 1951 pasal 1, yang mendefinisikan pengungsi sebagai individu yang tidak dapat, tidak mau, dan ketakutan untuk kembali ke negara asal sehingga mencari perlindungan di negara lain karena rentan mengalami

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Karen A. Mingst dan Ivan M. Arreguin-Toft, 2015, *Essentials of International Relations*, New York: W. W. Norton & Company, hlm 213.

penganiyaan berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu atau opini politiknya.³⁸

Atas konseptualisasi pengungsi, dapat dilihat bahwa penanganannya akan berkaitan erat dengan konsep hak asasi manusia atau *human rights* yang menjadi inti dari perlindungan yang diberikan organisasi. Konsep hak asasi manusia sendiri diungkapkan oleh PBB sebagai sebuah hak yang melekat pada semua manusia, tanpa adanya diskriminasi kewarganegaraan, tempat tinggal, jenis kelamin, orientasi seksual, asal kebangsaan atau etnis, warna kulit, agama, bahasa, atau status lainnya.³⁹ Konsep ini juga terintegrasi dengan *Universal Declaration of Human Rights* yang telah disepakati dan dilindungi oleh seluruh anggota PBB di tahun 1948 dan *The Yogyakarta Principles* di tahun 2006 yang secara khusus mengaitkan konsep hak asasi manusia dengan orientasi seksual dan identitas gender.

Sebagai bentuk perlindungan akan *human rights*, dalam tulisan ini pembahasan akan berfokus pada peran UNHCR dalam menangani diskriminasi pada LGBTI yang didasari konsep *humanitarian assistance*. Konsep ini berkesinambungan dengan prinsip kemanusiaan serta prinsip humanitarianisme dan prinsip *no harm* yang mewajibkan organisasi untuk memberikan bantuan terhadap krisis kemanusiaan, baik yang disebabkan oleh bencana alam ataupun bencana yang

³⁸ United Nations High Commissioner for Refugees, *Convention and Protocol Relating to The Status of Refugees: Article 1 Definiton of the term "Refugee"*, diakses 19 September 2017, <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>

³⁹ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *What are human rights?*, diakses 1 Maret 2017, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

diakibatkan oleh manusia seperti konflik dan kekerasan yang berada diluar kapabilitas negara melalui pendekatan berbasis hak dan berbasis masyarakat.⁴⁰

Kemudian konsep diskriminasi dalam tulisan ini akan berfokus pada diskriminasi berbasis gender dan seks. PBB sendiri mendefinisikan konsep ini dalam CEDAW sebagai interaksi sosial antar jenis kelamin (sebagai pembeda lahiriah perempuan dan laki-laki), identitas dan atribut yang menciptakan hierarki peran dan makna sosial berbeda antara perempuan dan laki-laki dalam budaya masyarakat. Dengan adanya pengaruh faktor politik, ekonomi, budaya, sosial, agama, ideologis dan lingkungan, yang dapat berubah dari waktu ke waktu, interaksi yang terjadi diantara jenis kelamin maupun gender mengakibatkan ketidaksetaraan dan diskriminasi terutama pada para LGBTI.⁴¹

Lesbian, Gay, Biseksual, Transeksual, dan Interseks (LGBTI) sendiri dikonseptualisasi berdasarkan konsep orientasi seksual, identitas gender dan ekspresi gender mereka. Orientasi seksual sendiri adalah rasa emosional mereka kepada individu lain dengan jenis kelamin yang sama (^{homoseksual}) ataupun pada kedua jenis kelamin (^{biseksual}).⁴² Sedangkan identitas gender individu LGBTI adalah segala pengalaman internal yang berkaitan dengan gender dan memungkinkan adanya ketidaksesuaian dengan jenis kelamin yang dimilikinya sejak lahir, termasuk rasa pribadi tubuh, cara berbicara, dan lain sebagainya. Kemudian,

⁴⁰ UNHCR Emergency Handbook, *Humanitarian Principles*, diakses 6 September 2017, <https://emergency.unhcr.org/entry/44766/humanitarian-principles>

⁴¹ United Nations, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: General Recommendation No. 28 on the Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, 22 Oktober 2010, diakses 4 Agustus 2017, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/CEDAW-C-2010-47-GC2.pdf>.

⁴² The Yogyakarta Principles: Principles on the Application of International Human Rights Law in Relations to Sexual Orientation and Gender Identity, *Op. Cit.*, Preamble.

keduanya dimanifestasikan dalam ekspresi gender dimana mereka dapat berperilaku ataupun berkarakter secara maskulin, feminim atau varian gender lain.⁴³

Oleh karena itu berdasarkan *humanitarian assistance* dan diskriminasi seks dan gender yang dialami oleh LGBTI, UNHCR akan mendorong pemerintah untuk menciptakan dan memastikan berjalannya program pemerintah untuk menangani masalah perpindahan manusia secara besar-besaran dimana para LGBTI menghadapi berbagai diskriminasi melalui *Age, Gender, and Diversity Policy*.⁴⁴ Berdasar pada prinsip *Age, Gender, and Diversity Mainstreaming* UNHCR menggunakan pendekatan yang secara khusus digunakan untuk mengatasi dan memberikan solusi atas kesenjangan perlindungan yang terjadi antara perempuan dan pria dari segala umur dan latar belakang yang berbeda-beda termasuk LGBTI.⁴⁵ Oleh karena itu penelitian ini akan berdasar pada pengaplikasian dari kumpulan teori dan konsep yang telah dipaparkan dan akan dijelaskan lebih lanjut dalam sistematika penelitian.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Metode ini fokus pada pengumpulan data berupa teks ataupun dokumen-

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Margaret P. Kanst dan Karen A. Mingst, *Op. Cit.*, hlm 17.

⁴⁵ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Age, Gender, and Diversity Mainstreaming*, 31 Mei 2010, diakses 19 September 2017, <http://www.refworld.org/pdfid/4cc96e1d2.pdf>.

dokumen terkait sebagai sumber data terkait yang akan dijelaskan secara detail dan dijabarkan dengan lebih sistematis. Dengan metode ini penulis akan memaparkan validitas analisis berdasarkan sumber data yang ada dan mengidentifikasi adanya manfaat dari penelitian yang dilakukan.⁴⁶

1.6.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian deskriptif. Sehingga, penelitian akan memaparkan seluruh data yang berkaitan dengan penelitian dan akan berakhir pada suatu kesimpulan yang dapat menentukan sebab serta akibat keterlibatan dari UNHCR sekaligus dapat menjawab pertanyaan penelitian.⁴⁷

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data akan dilakukan secara studi pustaka. Studi pustaka dilakukan dimana penulis akan mengumpulkan, mengandalkan sumber data yang dilaporkan oleh otoritas terkait ataupun data yang terlebih dahulu dikumpulkan dan diringkas oleh penulis lain dan digunakan untuk mendesain penelitian yang berbeda atau serupa dengan penelitian yang dilakukan penulis.⁴⁸

⁴⁶ John W. Creswell, 2014, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, edisi 4, London: SAGE Publication.

⁴⁷ Nancy Nelson Knupfer dan Hillary McLehan, *Descriptive Research Methodologies*, Research Methodologies in Educational Communication and Technology, diakses 25 Maret 2017, hlm 1196, <http://www.aect.org/edtech/ed1/pdf/41.pdf>.

⁴⁸ Gregory D. Andranovich dan Gerry Riposa, 2012, *SAGE secondary data and analysis: Data Collection in the Urban Setting*, ed. John Goodwin, Vol. 1, New Delhi: SAGE Publication, hlm 129 – 138.

1.7 Sistematika Pembahasan

Penelitian ini akan dibagi ke dalam lima bab, dimana masing-masing memiliki sub-bab yang akan menunjang komprehensivitas deskripsi masalah dan analisis penelitian.

Bab I, penulis memaparkan latar belakang bagaimana munculnya miskonsepsi LGBTI dan apa saja peristiwa yang mengakibatkan fenomena tersebut meluas. Kemudian, pengidentifikasian masalah yang memaparkan fakta-fakta umum mengenai diskriminasi dan hukum apa saja yang perjuangkan, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, teknik pengumpulan data, sistematika, serta linimasa penelitian.

Bab II, didasari oleh Teori Liberalisme Sosiologis dan *Cobweb Model* yang bab ini akan secara komprehensif menjelaskan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) sebagai lembaga kepengungsian. Dimulai dari tujuan, dasar hukum, tugas utama, prosedur penanganan pengungsi, dan kemitraan UNHCR.

Bab III, penulis menjelaskan latar belakang terjadinya krisis migran hingga mengakibatkan kurangnya perlindungan akan pengungsi LGBTI di Finlandia dalam kurun waktu 2012 – 2016. Kemudian, akan dipaparkan kondisi pengungsi LGBTI yang mengalami masalah diskriminasi dalam perolehan status pengungsi berdasarkan konsep *human rights*, pengungsi serta diskriminasi seks dan gender.

Bab IV, penulis akan memaparkan peran UNHCR dalam menangani diskriminasi yang dihadapi oleh kaum LGBTI di Eropa berdasarkan konsep organisasi internasional dan *humanitarian assistance* dalam bab IV. Bab ini akan menjelaskan peran apa yang dimiliki UNHCR dalam proses perolehan status

pengungsi bagi para migran dan secara khusus para migran LGBTI di Eropa maupun di Finlandia dan kerjasama UNHCR dengan mitranya.

Bab V, penulis akan memaparkan hasil penelitian dalam bentuk kesimpulan yang secara komprehensif menjawab pertanyaan penelitian.

1.8 Linimasa Penelitian

Bulan/ Agenda	Jul	Aug	Sept	Oct	Nov	Dec
Penyusunan Bab I	√					
Pengumpulan Draft Merah	√					
Revisi bab I	√	√				
Penyusunan Bab II		√	√			
Revisi bab II			√			
Penyusunan Bab III			√	√		
Revisi bab III				√		
Penyusunan Bab IV				√	√	
Revisi bab IV					√	
Penyusunan Bab V					√	√
Revisi bab V						√
Editing						√
Sidang						√