

Peran UNHCR Dalam Menangani Masalah Pengungsi Ethiopia di Sudan tahun 2020-2021

Lisvia¹, Chairul Aftah²

¹Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman (Surel: lisviaa.22@gmail.com)

² Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman (Surel: chairulaftah@gmail.com)

ABSTRACT

The influx of Ethiopia refugees into Sudan is the result of a civil war involving the Ethiopian federal government and the Tigray political party. The drastic increase in the number of Ethiopian refugees with the condition Sudan is facing an economic crisis has caused Sudan need help from international actors. For this reason, in dealing with Ethiopian refugees the Sudanese government through the CoR invited UNHCR as an international refugee organization to assist Sudan in solving the problem of Ethiopian Refugees.

Keywords: International Organization, Refugee, Sudan.

ABSTRAK

Masuknya pengungsi Ethiopia ke Sudan merupakan dampak dari perang saudara yang melibatkan pemerintah federal Ethiopia dan partai politik Tigray. Peningkatan jumlah pengungsi Ethiopia secara drastis dengan kondisi Sudan yang sedang mengalami krisis ekonomi menyebabkan Sudan membutuhkan bantuan baik dari aktor internasional. Untuk itu, dalam menangani pengungsi Ethiopia pemerintah Sudan melalui CoR mengundang UNHCR sebagai organisasi internasional pengungsi untuk membantu Sudan dalam menyelesaikan permasalahan pengungsi Ethiopia.

Kata Kunci: Organisasi Internasional, Pengungsi, Sudan.

PENDAHULUAN

Afrika merupakan kawasan yang mayoritas negaranya masih berhadapan dengan perang saudara karena tingginya tingkat kemiskinan dan sistem pemerintahan yang gagal. Perang saudara tersebut kemudian menyebabkan pengungsi, salah satu negara di kawasan Afrika yang banyak menampung pengungsi akibat perang adalah Sudan.

Pada tahun 2021 Sudan menjadi negara tujuan pengungsi dan pencari suaka terbesar kedua di kawasan Afrika setelah Uganda

dengan pengungsi dan pencari suaka yang berasal dari Republik Afrika Tengah, Chad, Republik Demokratik Kongo, Eritrea, Ethiopia, Somalia, Sudan Selatan, Suriah dan Yaman. Berdasarkan data *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) jumlah populasi pengungsi dan pencari suaka di Sudan pada tahun 2021 yakni 1.088.898 jiwa termasuk pengungsi Ethiopia yang berada di Sudan.

Perang saudara Ethiopia melibatkan pemerintah Ethiopia dan partai politik Tigray yaitu *The Tigray People's Liberation Front*

(TPLF) di wilayah utara Ethiopia yang disebabkan oleh penolakan partai politik Tigray atas rangkaian reformasi yang dilakukan oleh Perdana Menteri Abiy Ahmed Ali.

Abiy Ahmed Ali menjabat sebagai Perdana Menteri sejak April tahun 2018. Setelah dilantik, Perdana Menteri Abiy Ahmed Ali kemudian melakukan rangkaian reformasi politik yang mendapat perlawanan dari partai politik TPLF. Reformasi tersebut antara lain dengan membentuk Partai politik Kemakmuran Nasional, memprivatisasi perusahaan milik negara, membuka blokir ratusan saluran media dan membebaskan ribuan tahanan politik.

Ketegangan antara Pemerintah Ethiopia dan Tigray meningkat pada awal November 2020 ketika Perdana Menteri Abiy Ahmed Ali menggunakan kekuatan konstitusionalnya untuk melakukan intervensi federal dan melancarkan serangan militernya ke wilayah Tigray. Serangan tersebut merupakan serangan balik yang berupa serangan udara terhadap pasukan Tigray sebagai tindakan balasan atas serangan yang dilakukan oleh pasukan Tigray di markas *Ethiopian National Defense Force* (ENDF) di Ibu kota wilayah Tigray, Makele.

Perang yang berlangsung menimbulkan kerugian bagi warga sipil, banyak serangan artileri yang tidak ditujukan pada sasaran militer tertentu tetapi menyerang daerah pemukiman umum. Warga sipil juga menjadi korban kekerasan seksual, penjarahan, penculikan dan pembantaian. Hingga Oktober 2021 jumlah korban sipil mencapai 11.516 jiwa dengan 283 kasus pembantaian, terjadi juga kerusakan pada rumah-rumah warga dan fasilitas umum serta terganggunya layanan medis.

Awalnya, warga sipil khususnya di wilayah Tigray mencari perlindungan dengan pergi dari kota ke kota seperti Shire, Mekelle, Sheraro, Adwa, Askum dan beberapa kota lainnya di Negara Bagian Afar dan Amhara. Namun, situasi dalam negeri yang semakin tidak aman memaksa mereka untuk meninggalkan negaranya dan mencari perlindungan ke negara tetangga.

Gambar 1. Peta Ethiopia



Sumber: Alamy.com

Ethiopia merupakan negara yang berbatasan dengan beberapa negara di kawasan Afrika. Di bagian barat berbatasan langsung dengan Sudan dan Sudan Selatan, di bagian Timur berbatasan dengan Somalia dan Djibouti, di bagian Utara berbatasan langsung dengan Eritrea sedangkan di bagian Selatan berbatasan dengan Kenya.

Diantara negara yang berbatasan dengan Ethiopia, Sudan menjadi negara tujuan utama pengungsi Ethiopia dengan jumlah pengungsi hingga akhir 2021 mencapai 71.339 jiwa. Jarak yang ditempuh pengungsi dari Tigray dan perbatasan Sudan sekitar 885 km. Kedatangan pengungsi Ethiopia ke Sudan adalah untuk mendapatkan tempat tinggal yang aman.

Meskipun Ethiopia juga berbatasan langsung dengan Eritrea dengan jarak yang lebih dekat yakni 203 km namun tidak ada pengungsi Ethiopia yang datang ke Eritrea karena hubungan kedua negara khususnya wilayah Tigray dengan Eritrea tidak harmonis. Terlebih adanya laporan yang menunjukkan penumpukan militer di dalam Eritrea di dekat perbatasan wilayah Tigray. Selain itu, Eritrea mendukung pemerintah Ethiopia dengan bergabung dengan pasukan Ethiopia melawan pasukan Tigray.

Selain faktor kedekatan geografis, Kedatangan pengungsi Ethiopia ke Sudan juga tidak lepas dari adanya faktor historis pengungsi Ethiopia yang lebih dahulu menetap di Sudan sejak konflik yang terjadi pada 1984-1985.

Arus pengungsi Ethiopia menuju Sudan dimulai sejak 9 November 2020 dengan 146 orang tiba di perbatasan melalui dua pintu

utama perbatasan yakni Hamdayet di Negara bagian Kassala, Ludgi dan Abderaf di Negara bagian Gedaref. Sementara itu, sejak 17 November 2020 tercatat 678 pengungsi yang tiba di Negara bagian Blue Nile dan ditampung di tiga desa di wilayah Wad-Almahi.

Hampir 4.000 pengungsi Ethiopia masuk ke Sudan setiap harinya setelah berjalan kaki selama 2 hari dari wilayah Tigray menuju ke perbatasan kemudian menyebrangi sungai Tekeze atau sungai Setit. Kedatangan pengungsi Ethiopia diterima secara terbuka oleh masyarakat lokal Sudan yang tinggal di wilayah perbatasan dan mengizinkan beberapa dari pengungsi untuk tinggal di rumah mereka serta berbagi bahan makanan selagi menunggu respon resmi dari pemerintah Sudan.

Sudan telah meratifikasi Konvensi 1951 terkait status pengungsi dan protokol tambahan 1967 sehingga tertera hukum-hukum yang mengatur pengungsi, hak-hak pengungsi dan sebagainya. Namun, kedatangan pengungsi yang melonjak tinggi dalam waktu yang singkat pada November 2020 ditambah dengan kondisi Sudan yang termasuk negara berkembang yang sedang mengalami krisis ekonomi membuat Sudan mengalami kewalahan dan membutuhkan bantuan baik dari organisasi internasional maupun nasional.

Banyak pengungsi Ethiopia mengalami kesulitan seperti kondisi hidup yang buruk, bantuan makan, air bersih, tempat tinggal dan sanitasi tidak memadai. Sulitnya akses ke fasilitas kesehatan berakibat pada semakin banyak pengungsi yang menderita infeksi saluran pernapasan dan diare akut, serta kondisi kesehatan kronis seperti diabetes dan hipertensi. Para pengungsi juga mengalami tekanan secara mental akibat perang yang membutuhkan pendampingan secara psikologis.

Merespon kondisi pengungsi tersebut Perdana Menteri Sudan Abdalla Hamdok melalui Resolusi Menteri N.102 tahun 2020, *the Sudanese Minister of Cabinet Affairs* membentuk sebuah komite respon pengungsi. *Commissioner of Refugees* (CoR) sebagai

organisasi yang ditunjuk menjadi ketua komite yang kemudian mengundang *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) sebagai organisasi internasional yang memiliki mandat untuk memberikan perlindungan bagi pengungsi.

Masuknya UNHCR sebagai organisasi pertama yang diundang oleh Perdana Menteri Sudan Abdalla Hamdok bersama dengan CoR kemudian membentuk *Inter-Agency Refugee Emergency Response Plan* yang disusun dalam jangka waktu November 2020 sampai Desember 2021 sebagai kerangka yang digunakan untuk membantu pemerintah Sudan menyelesaikan permasalahan pengungsi Ethiopia.

TINJAUAN PUSTAKA

Dalam tinjauan literatur terdapat tulisan terdahulu yang memiliki kesamaan dalam fokus penelitian, sehingga tulisan tersebut menjadi bahan pertimbangan dalam penelitian ini. Penelitian yang ditinjau adalah penelitian Zalita Rahmatika dan Renitha Dwi Hapsari yang berjudul *Peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Dalam Menangani Pengungsi Sudan Selatan pada Masa Pandemi Covid-19 di Ethiopia pada tahun 2019-2020*.

Rahmatika dan Hapsari menjelaskan jumlah pengungsi di Ethiopia setiap tahunnya mengalami peningkatan, pada tahun 2019 terjadinya pandemi Covid-19 memberikan dampak tidak hanya pada aspek ekonomi melainkan pada aspek kesehatan hingga ketersediaan makanan seperti yang dialami oleh pengungsi Sudan Selatan yang berada di Ethiopia.

Menurut Rahmatika dan Hapsari pandemi Covid-19 yang terjadi berdampak buruk pada respons kemanusiaan terhadap para pengungsi Sudan Selatan di Ethiopia sehingga *Regional Health Berau Gambella* merilis versi ketiga dari Covid-19 *Emergency Preparedness and Response Plan* yang selaras dengan pedoman WHO dan Pemerintah Ethiopia.

Rahmatika dan Hapsari menekankan penelitian pada UNHCR sebagai organisasi

internasional berperan dalam *aid Provider* dan *Capacity Building*. Bantuan kemanusiaan yang diberikan oleh UNHCR yakni tempat penampungan, ketersediaan air bersih dan sanitasi, kesehatan, nutrisi dan layanan sosial. Sedangkan sebagai *Capacity Building* UNHCR menyediakan program bantuan pendidikan dan membuka lapangan pekerjaan bagi pengungsi dibidang pertanian dan memproduksi masker serta sabun sebagai bagian dari kampanye Covid-19.

METODE RISET

Penulis menggunakan pendekatan teori peran organisasi internasional Clive Archer. Organisasi internasional menurut Clive Archer ialah suatu institusi yang terbentuk dalam hubungan internasional secara nyata bersifat formal dengan beranggotakan beragam aktor baik negara maupun kelompok-kelompok di dalam suatu negara. Kemudian Archer mengelompokkan organisasi internasional menjadi dua kategori yakni *Intergovernmental Organizations* (IGOs) ndan *International Nongovernmental Organizations* (INGOs).

Menurut Archer organisasi internasional memiliki tiga peran utama. Pertama, sebagai instrumen yaitu organisasi internasional merupakan instrumen yang digunakan oleh negara-negara anggota untuk mencapai tujuan tertentu. Organisasi internasional dapat berperan sebagai *framework* dalam suatu negara. Hal tersebut dapat dilihat melalui bagaimana negara-negara menggunakan organisasi internasional sebagai tolok ukur demi bagaimana suatu kebijakan akan terlaksana di Negara.

Kedua, Organisasi internasional berperan sebagai arena atau tempat terjadinya kegiatan-kegiatan organisasi seperti forum, tempat berhimpun dan berkonsultasi, serta merumuskan pembentukan perjanjian-perjanjian internasional.

Ketiga, sebagai aktor dimana organisasi internasional dianggap sebagai aktor independen yang dapat bertindak sendiri tanpa dipengaruhi secara signifikan oleh kekuatan dari luar dalam pentas internasional. Salah satu perwujudan sebagai aktor independen,

organisasi internasional berperan sebagai *aid provider* yakni peran organisasi internasional yang dilakukan dengan menyediakan bantuan dan menyalurkannya secara langsung kepada korban bencana alam atau korban terdampak konflik dan perang. *Aid provider* dapat diwujudkan dengan bantuan kemanusiaan (*humanitarian assistance*).

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif yang bertujuan untuk mendeskripsikan atau menggambarkan upaya yang dilakukan oleh *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani masalah pengungsi Ethiopia di Sudan Tahun 2020-2021. Data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari data primer dan sekunder yang diperoleh dari data-data resmi UNHCR, buku, jurnal, artikel, berita serta informasi yang diperoleh dari internet.

HASIL DAN ANALISA

Gelombang Pengungsi Ethiopia ke Sudan

Masuknya pengungsi Ethiopia ke Sudan merupakan dampak dari perang saudara yang terjadi pada tahun 2020 di wilayah Tigray yang berada di bagian utara Ethiopia. Perang yang melibatkan Pemerintah Ethiopia dan *The Tigray People's Liberation Front* (TPLF) tersebut terjadi karena penolakan TPLF atas rangkaian reformasi yang dilakukan oleh PM Abiy Ahmed Ali.

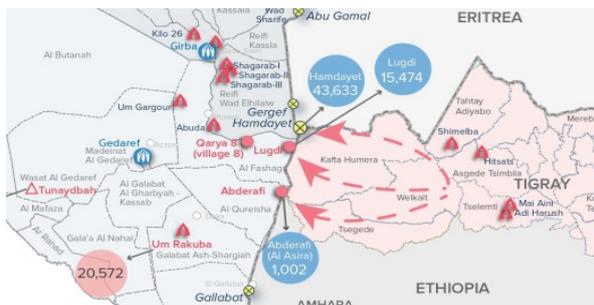
Bentuk protes atas ketidaksetujuan TPLF dilakukan dengan menolak bergabung dalam partai politik baru yang dibentuk oleh PM Abiy Ahmed Ali dengan alasan reformasi yang dilakukan oleh Perdana Menteri Abiy Ahmed Ali mengesampingkan TPLF. Pemerintah Tigray kemudian juga menahan semua pajak untuk Ethiopia yang telah terkumpul di Tigray

Konflik memuncak pada November 2020 ketika Pemerintah Federal Ethiopia memerintahkan serangan balik yang berupa serangan udara terhadap pasukan Tigray sebagai tindakan balasan atas serangan pasukan Tigray di markas *Ethiopian National Defense Force* (ENDF) di Ibu kota wilayah Tigray, Makele.

Perang yang berlangsung telah merugikan warga sipil dimana banyak serangan artileri tidak ditujukan pada sasaran militer tertentu tetapi menyerang daerah pemukiman umum. Hal tersebut menimbulkan ketakutan pada warga sipil yang kemudian memaksa mereka untuk meninggalkan negaranya dan mencari perlindungan ke negara tetangga. Sudan menjadi negara tujuan utama bagi pengungsi Ethiopia dalam mencari perlindungan.

Kedatangan pengungsi Ethiopia ke Sudan adalah untuk mendapatkan tempat tinggal yang aman, menurut laporan UNHCR pergerakan pengungsi Ethiopia dimulai pada 9 November 2020 dengan arus pengungsi Ethiopia yang masuk ke Sudan sekitar 4.000 orang per harinya. Namun, terjadi penurunan arus pengungsi yang tiba di perbatasan pada bulan Desember menjadi dibawah 1.000 orang per harinya. Penurunan jumlah pengungsi secara drastis tersebut disebabkan karena adanya tentara Ethiopia yang dikirim oleh Perdana Menteri Abiy Ahmed Ali untuk memblokir perbatasan agar tidak ada orang-orang Ethiopia yang melarikan ke Sudan.

Gambar 2. Arus Pengungsi



Sumber: UNHCR, 2020.

Pemblokiran perbatasan tersebut dilakukan oleh Perdana Menteri Abiy Ahmed Ali dengan mengeluarkan pernyataan menolak konsensus internasional untuk dialog dan penghentian pertempuran di wilayah Tigray. Perdana Menteri Abiy Ahmed Ali meminta agar pihak luar baik negara maupun organisasi internasional tidak ikut campur dan menahan diri selama perang berlangsung hingga Ethiopia meminta bantuan.

Table 1. Arus Pengungsi Ethiopia ke Sudan 2020-2021

Bulan	Tahun	Jumlah
November	2020	42.651
Desember		11.168
Total		53.819
Januari	2021	6.681
Februari		1.500
Maret		2.570
April		1.480
Mei		1.500
Juni		776
Juli		514
Agustus		693
September		713
Oktober		322
November		607
Desember		164
Total		17.520
Total Pengungsi Ethiopia		71.339

Sumber: Médecins Sans Frontières

Laporan dari Médecins Sans Frontières (MSF) menunjukkan pengungsi yang berada di pusat transit perbatasan tidak memiliki akses ke layanan kesehatan karena bantuan di perbatasan masih di bawah standar, tidak ada kamp layak yang didirikan atau tempat berteduh yang disediakan sehingga tak sedikit pengungsi yang tidur di tempat terbuka.

Dalam pedoman UNHCR disebutkan bahwa kamp pengungsian tidak boleh didirikan dekat dengan daerah perbatasan dengan alasan keamanan sehingga pihak berwenang Sudan kemudian meminimalkan bantuan di daerah berbatasan dan menetapkan daerah perbatasan sebagai lokasi transit dengan peraturan para pengungsi yang tiba hanya akan tinggal selama 72 jam sebelum di relokasi ke kamp permanen. Namun dalam merelokasi pengungsi tidak berjalan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, pengungsi bahkan harus menunggu hingga berhari-hari untuk dapat direlokasi ke kamp permanen.

Permasalahan pengungsi juga terjadi di kamp pengungsian permanen yakni kamp

Um Rakuba dan Kamp Tunaydbah yang berada di Negara Bagian Gedaref. Pengungsi hidup dalam kesulitan sehingga beberapa dari mereka bekerja sebagai buruh tani atau sebagai pemotong kayu di dekat kamp, beberapa dari mereka juga menjual asset yang mereka bawa dan mendirikan toko kecil di kamp.

Pengungsi hidup dalam kondisi yang tidak higienis, hal tersebut berdampak buruk pada kesehatan fisik dan mental mereka. Masalah utama yang dihadapi oleh para pengungsi di kamp adalah kelangkaan air bersih yang menimbulkan resiko terhadap peningkatan infeksi penyakit menular dan peningkatan resiko epidemi seperti penyakit yang terbawa air, campak dan tuberculosus. Pengungsi juga mengalami trauma dan tekanan emosional setelah meninggalkan negaranya dan terpisah dari keluarganya.

Masalah-masalah tersebut diakibatkan karena permintaan pelayanan kesehatan melebihi kapasitas sistem kesehatan yang tersedia di Sudan dan kurangnya koordinasi dalam penyediaan layanan antar berbagai lembaga pemerintah dan nasional serta internasional semakin memperburuk situasi di kamp-kamp.

Respon Pemerintah Sudan

Terdapat 2 respon yang dilakukan oleh pemerintah Sudan, yaitu:

a. *Open-door Policy*

Sudan berperan aktif dalam memfasilitasi, koordinasi dan respon perencanaan dengan organisasi internasional untuk menangani pengungsi di Sudan. Melalui forum *Global Refugee Forum (GRF) Pledges* Pemerintah Sudan berkomitmen untuk terus membuka perbatasannya bagi orang-orang yang melarikan diri dari konflik dan penganiayaan untuk mencari perlindungan ke Sudan.

Dalam merespon pengungsi Ethiopia yang masuk ke Sudan, Pemerintah Sudan membuka perbatasan-perbatasan yang merupakan perbatasan resmi antara Sudan dan Ethiopia, yakni Hamdayet di Negara Bagian Kassala, Ludgi dan Abderafi di

Negara Bagian Gedaref, dan Wad Al Mahi di Negara Bagian Blue Nile.

Kebijakan Sudan dalam membuka perbatasannya untuk menerima pengungsi Ethiopia merupakan sebagai bentuk kemanusiaan dan kepedulian pemerintah Sudan. Masyarakat lokal Sudan juga memberikan dukungan berupa menerima pengungsi secara terbuka dan berbagi tempat tinggal serta makanan bagi pengungsi.

b. Membentuk Komite Respon Pengungsi Melalui resolusi menteri N. 102 tahun 2020 *The Sudanese Minister of Cabinet Affairs* membentuk sebuah komite respon potensi arus pengungsi dari negara tetangga. UNHCR sebagai organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi menjadi organisasi internasional pertama yang diundang oleh Pemerintah Sudan melalui *Commissioner of Refugees (CoR)* untuk membantu Sudan dalam menyelesaikan masalah pengungsi Ethiopia.

Commissioner of Refugees (CoR) merupakan badan eksekutif dan administratif nasional yang bertugas dalam penentuan pengungsi yang dibentuk oleh pemerintah Sudan pada tahun 1967. *Commissioner of Refugees (CoR)* berperan untuk mendapatkan bantuan material bagi pengungsi dan menerapkan kebijakan berdasarkan norma-norma Konvensi OAU. Dalam memenuhi perannya, CoR bekerjasama dengan UNHCR untuk memastikan pemberian bantuan material bagi para pengungsi yang berada di Sudan memadai.

Commissioner of Refugees (CoR) dipilih oleh pemerintah Sudan sebagai ketua dari komite respon potensi arus pengungsi dari negara tetangga (Ethiopia) yang dibentuk pada 24 November 2020 di Khartoum. Selanjutnya *Commissioner of Refugees (CoR)* akan melakukan bekerjasama dengan beberapa kementerian, perwakilan dari otoritas keamanan, *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* dan mitra PBB lainnya, serta perwakilan dari organisasi nasional setempat.

Hadirnya komite tersebut bertujuan untuk mengatur garis koordinasi antar

lembaga baik ditingkat nasional maupun di tingkat negara bagian. Dimana pada tingkat nasional terdapat *Refugee Consultant Forum* (RCF) dan ditingkat negara bagian terdapat *Refugees Working Group* (RWG) yang akan mengumpulkan laporan-laporan kemudian disampaikan pada pertemuan tingkat nasional.

Peran UNHCR Dalam Menangani Masalah Pengungsi Ethiopia di Sudan

UNHCR merupakan salah satu bagian dari majelis umum PBB yang bertanggungjawab terhadap persoalan-persoalan penanganan pengungsi di berbagai negara yang bermarkas di Jenewa, Swiss yang dibentuk melalui Majelis Umum PBB 428 (V) pada 14 Desember 1950.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) memiliki dua instrumen dalam memberikan perlindungan terhadap pengungsi diantaranya Konvensi 1951 Tentang Status Pengungsi yang merupakan dasar dari Hukum Internasional mengenai perlindungan terhadap pengungsi. Terdiri dari 46 pasal dan 7 Bab merupakan perjanjian internasional, bersifat multilateral yang mengatur terkait ketentuan status pengungsi.

Kemudian Protokol Tambahan Tentang Status Pengungsi Tahun 1967 yang menjadi instrumen dasar bagi UNHCR dalam menjaga hak-hak pengungsi. Protokol Tambahan Tambahan Tentang Status Pengungsi Tahun 1967 berisikan tentang adanya perluasan pengertian pengungsi serta aplikasi dari adanya Konvensi 1951.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) pertama kali beroperasi di Sudan pada saat pengungsi Eritrea datang ke Sudan Timur di tahun 1967. Kemudian pada tahun 1984 hingga 1985 pengungsi Ethiopia juga mulai berdatangan mencari perlindungan di Sudan, pada saat itu jumlah pengungsi Ethiopia yang berada di Sudan sebanyak 300.000 jiwa yang kebanyakan dari mereka berasal dari wilayah Tigray.

Selama menjalankan perannya di Sudan, UNHCR bekerjasama dengan pemerintah Sudan, Organisasi Internasional maupun nasional yang berada di Sudan.

Dalam menjelaskan peran UNHCR penulis akan membaginya menjadi tiga yaitu sebagai instrumen, arena dan aktor. Berikut uraian ketiga peran yang dilakukan oleh UNHCR selama menangani permasalahan pengungsi Ethiopia di Sudan:

a. *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) sebagai Instrumen

Peran organisasi internasional sebagai instrumen juga dapat diartikan bahwa setiap negara yang menjadi anggota dalam suatu organisasi internasional akan menggunakan organisasi tersebut untuk mencapai tujuan atau kepentingan nasional negaranya. Sehingga dapat dikatakan bahwa Sudan sebagai negara anggota Konvensi 1951 tentang status pengungsi menggunakan UNHCR dalam mewujudkan tujuannya yakni menyelesaikan permasalahan terkait pengungsi.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) membantu pemerintah Sudan dalam menyediakan informasi dan data statistik terkait kondisi pengungsi, pelaksanaan konvensi, peraturan dan keputusan yang berlaku terkait pengungsi dalam bentuk laporan yang dipublikasi setiap 6 bulan dan pertahunnya berupa Country Refugee Respons Plan (CRP).

Pada tahun 2020 UNHCR bersama dengan CoR membuat kerangka acuan respon pengungsi dari Negara tetangga yang dikeluarkan oleh UNHCR. Dokumen tersebut yaitu *Inter-Agency Refugee Emergency Response Plan* yang diterbitkan dengan periode 2020-2021 berisi tentang respon UNHCR dalam menangani pengungsi Ethiopia yang masuk ke Sudan termasuk 30 organisasi nasional dan internasional yang terlibat dan bekerjasama dalam penanganan masalah pengungsi dalam sektor-sektor yang menjadi fokus UNHCR.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) juga menerapkan *the Refugee Coordination Model* (RCM) dengan tujuan untuk memberikan model memimpin dan mengoordinasikan operasi pengungsi sesuai dengan mandat UNHCR untuk memberikan perlindungan internasional

kepada pengungsi. UNHCR juga melakukan pendaftaran pengungsi pada *Biometrics Identity Management System* (BIMS) yang merupakan kartu identitas pengungsi. Penerbitan kartu identitas tersebut diharapkan akan memastikan bahwa para pengungsi secara akurat berada pada sistem pendaftaran dan membantu pemerintah Sudan untuk meningkatkan keakuratan data pengungsi.

b. *United Nations High Commissioner for Refugee* (UNHCR) sebagai Arena

Dalam hal ini, UNHCR dapat dikatakan memiliki peran sebagai arena sebab UNHCR merupakan organisasi internasional yang mengulas isu pengungsi di dunia. Beberapa forum atau rapat dilakukan oleh UNHCR untuk membahas mengenai perkembangan penanganan pengungsi seperti pada tahun 2018 Majelis Umum PBB mengesahkan *Global Compact on Refugees*. *Global Compact on Refugees* sendiri merupakan kerangka kerja untuk pembagian tanggung jawab yang lebih dapat diprediksi dan adil dengan mengakui bahwa solusi berkelanjutan untuk situasi pengungsi tidak dapat dicapai tanpa kerjasama internasional.

Arus besar pengungsi Ethiopia yang masuk ke Sudan membuat pemerintah Sudan melalui CoR berkoordinasi dengan UNHCR kemudian membentuk komite yang difasilitasi oleh UNHCR. Komite tersebut bertujuan sebagai forum koordinasi antar lembaga dalam menangani permasalahan pengungsi Ethiopia di Sudan. Koordinasi tersebut kemudian dibagi dalam dua kelompok utama yakni koordinasi tingkat federal dan negara bagian.

Ditingkat federal terdapat *Refugee Consultan Forum* (RCF) yang diketuai oleh CoR bersama UNHCR memimpin respon pengungsi nasional dengan menetapkan strategi negara. Sedangkan ditingkat subnasional terdapat *Refugee Working Group* (RWG) diketuai oleh CoR bersama UNHCR untuk memimpin respon pengungsi operasional tingkat negara bagian Gedaref, Kassala dan Blue Nile.

Refugee Consultan Forum (RCF) menerapkan model respon pengungsi baru

yang komprehensif yang dibentuk pada tahun 2019 dengan tujuan membangun solidaritas antara para pengungsi dunia dan negara serta komunitas yang menampung mereka. Kesepakatan tersebut menerapkan pengaturan untuk memastikan bahwa pengungsi dan tuan rumah akan mendapat manfaat.

Refugee Consultan Forum (RCF) merupakan forum utama yang digunakan oleh UNHCR bersama dengan CoR yang berfungsi sebagai forum perencanaan respon tingkat marko, koordinasi dan kebijakan serta pengembangan terpadu. Pada tahun 2020 Forum Konsultasi Pengungsi yang di ketuai oleh UNHCR dan CoR telah meluncurkan rencana respons pengungsi komprehensif pertama di Sudan dan setiap tahunnya akan mengeluarkan laporan tahunan berupa *Sudan Country Response Plan* (CRP).

Sedangkan untuk ditingkat lapangan terdapat *Refugee Working Group* (RWG) yang bertujuan untuk mengoordinasikan respon pengungsi multi-sektor. RWG berbasis di Kassala untuk seluruh wilayah Timur Sudan dan Sub-kelompok RWG juga telah hadir di Gedaref. Kemudian untuk seluruh lokasi operasional, UNHCR dan CoR akan mengadakan pertemuan koordinasi antar-lembaga dan melakukan koordinasi sektor spesifik lokasi kemudian dilaporkan ke RWG terkait di tingkat negara bagian yang selanjutnya akan disampaikan ke forum RCF di tingkat nasional.

c. *United Nations High Commissioner for Refugee* (UNHCR) sebagai Aktor

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) merupakan organisasi internasional kemanusiaan dimana prinsip kemanusiaan salah satunya ialah independen. Dalam menangani permasalahan pengungsi Ethiopia di Sudan pada tahun 2020-2021 UNHCR sebagai *Aid Provider* melakukan kerjasama dengan pemerintah Sudan dan mitranya di Sudan dengan memberikan berbagai macam bantuan kemanusiaan (*humanitarian assistance*) secara langsung yang merupakan perwujudan dari perannya sebagai aktor independen.

Humanitarian assistance yang dilakukan oleh UNHCR dalam praktiknya berupa *emergency relief* yang merupakan bantuan kemanusiaan yang diberikan secara cepat kepada para pengungsi Ethiopia yang berada di Sudan, seperti pemberian perlindungan terhadap pengungsi, tempat tinggal sementara, *WASH*, bantuan kesehatan dan makanan. Dalam menyalurkan bantuannya, UNHCR dengan para mitranya membaginya dalam 6 sektor, diantaranya yaitu Pemberian Perlindungan (Protection), Pemberian Bantuan Pendidikan (Education), Pemberian Bantuan Kesehatan dan Gizi (Health and Nutrition), Pemberian Tempat Penampungan (Shelter, Site Preparation and NFI), Pemberian Bantuan Pangan dan Mata Pencaharian (*Food Security and Livelihoods*) dan Program *WASH* (Water, Sanitation and Hygiene).

Dalam mengoperasikan program-program yang telah dibentuk tentunya UNHCR membutuhkan dana ataupun donor internasional baik dari negara, organisasi internasional maupun nasional, dan masyarakat internasional. Sehingga UNHCR menerapkan *Cash on Based Intervention Policy*, kebijakan tersebut merupakan kebijakan tentang intervensi berbasis uang. UNHCR juga bekerjasama dengan 30 organisasi nasional dan internasional, CoR dan Pemerintah Sudan.

UNHCR menyediakan *protection desk* dan *child protection desk* di sektor perlindungan untuk melakukan *screening* dan registrasi bagi warga Negara Ethiopia untuk mendapatkan status pengungsi. UNHCR juga bekerjasama dengan *Protection From Sexual Exploitation and Abuse* (PSEA) dengan memberikan workshop untuk meningkatkan kesadaran pengungsi tentang eksploitasi dan pelecehan seksual.

Sedangkan dalam pendidikan sesuai dengan strategi Sudan tahun 2021 yakni pengungsi di arusutamakan ke dalam sistem pendidikan nasional dan memiliki akses ke pendidikan yang berkualitas sehingga UNHCR bekerjasama dengan Menteri Pendidikan Sudan untuk berfokus pada pendidikan sekolah dasar dan menengah.

Dalam penanganan persebaran Covid-19 UNHCR melaksanakan kampanye vaksinasi Covid-19 di seluruh kamp pengungsian yang didukung oleh Kementerian Kesehatan Sudan. Selain itu, di kamp pengungsian permanen UNHCR juga membangun Tukul yang merupakan tempat tinggal semi permanen yang dibangun untuk meminimalisir dampak musim hujan pada akhir Mei hingga awal Juni 2021.

UNHCR bekerjasama dengan WFP dalam pendistribusian bahan makanan pada pengungsi. UNHCR juga menyediakan pelatihan mata pencaharian bagi pengungsi terutama dalam bidang pertanian yang kemudian didukung oleh Kementerian Tenaga Kerja dengan membuka *special window* di Kantor Tenaga Kerja di Negara bagian Khartoum untuk memproses izin kerja bagi pengungsi.

Ketersediaan air bersih menjadi masalah utama bagi pengungsi dimana pasokan air bersih di beberapa bagian di kamp pengungsian permanen masih disediakan melalui truk. Kemudian UNHCR bersama dengan organisasi sector WASH menyediakan pompa air alternative bagi para pengungsi. UNHCR juga melakukan upaya peningkatan kualitas hidup pengungsi dengan membangun toilet yang dipisahkan secara gender dan bersama dengan Kementerian Kesehatan melakukan kampanye kebersihan baik di pusat transit maupun di kamp pengungsian permanen.

Dalam menjalankan perannya di Sudan, UNHCR mengalami beberapa tantangan diantaranya yaitu keterbatasan dana yang terjadi akibat krisis ekonomi Sudan. Inflasi yang terus meningkat, kurangnya mata uang dan pasar gelap yang tidak stabil dan diperparah saat pandemi Covid-19 pada tahun 2020 berdampak pada kenaikan harga makanan seperti roti dan non-makanan seperti bahan bakar sangat membebani masyarakat lokal Sudan yang secara tidak proposional juga berdampak pada pengungsi terutama bagi pengungsi yang tidak memiliki dukungan keuangan.

Melalui *Inter-agency Refugee Emergency Response Plan – Refugee Influx*

from Ethiopia dana yang ditargetkan oleh UNHCR untuk pengungsi Ethiopia sebesar \$182 juta namun pada akhir Oktober dana yang diterima sekitar 57% atau sebesar \$103 juta. Meskipun UNHCR telah bekerjasama dengan pemerintah Sudan dan mitranya untuk meningkatkan respon, namun upaya yang dilakukan untuk memberikan dukungan bagi pengungsi menghadapi tekanan yang besar karena kekurangan dana yang akut. Dana yang disediakan oleh UNHCR tidak dapat memenuhi kebutuhan pengungsi yang kemudian berdampak pada sebagian besar pembangunan fasilitas seperti pemukiman darurat dan kebutuhan pengungsi lainnya tidak dapat berjalan lancar seperti yang telah direncanakan sebelumnya sehingga masih banyak pengungsi yang mengalami kesulitan hidup yang berdampak pada kesehatan fisik dan mental pengungsi.

Tantangan selanjutnya yaitu penghentian relokasi pengungsi yang dilakukan oleh Pemerintah Sudan. Penghentian relokasi tersebut dilakukan sejak 24 Februari karena jumlah pengungsi di Tunaydbah telah melebihi populasi masyarakat lokal. Penghentian relokasi tersebut berdampak langsung bagi pengungsi yang belum direlokasi, para pengungsi terpaksa tetap berada di pusat transit perbatasan hingga perizinan relokasi diberlakukan kembali. Sekitar 8.000 pengungsi berada di pusat transit perbatasan selama berbulan-bulan tanpa adanya pergerakan relokasi. Namun setelah melakukan diskusi panjang antara UNHCR, CoR dan Pemerintah Sudan kemudian relokasi diizinkan kembali pada September 2021.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang penulis lakukan dalam penelitian ini serta didukung oleh data yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya dapat disimpulkan bahwa UNHCR sebagai organisasi internasional telah menjalankan ketiga perannya sebagai instrumen, arena dan aktor dalam menangani masalah pengungsi Ethiopia di Sudan.

Dalam peran instrumen, UNHCR dijadikan alat untuk memimpin respon pengungsi Ethiopia bersama dengan CoR yang melibatkan organisasi nasional dan internasional, selain itu UNHCR juga berperan sebagai pengawas dalam pelaksanaan penanganan pengungsi Ethiopia agar sesuai dengan mandat UNHCR dan Konvensi 1951 tentang status pengungsi, memberlakukan sistem pendaftaran digital bagi pengungsi melalui *Biometrics Identity Management System* (BIMS) untuk memastikan keakuratan data pengungsi Sudan dan mengeluarkan laporan tahunan yaitu *Country Refugee Respon Plan* (CRP).

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) juga berperan sebagai arena dengan memfasilitasi terselenggaranya forum atau rapat dalam penanganan pengungsi dimana membentuk 2 forum yang terbagi ditingkat federal yaitu *Refugee Consultan Forum* (RCF) sebagai forum respon pengungsi nasional dengan menetapkan strategi negara dan ditingkat subnasional terdapat *Refugee Working Group* (RWG) sebagai forum respon pengungsi operasional tingkat negara bagian Gedaref, Kassala dan Blue Nile.

Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) sebagai aktor di mana penulis berpendapat bahwa UNHCR merupakan badan independen sekaligus aktor *humanitarian diplomacy* terlepas dari mandat utama yang telah diberikan oleh PBB. UNHCR mengalokasikan bantuannya dengan memberikan berbagai macam bentuk bantuan langsung dan program pelatihan yang terbagi dalam 6 sektor.

Dalam penelitian ini, ditemukan bahwa meskipun UNHCR telah memainkan ketiga perannya dalam membantu pemerintah Sudan menangani masalah pengungsi Ethiopia namun dalam pelaksanaannya UNHCR menghadapi tantangan-tantangan seperti kekurangan dana dan penghentian relokasi pengungsi.

REFERENSI

- Archer, Clive. 2001. *International Organizations: Third Edition*, Routledge, London
- Babiker, Adam, dkk. 2022. *Sudan Brief 2021:2*. Chr. Michelsen Institute, Norwegia, tersedia di <https://www.cmi.no/publications/file/7943-eastern-sudan-hosting-ethiopian-refugees-under-tough-conditions.pdf>
- BBC. 2020. *Krisis Tigray di Ethiopia: Apa yang terjadi? -penjelasan dalam versi pendek, sedang, dan panjang*, tersedia di <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-54996885>
- Billing, A. 2010. *Humanitarian Assistance: an Introduction to Humanitarian Assistance and the Policy for Sweden's Humanitarian Aid*, University of Gothenburg, Swedia, tersedia di <https://cdn.openaid.se/app/uploads/2021/03/16160046/Perspectives-No.17-Humanitarian-Assistance-An-introduction-to-humanitarian-assistance-and-the-policy-for-Swedens-humanitarian-aid.pdf>
- Center for Preventive Action. 2022. *War in Ethiopia*, Global Conflict Tracker, CFR, tersedia di <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/conflict-ethiopia>
- DW. 2020. *Ethiopia: PM Abiy Ahmed reshuffles cabinet amid Tigray fighting*, tersedia di <https://www.dw.com/en/ethiopia-pm-abiy-ahmed-reshuffles-cabinet-amid-tigray-fighting/a-55538252>
- Gibbons, P., & Hans-Joachim, H. (Eds.). 2015. *Disaster Management and Multilateral Humanitarian Aid: Parallelism vs. Combined Forces*, The Humanitarian Challenge, Springer International Publishing Switzerland.
- Heike, Spieker. 2011. *The Right to Give and Receive Humanitarian Assistance*, Springer, Berlin.
- Kelly, Jocelyn. 2009. When NGOs beget NGOs: Practicing Responsible Proliferation. *Journal of Humanitarian Assistance*.
- R. Zalita, R. D. Hapsari. 2021. *Peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam Menangani Pengungsi Sudan Selatan pada Masa Pandemi Covid-19 di Ethiopia pada Tahun 2019-2020*, *Global & Policy*, 9 (1), tersedia di <http://ejournal.upnjatim.ac.id/index.php/jgp/article/view/2667> diakses pada 20 Agustus 2021.
- Refugee Consultan Forum (RCF). 2021. *Ethiopia Emergency Situation – Funding Update*, UNHCR, tersedia <https://data.unhcr.org/es/documents/details/85310> diakses pada 15 September 2022.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 1966. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, tersedia di <https://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html> diakses pada 12 Januari 2022.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2020. *UNHCR Sudan: Inter-Agency Refugee Emergency Response Plan, Ethiopia Influx*, tersedia di <https://data.unhcr.org/en/documents/details/83331> diakses pada 15 Desember 2020.