

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR) adalah organisasi dibawah United Nations atau yang lebih dikenal sebagai Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) yang memiliki fokus tujuan untuk memberikan bantuan kepada pengungsi dan melindungi serta berperan mendampingi para pengungsi selama dalam proses perpindahan tempat tinggal mereka dari tempat asal hingga ke tempat tujuan. Hal tersebut tentunya juga merupakan upaya berkelanjutan untuk mempromosikan serta memperluas kerangka hukum internasional, upaya untuk terus meningkatkan standar perlindungan menjadi lebih baik, upaya untuk lebih memperkuat dan mengembangkan sistem suaka, upaya untuk mencari dan menemukan solusi yang efektif serta berkesinambungan, hingga berbagai upaya dan program lain yang dirancang untuk memastikan kesejahteraan, keselamatan, dan pemenuhan hak para pengungsi.

UNHCR dibentuk pada 14 Desember 1950, yang memiliki tanggung jawab mengimplementasi Konvensi Pengungsi 1951. Sejak awal didirikan hingga saat ini, sudah lebih dari 59 juta pengungsi yang telah dibantu UNHCR dengan memberikan bantuan berupa bantuan kemanusiaan yang mencakup penampungan, makanan, hingga bantuan medis. Dari berbagai upaya yang telah dilakukan UNHCR untuk para pengungsi, organisasi ini telah dianugerahi *Nobel Peace Prize* pada tahun 1954 dan pada tahun 1981 (Mansbach & Rafperty, 2012).

Pengungsi adalah sebuah persoalan yang sering muncul dalam sejarah peradaban manusia dan masih terus berlangsung hingga saat ini. Pada konteks dunia internasional pengungsi didefinisikan sebagai sekelompok orang dalam jumlah kecil maupun besar yang meninggalkan negara atau tempat tinggal mereka dan berpindah ke wilayah lain dikarenakan perasaan tidak nyaman dan rasa takut

yang kemudian mengakibatkan keselamatan mereka menjadi terancam. Alasan seseorang atau sekelompok orang menngungsi dikarenakan banyak faktor, seperti krisis ekonomi yang berkepanjangan, wabah penyakit atau virus, tingginya angka kriminalitas, bencana alam, dan konflik senjata yang terjadi dinegaranya (Setiyono, 2017). Apabila terjadi pengungsi yang telah keluar melintasi batas kedaulatan negaranya dan kemudian masuk kedalam wilayah yang juga mempunyai kedaulatan seharusnya ini layak mendapatkan perhatian yang besar karena ini sejatinya merupakan sebuah persoalan universal.

Perpindahan penduduk pada awalnya hanyalah merupakan sebuah persoalan yang dianggap biasa. Namun, karena seiring berjalannya waktu jumlahnya menjadi bertambah banyak dan adanya berbagai dinamika yang dialami para pengungsi kemudian banyak negara yang menaruh perhatiannya terhadap masalah ini sehingga kemudian permasalahan pengungsi menjadi problematika bersama. Saat para pengungsi memutuskan untuk meninggalkan tempat tinggalnya untuk mencari tempat baru, mereka meninggalkan sebagian besar kepemilikan, seperti rumah, tanah, pekerjaan hingga harus terpisah dari keluarga mereka. Masalah pengungsi menjadi problematika karena tentang bagaimana kelanjutan dari nasib para pengungsi tersebut. Tidak hanya itu saja, para pengungsi yang telah meninggalkan negara atau wilayahnya juga tidak lagi memiliki perlindungan dari negara asalnya yang kemudian itu menjadikan tanggung jawab komunitas internasional untuk memberikan bantuan dan perlindungan bagi para pengungsi (Widiarti, 2001).

Kerjasama yang terjalin antar negara bersifat sangat penting untuk mengatasi masalah para pengungsi, khususnya jika ada hal yang tidak dapat diprediksi yang kemudian mengakibatkan terjadinya gelombang perpindahan penduduk secara massal melewati batas negara. Adanya organisasi internasional secara signifikan dapat mengurangi beban negara-negara perbatasan serta negara yang menjadi tempat tujuan para pengungsi. Cara yang dilakukan organisasi internasional dapat berupa bantuan keuangan, relawan, dan alat medis kepada negara-negara yang terdampak secara langsung atau yang sering disebut sebagai

negara pemberi suaka, serta dapat juga dilakukan dengan cara penyelesaian krisis politik dinegara asal para pencari suaka. Bentuk kepedulian internasional bermula pada tahun 1951 dan terus berlanjut di tahun 1967 yang ditandai dengan dilaksanakannya sebuah Konvensi Internasional yang berfokus mengenai status pengungsi. Berdasarkan data dari UNHCR tahun 2020 menunjukkan sebagian besar jumlah pengungsi berada di negara-negara yang tergolong negara miskin serta UNHCR juga mencatat bahwa sepertiga pengungsi di dunia berasal dari Suriah yang kemudian diikuti dengan Venezuela, Afghanistan, Sudan Selatan, dan Myanmar (UNHCR, 2020)

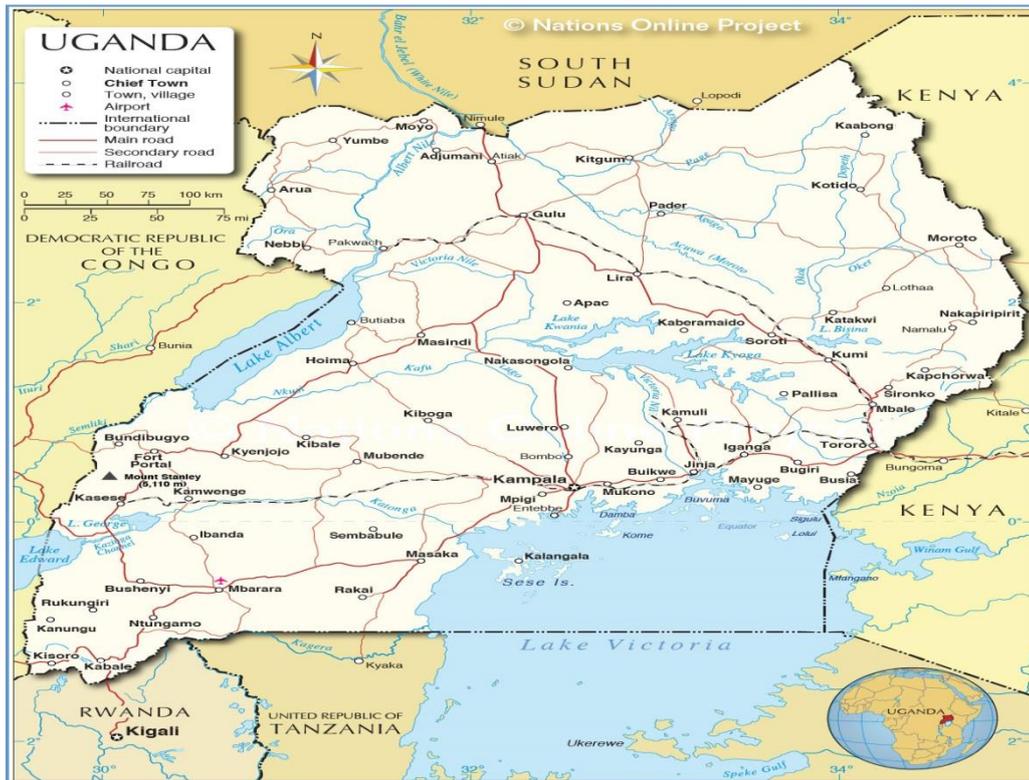


Gambar 1.1 Peta Sudan Selatan

Republic of South Sudan atau yang lebih dikenal dengan Sudan Selatan, merupakan salah satu negara dengan mayoritas penduduknya beragama kristen yang letaknya berada di benua Afrika, Afrika Timur lebih tepatnya. Sudan Selatan diapit oleh Republik Afrika Tengah di bagian barat, Ethiopia di bagian timur,

Uganda di bagian selatan, dan Sudan di bagian utara. Negara dengan total 11 juta penduduk tersebut juga sama sekali tidak memiliki garis pantai dan wilayah laut. Dalam beberapa tahun terakhir, Sudan Selatan banyak menyita perhatian dari dunia internasional dikarenakan begitu banyaknya penduduk Sudan Selatan yang mengungsi ke wilayah Uganda (Widodo, 2020).

Sudan Selatan merupakan pecahan dari wilayah Sudan setelah melalui perang saudara dengan Sudan yang telah berlangsung dari tahun 1956 hingga 2011. Pada tanggal 9 Januari 2011 hingga 15 Januari 2011 Sudan Selatan mengadakan referendum untuk menentukan kemerdekaannya dari Sudan, hasil referendum menunjukkan bahwa 98.83% memilih setuju jika Sudan Selatan merdeka dan hanya 1.17% yang menolak. Dari hasil referendum tersebut kemudian Sudan Selatan resmi menjadi negara independen dan mendapatkan kemerdekaannya pada tanggal 9 Juli 2011 serta kemudian di ikuti dengan terdaftarnya Sudan Selatan di PBB pada tanggal 13 Juli 2011 dan menyandang negara terbaru hingga saat ini. Namun sepertinya Sudan Selatan tidak pernah bisa lepas dari konflik perang saudara, dua tahun setelah merdeka tepatnya pada tahun 2013. Perang saudara dengan skala besar pecah pada Desember 2013 karena disebabkan perebutan kekuasaan antara Presiden Salva Kiir Mayardit dengan wakil Presiden Riek Machar karena didasari tuduhan yang dilontarkan Kiir kepada Machar dan sepuluh orang lainnya merencanakan percobaan kudeta. Konflik tersebut dapat terjadi karena Kiir dan Machar memiliki sebuah kekuatan personil bersenjata. Konflik tersebut menjadi perang saudara antara kelompok Gerakan Pembebasan Sudan Selatan Perjuangan di pihak Machar melawan Gerakan Pembebasan Sudan Selatan di pihak Kiir. Setelah beberapa hari perang saudara terjadi, Kementerian Luar Negeri Sudan Selatan merilis data jumlah korban sebanyak 500 orang tewas dan 800 orang lainnya terluka. Sudah banyak upaya untuk menghentikan perang saudara tersebut, seperti yang sudah dilakukan Dewan Keamanan PBB dengan mengirimkan sekitar 5500 tentara untuk misi perlindungan kepada warga sipil, namun semua upaya tersebut tetap masih belum dapat menghentikan perang saudara yang terjadi di Sudan Selatan (Firman, 2017).



Gambar 1.2 Peta Uganda

Menurut UNHCR, adanya arus pengungsi warga Sudan Selatan secara besar-besaran disebabkan oleh konflik perang saudara yang terjadi serta ketidakstabilan politik yang kemudian mengakibatkan krisis ekonomi, kelaparan, dan masalah keamanan warga sipil Sudan Selatan yang pada akhirnya memilih untuk mengungsi ke Uganda. Saat ini jutaan warga Sudan Selatan masih terancam keselamatannya karena konflik perang saudara yang masih belum selesai. Uganda menjadi tempat tujuan utama para pengungsi Sudan Selatan daripada negara benua Afrika lainnya. Saat ini Uganda menjadi negara penampung terbanyak pengungsi Sudan, dengan jumlah pengungsi sebanyak 889.054 jiwa dengan persentase sekitar 85% adalah wanita, anak-anak, dan remaja di bawah usia 18 tahun. Meskipun jumlahnya sudah turun dari yang sebelumnya pada tahun 2017 mencapai lebih dari 1 juta, namun jumlah tersebut masih terbilang cukup besar (Rahman, 2017).

Para pengungsi dari Sudan Selatan lebih memilih Uganda sebagai tempat tujuan mengungsi dengan cara berjalan kaki hingga melewati perbatasan Uganda yang biasanya dapat dicapai dalam beberapa hari bahkan sampai berminggu-minggu dengan keadaan lapar dan haus, bahkan selama dalam perjalanan para pengungsi Sudan Selatan juga harus menyaksikan banyaknya jasad orang mati (Oxfam, 2019). Alasan utama mengapa pengungsi Sudan Selatan memilih Uganda sebagai tempat tujuan karena negara berjuluk Mutiara Afrika tersebut dinilai dapat memberikan bantuan perawatan dan tempat tinggal meskipun kemampuannya cukup terbatas. Kecemasan dari pihak Uganda tentunya tidak dapat terelakkan atas kedatangan para pengungsi Sudan Selatan dengan jumlah yang sangat banyak, menjadi beban yang sangat besar untuk Uganda. Meskipun adanya banyak bantuan dan dukungan dari pihak internasional tetap saja semua itu masih belum dapat mencukupi untuk menanggung begitu banyaknya pengungsi Sudan Selatan di Uganda. Banyaknya jumlah pengungsi dan ditambah dengan angka pengangguran yang sangat tinggi akan berdampak buruk terhadap Uganda. Berbagai macam upaya telah dilakukan UNHCR seperti menyediakan bantuan logistik untuk para pengungsi di Uganda. UNHCR juga memberikan layanan kesehatan dan pendidikan, serta memberikan pelatihan keterampilan supaya para pengungsi dapat mendapatkan pekerjaan.

Dilakukannya kerjasama antara UNHCR dengan pemerintah Uganda karena UNHCR merupakan sebuah unit dari PBB yang khusus menangani permasalahan yang berhubungan dengan pengungsi. UNHCR juga mempunyai mandat khusus untuk menangani permasalahan pengungsi. Mandat khusus UNHCR tersebut dapat dilakukan dengan cara mencari solusi berkelanjutan berupa *repatriation* (pemulangan pengungsi ke negara atau tempat asalnya), *integration* (integrasi di negara atau wilayah pemberi suaka), dan yang terakhir *resettlement* (pemukiman kembali pengungsi ke negara ketiga). Tidak hanya berupaya mencari solusi berkelanjutan, namun UNHCR juga berupaya untuk memberikan bantuan jangka pendek yang sifatnya material (K.T.M, 2008)

B. Rumusan Masalah

Dari penjabaran latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang diajukan penulis yaitu: **“Apa Peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam menangani pengungsi Sudan Selatan di Uganda tahun 2016-2020?”**

C. Litelatur Review

Dalam penelitian Suhartono (2017) yang berjudul Peran United Nations High Commissioner for Refugees dalam menangani pengungsi Suriah di Turki tahun 2011-2014. Suhartono menemukan bahwa UNHCR memiliki dua peran yang berupa *emergency relief* berupa UNHCR mengupayakan pengadaan bantuan kemanusiaan untuk pengungsi seperti makanan, tempat tinggal yang bersifat sementara, ketersediaan air dan juga akses kesehatan. Selanjutnya adalah *capacity building* yang berupa bantuan seperti pelatihan, bantuan teknis, dan advokasi yang diharapkan bisa lebih meningkatkan kemampuan kerja para pengungsi serta agar pengungsi Suriah di Turki bisa menjadi lebih mandiri.

Peranan UNHCR diteliti dengan skala yang lebih luas dalam penelitian Krisna & Landra (2017) yang berjudul Peranan United Nations High Commissioner for Refugees dalam penanganan pengungsi Suriah di Uni Eropa. Dalam penelitian tersebut UNHCR melakukan penanganan pengungsi dengan cara melakukan kerjasama dengan beberapa negara seperti Hungaria, Jerman, dan Yunani. Di Hungaria UNHCR mengupayakan negosiasi jangka panjang terkait penolakan Hungaria terhadap pengungsi. Sedangkan di Jerman telah terwujud kerjasama program *Temporary Humanitarian Admission Programme* (THAP), serta kerjasama di Yunani berhasil diwujudkan dengan adanya *Greek Cash Alliance* (GCA) yang berupa dana bantuan langsung.

Selain itu juga terdapat kolaborasi antar organisasi dalam penanganan pengungsi, seperti yang ditulis oleh Tambunan (2019), yang berjudul Kerja sama UNHCR dan IOM dalam Menangani Pencari Suaka dan Pengungsi Etnis Rohingya di Indonesia. Dalam kerjasama tersebut baik dari pihak UNHCR maupun IOM melakukan peran yang berbeda. Kerjasama tersebut terealisasi dengan berupa pengadaan tempat pengungsi, penetapan status para pengungsi, persiapan penempatan ke negara ketiga, serta pemenuhan berbagai macam kebutuhan sehari-hari.

Berdasarkan dari beberapa review literatur tersebut, penulis ingin menyampaikan bahwa upaya-upaya dari pihak organisasi internasional dalam menangani para pengungsi dapat dilakukan dengan berbagai macam cara, yaitu dengan cara individu, bekerja sama dengan negara maupun bekerja sama dengan sesama organisasi internasional lainnya. Penulis akan menggunakan beberapa literatur tersebut untuk menjadi referensi dalam melakukan penelitian ini.

D. Kerangka Pemikiran

1. Konsep Organisasi Internasional

Organisasi Internasional didefinisikan sebagai suatu struktur formal dan berkelanjutan yang terbentuk karena adanya sebuah kesepakatan yang disepakati oleh negara-negara anggotanya (pemerintah dan non-pemerintah) yang berjumlah dua atau lebih negara yang bertujuan mencapai suatu kepentingan setiap negara-negara anggota (Archer, 1983, hal. 35).

Menurut Clive Archer, peran suatu organisasi internasional dapat dikategorikan menjadi tiga, yaitu : (Archer, 1983, hal. 130-147)

1. Sebagai instrumen. Sebuah organisasi internasional digunakan oleh negara-negara anggotanya guna mencapai suatu target yang mana target tersebut berdasarkan tujuan dari politik luar negeri masing-masing negara anggotanya.

2. Sebagai arena. Sebuah organisasi internasional berfungsi sebagai sebuah wadah bertemunya para negara-negara yang menjadi anggota guna merundingkan suatu permasalahan yang sedang terjadi, serta sering juga sebuah badan organisasi internasional dipergunakan oleh beberapa negara anggota sebagai media untuk dapat mengangkat suatu permasalahan yang terjadi didalam negaranya, ataupun permasalahan yang terjadi di negara lain yang bertujuan untuk mendapatkan perhatian dari ranah internasional.
3. Sebagai aktor independen. Sebuah organisasi internasional memiliki kekuatan untuk melahirkan suatu keputusan dan kebijakan secara mandiri tanpa harus adanya intervensi maupun kekuatan dari pihak luar organisasi.

Menurut A. Le Roy Bennet (Perwita & Yani, 2005) sebuah badan organisasi internasional berfungsi untuk menyediakan segala sesuatu yang diperlukan bagi negara yang melakukan suatu kerjasama yang mana kerjasama itu kemudian akan menghasilkan sebuah keuntungan untuk semua negara serta juga sebagai sarana komunikasi untuk antar pemerintah sehingga dapat ditampungnya sebuah ide-ide ketika suatu permasalahan muncul.

Menurut Andre Pariera (1999), untuk menjalankan fungsi organisasi internasional tersebut, organisasi internasional akan memiliki sebuah peran sebagai fasilitator, inisiator, determinator, mediator, dan juga rekonsiliator. Berdasarkan dari empat peranan yang dimiliki organisasi internasional diatas, penulis akan memfokuskan penelitian dengan menggunakan peran fasilitator. Peran fasilitator adalah upaya organisasi internasional menyediakan berbagai macam kebutuhan untuk menangani suatu permasalahan yang diupayakan oleh suatu organisasi internasional. Didalam peran fasilitator, organisasi internasional bekerjasama dengan berbagai organisasi dan lembaga tertentu untuk dapat mencapai tujuannya. Kerjasama tersebut biasanya dapat berupa bantuan dana yang kemudian akan digunakan untuk mendanai suatu permasalahan. Dari semua dana yang telah didapatkan kemudian organisasi internasional akan

mengalokasikan dana sesuai dengan apa yang dibutuhkan dalam suatu permasalahan, umumnya berupa tempat tinggal, sarana dan prasaana pendidikan dan kebutuhan medis.

Selain peran yang telah disebutkan tersebut, Organisasi internasional juga melakukan strategi khusus dengan melancarkan gerakan advokasi untuk dapat menyelesaikan suatu permasalahan. Advokasi menurut Julie Stirling adalah serangkaian tindakan yang dilakukan secara bertahap atau berproses. Hal ini bertujuan untuk mempengaruhi orang lain atau pihak lain dengan maksud mengubah kebijakan publik. Tindakan yang dilakukan tersebut sudah terorganisir maupun terarah sehingga lebih mudah tercapai (Miller & Covey, 2005). Hal tersebut juga dijalankan UNHCR sebagai organisasi internasional dengan melakukan advokasi kepada masyarakat internasional maupun kepada pemerintahan suatu negara untuk dapat mencari solusi atas suatu permasalahan yang dihadapi.

Berdasarkan pemaparan diatas, konsep peran organisasi internasional dapat digunakan untuk menjelaskan serta memahami peranan UNHCR dalam menangani pengungsi. Maka dari itu, untuk mengetahui peranan suatu organisasi internasional terkait dengan upaya yang dilakukan UNHCR dalam menangani masalah pengungsi Sudan Selatan di Uganda penulis akan menggunakan konsep peran organisasi internasional sebagai alat untuk menganalisis.

E. Hipotesis

Berdasarkan pada latar belakang, rumusan masalah hingga kerangka pemikiran, selanjutnya dapat ditarik hipotesa bahwa terdapat upaya-upaya UNHCR melalui peran-peran UNHCR yang bekerjasama dengan jaringan-jaringannya (Organisasi Internasional dan LSM yang terkait) yaitu menggunakan:

1. UNHCR Sebagai Fasilitator, yaitu menyediakan berbagai macam kebutuhan pengungsi seperti tempat tinggal, pendidikan, dan akses kesehatan.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian yang bersifat kualitatif. Data penelitian yang diperoleh berasal dari beberapa sumber yaitu studi pustaka yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data sekunder dalam hal ini adalah informasi-informasi yang didapatkan dari literatur-literatur yang relevan seperti buku, surat kabar dan data elektronik (internet) yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

G. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian dalam karya tulis ini meliputi peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam menangani pengungsi Sudan Selatan di Uganda. Karena luasnya permasalahan, penulis membatasi rentang waktu penelitian yaitu sejak tahun 2016-2020 ketika gelombang pengungsi Sudan Selatan ke Uganda mencapai puncaknya.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab, dimana masing-masing bab berisi beberapa permasalahan sebagai berikut :

BAB I merupakan pendahuluan yang berisi tentang uraian seperti penelitian pada umumnya yaitu, latar belakang masalah, rumusan masalah,

kerangka pemikiran, hipotesis, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II penulis akan menjelaskan bagaimana Sejarah United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), mandat UNHCR, serta fungsi dan peran yang dilakukan UNHCR terkait masalah pengungsi.

BAB III penulis akan menjelaskan konflik yang terjadi di Sudan Selatan, masalah apa saja yang dihadapi oleh pengungsi Sudan Selatan di Uganda, bagaimana respon pemerintah Uganda dengan datangnya pengungsi dari Sudan Selatan.

BAB IV penulis akan membahas tentang bentuk upaya dari UNHCR dalam menangani pengungsi Sudan Selatan di Uganda, peran UNHCR sebagai fasilitator, cara interaksi UNHCR dengan pemerintah Uganda mengenai pengungsi yang datang.

BAB V kesimpulan yang berisi jawaban dari pokok permasalahan yang di angkat penulis.