

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Organisasi internasional merupakan salah satu aktor dalam studi Hubungan Internasional yang dalam perkembangannya memiliki peranan yang penting dalam percaturan politik internasional. Peranan dari organisasi internasional juga kompleks karena organisasi internasional dapat menjadi wadah dari aktor-aktor lainnya baik itu negara, institusi, hingga individu untuk berkompetisi. Organisasi internasional juga dapat menjadi aktor independen yang berkompetisi untuk dapat menerapkan nilai, norma, dan peraturan yang dimiliki pada komunitas internasional.

Cliver Archer dalam buku Pengantar Ilmu Hubungan Internasional milik Anak Agung Banyu Perwita dan Yanyan Mochamad Yani menjelaskan bahwa organisasi internasional berasal dari kata organisasi dan internasional yang kemudian didefinisikan sebagai suatu struktur formal dan berkelanjutan yang dibentuk atas kesepakatan dari anggota-anggota organisasi internasional baik pemerintah maupun non pemerintah, yang terdiri dari dua atau lebih anggota dengan tujuan untuk mengejar kepentingan bersama.¹

¹ Anak Agung Banyu Perwita, Yanyan Mochamad Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, Bandung: Remaja Rosdakarya. 2005. Hal, 92.

Sementara organisasi memiliki definisi lainnya yang dapat didefinisikan sebagai entitas sosial yang berfokus pada tujuan, yang dibentuk secara struktural dan dilakukan secara terkoordinasi dan berkesinambungan kepada lingkungan eksternal. Selain itu, organisasi dibentuk atas hubungan kerjasama antar individu maupun kelompok di antara anggota-anggota yang saling berinteraksi.² Masih dalam buku yang sama, milik Yanyan dan Anak Agung, A Leroy Bennet mengartikan organisasi internasional sebagai suatu perikatan antar subjek yang melintasi batas-batas negara yang dalam perikatan tersebut dibentuk atas perjanjian serta memiliki organ bersama.

Sehingga merujuk pada definisi yang telah diberikan di atas, organisasi internasional dapat didefinisikan sebagai suatu struktur formal yang dibentuk atas dasar persetujuan dan perjanjian bersama di mana anggotanya berasal dari dua atau lebih anggota baik itu pemerintah (negara) maupun non-pemerintah dengan tujuan tertentu yang telah ditetapkan secara bersama. Organisasi internasional dapat dikategorikan menjadi dua yaitu organisasi internasional antar pemerintah dimana anggota dari organisasi internasional tersebut terdiri dari delegasi resmi pemerintah negara-negara seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), *European Union* (EU), *World Trade Organization* (WTO), dan lain sebagainya. Dan kedua adalah organisasi non-pemerintah dimana anggotanya berasal dari kelompok-kelompok swasta seperti Palang Merah Internasional (PMI), WWF, dan lain sebagainya. Salah satu organisasi internasional yaitu *United Nations High Commissioner for Refugees*

² Richard L. Daft; Jonathan Murphy; Hugh Willmott Organization Theory & Design: An International Perspective

(UNHCR). UNHCR merupakan organisasi internasional yang didirikan pada 14 Desember 1950 oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam tugasnya, UNHCR berfokus pada penanganan pengungsi di seluruh dunia. Menurut UNHCR dalam konvensi dan protokol 1951, pengungsi didefinisikan sebagai seseorang yang tidak mempunyai kewarganegaraan dan berada di luar negara di mana ia sebelumnya biasanya bertempat tinggal, sebagai akibat peristiwa-peristiwa termaksud, tidak dapat atau, karena kecemasan tersebut, tidak mau kembali ke negara itu.³

Sementara menurut Ayub Torry dalam tulisan milik Primadasa, dkk, pengungsi dibedakan menjadi dua kelompok yakni pengungsi karena bencana alam dan pengungsi karena bencana yang dibuat manusia yang mana pada prinsipnya pengungsi keluar dari negaranya karena menghindari tuntutan (persekusi) dari negaranya. Dalam hal ini pengungsi terpaksa meninggalkan negaranya karena adanya alasan politik tertentu yang mengakibatkan tidak lagi mendapatkan perlindungan dari pemerintah di mana mereka berasal.⁴

Permasalahan pengungsi pada dasarnya dihadapi oleh negara-negara di seluruh dunia tak terkecuali di negara Kawasan Afrika. Kawasan Afrika merupakan kawasan yang masih diwarnai dengan berbagai permasalahan baik dalam negeri maupun luar negeri mulai dari bidang ekonomi yang menyangkut

³ Konvensi dan Protokol; Mengenai Status Pengungsi. Diakses dari <https://www.unhcr.org/id/wp-content/uploads/sites/42/2017/05/KonfensidanProtokol.pdf> pada 7 April 2022

⁴ Cipta Primadasa Primadasa, Mahendra Putra Kurnia, Rika Ekawaty. *Problematika Penanganan Pengungsi di Indonesia Dari Perspektif Hukum Pengungsi Internasional*. Jurnal Risalah Huku, Vol. 17, No. 1. 2021. Hal, 44-51

dengan pekerjaan, pendapatan, ekspor, impor, hingga kesejahteraan masyarakat. Di bidang politik yang berkaitan dengan perebutan kekuasaan baik kepala negara maupun partai politik serta bidang pendidikan dan kesehatan yang jauh tertinggal dibandingkan dengan negara-negara sedang berkembang dan maju di kawasan lainnya.

Salah satu negara di kawasan Afrika yang menghadapi isu politik saat ini adalah Ethiopia. Ethiopia atau Republik Demokratik Federal Ethiopia merupakan salah satu negara tertua yang berada di kawasan Afrika dan negara satu-satunya di Afrika yang tidak pernah dijajah. Secara geografis, Ethiopia berbatasan langsung dengan negara-negara seperti Eritrea di sebelah Utara, Somalia dan Djibouti di sebelah Timur, Kenya di sebelah Selatan serta Sudan dan Sudan Selatan di sebelah Barat.⁵

Dengan populasi yang berjumlah sekitar 109 juta jiwa pada tahun 2019 membuat Ethiopia menjadi negara dengan terbesar dan terpadat kedua yang berada di Tanduk Afrika. Ethiopia menjadi salah satu negara tujuan para pengungsi yang ada di kawasan Afrika dengan adanya kebijakan pintu terbuka serta adanya akses bantuan kemanusiaan terhadap para pencari perlindungan dan suaka di wilayah Ethiopia.⁶ Sebagai negara terbesar dalam menampung pengungsi yang sebagian besar disebabkan oleh adanya konflik maupun krisis ekonomi hal ini membuat Ethiopia menjadi negara tujuan oleh para pencari suaka. Namun, peristiwa ini

⁵ Kementerian Luar Negeri Indonesia, *Ethiopia*, 2018. Diakses melalui laman Kemenlu Indonesia <https://kemlu.go.id/addisababa/id/search/ethiopia> pada 3 Maret 2022.

⁶ Zalitha Rahmatika dan Renitha Dwi Hapsari, *Peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam Menangani Pengungsi Sudan Selatan pada Masa Pandemi Covid-19 di Ethiopia pada Tahun 2019 – 2020*. Jurnal Global and Policy, Vol. 9, No. 1. 2021. Hal 84-97.

berbalik ketika di tahun 2020 masyarakat Ethiopia menjadi pengungsi ke negara-negara lain karena adanya konflik sipil yang terjadi di Ethiopia khususnya di wilayah Tigray.

Konflik sipil Ethiopia ini terjadi karena adanya transisi politik pemerintahan Ethiopia. Ethiopia menganut sistem pemerintahan Parlemerter yang membuat kekuasaan tertinggi Ethiopia berada di tangan Perdana Menteri yang dipilih dan disetujui oleh Parlemen Ethiopia. Tidak hanya itu, sistem pemerintahan Ethiopia menganut sistem pemerintahan yang Federal berdasarkan etnis dimana setiap wilayah di suatu negara bagian memiliki wewenang khusus untuk dapat menjalankan dan mengatur pemerintahan negara bagiannya yang bersangkutan tersebut. Sistem federal ini terbagi dalam setiap wilayah di Ethiopia yang dipisahkan berdasarkan etnis di wilayahnya masing-masing sehingga negara bagian yang ada di Ethiopia didominasi oleh partai politik etnis dari wilayah tersebut.

Sistem pemerintahan Federal ini telah dianut oleh Ethiopia sejak tahun 1994 hingga saat ini.⁷ Meski Ethiopia menjadi negara yang tidak dijajah di kawasan Afrika dan diprediksi akan menjadi negara dengan perekonomian menengah kebawah pada tahun 2025, Ethiopia memiliki masalah internal antara pemerintah pusat dengan pemerintah negara bagian Tigray khususnya dari partai politik *Tigray's People Liberation Front* (TPLF) yang mendominasi kursi pemerintahan bagian Tigray. Dominasi antara TPLF dengan pemerintah Ethiopia yang kini dipimpin oleh Perdana Menteri Abiy Ahmed sejak terpilih pada 2 April 2018.

⁷ Semahgan Gashu Abebe, *The Last Post-Cold War Socialist Tradition; Ethnicity, Ideology, and Democracy in Ethiopia*, Surrey: Ashgate Publishing Limited. 2014. Hal, 69.

Transisi politik Ethiopia kemudian terjadi ketika Abiy Ahmed diangkat menjadi Perdana Menteri pada April 2018 yang membuat adanya perubahan pada dunia politik Ethiopia. Partai TPLF yang sebelumnya mendominasi pemerintahan Ethiopia memiliki andil besar dalam pembentukan pemerintahan yang Federal dengan membagi 10 wilayah pemerintahan daerah yang dipimpin oleh etnis-etnis tertentu sesuai dengan wilayah bersangkutan. Selain itu, dibawah pemerintahan TPLF yang berhasil menggulingkan rezim militer, Ethiopia masuk ke dalam era demokrasi yang telah dinantikan oleh masyarakat selama rezim militer *Derg* berkuasa.⁸

Kondisi Politik Ethiopia yang didominasi oleh partai TPLF ini dianggap oleh masyarakat Ethiopia sebagai penghalang demokrasi dan akar permasalahan Ethiopia mulai dari politik hingga ekonomi yang kemudian membuat Perdana Menteri Abiy Ahmed dalam pidato pertamanya mengumumkan akan melakukan reformasi politik, persatuan, serta rekonsiliasi.⁹ Selain itu, Ahmed juga mengatakan bahwa ia akan menyelesaikan masalah perbatasan Ethiopia dan Eritrea dengan melakukan komunikasi dengan pemerintah Eritrea serta para politisi baik di dalam maupun di luar Etiopia. Pidatonya yang menjanjikan kepada masyarakat Ethiopia ini disambut baik oleh masyarakat Ethiopia.

Pidato Abiy Ahmed ini membuat adanya ketegangan di antara dunia politik

⁸ Angela Iban, LIPI: *Ethiopia 2020–2021: Mengulang Masa Kelam Perpecahan Etnis*. Diakses melalui laman LIPI <http://psdr.lipi.go.id/news-and-events/opinions/ethiopia-2020-2021-mengulang-masa-kelam-perpecahan-etnis.htm> pada 21 Maret 2022.

⁹ BBC. Dunia: *Krisis Tigray di Ethiopia: Apa yang terjadi?*, 2020. Diakses melalui laman BBC <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-54996885> pada 21 Maret 2022.

Ethiopia yang kemudian ditambah dengan pihak TPLF berusaha untuk dapat menentang pemerintahan Abiy dengan melaksanakan pemilihan umum nya sendiri pada September 2020 meskipun Abiy mengatakan bahwa pemilihan umum ditunda karena adanya pandemi Covid-19 yang sebelumnya direncanakan akan digelar pada Maret 2020. Hasil pemilu yang yang dilaksanakan oleh wilayah Tigray ini dimenangkan oleh TPLF sebanyak 98% kursi dan pemerintah federal sebanyak 2% kursi. Tentu, dengan digelarnya pemilihan umum secara mandiri ini membuat Abiy menganggap bahwa pemilihan umum merupakan hal yang ilegal dengan hasil yang tidak sah. Sementara bagi TPLF, masa jabatan pemerintah federal seharusnya selesai di bulan Oktober dan menuduh pemerintah federal bekerja sama dengan musuh lama TPLF—Eritrea untuk “membawa masyarakat Tigray tunduk pada pemerintah federal.”¹⁰

Ketegangan antara pemerintahan Abiy dengan TPLF memuncak dengan digunakannya kekuatan militer pada 4 November 2020 setelah Abiy mengumumkan bahwa TPLF melancarkan operasi militer untuk menyerang pemerintah federal di wilayah-wilayah Ethiopia dan menggolongkan penyerangan militer tersebut sebagai tindakan pengkhianatan tingkat tinggi. Selain itu, Abiy juga menuduh TPLF melakukan konflik yang melibatkan agama dan etnis di Ethiopia sehingga terlihat tidak terkendali.¹¹ Pemerintah federal kemudian secara resmi mengutus pasukan untuk dapat mengambil kembali ibu kota Mekelle yang sebelumnya diambil alih oleh TPLF dengan landasan “*law*

¹⁰ Lauren Ploch Blanchard. *Ethiopia's Transition and the Tigray Conflict*. Congressional Research Service. Legislative Report, 2021. Hal, 5.

¹¹ *Ibid.*

enforcement operation” dan menahan 64 anggota TPLF sehingga mengumumkan kemenangannya atas pendudukan Mekelle dari TPLF pada 28 November 2020.¹² Dalam operasinya, pemerintah federal mendapatkan dukungan pasukan militer dari Eritrea dalam mengambil alih kota Mekelle.

Pasukan militer baik dari TPLF dan pemerintah federal yang berusaha untuk menjatuhkan satu sama lain memberikan dampak tidak hanya bagi kedua pihak terlibat, namun juga bagi masyarakat Ethiopia itu sendiri. Akibatnya, banyak masyarakat Ethiopia khususnya wilayah Tigray mengungsi ke wilayah lain yang lebih aman. Tidak hanya membuat warga Ethiopia mengungsi, pasukan militer juga melakukan kekerasan seksual kepada warga Tigray khususnya kepada anak-anak perempuan dan wanita seperti melakukan pemerkosaan dan memaksa kaum perempuan untuk berhenti hamil dan melahirkan keturunan Tigray.

Dilansir dari New York Times, menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) setidaknya terdapat 500 wanita Ethiopia yang melaporkan adanya kekerasan seksual di Tigray.¹³ Korban kekerasan seksual yang melakukan upaya perlawanan diancam dibunuh maupun ditembak secara langsung di tangan maupun di kaki. Bentuk kekerasan lainnya yakni ditemukannya lebih dari 100 warga Tigray yang terbunuh oleh pasukan militer pemerintah pada bulan November 2020. Selain itu, pasukan militer juga melakukan eksekusi kepada 4 warga Tigray dengan menyeret

¹² *Ibid.*

¹³ Simon Marks, Declan Walsh. *They Told Us Not to Resist”: Sexual Violence Pervades Ethiopia’s War*. 2021. Diakses dari <https://www.nytimes.com/2021/04/01/world/africa/ethiopia-tigray-sexual-assault.html?searchResultPosition=1> pada 21 Maret 2022.

turun secara paksa dari angkutan bus.¹⁴

Dengan meningkatnya konflik antara pemerintah pusat Ethiopia dengan TPLF yang berdampak tidak hanya pada politik Ethiopia tetapi juga berdampak langsung pada masyarakat Ethiopia khususnya masyarakat Tigray, Amhara, Affar yang berada di tempat konflik berlangsung dengan banyaknya kasus kejahatan seksual, hingga kekerasan yang membuat masyarakat Ethiopia berusaha untuk melarikan diri dan mencari tempat aman sementara. Masyarakat Ethiopia yang kini menjadi pengungsi di negara mereka sendiri membutuhkan bantuan internasional seiring dengan terjadinya krisis kemanusiaan.

Dalam konflik Ethiopia antara pemerintah federal pimpinan Perdana Menteri Abiy Ahmed dengan wilayah Tigray yang didominasi oleh TPLF banyak ditemukannya pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang berujung pada krisis kemanusiaan. Mulai dari pembunuhan dan penembakan masyarakat sipil oleh kedua pihak hingga penggunaan kekerasan seksual sebagai salah satu senjata untuk memukul mundur lawan, konflik Ethiopia – Tigray menyita perhatian dunia internasional khususnya organisasi UNHCR karena pelanggaran HAM yang dilakukan oleh kedua pihak serta gelombang tinggi para pengungsi baik internal maupun eksternal. Selain itu adanya dukungan dari Eritria dengan mengirimkan pasukan militernya dalam mendukung pasukan militer pemerintah federal ini tidak lagi menjadi permasalahan internal. Rasa takut dan tidak aman yang dirasakan oleh

¹⁴ Emanuel Akinwotu. *Scale of Tigray horror adds to Pressure on Ethiopian leader*. 2021. Diakses dari <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/28/scale-of-tigray-horror-adds-to-pressure-on-ethiopian-leader> pada 21 Maret 2022.

masyarakat Ethiopia selama konflik berlangsung ini kemudian menjadi perhatian UNHCR untuk dapat membantu para pengungsi internal terdampak konflik sesuai dengan kebutuhan yang dibutuhkan oleh para pengungsi. Sebagai aktor yang berperan penting dalam hubungan internasional, penulis merasa bahwa adanya urgensi untuk dapat membahas mengenai permasalahan tersebut. Selain itu, meski banyak dari penelitian membahas mengenai pengungsi namun situasi pengungsi yang tidak biasa ini patut untuk diteliti dengan melihat bagaimana organisasi UNHCR membantu pengungsi internal Ethiopia yang akan diamati secara lebih mendalam menggunakan teori organisasi internasional serta konsep keamanan manusia sebagai landasan analisis.

1.2. Rumusan Masalah Penelitian

Sebagai aktor hubungan internasional, organisasi UNHCR memiliki peranan yang besar dan diandalkan dalam menangani pengungsi internal di Ethiopia terdampak konflik. Gelombang pengungsi internal Ethiopia semakin meningkat setelah adanya indikasi pelanggaran HAM dalam konflik sipil antara pemerintah Ethiopia dibawah Perdana Menteri Abiy Ahmed dengan partai TPLF di tahun 2020. Konflik sipil yang berawal dengan adanya transisi politik di tahun 2018 yang kini dipimpin oleh Perdana Menteri Abiy Ahmed, memberikan pernyataan dalam pidato pertamanya yang dianggap oleh partai TPLF—partai yang mendominasi wilayah Tigray—merupakan sebuah hal yang bertentangan dengan apa yang selama ini dilakukan oleh aktor-aktor pemerintahan Ethiopia. Konflik yang telah terjadi sejak tahun 2020 ini menyebabkan banyaknya korban hingga korban jiwa akibat kekerasan fisik dan kekerasan seksual yang dilakukan

oleh para aktor dibalik konflik. Tidak hanya itu, masyarakat Ethiopia khususnya wilayah Tigray, Mekelle yang harus mengungsi ke wilayah lain yang berada di Ethiopia untuk mencari perlindungan dan tempat tinggal sementara. Bekerjasama dengan Lembaga dan organisasi internasional lainnya, UNHCR memiliki rencana pelaksanaan dalam menangani pengungsi internal Ethiopia dari tahun 2020 hingga tahun 2021.

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dijabarkan, maka pertanyaan penelitian dalam penelitian ini adalah, **“Bagaimana peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam menangani pengungsi internal Ethiopia selama konflik sipil berlangsung di tahun 2020-2021?”**

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1. Tujuan Umum

Menjelaskan peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam membantu masyarakat Ethiopia yang menjadi pengungsi internal di wilayah-wilayah lain di Ethiopia akibat adanya konflik antara Ethiopia dengan Tigray.

1.3.2. Tujuan Khusus

Menguraikan peran dan bentuk-bentuk bantuan yang diberikan oleh UNHCR pada tahun 2020 hingga 2021 pada masyarakat Ethiopia yang harus mengungsi akibat adanya pelanggaran HAM yang dilakukan oleh aktor-aktor terlibat di Ethiopia. Serta menjelaskan mengapa permasalahan

pengungsi internal ini menjadi isu yang harus mendapatkan perhatian internasional serta mengapa masyarakat Ethiopia terdampak konflik tergolong ke dalam kategori pengungsi.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman, menjadi referensi bagi pembaca, masyarakat, maupun perkembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu Hubungan Internasional bagi penstudi yang akan mengangkat mengenai peranan Organisasi Internasional, Pengungsi, dan Konflik.

1.4.2. Manfaat Praktis

Penulis berharap bahwa hasil penelitian ini akan dapat memberikan pengetahuan yang dapat diterapkan di penelitian-penelitian selanjutnya yang akan membahas mengenai peranan organisasi internasional khususnya *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam Konflik Sipil Ethiopia-Tigray serta bagi para peneliti lainnya yang akan berfokus mengenai transisi politik Ethiopia yang berdampak pada krisis kemanusiaan di Ethiopia.

1.5. Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan penelitian mengenai Peran *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam Konflik Sipil Ethiopia-Tigray, penulis memiliki susunan penulisan yang akan memudahkan pembaca dalam melihat isi dari penelitian ini yang diuraikan seperti:

BAB I

Berisikan bab Pendahuluan yang kemudian oleh penulis dibagi ke dalam sub bab seperti latar belakang masalah yang diteliti, masalah penelitian, pertanyaan penelitian baik pertanyaan penelitian pokok dan pertanyaan penelitian operasional, tujuan penelitian baik khusus maupun umum, kerangka konseptual, sub bab aspek, dimensi dan parameter sub bab kegunaan penelitian yang terbagi ke dalam manfaat teoritis dan manfaat praktis, dan yang terakhir adalah sistematika penulisan.

BAB II

Dalam bab ini penulis menjelaskan penelitian-penelitian terdahulu yang digunakan sebagai bahan rujukan dalam menulis penelitian dengan topik terkait dengan memaparkan penulis, judul, dan isi penelitian terdahulu serta perbedaan fokus penelitian yang dimiliki oleh peneliti terdahulu dengan fokus penelitian peneliti dalam tulisan ini. Selain itu, penulis juga menjelaskan teori dan konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini.

BAB III

Berisikan beberapa sub bab dari bab metode penelitian. Penulis menguraikan ke dalam sub bab yakni pendekatan penelitian, teknik pengumpulan data serta teknik pengolahan data dan analisis data yang nantinya akan dilakukan oleh peneliti dalam mengumpulkan dan menganalisa setiap data yang ditemukan untuk dapat menjawab pertanyaan penelitian.

BAB IV

Berisikan data-data, serta informasi yang telah ditemukan dalam melakukan penelitian mengenai organisasi *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), definisi serta kategori pengungsi menurut UNHCR, konflik Ethiopia-Tigray serta dampak yang diberikan pada masyarakat Ethiopia.

BAB V

Dalam bab ini, penulis akan menganalisis peranan organisasi internasional UNHCR yang termasuk ke dalam teori peranan organisasi internasional milik Kelly Kate-Pease, serta Analisa mengapa masyarakat Ethiopia terdampak konflik Ethiopia-Tigray masuk ke dalam kategori pengungsi yang dibantu oleh UNHCR.

Bab VI

Bab ini merupakan bab terakhir dalam penelitian ini dimana penulis akan memaparkan kesimpulan dari hasil yang telah ditemukan yang akan menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian sekaligus memberikan saran terhadap penelitian yang akan datang yang diharapkan akan berguna bagi peneliti-peneliti lainnya.