

PERAN UNHCR DALAM MENANGANI PENGUNGSI AFGHANISTAN DI PAKISTAN TAHUN 2021-2025

Garda Puspita Ningrum¹, Chairul Aftah²

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Mulawarman

Abstrak

Pada tahun 2021 terjadi pengambilalihan kekuasaan negara Afghanistan oleh Taliban yang menyebabkan kerusakan infrastruktur dan kekhawatiran akan pemerintahan Taliban yang menyebabkan trauma akan kekuasaan sebelumnya. Hal ini menyebabkan ketakutan dan rasa tidak aman yang menyebabkan warga Afghanistan mengungsi ke negara tetangga salah satunya Pakistan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran UNHCR dalam menangani pengungsi Afghanistan di Pakistan. Penelitian ini menggunakan teori organisasi internasional dan konsep pengungsi, untuk metode penelitian milik penulis menggunakan metode deskriptif dengan jenis data sekunder serta untuk teknis analisis menggunakan analisis kualitatif. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa UNHCR berperan melalui 3 peran organisasi internasional yang mana UNHCR sebagai instrumen bertindak sebagai alat digunakan negara melalui pendataan dan repatriasi pengungsi. Sebagai arena, UNHCR melakukan koordinasi dengan lembaga lain terkait pemenuhan hak-hak dasar pengungsi, memberikan bantuan operasional langsung dan melalui program kemandirian pengungsi melalui program *Pakistan Poverty Alleviation Fund*. Sebagai aktor, UNHCR melakukan himbauan *non return advisory*. Dalam menangani pengungsi Afghanistan di Pakistan peran UNHCR sangat penting dalam sistem internasional, meskipun efektifitas dari implementasi kegiatannya tetap bergantung kepada komitmen Pakistan dan koordinator antar aktor nasional.

Kata Kunci: Pengungsi Afghanistan, UNHCR, Pakistan

Abstract

In 2021, the Taliban took overpower in Afghanistan, causing infrastructure damage and fears about the Taliban government, which fuelled the trauma of their previous rule. This led to fear and insecurity, leading Afghans to flee to neighbouring countries, including Pakistan. This study aims to determine the role of UNHCR in handling Afghan refugees in Pakistan. This study uses the theory of international organizations and the concept of refugees. The author's research method is descriptive with secondary data, and qualitative analysis is used for technical analysis. The results show that UNHCR plays a role through three international organizational roles, with UNHCR acting as an instrument and a tool used by the state through refugee data collection and repatriation. As an arena, UNHCR coordinates with other agencies regarding the fulfilment of basic refugee rights, provides direct operational assistance, and works through the Pakistan Poverty Alleviation Fund for refugee self-sufficiency program. As an actor, UNHCR implements advisory non-return measures. In handling Afghan refugees in Pakistan, UNHCR plays a crucial role within the international system, although the effectiveness of its implementation remains dependent on Pakistan's commitment and coordination between national actors.

Keywords: Afghanistan Refugee, UNHCR, Pakistan

1. PENDAHULUAN

Posisi geopolitik Afghanistan yang berada di antara Asia Tengah dan Asia Selatan telah menjadikannya arena persaingan kekuatan regional dan global, sehingga berdampak besar terhadap kondisi politik dan keamanan domestik Afghanistan. Pasca penarikan Soviet, Afghanistan terjerumus ke dalam perang saudara yang berkepanjangan, yang berpuncak pada munculnya rezim Taliban pada

pertengahan tahun 1990 (Bazwan & Sediqzada, 2024). Intervensi Amerika Serikat pada tahun 2001 berhasil menggulingkan taliban dari kekuasaan formal tetapi belum mampu menciptakan stabilitas yang berkelanjutan hingga di tahun 2021 kembalinya taliban di Afghanistan memicu pergeseran pemerintahan negara tersebut.

Pada 15 Agustus 2021, presiden Amerika Joe Biden mengakhiri perang panjang di Afghanistan dengan melakukan penarikan pasukan militer AS di Afghanistan. Hal ini disepakati melalui perjanjian Doha tahun 2020 oleh presiden AS sebelumnya yakni Donald Trump dengan Taliban. Perjanjian tersebut memiliki point penting yang mana AS akan menarik pasukannya dari Afghanistan maka kelompok Taliban berjanji untuk tidak memberikan perlindungan kepada kelompok teroris. Pada saat yang bersamaan presiden Afghanistan yakni Asraf Ghani memutuskan untuk melarikan diri dari negara itu meninggalkan negara tersebut (Desfi, 2023). Hal inilah yang memberi kesempatan Taliban untuk menyerbu dan menduduki provinsi di Afghanistan hingga pada ibu kota Afghanistan yaitu Kabul tanpa adanya perlawanan.

Perebutan kekuasaan Taliban di Afghanistan pasca penarikan pasukan AS pada Agustus 2021 menimbulkan dampak terhadap kerusakan infrastruktur dan rumah warga sipil akibat serangan yang dilancarkan oleh Taliban untuk menduduki Afghanistan. Tercatat pada tahun 2021 sebanyak 245 serangan terjadi dalam waktu 95 hari (Al Jazeera, 2021). Dimana pada tahun 2021 mengakibatkan korban jiwa sebanyak 3.524 terluka dan 1.659 meninggal. Terdapat pelanggaran HAM yang dilakukan oleh kelompok Taliban berupa penahanan, penyiksaan, dan pembunuhan semena mena terhadap pendukung kelompok perlawanan bersenjata. Hal ini menimbulkan ketakutan dan kekhawatiran bagi warga sipil Afghanistan (UN, 2021).

Akibatnya, sejumlah besar orang mencari perlindungan di negara-negara tetangga, terutama Pakistan. Pakistan menjadi Negara yang menampung populasi pengungsi Afghanistan paling banyak di tahun 2021 dengan jumlah pengungsi sebanyak 1, 490.562 pengungsi. Alasan pengungsi memilih negara Pakistan menjadi negara tujuan dikarenakan negara tersebut memiliki kedekatan geografis, budaya, bahasa dan agama yang sama. Selain itu Pakistan berbagi perbatasan yang panjang dengan Afghanistan di daerah FATA (*the Federally Administered Tribal Area*) wilayah yang dianggap aman untuk masyarakat Afghanistan yang isinya mayoritas suku Pashtun. Selain itu pengungsi Afghanistan yang banyak mengungsi menjadi

pengungsi di Pakistan yaitu Pashun, Tajik, Hazara, Uzbek dan etnis Asia tengah lainnya (Aprilia, 2016).

Pengungsi Afghanistan terus mengalami kenaikan setiap tahunnya yang mana terlihat di tahun 2021 terjadi peningkatan signifikan mencapai 1.490.562 orang. Dibandingkan tahun 2020 hanya sebanyak 1.438.432 pengungsi yang mana mengalami kenaikan 52.130 pengungsi ditahun 2021 (UNHCR, 2021). Hal tersebut disebabkan karena memburuknya situasi keamanan dan politik di Afghanistan, terutama saat jatuhnya kekuasaan pemerintahan Afghanistan ke taliban. Kondisi ini yang mendorong lebih banyak warga Afghanistan mencari perlindungan. Kedatangan pengungsi jelas membawa persoalan baru untuk negara Pakistan. Selama menangani pengungsi Afghanistan, Pakistan mengalami ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan pengungsinya khususnya di kamp pengungsian. Lain daripada itu permasalahan lain dari kenaikan angka pengungsi ini kemudian membuat banyaknya pengungsi yang tidak terdaftar atau pengungsi ilegal masuk ke negara Pakistan. Pengungsi ini hampir tidak memiliki dokumen sah untuk menetap maupun mempunyai hak dasar hukum pengungsi semestinya

Kenaikan jumlah pengungsi pada tahun 2021 membuat negara ini semakin tidak mampu dalam menangani pengungsi Afghanistan yang ada di Pakistan sehingga menyebabkan keterlibatan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) lebih dalam dengan tujuan untuk membantu negara tersebut menangani pengungsi Afghanistan. UNHCR di Pakistan telah ditentukan oleh kerja sama dalam kerangka kebijakan nasional ad hoc. Sejak awal UNHCR beroperasi di Pakistan, mereka tidak berada di bawah perjanjian, tetapi melalui kesepakatan yang dinegosiasikan dengan Pemerintah Pakistan. Hal ini yang menimbulkan pertanyaan mendasar bagaimana peran UNHCR dalam menjalani mandat mereka dalam permasalahan pengungsi, khususnya pada saat UNHCR harus menghadapi gelombang baru pengungsi Afghanistan pasca kembalinya Taliban dalam kekuasaan.

2. METODE

Jenis Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif yang menggambarkan peristiwa secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta fakta yang terjadi. Dalam menganalisis penelitian ini penulis menggunakan jenis data sekunder. Data sekunder merupakan jenis data yang telah tersedia atau mengarah pada data yang

telah dikumpulkan melalui sumber perantara, seperti media massa, buku, jurnal, dan laporan resmi dari situs organisasi yang selaras dengan penelitian yang sedang dilakukan penulis.

3. PERAN UNHCR DALAM MENANGANI PENGUNGSI AFGHANISTAN DI PAKISTAN TAHUN 2021-2025

Konflik Internal Afghanistan

Pada tahun 1996, sebuah kelompok Taliban yang diketuai oleh Mullah Muhammad Omar merebut kekuasaan yang dimana dalam kekuasaannya dia membawa norma agama dan sosial yang ketat, dengan dukungan tokoh Mujahidin yaitu Osama bin Laden. Hal ini kemudian menjadi titik balik lain yang disebut sebagai Perang Afghanistan. Perang Afghanistan merupakan konflik internasional di Afghanistan yang dimulai pada tahun 2001 yang dipicu oleh serangan 11 September dan terdiri dari tiga fase.

Fase pertama, ialah penggulingan Taliban yang berlangsung singkat. Fase ini hanya berlangsung selama dua bulan. Fase kedua, dari tahun 2002 hingga 2008, ditandai dengan strategi AS untuk mengalahkan Taliban secara militer dan membangun kembali institusi-institusi inti negara Afghanistan. Fase ketiga, peralihan ke doktrin kontra-pemberontakan klasik, yang dimulai pada tahun 2008 dan dipercepat dengan keputusan Presiden AS Barack Obama pada tahun 2009 untuk sementara menambah kehadiran pasukan AS di Afghanistan (Witte, 2025)

Pada fase ketiga AS menerapkan strategi melindungi penduduk dari serangan Taliban dengan mengerahkan pasukan dengan mendukung upaya reintegrasi para pemberontak ke dalam masyarakat Afghanistan. Strategi ini dilakukan bersamaan dengan jadwal penarikan pasukan asing dari Afghanistan. Hal ini kemudian menyebabkan tanggung jawab keamanan Afghanistan secara bertahap diserahkan kepada militer dan polisi Afghanistan. Pendekatan baru ini sebagian besar gagal mencapai tujuannya. Akibatnya serangan dari Taliban dan korban sipil menjadi semakin tinggi. Pada Desember 2014, secara resmi misi tempur AS dan NATO berakhir.

Pada Agustus 2021, ketegangan konflik di Afghanistan kembali memanas akibat terjadinya pengambilalihan kekuasaan oleh Taliban di Afghanistan. Pada saat itu, Afganistan mengalami kekosongan kekuasaan sehingga Taliban mengambil

kesempatan untuk menduduki kekuasaan Afghanistan. Hanya dalam rentang waktu sebelas hari tepatnya pada 15 Agustus 2021, Taliban telah berhasil memasuki Kabul yang merupakan ibukota Afghanistan (NBC News 2021). Sejak Taliban berhasil mengambil alih kekuasaan Afghanistan, masyarakat Afganistan mengalami ancaman keamanan akibat adanya pemberontakan dan pembatasan hak hak masyarakat Afganistan yang dilakukan oleh Taliban.

Kembalinya Taliban setelah mengambil alih kekuasaan pada 15 Agustus 2021 langsung dideklarasikan dengan pembentukan Emirat Islam Afghanistan yang dipimpin oleh Pemimpin Tertinggi Taliban, Mullah Hibatullah Akhundzada, dan Dewan Kepemimpinan yang terdiri dari tokoh-tokoh senior Taliban. Pada November 2022, Taliban mengumumkan serangkaian undang-undang ekstrem baru, termasuk melarang perempuan masuk ke taman dan pusat kebugaran serta menerapkan kembali hukuman cambuk dan eksekusi di depan umum. Pada Desember 2022, Taliban semakin membatasi hak pendidikan perempuan, melarang mereka memasuki lingkungan universitas dan pusat bimbingan belajar setelah mengizinkan mereka mengikuti ujian masuk awal tahun itu (CFR, 2025)

Terdapat perbedaan yang sangat terjauh terkait sistem pemerintahan di bawah Taliban dan presiden Afghanistan sebelumnya yakni Ashraf Ghani. Di bawah pemerintahan Ghani, perempuan dapat berpartisipasi dalam dunia kerja, pendidikan, dan pemerintahan. Di bawah Taliban, perempuan dilarang dari sebagian besar pekerjaan, dilarang mengikuti pendidikan menengah maupun tinggi, dan dikenakan aturan terkait tata cara berpakaian (UN Women, 2025).

Gelombang Pengungsi Afghanistan di Pakistan Tahun 2021-2025

Sebelum tahun 2021, Pakistan telah menampung sejumlah besar pengungsi Afghanistan dan secara historis merupakan salah satu negara penerima pengungsi terbesar bagi warga Afghanistan yang mencari perlindungan. Sejak pengambilalihan Afghanistan oleh Taliban pada Agustus 2021, Pakistan mengalami gelombang pengungsi Afghanistan yang lebih tinggi diakibatkan warga Afghanistan yang mencari keamanan di negaranya.

Selama beberapa dekade konflik di Afghanistan, banyak warga Afghanistan telah menetap di Pakistan dengan berbagai status (pengungsi, pencari suaka, migran). Namun, peristiwa tahun 2021 memicu lonjakan baru yang signifikan, yang

memperparah pola pengungsian yang sudah ada. Pada tahun ini tidak hanya menyaksikan kedatangan besar-besaran akan tetapi juga migrasi yang berkelanjutan dan tekanan dokumentasi pengungsi yang berpuncak pada tantangan kemanusiaan, sosial, dan kebijakan yang kompleks pada tahun 2023.

Tabel 1 Pengungsi Afghanistan di Pakistan Tahun 2021-2025

| Tahun | Jumlah Pengungsi |
|-------|------------------|
| 2021 | 1,490,562 |
| 2022 | 1,743,278 |
| 2023 | 1,987,717 |
| 2024 | 1,559,964 |
| 2025 | 1,546,743 |

Sumber: UNHCR, 2025

Berdasarkan Tabel diatas, jumlah pengungsi Afghanistan di Pakistan menunjukkan perubahan yang cukup signifikan selama periode 2021–2025. Pada tahun 2021, populasi pengungsi tercatat sekitar 1,49 juta jiwa, kemudian mengalami peningkatan pada tahun 2022 dan mencapai puncaknya pada tahun 2023 dengan hampir 2 juta jiwa. Peningkatan ini mencerminkan dampak langsung dari ketidakstabilan politik dan keamanan di Afghanistan pasca-kembalinya Taliban ke tampuk kekuasaan. Memasuki tahun 2024 dan 2025, jumlah pengungsi Afghanistan di Pakistan mengalami penurunan menjadi sekitar 1,56 juta dan 1,55 juta jiwa.

Periode 2021–2025 menghadirkan empat gelombang arus pengungsi Afghanistan. Yang pertama ialah gelombang masuk pasca-pengambilalihan Taliban pada tahun 2021, kemudian gelombang kedua dimana dalam gelombang pengungsi ini, pemerintah Pakistan dan UNHCR memasuki fase pendaftaran dan formalisasi terkait status pengungsi Afghanistan di Pakistan pada tahun 2022. Pada tahun 2023 yakni gelombang ketiga, kebijakan Pakistan yang lebih ketat terhadap warga asing tanpa dokumen menciptakan tekanan pada banyak pengungsi Afghanistan, yang menyebabkan kekhawatiran akan deportasi dan pergerakan kembali ke Afghanistan. Pada tahun 2024-2025 gelombang arus pengungsi kemudian menurun akibat munculnya kebijakan resmi Pakistan yang mengacu pada kebijakan deportasi untuk pengungsi yang dikategorikan ilegal. Hal ini mendorong percepatan repatriasi yang dilakukan oleh UNHCR dan memperketat pengawasan terhadap pengungsi Afghanistan. Oleh karena itu kondisi ini berdampak pada berkurangnya populasi

pengungsi yang tercatat secara resmi. Ketiadaan kebijakan terkait pengungsi nasional kemudian membuat Pakistan bergantung pada kebijakannya sendiri yang jelas dapat berubah seiring prioritas politik. Hal tersebut kemudian berkontribusi terhadap perlakuan tidak konsisten terhadap pengungsi (Khan. 2019).

Permasalahan yang terjadi tersebut secara langsung memperburuk kerentanan yang dihadapi para pengungsi Afghanistan, terutama dalam aspek perlindungan hukum, akses terhadap layanan dasar, serta kepastian hidup jangka panjang. Banyak pengungsi hidup dalam ketidakpastian status yang membatasi akses mereka terhadap pendidikan, layanan kesehatan, dan kesempatan kerja yang layak. Selain itu, ancaman deportasi yang terus berlangsung menciptakan tekanan psikologis serta rasa tidak aman yang berkepanjangan. Keterbatasan perlindungan institusional dan kebijakan yang tidak konsisten juga meningkatkan risiko eksploitasi, dan diskriminasi yang dialami pengungsi. Dengan demikian, situasi ini tidak hanya menjadi persoalan kemanusiaan, tetapi juga mencerminkan adanya kesenjangan signifikan dalam sistem perlindungan pengungsi di tingkat nasional maupun internasional.

UNHCR di Pakistan

UNHCR telah berada di Pakistan terhitung semenjak 1979. Tahun Tersebut juga tercatat sebagai gelombang pertama pengungsi Afghanistan memasuki Pakistan setelah invasi Soviet. UNHCR beroperasi melalui kantor Komisioner Afghanistan di Pakistan. Sifat konflik Afghanistan yang berlarut-larut telah menjadi tantangan bagi operasional UNHCR. Kantor ini telah berkembang pesat, mulai dari menangani jumlah pengungsi terbesar hingga menangani repatriasi terbesar dalam sejarahnya. Rekam jeaknya dapat digambarkan beragam. Lembaga ini telah melindungi, membantu, dan memulangkan pengungsi Afghanistan. Bagi warga Afghanistan, lembaga ini telah mempertahankan citra yang baik, yang memungkinkannya untuk melanjutkan operasinya (Felia, 2021).

UNHCR bersama NGO serta pemerintah Pakistan saling bekerjasama dalam menjalankan programnya. Dalam programnya sejak tahun 1980 UNHCR telah membangun kamp pengungsi atau ARVs dan pada tahun 2002 UNHCR telah membangun 16 kamp untuk pengungsi dan menyediakan kebutuhan dasar seperti makanan, kesehatan, akses sanitasi dan air dan akses pendidikan bagi para

pengungsi (UNHCR, 2020). Selain memberikan layanan dasar bagi pengungsi, UNHCR juga memberikan program jangka panjang yang berupa repatriasi sukarela dan pemukiman kembali bagi para pengungsi Afghanistan. Program ini telah difasilitasi UNHCR sejak tahun 2002. Repatriasi merupakan proses pemulangan pengungsi ke negara asal dan UNHCR memiliki mandat untuk mendukung upaya pemerintah maupun organisasi swasta dalam memfasilitasi repatriasi sukarela, tetapi proses ini bersifat sukarela dan tidak boleh dilakukan secara paksa. Prinsip sukarela dalam repatriasi wajib dijunjung tinggi dalam seluruh kasus, dan pengungsi tidak dapat dipulangkan ke negara asalnya tanpa persetujuan mereka. (UNHCR, 2024)

Program UNHCR di Pakistan

UNHCR berkomitmen untuk tetap berada dan memberikan bantuan di Afghanistan guna melindungi mereka yang paling rentan dan membantu warga Afghanistan dengan layanan perlindungan yang menyelamatkan jiwa, tempat tinggal, barang-barang bantuan inti, bantuan tunai, program berbasis komunitas, dan dukungan psikososial. Mereka juga mendukung program mata pencaharian dan pelatihan di daerah-daerah dengan jumlah pengungsi yang kembali dan pengungsi internal yang tinggi, untuk mendorong kemandirian dan kohesi sosial. Untuk mendukung pengungsi yang kembali dari negara-negara tetangga, UNHCR juga menyediakan konseling dan bantuan hukum untuk membantu mereka dengan dokumen sipil agar mereka dapat mengakses layanan vital termasuk perawatan kesehatan, pendidikan, hibah tunai, dan bantuan tempat tinggal (UNHCR, 2025).

Dengan fokus pada solidaritas global, *Solution Strategy for the Afghan Refugees* (SSAR) memandu arah strategis program pengungsi di Pakistan. SSAR merupakan sebuah program yang dirancang pada tahun 2012 oleh Afghanistan, Iran, dan Pakistan, dengan dukungan UNHCR. Program ini kemudian menggunakan strategi yang berfokus pada memajukan pendekatan regional untuk solusi dan mendorong pembagian beban dan tanggung jawab untuk pengungsi di tingkat regional dan global (SSAR, n.d).

Program *Refugee-affected and hosting areas* (RAHA) kemudian menjadi landasan implementasi dari SSAR di Pakistan, dan platform pembagian tanggung jawab utama untuk mempertahankan ruang perlindungan sementara, memitigasi dampak keberadaan pengungsi yang berkepanjangan, dan meningkatkan

penerimaan masyarakat terhadap pengungsi Afghanistan di Pakistan. Dengan menghubungkan intervensi kemanusiaan dan pembangunan vital yang bermanfaat bagi pengungsi dan komunitas tuan rumah mereka. RAHA kemudian berfungsi sebagai platform penyampaian utama untuk implementasi langkah-langkah pembangunan ketahanan seluruh komunitas di Pakistan (Phelps, n.d.). Hal ini merupakan upaya untuk menjauh dari ketergantungan berkepanjangan pada bantuan kemanusiaan tanpa batas waktu dengan meningkatkan kohesi sosial dan membangun pemberdayaan, ketahanan, dan kapasitas produktif bagi pengungsi dan komunitas tuan rumah mereka melalui investasi yang terarah ke dalam sistem penyampaian layanan publik nasional dan infrastruktur.

Peran Instrumen UNHCR Dalam Menangani Permasalahan Pengungsi Afghanistan di Pakistan

Merujuk pada Archer (2001), organisasi internasional dipahami sebagai struktur formal yang dibentuk melalui kesepakatan negara-negara anggota dan dapat berfungsi sebagai instrumen yang digunakan untuk mencapai tujuan bersama serta menyelesaikan berbagai persoalan dalam sistem internasional. Dalam kerangka ini, UNHCR dapat dipandang menjalankan peran instrumental karena dimanfaatkan negara untuk menangani dan menstabilkan isu pengungsian yang tidak dapat ditangani secara unilateral.

Akibat tidak adanya undang-undang khusus bagi pengungsi yang mencari perlindungan di Pakistan, UNHCR kemudian melakukan perannya sebagai instrumen dalam melakukan penentuan status pengungsi atas nama Pemerintah Pakistan sesuai dengan Perjanjian Kerja Sama 1993 antara Pemerintah Pakistan dan UNHCR. Pemerintah Pakistan umumnya menerima keputusan UNHCR untuk memberikan status pengungsi dan mengizinkan pencari suaka yang menjalani prosedur tersebut dan kemudian diakui sebagai pengungsi untuk tetap tinggal di Pakistan hingga solusi yang berkelanjutan ditemukan. Pakistan mengklasifikasikan pengungsi Afghanistan yang tinggal di wilayahnya ke dalam tiga kategori administratif yakni *Proof of Registration (POR)*, *Afghan Citizen Card (ACC)*, dan pengungsi yang tidak terdaftar. Kategori-kategori ini kemudian menentukan jenis perlindungan yang berhak diterima pengungsi dengan UNHCR (UNHCR, 2023).

Pemegang kartu PoR mendapatkan perlindungan terlengkap karena status formal mereka, sementara pemegang ACC dan warga Afghanistan yang tidak berdokumen sangat bergantung pada advokasi dan program kemanusiaan UNHCR untuk mengimbangi kerentanan yang terkait dengan posisi hukum mereka yang lebih rentan. Struktur ini menggambarkan sifat adaptif dalam konteks ini kebijakan nasional menentukan batasan perlindungan pengungsi internasional. UNHCR di Pakistan sebagai instrumen karena UNHCR sebagai organisasi internasional sebagai alat yang digunakan oleh negara untuk membantu negara dalam menangani isu tersebut.

Peran Arena UNHCR Dalam Menangani Permasalahan Pengungsi Afghanistan di Pakistan

Seperti yang telah dijelaskan pada bab II, Archer mendeskripsikan peran dalam aspek arena sebagai wadah suatu forum untuk menyediakan tempat bagi anggotanya untuk merumuskan, membentuk perjanjian internasional, mendiskusikan, ataupun membahas masalah yang dihadapi bersama. Dalam hal ini, UNHCR kemudian berperan sebagai arena dikarenakan keberadaan UNHCR sebagai organisasi internasional yang kerap mengulas isu pengungsi Afghanistan di Pakistan. Sejak peluncuran platform dukungan pada tahun 2019, banyak perubahan di yang telah terjadi dan berdampak pada solusi yang ditawarkan. Di Pakistan, platform ini berupaya meningkatkan dukungan bagi layanan publik nasional untuk membantu upaya memasukkan pengungsi ke dalam sistem di tingkat komunitas. Mendukung.

Pada 8 April 2021, pertemuan perdana tingkat Duta Besar diadakan untuk membentuk *Local Core Group* (LCG) di Islamabad dengan dua tingkat – Duta Besar dan Teknis. Pada tingkat teknis, dua kelompok kerja tematik di bawah kepemimpinan AS dibentuk: *Livelihoods Thematic Working Group* (LTWG) dan *Education Thematic Working Group* (ETWG). Anggota kelompok-kelompok ini berpartisipasi dalam pendalaman program-program sektoral, berkonsultasi dengan pengungsi, dan mengembangkan rencana jangka pendek/menengah/panjang untuk dibahas dengan Pemerintah Pakistan (UNHCR, 2022).

Dari 1 Januari hingga 30 Juni 2021, tim UNHCR dan Advice and Legal Aid Center (ALAC) menyelenggarakan 93 kamp hukum dan pertemuan yang menjangkau 2.127 individu di desa-desa pengungsi dan wilayah perkotaan. Pertemuan tersebut memberikan forum bagi para pengungsi untuk menyatakan keprihatinan mereka

tentang berbagai isu yang mempengaruhi komunitas mereka. Kemudian Pada tahun 2023, UNHCR memperkuat fokusnya pada kemandirian pengungsi dengan bekerja sama dengan *Pakistan Poverty Alleviation Fund* (PPAF) untuk melaksanakan program peningkatan mata pencaharian bagi para pengungsi Afghanistan. Melalui inisiatif ini, rumah tangga pengungsi menerima berbagai aset produktif untuk mendukung kegiatan penghasil pendapatan skala kecil, seperti input pertanian, ternak, peralatan, atau sumber daya lain yang disesuaikan dengan kondisi pasar lokal. Penyediaan aset-aset ini dilengkapi dengan komponen pelatihan terstruktur, termasuk sesi pengembangan usaha dan literasi keuangan, untuk memastikan bahwa penerima dibekali dengan keterampilan yang diperlukan untuk mengelola dan mengembangkan usaha mikro mereka secara efektif (PPAF, 2023).

UNHCR di Pakistan tidak hanya bekerja sebagai lembaga pemberi bantuan, tetapi sebagai ruang multilateral yang terstruktur yakni sebuah forum yang mempertemukan banyak pihak, seperti pemerintah Pakistan, organisasi internasional, dan komunitas pengungsi, untuk bekerja sama secara teratur melalui aturan, mekanisme, dan proses pengambilan keputusan yang jelas.

Peran Aktor UNHCR Dalam Menangani Permasalahan Pengungsi Afghanistan di Pakistan

Dalam kerangka kerja Archer, sebuah organisasi internasional memenuhi syarat sebagai aktor ketika menunjukkan otonomi, terlibat dalam perumusan kebijakan, dan melakukan intervensi yang bermakna dalam urusan internasional, melampaui sekadar menjadi instrumen negara-negara anggotanya. Aktivitas UNHCR di Pakistan selama periode ini jelas mencerminkan kriteria tersebut.

UNHCR mengeluarkan himbauan *non-return advisories* pada tahun 2021, 2022, dan 2023, yang menyerukan larangan pemulangan paksa warga negara Afghanistan kepada Pemerintahan Pakistan (HRW. 2023). UNHCR mengeluarkan himbauan ini akibat keprihatinan terhadap warga negara Afghanistan yang menghadapi risiko bahaya saat kembali, seperti minoritas etnis dan agama, perempuan dan, jurnalis, dan aktivis hak asasi manusia. UNHCR mendesak Pemerintah Pakistan untuk membebaskan warga Afghanistan yang masih membutuhkan perlindungan internasional dari pemulangan paksa. UNHCR dalam hal

tersebut menyatakan kesiapannya untuk mendukung Pemerintah dalam membangun mekanisme yang diperlukan (UNHCR, 2025).

Antara tahun 2021 dan 2023 UNHCR melakukan kegiatan perlindungan, pengaruh kebijakan, keterlibatan diplomatik, dan kepemimpinan operasional langsung. UNHCR memainkan peran penting dalam membentuk sebuah tata kelola pengungsi Pakistan selama krisis pengungsian Afghanistan kapasitas UNHCR untuk bertindak memosisikan organisasi ini sebagai aktor kemanusiaan dan politik yang signifikan dalam sistem internasional. Akan tetapi hal ini kemudian berubah ketika otonomi UNHCR sebagai aktor semakin terbatas akibat dari kebijakan IFRP pada tahun 2023. Desakan Pakistan untuk melanjutkan dan mempercepat program repatriasi, terlepas dari kondisi keamanan di Afghanistan.

Tabel 2 Data Repatriasi dan Deportasi Pengungsi Afghanistan di Pakistan

| Bulan dan Tahun Repatriasi | Jumlah Repatriasi | Jumlah Deportasi |
|----------------------------|-------------------|------------------|
| Januari - September 2021 | 427 | - |
| Januari - Desember 2022 | 6,039 | - |
| Januari - November 2023 | 286,700 | 8,200 |
| Januari-September 2024 | 712,200 | 34,400 |

Sumber: UNHCR

Data diatas menunjukkan eskalasi yang sangat signifikan dalam repatriasi dan deportasi pengungsi Afghanistan di Pakistan sepanjang periode 2021–2024. Pada 2021 dan 2022, jumlah repatriasi masih relatif terbatas yang dimana dalam hal ini berada dalam angka 427 orang dan 6.039 orang yang tidak disertai deportasi, yang mengindikasikan bahwa pemulangan masih berlangsung dalam kerangka yang relatif terkendali dan lebih dekat dengan prinsip kesukarelaan. Namun, situasi berubah drastis pada 2023, ketika jumlah repatriasi melonjak menjadi 286.700 orang dan untuk pertama kalinya tercatat deportasi sebanyak 8.200 orang. Tren ini semakin menguat pada 2024, dengan repatriasi mencapai 712.200 orang dalam kurun Januari–September, disertai peningkatan tajam deportasi hingga 34.400 orang.

Dalam hal ini UNHCR sebagai aktor yang bertindak tanpa adanya intervensi telah memainkan perannya yaitu dengan mengeluarkan himbauan pelarangan

pemulangan paksa, pemberian bantuan operasional melalui bantuan kesehatan, dan melakukan repatriasi. Hal ini menunjukkan bahwa UNHCR telah menjalankan perannya secara independen akan tetapi ketika ditahun 2024-2025 terjadi peningkatan deportasi oleh pemerintah Pakistan peran aktor tidak sepenuhnya bebas oleh karena itu UNHCR telah berfungsi sebagai aktor meskipun dalam praktiknya lebih terbatas akibat tekanan kebijakan negara.

4. KESIMPULAN

Perebutan kekuasaan oleh Taliban pada 15 Agustus 2021 setelah penarikan pasukan pimpinan AS telah menyebabkan gelombang baru pengungsi Afghanistan. Hal ini menyebabkan meningkatnya jumlah pengungsi Afghanistan di seluruh dunia khususnya di Pakistan. UNHCR bekerja sama dengan Pemerintah Pakistan untuk mendukung para pengungsi Afghanistan meskipun terdapat ancaman keamanan, masalah akses, tantangan sosial dan ekonomi, serta lingkungan operasional yang tidak stabil bagi para pelaku kemanusiaan, UNHCR telah memberikan layanan yang sangat baik dalam membantu dan mendukung para pengungsi Afghanistan di Pakistan.

Dari pembahasan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa organisasi internasional seperti UNHCR memegang peranan penting dalam menangani krisis pengungsi. Di Pakistan, peran UNHCR terlihat jelas melalui bantuan kepada jutaan pengungsi Afghanistan, baik dalam bentuk layanan kemanusiaan maupun perlindungan dasar. Namun, bantuan kemanusiaan saja tidak cukup. Situasi politik Pakistan yang tidak stabil, aturan hukum yang terbatas bagi pengungsi, dan pertimbangan keamanan negara seringkali menghambat upaya perlindungan yang lebih komprehensif bagi UNHCR.

DAFTAR PUSTAKA

- Al Jazeera (2023) Photos: Dozens of Afghans deported by Pakistan authorities. <https://www.aljazeera.com/gallery/2023/11/1/photosdozens-of-afghans-deported-by-pakistan-authorities>
- Bazwan & Sediqzada (2024) Afghanistan as Bridge Between South Asia and Central Asia. *Kardan Journal of Social Sciences and Humanities*
- Clive Archer, 2001. *International Organizations; Third Edition, Routledge; New York.*
- CFR (2025) *Instability in Afghanistan* <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/war-afghanistan>
- Faradilla, D. W. ANALISA UPAYA PAKISTAN DALAM MENANGANI PENGUNGSI AFGHANISTAN DI WILAYAHNYA TAHUN 2021.
- Salsabila, D. I. (2023). *Latar Belakang Berkuasanya Kembali Taliban di Afghanistan Pada Tahun 2021*. *Jurnal Pena Wimaya*, 3(2).
- Human Right Watch. (2023) *Pakistan: Afghans Detained, Face Deportation* :<https://www.hrw.org/news/2023/10/31/pakistan-afghans-detainedfacedeportation#:~:text=UNHCR%20issued%20non%2Dreturn%20advisories,promises%20to%20resettle%20Afghan%20refugees.%E2%80%9D>
- Kusmadianti, F. (2021). Efektivitas UNHCR Dalam Menangani Pengungsi Afghanistan di Pakistan.
- Phelps, S. (n.d) *Refugee-affected and hosting areas* <https://www.unhcr.org/pk/what-we-do/refugee-affected-and-hosting-areas>
- Pakistan Poverty Alleviation Fund, & UNHCR. (2023). UNHCR and PPAF collaborate to empower Afghan refugee families with sustainable livelihoods. Pakistan Poverty Alleviation Fund.* <https://www.ppaf.org.pk/UNHCR%20and%20PPAF%20Collaborate%20to%20Empower%20Afghan%20Refugee%20Families%20with%20Sustainable%20Livelihoods>
- SSAR. (n.d) *Support Platform for the Solutions Strategy for Afghan Refugees (SSAR)*. <https://ssar-platform.org/>
- UNHCR. (2021). *Pakistan: Population profiling, verification and response. United Nations High Commissioner for Refugees.*
- _____. (2021) *Operational Update Pakistan (Jan-June 2021)*. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/88287>
- _____. 2022. *Pakistan country factsheet. United Nations High Commissioner for Refugees.*
- _____. 2023. *Pakistan: PoR card extension and refugee protection updates. United Nations High Commissioner for Refugees.*

- _____. 2023b. *Humanitarian assistance and protection monitoring for Afghan communities in Pakistan*. United Nations High Commissioner for Refugees.
- _____. 2023c. *Resettlement and complementary pathways: Pakistan operations update*. United Nations High Commissioner for Refugees.
- _____. 2022. *Afghanistan Situation Regional Refugee Response Plan 2022*, 12 January 2022, url, p. 27 (diakses pada 10 Desember 2025)
- _____, *Operational Data Portal: Pakistan (Islamic Republic of), Afghan Refugees Facilitated for Voluntary Repatriation (2002–2021)*, last updated 31 December 2021
- _____. 2023. *Asia — Pakistan: 2023 mid-year report*. UNHCR. <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/2023-06/Asia%20-%20Pakistan.pdf>
- _____. 2023. *Afghanistan Refugee Crisis Explained*. Tersedia di: <https://www.unrefugees.org/news/afghanistan-refugee-crisis-explained/> (diakses pada 18 Maret 2024) 68
- _____, *Pakistan: Pembaruan Pendatang Baru dari Afghanistan (7 Februari 2022)* [Grafik], 11 Februari 2022, ur
- _____. (2024). *Pakistan: Global Focus* <https://reporting.unhcr.org/operational/operations/pakistan>
- _____, 2022. *UNHCR Pakistan Participatory Assessment Report 2022*. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/101325>
- _____. n.d *The 1951 Refugee Convention* <https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/1951-refugee-convention>.
- _____. (2025). *UNHCR urges Pakistan to exempt Afghans with international protection needs from involuntary return* <https://www.unrefugees.org/news/unhcr-urges-pakistan-to-exempt-afghans-with-international-protection-needs-from-involuntary-return/>
- _____.(2025) *Afghanistan Emergency* <https://www.unhcr.org/id/en/emergencies/afghanistan-emergency>
- Witte, G. (2025). *Afghanistan War*. Encyclopedia Britannica. Tersedia di: <https://www.britannica.com/event/Afghanistan-War>