

**PERAN UNITED NATION HIGH COMMISSIONER FOR REFUGES (UNHCR)  
PADA KASUS IMIGRAN AFGANISTAN DI INDONESIA TAHUN 2016-2021**

**SKRIPSI**



**UNIVERSITAS  
ISLAM  
INDONESIA**

Oleh:

**FITRA DENA RAMADHAN**

**19323231**

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2024**

**PERAN UNITED NATION HIGH COMMISSIONER FOR REFUGES (UNHCR)  
PADA KASUS IMIGRAN AFGANISTAN DI INDONESIA TAHUN 2016-2021**

**SKRIPSI**

Diajukan kepada Program Studi Hubungan Internasional Fakultas  
Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya  
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat guna memperoleh Derajat

Sarjana S1 Hubungan Internasional



Oleh:

**FITRA DENA RAMADHAN**

**19323231**

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2024**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**PERAN UNITED NATION HIGH COMMISSIONER FOR REFUGES (UNHCR)**

**PADA KASUS IMIGRAN AFGANISTAN DI INDONESIA TAHUN 2016-2021**

Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional  
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya  
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi Sebagian syarat-syarat dalam memperoleh  
derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional

Pada Tanggal

10 Juni 2024

Mengesahkan

Program Studi Hubungan Internasional  
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya  
Universitas Islam Indonesia

Ketua Program Studi



*Karina*  
Karina Utami Dewi, S.I.P., M.A.

Dewan Penguji

- 1 Hangga Fathana, S.IP., B.Int.St., M.A.
- 2 Masitoh Nur Rohma, S.Hub.Int., M.A.
- 3 Hasbi Aswar, S.IP., M.A., Ph.D.

Tanda Tangan

*Hangga Fathana*  
*Masitoh Nur Rohma*  
*Hasbi Aswar*

### Surat Pernyataan Integritas Akademik

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fitra Dena Ramadhan  
Tempat dan Tanggal Lahir : Sukabumi, 06 Januari 2000  
Alamat : Jl. Cijalingan, Kp. Kadupugur, RT/RW 11/04 No. 45, Ds. Cijalingan,  
Kec. Gicantayan, Kab. Sukabumi  
NIM : 19323231  
Program Studi : Hubungan Internasional

Dengan ini menyatakan dengan sungguh-sungguh bahwa seluruh karya akademik yang saya hasilkan selama melaksanakan perkuliahan di Program Studi Hubungan Internasional adalah karya saya sendiri yang dikerjakan secara jujur dan independen dengan:

1. Tidak menggunakan jasa pihak ketiga (joki) dalam pengerjaan karya akademik atau menjadi pihak ketiga dalam pengerjaan karya akademik mahasiswa lain. Semua kontribusi yang telah diberikan oleh pihak lain dalam penulisan karya akademik saya telah sesuai dengan aturan dan tercantum dengan benar.
2. Tidak melakukan plagiasi yang berupa pengakuan atas hasil karya akademik orang lain. Segala gagasan atau data yang didapatkan dari karya atau pemikiran orang lain telah melalui proses parafrase dan dicantumkan pada sitasi.
3. Tidak melakukan manipulasi menggunakan kecerdasan buatan atau perangkat lunak otomatis lainnya untuk pengerjaan hal substansial dalam penulisan karya akademik.

Apabila di masa mendatang setelah kelulusan saya, ditemukan informasi yang membuktikan bahwa salah satu atau sebagian karya akademik saya tidak merupakan hasil kerja saya sendiri dan/atau merupakan pelanggaran atas pernyataan saya di atas, saya bersedia menerima konsekuensi yang berlaku sesuai dengan regulasi yang berlaku di Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 16 Mei 2024

  
10000  
METERAI  
TEMPEL  
AS98ALX104726401  
Fitra Dena Ramadhan

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Penelitian ini saya persembahkan untuk:

**Bapak Ade Suherman, Ibu Nani Mahaliah dan Adik saya**

Terima kasih atas doa yang tidak pernah terputus, selalu memberikan semangat, dukungan, serta kepercayaan. Semoga segala upaya yang telah di usahakan menjadi langkah awal dari kesuksesan.

**Bapak Hangga Fathana, S.I.P., B.Int.St., M.A.**

Terima kasih atas ilmu dan juga *support* yang telah diberikan, selama proses penulisan skripsi ini. Semoga segala sesuatu yang telah di berikan menjadi berkah. Amin Allahuma Amin.

## DAFTAR ISI

|   |            |
|---|------------|
| <b>SKRIPSI.....</b>   | <b>II</b>  |
| <b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>  | <b>III</b> |
| <b>PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK.....</b>  | <b>IV</b>  |
| <b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>  | <b>V</b>   |
| <b>DAFTAR ISI.....</b>  | <b>VII</b> |
| <b>ABSTRAK .....</b>  | <b>IX</b>  |
| <b>BAB I.....</b>   | <b>1</b>   |
| <b>PENDAHULUAN .....</b>  | <b>1</b>   |
| <i>1.1 Latar Belakang.....</i>  | <i>1</i>   |
| <i>1.2 Rumusan Masalah .....</i>  | <i>6</i>   |
| <i>1.3 Tujuan Penelitian.....</i>   | <i>6</i>   |
| <i>1.4 Cakupan penelitian .....</i>   | <i>6</i>   |
| <i>1.5 Tinjauan Pustaka.....</i>  | <i>8</i>   |
| <i>1.6 Kerangka<br/>    Pemikiran.....</i>  | <i>10</i>  |
| <i>1.7 Argumen Sementara .....</i>  | <i>14</i>  |
| <i>1.8 Metode Penelitian.....</i>   | <i>15</i>  |
| 1.8.1 Jenis Penelitian .....  | 15         |
| 1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian.....  | 16         |
| 1.8.3 Metode Pengumpulan Data.....  | 16         |
| 1.8.4 Proses Penelitian.....  | 16         |
| <i>1.9 Sistematika Pembahasan.....</i>  | <i>16</i>  |
| <b>BAB II .....</b>   | <b>18</b>  |
| <b>PERAN UNHCR PADA KASUS IMIGRAN AFGHANISTAN DI INDONESIA<br/>TAHUN 2016-2021.....</b> | <b>18</b>  |
| <i>2.1 Instrumen.....</i>   | <i>21</i>  |
| <i>2.2 Arena.....</i>   | <i>26</i>  |
| <i>2.3 Aktor.....</i>   | <i>30</i>  |
| <b>BAB III.....</b>   | <b>33</b>  |
| <b>FUNGSI UNHCR DALAM KASUS IMIGRAN AFGHANISTAN DI INDONESIA</b>                        |            |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>TAHUN 2016-2021</b> .....                        | <b>33</b> |
| 3.1 Artikulasi dan Agregasi.....                    | 33        |
| 3.2 Norma.....                                      | 36        |
| 3.3 Rekrutmen .....                                 | 37        |
| 3.4 Sosialisasi.....                                | 39        |
| 3.5 Pembuat Peraturan .....                         | 41        |
| 3.6 Pelaksanaan Peraturan.....                      | 42        |
| 3.7 Pengesahan Peraturan.....                       | 43        |
| 3.8 Informasi .....                                 | 44        |
| 3.9 Operasional.....                                | 46        |
| <b>BAB IV</b> .....                                 | <b>50</b> |
| <b>PENUTUP</b> .....                                | <b>50</b> |
| 4.1 Kesimpulan.....                                 | 50        |
| <b>Tabel 1.1</b> .....                              | 50        |
| <b>Konsep Peran Organisasi Internasional</b> .....  | 50        |
| <b>Tabel 1.2</b> .....                              | 51        |
| <b>Konsep Fungsi Organisasi Internasional</b> ..... | 51        |
| 4.2 Saran .....                                     | 53        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....                         | <b>54</b> |

## ABSTRAK

Indonesia sering kali dijadikan sebagai negara transit oleh para pengungsi yang datang dari berbagai penjuru dunia, khususnya oleh pengungsi asal Afghanistan, yang merupakan negara dengan jumlah pengungsi terbanyak di dunia. Ini dikarenakan negara tersebut mengalami konflik senjata, sehingga mengharuskan mereka untuk meninggalkan negara asalnya demi mendapatkan perlindungan. Indonesia merupakan negara yang hingga saat ini belum mendaftarkan Konvensi 1951, Indonesia bekerja sama dengan organisasi internasional yang dibentuk oleh PBB, khusus untuk menangani kasus pengungsi, yaitu United Nation High Commissioner For Refugees (UNHCR). Oleh karena itu, dalam penelitian ini penulis akan menganalisis Peran United Nation High Commissioner For Refugees (UNHCR) Pada Kasus Imigran Afghanistan Di Indonesia Tahun 2016-2021, berdasarkan teori peran organisasi internasional oleh Clive Archer.

**Kata Kunci:** Pengungsi Afghanistan, Indonesia, Peran UNHCR.

## ABSTRACT

*Indonesia is often used as a transit country for refugees coming from various parts of the world, especially for refugees from Afghanistan, which is the country with the largest number of refugees in the world. This is because the country is experiencing armed conflict, requiring them to leave their home country to get protection. Indonesia is a country that has not yet ratified the 1951 Convention. Indonesia is collaborating with an international organization formed by the UN, specifically to handle refugee cases, namely the United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR). Therefore, in this research the author will analyze the role of the United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) in the case of Afghan immigrants in Indonesia 2016-2021, based on the theory of the role of international organizations by Clive Archer.*

**Keywords:** *Refugees Afghanistan, Indonesia, UNHCR Role.*

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Para pencari suaka atau pengungsi masih menjadi isu internasional yang dibahas hingga saat ini. Hal ini dapat dilihat dari membludaknya imigran yang datang ke berbagai negara. Permasalahan ini terjadi dikarenakan para pengungsi tidak mendapatkan perlindungan atau kesejahteraan di negara asalnya, faktor penyebab terjadinya masalah ini dikarenakan adanya kesenjangan sosial baik secara ras, budaya, agama hingga politik. Disamping itu, konflik antar negara juga menjadi salah satu penyebab dari adanya pencari suaka dan pengungsi.

Terjadinya dinamika antara pencari suaka dan pengungsi dikarenakan negara yang ditinggali masyarakat tersebut sedang mengalami konflik, baik itu konflik dalam negeri yakni kudeta, pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) atau konflik antar negara seperti perang dan aneksasi suatu wilayah. Masuknya imigran biasanya tidak diketahui secara pasti, mereka mengatur perjalanan mereka sendiri meskipun itu dapat membahayakan diri mereka demi mencapai negara yang lebih aman, pola kedatangan imigran sangat beragam, mereka bisa datang melalui jalur yang seharusnya, namun bisa juga datang secara ilegal dengan bantuan orang lain dengan cara diselundupkan melalui jalur laut untuk menuju negara tujuannya, pola seperti ini biasanya disebut dengan boat people. Banyaknya faktor-faktor penyebab membludaknya jumlah pengungsi membuat Perserikatan Bangsa- Bangsa (PBB) membentuk organisasi internasional untuk menangani masalah pengungsi (Nathanael, 2021).

PBB mendirikan organisasi internasional bernama United Nation High

Commissioner For Refugees (UNHCR) yang berdiri pada 14 Desember 1950, yang memiliki tujuan untuk melindungi para pengungsi, dan berada langsung dibawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dengan adanya organisasi internasional ini diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan mengenai pengungsi atau pencari suaka untuk mendapatkan tempat aman di wilayah lain atau negara lain. UNHCR kemudian merancang Konvensi pertama tahun 1951 mengenai perlindungan pengungsi dan juga Protokol tahun 1967 yang dirancang untuk melengkapi Konvensi 1951, rancangan itu dibuat untuk penghapusan serta batasan waktu yang mana sebelumnya diterapkan hanya untuk pengungsi dari Eropa selepas terjadinya perang dunia kedua, ini menggambarkan bahwa Protokol 1967 melihat permasalahan ini sebagai permasalahan pengungsi di dunia, yang mana tidak ada batasan pengungsi dari wilayah manapun atau negara manapun (Nabila, 2021).

Sekitar 26 negara telah meratifikasi Konvensi Jenewa tahun 1951 dan Protokol 1967, negara-negara tersebut harus berperan aktif dalam mengatasi pengungsi di dunia, seperti memberikan tempat tinggal atau kehidupan yang layak seperti halnya warga negaranya sendiri. Para pengungsi tersebut diperbolehkan dengan bebas mencari tempat tinggal, mencari pekerjaan dan juga mendapatkan layanan sosial di negara tujuan pengungsi yang sudah meratifikasi konvensi 1951 dan protokol 1967, dengan harapan para pengungsi bisa mendapatkan perlindungan diri.

Sejak tahun 90'an Indonesia telah menjadi salah satu negara transit bagi para imigran yang mana tujuan utamanya adalah untuk pergi ke negara Australia, salah satunya termasuk oleh pengungsi dari Afghanistan. Ini dikarenakan berdasarkan letak geografisnya Indonesia terletak di antara dua samudra dan dua

benua yaitu Samudra Hindia dan Samudra Pasifik, Benua Asia dan Benua Australia, sering kali mereka masuk ke Indonesia dengan cara ilegal dengan melanggar peraturan keimigrasian Indonesia, yang kemudian pada akhirnya pemerintah Indonesia mengalami kesulitan dalam penanganan kasus imigran tersebut, karena Indonesia sendiri hingga saat ini belum meratifikasi Undang-Undang Konvensi Jenewa tahun 1951 (Sultoni, 2013). Dengan demikian Indonesia tidak memiliki wewenang untuk menangani imigran, atau memberikan status pasti kepada imigran, sehingga permasalahan tersebut diserahkan kepada Organisasi Internasional yaitu United Nations High Commissioner Refugees (UNHCR) sebagai organisasi yang menangani permasalahan imigran.

Masuknya United Nation High Commissioner For Refugees (UNHCR) ke Indonesia dilatarbelakangi oleh masuknya pengungsi asal Vietnam pada tahun 1979, yang mana pada tahun 1974 terjadi perang saudara di Semenanjung Indochina, seperti Vietnam, Kamboja, dan Myanmar. Perang yang terjadi cukup lama ini banyak memakan korban jiwa, sehingga mereka yang masih bertahan memilih untuk lari dari negara asalnya. Indonesia yang merupakan salah satu negara di Asia menjadi salah satu tujuan mereka untuk mencari perlindungan (Gilang, 2016). Kemudian UNHCR diresmikan di Indonesia pada tahun 1979 oleh Kementerian Luar Negeri. Di awal abad 21 UNHCR telah membantu berbagai krisis pengungsi terbesar di wilayah Afrika seperti Republik Demokrat Kongo dan Somalia, serta di Asia, terutama dalam menangani permasalahan pengungsi di Afghanistan yang berlangsung selama 30 tahun. Hingga saat ini pengungsi Afghanistan merupakan pengungsi dengan kuantitas paling terbesar di seluruh dunia termasuk di Indonesia dan Malaysia yang dijadikan sebagai negara transit dengan tujuan untuk pergi ke negara Australia.

Jumlah pengungsi yang tercatat dalam data UNHCR di Indonesia yang menduduki jumlah paling tinggi berasal dari Afganistan yang ditampung di Rumah Detensi Imigran di berbagai daerah, seperti di Jakarta dan di Pekanbaru. Untuk menyikapi masalah tersebut UNHCR banyak berperan dalam menangani pengungsi Afghanistan, jumlah mereka yang begitu banyak membuat para pengungsi tersebut tidak tertampung lagi, sehingga pemerintah Indonesia ikut turun tangan untuk memberikan tempat penampungan sementara dengan mendirikan area camp sebagai tempat istirahat para pengungsi. Hal ini membuat permasalahan baru untuk pemerintah Indonesia akibat pengungsi yang sudah melebihi kapasitas, para pengungsi tersebut sengaja mendirikan tenda di trotoar jalan sebagai tempat istirahat dan melakukan aktifitas sehari-hari, akibatnya pasokan air, listrik, dan kebutuhan yang lainnya mengalami krisis. Disamping itu UNHCR belum bisa memastikan kapan para pengungsi tersebut akan mendapatkan status sebagai pengungsi sehingga bisa dapat pergi ke negara ketiga.

Setiap tahun pengungsi atau pencari suaka asal Afganistan selalu menjadi pengungsi dengan jumlah paling banyak yang datang ke Indonesia, meskipun mengalami penurunan akan tetapi pengungsi dari Afghanistan selalu mendominasi sebagai pengungsi terbanyak di dunia. Menurut data dari UNHCR pada tahun 2014 pengungsi yang berada di Indonesia mencapai 5,450 dari 8 negara, seperti Afghanistan, Myanmar, Somalia, Sri Lanka, Iran, Palestine, Pakistan, dan Iraq, sebagian besar dari total jumlah pengungsi tersebut Afghanistan menduduki jumlah paling tinggi mencapai 3,004 jiwa. Di Tahun 2015 jumlah pengungsi dari Afghanistan kembali meningkat mencapai 4,256, hingga tahun 2016 jumlah tersebut mengalami kenaikan angka yang sangat tinggi mencapai 7,154, sampai dengan tahun 2021 jumlah tersebut kembali meningkat pada angka 7,438 pengungsi

asal Afghanistan (UNHCR, 2016).

Tingginya angka kenaikan pengungsi Afghanistan di tahun 2016, menjadi permasalahan baru bagi pemerintah Indonesia, sehingga pemerintah Indonesia harus segera mengambil tindakan dalam penyelesaian masalah pengungsi tersebut. Indonesia tidak memiliki wewenang dalam menentukan status pengungsi, hal ini dikarenakan Indonesia bukan merupakan negara yang meratifikasi Konvensi 1951, sehingga dalam penanganannya tidak berjalan dengan baik. Tidak adanya kerangka hukum yang komprehensif menimbulkan kebingungan tentang siapa yang seharusnya bertanggung jawab untuk menangani pengungsi di Indonesia. Untuk itu dibuat Perpres No 125 Tahun 2016 tentang penanganan pengungsi dari luar negeri, sehingga UNHCR dapat bekerja sama secara resmi dalam menangani permasalahan pengungsi di Indonesia. (Widodo 2021)

Meskipun Indonesia tidak memiliki wewenang untuk menentukan status pasti pengungsi, Indonesia adalah negara yang tidak segan untuk menerima dan memberikan penanganan bagi para pengungsi yang datang dari berbagai negara khususnya negara Afghanistan sebagai penyumbang pengungsi terbanyak. Indonesia sendiri telah memberlakukan Undang- Undang Presiden tahun 2016, mengenai pengungsi yang diresmikan Presiden Joko Widodo. Undang-Undang tersebut mencakup ketentuan bagi pemerintah untuk menyelamatkan pengungsi yang mengalami kesulitan di Indonesia, serta memberikan akses dan perlindungan sementara kepada pengungsi hingga solusi jangka panjang dapat ditemukan dan memberikan wewenang kepada UNHCR untuk membantu, melindungi, dan mencari solusi bagi mereka. Untuk itu dalam penulisan ini akan menganalisis peran UNHCR pada kasus imigran Afghanistan di Indonesia tahun 2016-2021.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Bagaimana upaya UNHCR (*United Nation High Commissioner For Refugees*) dalam menangani pengungsi Afghanistan di Indonesia tahun 2016-2021?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas tujuan penelitian ini dibuat sebagai berikut:

1. Tujuan penelitian ini dibuat untuk menganalisis peran United Nation High Commissioner For Refuge (UNHCR) dalam menangani imigran Afghanistan tahun 2016-2021.

## **1.4 Cakupan penelitian**

Adapun cakupan penelitian ini adalah sebagai variabel terikat yang tidak berdiri sendiri, banyak alasan mengapa pengungsi tersebut meninggalkan negara asalnya, yang dapat dipengaruhi oleh banyak faktor, antara lain, adanya ketimpangan sosial, perbedaan ras, agama, budaya, ekonomi, serta konflik antar negara yang terjadi, sehingga menyebabkan rasa ketakutan karena tidak merasa aman. Penelitian dengan judul “Peran United Nation High Commissioner For Refugees (UNHCR) Pada Kasus Imigran Afghanistan Di Indonesia Tahun 2016-2021” bertujuan untuk mengetahui bagaimana peran UNHCR dalam menangani kasus pengungsi Afghanistan tahun 2016-2021. Dimana pada tahun 2016 menurut data UNHCR merupakan jumlah tertinggi mencapai 14,405 pengungsi dari berbagai negara yang datang ke Indonesia, yang mana sebagian besar dari jumlah pengungsi tersebut berasal dari Afghanistan dengan jumlah 7,154, hingga di tahun 2021 jumlahnya

kembali meningkat mencapai 7,466 jiwa. Dalam penelitian ini penulis akan menganalisis Peran United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam menangani imigran Afghanistan di Indonesia berdasarkan peran dan fungsinya.

## 1.5 Tinjauan Pustaka

Penelitian yang dilakukan oleh Restu Tri Indah Meilani Putri, 2020, Universitas Yarsi yang berjudul “Peran United Nations High Commissioner For Refugees dan Pemerintah Indonesia Dalam Menangani Dan Menentukan Status Hukum Pendatang Asal Afganistan Di Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Hukum Internasional”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kondisi dan masalah yang dihadapi pencari suaka Afghanistan di Indonesia, sebagai negara yang belum meratifikasi Konvensi Jenewa 1951 tentang pengungsi, maka dijelaskan bahwa Indonesia tidak bisa memberikan hak-hak yang harus diberikan kepada pengungsi sebagaimana yang tercantum dalam undang-undang konvensi jenesa 1951 yang diantaranya hak untuk bekerja dan hak untuk mendapatkan pendidikan. Dalam penelitiannya dikatakan bahwa setiap imigran ilegal yang datang ke Indonesia dan menyatakan dirinya sebagai pencari suaka harus melalui proses kantor imigrasi daerah setempat, diletakan decamp-camp penampungan dan rumah di Rumah Detensi Imigrasi yang selanjutnya akan diproses oleh UNHCR untuk di interview dalam penentuan status pengungsi. Selama masa karantina berlangsung para Detensi diletakan di kamar-kamar isolasi selama 3 bulan. Dalam 3 bulan para pengungsi atau pencari suaka dikunci dalam kamar isolasi sebagai upaya proses yang dijalankan oleh UNHCR, IOM, ataupun RUDENIM. Hal tersebut menjadi suatu permasalahan bagi para pencari suaka, dikarenakan pihak UNHCR yang datang ke RUDENIM tidak terjadwal dan lambat dalam menangani penentuan status (Meilani 2020).

Penelitian kedua berjudul Penerapan Asas Non-Refoulement Dalam Refugees Convention Berkaitan Dengan Pengungsi Di Indonesia. Penelitian yang ditulis oleh Nabila Naura Faj (2021). Penelitian ini membahas tentang penerapan asas

non-refoulement di Indonesia terhadap para pengungsi, dikarenakan banyaknya pengungsi di Indonesia diliput oleh media akibat terlantarnya para pengungsi atau para pencari suaka. Meskipun pada dasarnya Indonesia sendiri merupakan negara yang tidak meratifikasi undang-undang konvensi jenewa 1951, namun Indonesia tidak menolak para pengungsi yang datang ke wilayah Indonesia atas dasar kemanusiaan (Faj 2021).

Penelitian ketiga ditulis oleh YR Istigfari berjudul “Upaya Pemerintah Indonesia Bersama United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR) Dalam Penanganan Lonjakan Pengungsi Afghanistan Yang Transit Di Indonesia”. Penelitian ini berisi tentang sudah sejauh mana upaya yang dilakukan pemerintah Indonesia dan juga United Nation High Commissioner For Refugees (UNHCR), mengenai lonjakan pengungsi asal Afghanistan yang transit untuk memenuhi Hak Asasi Manusia. Meskipun Indonesia sendiri bukan merupakan salah satu negara yang ikut menandatangani perjanjian Jenewa 1951, akan tetapi Indonesia memiliki kewajiban untuk memelihara dan memberikan perlindungan kepada pengungsi dengan alasan kemanusiaan. Selain itu UNHCR sebagai organisasi internasional yang diberikan mandat langsung oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), memiliki tanggung jawab dalam proses pemindahan pengungsi ke negara ketiga atau negara penerima (Istigfari 2020).

Dapat disimpulkan bahwa dari ketiga penelitian tersebut membahas mengenai peranan UNHCR atau peranan organisasi Internasional dalam menyelesaikan permasalahan pengungsi asal Afghanistan. Persamaan terletak pada objek penelitian terkait peran organisasi internasional yaitu UNHCR terkait upaya penyelesaian pengungsi asal Afghanistan yang merupakan salah satu negara penyumbang

pengungsi terbanyak di dunia. Namun objek spesifik yang digunakan berbeda, yang mana penulis fokus pada pembahasan peranan United Nation High Commissioner (UNHCR) dalam menangani permasalahan Imigran Afghanistan di Indonesia tahun 2016-2021, dengan menggunakan peran dan konsep organisasi internasional.

## **1.6 Kerangka Pemikiran**

Pada penelitian ini ada 2 (dua) konsep yang akan digunakan untuk menganalisis dan untuk mendukung penelitian ini yaitu:

### **Konsep Peran Organisasi Internasional**

Pada karya tulis ilmiah ini, sesuai dengan judul yang tertera pada penelitian dalam menganalisis Peran United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR) Pada Kasus Imigran Afganistan Di Indonesia tahun 2016 hingga 2021, penulis menggunakan teori organisasi internasional dalam buku yang ditulis oleh Clive Archer (*International Organization Third Edition*). Dunia internasional semakin berkembang, seiring dengan perkembangan zaman, banyak bermunculan aktor-aktor baru dalam kehidupan internasional, salah satunya adalah *United Nations High Commissioner For Refugeess* (UNHCR), organisasi ini muncul karena adanya kebutuhan dan kepentingan yang tidak terbatas, sedangkan negara memiliki kemampuan yang terbatas untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan tersebut.

Menurut Clive Archer (2001) dalam buku "*International Organization Third Edition*", Organisasi Internasional memiliki peran yaitu *three major roles can be identified: those of instrument, arena and actor*. Secara umum terdapat tiga peran organisasi internasional yaitu sebagai instrumen dalam mencapai kepentingan

negara, sebagai arena dalam melakukan diplomasi, dan sebagai aktor independen yang mengatur.

a. Instrument

Pertama Organisasi Internasional sebagai instrumen, yang mana organisasi internasional merupakan instrumen kebijakan masing-masing pemerintah atau negara yang digunakan dalam diplomasi negara untuk mencapai suatu kesepakatan, menghindari atau mengurangi intensitas terjadinya konflik. Sebagai sebuah instrument, seringkali organisasi internasional dijadikan alat penyambung kepentingan atau kebutuhan sebuah negara, dalam hal ini contohnya seperti kerjasama *United Nations High Commissioner For Refugees* (UNHCR) dengan Indonesia dalam menangani masalah imigran Afganistan.

b. Arena

Organisasi memiliki peran sebagai wadah interaksi negara-negara anggota, atau menyediakan tempat pertemuan bagi para anggota untuk berdiskusi, melakukan diplomasi, bekerjasama, atau berpendapat untuk menyatakan ketidaksetujuan terhadap suatu kebijakan, dan membahas permasalahan dalam negeri yang dihadapi anggotanya.

c. Aktor

Dalam sistem internasional peran organisasi internasional yang ketiga adalah sebagai aktor independen, yang artinya organisasi internasional sebagai aktor yang tidak dapat dipengaruhi oleh kekuatan luar atau pihak manapun.

## **Konsep Fungsi Organisasi Internasional**

Menurut Clive Archer, organisasi internasional memiliki peran dalam menjalankan tugasnya maupun dalam mempengaruhi fungsi dari sistem internasional, selain itu organisasi internasional juga dapat mempengaruhi fungsi dari sistem internasional. Agar berfungsi dengan baik, setiap sistem mengubah input menjadi output. Dan dalam sistem internasional input dapat berupa permintaan dari aktor-aktor internasional seperti kedamaian, kemakmuran, kesejahteraan, dan yang lainnya. Permintaan tersebut merupakan agregasi yang dilakukan oleh aktor negara, kelompok, maupun organisasi internasional. Archer mengelompokkan fungsi tersebut menjadi 9 bagian yaitu (Clive, 2001).

### a. Artikulasi dan Agregasi

Organisasi internasional adalah sebagai alat bagi negara untuk mengartikulasikan dan mengapresiasi kepentingan nasionalnya. Agregasi dan artikulasi kepentingan ini biasanya dilakukan dalam forum-forum diskusi atau negosiasi internasional.

### b. Norma

Organisasi internasional telah memainkan peran penting di dunia internasional yang telah membantu menciptakan nilai dan norma baru dalam hubungan internasional.

### c. Rekrutmen

Organisasi internasional memiliki fungsi yang cukup penting dalam merekrut anggota dan partisipasi dalam sistem politik internasional.

d. Sosialisasi

Untuk mendapatkan loyalitas individu dari seluruh anggota sistem. Organisasi akan mendorong anggotanya untuk bertindak dengan era yang kooperatif dan tidak merusak norma-norma yang telah ada.

e. Pembuat Peraturan

Sistem internasional tidak memiliki pembuat aturan yang formal seperti pemerintahan. Oleh karena itu peraturan dibuat sendiri. Peraturan dapat berupa kebiasaan lama yang telah diterima dan berupa perjanjian antar negara.

f. Pelaksanaan Peraturan

Peraturan yang telah dibuat akan diserahkan dan dilaksanakan oleh negara. Organisasi internasional seringkali hanya melakukan pengamatan atas pelaksanaan peraturan oleh negara.

g. Pengesahan Peraturan

Organisasi internasional bisa mengesahkan peraturan dalam sistem internasional.

h. Informasi

Organisasi internasional juga berfungsi sebagai pengumpul

informasi, penyebaran informasi, dan menyediakan informasi.

i. Operasional

Organisasi internasional menjalankan fungsi operasional seperti halnya pemerintah seperti penyedia bantuan dan layanan teknis.

Peneliti menggunakan konsep yang ditulis oleh Clive Archer (2001) yang melihat peran organisasi internasional dibagi menjadi tiga peran utama yaitu instrument, arena, dan aktor independen. Serta fungsi organisasi internasional yang dibagi menjadi sembilan, namun dari kesembilan fungsi tersebut, UNHCR hanya memiliki enam fungsi yang sesuai dengan pendapat Archer, karena UNHCR sendiri merupakan organisasi internasional yang dibentuk oleh PBB sebagai badan turunan atas persetujuan negara-negara anggotanya melalui Sidang Umum PBB. UNHCR juga tidak memiliki fungsi sebagai pembuat peraturan, pengesahan peraturan, dan penerapan peraturan karena UNHCR di bentuk oleh PBB khusus untuk menangani pengungsi. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) membentuk Konvensi 1951 berupa peraturan mengenai hak-hak dan kewajiban pengungsi yang mengikat secara hukum, sedangkan bagi UNHCR Konvensi 1951 merupakan landasan hukum yang menjadi dasar UNHCR. Kedua konsep tersebut akan digunakan sebagai landasan untuk menganalisis peranan United Nation High Commissioner For Refugees (UNHCR) sebagai organisasi internasional yang menangani pengungsi di berbagai negara. Untuk itu dalam penelitian ini akan dijelaskan permasalahan mengenai bagaimana tindakan dan peranan UNHCR dalam menangani kasus imigran Afganistan di Indonesia.

### **1.7 Argumen Sementara**

Berdasarkan latar belakang di atas United Nation High Commissioner For Refugees (UNHCR) merupakan organisasi internasional yang berperan penting

dalam menangani pengungsi Afghanistan di Indonesia, hal tersebut dapat dilihat dari peran dan fungsi UNHCR sebagai organisasi internasional. Peran UNHCR sendiri meliputi sebagai pendukung pemerintah dalam memberikan perlindungan bagi pengungsi internasional atau para pencari suaka, selain itu UNHCR juga sebagai organisasi internasional yang mencari solusi bagi pengungsi. Indonesia merupakan negara yang hingga saat ini belum meratifikasi konvensi Jenewa 1951 dan protokol 1967, Indonesia hanya sebagai negara transit bagi para imigran yang datang untuk pergi ke negara ketiga. Indonesia juga tidak memiliki wewenang dalam menentukan status pengungsi. Akan tetapi meskipun tidak memiliki wewenang dalam penetapan status bagi para pengungsi, Indonesia wajib menjunjung tinggi perlindungan pengungsi yang telah menjadi bagian dari hukum internasional. Untuk itu UNHCR (*United Nations High Commissioner For Refugees*) menjadi badan organisasi yang memproses status para pengungsi di Indonesia khususnya pengungsi Afghanistan yang merupakan negara penyumbang pengungsi terbanyak di dunia. Ini tentu menjadi permasalahan untuk pemerintah Indonesia, terlebih UNHCR sebagai organisasi internasional yang menangani pencari suaka atau pengungsi di Indonesia masih belum bisa memastikan kapan para pengungsi bisa pergi ke negara ketiga, ini bisa dilihat dari banyaknya imigran Afganistan yang sudah bertahun-tahun berada di Indonesia, akan tetapi penetapan statusnya sebagai pengungsi masih juga belum bisa dipastikan, sehingga sulit bagi mereka untuk bisa pergi ke negara ketiga yang ingin mereka tuju.

## **1.8 Metode Penelitian**

### **1.8.1 Jenis Penelitian**

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis menganggap bahwa penelitian

yang cocok untuk digunakan yaitu dengan cara menggunakan metode kualitatif. Metode ini dapat menjadi alat untuk menjelaskan serta menganalisis permasalahan dalam proses penulisan karya ilmiah ini, dapat memberikan penjelasan serta untuk menjawab pertanyaan dari rumusan masalah tersebut.

### *1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian*

Subjek penelitian merupakan tempat dimana data untuk variabel penelitian tersebut diperoleh. Subjek bisa berupa individu, kelompok, tempat atau suatu benda. Subjek United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Objek dalam penelitian ini, penulis menggunakan imigran Afghanistan di Indonesia sebagai objek yang akan diteliti.

### *1.8.3 Metode Pengumpulan Data*

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pengumpulan data secara kualitatif, yang mana data yang digunakan dalam penelitian ini berupa sumber dari buku yang berkaitan dengan penelitian ini, jurnal akademis, dan juga berita atau artikel-artikel yang relevan dengan yang diteliti.

### *1.8.4 Proses Penelitian*

Proses pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data-data, buku dan jurnal yang berasal dari situs internet yang dapat dipercaya.

## **1.9 Sistematika Pembahasan**

Penelitian ini terdiri dari empat bab, yang pertama adalah

**Bab 1** terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, cakupan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika.

**Bab 2** menjelaskan mengenai konsep peran organisasi internasional sebagai arena, instrument, aktor.

**Bab 3** menjelaskan tentang konsep fungsi United Nation High Commissioner For Refugees (UNHCR) sebagai, Artikulasi dan Agregasi, Norma, Rekrutmen, Sosialisasi, Pembuat peraturan, Pelaksana peraturan, Pengesahan peraturan, Informasi, Oprasional.

**Bab 4** sebagai bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran dari karya ilmiah yang dibuat oleh penulis.

**BAB II**  
**PERAN UNHCR PADA KASUS IMIGRAN AFGHANISTAN DI INDONESIA**  
**TAHUN 2016-2021**

Tahun 1975 merupakan tahun bagi Indonesia sebagai negara yang menerima kedatangan pengungsi luar negeri. Kedatangan *boat people* atau manusia kapal ini berasal dari negara Vietnam. Sekitar 250.000 pengungsi Indo-China melarikan diri dari konflik di Vietnam dan Kamboja menggunakan perahu darurat, dan Indonesia memiliki peran penting dalam memberikan perlindungan di Pulau Galang Tanjung Pengampit, yang berjarak sekitar 60 kilometer dari Kota Batam, Kepulauan Riau. Pulau Galang inilah yang menjadikan Indonesia menjadi negara yang menampung pengungsi untuk pertama kalinya, Sebagai bentuk komitmen kemanusiaan negara Indonesia. Tujuan kedatangan pengungsi Vietnam adalah untuk mencari tempat perlindungan, saat itu negara Vietnam mengalami konflik perang saudara, mereka yang memiliki pandangan sebagai non-komunis memilih untuk melarikan diri dari negara asalnya. Tentu saja hal ini mengakibatkan adanya arus pengungsi yang mengarah ke negara-negara Asia Tenggara, yang salah satunya adalah Indoensia.

Ketakutan akan adanya penyebaran paham komunis, membuat pengungsi asal Vietnam ini mendapat respon yang kurang baik di negara-negara Asia. Kekhawatiran ini mendorong PBB mengadakan konferensi tingkat Internasional pada Juli 1979, untuk meminta United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR) secara khusus untuk menangani permasalahan pengungsi tersebut. Meskipun pada dasarnya Indonesia bukan merupakan negara yang meratifikasi Konvensi Jenewa 1951, namun Indonesia bersedia untuk hadir dalam konferensi tersebut. Ini membuktikan bahwa negara Indonesia memiliki kepedulian tinggi terhadap perlindungan para pengungsi. Hingga saat ini juga Indonesia

masih menerima pengungsi dari berbagai negara, termasuk negara-negara dari Timur Tengah, salah satunya yaitu Afghanistan.

Masuknya pengungsi asal Afghanistan di Indonesia, yang di mulai sejak sekitar tahun 1996 hingga saat ini, membuat UNHCR memiliki peran penting dalam memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi Afghanistan. Faktor dominan yang menjadi pendorong datangnya pengungsi Afghanistan yaitu terjadinya konflik sosial politik di negara asalnya. Konflik berkepanjangan yang terjadi di Afghanistan membuat terjadinya pengungsian yang masif. Indonesia menjadi negara transit bagi pengungsi Afghanistan, yang mana Indonesia bukanlah negara tujuan utama bagi para pengungsi tersebut, tetapi Indonesia sebagai negara transit untuk tujuan ke negara lain. Indonesia bukan merupakan negara peserta Konvensi 1951, akan tetapi Indonesia terus menerus berhadapan dengan permasalahan pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia. Penganan pengungsi di Indonesia tidak berlandaskan pada Konvensi 1951, melainkan pada kovenan tentang HAM dan hak sipil yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang pengesahan *Internasional Covenant on Civil and Political Right* (Konvenan Internasional Tentang Hak Sipil dan Politik), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 mengenai pengesahan *Convention Against Torture Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia), Undang-Undang Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (UU 37/1999). Pada akhir tahun 2016, Presiden Republik Indonesia menandatangani Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang penanganan pengungsi yang dilakukan berdasarkan kerjasama antara Pemerintah Pusat dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi Indonesia dan organisasi internasional di bidang

urusan imigrasi atau di bidang kemanusiaan yang memiliki perjanjian dengan pemerintah pusat. Penandatanganan Perpres Nomor 125 Tahun 2016 juga mempertimbangkan pelaksanaan ketentuan Pasal 27 ayat (2) UU 37/1999, khususnya terkait menangani masalah pengungsi, serta komitmen dalam menghormati dan melindungi HAM. Sebelum Perpres ini di resmikan, penanganan terhadap para pengungsi sering kali tidak tertangani dengan layak, beberapa para pengungsi dianggap sebagai imigran gelap, sehingga beberapa kali terjadi kasus penangkapan terhadap imigran. Tindakan tersebut bertentangan dengan pasal 31 Konvensi Jenewa 1951 yang melarang negara untuk mengenakan hukuman bagi para pengungsi, namun hal tersebut terjadi karena tidak adanya landasan hukum yang pasti tentang penanganan pengungsi di Indonesia. (Widodo 2021)

Pengungsi Afghanistan merupakan pengungsi dengan jumlah terbanyak di Indonesia. Akan tetapi, kehidupan pengungsi di Indonesia dinilai tidak cukup layak sehingga memunculkan permasalahan baru, baik bagi Indonesia ataupun bagi pengungsi itu sendiri. Kondisi ini diperburuk dengan situasi bahwa Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 yang membuat pengungsi tidak dapat tinggal di Indonesia dalam jangka panjang, melainkan hanya sebagai negara transit. Tidak adanya hak bagi Indonesia untuk menetapkan status pengungsi bagi pihak-pihak tersebut membuat pengungsi harus menunggu keputusan UNHCR untuk menetapkan tempat tinggal bagi mereka di negara pihak ketiga (RCOA 2022). Namun, proses tersebut pun dapat terbilang sangat panjang sehingga dibutuhkan penanganan yang tepat agar pengungsi dapat tetap hidup dengan layak di pengungsian, dalam hal ini adalah Indonesia.

Tidak jarang pengungsi mengalami kesulitan dalam mengakses hak-hak dasarnya di pengungsian. Namun, kembali ke Afghanistan pun bukan merupakan pilihan melihat

situasi politik yang ada di negara tersebut. Keterbatasan akses terhadap hak-hak tersebut selanjutnya mendorong pengungsi untuk melakukan protes terhadap pemerintah ataupun organisasi-organisasi yang bertugas dalam menangani pengungsi, misalnya protes yang terjadi pada tahun 2021, yang mana beberapa pengungsi Afghanistan melakukan protes di depan gedung UNHCR Indonesia, menuntut kesetaraan bagi akses layanan publik. Hal tersebut dikarenakan pengungsi Afghanistan menghadapi berbagai batasan dan larangan dalam pendidikan, pekerjaan, bahkan aktivitas sehari-hari. Di samping itu, mereka juga melakukan protes atas durasi penetapan tempat tinggal yang dinilai terlalu lama. Bahkan, beberapa pengungsi melakukan tindakan bunuh diri sebagai bentuk protes atas ketidakadilan yang mereka hadapi (RCOA 2022). Situasi ini membuat penyelesaian masalah pengungsi Afghanistan di Indonesia perlu menjadi prioritas bagi pemerintah Indonesia dan UNHCR, sebagai organisasi yang bergerak di bidang pengungsi.

Clive Archer membagi peran organisasi internasional ke dalam tiga bentuk, yang dijelaskan ke dalam subbab-subbab selanjutnya.

## **2.1 Instrumen**

Peran organisasi internasional sebagai instrumen dapat dilihat dari kehadirannya yang digunakan sebagai instrumen untuk mencapai kepentingan tertentu bagi negara-negara anggotanya. Dalam hal ini, bergabungnya negara dalam suatu organisasi internasional dapat dilihat sebagai upaya untuk mencapai tujuan tertentu, atau justru menghindari situasi tertentu yang dinilai merugikan bagi negara itu sendiri. Oleh karena itu, organisasi internasional pun hadir untuk membantu negara mencapai poin-poin tersebut.

Pada kasus imigran Afghanistan di Indonesia, UNHCR berperan sebagai

instrumen bagi Indonesia untuk mengimplementasikan kebijakan pengungsi yang sebelumnya tidak dapat dilaksanakan dengan efektif tanpa campur tangan dari UNHCR. UNHCR berperan dalam mengadvokasi dan memberikan panduan bagi masuknya pengungsi ke negara pihak ketiga sehingga pengungsi tetap mendapatkan haknya selama berada di negara tersebut. Hal itu dilakukan dengan cara memberikan perlindungan dan bantuan secara langsung bagi pengungsi di negara ketiga, seperti bantuan kesehatan dan pendidikan, sebelum akhirnya pengungsi mendapatkan tempat tinggal tetap (Jahhid and Harahap 2023).

Banyaknya jumlah pengungsi Afghanistan di Indonesia menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah Indonesia, nasib mereka masih terkantung-kantung karena negara penerima menolak penerimaan pengungsi. Alasan negara penerima menolak di karenakan kuota penerimaan yang tersedia jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah pemohon. Sehingga para pengungsi ini harus tertahan di beberapa daerah yang menerima kedatangan arus pengungsi di Indonesia. Banyaknya jumlah yang tak terbendung membuat para pengungsi ini pergi dari area camp karena merasa frustrasi terlalu lama berada di Indonesia tanpa adanya kepastian. Selain itu juga terdapat kendala seperti tantangan sosial dan budaya di Indonesia, tidak adanya pengetahuan tentang budaya dan bahasa membuat para pengungsi terkadang menerima tindak diskriminatif dari penduduk lokal. Begitupun sebaliknya banyak juga masyarakat Indonesia belum memahami perbedaan pengungsi dengan migran ekonomi, penduduk sekitar terkadang menolak dan iri karena pengungsi menerima jatah hidup bulaan, kecemburuan sosial inilah yang membuat pengungsi terkadang mendapatkan perlakuan kurang baik dari penduduk setempat. (FHUI 2019)

Di samping itu, dalam kasus Indonesia, Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 sehingga pengungsi tidak dapat tinggal dalam jangka panjang. Kondisi itu membuat pengungsi hanya dapat menjadikan Indonesia sebagai negara transit dan menunggu UNHCR menetapkan tempat tinggal bagi mereka di negara pihak ketiga (RCOA 2022). Namun, proses tersebut pun dapat dibilang sangat panjang sehingga dibutuhkan penanganan yang tepat agar pengungsi dapat tetap hidup dengan layak di pengungsian, dalam hal ini adalah Indonesia.

Pada World Refugees Day tahun 2016, UNHCR mengeluarkan rencana aksi untuk mengatasi permasalahan perlindungan pengungsi dan imigran di Indonesia. Rencana aksi tersebut memuat rekomendasi yang perlu dilakukan oleh Indonesia untuk dapat memberikan perlindungan terhadap pengungsi. Aksi tersebut berupa adanya pertunjukan seni, musik, lukisan, bercerita, pameran fotografi, dan makanan kuliner khas Indonesia. Rencana tersebut merupakan bagian dalam memberikan solusi integrasi antara pengungsi Afghanistan dan penduduk lokal sehingga pengungsi dapat memperoleh hak-hak dasarnya, juga mengurangi tingkat diskriminatif dari penduduk lokal. Kerja sama antara UNHCR dan Indonesia dilanjutkan dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Melalui peraturan tersebut, pemerintah Indonesia dan UNHCR dapat bekerja sama secara resmi dalam upaya menangani permasalahan pengungsi di Indonesia, khususnya terkait registrasi pengungsi sebagai pencari suaka (UNHCR, UNHCR in Indonesia n.d.).

Dengan adanya peraturan presiden, UNHCR, sebagai organisasi yang terfokus pada penanganan pengungsi, dapat melakukan aktivitasnya secara lebih leluasa di Indonesia. Aktivitas UNHCR diawali dengan memastikan bahwa

pengungsi dari Afghanistan mendapatkan perlindungan agar pengungsi tersebut tidak dikirimkan kembali ke negara asalnya, jika negara asalnya merupakan kawasan yang mengancam kebebasan pengungsi. UNHCR juga melakukan proses verifikasi identitas dengan tujuan pendaftaran dan pembuatan dokumen individu pribadi. Dengan memiliki identitas resmi, pengungsi dapat mengajukan klaim atas status pencari suaka, sehingga pengungsi pun bisa mendapatkan perlindungan internasional (UNHCR, UNHCR in Indonesia n.d.).

Selain itu, untuk menanggapi masalah tersebut Komisi Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) turut memberikan perhatian, untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi, dan hak fundamental, seperti hak untuk hidup, hak atas rasa aman, hak untuk dihormati oleh sesama, yang mana ini merupakan hak universal tidak terbatas pada status kewarganegaraan. Kerja sama antara UNHCR dan Indonesia tersebut diperjelas dengan penandatanganan nota kesepahaman antara UNHCR dan Komnas HAM terkait peningkatan advokasi dan perlindungan atas hak asasi pengungsi di Indonesia, yang disetujui pada 5 Juli 2019. Melalui nota kesepahaman tersebut, UNHCR dan Komnas HAM bekerja sama dalam memperbaiki regulasi terkait pengungsi yang ada agar lebih sesuai dengan hukum hak asasi internasional, dan memandang penting untuk menangani isu pengungsi, pencari suaka, dan orang tanpa kewarganegaraan (Adhaniah, Heryadi and Sari 2021, 60).

Pada praktiknya, kerja sama antara UNHCR dan Komnas HAM menekankan pada peningkatan perlindungan bagi pengungsi, khususnya anak-anak, dengan memfokuskan pada penyediaan kebutuhan dasar. Di samping itu, UNHCR dan Komnas HAM mengupayakan kesetaraan dan keadilan bagi pengungsi untuk dapat mengakses layanan yang sama dengan masyarakat lokal. Untuk dapat mencapai

tujuan tersebut, UNHCR dan Komnas HAM mengadakan pelatihan dan kunjungan ke lembaga lain, khususnya pusat detensi imigran dan komisi perlindungan anak (Adhaniah, Heryadi and Sari 2021, 60).

Pada Agustus 2019, Indonesia dan UNHCR kembali menandatangani nota kesepahaman tentang pembagian informasi dan data pribadi terkait pengungsi yang diperoleh pemerintah Indonesia. Dengan informasi tersebut, UNHCR dapat merumuskan program yang lebih sesuai dan efektif dalam menangani permasalahan pengungsi Afghanistan di Indonesia. Lebih lanjut, pemerintah Indonesia melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan juga mengeluarkan Surat Edaran Nomor 75253/A.A4/HK/2019 tentang akses pendidikan di sekolah negeri bagi pengungsi (Adhaniah, Heryadi and Sari 2021, 60).

Melalui surat edaran tersebut, UNHCR melakukan berbagai aktivitas untuk membantu pengungsi dalam mendaftar dan menyiapkan hal-hal yang diperlukan bagi pendidikan di Indonesia, khususnya bagi anak-anak usia dini. Hal itu dilakukan dengan memberikan pelajaran bahasa Indonesia, membaca, matematika, serta budaya lokal. UNHCR, melalui platform pendidikan Coursera, memberikan kelas daring terakreditasi gratis khusus bagi pengungsi. Hingga April 2020, diperkirakan terdapat lebih dari 577 pengungsi yang berhasil mengikuti pendidikan di sekolah negeri Indonesia. Bahkan, 461 pengungsi berhasil terdaftar di universitas berbasis daring (Adhaniah, Heryadi and Sari 2021, 61).

UNHCR juga mengirimkan pengungsi Afghanistan ke luar negeri dengan tujuan mengenyam pendidikan yang lebih tinggi. Dalam hal ini, UNHCR bekerja sama dengan Roshan Learning Center untuk mengirimkan pengungsi Afghanistan ke Lithuania melalui jalur pendidikan dengan cara memberikan bantuan dana beasiswa.

Pada Maret 2021, perpindahan tersebut kembali dilaksanakan oleh UNHCR dan Roshan Learning Center untuk kedua kalinya (UNHCR 2021, 5).

Selain Roshan Learning Center, UNHCR juga bekerja sama dengan organisasi-organisasi lainnya demi memberikan bantuan pendidikan bagi pengungsi. Sebagai contoh di Medan, UNHCR berkolaborasi dengan IOM Indonesia, Dinas Pendidikan Kota Medan, dan Pemerintah Kota Medan untuk menyediakan pendidikan bagi pengungsi Afghanistan dalam bentuk home schooling. UNHCR juga bekerja sama dengan organisasi non-pemerintah dalam mendukung penyediaan pendidikan formal bagi pengungsi, khususnya pengungsi yang tidak terdaftar secara resmi di bawah IOM (Jahhid and Harahap 2023, 108). Kondisi itu menunjukkan bahwa kerja sama antara Indonesia dan UNHCR memberikan dampak positif bagi proses adaptasi pengungsi Afghanistan di Indonesia.

## **2.2 Arena**

Archer (2001) menyebut salah satu peran dari organisasi internasional adalah sebagai arena atau wadah bagi interaksi negara-negara anggotanya. Dalam hal ini, negara anggota dapat berdiplomasi, berdiskusi, dan bekerja sama melalui organisasi internasional tersebut untuk mencapai kepentingannya. Di samping itu, organisasi internasional juga dapat memfasilitasi negara untuk menyelesaikan isu yang terjadi dalam hubungan bilateralnya. Salah satu peran UNHCR sebagai arena dapat dilihat dari kemudahan bagi negara anggotanya untuk mengakses bantuan dana dari negara-negara pendonor, individu, dan organisasi internasional lainnya. Situasi tersebut dinilai lebih mudah jika dibandingkan dengan pengajuan donor secara unilateral oleh Indonesia.

Sebagai arena, UNHCR melakukan beberapa aktivitas, salah satunya adalah

pertemuan tingkat tinggi demi mendorong negara ataupun organisasi yang berkaitan dengan UNHCR untuk memberikan bantuan dana. Misalnya Pada September 2016, UNHCR mengadakan pertemuan tingkat tinggi terkait pengungsi dan imigran. Dalam pertemuan tersebut, sebanyak 193 negara anggota PBB menyetujui deklarasi yang dihasilkan dari pertemuan itu dengan menekankan pada pentingnya hak memperoleh pendidikan bagi pengungsi anak-anak (Jahhid and Harahap 2023, 110). Deklarasi itu selanjutnya mendorong negara anggota PBB untuk memberikan donasi ataupun mengupayakan kebijakan yang didasari oleh pandangan bahwa pengungsi berhak untuk mendapatkan akses yang sama atas pendidikan. Selain itu pada 17 September 2016 dalam kegiatan *Voice of Refugees Concert* UNHCR melakukan kolaborasi dengan beberapa pembisnis di Indonesia, termasuk pekerja kemanusiaan, selebritis, dan juga masyarakat sipil, untuk turut membantu dalam menganggapi krisis pengungsi global, dan memberika hak-hak dasar kepada pengungsi berupa perlindungan, pendidikan, dan juga kesehatan.

Kepedulian UNHCR dan juga pemerintah Indonesia dalam memperjuangkan hak anak-anak, membuat kerja sama antara UNHCR dan pemerintah Indonesia semakin erat. Pada tahun 2019, pemerintah Indonesia, melalui Kementerian Pendidikan, mengeluarkan Surat Edaran Nomor 75253/A.A4/HK/2019 tentang akses pendidikan. Kebijakan tersebut membutuhkan dana sebesar USD 9,9 juta. Dari kebutuhan dana tersebut, sebesar 68% dana didapatkan dari donasi negara ataupun organisasi tertentu terhadap UNHCR, dengan total bantuan terbanyak berasal dari Amerika Serikat, yaitu USD 1,45 juta. Donatur terbesar lainnya adalah Australia, Jepang, perusahaan swasta Unilever, dan UN Joint Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) (UNHCR 2020). Sama halnya dengan tahun 2021, sebanyak 61%

kebutuhan dana Indonesia bagi pengungsi didapatkan dari donasi negara ataupun organisasi lain melalui UNHCR. Pada periode tersebut, Amerika Serikat masih menjadi donatur terbanyak dengan total bantuan sebesar USD 2,59 juta, sedangkan donatur terbesar lainnya adalah Uni Eropa, donor swasta Indonesia, Australia, dan beberapa program dari PBB (UNHCR 2021).

Karena Indonesia tidak bisa menerima pengungsi dalam jangka panjang, perpindahan pengungsi ke negara pihak ketiga merupakan fokus dari pemerintah Indonesia dan UNHCR. Pada tahun 2021, terdapat lebih dari 3.000 pengungsi yang membutuhkan tempat tinggal permanen, yang mana 1.340 di antaranya merupakan pengungsi Afghanistan. Namun, di tahun yang sama, hanya 179 orang pengungsi yang telah dipindahkan ke negara lain, sementara 308 pengungsi lainnya telah mendapatkan status resettlement dan menunggu keberangkatan ke negara lain. Dengan demikian, sekitar 11.000 orang pengungsi tetap tinggal di Indonesia, yang mana lebih dari separuhnya merupakan pengungsi Afghanistan (RCOA 2022).

Pada situasi tersebut, UNHCR berperan dalam menghubungkan Indonesia dengan negara-negara anggota PBB lainnya untuk menerima pengungsi, termasuk pengungsi dari Afghanistan yang menetap di Indonesia. UNHCR mendorong pemerintah negara lain, khususnya Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan Selandia Baru, untuk menerima lebih banyak pengungsi Afghanistan dari Indonesia dan mempercepat proses yang dibutuhkan. Lebih lanjut, UNHCR meminta Amerika Serikat untuk menerima lebih banyak pengungsi Afghanistan dari Indonesia, berkaitan dengan komitmen Amerika Serikat untuk menerima 125.000 pengungsi Afghanistan. UNHCR juga meminta Kanada untuk menyisihkan sebagian dari 40.000 kuota pengungsi Afghanistannya bagi pengungsi Afghanistan asal Indonesia

(RCOA 2022).

Selain dengan negara lain, UNHCR juga memberikan kesempatan bagi Indonesia untuk bekerja sama dengan organisasi lain dalam menangani pengungsi Afghanistan di Indonesia, khususnya organisasi-organisasi yang berada di bawah PBB, seperti WHO, UNRC, UNICEF, UNFPA, UNWOMEN, dan UNAIDS, serta organisasi internasional lain, seperti ILO dan IOM. Organisasi-organisasi tersebut bekerja sama dalam lingkup yang berbeda. Sebagai contoh, UNHCR bekerja sama dengan UNRC, UNICEF, dan IOM dalam menyediakan vaksin bagi pengungsi di masa pandemi Covid-19. Dalam implementasinya, organisasi tersebut berkolaborasi dengan organisasi asal Indonesia seperti CRS Indonesia, KADIN, dan Rumah Sakit Universitas Indonesia (UNHCR 2022).

Di samping itu, UNHCR juga menjembatani kerja sama antara pemerintah Indonesia dengan organisasi non-pemerintah, khususnya organisasi-organisasi yang dibiayai oleh UNHCR, seperti Catholic Relief Services (CRS), Church World Service (CWS), dan Palang Merah Indonesia (PMI). Pada implementasinya, UNHCR dan organisasi-organisasi tersebut berkolaborasi dalam penyediaan bantuan dan perlindungan bagi pengungsi, khususnya dalam penyediaan bantuan kesehatan darurat. Selain itu, mereka juga memberikan bantuan dalam bentuk uang saku bagi pengungsi yang dinilai rentan secara ekonomi dan bantuan pendidikan (UNHCR 2022).

UNHCR juga bekerja sama dengan Talent Beyond Borders (TBB), sebuah gerakan independen di Eropa yang berfokus pada peningkatan kapasitas dan kualitas individu untuk mendapatkan pekerjaan yang layak. Pada Juni 2021, UNHCR dan TBB setuju untuk melibatkan pengungsi Afghanistan di Indonesia dalam program

jarak jauh Skema Mobilitas Tenaga Kerja dan keduanya telah mencapai tahap pemilihan negara tujuan dari pengiriman pengungsi tersebut. Untuk itu, UNHCR melakukan lobi dengan Catholic Relief Services (CRS) Indonesia yang selanjutnya menerima proyek antara UNHCR dan TBB, kemudian menghubungkan proyek tersebut ke CRS Australia. Pada akhirnya, pengungsi Afghanistan di Indonesia pun dikirimkan ke Australia untuk aktivitas pembangunan kapasitas di bawah pengawasan UNHCR, TBB, dan CRS Australia (UNHCR 2021, 5).

### **2.3 Aktor**

Peran organisasi internasional sebagai aktor melihat peran organisasi internasional secara independen. Dengan kata lain, organisasi tersebut dilihat sebagai satu kesatuan organisasi dibanding sebagai wadah yang berisi beberapa entitas aktor yang lebih kecil. Di samping itu, organisasi internasional juga dilihat sebagai kesatuan yang tidak dipengaruhi oleh aktor ataupun organisasi lain. Dalam isu pengungsi Afghanistan di Indonesia, UNHCR berperan sebagai aktor independen karena UNHCR merupakan organisasi internasional dengan prinsip kemanusiaan. Meskipun UNHCR merupakan badan organisasi yang berada di bawah mandat PBB.

Inti dari semua tindakan kemanusiaan terletak pada prinsip-prinsip dasar kemanusiaan, ketidakberpihakan, netralitas, dan kemandirian. Prinsip-prinsip inilah yang berakar pada hukum humaniter internasional, yang dianut oleh PBB melalui resolusi Majelis Umum 46/182 dan 58/144. Dengan disahkannya resolusi PBB, turut membantu mendukung perluasan konsep pengungsi, UNHCR tidak hanya untuk membentuk politik dunia, tetapi juga untuk memperluas perannya dalam mengatur kegiatan atas nama pengungsi. Semakin luasnya peran UNHCR membuat organisasi

tersebut memiliki kontrol lebih besar terhadap penanganan perlindungan pengungsi, dan memberikan solusi terhadap permasalahan pengungsi. Pada kasus peran UNHCR dalam menangani pengungsi Afghanistan di Indonesia, merupakan bentuk dari Independensi UNHCR. Indonesia merupakan salah satu negara yang hingga saat ini terus menerima arus pengungsi luar negeri, selain itu Indonesia hingga saat ini masih belum meratifikasi Konvensi 1951. akan tetapi UNHCR secara independen memutuskan bahwa untuk membantu pengungsi merupakan tugas seluruh negara sebagai bentuk nilai kemanusiaan. Untuk mencapai tujuan tersebut, UNHCR memiliki hak otonom. UNHCR dapat merancang sendiri program-program yang akan di realisasikan, melalui kerjasama dengan pemerintah Indonesia, dan organisasi lain. Sebagai contoh pada tahun 2019 UNHCR merancang program bagi pengungsi di Indonesia untuk mendapatkan hak dasar pendidikan melalui kerjasama dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Indonesia, khususnya untuk pengungsi anak-anak. Hal ini dilakukan dengan cara memberikan pelajaran bahasa Indonesia, matematika, dan juga budaya lokal di Indonesia. (Loescher 2001)

Di Indonesia setiap keputusan dalam menentukan status pengungsi merupakan wewenang UNHCR. Indonesia bukan merupakan negara yang ikut meratifikasi Konvensi 1951, akan berbeda jika negara tersebut merupakan negara yang meratifikasi Konvensi 1951, dalam keputusan seseorang dapat diterima statusnya sebagai pengungsi atau tidak, keputusan akhirnya ada di negara. Untuk itu UNHCR memiliki wewenang di Indonesia untuk memastikan bahwa pengungsi terlindungi dari *refoulement*. Pada proses penentuan status pengungsi dan juga upaya solusi jangka panjang tidaklah mudah, dimana hal tersebut dalam prosesnya membutuhkan waktu bertahun-tahun, tentu saja ini menjadi permasalahan baru, karena

mengakibatkan penumpukan pengungsi di Indonesia. Untuk itu dalam menjalankan perannya sebagai aktor independen UNHCR melakukan berbagai upaya, namun adanya keterbatasan dalam melakukan aktivitasnya, UNHCR bekerja sama dengan berbagai aktor lain, untuk turut membantu dalam melindungi dan memenuhi kebutuhan pengungsi di Indonesia. UNHCR melakukan kerja sama dengan IOM, yang merupakan mitra dalam mencukupi kebutuhan pengungsi Afghanistan di Indonesia. IOM memberikan fasilitas seperti kegiatan rutin berupa pelatihan bahasa, kegiatan keagamaan, pemeriksaan kesehatan serta yang lainnya. UNHCR juga melakukan kerja sama dengan *Cruch World Organization* (CWS), dalam memfasilitasi kebutuhan dasar, berupa pendidikan, bantuan mental, pelatihan berbagai bahasa, dan konseling. Selain bekerja sama dengan organisasi internasional, UNHCR juga bekerja sama dengan Dompot Duafa yang merupakan organisasi filantropis sejak tahun 2015, untuk memberikan pendidikan, pemberdayaan pengungsi, dan pembangunan. Selain Dompot Duafa, Palang Merah Indonesia (PMI) juga turut menjadi organisasi yang bekerja sama dengan UNHCR, PMI mendukung memberikan bantuan medis, dan sekolah, untuk para pengungsi Afghanistan.

UNHCR dapat membuat keputusan sendiri tanpa dipengaruhi oleh negara, atau organisasi lainnya. Ini dapat dilihat dari bagaimana UNHCR menentukan status pengungsi di Indonesia, selain itu juga UNHCR menjalin kerja sama dengan organisasi lain. Tentu saja semua itu dilakukan atas keputusan dari UNHCR sendiri tanpa adanya pengaruh atau paksaan dari luar UNHCR. (UNHCR n.d.)

### **BAB III**

## **FUNGSI UNHCR DALAM KASUS IMIGRAN AFGHANISTAN DI INDONESIA**

### **TAHUN 2016-2021**

Archer (2001) menjelaskan terdapat beberapa fungsi yang dimiliki oleh organisasi internasional agar suatu sistem internasional dapat berjalan dengan baik. Dalam fungsi-fungsi tersebut, beberapa di antaranya memiliki aktivitas yang tumpang tindih dengan peran organisasi internasional yang dijelaskan di bab sebelumnya. Di sisi lain, tidak semua fungsi tersebut juga relevan dengan fungsi UNHCR dalam menangani isu imigran Afghanistan di Indonesia. Fungsi-fungsi tersebut dijelaskan sebagai berikut.

#### **3.1 Artikulasi dan Agregasi**

Organisasi internasional memiliki fungsi dalam artikulasi dan agregasi kepentingan di lingkup politik internasional. Dengan kata lain, organisasi internasional berfungsi sebagai forum diskusi dan negosiasi bagi negara-negara anggotanya untuk menyampaikan kepentingan, mengalokasikan nilai dan sumber dayanya, bahkan mencapai tujuan. Organisasi internasional menciptakan aktivitas yang terfokus bagi negara anggota yang memiliki kepentingan yang serupa. Dalam praktiknya, organisasi internasional beroperasi melalui tiga cara, yakni sebagai instrumen untuk artikulasi dan agregasi kepentingan; sebagai forum di mana kepentingan tersebut diartikulasi; serta sebagai badan yang mengartikulasikan tujuan yang berbeda dari negara-negara anggotanya (Archer, 2001). Dalam fungsi ini, UNHCR dapat dikatakan sebagai instrumen artikulasi dan agregasi untuk Indonesia

dalam memenuhi kepentingan negaranya, untuk mengatasi banyaknya pengungsi yang datang ke Indonesia, dengan landasan untuk mempertahankan prinsip nilai kemanusiaan.

Fungsi artikulasi dan agregasi pada upaya UNHCR dalam menangani isu imigran Afghanistan di Indonesia dapat dilihat dari bagaimana UNHCR menjalin hubungan serta komunikasi dengan pemerintah Indonesia. Banyaknya pengungsi di Indonesia membuat pemerintah kebingungan, peningkatan jumlah pengungsi pada tahun 2016 yang mencapai 7,154 orang, sedangkan Indonesia sendiri merupakan negara yang belum meratifikasi Konvensi Perlindungan Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 sehingga tidak memiliki kewajiban untuk menampung pengungsi. Namun, pemerintah Indonesia bersedia untuk memberikan akses dan penampungan bagi pengungsi secara sementara (UNHCR 2021). Di sisi lain, pemerintah Indonesia juga menyatakan kepentingannya terkait penanganan pengungsi Afghanistan di wilayah Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana pemerintah Indonesia memetakan permasalahan yang ada dalam proses penanganan pengungsi Afghanistan dan meminta UNHCR untuk berkoordinasi dalam mencari solusi atas isu tersebut (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2022).

UNHCR menjadi forum bagi pemerintah Indonesia, dimana pemerintah Indonesia mengungkapkan ke UNHCR untuk menetapkan masa tunggu penetapan status pengungsi dari UNHCR, membantu pendataan pengungsi yang berada di luar penampungan resmi, serta meminta UNHCR untuk menyampaikan laporan data pengungsi ke pemerintah daerah (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2022). Berkaitan dengan hal tersebut, UNHCR menyediakan wadah bagi pemerintah

Indonesia dalam menyampaikan kepentingannya melalui koordinasi dan komunikasi dengan lembaga negara untuk mencari jalan untuk mencapai kepentingan bersama, baik antara pemerintah Indonesia serta UNHCR (UNHCR 2021). Fungsi ini penting dalam isu pengungsi Afghanistan di Indonesia, mengingat Indonesia sendiri sebenarnya merupakan negara penampungan sementara bagi pengungsi. Oleh karena itu, kepentingan Indonesia, seperti pendataan pengungsi yang tepat guna dari UNHCR, penting bagi pemerintah Indonesia bersama UNHCR dalam mengatasi isu pengungsi Afghanistan di Indonesia.

Pada pertemuan resmi *Global Refugees Forum* yang dilaksanakan oleh UNHCR di Jenewa pada tahun 2019, perwakilan pemerintah Indonesia menyatakan harapannya agar UNHCR dapat mendukung program aktivitas pemberdayaan produktivitas pengungsi sebagai bagian dari upaya Indonesia untuk mengatasi krisis pengungsi global. UNHCR selanjutnya menyetujui program tersebut dan menyatakan akan melaksanakan pertemuan resmi tingkat tinggi setiap dua tahun sekali untuk membahas perkembangan dan hambatan yang dialami dalam program itu (UNHCR 2021). Dapat dilihat bahwa dalam fungsi artikulasi dan agregasi, UNHCR menjadi alat bagi pemerintah Indonesia sebagai wadah dalam menjalankan fungsinya untuk menyampaikan kepentingan dan aspirasi terkait penanganan pengungsi Afghanistan. Ini dilakukan dengan koordinasi antara UNHCR dengan berbagai lembaga negara di Indonesia, sesuai dengan yang dikatakan Archer yaitu menjadi instrumen untuk artikulasi dan agregasi kepentingan, menjadi forum dimana kepentingan tersebut dapat diartikulasikan.

### 3.2 Norma

Organisasi internasional memiliki kontribusi besar dalam mempromosikan aktivitas normatif yang sebelumnya tidak diperhatikan pada sistem politik internasional. Bahkan, organisasi internasional juga memiliki fungsi penting dalam melawan norma-norma yang sudah diterima secara luas oleh masyarakat dan mengenalkan norma baru. Salah satu contoh adalah munculnya organisasi Anti-Slavery Society di Amerika Utara yang mempromosikan tentang nilai-nilai anti perbudakan, padahal perbudakan merupakan hal yang dianggap wajar dilakukan di kawasan Amerika Utara pada abad ke-19 (Archer, 2001).

Dalam fungsi norma terkait bagaimana UNHCR menangani pengungsi Afghanistan di Indonesia, UNHCR lebih berfokus pada bagaimana pengungsi dapat diterima oleh masyarakat Indonesia. Keberadaan pengungsi Afghanistan di Indonesia tidak lolos dari adanya rasisme atau diskriminasi dari masyarakat sekitar. Menurut pengakuan dari beberapa pengungsi, mereka mendapatkan tindakan diskriminasi, mulai dari diberikan fasilitas yang kurang layak dari masyarakat, pengecualian terhadap kelompok pengungsi tertentu, hingga meminta para pengungsi untuk membayar lebih saat membeli makanan atau menyewa tempat tinggal (Ilham, 2021). Ada beberapa alasan yang menyebabkan pengungsi Afghanistan mendapatkan diskriminasi, antara lain dari bagaimana masyarakat sekitar merasa tidak mengundang pengungsi, kurangnya perhatian terkait pemenuhan hak pengungsi di pengungsian, hingga kurangnya kesempatan bagi pengungsi untuk mendapatkan pelatihan kerja sehingga dapat membaaur dengan masyarakat lokal.

Untuk mengatasi hal tersebut, UNHCR melakukan berbagai upaya agar

masyarakat Indonesia dapat menerima pengungsi di Afghanistan. Langkah yang dilakukan oleh UNHCR adalah dengan melakukan advokasi dengan pengungsi dan partner UNHCR untuk menyediakan program pemberdayaan pengungsi yang dapat menguntungkan pengungsi dan Indonesia. Program pemberdayaan ini meliputi pelatihan kerja dan skema kewirausahaan. Skema ini bertujuan untuk meningkatkan produktivitas pengungsi dan memberdayakan mereka. Selain itu, UNHCR juga bekerja sama dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk memberikan akses Pendidikan kepada para pengungsi. Dengan ini pengungsi memiliki akses Pendidikan untuk belajar sekaligus mengenali Bahasa Indonesia (UNHCR 2021). Melalui langkah ini, dapat dilihat jika UNHCR menyasar untuk mengubah norma masyarakat Indonesia yang awalnya diskriminatif kepada pengungsi menjadi menerima mereka karena adanya proses adaptasi melalui pelatihan dan pendidikan.

Dalam menjalankan fungsinya sebagai norma, UNHCR telah melakukan hal tersebut sesuai dengan yang dijelaskan oleh Archer mengenai fungsi norma dalam memberikan perlindungan berdasarkan pada Hak Asasi Manusia.

### **3.3 Rekrutmen**

Organisasi internasional berfungsi dalam merekrut partisipasi aktor lain dalam sistem politik internasional. Fungsi ini menguntungkan bagi negara tertentu, khususnya yang kesulitan untuk terlibat dalam politik internasional, untuk ikut serta dalam suatu organisasi yang selanjutnya membuka jalan bagi interaksi antar negara anggotanya. Terlebih, dalam organisasi internasional, umumnya kriteria keanggotaannya dinilai lebih mudah dibandingkan hubungan bilateral antar negara

yang bersifat transaksional. Tidak hanya negara, organisasi internasional juga berfungsi dalam menarik partisipasi organisasi lain. Dalam hal ini, organisasi internasional dapat diuntungkan dengan bantuan dari organisasi lain, dan sebaliknya, organisasi pun dapat menyerukan agendanya melalui partisipasinya dalam organisasi internasional. Dengan melibatkan berbagai kelompok dan individu untuk mencapai tujuan tertentu, organisasi internasional selanjutnya menjadi komunitas dengan pertumbuhan tercepat dalam sistem internasional (Archer, 2001).

Berkaitan dengan fungsi rekrutmen, UNHCR lebih berfokus dalam merekrut organisasi lain, dalam hal ini NGO, untuk berpartisipasi dalam menangani isu pengungsi Afghanistan di Indonesia. Hal ini diwujudkan dengan bagaimana UNHCR bekerja sama dengan *Church World Service* (CWS), untuk menyediakan akses pendidikan bagi pengungsi Afghanistan yang berada di Indonesia. Tidak hanya itu, UNHCR juga bermitra dengan Universitas Maritim Raja Ali Haji Riau dan Unika Atma Jaya untuk memberikan fasilitas pendidikan dan kelas psikologi bagi para pengungsi (Putri & Achsin, 2023).

Selain di bidang pendidikan, UNHCR juga merekrut berbagai NGO lain untuk berpartisipasi dalam meningkatkan livelihood dan resiliensi bagi para pengungsi. UNHCR mengajak Jesuit Refugees Service dan Church World Service untuk membantu memberdayakan para pengungsi Afghanistan yang berada di Indonesia. Tidak hanya itu, kedua NGO tersebut juga memberikan pendampingan bagi pengungsi anak-anak yang terpisah kepada keluarganya serta memberikan bantuan psikis akibat trauma yang diterima dalam konflik (Simanjuntak, 2020).

Tidak hanya itu, UNHCR juga bekerja sama dengan berbagai NGO lain, seperti Palang Merah Indonesia, Dompot Dhuafa, dan BAZNAS, yang mana berbagai

organisasi tersebut menjalankan peran dalam melindungi pengungsi Afghanistan di Indonesia, seperti memberikan pelayanan kesehatan serta menggalang dana bagi kebutuhan kemanusiaan pengungsi (UNHCR 2021).

Jika dilihat, fungsi rekrutmen dari UNHCR lebih berfokus dalam mengajak NGO untuk berkontribusi dalam menangani isu pengungsi Afghanistan di Indonesia selain dengan berkoordinasi bersama lembaga pemerintah. Melalui langkah ini, UNHCR dapat diuntungkan dengan adanya partisipasi dari NGO yang secara sukarela memberikan bantuan secara materiil maupu non-materiil yang dapat membantu pengungsi Afghanistan selama di Indonesia. Selain itu, skema ini juga menguntungkan NGO, yang mana organisasi-organisasi tersebut dapat mencantumkan portfolio bahwa mereka berkontribusi dalam memberdayakan pengungsi Afghanistan di Indonesia.

UNHCR mengajak aktor-aktor di luar organisasi untuk ikut berkontribusi dalam upaya menangani isu pengungsi Afghanistan di Indonesia, salah satunya dengan mengadakan penggalangan dana, baik penggalangan dana langsung ataupun melalui program-program khusus. Dari berbagai program digital dan langsung, UNHCR berhasil mengumpulkan donasi sebesar lebih dari Rp2,39 miliar, sedangkan dalam program filantropi Islam, UNHCR berhasil mengumpulkan dana sebesar lebih dari Rp3,34 miliar. Dalam hal ini, UNHCR berhasil mengajak lembaga filantropi Islam, seperti BAZNAS dan BP ZIS INDOSAT, untuk turut serta dalam aktivitas penanganan pengungsi Afghanistan di Indonesia (UNHCR 2021).

### **3.4 Sosialisasi**

Fungsi sosialisasi dari organisasi internasional dilakukan terhadap negara-

negara anggotanya dengan tujuan untuk memastikan loyalitas negara terhadap organisasi, ataupun mempromosikan nilai dari sistem atau organisasi tersebut kepada anggota. Namun, karena tidak adanya pemerintahan dalam sistem internasional, sosialisasi dalam tingkat internasional dinilai lemah dibandingkan sosialisasi yang dilakukan oleh negara dalam lingkup domestik, terutama ketika organisasi tidak memiliki regulasi yang bersifat mengikat secara hukum (Archer, 2001).

Namun dalam buku Clive Archer, Archer menyatakan bahwa, kelompok lain dapat digunakan sebagai tempat untuk sosialisasi, seperti sekolah, gereja, dan kelompok pemuda. Indonesia merupakan negara yang tidak mertaifikasi Konvensi 1951, sehingga loyalitas di negara tersebut tidak dapat dibuktikan karena bukan merupakan negara bagian yang meratifikasi Konvensi 1951. UNHCR terus menerus secara aktif mempromosikan kerangka hukum internasional yaitu Konvensi 1951 dan Protokol 1967 khususnya di negara-negara yang tidak meratifikasi Konvensi tersebut untuk memberikan bantuan kepada para pengungsi. Pengembangan terhadap advokasi yang dilakukan UNHCR dengan pemerintah Indonesia, juga dengan organisasi internasional lainnya, merupakan bentuk dari promosi dengan tujuan untuk mesosialisasikan mandat UNHCR dan juga hukum pengungsi internasional. Adanya kasus diskriminasi terhadap pengungsi di Indonesia merupakan bentuk dari kurangnya pemahaman mengenai Hak Asasi Manusia, khususnya hak-hak dasar sebagai pengungsi. Adanya pelanggaran norma tersebut, UNHCR bekerja sama dengan Komnas HAM sebagai bentuk upaya dalam meningkatkan perlindungan bagi pengungsi, agar terciptanya kesetaraan bagi pengungsi, dan juga untuk mendapatkan kebutuhan dasarnya (Tamaela 2017) Ini membuktikan bahwa UNHCR menjalankan fungsinya dengan cara mensosialisasikan mandat UNHCR serta hukum pengungsi

internasional, sebagai upaya pengembangan kapasitas dan advokasi dengan pemerintah setempat.

### **3.5 Pembuat Peraturan**

Dalam sistem internasional yang anarki, organisasi internasional berfungsi dalam mengisi kekosongan ‘pemerintahan’ dengan menciptakan regulasi bagi negara anggotanya. Organisasi internasional dianggap memiliki kekuasaan untuk menentukan peraturan yang harus diikuti secara internal dalam institusinya. Pembuatan peraturan tersebut berbeda dengan praktik yang dilakukan oleh pemerintah. Bagi organisasi internasional, peraturan umumnya muncul dari praktik yang telah dilakukan sejak lama, perjanjian ad hoc, ataupun perjanjian bilateral antar negara. Kondisi ini membuat regulasi dalam organisasi internasional secara garis besar ditentukan oleh negara anggota dan menghilangkan otonomi dari organisasi untuk bertindak secara independen (Archer, 2001).

Meskipun UNHCR beroperasi dengan menggunakan framework dari Konvensi Pengungsi 1951, tetapi pemerintah Indonesia hingga saat ini belum meratifikasi konvensi tersebut. Di sisi lain, pemerintah Indonesia tetap berkontribusi dalam menampung pengungsi Afghanistan secara sementara sebelum akhirnya mendapatkan tempat tinggal permanen di host country tujuan. Namun, fungsi pembuat aturan kurang relevan dalam upaya UNHCR untuk menangani isu pengungsi di Indonesia. Hal ini disebabkan karena belum adanya perjanjian atau peraturan yang mengikat antara UNHCR dengan pemerintah Indonesia (UNHCR 2021).

Sebagai landasan upaya kemanusiaan UNHCR dalam menangani isu pengungsi Afghanistan di Indonesia, pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 125 tahun 2016 terkait penanganan pengungsi luar negeri di Indonesia. Dalam peraturan ini, tercantum juga bagaimana peran dan kewenangan UNHCR dalam penanganan pengungsi luar negeri di Indonesia. Keberadaan peraturan ini menjadi landasan bagi UNHCR dan pemerintah Indonesia untuk berkoordinasi dalam menangani isu pengungsi di Indonesia. Alurnya sendiri meliputi penyerahan pengungsi ke Rumah Detensi Imigran, verifikasi dan pendataan dokumen perjalanan, status imigrasi, verifikasi identitas, serta penyerahan status pengungsi dengan berkoordinasi dengan UNHCR (Putri & Achsin, 2023).

### **3.6 Pelaksanaan Peraturan**

Berkaitan dengan fungsi pembuat peraturan, organisasi internasional juga memiliki fungsi pelaksana peraturan, yaitu mengawasi pelaksanaan peraturan yang ada, baik oleh anggota ataupun oleh organisasi itu sendiri. Organisasi internasional juga berfungsi untuk mengawasi pelaksanaan norma umum yang berlaku. Namun, berbeda dengan politik domestik yang mana aktivitas pengawasan pelaksanaan peraturan dilakukan oleh pemerintah dan aparat, dalam organisasi internasional, semua itu dilakukan oleh negara-negara anggotanya yang berdaulat, karena tidak ada otoritas pusat yang bertugas untuk melakukan pengawasan. Di samping itu, tidak semua organisasi internasional bersifat mengikat dan memiliki badan khusus yang mengawasi sikap negara anggota, sehingga pengawasan dengan unsur paksaan hanya dapat dilakukan oleh organisasi tertentu yang memiliki pengaruh besar (Archer, 2001).

Dalam pelaksanaan peraturan, penanganan pengungsi Afghanistan di Indonesia melalui UNHCR sendiri didasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 125 tahun 2016 terkait penanganan pengungsi luar negeri di Indonesia, yang mana peraturan ini juga mencantumkan wewenang dan peran UNHCR dalam menanganani pengungsi luar negeri di Indonesia. Pada regulasi ini, UNHCR memperkuat kerja sama dengan pemerintah Indonesia sehingga turun langsung dalam penanganan pengungsi Afghanistan di Indonesia untuk peran dukungan pendidikan, psikososial, pemenuhan kebutuhan dasar, dan pendataan (Putri & Achsin, 2023).

UNHCR juga melaksanakan peraturan tersebut melalui kerja sama dengan berbagai lembaga yang mendukung proses penanganan pengungsi Afghanistan di Indonesia. Selain itu, UNHCR juga melaksanakan aspek monitoring dan perlindungan bagi para pengungsi yang datang ke Indonesia dan membantu mengurus kebutuhan legalitas bagi para pengungsi untuk menentukan status pengungsi tersebut. Melalui peraturan tersebut, UNHCR juga melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah untuk memastikan perlindungan hak bagi setiap pengungsi Afghanistan di Indonesia sebelum mendapatkan suaka politik ke negara tujuan (Putri & Achsin, 2023).

### **3.7 Pengesahan Peraturan**

Fungsi pengesahan peraturan yang dimiliki organisasi internasional berkaitan dengan bagaimana organisasi internasional menerjemahkan atau menginterpretasikan suatu regulasi yang sudah ada berdasarkan dengan nilai yang dianut oleh organisasi itu sendiri. Hal ini membuat aktivitas organisasi akan berbeda, tergantung pada bagaimana interpretasi tersebut dibuat (Archer, 2001). Pada konteks

Indonesia. UNHCR tidak memiliki fungsi sebagai pengesahan peraturan, dikarenakan UNHCR merupakan organisasi yang dibentuk oleh PBB khusus untuk menangani pengungsi. Disamping itu Indonesia merupakan negara yang belum meratifikasi Konvensi 1951, UNHCR juga melaksanakan aktivitas di Indonesia berdasarkan dengan peraturan yang ada di Indonesia. Meskipun aktivitas UNHCR di Indonesia didasarkan pada Konvensi 1951, karena dilakukan di Indonesia, UNHCR harus mempertimbangkan regulasi yang berlaku di Indonesia. Interpretasi UNHCR terhadap regulasi Indonesia selanjutnya diwujudkan dalam berbagai aktivitas yang sesuai dengan hukum dan tidak melanggar peraturan apapun yang ada di Indonesia. Sebagai contoh, berdasarkan Surat Edaran Sesjen Kemdikbud Nomor 75253/A.A4/HK/2019, UNHCR memberikan bantuan pendidikan bagi pengungsi, khususnya dengan memberikan pelajaran bahasa Indonesia dan berbagai pelatihan lain yang dinilai berdampak positif bagi upaya pengungsi untuk beradaptasi dengan sistem pendidikan nasional. UNHCR juga memberikan bantuan pembelajaran secara daring yang dapat diikuti secara gratis oleh pengungsi (Adhaniah, Heryadi, & Sari, 2021).

### **3.8 Informasi**

Organisasi internasional memiliki fungsi penting dalam komunikasi dan informasi. Bahkan, fungsi tersebut tidak hanya menguntungkan bagi organisasi, tetapi juga bagi sistem internasional secara menyeluruh. Aktivitas komunikasi dan informasi tersebut umumnya dilakukan oleh organisasi untuk menyuarakan nilai dan tujuannya. Namun, informasi juga dapat dilakukan oleh negara terhadap negara lain yang merupakan anggota dari organisasi yang sama, ataupun ke negara lain dari luar

organisasi. Dalam hal ini, organisasi internasional dinilai lebih kredibel karena informasi yang didapatkan bersumber dari lebih banyak pihak, yang mana selanjutnya informasi tersebut disebarluaskan ke pihak lain. Terlebih dengan perkembangan teknologi komunikasi dan informasi seperti saat ini, penyebaran informasi ke masyarakat umum semakin mudah dilakukan oleh organisasi, misalnya melalui situs resmi ataupun artikel di jejaring internet (Archer, 2001).

Bagi pengungsi, UNHCR memberikan beberapa informasi penting melalui situs resminya. Misalnya, salah satu informasi yang dipublikasikan oleh UNHCR adalah mengenai program resettlement bagi pengungsi Afghanistan ke negara-negara lain, seperti Amerika Serikat, Kanada, dan Inggris. Dalam situs tersebut, UNHCR menjelaskan berbagai syarat yang harus dipenuhi dan proses yang harus dilewati oleh pengungsi untuk dapat melakukan perjalanan ke negara tertarget. Di samping itu, UNHCR juga menyertakan situs dari negara-negara target yang dapat diakses oleh pengungsi Afghanistan. UNHCR juga memberikan informasi khusus bagi pengungsi yang memiliki anggota keluarga di negara lain dan berharap untuk pindah ke negara tersebut (UNHCR Indonesia, n.d.).

UNHCR juga memberikan bantuan informasi bagi pengungsi yang ingin berpindah ke luar negeri melalui biaya sponsor dari pihak swasta. Sebagian besar pengungsi tersebut umumnya memiliki anggota keluarga di negara target, sehingga kepindahannya pun didukung oleh UNHCR. Pada tahun 2019, UNHCR berhasil membantu 57 orang pengungsi untuk berpindah ke luar negeri dengan biaya dari sponsor swasta (UNHCR 2021).

Di sisi lain, UNHCR juga memberikan informasi bagi masyarakat secara umum melalui artikel ataupun berita yang dipublikasikan melalui situs resminya.

Dengan publikasi tersebut, masyarakat dapat lebih memahami situasi pengungsi Afghanistan di Indonesia yang sebenarnya. Diharapkan, masyarakat pun dapat ikut berkontribusi dalam menangani isu pengungsi Afghanistan di Indonesia, baik dengan memberikan bantuan dana, ikut serta dalam program-program milik UNHCR, dan lain-lain. Di sisi lain, informasi tersebut juga menguntungkan bagi UNHCR karena UNHCR dapat menunjukkan nilai dan norma yang dipertahankan oleh organisasi. Selain itu, UNHCR juga bisa mendapatkan bantuan dari kontribusi masyarakat ataupun organisasi lain yang memiliki nilai serupa dengan UNHCR dan tertarik untuk ikut serta dalam program-program yang ada.

### **3.9 Operasional**

Fungsi operasional dari organisasi internasional bersifat serupa dengan fungsi operasional yang dimiliki oleh pemerintah. Beberapa fungsi tersebut misalnya penyediaan layanan perbankan, pengiriman bantuan, pengelolaan komoditas khusus, serta layanan teknis (Archer, 2001). Pada penelitian ini, fungsi UNHCR dalam menangani isu pengungsi Afghanistan di Indonesia dapat dilihat dari bagaimana UNHCR memberikan bantuan atau layanan terhadap pengungsi, baik secara langsung ataupun melalui kerja sama dengan aktor lain.

Salah satu layanan yang diberikan oleh UNHCR kepada pengungsi Afghanistan di Indonesia adalah layanan perlindungan yang mana UNHCR memastikan bahwa pengungsi terlindungi dari tindak *refoulement*, yakni paksaan terhadap pengungsi untuk kembali ke negara ataupun daerah asalnya, yang mana daerah tersebut dapat menimbulkan ancaman bagi kehidupan dan kebebasan pengungsi. UNHCR selanjutnya melakukan proses verifikasi identitas untuk

pendaftaran dan pembuatan dokumentasi individual. Pengungsi yang telah terdaftar selanjutnya akan mendapatkan status pengungsi setelah melewati proses Refugees Status Determination (RSD). Dalam proses ini, UNHCR memberikan bantuan layanan penerjemah sehingga pengungsi dapat berbicara dengan menggunakan bahasa asli mereka dan mempermudah proses determinasi status pengungsi (UNHCR, n.d.).

Pada tahun 2021, UNHCR membuat anggaran bantuan dana sebesar USD 17,9 juta bagi pengungsi asing di Indonesia, termasuk di antaranya adalah pengungsi dari Afghanistan. Namun, dari anggaran tersebut, hanya 54% di antaranya yang berhasil didapatkan oleh UNHCR melalui donasi dari negara-negara anggotanya. Walaupun demikian, UNHCR memberi kesempatan bagi terealisasinya program-program positif bagi pengungsi Afghanistan di Indonesia karena adanya bantuan dari negara anggota UNHCR, yang mana program tersebut sulit dilakukan tanpa dukungan UNHCR. Beberapa dari program tersebut adalah pemberian bantuan kesehatan, dukungan khusus bagi pengungsi di bawah umur yang tidak didampingi keluarga atau orang dewasa lainnya, distribusi bantuan dana bagi pengungsi yang rentan setiap bulannya, bantuan pendidikan, edukasi terkait kejahatan berbasis gender, dan lain-lain (UNHCR 2021).

Dalam konteks bantuan kesehatan, UNHCR, bekerja sama dengan organisasi-organisasi lainnya, seperti Rumah Sakit Universitas Indonesia, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, dan Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN), memberikan bantuan vaksinasi ke lebih dari 3.000 pengungsi. Vaksin tersebut diberikan atas bantuan dari pemerintah, donasi pihak swasta, serta sisa vaksin yang dimiliki oleh PBB. Selain vaksin Covid-19, UNHCR juga bekerja sama

dengan program PBB lainnya, misalnya UN Joint Team on AIDS/HIV (UNJTHA) untuk menangani isu dan memberikan edukasi terkait penyakit HIV/AIDS yang banyak tersebar di kamp pengungsi. Di samping itu, UNHCR bekerja sama untuk memperbaiki fasilitas kesehatan bagi pengungsi di Indonesia, khususnya terkait pemberian imunisasi (UNHCR 2021).

UNHCR membentuk pusat pelatihan dan pendidikan, yang tidak hanya dikelola oleh staf UNHCR, tetapi juga oleh pengungsi-pengungsi yang telah lama menetap di Indonesia. Pada tahun 2020, sebagai akibat dari kebijakan pembatasan sosial yang diterapkan karena pandemi Covid-19, UNHCR mengadakan pelatihan secara daring dengan tajuk pertemuan Virtual Town Hall. Acara tersebut diikuti oleh komunitas pengungsi yang bertempat tinggal di berbagai wilayah di Indonesia, khususnya di Jakarta. Pada praktiknya, pelatihan daring tersebut dilakukan hingga tahun 2021. Selain memberikan pelatihan, acara tersebut juga ditujukan agar pengungsi dapat lebih mengenal satu sama lain sehingga mempermudah proses adaptasi terhadap kamp pengungsi di Indonesia (UNHCR 2021).

Pada sektor pendidikan, berdasarkan surat edaran Menteri Pendidikan Indonesia tentang akses pendidikan bagi pengungsi anak-anak, UNHCR mendorong pengungsi di bawah umur untuk ikut serta dalam sistem pendidikan nasional di Indonesia. Untuk itu, UNHCR, bekerja sama dengan organisasi mitra yang berada di Indonesia, membangun beberapa pusat pembelajaran dengan tujuan memberikan pelatihan bahasa Indonesia, matematika dan literasi dasar, serta budaya kepada pengungsi Afghanistan. Pada tahun 2021, UNHCR setidaknya berhasil membantu 778 pengungsi anak-anak untuk masuk ke sekolah nasional yang terakreditasi. Tidak hanya anak-anak, UNHCR juga memberikan bantuan

pendidikan bagi pengungsi berusia setara mahasiswa dengan cara membuat kursus terakreditasi melalui platform Coursera yang dapat diakses secara gratis (UNHCR 2021).

## BAB IV

### PENUTUP

#### 4.1 Kesimpulan

Afghanistan merupakan negara dengan jumlah imigran terbesar di Indonesia, yang mana sebagian besar di antaranya merupakan pengungsi yang melarikan diri dari situasi domestik yang tidak stabil di Afghanistan. Banyaknya jumlah pengungsi Afghanistan yang ada di Indonesia mendorong UNHCR, sebagai organisasi internasional yang memiliki tujuan di bidang penegakan hak bagi pengungsi, untuk terlibat dalam upaya menangani pengungsi Afghanistan di Indonesia. Penelitian selanjutnya ditujukan untuk melihat peran dan fungsi dari UNHCR dalam menangani kasus imigran Afghanistan di Indonesia, dengan menggunakan konsep peran dan fungsi organisasi internasional milik Clive Archer

***Tabel 1.1***

***Konsep Peran Organisasi Internasional***

| No | Konsep Peran Organisasi Internasional |   |
|----|---------------------------------------|---|
| 1  | Instrument                            | UNHCR berperan sebagai instrumen bagi Indonesia untuk mengimplementasikan kebijakan pengungsi yang sebelumnya tidak dapat dilaksanakan dengan efektif tanpa campur tangan dari UNHCR. |
| 2  | Arena                                 | Salah satu peran UNHCR sebagai arena dapat dilihat dari kemudahan bagi negara anggotanya untuk mengakses bantuan dana dari negara-negara pendonor.                                    |
| 3  | Aktor                                 | UNHCR merupakan aktor independen, ini dapat dilihat dari bagaimana kebijakan-kebijakan yang diambil dalam membantu pengungsi Afghanistan di Indonesia.                                |

Berdasarkan konsep peran, terdapat 3 peran dari organisasi internasional yang relevan dengan peran UNHCR di Indonesia, yaitu peran instrumen, arena, dan aktor. Sebagai instrumen, UNHCR berperan dalam mengimplementasikan aktivitas ataupun program yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh Indonesia. Terlebih, UNHCR juga membuka jalan bagi Indonesia untuk membangun kerja sama dengan organisasi ataupun negara lain melalui UNHCR. Sebagai arena, Indonesia memanfaatkan UNHCR untuk mempermudah proses diskusi dan negosiasi yang dilakukan dengan negara anggota UNHCR yang lain. Salah satu dampaknya adalah dengan didapatkannya donasi dari negara anggota UNHCR ataupun donor-donor lainnya. Dan yang ketiga yaitu sebagai aktor, UNHCR dapat membuat keputusan sendiri tanpa dipengaruhi aktor lain.

**Tabel 1.2**

***Konsep Fungsi Organisasi Internasional***

| No | Konsep Fungsi Organisasi Internasional |   |
|----|--|---|
| 1  | Artikuasi dan Agregasi                 | Fungsi artikulasi dan agregasi padaupaya UNHCR dalam menangani isu imigran Afghanistan di Indonesia dapatdilihat dari bagaimana UNHCR menjalin hubungan serta komunikasi dengan pemerintah Indonesia. |
| 2  | Norma                                  | Dalam fungsi norma terkait bagaimana UNHCR menangani pengungsi Afghanistan di Indonesia, UNHCR lebih berfokus pada bagaimana pengungsi dapat diterima oleh masyarakatIndonesia.                       |
| 3  | Rekrutmen                              | Berkaitan dengan fungsi rekrutmen, UNHCR lebih berfokus dalam merekrut organisasi lain, dalam hal ini NGO, untuk berpartisipasi dalam menangani isu pengungsi Afghanistan diIndonesia.                |
| 4  | Sosialisasi                            | Dalam menjalankan fungsi sosialisasi, UNHCR mensosialisasikan nilai-nilai   |

| No | Konsep Fungsi Organisasi Internasional |  |
|----|--|--|
|    |  | landasan hukum internasional yaitu Konvensi 1951   |
| 5  | Pembuat Peraturan                      | Fungsi pembuat aturan kurang relevan dalam upaya UNHCR untuk menangani isu pengungsi di Indonesia. Hal ini disebabkan karena belum adanya perjanjian atau peraturan yang mengikat antara UNHCR dengan pemerintah Indonesia.  |
| 6  | Pelaksana Peraturan                    | Dalam pelaksanaan peraturan, penanganan pengungsi Afghanistan di Indonesia melalui UNHCR sendiri didasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 125 tahun 2016 terkait penanganan pengungsi luar negeri di Indonesia, yang mana peraturan ini juga mencantumkan wewenang dan peran UNHCR dalam menanganani pengungsi luar negeri di Indonesia. |
| 7  | Pengesahan Peraturan                   | UNHCR tidak memiliki fungsi sebagai pengesahan peraturan, dikarenakan UNHCR merupakan organisasi yang dibentuk oleh PBB khusus untuk menangani pengungsi.  |
| 8  | Informasi                              | UNHCR memiliki fungsi penting dalam komunikasi dan informasi, fungsi tersebut tidak hanya menguntungkan bagi organisasi, tetapi juga bagi sistem internasional secara menyeluruh untuk menyuarkan nilai dan tujuannya.   |
| 9  | Operasional                            | Fungsi Operasional yang dilakukan UNHCR dapat dilihat dari bagaimana UNHCR memberikan bantuan atau layanan terhadap pengungsi, baik secara langsung ataupun melalui kerja sama dengan aktor lain.  |

Berdasarkan konsep fungsi, setidaknya terdapat 7 fungsi yang dijalani oleh UNHCR dalam mengatasi isu imigran Afghanistan di Indonesia. Pertama, yakni fungsi artikulasi dan agregasi, yang mana UNHCR berfungsi sebagai forum bagi Indonesia untuk menyampaikan kepentingan dan aspirasinya terkait penanganan

pengungsi Afghanistan. Kedua, yakni fungsi norma, yang mana UNHCR berfungsi dalam mengubah norma masyarakat Indonesia yang diskriminatif terhadap pengungsi Afghanistan, menjadi lebih menerima dalam proses adaptasi. Ketiga, yakni fungsi rekrutmen, yang mana UNHCR meningkatkan partisipasi dari aktor lain, khususnya NGO, untuk ikut serta memberikan bantuan bagi pengungsi.

Keempat yaitu sosialisasi dimana UNHCR mensosialisasikan hukum internasional dan mengajak aktor lain untuk ikut berpartisipasi dalam menangani masalah pengungsi di Indonesia. kelima adalah fungsi pelaksana peraturan, yang mana UNHCR mengimplementasikan program tertentu yang didasarkan pada regulasi yang ada di Indonesia. Hal ini sama halnya dengan fungsi keenam, adalah fungsi informasi, yang mana UNHCR mempublikasikan informasi melalui situs resminya kepada pengungsi, ataupun kepada masyarakat luas untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan isu yang ada. Ketujuh, yakni fungsi operasional, yang mana UNHCR memberikan bantuan bagi pengungsi, baik bantuan kesehatan, pendidikan, bahkan layanan untuk resettlement di negara ketiga.

## **4.2 Saran**

Berdasarkan kesimpulan yang didapatkan dari penelitian, penulis menyarankan agar penelitian selanjutnya dapat lebih fokus dalam memandang isu pengungsi di Indonesia dengan menggunakan konsep yang terpusat pada satu sisi sehingga tidak melebar. Penulis juga menyarankan agar menggunakan data yang lebih spesifik tentang pengungsi Afghanistan, karena salah satu keterbatasan penelitian ini adalah kurangnya data yang secara khusus menyebut tentang Afghanistan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Clive, Archer. 2001. "*International Oranizators Thrid Edition.*" By London EC4P 4EE 11 New Fetter Lane. USA and Canada: Simultaneously published in the USA and Canada.
- SUGIRI, GILANG. "Peran United Nations High Commissioner For Refuges (Unhcr) Dalam Menangani Imigran Ilegal Di Indonesia." Phd Diss., Perpustakaan, 2016.
- Hanura Marten, Putranti Riswanti, Ika Tjahjana Kevin Samuel. 2022. "Analisis Kebijakan Indonesia dalam Menerima dan Memberikan." *Journal of International Relations, Volume 8, Nomor 3, 2022, hal 357-365 357-360.*
- Nabila, Faj Naura. 2021. "PENERAPAN ASAS NON-REFOULEMENT DALAM REFUGEES." *Jurnal vol-xii-no2 4-6.*
- Nathanael, Joshua Jones, and Natalia Yeti Puspita. "Penanganan Pengungsi Afghanistan Di Indonesia: Turut Bertanggung Jawabkah Perwakilan Diplomatik Afghanistan Di Indonesia?." *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) 7, no.1 (2021): 312-325*  
[.https://ejournal.undiksha.ac.id/index.php/jkh/article/view/31685/17469.](https://ejournal.undiksha.ac.id/index.php/jkh/article/view/31685/17469)
- Sultoni, Y., Widagdo, S., & Suryokumoro, H. (2013). The Reason of Indonesia not Ratified Refugees Convention 1951 and Legal Protection for Refugeess in Indonesia. *Jurnal Hukum*, 1-14.
- Anggita, Wulandari. 2016. "*Peran United Nations High Commissioner For Refugeess.*" *Studi Kasus: Pencari Suaka Afganistan di Rumah Detensi Imigrasi Pekanbaru 2-7.*
- Nabila, Faj Naura. 2021. "Penerapan Asas Non-Refoulement Dalam Refugees." *skripsi 5-8.*
- Nanda Agus Safana Sukma, Adie Dwiyanto, Nurlukman. 2021. "Bantuan Pemerintah

- Indonesia Dalam Penanganan." *Artikel 185*.
- Putri, Restu Tri Indah Meilani. 2020. "Peran United Nations High Commissioner For Refugeess." *skripsi* 1-5.
- Wahidin, Rachman Alamnuari. 2021. "Peranan Unhcr Dalam Merelokasipengungsi Afganistan Di." *Tesis* 1-8
- Adhaniah, Nurul, Dudy Heryadi, and Deasy Sylvia Sari. 2021. "The Cooperation of UNHCR and Indonesia on Afghan Refugees Handling in Indonesia." *Andalas Journal of International Studies X* (1): 51-65. doi:10.25077/ajis.10.1.51-65.2021.
- RCOA. 2022. *Refugeess live in destitution in Indonesia: Years of limbo and suffering lead refugeess to protests for many weeks now for resettlement*. Januari 10. Accessed Februari 4, 2024. <https://reliefweb.int/report/indonesia/refugeess-live-destitution-indonesia-years-limbo-and-suffering-lead-refugeess>.
- Jahhid, and Ali Musa Harahap. 2023. "UNHCR's Role in Handling Afghan Refugeess during COVID-19 in Indonesia." *Mediasi Journal of International Relations* 6 (1): 93-114. doi:10.21111/mediasi.v6i1.10267
- Salsabila, Siti Nadhifah Eprillia. n.d. "The Role of the United Nations High Commissioner for Refugeess (UNHCR) in the Protection of Afghan Refugeess in Indonesia amid the Covid-19 Pandemic." *Budapest International Research and Critics Institute Journal*. doi:10.33258/birci.v5i3.6629.
- Lewis, Corinne. *UNHCR and international refugees law: from treaties to innovation*. Routledge, 2012.
- Ghufran, Nasreen. "The role of UNHCR and Afghan refugeess in Pakistan." *Strategic Analysis* 35, no. 6 (2011): 945-954.
- Kurnia, Syifa, and Rena Febriana. "The Implication of UNHCR in Addressing the Problem

- of Afghan Refugees Against Global Security Stability." *Transborder: International Relations Journal* 6, no. 1 (2022): 14-31.
- Margesson, Rhoda. "Afghan refugees: Current status and future prospects." Congressional Research Service, Library of Congress, 2007.
- Loft, Philip. "Afghanistan: Refugees and displaced people in 2021." Online.] In: House of Commons Library (2021).
- Long, Katy. "From refugees to migrant." Labor mobility's protection potential. Washington DC: Migration Policy Institute (MPI Reports) (2015).
- Hanhimäki, Jussi M. "*Introduction: UNHCR and the Global Cold War.*" *Refugees Survey Quarterly* 27, no. 1 (2008): 3-7.
- Van Houtte, Marieke. *Return migration to Afghanistan*. New York: Palgrave Macmillan, 2017.
- Jacobsen, Katja Lindskov. "*Experimentation in humanitarian locations: UNHCR and biometric registration of Afghan refugees.*" *Security Dialogue* 46, no. 2 (2015): 144-164.
- Benelli, Prisca, Antonio Donini, and Norah Niland. "*Afghanistan: Humanitarianism in Uncertain Times.*" Feinstein International Center (2012).
- Kenepri, Kenepri, Fatmawati Fatmawati, and Dinda Nurul Izha. "Peran Dan Kerjasama Unhcr Dengan Pemerintah Kota Pekanbaru Dalam Menangani Pengungsi Afghanistan." *Jurnal Cakrawala Ilmiah* 2, no. 6 (2023): 2803-2816.
- Kurnia, Syifa, and Rena Febriana. "The Implication of UNHCR in Addressing the Problem of Afghan Refugees Against Global Security Stability." *Transborder: International Relations Journal* 6, no. 1 (2022): 14-31.
- Putri, Reysya Faradila. "Indonesian Immigration Cooperation with International

- Organizations for Refugees." *Journal of Administration and International Development* 1, no. 2 (2021): 19-36.
- Faisal, F., H. Hidayat, Dahlan A. Rahman, and M. Ya'kub Aiyub Kadir. "Kosultasi Publik Mengenai Penyusunan Qanun Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri "Urgensi Raqan Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri Di Aceh"." *Jurnal Solusi Masyarakat Dikara* 2, no. 2 (2022): 103-110.
- Kirana, Chenia Ilma, Ani Widyani Soetjipto, and Mia Siscawati. "Complexity of Violences Towards Afghanistan Refugees Women in DKI Jakarta." In *fourth Asia-Pacific Research in Social Sciences and Humanities, Arts and Humanities Stream (AHS-APRISH 2019)*, pp. 514-524. Atlantis Press, 2023.
- Pratama, Raihan, and Surya Pranata. "*The Optimization Of Cooperation Agreements Between Immigration And Iom And Unhcr In The Handling Of Asylum Seekers And Independent Refugees In Indonesia.*" *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian* 5, no. 1 (2022): 17-32.
- Sulistyaningsih, Puji, Yulia Kurniaty, Cahya Yoga Aditama Suharso, and Cahya Yoga Aditama. "Refugees and the Problems in Indonesia." In *BIS-HSS 2020: Proceedings of the 2nd Borobudur International Symposium on Humanities and Social Sciences, BIS-HSS 2020*, p. 120. 2021.
- Liliansa, Dita, and Anbar Jayadi. "Should Indonesia Accede to The 1951 Refugees Convention and Its 1967 Protocol?." *Indon. L. Rev.* 5 (2015): 324.
- Kartikasari, Wahyuni. "Modern Migration Pattern In Indonesia: Dilemmas Of A Transit Country." *Revista UNISCI* 53 (2020).
- Wiraputra, Anindito Rizki. "*The Implication Of Defining Refugees In Indonesian Immigration Legal System.*" *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian* 1, no. 1 (2018): 63-

72.

Dhiba, Hana Farah, and Wahyu Eka Putra. "Response To Refuge Issues In Indonesian Immigration Lens In Immigration Detention Houses." *Journal of Law and Border Protection* 3, no. 1 (2021): 87-101.

Aprianes, Cesilia, and Michelle Heyde Kurniawan. "Kewenangan Pemerintahan Indonesia Dalam Menangani Pengungsi Rohingya Menurut Undang-Undang Keimigrasian." *Multilingual: Journal of Universal Studies* 4, no. 1 (2023): 217-231.

Kristiyanti, Kristiyanti. "The 1951 Refugees Convention—Studi Tentang Keterikatan Negara Pada Perjanjian Internasional Yang Memiliki Karakteristik Law Making Treaty." *Jurnal Ilmu Hukum: Alethea* 1, no. 2 (2018): 142-155.

Kristin, Debby, and Chloryne Trie Isana Dewi. "The Rights Of Children Refugees In Transit Country Under The Crc, A Case Of Indonesia: An Intended Negligence?." *Padjadjaran Journal of International Law* 5, no. 1 (2021): 114-136.

Nordin, Rohaida, Norilyani Hj Md Nor, and Rosmainie Rofiee. "Ineffective Refugees Status Determination Process: Hindrance to Durable Solution for Refugeess Rights and Protection." *Indon. L. Rev.* 11 (2021): 73.

Djalal, Hasjim. "Disembarkation Options of Illegal Migrants Rescue at Sea: Indonesian Perspectives." *Jurnal Pertahanan dan Bela Negara* 5, no. 1 (2015): 35-44.

Samanta, Chowdhury Nujhat, and Belayet Hossain. "Implementation of Diplomatic Assurance Against Torture: The Way to Reduce the Refugees Crisis in South Asia." *Lex Publica* 9, no. 1 (2022): 1-29.

Bakhsh, Faiz, and Muhammad Asif Safdar. "The Role of the UNHCR in the Repatriation of Alamsyah, Jahhid Fitrah, and Ali Musa Harahap." *The Role of United Nations*

- High Commisioner for Refugeess (Unhcr) in Handling Cases of Afghanistan Refugeess During the Covid-19 Pandemic in Indonesia.*" *Mediasi: Journal of International Relations* 6, no. 1 (2023): 93-114.
- Afghan Refugeess from Pakistan: Post 9/11 Era." *PETITA* 5 (2020): 1.
- Tarigan, Bima Yosua A., and M. Alvi Syahrin. "Conditions, problems, and solutions of associates and international refugeess in Indonesia in the perspective of national law and international law." *Journal of Law and Border Protection* 3, no. 1 (2021): 11-21.
- Kadarudin, Kadarudin. "*Portraits in indonesia: international refugeess face uncertain future (a study of international refugees law).*" *Veritas et Justitia* 4, no. 1 (2018): 1-29.
- Salsabiil, Cinde, Dwi Nuryani, and Happy Herlambang. "Immigration Detention Supervision Urgency." *Journal of Law and Border Protection* 1, no. 1 (2019): 35-49.
- Dhiba, Hana Farah, and Wahyu Eka Putra. "Response To Refuge Issues In Indonesian Immigration Lens In Immigration Detention Houses." *Journal of Law and Border Protection* 3, no. 1 (2021): 87-101.
- Ikhsana, Lisa, and Eka Imroatun Khasanah. "The Urgency of Guaranteeing the Protection of Women's Rights in Afghanistan Post-Taliban Leadership Based on International Human Rights Principles." *Jurnal Scientia Indonesia* 6, no. 2 (2020): 179-206.
- Adhaniah, N., Heryadi, D., & Sari, D. S. (2021). The Cooperation of UNHCR and Indonesia on Afghan Refugees Handling in Indonesia. *Andalas Journal of International Studies (AJIS)*, 10(1), 51-65.
- Amin, Latifah. "*The Insecurity of Afghan Refugeess in Indonesia: An Overview from the*

- Perspective of Human Security.*" MJIR| Malaysian Journal of International Relations 10, no. 1 (2022): 63-78.
- Ghulam, Hassan. "*Afghani asylum seekers and refugees in the Republic of Indonesia.*" First Report Official Representative of Asylum Seekers in (2004).
- Moberg, Jennifer Kay. "*Treading Water: An Ethnography Of The Plight And Capabilities Of Afghan Refugees In Indonesia.*" (2017).
- Prabandari, Atin, and Yunizar Adiputera. "*Alternative paths to refugees and asylum seeker protection in Malaysia and Indonesia.*" Asian and Pacific Migration Journal 28, no. 2 (2019): 132-154.
- Sakharina, In Karita, and Marcel Hendrapati. "*Local Government and Central Government Coordination with UNHCR in Order to Handle the Asylum Seeker and International Refugees in South Sulawesi.*" JL Pol'y & Globalization 67 (2017): 70.
- Syahrin, M. Alvi, Anindito Rizki Wiraputa, and Koesmoyo Ponco Aji. "*Indonesian Legal Policy in Treating International Refugees Based on Human Rights Approach.*" Law and Humanities Quarterly Reviews 1, no. 4 (2022).
- UNHCR. 2021. Indonesia: September 2021. UNHCR. <https://www.unhcr.org/id/wp-content/uploads/sites/42/2021/11/September-Fact-Sheet-Indonesia-FINAL.pdf>.
- UNHCR.2016.2.December.AccessedDecember,2016.<https://www.unhcr.org/id/wpcontent/uploads/sites/42/2017/05/Indonesia-Fact-Sheet-December-2016.pdf>.
- UNHCR. 2021. 2. December. Accessed January Monday, 2024. (<https://www.unhcr.org/id/?s=Indonesian%20Country%20Fact%20Sheet%202017>)
- UNHCR.2020.UNHCRFundingUpdate2020:Indonesia.UNHCR.<https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/fundingupdates/20201007/Indonesia%20Funding%20Update%207%20October%202020.pdf>.

- UNHCR. 2021. UNHCR Funding Update 2021: Indonesia. UNHCR. <https://reporting.unhcr.org/indonesia-funding-2021>.
- . n.d. UNHCR in Indonesia. Accessed Februari 3, 2024. <https://www.unhcr.org/id/en/unhcr-in-indonesia>.
- . 2022. UNHCR Indonesia Factsheet - December 2022. Desember 31. Accessed Februari 4, 2024. <https://reliefweb.int/report/indonesia/unhcr-indonesia-factsheet-december-2022>.
- Adhaniah, N., Heryadi, D., & Sari, D. S. (2021). The Cooperation of UNHCR and Indonesia on Afghan Refugee Handling in Indonesia. *Andalas Journal of International Studies*, X(1), 51-65. doi:10.25077/ajis.10.1.51-65.2021
- Archer, C. (2001). *International Organizations*. London: Routledge.
- Ilham. (2021, Mei 3). 'We never invited you to come here'. Retrieved Februari 18, 2024, from Inside Indonesia: <https://www.insideindonesia.org/editions/edition-144-apr-jun-2021/we-never-invited-you-to-come-here>
- Putri, D. A., & Achsin, M. Z. (2023). *Peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam menangani pengungsi luar negeri di Indonesia pada tahun 2016-2022*. *Hasanuddin Journal of International Affairs*, 3(2), 82-102.
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. (2022, Januari 22). Upaya Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia. Retrieved Februari 18, 2024, from <https://setkab.go.id/upaya-penanganan-pengungsi-luar-negeri-di-indonesia/>
- Simanjuntak, J. M. (2020). Peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam memberikan perlindungan terhadap pengungsi anak Afganistan di Kota Pekanbaru (Indonesia) pada tahun 2019-2020 (Studi kasus: Pengungsi anak Afganistan di Rumah Detensi Imigran Pekanbaru). *Journal of Diplomacy and*

*International Studies*, 3(2), 76-90.

UNHCR. (2021, September). Indonesia Fact Sheet September 2021. Retrieved Februari 18, 2024, from <https://www.unhcr.org/id/wp-content/uploads/sites/42/2021/11/September-Fact-Sheet-Indonesia-FINAL.pdf>

UNHCR.(2021).Indonesia: September 2021.UNHCR.Retrieved from <https://www.unhcr.org/id/wp-content/uploads/sites/42/2021/11/September-Fact-Sheet-Indonesia-FINAL.pdf>

UNHCR Indonesia. (n.d.). Information for Afghan Nationals. Retrieved Februari 18, 2024, from <https://help.unhcr.org/indonesia/information-for-afghan-nationals/>

UNHCR. (n.d.). UNHCR in Indonesia. Retrieved Februari 3, 2024, from <https://www.unhcr.org/id/en/unhcr-in-indonesia>

FHUI, Humas. 2019. Urgensi Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia Oleh Heru Susetyo, S.H, L.L.M, M.Si, Ph.D. 03 Maret. <https://law.ui.ac.id/urgensi-penanganan-pengungsi-dan-pencari-suaka-di-indonesia-oleh-heru-susetyo-s-h-l-l-m-m-si-ph-d/>.

Loescher, Gil. 2001. "*The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy*." *The International Migration Review* 24 pages.

Tamaela, Yance. 2017. UNHCR Indonesia. Inisiatif sosialisasi budaya UNHCR untuk mendorong keharmonisan di komunitas lokal. 25 Maret. <https://www.unhcr.org/id/10565-inisiatif-sosialisasi-budaya-unhcr-untuk-mendorong-keharmonisan-di-komunitas-lokal.html>.

UNHCR. n.d. UNHCR Indonesia.n.d. Kerjasama dan Perlindungan Berbasis Komunitas. <https://www.unhcr.org/id/kerjasama-dan-perlindungan-berbasiskomunitas>.

Widodo, Josef Henokh. 2021. Problematika Pengungsi Afghanistan di Indonesia. 27 10.

<https://lbhpengayoman.unpar.ac.id/problematika-pengungsi-afghanistan-di-indonesia/>.