

**PERAN UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR)
DALAM MENGHADAPI KEBIJAKAN AUSTRALIA TERHADAP PENCARI SUAKA
TRANSIT DI INDONESIA**

**Oleh : Puteri Rassida Nurul Hasima
Pembimbing: Dr. Mhd. Saeri, M.Hum**

Jurusan Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Riau

Kampus Bina Widya, Jl. H.R. Soebrantas Km 12,5 Simp. Baru, Pekanbaru 28293
Telp/Fax. 0761-63277

Abstract

Indonesia was chosen as a transit country, because it has a strategic geographical location for asylum seekers using maritime transport routes. Furthermore, while not bound by the 1951 Convention, Indonesia adheres to the Universal Declaration of Human Rights (DUHAM). DUHAM recognizes the right of every human being to seek asylum in another country, so that Indonesia ensures that the basic needs of refugees in its territory are met.

This is a form of Indonesia's seriousness in implementing its obligations to the observance of human rights. Asylum-seekers transiting Indonesia are generally aimed at reaching Australia by sea. Australia has become a destination for asylum-seekers due to the country's secure economic factors. Then Indonesia cooperated with various world organizations such as UNHCR and international organizations for migration (IOM) to deal with the refugees. These are the organizations that take care of the status of asylum seekers, whether they will get a visa to the country of destination or be returned to their country of origin.

So asylum seekers put great hopes on the Indonesian government granting residence permits during the process of voluntary return or resettlement in a third country by UNHCR. During the wait, the refugees interacted with the locals. Despite living with uncertainty of fate, the hospitality of Indonesian locals themselves is the sole reason why asylum seekers are willing to stay in Indonesia

Keywords: *Asylum Seekers, Australian Policy, UNHCR*

PENDAHULUAN

Saat ini, tren masyarakat internasional memiliki ciri yang berbeda dan telah mengalami pergeseran. Hal ini ditandai dengan terjadinya pergerakan manusia yang semakin intens. Mobilitas pergerakan manusia pun memiliki efek berupa meningkatnya elastisitas kejahatan yang karakteristiknya bersifat transnasional, seperti penyelundupan imigran dan perdagangan manusia. Salah satu faktor penyebab terjadinya pergerakan tersebut adalah telah banyak imigran yang berpindah dari satu negara ke negara lain dengan tujuan untuk mempertahankan diri dari serangan atau ancaman terhadap nyawa manusia tersebut. Pergeseran pergerakan manusia ini lebih dominan dalam upaya untuk memperbaiki kehidupan ekonomi mereka, sehingga konsekuensinya adalah pergerakan migrasi manusia dari satu negara ke negara lain akan semakin tinggi pada masa yang akan datang.¹

Apabila melihat pergerakan migrasi manusia ini, tak ubahnya ada negara yang dijadikan *host country* para pengungsi untuk pergi ke negara tersebut dengan tujuan untuk mencari suaka. Tentunya negara yang dipilih adalah negara maju yang memiliki kondisi ekonomi dan politik yang stabil, tujuan dari para pengungsi ini memilih negara tersebut adalah mereka ingin mendapatkan perlindungan dari *host country* dan juga ingin mendapatkan kehidupan yang lebih layak dari sebelumnya. Salah satu negara yang sering dijadikan *host country* oleh para imigran adalah Australia, karena salah satu daya tarik dari negara ini

merupakan negara maju yang jauh dari konflik.²

Menurut *United Nations* yang dimaksud dengan pengungsi itu sendiri adalah seseorang yang terpaksa melarikan diri dari negaranya karena adanya penganiayaan, perang, atau kekerasan. Seorang pengungsi memiliki ketakutan penganiayaan karena alasan ras, agama, kebangsaan, pendapat politik atau keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu. Dengan adanya hal tersebut, kemungkinan besar, mereka tidak dapat kembali ke negara asal atau takut untuk pulang kembali ke negara asalnya, hal ini dikarenakan adanya kekerasan dan perang antar etnis, suku, dan agama yang menjadi penyebab utama pengungsi melarikan diri dari negara mereka. Sedangkan yang dimaksud dengan pencari suaka adalah orang-orang yang melarikan diri dari negara mereka sendiri dan mencari perlindungan di negara lain, mereka mengajukan hak suaka untuk diakui sebagai pengungsi dan menerima perlindungan hukum dan bantuan material.³

Pada laporan terakhir UNHCR Indonesia pada akhir bulan Desember 2016, didapatkan statistik sebagai berikut:

1. Ada sebanyak 14.405 orang terdaftar di UNHCR di Indonesia, termasuk 6.578 pencari suaka dan 7.827 pengungsi. Dari jumlah

² Harriet Spinks, *Destination Anywhere? Factors Affecting Asylum Seekers' Choice of Destination Country* (Australia: Parliamentary Library, 2013), 5

³ UNHCR, *What is a Refugee?* Diakses di <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/> pada 5 Maret 2023

tersebut, 3.821 adalah perempuan dan 10.584 laki-laki. Totalnya termasuk 3.768 anak-anak, 637 di antaranya adalah anak-anak yang tidak didampingi atau dipisahkan.⁴

2. Negara-negara asal para pengungsi dan pencari suaka tersebut adalah Afghanistan (50%), Somalia (10%), Myanmar (7%), Irak (6%), Iran (3%), Nigeria (5%), Sri Lanka (4%) dan Palestina (3%).⁵
3. Sebanyak 1.271 pengungsi berangkat untuk pemukiman kembali di negara ketiga, 1.217 pengungsi memiliki aplikasi pemukiman kembali yang diajukan, dan selanjutnya 1.368 pengungsi sedang menunggu keputusan oleh negara-negara yang melakukan pemindahan ke negara ketiga.⁶

Dari laporan tersebut dapat dilihat berapa banyak pencari suaka dan pengungsi yang transit di Indonesia untuk menuju ke negara ketiga, salah satunya adalah Australia. Australia merupakan Negara maju dan menjadi salah satu negara tujuan bagu para pencari suaka yang menggunakan perahu dari berbagai negara yang mengalami konflik. Berbagai faktor menjadi penarik bagi para pencari suaka untuk berusaha masuk dan mendapatkan status sebagai warga negara Australia, antara lain adalah

stabilitas ekonomi dan politik Australia. Faktor lainnya adalah masyarakat Australia yang heterogen dianggap oleh para pencari suaka sebagai hal yang menarik karena mereka merasa dengan keberagaman yang ada akan lebih mudah untuk menyesuaikan diri dengan masyarakat. Selain itu ada anggapan di antara para pencari suaka bahwa untuk masuk ke Australia lebih mudah dibandingkan dengan Negara Ketiga lainnya.

Pada tahun 2002 Indonesia dan Australia sebenarnya telah menyepakati sebuah perjanjian yang bernama *Bali Process*, Forum ini berisi tentang migrasi, penyelundupan manusia, kejahatan transnasional dan *trafficking*.⁷ Sejak adanya perjanjian ini, telah secara efektif meningkatkan kesadaran regional akan konsekuensi adanya tindakan penyelundupan manusia, perdagangan manusia dan kejahatan transnasional lainnya. Ini adalah forum dialog kebijakan, berbagi informasi dan kerja sama praktis untuk membantu daerah mengatasi tantangan ini.

Bali Process yang dipimpin oleh Indonesia dan Australia, memiliki lebih dari 48 anggota, termasuk *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, *the International Organization for Migration (IOM)* dan *the United Nations Office of Drugs and Crime (UNODC)*, serta sejumlah negara pengamat dan lembaga internasional. Hal ini juga mencakup kelompok *Ad Hoc*, untuk menyatukan negara-

⁴ 2017, *Advancing the Rights of Refugees in the Asia Pasific Region*, Asia Pasific Refugee Rights Network, Diakses di http://aprn.info/pdf/Indonesia%20Factsheet_MAR%202017.pdf pada 5 Maret 2023 hlm. 1.

⁵ Ibid

⁶ Ibid

⁷ Ezra Sihite, 2013, *Marty Natalegawa Minta Australia Hormati "Bali Process"*. Diakses di <http://www.beritasatu.com/nasional-internasional/140685-marty-natalegawa-minta-australia-hormati-bali-process.html> pada 17 Mei 2023.

negara anggota yang paling terkena dampak, dan organisasi internasional yang relevan, untuk menangani penyelundupan orang, perdagangan manusia, dan isu-isu migrasi reguler yang tidak biasa di dalam wilayah ini. Selain itu, *Regional Support Office (RSO) Bali Process* juga dibentuk untuk mendukung dan memperkuat kerjasama praktis mengenai perlindungan pengungsi dan migrasi internasional, termasuk perdagangan manusia dan penyelundupan, dan komponen pengelolaan migrasi lainnya yang ada di dalam wilayah ini.⁸

Meningkatnya jumlah migran dari waktu ke waktu menimbulkan dua tujuan yang harus dicapai oleh Australia.⁹ Di satu sisi Australia memiliki kewajiban internasional dalam perlindungan pencari suaka karena telah meratifikasi Konvensi 1951. Namun di sisi lain Australia juga berupaya menjaga integritas perbatasan negaranya. Kondisi ini yang kemudian ditanggapi oleh Australia dengan berbagai cara termasuk menahan arus masuk pencari suaka yang masuk ke negaranya. Sehingga penelitian ini bermaksud untuk mengetahui bagaimana peran UNHCR dalam menangani kebijakan Australia yang berdampak terhadap pencari suaka transit di Indonesia.

KERANGKA TEORI

Perspektif Pluralisme

Dalam perspektif pluralisme isu-isu hubungan internasional memiliki dimensi yang sangat luas

⁸ Ibid

⁹ Kelsey Munro, *A Brief History Of Immigration to Australia*, SBS News. Diakses di <https://sbs.com.au/news/a-brief-history-of-immigration-to-australia> pada 05 September 2023

dan beragam. Perspektif pluralisme melihat isu hubungan internasional dalam konteks yang lebih luas dan cenderung menaruh perhatian pada isu-isu yang menyentuh kepada kepentingan masyarakat. Dalam hal ini, perspektif pluralisme juga menyatakan bahwa aktor-aktor dalam Hubungan Internasional tidak hanya terdiri dari aktor negara saja melainkan pula aktor non-negara termasuk Organisasi Internasional.

Menurut Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, perspektif pluralisme mempunyai empat asumsi penting, yang pertama adalah aktor non-negara memiliki peranan penting dalam politik internasional, seperti organisasi internasional, baik pemerintahan maupun non pemerintahan, MNCs, kelompok dan individu, serta UNHCR merupakan organisasi non-pemerintah yang bergerak di bidang perlindungan kepada pengungsi dan pencari suaka.¹⁰ Kedua ialah negara bukanlah *Unitary Actor* atau aktor tunggal, karena aktor lain selain negara juga memiliki peran yang sama pentingnya dengan negara dan menjadikan negara bukan satu-satunya aktor. Ketiga ialah negara bukan aktor rasional. Dan yang terakhir dalam asumsi perspektif pluralisme ialah isu-isu yang ada tidak lagi terpaku pada *power* atau *national security*, tetapi meluas pada masalah-masalah sosial, ekonomi dan lain-lain.¹¹

Tingkat Analisa: Kelompok

Dengan adanya tingkat analisis memudahkan penulis untuk meneliti mengenai objek penelitian. Untuk

¹⁰ Paul R. Viotti Dan Mark V. Kauppi, 2011, *International Relations Theory: Fifth Edition*, New York: Person, Hal. 461

¹¹ Ibid

itu, dalam penelitian ini level analisis yang digunakan adalah level analisis kelompok/organisasi. Adapun yang dimaksud dengan kelompok di sini adalah orang-orang yang terlibat di dalam organisasi khususnya UNHCR yang dipandang sebagai sebuah kelompok yang mencakup perilaku organisasi.

Konsep NGO

Dalam penelitian ini penulis menggunakan konsep NGO yang dimana konsep NGO merupakan konsep untuk menganalisa peran UNHCR. UNHCR ini tergolong sebagai NGO karena UNHCR merupakan Organisasi Internasional non-pemerintah yang berpusat di Swiss dan memiliki perwakilan di Indonesia. UNHCR merupakan NGO yang bergerak di bidang kemanusiaan yang memainkan perannya sebagai badan kemanusiaan di berbagai negara dalam upaya kemanusiaan tepatnya bagi para pengungsi dan pencari suaka yang berada di luar negara kewarganegaraannya.

Teori Organisasi Internasional

Teori yang dipakai pada penulisan ini menggunakan Teori Organisasi Internasional. Di dalam teori Hubungan Internasional mensyaratkan adanya suatu penetapan fenomena nasional dan internasional untuk memungkinkan peneliti dalam melakukan identifikasi berbagai sebab dan efek yang digunakan untuk menerangkan, menjelaskan dan meramalkan fenomena tersebut.¹²

¹² Theodore A Columbus dan James E Wolfe, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional: Keadilan dan Power*, Bandung, 1990, Hal. 127

Menurut Teuku May Rudy dalam bukunya *Administrasi dan Organisasi Internasional* menyatakan bahwa Organisasi Internasional adalah pola kajian kerjasama yang melintasi batas-batas Negara dengan didasari struktur organisasi yang jelas dan lengkap serta diharapkan untuk berlangsung serta melaksanakan fungsinya secara berkesinambungan dan melembaga guna mengusahakan tercapainya tujuan-tujuan yang diperlukan serta disepakati bersama, baik antara pemerintah dengan pemerintah maupun antar sesama kelompok non pemerintah pada Negara yang berbeda.¹³

Menurut Teuku May Rudy peran Organisasi Internasional terbagi menjadi dua kategori, yaitu¹⁴:

1. Organisasi Internasional sebagai sarana perundingan untuk menghasilkan keputusan bersama yang saling menguntungkan.
2. Organisasi Internasional sebagai lembaga yang mandiri untuk melaksanakan kegiatan yang diperlukan.

Peneliti menggunakan teori peran dalam penelitian ini bertujuan untuk dapat menganalisis apa saja peran yang dijalankan UNHCR dalam menangani kebijakan Australia yang berdampak terhadap pengungsi dan pencari suaka.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif yang kemudian

¹³ Teuku May Rudy, 2009, *Administrasi dan Organisasi Internasional*, Bandung: Angkasa, Hal. 3

¹⁴ Ibid, Hal. 27-28

dijelaskan secara deskriptif. Metode ini digunakan untuk menggambarkan upaya peran yang dilakukan oleh UNHCR dalam menangani Kebijakan Australia yang berdampak terhadap pencari suaka transit di Indonesia. Dimana data yang penulis peroleh akan diklarifikasikan terlebih dahulu, kemudian dikaitkan dengan antar satu dengan yang lain, sehingga dapat diinterpretasikan menjadi paragraf yang berkaitan yang di dapat dari studi pustaka tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN Indonesia Sebagai Negara Transit

Setiap hari jumlah pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Indonesia terus mengalami peningkatan. Walaupun rata-rata kedatangan mereka ke Indonesia adalah untuk sementara atau transit, namun tetap saja jumlah mereka semakin hari semakin meningkat. Berdasarkan data terbaru UNHCR awal 2019, setidaknya ada 13.997 pengungsi dan pencari suaka dari 43 negara transit di Indonesia.¹⁵ Pencari suaka yang datang ke Indonesia umumnya dari negara yang sedang mengalami konflik berkelanjutan dikarenakan adanya konflik bersenjata dalam negeri ataupun karena negaranya mengalami kebangkrutan, seperti pengungsi dan pencari suaka yang berasal dari Somalia.

Keberadaan pengungsi dan pencari suaka selama di negara transit sepenuhnya menjadi tanggung jawab UNHCR termasuk biaya hidup sampai pencari suaka ini diberangkatkan ke negara tujuan mereka. Permasalahan yang ada hari ini adalah jumlah pencari suaka dan

pengungsi yang meningkat di negara transit tetapi jumlah pencari suaka dan pengungsi yang berhasil diberangkatkan ke negara ketiga sangat sedikit dan memakan waktu yang cukup lama serta tidak menentu.¹⁶

Para pengungsi tersebut mempunyai alasan tersendiri mengapa mereka memilih Indonesia sebagai negara transit. Alasan yang pertama adalah karena Indonesia memiliki letak geografis yang strategis bagi para pengungsi yang menggunakan jalur transportasi laut. Ditambah lagi dengan Indonesia yang terletak di antara dua benua Asia dan Australia dan juga dua Samudera Hindia dan Pasifik, sehingga membuat Indonesia bertetangga dengan banyak negara, dengan demikian posisi ini juga membuat wilayah Indonesia memiliki banyak pintu masuk perairan yang dapat digunakan para pengungsi tersebut untuk masuk ke Indonesia. Alasan yang kedua adalah meskipun tidak terikat Konvensi 1951, Indonesia taat pada Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). DUHAM mengakui hak tiap manusia untuk mencari suaka ke negara lain, sehingga Indonesia memastikan keperluan dasar pengungsi yang berada di wilayahnya terpenuhi. Ini merupakan bentuk keseriusan Indonesia dalam melaksanakan kewajiban atas pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM).¹⁷

¹⁶ Ibid

¹⁷ Adriani Zulivan, 2017, *Mengapa Pencari Suaka Internasional Memilih Indonesia?*, Diakses di

<https://www.goodnewsfromindonesia.id/2017/02/04/mengapa-pencari-suaka-internasional-memilih-indonesia> pada 3 September 2023

¹⁵ *Jumlah Pengungsi di Indonesia*, Diakses di <https://suaka.or.id/public-awareness/> pada 5 Maret 2024

Sistem Pemerintahan Australia

Sistem politik dan pemerintahan Australia dalam pelaksanaannya tidak jauh dari pemerintahan Inggris dan Amerika, dimana hal tersebut berdasarkan pada tradisi demokrasi liberal seperti adanya toleransi dalam beragama dan adanya kebebasan dalam mengutarakan pendapat dan berserikat. Pemerintah federal Australia berdiri sejak menjadi satu bangsa pada 1 Januari 1901. *The Commonwealth Constitution of Australia* (Konstitusi Australia) secara administratif mendasari sistem pemerintahan dengan tiga tingkatan, setiap tingkat memiliki tanggung jawab yang berbeda dan memberikan layanan yang berbeda. Tingkatan tersebut yaitu, federal, negara bagian, dan lokal.¹⁸

Pada tahun 1989 Australia mengeluarkan amandemen *Migration Act and Regulation* yang merupakan perubahan terkait sistem proses kedatangan kapal dan petugas dapat menahan orang yang dicurigai sebagai pendatang ilegal. Kemudian di tahun 1992 Australia memperkenalkan *Mandatory Detention Legislation*, UU ini akan memastikan bahwa pencari suaka yang datang tanpa izin sebelumnya atau tanpa dokumen yang lengkap dapat ditahan selama waktu yang tidak ditentukan.¹⁹ Kebijakan ini tentunya mengalami pro dan kontra dari awal diberlakukan, Komisi Hak Asasi Manusia dan Kesetara menyatakan bahwa kebijakan tersebut melanggar Hak Asasi Manusia internasional dan bahwa ketika penahan diperpanjang, banyak kondisi di mana orang-orang yang ditahan menjadi memprihatinkan.

¹⁸ Australian Politics and Government, *Op.Cit.*

¹⁹ Ibid

Penahanan sewenang-wenang menjadikan perdebatan sejak diperkenalkan pada tahun 1992. Hal ini biasanya dipandang oleh mayoritas orang sebagai bagian penting untuk menjaga integritas sistem imigrasi Australia dan melindungi perbatasan Australia, disisi lain adanya anggapan bahwa hal tersebut bertentangan dengan hukum pengungsi internasional, tidak manusiawi dan sebagian besar tidak efektif dalam membatasi kedatangan yang tidak sah.²⁰

Kebijakan Pengungsi dan Pencari Suaka Australia Era Tony Abbot

Kemenangan Tony Abbot dalam pemilu federal tahun 2013, mengalahkan Partai Buruh Australia yang telah berkuasa sejak tahun 2007. Tony Abbot dilantik menjadi Perdana Menteri Australia pada 8 September 2013. Dalam penanganan isu pengungsi dan pencari suaka Tony Abbot menerapkan berbagai kebijakan utama, yakni: 1. Mengembalikan pemberian visa sementara; 2. Membangun *Operation Sovereign Borders*; 3. Menginstruksikan komando perlindungan perbatasan untuk mengembalikan perahu; 4. Menarik bantuan yang didanai pembayar pajak yang didanai untuk mempersiapkan klaim suaka di bawah *The Immigration Advice and Application Assistance Scheme* (IAAAS) bagi mereka yang datang tanpa visa; 5. Menolak status pengungsi bagi mereka yang secara wajar diyakini telah dengan sengaja

²⁰ Parliament of Australia, *Immigration Detention in Australia*, Diakses di https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/Detention pada 3 September 2023

membuang atau menghancurkan dokumen identitas dan *fast track*, dan memperluas kapasitas pemrosesan lepas pantai di Papua New Guinea dan Nauru.²¹

Kebijakan *Turn Back Boats*

Ketika perahu dikembalikan ke bawah *Operation Sovereign Borders*, Pemerintah Australia membuat perbedaan antara '*turnbacks*' dan '*takebacks*'. Dalam sebagian besar kasus, *turnback* adalah tempat kapal dipindahkan dari perairan Australia dan dikembalikan ke tempat di luar laut teritorial negara dari mana ia pergi, dimana kapal yang telah diketahui kembali ke tepi perairan Indonesia di bawah OSB. Dalam enam kasus yang diketahui, kapal Australia secara tidak sengaja melanggar kedaulatan teritorial Indonesia dalam proses operasi balik. *Takeback* adalah di mana Australia bekerja dengan negara keberangkatan untuk mempengaruhi kembalinya penumpang dan awak pesawat, baik dengan pesawat atau melalui transfer di laut dari satu otoritas berdaulat ke yang lain. *Takebacks* diketahui telah terjadi dalam kerja sama dengan pemerintah Sri Lanka dan Vietnam. Dalam beberapa kasus, penumpang dilaporkan telah dikembalikan ke kapal aslinya, yang dalam beberapa kasus diperbaiki dan / atau diisi ulang oleh personel Australia. Dalam contoh lain, penumpang dan awak dipindahkan ke perahu kayu yang menyerupai perahu nelayan, yang

telah dibeli oleh Australia untuk operasi *turnback*. Dalam beberapa kasus, penumpang dan awak pesawat telah dipindahkan ke kapal Bea Cukai atau Angkatan Laut Australia, di mana mereka telah ditahan karena periode waktu yang berbeda sebelum dikembalikan.²²

Adapun dampak dari *turn back boats policy* yang dikeluarkan oleh Australia ini, yaitu bahwa antara tanggal 21 September 2013 dan 13 Desember 2012, ada 22 kapal yang membawa 1151 orang, dicegat berusaha mencapai Australia. Tak satu pun dari kapal-kapal ini dikembalikan dan sebagian besar penumpang dipindahkan ke pusat-pusat penahanan imigrasi. Pemerintah Australia sendiri kemudian menyatakan bahwa antara awal diberlakukannya *Operation Sovereign Borders* hingga 17 maret 2016, ada 25 kapal yang membawa 698 orang telah dikembalikan. Hal ini termasuk kembalinya kapal ke Indonesia, Sri Lanka dan India.²³

Posisi garis keras pada kemunduran perahu di bawah *Operation Sovereign Borders* mungkin telah berkontribusi pada penurunan kedatangan kapal. Hal ini juga menjadi subyek kontroversi yang signifikan. Pada Mei 2015, misalnya, investigasi Amnesty International menuduh bahwa pejabat pemerintah Australia membayar awak satu kapal \$32.000 untuk kembali ke Indonesia. Pemerintah Australia telah menolak untuk mengomentari tuduhan ini, dengan menyebutkan perlunya

²¹ Elibrit & Janet, Parliamentary Library, *Developments in Australia refugee law and policy: the Abbot and Turnbull Coalition government (2013-2016)*, hal. 2 http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5529931/upload_binary/5529931.pdf Diakses pada 10 Oktober 2023

²² Ibid, 3

²³ *Boat Turn Back*, 2016, Assylum Insight Fatcs & Analysis, Diakses di <https://www.asyluminsight.com/boat-turnback/#.W1bK7LrYXIV> pada 2 September 2023

kerahasiaan terkait dengan “urusan operasional”. Terkait dengan hal ini, moralitas dan legalitas dari pemerintah Australia sendiri juga telah banyak dikritik. Pada April 2014, Komisi Tinggi PBB untuk Pengungsi secara terbuka menyatakan bahwa Australia melanggar kewajibannya berdasarkan hukum pengungsi internasional. Sebagai bagian dari kebijakan pengembalian kapal, para pejabat Australia juga telah melakukan penilaian pengungsi di laut. Proses “skrining yang dibuat lebih ketat” ini juga telah dikecam oleh akademisi hukum terkemuka karena melanggar kewajiban Australia di bawah hukum internasional.²⁴

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa membalikkan kapal penuh dengan risiko yang signifikan. Tantangan yang terlibat dalam mencegah dan mengembalikan perahu di bawah Operasi Relex didokumentasikan dalam laporan Permintaan Komite Terpilih Senat menjadi Peristiwa Maritim Tertentu. Di bawah Operasi Relex, tiga SIEVs tenggelam selama operasi Angkatan Laut, yang mengakibatkan hilangnya dua nyawa. Bahkan dalam empat kasus ‘sukses’ di mana SIEVs dikembalikan ke Indonesia, Angkatan Laut harus berurusan dengan insiden seperti ancaman dan tindakan menyakiti diri sendiri, agresi terhadap anggota pihak asrama, dan tindakan sabotase ke kapal.²⁵

Berdasarkan hukum internasional, Australia akan tetap bertanggung jawab jika pencari suaka yang ditempatkan ke sekoci dan ditarik kembali ke perairan

internasional oleh otoritas Australia berakhir dalam situasi tertekan. Kewajiban berdasarkan hukum hak asasi manusia dan pengungsi, Australia akan berisiko melanggar hukum pengungsi internasional dan undang-undang Hak Asasi Manusia jika ia mengembalikan perahu tanpa menilai klaim pengungsi yang dibuat oleh orang-orang di dalamnya. Secara khusus, itu akan berisiko melanggar kewajiban non-refoulement di bawah Konvensi Pengungsi, Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, dan Konvensi tentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan, yang mengharuskan Australia untuk tidak mengembalikan orang ke negara di mana mereka menghadapi risiko penganiayaan dan bentuk lain dari bahaya serius.²⁶

Kebijakan *Offshore Processing*

Pada bulan September dan Oktober 2001, Pemerintah Australia di bawah kepemimpinan John Howard yang memperkenalkan pertama kali adanya pemrosesan lepas pantai tersebut. Diawali ketika kepemimpinannya terdapat insiden yang dikenal dengan *The Tampa Affair*. Dimana pemerintah Australia meminta untuk kapal yang berasal dari Norwegia menyelamatkan 433 orang yang saat itu tenggelam. Namun, mereka juga tidak mengizinkan orang-orang tersebut memasuki Australia dengan tujuan memperoleh bantuan. Pada akhirnya pemerintah Australia meminta negara lain dimana salah satunya Nauru sebagai negara penggantinya dan imbalan dari Australia dengan mengirim beberapa anggota

²⁴ Ibid

²⁵ *Turn Back Boats*, Op.Cit, 3-4

²⁶ Ibid, 7

tentaranya ke Nauru. Dari adanya insiden tersebut Nauru dijadikan sebagai salah satu tempat pemrosesan para pengungsi, agar tidak menginjakkan kakinya ke wilayah Australia.²⁷

Maka dari itu, kebijakan pemrosesan lepas pantai atau *Offshore Processing* tersebut, secara substansial sebagai salah satu hukuman terhadap para pencari suaka yang sudah mendarat di Australia dengan menggunakan perahu. Hal tersebut, dikarenakan Australia tidak menginginkan adanya kehadiran pengungsi dan pencari suaka yang berdatangan dengan tidak adanya visa yang sah, sehingga berlakunya kebijakan tersebut. Alasan lainnya dikarenakan Australia tidak menginginkan para pencari suaka ditahan di Australia, melainkan dikirim ke pusat penahanan dan adanya pemrosesan untuk lebih lanjut sehingga dikenal dengan kebijakan *Offshore Processing* atau pemrosesan lepas pantai. Selain itu, Australia juga tidak menginginkan adanya kasus kematian atau penyelundupan manusia yang berada di perbatasannya. Hal tersebut bisa terjadi, akibat tindakan para pengungsi dan pencari suaka yang berbondong-bondong ingin mencari perlindungan di Australia.²⁸

Selanjutnya, Australia melakukan penandatanganan melalui *Memorandum of Understanding*

(MoU) bersama Nauru dalam hal perluasan kebijakan perlindungan terhadap pengungsi dan pencari suaka. Dalam hal ini, pemerintah Australia akan bertanggung jawab dalam hal biaya, sedangkan untuk proses penyelesaiannya para pengungsi dan pencari suaka berada di pihak pemerintah Nauru sendiri. dapat diketahui, pada tanggal 30 Desember 2015 ada 537 pencari suaka yang dimana termasuk 68 anak-anak yang berada di pusat pemrosesan regional di Nauru. Pada kasus ini dapat diketahui total dari pencari suaka yang ada statusnya belum menjadi 'pengungsi'. Sedangkan pada tahun 2016, Australia kembali lagi kedatangan para pencari suaka yang diakui statusnya sebagai pengungsi. Walaupun pada kenyataannya tingkat pengakuan pemerintah Australia terhadap kasus tersebut masih kecil dibandingkan dengan negara-negara maju lainnya.²⁹

Peran dari *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*

Tugas dan peran *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* telah tertuang di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) untuk memenuhi hak-hak para pengungsi. Pada butir kedua yang tertera di dalam DUHAM, disebutkan bahwa hak-hak tersebut mencakup hak untuk hidup, hak untuk mendapatkan kebebasan dan keamanan pribadi,

²⁷ Refugee Council, *Australia's Offshore Processing Regime : The facts*, Diakses di <https://www.refugeecouncil.org.au/offshore-processing-facts/#:~:text=Offshore%20processing%20is%20when%20Australia,Papua%20New%20Guinea%20since%202001>. Pada 5 September 2023

²⁸ Ibid

²⁹ Australian Human Rights Commission, *Transfer of Asylum Seekers To Third Countries*, 2014, Diakses di <https://humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/projects/transfer-asylum-seekers-third-countries>. Pada 10 September 2023

dimana kondisi ini tidak didapat oleh pengungsi di negara asalnya dan hak tersebut tidak mampu diberikan oleh pemerintah di negara asalnya. Terhadap para pengungsi, UNHCR memiliki fungsi utama untuk memberikan perlindungan internasional, memberikan solusi jangka panjang bagi persoalan pengungsi, serta mempromosikan hukum pengungsi internasional.³⁰

Organisasi ini memiliki prosedur di dalam pemberian bantuan yang berkaitan dengan pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM), berupa perlindungan internasional yang berupa pencegahan pemulangan kembali, bantuan memproses pencarian suaka, bantuan dan nasehat hukum, pengajuan penyelenggaraan keamanan fisik bagi para pengungsi, membantu pemulangan kembali secara sukarela, dan membantu pengungsi untuk bermukim kembali.³¹

Langkah-langkah perlindungan untuk memberikan hak-hak bagi para pengungsi, UNHR berusaha secara khusus melakukan beberapa hal, yang pertama adalah memberikan akses bagi negara yang dijadikan tempat transit sebagai instrumen dasar internasional yang berkaitan dengan pengungsi dan memastikan penerapannya. Dimana bentuk perlindungan ini dapat berupa pemberian akses pendidikan ataupun akses kesehatan yang tentunya paling diperlukan bagi para pengungsi yang baru saja masuk ke negara transit tersebut. Pemberian hak yang berikutnya adalah memastikan bahwa pengungsi tersebut diperlakukan sesuai dengan standar internasional yang diakui, dan juga

sesuai status hukum, dan mereka berhak untuk menikmati hak ekonomi dan sosial yang sebanding dengan orang-orang dari negara tempat mereka mendapatkan suaka, sehingga diharapkan tidak ada pengungsi yang terlantar maupun yang tidak terurus nantinya.³²

Bentuk bantuan yang berikutnya adalah bantuan akan pemukiman kembali yang akan mereka dapatkan nanti, tentunya dari pihak UNHCR ini harus memastikan keamanan bagi fisik para pengungsi dan pencari suaka, beserta membantu antar individu untuk dipersatukan kembali dengan anggota lain dari keluarga mereka. Sehingga diharapkan ketika mereka telah mendapatkan tempat pemukiman kembali, mereka telah berkumpul dengan keluarga mereka dan mereka dapat membangun kehidupan baru yang bisa dikatakan lebih indah dari kehidupan mereka sebelumnya.³³

Bentuk bantuan yang terakhir adalah diperuntukkan kepada individu atau keluarga pengungsi, khususnya bagi mereka yang di daerah perkotaan, mereka mendapatkan bantuan pengetahuan informasi akan hukum setempat atau mendapatkan bantuan konseling. Sehingga diharapkan mereka dapat menghindari permasalahan-permasalahan hukum di negara tempat mereka tinggal sekarang.³⁴

Kembali lagi ke peran organisasi internasional yang telah dipaparkan oleh Teuku May Rudy, dimana ada dua peran, yaitu:

1. Organisasi Internasional sebagai sarana perundingan untuk

³² UNHCR: THE MANDATE AND THE ORGANIZATION, 2003, 9

³³ Ibid

³⁴ Ibid

³⁰ Wagiman, Op.Cit, 189

³¹ Ibid, 190

menghasilkan keputusan bersama yang saling menguntungkan.

Organisasi Internasional sebagai lembaga yang mandiri untuk melaksanakan kegiatan yang diperlukan.

Organisasi Internasional Sebagai Sarana Perundingan

Pada peran ini dimaksud adalah UNHCR menyediakan tempat untuk berdiskusi dan bekerjasama, dimana para anggotanya diharuskan untuk bersikap netral atas pandangan mereka secara diplomatik yang dimaksud bersikap netral disini adalah UNHCR akan tetap fokus dalam penanganan masalah pencari suaka transit yang ada di Indonesia tanpa harus ikut campur akan isu politik yang sedang terjadi di Indonesia.

Untuk mengatasi masalah ini kedua negara sebaiknya melakukan tanggung jawab sesuai dengan kemampuannya dalam sebuah kerja sama kemitraan yang setara dengan sebuah MoU, sebagaimana yang telah disepakati dalam pertemuan *Bali Process*. Australia menganggap Indonesia penting dan strategis, karena menyadari tanpa membina hubungan baik dengan Indonesia, upaya Australia mencegah masuknya pencari suaka ke negaranya akan semakin sulit. Namun, kebijakan pragmatis Perdana Menteri Tony Abbot cenderung menjauhkan kedua negara dari kerja sama dalam masalah pencari suaka. Meskipun secara fisik di Asia, secara emosional Australia lebih dekat kepada negara Barat. Australia cenderung melihat lingkungan sekitarnya dengan mata orang asing, merasa superioritas dan melihat negara tetangga di kawasannya dengan ketakutan dan

kecurigaan. Sebaliknya negara-negara sekitarnya memandang Australia bertindak seperti kekuatan kolonial. Peningkatan hubungan baik dengan Indonesia sangat diperlukan karena pada dasarnya setiap negara saling membutuhkan meski dalam kondisi konflik.³⁵

Bali Process merupakan sebuah forum kerjasama regional yang dibentuk dengan tujuan untuk meningkatkan kerjasama dan meningkatkan kesadaran regional terhadap permasalahan penyelundupan manusia dan kejahatan transnasional. *Bali Process* ini sebagai wadah untuk melakukan dialog kebijakan, pertukaran informasi dan kerjasama praktis untuk membantu kawasan dalam menghadapi tantangan tersebut. Strategi *Bali Process* dalam bekerjasama termasuk dalam mengatur dan mengimplementasikan program ke depannya diarahkan oleh para menteri. *Bali Process* yang diketuai oleh Indonesia dan Australia memiliki lebih dari 48 Anggota termasuk UNHCR dan lembaga Internasional lainnya.

Sebagai suatu *Regional Consultative Process*, *Bali Process* memiliki kekhususan dibandingkan RCPs lainnya yaitu sebagai forum dialog dan kerjasama yang mempertemukan negara asal, transit dan tujuan *irregular movement*. *Bali Process* merupakan suatu rezim internasional yang bersifat non-binding, sukarela, dan mengedepankan konsultasi atau dialog.

Untuk mengukur hasil dan pencapaian *Bali Process* secara absolut merupakan hal yang tidak

³⁵ *RI demands OZ halt Boat People Operation*, The Jakarta Post, 2014

mungkin karena *Bali Process* adalah forum diskusi informal dan tidak mengikat. Hal ini sesuai dengan tujuan RCP lain yang fokus pada imigrasi, salah satunya untuk membangun jaringan antar negara yang berpartisipasi agar mudah menjalin kepercayaan dan berbagi pemahaman mengenai prioritas-prioritas *irregular migration*. *Bali Process* dimaksudkan sebagai forum pertukaran informasi dan *best practices* negara-negara dalam menanggulangi masalah penyelundupan dan perdagangan manusia.

Organisasi Internasional Sebagai Lembaga Yang Mandiri Untuk Melaksanakan Kegiatan Yang Diperlukan

Berkaitan dengan peran UNHCR dalam *temporary protection* untuk para pengungsi, UNHCR berfokus beberapa hal, yang pertama adalah penentuan status bagi para pengungsi, dimana UNHCR benar-benar melihat latar belakang dari pengungsi, masalah apa saja yang terjadi di negara asal yang menyebabkan ia harus bermigrasi ke negara lain, dan juga bukti-bukti bahwa ia telah mendapatkan tindakan penganiayaan di negara asal. Dimana untuk solusi jangka panjangnya UNHCR mengejar berbagai opsi untuk pengungsi tergantung pada situasi masing-masing individu. Ini dapat mencakup *voluntary repatriation* yang artinya adalah repatriasi sukarela ke negara asal, *local settlement* yaitu pemberian pemukiman bersama dengan penduduk lokal, dan yang terakhir adalah *resttlement* yaitu pemukiman kembali ke negara ketiga untuk mekanisme perlindungan yang paling rentan, dan sementara yang berfokus

pada pelatihan kejuruan dan mempromosikan akses ke skema tenaga kerja, terutama proyek bersama dengan anggota masyarakat tuan rumah, juga sebagai kegiatan penghasil pendapatan. Akan tetapi solusi yang dapat diterapkan di Indonesia hanyalah *voluntary repatriation* dan *resettlement*.

Solusi yang pertama adalah pemulangan sukarela, hal ini memungkinkan para pengungsi untuk melanjutkan kehidupan yang normal di negara asal mereka, dan mengembalikan ikatan budaya dan etnis di negara tersebut. Tiga kondisi vital harus dipenuhi untuk melaksanakan repatriasi sukarela dalam kondisi keselamatan dan bermartabat adalah yang pertama tindakan pemulangan ini harus bersifat sukarela, dimana tidak ada pengungsi yang harus dikembalikan ke negara asalnya atau tempat yang biasa mereka tinggal apabila bertentangan dengan keinginannya. Kondisi yang kedua adalah harus ada kesepakatan yang jelas dan tegas antara negara suaka dan negara asal, dimana kesepakatan ini haruslah melibatkan negara asal dan suaka, dan UNHCR. Kondisi yang ketiga adalah sedapat mungkin, orang-orang yang kembali harus mendapatkan izin untuk kembali ke tempat mereka berasal.³⁶

Apabila repatriasi sukarela diselenggarakan atau difasilitasi oleh UNHCR, tentunya sedapat mungkin, UNHCR telah memastikan bahwa kerangka hukum dibentuk telah sesuai untuk perlindungan hak-hak dan kepentingan para pengungsi. Langkah yang diambil adalah

³⁶ UNHCR: THE MANDATE AND THE ORGANIZATION, Op.Cit, 10

negosiasi amnesti dan jaminan non-diskriminsi.³⁷

SIMPULAN

Organisasi Internasional yang berkompeten dalam urusan pengungsi adalah *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Organisasi ini merupakan komisi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang khusus menangani para pengungsi. Peran utamanya adalah memberikan perlindungan internasional, memberikan solusi jangka panjang bagi persoalan pengungsi, serta mempromosikan hukum pengungsi internasional.

UNHCR sebagai Organisasi Internasional telah pun berhasil melakukan perannya dalam mengatur masalah pengungsi terkhusus pada penelitian ini menghadapi kebijakan Australia dengan dua indikator perannya yakni:

Peran yang pertama adalah sebagai sarana perundingan dimana organisasi internasional memiliki porsinya sendiri dalam menangani suatu masalah, tentunya penanganan masalah ini harus disesuaikan dengan fokus dari organisasi internasional itu sendiri, akan tetapi suatu organisasi internasional memiliki batasan untuk melakukan tindakan independen karena adanya koordinasi multilateral dengan pemerintah demi tercapainya tujuan. Hal ini bertujuan untuk mencapai tujuan bersama dan tidak terjadi *miscommunication* diantara kedua belah pihak.

Peran yang lanjutnya adalah sebagai lembaga yang mandiri untuk melaksanakan kegiatan yang diperlukan, dimana suatu organisasi internasional harus memiliki sifat

independen alam menentukan sebuah keputusan, hal ini juga erat kaitannya dalam penanganan masalah yang ada di suatu negara, ketika organisasi internasional tersebut telah memiliki peran tersendiri, organisasi internasional ini diwajibkan untuk bersikap tegas dan cepat dalam membuat keputusan, hal ini dimaksudkan agar permasalahan tersebut cepat selesai dan mendapat solusi yang terbaik akan permasalahan tersebut. Pada peran ini UNHCR berfokus kepada *temporary protection* yaitu *detention*, program pemberdayaan masyarakat dan kemandirian, pendidikan, beserta kesehatan. Sedangkan untuk solusi jangka panjang untuk para pencari suaka yaitu *voluntary repatriation* dan *resettlement*.

Pada prinsipnya peran UNHCR sangatlah penting dalam menangani permasalahan tentang pengungsi dan pencari suaka, akan tetapi pada perannya UNHCR memerlukan beberapa bantuan dari negara dan organisasi lainnya, hal ini bertujuan demi tercapainya tujuan bersama di dalam menangani permasalahan pengungsi dan pencari suaka tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Clive, Archer. 1983. *International Organization*. London: Allen & Unwin Ltd.
- Colombus, Theodore A dan James E Wolfe. 1990. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional: Keadilan dan Power*. Bandung.
- Rudy, Teuku May. 2009. *Administrasi dan Organisasi Internasional*. Bandung: Angkasa.
- Viotti, Paul. R dan Mark V. Kauppi. 211. *International Relations*

³⁷ Ibid

- Theory: Fifth Edition*. New York: Person.
- Wagiman. 2012. *Hukum Pengungsi Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Jurnal dan Artikel**
- Adam, Jane Mc. *Australia and Asylum Seekers*. International Journal of Refugee Law. Vol. 25, Issue 3 2013.
- Advancing the Rights of Refugees in the Asia Pasific Region*. 2017. Asia Pasific Refugee Rights Network.
- Spinks, Harriet. 2013. *Destination Anywhere? Factors Affecting Asylum Seekers' Choice of Destination Country*. Australia: Parlimentary Library.
- Turn Back Boats*. University of New South Wales Publisher.
- Zulivan, Adriani. 2017. *Mengapa Pencari Suaka Internasional Memilih Indonesia?*. Diakses di <https://www.goodnewsfromindonesia.id/2017/02/04/mengapa-pencari-suaka-internasional-memilih-indonesia> Pada 3 September 2023
- Dokumen Resmi**
- Konvensi 1951 Mengenai Status Pengungsi. *United Nations High Comissioner for Refugees The UN Refugee Agency*.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Kantor Pusat Bahasa. Jakarta.
- UNHCR *di Indonesia*. Diakses di <https://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia> pada 5 Maret 2023.
- UNHCR. *Konvensi dan Protokol Mengenai Status Pengungsi*, <http://www.unhr.org/id/wp-content/uploads/sites/42/2017/05/KonfensidanProtokol.pdf> Diakses pada 5 Oktober 2023
- Situs Web dan Berita**
- Asylum Seekers Resource Center. 2013. *Operation Sovereign Borders*. Diakses di <http://www.asrc.org.au/wp-content/uploads/2013/07/Operation-Sovereign-Borders-May-2014.pdf> pada 17 Mei 2023.
- Boat Turn Back*. 2016. Assylum Insight Fats & Analysis. Diakses di <https://www.asyluminsight.com/boat-turnback/#.W1bK7LrYXIV> pada 2 September 2023
- Sihite, Ezra. 2013. Marty Natalegawa Minta Australia Hormati “Bali Process”. Diakses di <http://www.beritasatu.com/nasional-internasional/140685-marty-natalegawa-minta-australia-hormati-bali-process.html> pada 17 Mei 2023.
- The Immigration Advice and Application Assistance Scheme*. http://www.migrationoptions.com.au/?page_id=67 Diakses pada 10 Oktober 2023.