

Penerapan Prinsip *Non-refoulement* dalam Kasus Relokasi Pencari Suaka

Ilegal Australia Ke Pulau Manus dan Pulau Nauru.

Oleh:

Clara Ignatia Tobing

110120120015

ABSTRAK

Australia merupakan salah negara di wilayah Asia Pasifik yang telah meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 tentang Status Pengungsi. Hal ini menyebabkan Australia mempunyai kewajiban untuk melindungi pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke wilayahnya. Dari seluruh jumlah yang masuk, tidak semua pengungsi dan pencari suaka datang beserta dokumen yang lengkap. Pencari suaka tanpa dokumen lengkap atau ilegal dianggap menimbulkan masalah bagi masyarakat Australia, sehingga Australia meminta bantuan dari negara tetangga untuk ambil bagian dalam menangani lonjakan pencari suaka ilegal. Untuk itu, pada tahun 2001 Australia bekerja sama dengan Papua Nugini dan Nauru membentuk kesepakatan *Pacific Solution*, yaitu kerja sama untuk merelokasi pencari suaka ilegal yang menuju Australia ke dalam pusat detensi di kedua negara tersebut. Kerja sama ini berakhir pada tahun 2007 karena jumlah pencari suaka ilegal yang masuk ke Australia telah menurun secara signifikan. Setelah periode tersebut, angka pencari suaka ilegal kembali meningkat. Sehingga, pada tahun 2012 Australia memutuskan untuk menerapkan *Pacific Solution* jilid II. *Pacific Solution I* dan *Pacific Solution II* yang dikeluarkan oleh Australia pada pelaksanaannya telah melanggar aturan yang ada di dalam Konvensi Pengungsi tahun 1951. Salah satu kewajiban yang harus ditaati oleh Australia di dalam konvensi tersebut adalah larangan untuk memulangkan pengungsi dan pencari suaka ke suatu negara dimana terdapat situasi penyiksaan, atau yang dikenal sebagai prinsip *non-refoulement*. Dalam perkembangannya, prinsip ini tidak hanya dapat dipahami sebagai pemulangan kembali ke negara asal, tetapi juga pengiriman ke negara lain yang berpotensi menimbulkan penganiayaan baru.

Kata Kunci: Pencari Suaka, prinsip *non-refoulement*, Australia

***The Application of Principle of Non-Refoulement on Australian Illegal
Asylum Seeker Relocation Case to Manus Island and Nauru Island***

ABSTRACT

Australia is one of the countries which have ratified the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. As an outcome of this action, Australia has an obligation to protect refugees and asylum seekers who enter the territory. Australia considered that the applicants with incomplete or illegal documents have caused most of the problems in society, therefore, Australia has requested some neighbour countries' assistance to handle the increase of illegal asylum applicants. To achieve this, Australia, along with Papua New Guinea and Nauru, organized the Agreement of Pacific Solution in 2001 to relocate illegal asylum applicants from Australia to the detention centre of both mentioned countries. In 2007, the agreement ended due to the significant decreasing number of illegal asylum applicants. However, the number has increased afterwards. As a result, Australia decided to apply Pacific Solution II in 2012. Pacific Solution I and Pacific Solution II, issued by the country, violated the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. Australia has an obligation to prohibit the return of any refugees or asylum applicants to a country where the applicants may have to deal with the situation of abuse or known as the principle of non-refoulement. In its development, the principle does not only concern the return to countries of origin, but also concerns the transfer to other countries with the potential of new abuse.

Key words: Asylum seeker, principle of non-refoulement, Australia

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Australia telah meratifikasi *the United Nations 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* atau Konvensi Pengungsi pada tanggal 22 Januari 1954 dan *the Subsequent 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* pada tanggal 13 Desember 1973. Dengan ditandatanganinya konvensi tersebut, Australia terikat pada kewajiban internasional dalam perlindungan pengungsi dan pencari suaka, sebagaimana diatur dalam dua perjanjian tadi.

Sejauh ini, Australia adalah negara nomor tiga yang paling banyak dituju pengungsi dan pencari suaka, setelah Amerika Serikat dan Kanada. Lebih dari 700.000 pengungsi telah diterima di Australia sejak tahun 1945.¹ Lonjakan jumlah pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke Australia ini menimbulkan permasalahan tersendiri. Salah satu permasalahan tersebut adalah reimplementasi *Pacific Solution* di bawah pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard.

Pacific Solution jilid pertama di bawah pemerintahan Perdana Menteri John Howard dipicu oleh kejadian *the Tampa Affair*. *The Tampa Affair* terjadi pada tanggal 26 Agustus 2001. Pemerintah Australia saat itu menolak izin kapal barang Norwegia, *the MV Tampa*, untuk berlabuh di Pulau Christmas, setelah kapal tersebut menyelamatkan kapal penumpang berisi pencari suaka yang tenggelam.

¹ Janet Phillips, "Asylum seekers and refugees: what are the facts?", Background Note: Social Policy Section, Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, 2011.

Pacific Solution jilid satu di bawah pemerintahan Perdana Menteri Howard berisi 3 *point* utama, yaitu:

1. Beberapa daerah seperti Pulau Christmas, Pulau Cocos dan Kepulauan Ashmore, telah dikeluarkan dari zona migrasi Australia. Para pencari suaka yang tiba di daerah tersebut tidak dapat meminta status pengungsi lagi ke negara Australia;
2. Pemerintah memberikan kekuasaan kepada angkatan laut untuk menghalangi para pencari suaka yang hendak memasuki Australia dengan menggunakan kapal;
3. Dibuatnya kesepakatan (*arrangement*) antara pemerintah Australia dengan pemerintah Nauru dan Papua Nugini dalam mengadakan pusat detensi (*detention centre*) untuk menangani proses pencarian suaka, dan demikian menciptakan sebuah sistem pemrosesan lepas pantai (*system of offshore processing*).²

Tahun 2008, Australia dibawah pemerintahan Perdana Menteri Kevin Rudd menghapuskan *Pacific Solution*. Namun, penghapusan *Pacific Solution* ini kembali menimbulkan lonjakan pengungsi yang cukup besar setelah tahun 2009.³ Hal ini mendorong Perdana Menteri Julia Gillard untuk memberlakukan kembali *offshore*

² Janet Phillips dan Harriet Spinks, “*Boat arrivals in Australia since 1976*”, Background Note on Social Policy Section, Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, Australia, 2013, hlm. 17-18.

³ Reza Hasmath, “*Deterring the ‘Boat People’: Explaining the Australian Government’s People Swap Response to Asylum Seekers*”, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 103, University of Oxford, 2013, hlm. 3-4 .

processing dalam *Pacific Solution* pada bulan Agustus 2012. Perjanjian baru ini mengatur bahwa setiap pencari suaka yang tiba di Australia menggunakan kapal setelah tanggal 13 Agustus 2012 dapat dipindahkan ke *Regional Processing Centres* (RPCs) di Pulau Nauru atau Pulau Manus.⁴

Kebijakan *Pacific Solution* yang diterapkan pemerintahan Perdana Menteri John Howard menetapkan bahwa penempatan pencari suaka ke pusat detensi merupakan pilihan utama, sehingga bertentangan dengan *International Covenant on Civil and Political Rights*.⁵ Penahanan pencari suaka dapat mencapai waktu tujuh tahun.⁶ Kebijakan ini juga menutup akses para pencari suaka terhadap pekerjaan dan perlindungan hukum.⁷

Pusat detensi di negara ketiga hanya berupa tenda yang tidak memadai saat cuaca memburuk.⁸ Situasi ini melanggar ketentuan yang disyaratkan oleh Konvensi Pengungsi, khususnya pasal 16, 17 dan 21. Penempatan anak-anak di pusat detensi juga merupakan pelanggaran terhadap *the Convention on the Rights of the Child* (CRC) yang menyatakan bahwa hak anak harus didahulukan dan detensi seorang

⁴ Janet Phillips dan Harriet Spinks, *Op Cit*.

⁵ Human Rights Law Centre, Submission to the Expert Panel on Asylum Seeker, <<http://hrlc.org.au>> (2012).

⁶ Amnesty International, “*Detentions of Asylum Seekers*” <<http://www.amnesty.org.au/refugees/comments/29470/>> (01/12/2013).

⁷ Fact Sheets No. 20, Human Rights and Refugees.

⁸ Kathy Marks, “*Pacific solution' refugee camps condemned as 'grim' by rights group*”, <<http://www.co.uk/.../pacific-solution-refugee-camps-condemned-as-grim-by-rights-group-834757>> (04/01/2013).

anak hanya dapat dilakukan sebagai usaha terakhir serta dilakukan dalam waktu yang sesingkat mungkin.⁹

Indikasi pelanggaran HAM yang sama juga ditemukan dalam kebijakan *Pacific Solution II* dibawah pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard. Pelanggaran terhadap Konvensi Pengungsi terkait masalah tempat tinggal, serta *Convention on the Rights of the Child* terkait keberadaan pengungsi anak kembali terjadi.¹⁰

Secara khusus, penempatan pencari suaka yang tidak tepat di pusat detensi merupakan pelanggaran prinsip *non-refoulement*, yang menegaskan bahwa suatu negara tidak diperbolehkan mengirim kembali seseorang ke negara asal, tempat situasi penganiayaan mungkin terjadi.¹¹

Prinsip *non-refoulement* merupakan prinsip utama dalam pencarian suaka. Prinsip ini merupakan refleksi dari komitmen masyarakat internasional untuk memastikan terpenuhinya HAM, termasuk hak untuk hidup; hak untuk bebas dari siksaan atau perlakuan-perlakuan yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat manusia; serta hak perorangan untuk bebas dan merasa aman. Hak-hak tersebut, serta hak-hak lainnya, tidak akan dapat dinikmati apabila seorang pengungsi dikembalikan ke dalam keadaan penyiksaan atau keadaan yang berbahaya.¹²

⁹ Fact Sheets No. 20, *Op.Cit.*.

¹⁰ Amnesty International, *Op Cit.*

¹¹ “*The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law ; Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93*”, < www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain?docid=437b6db64> (20/05 2013).

¹² UN High Commissioner for Refugees Publication, “*UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement*” <<http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>> (20/05/ 2013).

Dalam perkembangannya, prinsip ini tidak hanya dapat dipahami sebagai pemulangan kembali ke negara asal, tetapi juga pengiriman ke negara lain yang berpotensi menimbulkan penganiayaan baru.¹³

Sebagai negara tujuan relokasi pencari suaka dalam kebijakan *Pacific Solution*, Papua Nugini dan Nauru belum memiliki standar dan penjaminan HAM yang memadai. Ketiadaan mekanisme perlindungan HAM bagi pengungsi dan pencari suaka menjadikan kedua negara tersebut tidak dapat menjamin HAM dalam kamp pengungsian mereka. Dengan demikian kedua negara ini tidak layak dijadikan pusat detensi penanganan pencari suaka.¹⁴

Situasi dan kondisi dalam kedua negara ini dapat mengakibatkan munculnya situasi penyiksaan baru, atau pelanggaran prinsip *non-refoulement*, bagi pencari suaka dan pengungsi yang dipindahkan lewat perjanjian *Pacific Solution* jilid 2.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan diatas, maka dirumuskan pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana implikasi dari Konvensi Pengungsi bagi negara peratifikasi, terutama Australia?
2. Bentuk kerja sama regional seperti apa yang harus diterapkan oleh Australia terkait permasalahan pengungsi dan pencari suaka?

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Bianca Hall dan David Wroe, “UN Doubts Refugee Safety in Papua New Guinea”, The Sunday Morning Herald Australia, < <http://www.smh.com.au/national/un-doubts-refugee-safety-in-papua-new-guinea-20130726-2qpv2.html#ixzz2sKwzZjPf>> (4/02/ 2014).

II. METODE PENELITIAN

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis untuk memaparkan data atau gambaran secermat mungkin mengenai pengaturan pengungsi internasional. Gambaran berupa fakta-fakta disertai analisis mengenai konvensi yang berlaku digabungkan dengan teori-teori hukum internasional dan praktik yang terjadi dalam masyarakat internasional terkait pengaturan regional dan pencari suaka menurut hukum internasional dan akibat hukumnya. penelitian terhadap data kepustakaan yang merupakan data sekunder dengan didukung data primer. Data sekunder berupa konvensi internasional, peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal hukum, majalah, internet, dan dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan pemerintah, akan dilengkapi studi komprehensif dengan mengkaji teori-teori serta praktik yang terjadi terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Implikasi dari Konvensi Pengungsi bagi negara peratifikasi, terutama Australia

Sebagai negara yang telah menandatangani Konvensi Pengungsi, Australia terikat pada kewajiban perlindungan pengungsi dan pencari suaka. Ratifikasi perjanjian internasional menimbulkan kewajiban bagi negara penandatanganan untuk mengimplementasikan konvensi tersebut melalui perundang-undangan nasional serta melaksanakan kewajiban-kewajiban hukum yang timbul dari konvensi tersebut dalam

konteks internasional. Setelah terikat kedalam Konvensi Pengungsi, negara wajib melakukan tindakan-tindakan yang tepat untuk memastikan terlaksananya konvensi.

Negara peratifikasi Konvensi Pengungsi tidak diperbolehkan mengembalikan pengungsi dan pencari suaka kedalam situasi bahaya. Negara peratifikasi berkewajiban untuk melindungi pengungsi yang berada di dalam wilayah negaranya. Negara juga dituntut untuk bekerja sama dengan UNHCR untuk membantu UNHCR dalam mengawasi implementasi dari pasal-pasal yang terdapat didalam konvensi, seperti yang disyaratkan dalam pasal 35 Konvensi Pengungsi dan pasal II Protokol tahun 1967.

Australia tunduk pada kewajiban untuk melindungi pengungsi yang telah didefinisikan dalam pasal 1(a)(2) Konvensi Pengungsi. Artinya, Australia mempunyai kewajiban untuk melindungi setiap orang yang berada di luar negara kebangsaannya (*country of nationality*) yang disebabkan oleh ketakutan akan adanya penganiayaan karena alasan ras, agama, kebangsaan atau menjadi anggota grup atau aliran politik tertentu, sehingga mereka tidak mendapatkan perlindungan dari negara asal. Pasal 3 Konvensi Pengungsi juga mensyaratkan negara peratifikasi untuk menerapkan kewajiban-kewajiban yang terdapat dalam konvensi tanpa diskriminasi berdasarkan ras, agama atau negara asal pengungsi.¹⁵

¹⁵ Experts Panel on Asylum Seekers, *Australia's International Law Obligations with Respect to Refugees and Asylum Seekers*, Report of the Expert Panel on Asylum Seekers, Agustus 2012
<http://expertpanelonasylumseekers.dpmc.gov.au/sites/default/files/report/attachment_3_australia_international_obligations.pdf> (03/07/2014).

Pemerintah Australia juga terikat pada kewajiban didalam pasal 33(1) Konvensi Pengungsi. Pasal ini menyatakan bahwa negara yang telah meratifikasi Konvensi Pengungsi tidak diperbolehkan mengembalikan seorang pengungsi, baik secara langsung maupun tidak langsung, ke suatu tempat yang dapat mengakibatkan hidup dan kebebasan orang tersebut terancam (prinsip *non-refoulement*). Kewajiban terhadap prinsip *non-refoulement* ini juga berlaku bagi pemindahan seorang pengungsi ke negara ketiga, terlepas dari negara ketiga tersebut merupakan negara peratifikasi Konvensi Pengungsi atau bukan.¹⁶

Australia sebagai negara peratifikasi pengungsi harus memperhatikan apakah kewajiban terhadap prinsip *non-refoulement* tetap ditaati dalam merelokasi atau memindahkan pengungsi ke negara ketiga apabila di negara tersebut pengungsi tetap menghadapi bahaya penganiayaan. Kewajiban ini juga berlaku apabila pengungsi dikembalikan ke negara ketiga tempat pengungsi akan berada dalam sementara waktu.¹⁷

Prinsip *non-refoulement* tidak hanya dapat dimengerti sebatas larangan bagi suatu negara untuk mengirim kembali seseorang ke negara asal tempat situasi penganiayaan mungkin terjadi,¹⁸ tetapi juga dapat dipahami sebagai larangan pengiriman ke negara lain yang berpotensi menimbulkan penganiayaan baru.¹⁹

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law, Op Cit.*

¹⁹ UN High Commissioner for Refugees Publication, “*UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement, Op Cit.*”

Kewajiban perlindungan HAM dalam Konvensi Pengungsi tidak hanya berlaku bagi pengungsi, tetapi juga bagi pencari suaka yang sedang meminta status pengungsi. Konvensi Pengungsi menetapkan perlindungan bagi pencari suaka agar tidak dihukum terkait cara-cara mencapai suatu negara tempat mereka meminta perlindungan.²⁰

Namun, berdasarkan *Migration Act*, pencari suaka yang masuk menggunakan kapal dikategorikan sebagai “*unlawful non-citizen*” dan ditahan dalam pusat detensi saat sedang mengajukan permintaan status pengungsi kepada Australia.²¹ Prinsip “*no advantage*” yang diterapkan bagi pencari suaka yang tiba menggunakan kapal dalam *Pacific Solution II* mengakibatkan penahan dalam pusat detensi dapat mencapai waktu 4 hingga 5 tahun.²² Kondisi pusat detensi di Pulau Manus dan Pulau Nauru dilaporkan dalam kondisi yang tidak layak. Sementara, anak-anak juga diikutsertakan dalam penahanan di pusat detensi tersebut. Perlakuan Australia terhadap pencari suaka dalam kebijakan *Pacific Solution II* ini tidak sesuai dengan kewajiban perlindungan HAM internasional, diantaranya adalah:

1. Larangan terhadap penahanan yang sewenang-wenang (*the prohibition of arbitrary detention*)

²⁰ Peter D. Fox, *International Asylum and Boat People: The Tampa Affair and Australia's "Pacific Solution"*, Maryland Journal of International Law, Vol. 25/356, hlm. 362 (2010).

²¹ Matthew Thomas Stubbs, *The International and Domestic Legality of Australia's Mandatory Detention of "Unlawful Non-Citizens" Under the Migration Act 1958*, Dissertation, Faculty of Law, University of Adelaide, hlm.38 (2002).

²² Refugee Action Coalition Fact Sheet, *The Pacific Solution Mark II* <<http://www.refugeeaction.org.au/wp-content/uploads/2012/10/Pacific-Solution-II-fact-sheet.pdf>> (20/01/2014).

Australia tidak dapat menunjukkan pentingnya pelaksanaan detensi, sehingga tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan penahanan yang sewenang-wenang yang melanggar pasal 9 ayat 1 dari ICCPR.

Pasal 31 (1) Konvensi Pengungsi mengandung larangan suatu negara untuk menjatuhkan hukuman bagi pengungsi ilegal yang membatasi pergerakan mereka. *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) atau Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik memastikan hak-hak yang terdapat dalam Konvensi Pengungsi mengikat secara hukum.²³ Larangan terhadap penahanan yang sewenang-wenang didalam Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik berlaku juga bagi penahanan untuk alasan imigrasi.²⁴

Pasal 31(2) Konvensi Pengungsi menetapkan bahwa harus ada penjelasan mengenai pentingnya pembatasan gerak pencari suaka dan pengungsi yang ditempatkan di dalam detensi. Pemerintah harus dapat menunjukkan alasan-alasan dan batasan-batasan yang spesifik mengenai pembedaan penahanan seseorang. Penentuan pentingnya penahanan pencari suaka juga harus ditentukan berdasarkan keadaan dan sejarah pribadi individu tersebut.²⁵

²³ Adrienne D. McEntee, The Failure of Domestic and International Mechanism to Redress the Harmful Effect of Australian Immigration Detention, *Pacific Rim Law and Policy Journal*, Vol.12/No.1, hlm. 279 (2003).

²⁴ *General Comment No. 8*, Article 9 (Right to liberty and security of persons), Human Rights Committee, Sixteenth session, Adopted: 30 June 1982, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I).

²⁵ Ben Saul, Dark Justice: Australia's Indefinite Detention of Refugees on Security Grounds Under International Human Rights Law, *Melbourne Journal of International Law*, Vol.13, hlm. 16(2012).

Penahanan seseorang dalam pusat detensi juga harus dihubungkan dengan ancaman terhadap keamanan nasional yang ditimbulkannya. Harus ada perkiraan bahwa tindakan mereka menimbulkan bahaya nyata sehingga mereka dapat dikembalikan ke negara asalnya. Akan tetapi, pada kenyataannya, Australia tidak dapat menunjukkan alasan mengapa penerapan pusat detensi penting untuk melindungi keamanan nasional Australia.²⁶

2. Kondisi di pusat detensi menimbulkan situasi penyiksaan baru.

Dalam perjanjian *Pacific Solution*, Australia mengalihkan kewajiban perlindungan suakanya kepada negara ketiga (*safe third country*), yaitu Papua Nugini dan Nauru. Tetapi, Papua Nugini dan Nauru belum memiliki standar dan penjaminan HAM yang memadai. Ketiadaan mekanisme perlindungan HAM bagi pengungsi dan pencari suaka menjadikan kedua negara tersebut tidak dapat menjamin perlindungan HAM dalam pusat detensi mereka.²⁷ Hal ini terlihat dari berbagai pelanggaran HAM yang terjadi kepada pencari suaka di dalam pusat detensi di Pulau Manus dan Pulau Nauru.

Tindakan menyerahkan seseorang ke dalam situasi yang dapat menyebabkan siksaan, perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi maupun perlakuan dan hukuman yang merendahkan martabat manusia adalah pelanggaran HAM. Dalam situasi seperti ini, negara yang harus bertanggung jawab adalah negara

²⁶ *Ibid*, hlm. 22.

²⁷ Bianca Hall dan David Wroe, *Op Cit*.

yang menyerahkan orang tersebut kedalam situasi penganiayaan, bukan negara penerima.²⁸

Kondisi di dalam pusat detensi tersebut dapat dikategorikan sebagai situasi yang menimbulkan siksaan, perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi serta merendahkan martabat manusia.²⁹ Pengiriman pencari suaka oleh Australia ke Pulau Manus dan Pulau Nauru yang menimbulkan penganiayaan ini menyebabkan Australia telah melanggar prinsip *non-refoulement*.

3. Anak-anak turut disertakan kedalam pusat detensi.

Australia telah menandatangani dan meratifikasi Konvensi Hak-Hak Anak atau *the United Nations Convention on the Rights of the Child*, sehingga semua keputusan yang memiliki dampak pada anak harus dipertimbangkan sesuai kepentingan anak tersebut.³⁰ Pertimbangan ini juga harus diperhatikan dalam

²⁸ B.C.Nirmal, *Refugees And Human Rights*, ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law, 2001 <<http://www.worldlii.org/int/journals/ISILYBIHRL/2001/6.html>> (20/07/2014).

²⁹ Australian Human Rights Commission, *Inquiry into the incident at the Manus Island Detention Centre from 16 February to 18 February 2014*, Submission to the Senate Legal And Constitutional Affairs References Committee, 16 Mei 2014 <<https://www.humanrights.gov.au/submissions/inquiry-incident-manus-island-detention-centre-16-february-18-february-2014>> (16/07/2014).

Lihat juga:

Azadeh Dastyari , *Deterring and Denying Asylum Seekers in Australia*, CNN, 20 Juni 2014 <<http://edition.cnn.com/2014/06/20/opinion/australian-human-rights-op-ed/>> (16/07/2014).

Karen Barlow, *Asylum seekers: Amnesty Accuses Nauru of Hiding Conditions After Refusing Detention Centre Access*, ABC News, 30 April 2014 <<http://www.abc.net.au/news/2014-04-29/nauru-hiding-asylum-seeker-conditions-amnesty-says/5418924>> (17/07/2014).

³⁰ Mary Crock, *Childhood Enchained: Constitutional Deficiency or Careless Neglect?: The Australian Constitution and Children in Immigration Detention*, presented at Gilbert and Tobin Centre of Public Law, *Constitutional Law Conference 2004*, 20 Februari 2004 <<http://www.gtcentre.unsw.edu.au/Crock-Paper.doc>> (29/06/2014), hlm.3.

penetapan kebijakan sehubungan dengan penahanan seorang anak ke dalam pusat detensi. Penahanan seorang anak di dalam pusat detensi haruslah dilakukan sebagai upaya terakhir dan dalam jangka waktu sesingkat mungkin, serta memperhatikan kondisi pusat detensi agar layak bagi anak-anak.³¹

Konvensi Hak-Hak Anak mewajibkan perlindungan terhadap seorang anak yang sedang meminta status sebagai pengungsi didalam pasal 22 (1). Pusat detensi Australia yang berada dalam situasi tidak layak mengakibatkan beberapa dampak serius kepada pencari suaka anak, seperti ancaman terjadinya kekerasan seksual, akibat buruk jangka panjang kepada kondisi fisik, mental, dan psikologis anak, tidak tersedianya perawatan kesehatan yang memadai, serta pendidikan yang terbatas.³²

Anak-anak tidak pantas dikategorikan sebagai ancaman terhadap keamanan nasional.³³ Kekerasan yang dialami pencari suaka anak di dalam pusat detensi juga merugikan mereka. Penahanan yang dialami oleh mereka telah menimbulkan situasi penyiksaan baru.³⁴ Oleh karena itu, berdasarkan Konvensi Hak Anak, Australia telah melanggar kewajiban untuk melindungi hak-hak anak dalam pusat detensi.

³¹ Human Rights Law Centre, Submission to the Expert Panel on Asylum Seekers, Juli 2012, hlm.6. <<http://www.hrlc.org.au/files/HRLC-Submission-to-the-Expert-Panel-on-Asylum-Seekers.pdf>> (03/04/2014).

³² Adrienne D. McEntee, *Op Cit.*, hlm. 267.

³³ Mary Crock, *Op Cit.*, hlm.1.

³⁴ Adrienne D. McEntee, *Op Cit.*, hlm.269.

Pelanggaran-pelanggaran HAM diatas menunjukkan bahwa kebijakan *Pasific Solution* yang ditempuh oleh Australia telah gagal memenuhi kewajiban-kewajiban perlindungan pengungsi didalam hukum internasional.

B. Kerja sama regional seperti apa yang yang dapat diterapkan oleh Australia terkait permasalahan pengungsi dan pencari suaka

Pacific Solution tidak dapat dijadikan model kerja sama yang sesuai bagi perlindungan pengungsi dan pencari suaka di wilayah regional Asia Pasifik. Bentuk kerjasama yang tepat dilakukan adalah bentuk pembagian beban (*burden sharing*), yang pertama kali digunakan untuk merujuk kepada pentingnya pembagian tanggung jawab diantara negara-negara dalam melindungi pengungsi pada situasi perpindahan massal atau *mass influx*.³⁵

Konsep solidaritas dan pembagian beban terdapat dalam alinea ke 4 pembukaan Konvensi Pengungsi yang menyatakan bahwa pemberian status pengungsi dapat memberikan beban yang terlalu berat bagi negara-negara tertentu, dan oleh karena itu diperlukan adanya kerja sama internasional terkait hal tersebut. Metode pembagian beban atau *burden sharing* hendaknya dapat menciptakan kerja sama dengan negara lain, terutama dengan negara-negara tetangga di kawasan Asia Pasifik.

Kerja sama yang demikian pernah diimplementasikan dalam *the Comprehensive Plan of Action* (CPA) pada saat penanganan arus pengungsi Indocina

³⁵ Christina Boswell, *Burden-Sharing in the New Age of Immigration*, Migration Information Source
<<http://migrationinformation.org/article/burden-sharing-new-age-immigration>> (26/07/2014).

di dalam kamp-kamp penampungan di wilayah Asia Tenggara pada saat Australia membuka program penempatan (*resettlement*) bagi pengungsi Vietnam.

Rumusan CPA merupakan suatu bentuk kerja sama yang dirancang untuk membendung aliran pengungsi. Akan tetapi, CPA sendiri memiliki beberapa kekurangan, diantaranya dianggap sebagai sarana pengumpulan dana alih-alih sebagai suatu kerja sama regional.³⁶ CPA juga dianggap sebagai komitmen yang baru timbul setelah terjadinya krisis kemanusiaan, sehingga tidak dapat mengantisipasi akibat-akibat yang timbul sebelum krisis tersebut mulai muncul ke permukaan.³⁷ Tidak semua komponen dalam kerja sama ini dapat diimplementasikan mengingat Australia tidak mengalami krisis kemanusiaan seperti yang pernah terjadi di awal tahun 1980-an. Beberapa komponen dalam CPA yang dapat diterapkan kembali oleh Australia adalah:

1. Kerja sama antar negara-negara di wilayah Asia Pasifik dan intitusi terkait.

Negosiasi dalam membentuk kerja sama regional ini harus melibatkan seluruh pihak yang berperan penting, termasuk negara-negara Asia Pasifik yang terkena dampak serius dari arus pencari suaka ilegal, negara pemberi suaka, negara yang berpotensi menjadi negara tempat penempatan kembali, serta UNHCR dan organisasi masyarakat terkait.³⁸ UNHCR dapat berperan serta dalam proses negosiasi negara-negara Asia Pasifik sampai tercapainya suatu

³⁶ Keane Shum, A New Comprehensive Plan of Action: Addressing the Refugee Protection Gap in Southeast Asia through Local and Regional Integration, *Oxford Monitor of Forced Migration*, Vol.1/No.1, hlm.65 (2011).

³⁷ *Ibid*, hlm.76.

³⁸ *Idem*.

kesepakatan regional, seperti yang pernah dilakukan dalam proses pembentukan CPA.

2. Taat pada kaidah-kaidah hukum internasional mengenai pengungsi dan pencari suaka.

Australia sebaiknya tidak mendanai pusat detensi bagi pencari suaka di negara lain. Sebagai gantinya, kerja sama regional yang tercipta harus lebih memperhatikan kondisi negara-negara tetangga tersebut dalam memastikan terciptanya kondisi yang layak.

3. Terciptanya pembauran antara pengungsi dengan masyarakat lokal.

Salah satu solusi jangka panjang yang disarankan oleh UNHCR dalam menyelesaikan masalah seputar pengungsi dan pencari suaka adalah *local integration*, yaitu pengungsi ditawarkan suaka permanen dan dapat berbaur ke dalam masyarakat dari negara pemberi suaka. *Local integration* dimaksudkan sebagai pemberian suaka secara penuh dan permanen, termasuk pemberian tempat tinggal oleh negara tuan rumah (*host country*). Pembauran ini dapat terlaksana melalui proses hukum, ekonomi, integrasi sosial dan budaya pengungsi yang pada akhirnya berujung pada pemberian kewarganegaraan.

Selain kerjasama regional, Australia juga hendaknya menciptakan sistem kerjasama khusus dengan negara Indonesia sebagai salah satu negara yang banyak dipilih oleh para pencari suaka ataupun pengungsi internasional sebagai tempat persinggahan. Walaupun tidak menjadi negara tujuan pengungsi, posisi Indonesia

tetap penting sebagai negara transit. Posisi geografis Indonesia membuat para pengungsi harus melewati Indonesia terlebih dahulu sebelum mencapai Australia.

Jumlah pengungsi yang transit ataupun menunggu pemberian status pengungsi dari UNHCR ini turut berdampak bagi kepentingan nasional Indonesia. Jumlah pengungsi dan pencari suaka yang singgah di Indonesia meningkat dari hari ke hari serta membutuhkan penanganan yang lebih serius.

UNHCR sendiri sejauh ini menghormati keputusan Indonesia untuk menampung pengungsi dan pencari suaka. UNHCR memandang tindakan Indonesia tersebut telah sesuai dengan hukum internasional dan tidak berujung pada pelanggaran prinsip *non-refoulement* karena pemerintah Indonesia tidak menolak untuk melindungi pengungsi dan pencari suaka tersebut.³⁹

Salah satu usaha kerja sama yang dirintis oleh Indonesia dan Australia adalah mengagas penyelenggaraan *Bali Regional Ministerial Meeting on People Smuggling, Trafficking in Person and Related Transnational Crime* (BRMC I dan BRMC II), pada tahun 2002 dan 2003. Kedua pertemuan tersebut menghasilkan sebuah *Regional Consultative Process* (RCP) yang dikenal sebagai *Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime* (*Bali Process*). Dalam kerja sama ini, Indonesia dan Australia bertindak sebagai *Co-chairs*.⁴⁰

³⁹ Wawancara dengan Mitra Salima Suryono, Associate External Relation Public Information Officer, UNHCR Indonesia, Jakarta, 3 Juli 2014.

⁴⁰ Kementerian Luar Negeri Indonesia, Bali Process, 4 Februari 2014 <<http://www.kemlu.go.id/Pages/IssueDisplay.aspx?IDP=29&l=id>> (01/08/2014).

Bali Process memiliki kekhususan sebagai forum dialog dan kerja sama yang mempertemukan negara asal, negara transit dan negara tujuan *irregular migration*. Hal ini merupakan nilai tambah sebagai upaya membangun kepercayaan diri negara-negara di kawasan Asia Pasifik untuk menyelesaikan persoalan *irregular migration* termasuk penyelundupan manusia, pencari suaka dan pengungsi. Solusi yang ingin dicapai dalam *Bali Process* termasuk usaha repatriasi dan pemukiman kembali.⁴¹

Walaupun pelaksanaan *Bali Process* belum terwujud secara optimal, akan tetapi kerja sama regional ini telah menumbuhkan semangat kerja sama diantara negara-negara Asia Pasifik. *Bali Process* adalah wujud nyata dan usaha bersama serta komitmen dari negara-negara yang terlibat untuk turut serta dalam mengatasi penyelundupan manusia dan perdagangan orang yang sering terjadi dalam arus pengungsi dan pencari suaka. Forum ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi upaya pemecahan masalah lintas batas negara dan menjadi forum pengembangan kerja sama regional.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

⁴¹ *Idem.*

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan sebelumnya, dapat ditarik beberapa kesimpulan berkenaan dengan pelaksanaan *Pacific Solution II* yang dilakukan pemerintah Australia dengan pemerintah Nauru dan Papua Nugini, serta alternatif kerja sama regional yang dapat diterapkan di wilayah Asia Pasifik, yaitu:

1. Sebagai negara peratifikasi Konvensi Pengungsi, Australia terikat pada kewajiban perlindungan pengungsi dan pencari suaka. Kewajiban tersebut diantaranya adalah mengimplementasikan konvensi tersebut melalui perundang-undangan nasional, melaksanakan kewajiban-kewajiban hukum yang timbul dari konvensi tersebut, melakukan tindakan-tindakan yang tepat untuk memastikan terlaksananya konvensi, melindungi pengungsi yang berada di dalam wilayah negaranya, bekerja sama dengan UNHCR, melindungi hak-hak pengungsi, serta tidak mengembalikan pengungsi dan pencari suaka kedalam situasi bahaya (prinsip *non-refoulement*);
2. *Pacific Solution* bukan merupakan suatu bentuk kerja sama regional yang tepat diterapkan oleh Australia dan negara-negara di wilayah Asia Pasifik. Selain melanggar prinsip *non-refoulement*, pelaksanaan *Pacific Solution* merupakan sarana *burden shifting* atau pengalihan beban tanggung jawab penanganan pencari suaka Australia ke Nauru dan Papua Nugini. *Pacific Solution* merupakan

kebijakan sepihak yang tidak memperhatikan situasi dan kondisi di negara sekitar serta tidak melibatkan UNHCR. Model yang lebih tepat digunakan adalah model *burden sharing* atau pembagian beban diantara negara pengirim, negara transit, serta negara penerima pengungsi. Mekanisme yang pernah diterapkan dalam *Comprehensive Plan of Action (CPA)* serta perundingan *Bali Process* dapat dijadikan alternatif penanganan pengungsi dan pencari suaka di wilayah Asia Pasifik.

B. Saran

1. Upaya-upaya yang dapat dilakukan Australia dalam memastikan peraturan mengenai pengungsi dan pencari suaka yang dikeluarkan agar tetap sesuai dengan prinsip-prinsip yang ada dalam hukum internasional, terutama Konvensi Pengungsi, adalah:
 - a. Memperhatikan rekomendasi-rekomendasi lembaga yang terkait di bidang pengungsi mengenai perlindungan HAM dalam pusat detensi. Pusat detensi Australia telah dikritik oleh berbagai lembaga karena tidak memperhatikan HAM pengungsi dan menimbulkan situasi penganiayaan baru. Oleh karena itu, Australia harus memperhatikan kritik-kritik tersebut dan memperbaiki kondisi di dalam pusat

detensi agar HAM pengungsi dan pencari suaka terpenuhi serta sesuai dengan prinsip-prinsip hukum internasional.

- b. Memperhatikan situasi dan kondisi negara-negara yang terlibat dalam kerja sama regional penanganan pengungsi dan pencari suaka. Kebanyakan negara yang terlibat dalam kerja sama regional dengan Australia adalah negara-negara yang tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi dan tidak memiliki tingkat perekonomian yang setara dengan Australia. Kerja sama regional yang dilakukan oleh Australia dengan negara-negara tersebut menjadi sebuah bentuk pengalihan tanggung jawab atau *burden shifting*, yaitu negara-negara yang terlibat memanfaatkan bantuan ekonomi dari Australia dan mengambil alih tanggung jawab perlindungan pencari suaka yang seharusnya dilindungi oleh Australia. Karenanya, Australia harus memperhatikan apakah negara-negara tersebut benar-benar mampu melindungi pengungsi dan pencari suaka dan memenuhi HAM mereka, atau hanya sekedar memanfaatkan bantuan dana tersebut.
2. Pemerintah Indonesia, selaku salah satu negara transit pengungsi yang dijadikan negara persinggahan pengungsi dan pencari suaka juga terkena dampak arus perpindahan tersebut. Pemerintah

Indonesia dapat memperkuat kerja sama dengan negara-negara di wilayah Asia Pasifik, seperti melalui kerja sama *Bali Process*, agar tidak memikul beban perlindungan yang terlalu berat dan tidak sesuai dengan kondisi dalam negeri Indonesia. Melalui kerja sama dengan negara-negara tetangga, beban perlindungan pengungsi dan pencari suaka dapat dibagi dengan lebih sesuai dan dapat menekan tindak kejahatan seperti penyelundupan manusia yang sering terjadi dalam arus perpindahan pengungsi dan pencari suaka.

3. UNHCR selaku lembaga yang berperan penting dalam perlindungan pengungsi dan pencari suaka hendaknya dapat terlibat aktif dari awal pembentukan suatu kerja sama regional, serta menjadi penggagas dan fasilitator forum regional penanganan pengungsi dan pencari suaka di wilayah Asia Pasifik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abou-El-Wafa, Ahmed, Hak-Hak Pencarian Suaka Dalam Syariat Islam dan Hukum Internasional, Riyadh, UNHCR, 2009
- Adrienne D. McEntee, The Failure of Domestic and International Mechanism to Redress the Harmful Effect of Australian Immigration Detention, *Pacific Rim Law and Policy Journal*, Vol.12/No.1, 2003
- Aust, Anthony, Handbook of International Law, New York, Cambridge University Press, 2005

- Ben Saul, Dark Justice: Australia's Indefinite Detention of Refugees on Security Grounds Under International Human Rights Law, *Melbourne Journal of International Law*, Vol.13, 2012
- Ed. Alexander Betts dan Gil Loescher, Refugees in International Relations, New York, Oxford University Press, 2011
- Ed: Erika Feller et al, Refugee Protection in International Law, United Nations High Commissioner for Refugees's Global Consultation on International Protection, UK, Cambridge, 2003.
- Janet Phillips dan Harriet Spinks, "*Boat arrivals in Australia since 1976*", Background Note on Social Policy Section, Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, Australia, 2013
- Janet Phillips, "*Asylum seekers and refugees: what are the facts?*", Background Note: Social Policy Section, Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, 2011
- Keane Shum, A New Comprehensive Plan of Action: Addressing the Refugee Protection Gap in Southeast Asia through Local and Regional Integration, *Oxford Monitor of Forced Migration*, Vol.1/No.1, 2011
- Matthew Thomas Stubbs, *The International and Domestic Legality of Australia's Mandatory Detention of "Unlawful Non-Citizens" Under the Migration Act 1958*, Dissertation, Faculty of Law, University of Adelaide, 2002
- Peter D. Fox, *International Asylum and Boat People: The Tampa Affair and Australia's "Pacific Solution"*, Maryland Journal of International Law, Vol. 25/356, 2010
- Reza Hasmath, "*Deterring the 'Boat People': Explaining the Australian Government's People Swap Response to Asylum Seekers*", Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 103, University of Oxford, 2013

WEBSITE

- Amnesty International, "*Detentions of Asylum Seekers*" <<http://www.amnesty.org.au/refugees/comments/29470/>> (01/12/2013).

- Australian Human Rights Commission, *Inquiry into the incident at the Manus Island Detention Centre from 16 February to 18 February 2014*, Submission to the Senate Legal And Constitutional Affairs References Committee, 16 Mei 2014 <<https://www.humanrights.gov.au/submissions/inquiry-incident-manus-island-detention-centre-16-february-18-february-2014>> (16/07/2014).
- B.C.Nirmal, *Refugees And Human Rights*, ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law, 2001 <<http://www.worldlii.org/int/journals/ISILYBIHRL/2001/6.html>> (20/07/2014).
- Bianca Hall dan David Wroe, “UN Doubts Refugee Safety in Papua New Guinea”, The Sunday Morning Herald Australia, < <http://www.smh.com.au/national/un-doubts-refugee-safety-in-papua-new-guinea-20130726-2qpv2.html#ixzz2sKwzZjPf>> (4/02/ 2014).
- Christina Boswell, *Burden-Sharing in the New Age of Immigration*, Migration Information Source <<http://migrationinformation.org/article/burden-sharing-new-age-immigration>> (26/07/2014).
- Experts Panel on Asylum Seekers, *Australia's International Law Obligations with Respect to Refugees and Asylum Seekers*, Report of the Expert Panel on Asylum Seekers, Augustus 2012 <http://expertpanelonasylumseekers.dpmc.gov.au/sites/default/files/report/attachment_3_australia_international_obligations.pdf> (03/07/2014).
- Human Rights Law Centre, Submission to the Expert Panel on Asylum Seeker, <<http://hrlc.org.au>> (2012).
- Human Rights Law Centre, Submission to the Expert Panel on Asylum Seekers, Juli 2012, hlm.6. <<http://www.hrlc.org.au/files/HRLC-Submission-to-the-Expert-Panel-on-Asylum-Seekers.pdf>> (03/04/2014).
- Kathy Marks, “Pacific solution' refugee camps condemned as 'grim' by rights group”, <<http://www.co.uk/.../pacific-solution-refugee-camps-condemned-as-grim-by-rights-group-834757>> (04/01/2013).
- Kementrian Luar Negeri Indonesia, Bali Process, 4 Februari 2014 <<http://www.kemlu.go.id/Pages/IssueDisplay.aspx?IDP=29&l=id>> (01/08/2014).
- Mary Crock, *Childhood Enchained: Constitutional Deficiency or Careless Neglect?: The Australian Constitution and Children in Immigration Detention*, presented at Gilbert and Tobin Centre of Public Law, *Constitutional Law Conference 2004*, 20 Februari 2004 <<http://www.gtcentre.unsw.edu.au/Crock-Paper.doc>> (29/06/2014)
- Refugee Action Coalition Fact Sheet, *The Pacific Solution Mark II* <<http://www.refugeeaction.org.au/wp-content/uploads/2012/10/Pacific-Solution-II-fact-sheet.pdf>> (20/01/2014).
- UN High Commissioner for Refugees Publication, “UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement” <<http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>> (20/05/ 2013).