

## **BAB II**

### **RESPON PEMERINTAH AUSTRALIA TERHADAP PERMASALAHAN MIGRASI**

Sebagai salah satu negara tujuan para pencari suaka, permasalahan migrasi bukanlah isu baru di Australia. Meningkatnya jumlah migran dari waktu ke waktu menimbulkan dua tujuan yang harus dicapai oleh Australia. Di satu sisi Australia memiliki kewajiban internasional dalam perlindungan pencari suaka, namun di sisi lain Australia juga berupaya menjaga integritas perbatasannya. Kondisi ini ditanggapi secara berbeda dalam berbagai periode kepemimpinan perdana menteri yang berbeda. Meskipun respon berkelanjutannya memiliki beberapa persamaan, namun tetap ada inovasi berbeda terkait salah satu isu yang menjadi perhatian masyarakat ini. Bab ini secara khusus akan menggambarkan respon Australia terhadap permasalahan migrasi pada masa kepemimpinan Perdana Menteri Malcolm Turnbull. Secara komprehensif, bab ini juga akan memberi gambaran permasalahan migrasi tidak teratur yang terjadi di Australia dan dampak yang ditimbulkannya bagi Australia.

#### **2.1 Upaya Australia dalam Menghadapi Permasalahan Migrasi pada Masa Kepemimpinan Perdana Menteri Malcolm Turnbull**

Sejak tahun 2001, Pemerintah Australia telah mengadopsi berbagai aksi perlindungan perbatasan dan pencegahan tindakan penyelundupan manusia. Pengkonstruksian migrasi menjadi sebuah isu keamanan merupakan respon pemerintahan Australia terhadap ancaman ketertiban umum dan stabilitas domestik dari meningkatnya angka imigran ilegal. Sebelum diberlakukannya sekuritisasi, terdapat lonjakan tajam kedatangan para pencari suaka yang tiba tanpa izin di perairan Australia dengan menggunakan perahu. Sekuritisasi terhadap isu migrasi terlihat dalam berbagai upaya politik yang telah dilakukan oleh Pemerintahan Australia. Namun, terdapat beberapa perbedaan upaya politik dari waktu ke waktu, dimana perbedaan tersebut terletak pada program kemanusiaan terkait jenis perlindungan yang diberikan dan jumlah asupan

tahunan resmi pengungsi dan imigran kemanusiaan lainnya yang diterima oleh Australia (Phillips 2017). Secara sederhana perkembangan-perkembangan kebijakan tersebut terbagi menjadi beberapa kategori kunci, yaitu pemrosesan lepas pantai dan pemukiman kembali; pengembalian kapal; kerja sama kawasan, perlindungan perbatasan dan anti-penyelundupan; serta program kemanusiaan.

Kategori kebijakan pertama adalah terkait pemrosesan lepas pantai dan pemukiman kembali. Melalui Amandemen RUU Migrasi 2001, Pemerintah John Howard (1996-2007) memperkenalkan konsep pemrosesan lepas pantai melalui negara ketiga. Segala klaim yang dibuat oleh para pencari suaka untuk mendapatkan status pengungsi akan diproses di luar yurisdiksi Australia, tanpa jaminan mendapatkan tempat pemukiman kembali di Australia. Kedatangan kapal yang tidak sah akan dipindahkan ke negara ketiga di Pasifik (baik Pulau Nauru atau Pulau Manus di PNG). Berdasarkan pernyataan resmi Peter Dutton (2015), Menteri Imigrasi dan Perlindungan Perbatasan pada saat itu, dikatakan bahwa di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Malcolm Turnbull, kebijakan ini masih terus beroperasi. Dutton (2015) selanjutnya menjelaskan perkembangan dari kebijakan ini, dimana perbedaan terletak pada pergantian model pusat pemrosesan regional di Nauru menjadi model terbuka. Dengan model terbuka, imigran yang memenuhi syarat dapat meninggalkan pusat detensi melalui titik keluar yang ditentukan, tidak dikawal, dan selama jam yang disepakati pada hari-hari tertentu. Dengan begitu, imigran akan lebih mudah mendapatkan akses yang lebih besar untuk kembali ke komunitas. Kemudian, pada bulan November 2016, Perdana Menteri Malcolm Turnbull mengeluarkan pernyataan resmi (2016) yang mengumumkan bahwa Pemerintah Australia telah mencapai perjanjian pemukiman kembali di negara ketiga dengan Pemerintah Amerika Serikat. Mulanya, perjanjian yang telah tercapai hanya dengan Papua Nugini dan Kamboja. Dari pernyataan resmi tersebut (Parliament of Australia 2016) dijelaskan bahwa perjanjian dengan Pemerintah Amerika Serikat berlaku untuk pengungsi yang sudah ada di Pulau Nauru dan Manus, namun dalam keadaan apa pun tidak akan tersedia untuk *Illegal Maritime Arrivals* (IMAs) yang akan datang selanjutnya.

Kategori kebijakan kedua adalah pengembalian kapal. Sebelum pemilihan umum di tahun 2013, Tony Abbott (2013-2015) berjanji akan memerintahkan Angkatan Laut Australia untuk menghentikan kapal yang membawa pencari suaka dan mencegah mereka memasuki perairan atau tiba di daratan Australia. Saat mulai menjabat pada September 2013, Pemerintahan Abbott segera menerapkan kebijakan ini. Pengembalian kapal pertama kali terjadi pada Desember 2013. Pemerintahan Abbott menolak untuk memberikan informasi tentang eksekusi kebijakan ini dengan alasan operasional (Senate 2013). Operasi ini terus berjalan dan pada akhirnya dikonfirmasi oleh Perdana Menteri Malcolm Turnbull sendiri bahwa terdapat total 28 perahu membawa 734 penumpang yang telah dikembalikan sejak operasi ini berlangsung terhitung mulai Desember 2013 (Parliament of Australia 2016). Berikut adalah data mengenai jumlah kasus pengembalian kapal pada masa Pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull:

**Bagan 2.1**  
**Tabel Data Pengembalian Kapal pada Masa Pemerintahan**  
**Perdana Menteri Malcolm Turnbull**

<b>Tanggal Kedatangan</b>	<b>Jumlah Perahu</b>	<b>Jumlah Penumpang dan Awak Kapal</b>	<b>Jenis Pengembalian</b>
November 2015	1	3	Pendampingan
November 2015	1	17	Pengembalian
Februari 2016	1**	5	Pemindahan
Maret 2016	1	8	Pendampingan
Mei 2016	1**	12	Pemindahan
Mei 2016	1	3	Pendampingan
Juni 2016	1***	21	Pemindahan
Agustus 2016	1**	6	Pemindahan
Maret 2017	1**	25	Pemindahan
Juni 2017	1**	6	Pemindahan
Desember 2017	1	29	Informasi tidak tersedia
Juni 2018	1	10	Pengembalian
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>145</b>	

Keterangan:

\*\*perpindahan kepada otoritas Sri Lanka

\*\*\*perpindahan kepada otoritas Vietnam

Sumber: diolah dari Spinks, dalam Parliament of Australia 2018

Dari tabel di atas, dapat diketahui bahwa masih terdapat 12 perahu yang membawa 145 penumpang dikembalikan pada masa Pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull. Pemerintah Australia (Parliament of Australia 2018) selanjutnya mendefinisikan ‘pengembalian’ sebagai penyingkiran kapal-kapal tidak sah secara aman dari perairan Australia, dengan mengarahkan penumpang dan awak kapal untuk kembali ke negara keberangkatan mereka, ‘pemindahan’ sebagai perpindahan (di atas perairan) penumpang dan awak kapal dari satu otoritas yang berdaulat ke yang lain dimana Australia bekerjasama dengan negara terlibat untuk melihat potensi perpindahan penumpang dan awak kapal secara aman, dan ‘pendampingan’ sebagai pendampingan pengembalian kapal yang sedang dalam kondisi kesulitan.

Kategori kebijakan ketiga adalah kerja sama kawasan, perlindungan perbatasan dan anti-penyelundupan manusia. Australia telah mengalokasikan dana yang signifikan untuk perlindungan perbatasan, kerja sama regional dan aksi anti-penyelundupan manusia di wilayahnya selama bertahun-tahun (Phillips 2017). Dana tersebut digunakan untuk mendeteksi dan mencegah migrasi tidak teratur dari negara asal dan transit serta mengurangi aliran potensi imigran gelap ke Australia. Terkait kerja sama regional, Pemerintah Australia bersama Indonesia berperan penting dalam membangun *Bali Process* di tahun 2002. Tercatat dalam situs resmi *Bali Process* (baliprocess.net 2019), *Bali Process* merupakan forum kawasan yang terdiri dari 48 negara anggota dan pemangku kepentingan utama lainnya, termasuk *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan *International Organization for Migration* (IOM).

Sebagai inisiator, Pemerintah Australia mempromosikan *Bali Process* sebagai instrumen diplomatik terpenting dalam skala regional untuk menangani isu penyelundupan manusia. Hal ini dibuktikan dalam pendanaan besar yang telah dialokasikan Pemerintah Australia untuk *Bali Process*. Tercatat lebih lanjut dalam laporan tahun 2015–16, terdapat anggaran sebesar 1,3 juta AUD untuk melanjutkan program melalui *Bali Process* terkait implementasi *Regional Cooperation Framework* (RCF) (Barker 2015). RCF memungkinkan negara

peserta *Bali Process* untuk menerapkan peraturan praktis yang bertujuan untuk meningkatkan respon kawasan terhadap migrasi tidak teratur. Di antaranya melalui pemrosesan klaim suaka yang konsisten, solusi jangka panjang bagi para pengungsi, pengembalian berkelanjutan bagi mereka yang tidak memiliki perlindungan dan menargetkan perusahaan penyelundupan manusia (baliprocess.net 2019). Pendanaan juga dialokasikan (4,7 juta AUD pada 2015–16) untuk penempatan *Australian Border Force* di Indonesia, Malaysia dan Sri Lanka, sehingga terdapat koordinasi yang baik terkait usaha pencegahan penyelundupan manusia.

Awal mulanya, *Bali Process* ditujukan sekedar untuk meningkatkan kesadaran negara-negara di kawasan Asia Pasifik mengenai urgensi isu penyelundupan manusia, perdagangan manusia, dan isu kejahatan transnasional terkait migrasi tidak teratur. Ketika masa Pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull, *Bali Process* telah dikembangkan hingga menghasilkan sebuah pedoman yaitu *Bali Declaration*. Melalui *Bali Declaration*, aspek perlindungan dalam migrasi kemanusiaan diperkenalkan. Dalam *Bali Declaration* (baliprocess.net 2019) dinyatakan bahwa konsistensi terhadap instrumen hukum internasional yang relevan diperlukan dalam semua kasus tanpa terkecuali. Di antaranya mengenai pemberian perlindungan bagi mereka yang memiliki hak dan penghormatan terhadap prinsip *non-refoulement*. *Bali Declaration* hadir sebagai bentuk kekhawatiran dengan hilangnya nyawa para pencari suaka secara tragis di laut, dan oleh penyalahgunaan dan eksploitasi para pencari suaka di tangan penyelundup manusia dan perdagangan manusia. Meskipun dalam *Bali Declaration* (baliprocess.net 2019) juga diakui bahwa migrasi tidak teratur menimbulkan masalah sosial, ekonomi, dan keamanan bagi negara yang terkena dampak.

Selanjutnya kategori kebijakan terkait program kemanusiaan. Perdana Menteri Malcolm Turnbull menghadiri *United Nations Summit for Refugees and Migrants* yang diselenggarakan pada bulan September 2016. KTT ini diselenggarakan dengan tujuan untuk menghormati hak asasi manusia para pencari suaka, mendukung negara-negara yang menyambut mereka, dan

meningkatkan tanggung jawab pengungsi secara global, yang kemudian akan memperkuat kapasitas komunitas internasional untuk merespon perpindahan massal pengungsi dan migran ([refugeesmigrants.un.org](http://refugeesmigrants.un.org) 2016). Setelahnya, UNHCR (2016) mengeluarkan dokumen rangkuman hasil KTT tersebut yang berisi komitmen negara-negara peserta, diantaranya terdapat lima poin penting terkait komitmen Australia.

Dalam dokumen rangkuman hasil kesepakatan *United Nations Summit for Refugees and Migrants* ([unhcr.org](http://unhcr.org) 2016), tertulis dalam poin pertama bahwa Australia berkomitmen untuk memberikan tambahan kontribusi sebesar 130 juta AUD selama tiga tahun ke depan untuk meningkatkan dukungan lebih lanjut terhadap pengungsi dan masyarakat di negara-negara asal pencari suaka utama, seperti Yordania, Lebanon dan Pakistan. Kontribusi ini merupakan tambahan dari anggaran 220 juta AUD yang diberikan untuk bantuan kemanusiaan Suriah di tahun itu. Sehingga total 350 AUD disediakan untuk membiayai program kemanusiaan dengan tujuan membantu proses pemukiman kembali atau pemulangan agar terlaksana secepat mungkin. Poin kedua, Australia akan meningkatkan penerimaan pengungsi dan migrasi kemanusiaan.

Poin ketiga komitmen Australia adalah Australia akan mendedikasikan jumlah minimum tetap selama tiga tahun ke depan untuk para pengungsi, dari 16.250 di tahun 2017-18 menjadi 18.750 setiap tahun mulai tahun 2018-19. Komitmen ini diharapkan akan mendukung rencana dan manajemen UNHCR dengan lebih baik. Poin keempat, Australia akan membuat jalur baru bagi pengungsi untuk bermukim kembali melalui pembentukan 1.000 tempat di bawah *Community Support Program*, dimana komunitas dan bisnis dapat mensponsori aplikasi para pencari suaka dan mendukung pendatang baru, yang mengarah ke hasil pemukiman yang lebih baik. Poin terakhir Australia berkomitmen untuk ikut berpartisipasi dalam program multilateral yang dipimpin Amerika Serikat untuk memukimkan kembali pengungsi dari Amerika Tengah ([unhcr.org](http://unhcr.org) 2016). Berdasarkan pernyataan media Malcolm Turnbull ([malcolmturnbull.com.au](http://malcolmturnbull.com.au) 2016), komitmen tersebut tidak akan terwujud tanpa kebijakan manajemen perbatasan Australia yang kuat dan tingkat kepercayaan publik yang tinggi

terhadap sistem migrasi Australia yang dikelola dengan baik. Berikut adalah data terkait program kemanusiaan yang dijalankan oleh Australia pada masa Pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull:

**Bagan 2.2**  
**Tabel Data Penanganan Kasus Migrasi Kemanusiaan**  
**pada Masa Perdana Menteri Malcolm Turnbull**

<b>Kedatangan Pengungsi dan Migrasi Kemanusiaan</b>	<b>2015-16</b>	<b>2016-17</b>	<b>2017-18</b>
Visa terkait program kemanusiaan yang telah diberikan (termasuk visa tahunan terkait pemukiman kembali, dengan tambahan visa untuk pengungsi akibat konflik di Suriah dan Irak)	17.555	21.968	16.250
Jumlah kasus aplikasi visa <i>Illegal Maritime Arrivals</i> (IMAs) yang akhirnya ditentukan	2.165	8.000	7.041

Sumber: diolah dari *Annual Report Department of Immigration and Border Protection Australia* (sejak tahun 2015-2018)

Dari tabel di atas dapat terlihat poin kedua dari komitmen Australia telah dilaksanakan dengan menyediakan tambahan 12.000 tempat untuk pengungsi dari konflik di Suriah dan Irak di tahun 2016-17. Selain itu terlihat juga kasus-kasus aplikasi visa yang belum diselesaikan dari pemerintahan-pemerintahan sebelumnya akhirnya telah ditentukan. Sebagai gambaran pra-kondisi, berikut adalah data terkait program kemanusiaan yang dijalankan oleh Australia pada masa Pemerintahan Perdana Menteri Tony Abbott:

**Bagan 2.3**  
**Tabel Data Penanganan Kasus Migrasi Kemanusiaan**  
**pada Masa Perdana Menteri Tony Abbott**

<b>Kedatangan Pengungsi dan Migrasi Kemanusiaan</b>	<b>2012-13</b>	<b>2013-14</b>	<b>2014-15</b>
Visa terkait program kemanusiaan yang telah diberikan	20.019	13.768	13.756
Visa perlindungan sementara yang telah diberikan	-	23	44

Sumber: diolah dari *Annual Report Department of Immigration and Border Protection Australia* (sejak tahun 2012-2015)

Dari tabel di atas, terlihat penurunan dari jumlah visa terkait program kemanusiaan yang diberikan pada tahun 2013-14. Hal ini merupakan dampak dari kebijakan *Operation Sovereign Border* yang diterapkan oleh Perdana Menteri Australia pada saat itu, Tony Abbott. Dalam operasi tersebut, migran yang datang dengan perahu tanpa dokumen sah dianggap sebagai *Illegal Maritime Arrivals* (IMAs), tanpa pengecualian, yang kemudian diusir dan dikembalikan pada perairan bebas. Namun, IMAs dapat mengajukan visa perlindungan sementara yang kemudian aplikasi tersebut lebih banyak tertumpuk hingga masa pemerintahan setelahnya.

Dibandingkan masa pemerintahan sebelumnya, masa Pemerintahan Malcolm Turnbull terbukti menjadi tahun yang lebih tenang. Penentangan partai buruh terhadap pengembalian kapal juga melunak dan mereka mulai mengakui usaha tersebut asalkan dapat dilakukan dengan aman (Phillips 2017). Meskipun begitu, masih terdapat kendala-kendala yang terus dihadapi terkait isu migrasi. Kendala-kendala tersebut disebutkan dalam Karlsen dan Phillips (2017), yang pertama diantaranya terkait laporan *Australian Human Rights Commission* tentang kondisi mengenaskan anak-anak dalam tahanan imigrasi. Kedua, mengenai kritik internasional yang terus masuk perihal operasi pengembalian kapal yang masih berjalan, salah satunya dari *UN Refugee Agency* di akhir tahun 2015. Ketiga, hadirnya kampanye '*Let Them Stay*' di tahun 2016 yang bertujuan untuk mencegah ratusan pencari suaka (termasuk bayi) dikembalikan ke Nauru



setelah perawatan medis di Australia. Keempat, terdapat juga kejadian yang mengesankan terkait pusat detensi migrasi, dimana pada bulan April 2016, Mahkamah Agung PNG dengan suara bulat menemukan bahwa penahanan para pengungsi dan pencari suaka di Pulau Manus tidak konstitusional, dan tidak lama kemudian, dua pencari suaka di Nauru bakar diri, yang mengakibatkan cedera kritis dan satu kematian. Hal ini mendorong *UN Refugee Agency* untuk mengeluarkan pernyataan lain yang mengatakan bahwa pusat detensi di PNG dan Nauru tidak dapat lagi dipertahankan (Karlsen & Phillips 2017). Besarnya masalah yang timbulkan dari meningkatnya jumlah pencari suaka secara global merupakan tantangan besar bagi semua negara tujuan, termasuk Australia.

## **2.2 Permasalahan Migrasi Tidak Teratur di Australia**

Sebagai negara berkebudayaan majemuk, Australia telah lama mengizinkan orang-orang dari negara manapun untuk dapat bermigrasi ke Australia, tanpa memandang kebangsaan, suku, budaya, agama, atau bahasa asalkan mereka memenuhi ketentuan hukum yang berlaku (indonesia.embassy.gov.au 2019). Lisa Thomson (2014) menyebutkan bahwa migrasi memiliki dampak positif dalam perekonomian, sosial, dan kebudayaan di Australia. Imigran dengan tingkat produktivitas tinggi yang dapat beradaptasi dengan perekonomian, memiliki peran dalam perkembangan ekonomi Australia. Lebih lanjut, Lisa Thomson menegaskan bahwa dengan adanya industrialisasi yang semakin berkembang, imigran dapat mengisi tempat kosong dimana tenaga kerja dibutuhkan. Selain itu, imigran juga berkontribusi dalam mengembangkan bisnis-bisnis kecil di Australia.

Migran pada umumnya berpindah secara temporer atau permanen dari satu negara ke negara lain, dan biasanya juga melalui negara ketiga. Migrasi tidak teratur terjadi jika terdapat bagian dari pola perpindahan ini yang terjadi di luar norma peraturan negara yang terlibat, baik sebagai negara asal, transit, maupun tujuan (iom.int 2019). Menurut *International Organization for Migration* (iom.int 2019), tidak ada definisi migrasi tidak teratur yang pasti. Dari perspektif negara tujuan, migrasi tidak teratur adalah masuk, tinggal atau bekerjanya seseorang di

suatu negara tanpa otorisasi dan dokumen yang diperlukan berdasarkan peraturan imigrasi. Sedangkan dari perspektif negara asal, migrasi tidak teratur terjadi jika seseorang melintasi batas internasional tanpa paspor atau dokumen perjalanan yang valid atau tidak memenuhi persyaratan administrasi untuk meninggalkan negaranya. Meskipun begitu, istilah ini dibatasi penggunaannya dalam kasus penyelundupan migran dan perdagangan manusia. Dalam migrasi tidak teratur, gerakan migrasi yang terlibat harus bersifat sukarela, dan tidak mengacu pada situasi di bawah paksaan, dengan kekerasan, penipuan, dan penculikan (Morrison & Crosland 2001). Sifat yang sukarela ini menurut Watson (2009) didorong oleh tiga motivasi yaitu ekonomi, keluarga, dan humaniter.

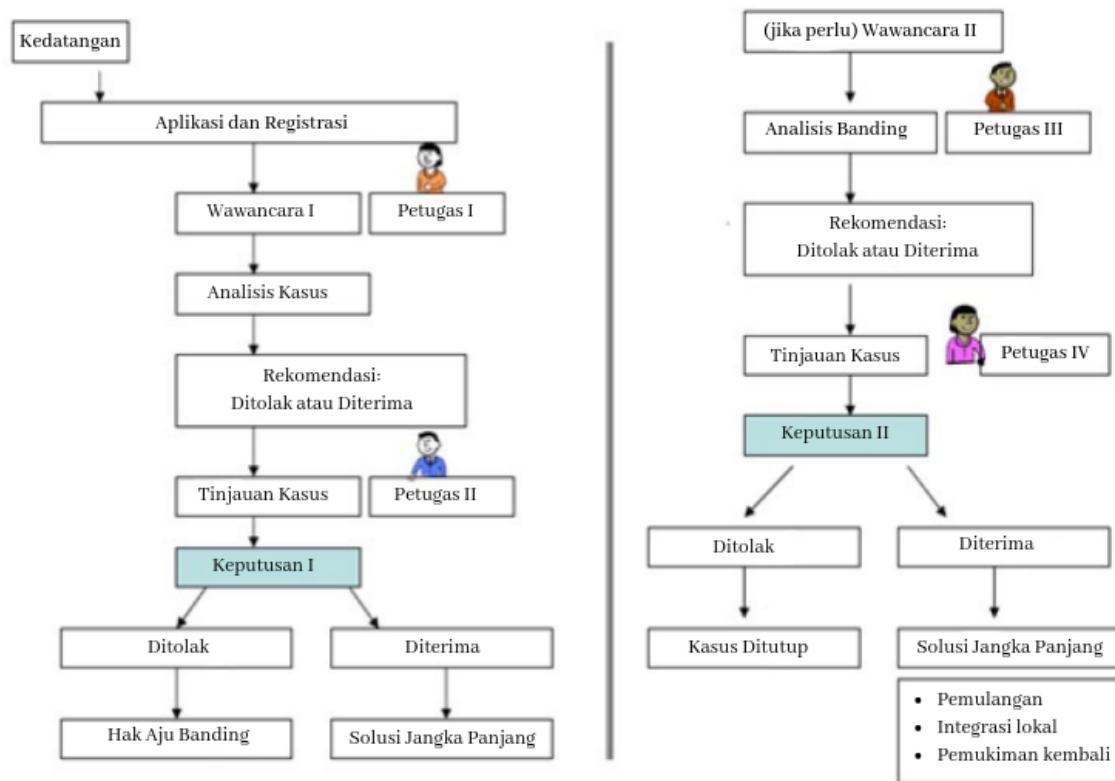
Para pencari suaka dikategorikan sebagai salah satu pelaku dari migrasi tidak teratur. Besarnya jumlah kedatangan dan kompleksitas masalah yang ditimbulkan dari aliran para pencari suaka secara global merupakan tantangan besar bagi negara-negara penerima di dunia, termasuk Australia. Ketika *United Nations High Commission for Refugees* (UNHCR) didirikan pada tahun 1951, diperkirakan terdapat 1,5 juta pengungsi internasional. Kemudian, pada tahun 1980 jumlah pengungsi diperkirakan mencapai 8,2 juta (McMaster 2001). Jumlah tersebut hanya mencakup pengungsi dan belum mencakup kategori selain pengungsi yang terlibat dalam perpindahan paksa.

Saat ini, UNHCR (2018) mengumpulkan statistik untuk beberapa kategori yang menjadi perhatian UNHCR. Kategori pertama adalah pengungsi. Pengungsi adalah individu-individu yang diakui di bawah Konvensi 1951 terkait Status Pengungsi, Protokol 1967, Konvensi Organisasi Persatuan Afrika 1969 yang mengatur Aspek Khusus Masalah Pengungsi di Afrika, dan Statuta UNHCR. Pengungsi juga adalah individu-individu yang mendapat berbagai hak perlindungan yang diakui diberbagai instrumen internasional yang telah disebutkan. Kategori kedua adalah pencari suaka. Para pencari suaka adalah individu-individu yang sedang mencari perlindungan internasional namun klaim status pengungsinya belum ditentukan. Para pencari suaka yang dicakup oleh UNHCR juga merujuk pada penggugat yang permohonannya tertunda, terlepas dari kapan mereka mungkin ditempatkan.

Kategori ketiga adalah pengungsi intenal. Pengungsi internal adalah individu-individu yang terpaksa meninggalkan rumah atau tempat tinggal mereka, khususnya sebagai akibat dari, atau untuk menghindari dampak konflik bersenjata, situasi kekerasan umum, pelanggaran hak asasi manusia atau bencana alam atau buatan manusia, dan yang belum melintasi perbatasan internasional (UNHCR 2018). Hingga saat ini tercatat dalam laporan terakhir UNHCR (2018), bahwa terdapat kenaikan jumlah perpindahan paksa setiap tahunnya, dan di akhir tahun 2017 terdapat 68,5 juta orang yang menjadi perhatian UNHCR secara paksa dipindahkan ke seluruh dunia sebagai akibat dari penganiayaan, konflik, atau kekerasan umum.

Memberikan perlindungan internasional terhadap kategori-kategori yang telah disebutkan di atas adalah salah satu fungsi utama dari UNHCR. Berdasarkan Konvensi 1951 terkait status pengungsi, memberikan perlindungan terhadap pengungsi juga merupakan tanggung jawab masyarakat internasional. Namun, untuk mendapatkan perlindungan internasional juga terdapat syarat mutlak yang harus dipenuhi, yaitu individu tersebut harus mendapatkan status pengungsi. Untuk itu, harus ada perbedaan yang jelas antara pencari suaka, pengungsi, dan imigran gelap. Karena tidak semua orang yang bermigrasi dari satu negara ke negara lain berstatus pengungsi. Hal ini dikarenakan seseorang tidak menjadi pengungsi atas pengakuan, melainkan terdapat mekanisme penentuan status pengungsi yang harus ditempuh. Berikut adalah gambaran mekanisme penentuan status pengungsi oleh UNHCR:

## Bagan 2.4 Skema Proses Penentuan Status Pengungsi



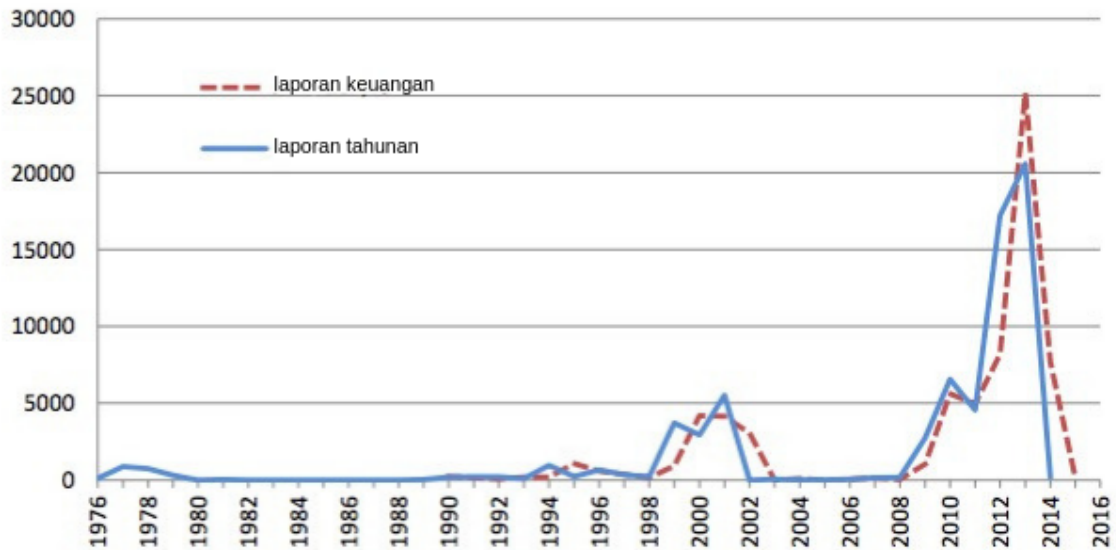
Sumber: diolah dari UNHCR, dalam Hariyanto 2011

Berdasarkan skema di atas dapat diketahui bahwa pencari suaka adalah status yang diberikan kepada semua orang yang bermigrasi baik dengan motivasi kemanusiaan maupun ekonomi. Menurut situs resmi UNHCR (unhcr.org 2019) seorang yang berstatus pencari suaka berhak untuk mengajukan aplikasi sebagai pengungsi di kantor UNHCR. Pengajuan status sebagai pengungsi tersebut dibuktikan dengan sertifikat pencari suaka. Setelah melalui proses mekanisme penentuan status pengungsi yang dilakukan oleh UNHCR, apabila dinyatakan diterima maka pencari suaka tersebut berhak untuk berstatus sebagai pengungsi dengan diberikan sertifikat pengungsi oleh UNCHR. Apabila penentuan status pengungsi ditolak, pelamar bisa mengajukan banding. Akan tetapi, apabila dalam proses banding tersebut pengajuan status pengungsi masih ditolak, maka kasus ditutup dan pelamar semenjak itu dinyatakan sebagai imigran gelap (unhcr.org

2019). Proses ini bertujuan agar tidak semua orang yang bermigrasi bisa berbuat sesuka hatinya karena merasa terlindungi oleh instrumen-instrumen internasional yang ada, dan sebaliknya tidak semua orang yang bermigrasi tanpa dokumen sah dapat ditolak, karena terdapat prinsip perlindungan yang mengikatnya. Meningkatnya jumlah para pencari suaka dengan melintasi perbatasan tanpa izin, telah meningkatkan kekhawatiran secara global. Pemerintah negara-negara tujuan di seluruh dunia secara universal berjuang untuk mempertahankan keseimbangan antara memenuhi kebutuhan mendesak para pengungsi yang mencari bantuan dan mengendalikan pergerakan lintas batas negara.

Australia sendiri memiliki sejarah panjang dalam mempertahankan keseimbangan tersebut. Istilah manusia perahu memasuki bahasa Australia pada tahun 1970-an, dimulai dengan kedatangan gelombang pertama kapal berisi para pencari suaka yang mencari perlindungan dari Perang Vietnam. Lebih dari setengah populasi Vietnam mengungsi di tahun-tahun ini, sebagian besar melarikan diri ke negara-negara tetangga di Asia, dan beberapa memulai perjalanan dengan kapal ke Australia (Phillips 2017). Secara resmi pemerintah Australia mulai mendata para pencari suaka yang masuk ke Australia pada tahun 1976. Berikut adalah grafik kedatangan para pencari suaka menggunakan perahu ke wilayah Australia sejak tahun 1976:

**Bagan 2.5**  
**Grafik Kedatangan Para Pencari Suaka dengan Perahu ke Wilayah Australia**



Sumber: diolah dari Phillips, dalam Parliament of Australia 2017

Berdasarkan grafik di atas dapat terlihat lonjakan tajam kedatangan manusia perahu terjadi pada tiga tahun terakhir sebelum diberlakukannya sekuritisasi migrasi yaitu dari tahun 1999-2001 dengan total 12.176 manusia perahu. Jumlah yang signifikan jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya dimana jumlah manusia perahu pertahunnya masih dalam skala ratusan. Data tambahan didapatkan melalui berbagai pernyataan media Pemerintahan Australia, yaitu sebanyak 0 pencari suaka datang dengan perahu di tahun 2016-17, 0 pencari suaka di tahun 2017-18 dan 17 pencari suaka di tahun 2018-19 (asyluminsight.com 2019). Para pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Australia mayoritas berasal dari negara-negara Asia dan Timur Tengah seperti Myanmar, Afghanistan dan Suriah.

Motif para pencari suaka untuk datang dan bisa mendapatkan suaka dari Australia disebabkan oleh faktor pendorong dari negara asal dan faktor penarik dari negara tujuan, dalam hal ini Australia. Faktor pendorong terjadi dari banyak

negara dengan pemerintahan dan kebijakan yang represif, dimana warga negaranya merasa tertekan oleh peraturan yang ada. Oleh karena itu migrasi dilihat sebagai satu-satunya jalan keluar untuk mencari perlindungan. Faktor ini bervariasi dari waktu ke waktu, misalnya konflik politik dan agama yang mengarah pada penganiayaan terhadap kelompok tertentu, penindasan umum, perang, dan konflik militer lainnya. Faktor politik yang telah teridentifikasi menyebabkan arus migrasi di Australia sendiri meliputi: ras dan etnis, agama, kebangsaan, orientasi seksual, pendapat politik, kekurangan kelembagaan dan administrasi, perang dan konflik bersenjata (Schloenhardt 2001). Selain itu, faktor lingkungan juga dapat bertindak sebagai faktor pendorong ketika menempatkan keberadaan manusia dalam resiko, seperti bencana alam dan kerusakan lingkungan berskala besar yang menyebabkan sumber makanan, air bersih, dan tanah subur menjadi langka.

Kemudian, faktor penarik dari Australia yang memunculkan keinginan para pencari suaka untuk menuju Australia demi mendapatkan jaminan keselamatan dan kesejahteraan hidup yang lebih baik. Australia mempunyai daya tarik dalam keberhasilan ekonomi, kesejahteraan sosial, maupun kestabilan politik (worldsavvy.org 2013). Karenanya diyakini kualitas hidup, sistem pendidikan, pendapatan dan karir di Australia dapat terjamin dengan baik. Selanjutnya, Australia merupakan negara peserta Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi sejak tahun 1954, yang berarti Australia harus menjaga asas-asas yang tertera dalam konvensi, dan memikul tanggung jawab untuk memenuhi hak-hak dasar dan melakukan perlindungan layak terhadap pengungsi. Faktor selanjutnya adalah kondisi geografis Australia yang berbatasan langsung dengan Samudra Hindia dan Samudra Pasifik, memudahkan para pencari suaka yang menempuh jalur laut untuk berlabuh.

Selain faktor-faktor yang telah disebutkan di atas, kemajuan teknologi dan transportasi juga ikut menjadi faktor pendukung dari peningkatan jumlah migrasi tidak teratur. Perkembangan pesat transportasi membuat migrasi lebih mudah serta menekan biaya perjalanan. Bersamaan dengan berkembangnya teknologi informasi, para pencari suaka di negara-negara asal menjadi lebih sadar akan

kesenjangan politik dan ekonomi antar negara, yang kemudian memperkuat keinginan untuk pindah dan mengambil peluang yang ditawarkan di Australia. Menurut Schloenhardt (2001), informasi dari kerabat yang telah berhasil mendapatkan suaka di Australia juga dapat menimbulkan anggapan di pikiran para pencari suaka bahwa Australia adalah tempat yang baik dalam memberikan jaminan hidup para pencari suaka dan semakin memotivasi para pencari suaka untuk bisa mendapatkan suaka dari Australia.

Australia mulanya merespon pergerakan para pencari suaka dengan membuka perbatasan secara luas. Selain merupakan tanggung jawab internasional Australia, para pencari suaka tersebut diharapkan dapat memberikan dampak positif yaitu menjadi kekuatan untuk membangun Australia. Tercatat sebanyak 800.000 pengungsi telah menetap di Australia sejak tahun 1945 (Phillips 2017). Namun setelah tahun 2001, menanggapi lonjakan arus pencari suaka, Pemerintah Australia mulai mengadopsi berbagai aksi perlindungan perbatasan dalam rangka pencegahan aksi penyelundupan manusia. Kemudian, terhitung sejak tahun 2013, para pencari suaka yang datang menggunakan perahu tanpa dokumen sah diklasifikasikan dalam hukum Australia sebagai “*unlawful non-citizens*” dan Pemerintah Australia memberikan istilah terhadap subjek tersebut sebagai *Irregular Maritime Arrivals* (IMAs). IMAs kemudian menjadi target pemerintah Australia dalam memperketat arus pencari suaka. Perubahan sikap ini diyakini sebagai bentuk anggapan bahwa migrasi tidak teratur menimbulkan masalah sosial, ekonomi, dan keamanan bagi Australia.

### **2.3 Dampak Migrasi Tidak Teratur bagi Australia**

Seperti yang telah disebutkan, Australia merupakan negara peserta Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi. Hal ini berarti, Australia memikul tanggung jawab untuk memenuhi hak-hak dasar dan memberikan perlindungan layak terhadap pengungsi. UNHCR seringkali merujuk pada istilah “*collective responsibility*” agar negara-negara peserta Konvensi 1951 dan Protokol 1967 saling memikul beban bersama terkait masalah pengungsi global



(UNHCR 2017). Berikut adalah gambaran negara-negara di kawasan Asia Pasifik yang sudah berpartisipasi dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967:

**Gambar 2.1**  
**Peta Lokasi Negara-Negara di Kawasan Asia Pasifik yang Merupakan Negara Peserta Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967**



Sumber: *Asylum Insight 2017*

Dari gambar di atas, dapat terlihat bahwa negara-negara di kawasan Asia Pasifik memiliki partisipasi rendah dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, sehingga *collective responsibility* belum dapat terlaksana secara sempurna di kawasan Asia Pasifik. Selain itu, banyak negara yang masih dianggap sebagai negara berkembang. Negara-negara tersebut masih kekurangan infrastruktur yang memadai, layanan sosial yang sulit diakses termasuk kesehatan dan pendidikan,

pengamanan peraturan dan administrasi yang terbatas, serta mengalami ketidakstabilan politik (asyluminsight.com 2017). Kondisi-kondisi tersebut semakin mendukung permasalahan migrasi tidak teratur yang kompleks.

Australia bersama New Zealand, sebagai negara tujuan utama di kawasan Asia Pasifik, menghadapi lonjakan tajam datangnya para pencari suaka dengan kewalahan. Gelombang pertama manusia perahu (1976-81) pada awalnya diterima oleh Australia dengan simpati, namun kedatangan yang terus-menerus dengan cepat menjadi masalah yang semakin memprihatinkan. Ruang publik Australia kemudian terfokus pada isu meningkatnya jumlah pengangguran dan anggapan bahwa para pencari suaka melompati antrian imigrasi dimana mereka menggantikan pengungsi yang lebih layak mendapatkan tempat (Betts 2001). Kedatangan kapal para pencari suaka juga menjadi topik yang dominan sejak saat pemilihan federal 1977, Australia tidak ingin dianggap kehilangan kendali atas seleksi migrannya (Betts 2001). Menurut Betts (2001), ketika jumlah para pencari suaka yang datang dengan perahu semakin meningkat, para pencari suaka dianggap menginvasi dan beberapa pihak semakin menolak perlakuan istimewa yang diberikan pada para pencari suaka. Perlakuan tersebut dikhawatirkan dapat disalahgunakan oleh oknum kriminal yang dapat memanfaatkan kondisi para pencari suaka. Semenjak sejak saat itu muncul persepsi negatif bahwa para pencari suaka yang datang dengan perahu identik dengan beberapa tindak kriminalitas.

Tindak kriminalitas pertama adalah penyelundupan orang. Penyelundupan orang merupakan praktik kejahatan lintas negara yang dikaitkan erat dengan lonjakan jumlah para pencari suaka. Keterbatasan para pencari suaka dapat dimanfaatkan oleh sindikat kejahatan lintas batas negara sebagai bisnis menguntungkan. Para pencari suaka dikenakan biaya untuk jalan alternatif melalui penyelundupan. Meskipun biaya perjalanan dapat ditekan dengan rute laut dari para penyelundup, namun para pencari suaka kerap mendapat perlakuan tidak manusiawi. Migrasi ilegal yang difasilitasi oleh sindikat kejahatan lintas negara juga berpotensi menimbulkan kejahatan-kejahatan lain seperti pemalsuan identitas, peredaran obat-obatan terlarang, pembunuhan, penganiayaan serta

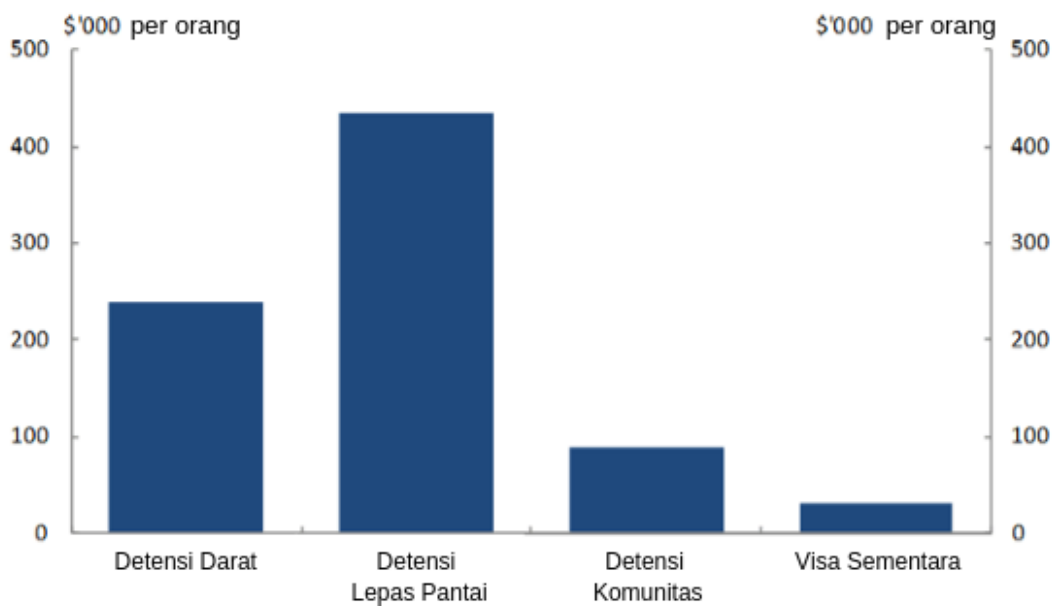
kerusuhan. Contoh kasus yang terjadi adalah pembakaran sembilan gedung di pusat detensi kepulauan Christmas dan pembakaran diri dua orang pencari suaka di pusat detensi Nauru yang menurut Pemerintah Australia, kerusuhan tersebut dipicu oleh ditolaknya pengajuan visa para pencari suaka. Kemudian, dari 129 kasus kapal yang datang ke pulau Christmas satu kasus di antaranya ditemukan 10 kilogram kokain (Luhulima 2002). Tindak perdagangan narkoba yang sukses diperdagangkan di Australia mengembangkan tindak kriminalitas lain. Pencucian uang adalah salah satu kelanjutan dari tindak perdagangan narkoba. Polisi federal Australia memperkirakan bahwa ada sekitar 1,7 juta USD hingga 6,6 juta per tahun yang dicuci dari hasil keuntungan perdagangan heroin (Luhulima 2002). Hal ini dianggap ancaman karena orang-orang yang masuk dalam yuridiksi Australia tanpa melalui jalur kedatangan resmi tidak mendapatkan pemeriksaan lengkap terkait latar belakangnya.

Tindak kriminalitas kedua yang seringkali dikaitkan dengan migrasi tidak teratur adalah terorisme. Tindakan teror di berbagai negara selalu dan terus menerus dikaitkan dengan umat Islam, sehingga menjadi ancaman tersendiri bagi pihak Australia dalam menerima para pencari suaka yang sebagian besar merupakan muslim. Hal ini disebut sebagai fenomena Islamophobia. Tragedi 11 September 2001 merupakan puncak dari Islamophobia, dimana media massa sangat berpengaruh besar dalam penyebaran berita tersebut. Dalam Albrechtsen (2015), dinyatakan bahwa Perdana Menteri Australia pada saat itu, John Howard, memberikan beberapa tanggapan melalui *Sky News* dan menegaskan bahwa Australia turut ikut bersama Amerika dalam 'war on terror'. Hasil penelitian dari Klocker dan Dunn (2003), menyatakan bahwa Perdana Menteri John Howard menghubungkan para pencari suaka dengan terorisme dengan mengklaim bahwa teroris mungkin bersembunyi di antara para pencari suaka yang tiba dengan kapal yang tidak sah.

Selain memberikan dampak sosial dan keamanan seperti yang sudah disebutkan, kedatangan para pencari suaka juga memberikan dampak ekonomi dan beban finansial kepada pemerintah. Sebagian besar pencari suaka berpindah dari negara berkembang dan membutuhkan bantuan finansial pemerintah untuk

mencakup biaya kebutuhan dasar mereka di pusat-pusat detensi dan kebutuhan finansial tertentu seperti perawatan medis. Tercatat dalam laporan UNICEF (2016) ditemukan bahwa kebijakan pemerintah Australia untuk menangani para pencari suaka menghabiskan total \$9,6 miliar selama empat tahun, antara tahun 2013 hingga tahun 2016. Informasi lebih lengkap digambarkan oleh *National Commission of Audit* sebagai berikut:

**Bagan 2.6**  
**Grafik Biaya Penahanan Para Pencari Suaka Per Tahun di Australia**



Sumber: diolah dari *National Commission of Audit Australia 2016*

Dari grafik tersebut, dapat terlihat bahwa untuk menahan satu pencari suaka hingga klaim mereka diproses menelan biaya tidak sedikit. Australia memiliki kewajiban untuk menyediakan anggaran khusus dan memberikan uang saku sebagai tunjangan dan sewa akomodasi bagi para pengungsi (Phillips & Spinks 2013). Australia juga merupakan satu dari hanya dua puluh negara di dunia yang berpartisipasi secara formal dalam program pemukiman kembali UNHCR dan menerima kuota pengungsi setiap tahunnya, dan memberi anggaran khusus bagi program kemanusiannya (Phillips & Spinks 2013). Biaya yang tidak sedikit ini

menjadi beban untuk mengimbangi jumlah para pengungsi yang terus meningkat setiap tahunnya

Berbagai dampak ekonomi, sosial dan keamanan yang ditimbulkan oleh migrasi tidak teratur mendorong Pemerintah Australia melakukan sekuritisasi terhadap isu migrasi dengan berbagai upaya politik dan kebijakan publik. Oleh karena itu, Bab III akan menjelaskan secara komprehensif tentang alur sekuritasi migrasi Australia pada masa Pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull.