

### **BAB III**

## **KEBIJAKAN AUSTRALIA DALAM ISU PENCARI SUAKA DAN RESPON DUNIA INTERNASIONAL ATAS INDIKASI PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA YANG TERJADI**

Australia memiliki sejarah yang panjang dalam kebijakannya terkait isu pencari suaka. Sebagai negara maju dengan tingkat pertumbuhan ekonomi stabil, negara ini menjadi salah satu negara tujuan bagi pencari suaka yang berasal dari daerah konflik untuk bermigrasi dengan tujuan mendapatkan kehidupan yang lebih layak. Untuk memahami kebijakan Australia dalam isu pencari suaka, penulis akan membagi pembabagan sejarah kebijakan Australia dalam isu pencari suaka menjadi beberapa periode yaitu *pre-Pacific Solution*, periode diterapkannya *Pacific Solution*, dan *post-Pacific Solution* dimana kebijakan tersebut dihentikan dan kemudian diterapkan kembali. Selain memberikan paparan tentang sejarah panjang kebijakan Australia dalam isu pencari suaka, dalam bab ini penulis juga akan menjelaskan pelanggaran HAM yang terjadi sebagai akibat diberlakukannya kembali kebijakan ini di masa pemerintahan Julia Gillard serta respon dunia internasional terhadap kebijakan ini.

#### **A. Sejarah Kebijakan Australia Dalam Isu Pencari Suaka Sebelum Pacific Solution Diterapkan**

Sejarah Kebijakan pencari suaka oleh pemerintah Australia dimulai sejak Australia menandatangani *Convention on Refugee 1951*. Tetapi pada kenyataannya, Australia sendiri telah menjadi negara tujuan pencari suaka bahkan sejak perang dunia pertama. Sebagai contoh, Australia menerima pengungsi Yahudi yang berasal dari Jerman dan Austria sebanyak kurang lebih 5000 orang dikarenakan segregasi terhadap kelompok ras Yahudi yang terjadi di negara tersebut sehingga mengancam keselamatan nyawa mereka. Kemudian pada tahun 1957, pasca terjadinya Revolusi Hongaria pada tahun 1956 lebih dari 10.000 pengungsi mengungsi ke Australia akibat tindakan represif yang dilakukan oleh Uni Soviet[ CITATION

Dan16 \ 1033 ]. *Immigration Restriction Act 1901* menjadi dasar hukum bagi Australia dalam penerimaan pengungsi sebelum digantikan oleh *Migration Act* pada tahun 1958[ CITATION Yor03 \ 1033 ]. Pada akhir tahun 1950-an *Immigration Restriction Act 1901* secara resmi digantikan dengan *Migration Act 1958* karena dianggap dasar hukum yang diterapkan melalui kebijakan penerimaan pengungsi tidak adil. Hal ini terlihat dengan terbukanya Australia pada pengungsi yang berasal dari wilayah Eropa saja[ CITATION Yor03 \ 1033 ].

Setelah diberlakukannya *Migration Act 1958*, kebijakan Australia dinilai terbuka terhadap pencari suaka. Pada dasarnya kedatangan para pencari suaka ke Australia melalui dua jalur yaitu jalur laut dengan menggunakan perahu dan jalur udara dengan menggunakan pesawat. Pencari suaka dengan menggunakan jalur laut dengan menaiki perahu ini disebut *boat people* atau bagi Australia menyebutnya dengan *Irregular Maritime Arrival*[ CITATION Phi13 \ 1033 ]. Pencari suaka yang melalui jalur inilah yang menjadi fokus permasalahan bagi Australia karena kedatangan mereka sulit untuk dibendung karena wilayah teritori Australia yang sangat luas.

Gelombang pertama kedatangan pencari suaka melalui jalur laut adalah ditahun 1976 setelah perang Vietnam terjadi. Pada April 1976, lima orang warganegara Vietnam menumpangi kapal nelayan KG4435 berlabuh di Darwin, kejadian ini merupakan awal mula kedatangan *boat people* ke Australia[CITATION abc12 \ 1033 ]. Hingga akhir tahun 1976 mulai bbanyak kapal-kapal pembawa pencari suaka tiba di Australia, tercatat di tahun pertama sejak kedatangan boat people dari Vietnam sudah lebih dari 100 orang berhasil mencapai daratan Australia.

*Tabel 3 1 Jumlah boat people yang datang ke Australia tahun 1976-1995*

Tahun	Jumlah Kapal	Jumlah Orang
1976		111
1977		868
1978		746
1979		304
1980		0

1981		30
1982-1988		0
Tahun	Jumlah Kapal	Jumlah Orang (Tidak Termasuk Kru Kapal)
1989	1	26
1990	2	198
1991	6	214
1992	6	216
1993	3	81
1994	18	953
1995	7	237

Sumber:[ CITATION Phi13 \l 1033 ].

Pada kurun waktu tersebut pemerintah Australia belum menerapkan kebijakan yang ketat terhadap pencari suaka yang datang ke Australia melalui jalur laut, hal ini dirasa sebagai peluang bagi para pencari suaka untuk datang ke Australia. Tercatat gelombang pertama manusia perahu yang datang ke Australia hingga tahun 1988 sejumlah 2059 orang. Pada waktu itu banyak faktor menjadi alasan bagi pencari suaka untuk bermigrasi ke Australia, antara lain alasan geografis, dimana Australia adalah negara maju yang terletak di belahan bumi selatan dan juga paling dekat dengan negara-negara konflik yang saat itu mayoritas merupakan negara Asia seperti konflik yang terjadi di Indochina, Asia Selatan, dan Timur Tengah. Selain faktor geografis terdapat faktor bencana buatan manusia (*manmade disaster*) seperti konflik bersenjata, konflik akibat pergantian rezim, pembatasan hak individu dan lain-lain [ CITATION Sak17 \l 1033 ]. Sebagai contoh adalah konflik domestik yang terjadi di negara asal sehingga tidak memungkinkan bagi warga negaranya untuk mendapatkan hak-hak dasar sebagai warga negara dan perlindungan dari negara [ CITATION Tna15 \l 1033 ].

Gelombang kedua dimulai diawal tahun 1990 dengan kedatangan manusia perahu kurang lebih mencapai 300 orang tiap tahunnya hingga tahun 1995. Bahkan terjadi kenaikan drastis setelah John Howard terpilih menjadi Perdana Menteri Australia pada tahun 1996.

*Tabel 3.2 Jumlah boat people yang datang ke Australia tahun 1996-2001*

Tahun	Jumlah Kapal	Jumlah Orang (Tidak Termasuk Kru Kapal)
-------	--------------	---

1996	19	660
1997	11	339
1998	17	200
1999	86	3721
2000	51	2939
2001	43	5516

Sumber:[ CITATION Phi13 \ 1033 ].

Di tahun 1996 saja jumlah manusia perahu yang datang ke Australia mencapai dua kali lipat jumlahnya dibanding dengan kedatangan di tahun 1979. Meski sempat turun di tahun 1997 dan 1998, di tahun 1999 jumlah manusia perahu yang datang mencapai angka 3721, 16 kali lipat dari tahun sebelumnya. Melihat kenaikan drastis manusia perahu yang datang ke Australia, John Howard mulai melakukan inisiasi dan aksi preventif untuk meredam kedatangan manusia perahu ke Australia hingga secara resmi mengumumkan diberlakukannya *pacific solution* pada tahun 2001[ CITATION Bro14 \ 1033 ].

#### **B. *Pacific Solution* 2001-2008**

Di awal terpilihnya John Howard sebagai Perdana Menteri Australia di tahun 1996, jumlah kedatangan manusia perahu ke Australia meningkat secara signifikan. Hal ini mendorong John Howard untuk menerapkan kebijakan dengan tujuan sekuritisasi wilayah teritori Australia dari kedatangan manusia perahu yang kemudian dikenal dengan *pacific solution*[ CITATION Sta15 \ 1033 ]. Kebijakan *pacific solution* diawali dengan insiden Tampa yang terjadi pada bulan Agustus 2001 akibat meningkatnya jumlah kedatangan manusia perahu[ CITATION Das06 \ 1033 ]. Insiden Tampa adalah insiden yang terjadi pada 26 Agustus 2001 dimana kapal MV Tampa milik Norwegia membawa 433 manusia perahu yang mayoritas berasal dari Afghanistan untuk memasuki Kawasan teritori Australia[ CITATION Fox10 \ 1033 ]. Manusia perahu yang diangkut oleh kapal MV Tampa ini merupakan manusia perahu yang hendak berlayar menuju Australia tetapi kapal mereka mengalami kerusakan dan terombang-ambing ditengah lautan. MV Tampa yang saat itu berada didekat perahu nelayan yang digunakan oleh manusia perahu ini kemudian memindahkan 433 manusia perahu ke

kapal MV Tampa dan hendak membawanya ke Indonesia sebagai negara transisi. Tetapi dalam perjalanan beberapa manusia perahu tidak mau untuk dibawa ke Indonesia dan mengancam untuk bunuh diri hingga akhirnya MV Tampa mencoba membawa manusia perahu ini menuju Australia. Merespon hal tersebut pemerintah Australia menolak kedatangan manusia perahu yang dibawa oleh kapal MV Tampa dengan melarang kapal tersebut memasuki Kawasan teritori Australia dan menyuruhnya kembali ke Indonesia dengan menerjunkan 45 anggota Special Air Service Forces (SAS)[ CITATION Sep18 \l 1033 ].

Akibat dari insiden ini, hubungan bilateral Australia dengan Norwegia memanas hingga berakhir pada pemutusan hubungan diplomatik kedua negara. Sedangkan hubungan Australia dengan Indonesia kembali menemui titik tegang pasca kasus Timor Leste, karena John Howard dinilai terlalu menyalahkan pemerintah Indonesia sebagai negara transit tidak melakukan kewajibannya dengan membiarkan manusia perahu memasuki wilayah teritori Australia[ CITATION Mis16 \l 1033 ]. Insiden ini semakin memperkuat keputusan Australia untuk segera mengimplementasikan kebijakan *pacific solution* satu bulan setelah insiden Tampa terjadi.

*Pacific Solution* sendiri merupakan rangkaian kebijakan yang baru dibuat partai koalisi untuk menghadang laju kedatangan manusia perahu ke Australia. Dalam kebijakan ini terdapat tiga kebijakan penting yaitu amandemen *Migration Act 1958*, penggunaan militer melalui Operasi Relex, dan membangun kerjasama dengan negara dunia ketiga di Kawasan pasifik untuk membangun pusat detensi, dalam kebijakan ini yaitu Papua New Guinea dan Nauru. Dengan rangkaian kebijakan ketat yang diberlakukan diharapkan mampu menekan kedatangan manusia perahu yang masuk kedalam wilayah teritori Australia. John Howard sendiri memberikan pernyataannya pasca *pacific solution* diterapkan[ CITATION Mar11 \l 1033 ].

*“We simply cannot allow a situation to develop where Australia is seen around the world as a country of easy destination and we will decide who comes to this country and the circumstances in which they come”*

Dalam menerapkan kebijakan ini Australia menjunjung tinggi prinsip “no advantages” dimana pencari suaka khususnya manusia perahu tidak akan mendapatkan apa yang mereka inginkan, dan usaha yang mereka lakukan dengan mengarungi laut tidak akan sebanding dengan resiko yang mereka terima[ CITATION Muh13 \l 1033 ]. Diharapkan dengan kebijakan ini, manusia perahu akan mengurungkan niatnya untuk mengarungi lautan untuk mencapai wilayah Australia.

Rangkaian kebijakan dalam *pacific solution* diterapkan dengan tujuan utama sekuritisasi negara. Kebijakan awal yang diambil adalah amandemen *Migration Act 1958* dengan mengamandemen beberapa pasal didalamnya. Dalam amandemennya, Australia merubah zona migrasi yang sebelumnya berada di pulau-pulau kecil terluar Australia menjadi diluar territorial Australia[ CITATION Tna15 \l 1033 ]. Pada tanggal 26 September 2001 amandemen *Migration Act 1958* resmi disahkan, sebagai hasilnya Pulau Christmas, Ashmore, Cartier, dan Cocos dikeluarkan dari zona migrasi. Amandemen ini secara langsung berdampak pada pencari suaka, karena dengan amandemen ini pencari suaka secara langsung berstatus sebagai *unlawfull non-citizen* dan diklasifikasikan sebagai *offshore entry person*[ CITATION Rac07 \l 1033 ]. Sebagai *offshore entry person* dengan status *unlawfull non-citizen* yang berada di pulau-pulau yang di keluarkan dari zona migrasi hal ini mengakibatkan para pencari suaka tidak diperbolehkan mengajukan aplikasi visa di Australia (AusGOV, 2001).

Kebijakan selanjutnya yang diimplementasikan adalah operasi Relex dengan tujuan untuk menghadang datangnya kapal yang membawa *irregular maritime arrivals* atau manusia perahu[ CITATION Ref16 \l 1033 ]. Operasi Relex adalah operasi yang melibatkan kekuatan militer dibawah langsung oleh *Australian Defence Forces* dan *Australian Customs and Border Protection* dengan jangkauan ekspansi yang luas dan difokuskan di bagian timur dan barat Australia. Operasi ini mengharuskan *Suspected Illegal Entry Vessels* (SIEV) untuk

kembali ke negara transisi yaitu Indonesia dan tidak diperbolehkan untuk memasuki wilayah teritori Australia. Kebijakan Australia sendiri dalam hal perlindungan maritim lebih menggunakan pendekatan “Muddling Through” yang berarti bahwa fokus penanganan masalah disesuaikan dengan krisis yang terjadi pada saat itu[CITATION Bat07 \l 1033 ]. Sebagai contoh adalah fokus Australia dalam isu maritim di tahun 1970-an adalah untuk memerangi illegal fishing tetapi memasuki era pemerintahan John Howard fokusnya dirubah menjadi pengamanan zona teritori wilayah terluar Australia kemudian ditahun berikutnya menjadi fokus dalam ancaman teroris maritim[ CITATION Ber05 \l 1033 ].

Pada bulan September hingga Desember 2001 saja sudah ada sekitar 13 kapal yang dikategorikan sebagai *Suspected Illegal Entry Vessels* (SIEV) yang mencoba memasuki zona migrasi Australia di pulau Christmas tetapi bias dihadang oleh Special Air Service Forces (SAS) dan berhasil untuk dikembalikan ke Indonesia sebagai negara transisi[ CITATION Tna15 \l 1033 ]. Di akhir tahun 2001 hingga akhir tahun 2002 tercatat sebanyak kurang lebih 12 SIEV yang berhasil ditangkap dalam operasi Relex dan dikembalikan ke Indonesia. Tetapi dalam perjalanan kembalinya ke Indonesia beberapa perahu masih mencoba untuk memasuki wilayah zona migrasi, beberapa mencoba untuk berenang yang mengakibatkan lima orang tewas[ CITATION Jam11 \l 1033 ]. Meski harus dikembalikan ke Indonesia tetapi banyak dari perahu pembawa manusia ini gagal untuk mencapai Indonesia. Baru pada SIEV 5 percobaan yang pertama kali berhasil membawa manusia perahu ke Indonesia dengan membawa 240 pencari suaka yang sebelumnya tertangkap oleh SAS di sekitar karang ashmore. Selanjutnya pada SIEV 6 tertangkap di utara pulau Christmas pada 19 Oktober 2001 dengan membawa 222 pencari suaka dan akhirnya dibawa ke pulau Christmas dengan kapal HMAS Warramunga pada 28 Oktober 2001 setelah memperbaiki kerusakan pada mesin kapal[ CITATION Jam11 \l 1033 ].

Dari sekian banyak *Suspected Illegal Entry Vessels* (SIEV) yang berhasil tertangkap dalam operasi Relax, SIEV 10 merupakan salah satu kejadian yang mendapat banyak perhatian dari dunia internasional. SIEV 10 yang membawa 164 pencari suaka termasuk 33 anak-anak di bawah 12 tahun [ CITATION Jam11 \l 1033 ]. Perahu ini terbakar ketika pipa bahan bakarnya di potong saat angkatan laut Australia menangkapnya di sekitar karang ashmore dan akhirnya tenggelam menyebabkan banyak pencari suaka yang tewas karena melompat dari kapal. Hingga akhirnya kapal HMAS Wollongong dan ACV Arnhem Bay menyelamatkan mereka dan membawanya ke pulau Christmas. Kebijakan ini dinilai efektif dalam menghadang datangnya pencari suaka yang mencoba memasuki wilayah teritori Australia dengan melibatkan angkatan laut Australia.

Langkah terakhir yang dilakukan dalam rangkaian kebijakan *pacific solution* adalah dengan menjalin kerjasama dengan Papua New Guinea dan Nauru sebagai partai ketiga. Kerjasama ini dilakukan dengan tujuan Papua New Guinea dan Nauru dapat dijadikan sebagai tempat untuk membangun *detention camp* bagi pencari suaka yang tertangkap melalui operasi Relax. Sebenarnya Australia tidak hanya meminta bantuan pada Papua New Guinea dan Nauru ada beberapa negara di kepulauan pasifik lainnya seperti Kiribati, Tuvalu, Tonga dan Fiji. Kiribati bahkan memberikan respon positif terhadap rencana Australia dengan menjadikan Kiribati sebagai salah satu negara penerima pencari suaka. Australia pun sempat melakukan inspeksi di pulau Kanton di kepulauan Phoenix pada 7 Oktober 2001, tetapi akhirnya batal karena pulau ini dinilai terlalu terisolasi untuk memberikan bantuan logistik (AusGOV, 2002). Akhirnya Nauru dan pulau Manus di Papua New Guinea resmi ditunjuk sebagai partai ketiga dalam kerjasama tersebut dan akan segera didirikan *offshore processing center* di kedua tempat tersebut.

Pada tanggal 10 September 2001 Menteri Pertahanan Australia Mr. Reith menandatangani perjanjian First Administrative Agreement (FAA) dengan Presiden Nauru

yaitu Presiden Harris [ CITATION Ber17 \l 1033 ]. Dalam perjanjian tersebut dimuat beberapa hal penting yang dijanjikan Australia kepada Nauru jika negara tersebut bersedia menjadi tempat *offshore processing center* seperti memastikan suplai bahan bakar untuk pembangkit listrik, menambah jumlah beasiswa yang diberikan kepada pelajar Nauru hingga dua kali lipat, dan juga memperluas program pengawasan zona maritime di Nauru. Hal tersebut menjadi motif bagi Nauru untuk menerima tawaran Australia. Sebelumnya pada 11 Oktober 2001, perjanjian antara Australia yang diwakili oleh Nicholas Warner dan Papua New Guinea diwakili oleh Ewoa Lalatute telah diresmikan. Pada 21 Oktober 2001, sepuluh hari setelah penandatanganan perjanjian oleh kedua negara, *offshore processing center* didirikan berlokasi di Lombrum Naval Patrol Boat Base di pulau Los Negros di provinsi Manus yang kemudian dikenal dengan Pusat Pulau Manus (AusGOV, 2002). Papua New Guinea sendiri mendapatkan banyak bantuan dari Australia dari kebijakan ini, tidak beda jauh dengan Nauru. Papua New Guinea dapat mengembangkan infrastruktur di Kawasan pulau Manus seperti pembangunan fasilitas pendidikan, kepolisian dan aparaturnegara, juga peningkatan pembangunan bandara Momote.

Kebijakan *pacific solution* yang diimplementasikan oleh Australia di era John Howard ini dinilai sangat ketat dan tegas dalam penanganan isu pencari suaka. Hal ini dapat dilihat dari hasil kebijakan tersebut yang mampu mengurangi jumlah kedatangan manusia perahu yang hendak memasuki wilayah zona migrasi Australia.

*Tabel 3.3 Jumlah boat people yang datang ke Australia tahun 2002-2008*

Tahun	Jumlah Kapal	Jumlah Orang
2002	1	1
2003	1	53
2004	1	15
2005	4	11
2006	6	60
2007	5	148
2008	7	161

Sumber :[ CITATION Phi13 \l 1033 ]

Di tahun 2001 sebelum kebijakan ini diterapkan, jumlah manusia perahu yang datang ke Australia mencapai lebih dari 5000 orang. Tetapi pasca di implementasikan kebijakan ini jumlah kedatangan manusia perahu menurun sangat drastis hingga hanya satu kedatangan saja di tahun 2002. Meskipun jumlah kedatangan pertahun meningkat dalam kurun waktu 2002-2008 tetapi jumlah total manusia perahu yang masuk ke zona migrasi Australia terhitung tidak signifikan seperti sebelum di implementasikannya kebijakan *pacific solution*[ CITATION Jab13 \l 1033 ]. Dalam jangka waktu tujuh tahun jumlah total kedatangan manusia perahu ke Australia hanya sebanyak 449 orang saja. Jumlah ini bahkan tidak lebih besar dibandingkan dengan kedatangan manusia perahu di tahun 1996 saat pertama kali John Howard menjadi Perdana Menteri di tahun 1996. Namun sempat dilakukan suspensi terhadap kebijakan ini pasca Kevin Rudd terpilih menjadi Perdana Menteri di tahun 2008 untuk memenuhi janji kampanyenya.

### **C. Post-Pacific Solution 2010-2015**

Periode *post-pacific solution* adalah jangka waktu dimana kebijakan *pacific solution* sempat dihentikan oleh Kevin Rudd tetapi diberlakukan kembali di masa pemerintahan Julia Gillard dan diteruskan di kepemimpinan Tony Abbot. Pada tahun 2007 kondisi politik Australia berubah setelah Kevin Rudd terpilih menjadi Perdana Menteri Australia, hal ini juga mempengaruhi pendekatan yang dilakukan oleh Australia dalam menangani isu manusia perahu[ CITATION Lac14 \l 1033 ]. Kevin Rudd memenuhi janji kampanyenya untuk segera

menutup *offshore processing center* yang terletak di pulau Manus Papua New Guinea dan Nauru tidak lama setelah terpilihnya sebagai Perdana Menteri. Akhir Desember 2007 di bulan terakhir kepemimpinan John Howard jumlah manusia perahu yang datang ke Australia berjumlah 148 orang dan di tahun berikutnya meningkat meskipun jumlahnya tidak signifikan yaitu sebanyak 161. Partai Buruh beranggapan bahwa pemrosesan pencari suaka di luar wilayah Australia harus segera dihentikan, sementara partai oposisi beranggapan bahwa hal tersebut dapat memicu naiknya jumlah manusia perahu yang akan menuju Australia.

Selain penutupan pusat pemrosesan di pulau Manus dan Nauru, dibawah kepemimpinan Kevin Rudd juga menghentikan kebijakan *Temporary Protection Visa* (TPV) atau visa perlindungan sementara pada Mei 2008 yang merupakan rangkaian kebijakan yang digagas John Howard. TPV merupakan visa perlindungan yang diberikan kepada imigran yang datang ke Australia tanpa izin dan pihak Departemen Imigrasi akan mengeluarkan status pengungsinya[ CITATION Foy11 \l 1033 ]. Kurang lebih hampir 90% pencari suaka yang memperoleh TPV selanjutnya akan mendapatkan visa permanen untuk tinggal di Australia. Terobosan kebijakan yang dilakukan oleh Kevin Rudd dinilai lebih lunak kepada pencari suaka hingga jumlah kedatangan manusia perahu ke Australia meningkat sangat signifikan.

*Tabel 3.4 Jumlah boat people yang datang ke Australia tahun 2009-2013*

Tahun	Jumlah Kapal	Kru Kapal	Jumlah Orang (Kecuali Kru Kapal)
2009	60	141	2726
2010	134	345	6555
2011	69	168	4565
2012	278	392	17202
2013 (Sampai 30 Juni)	196	407	13108

Sumber :[ CITATION Phi13 \l 1033 ].

Jumlah kedatangan manusia perahu ke Australia meningkat tajam pasca Kevin Rudd mencabut kebijakan *pacific solution*. Di tahun 2009 saja kurang lebih 2900 manusia perahu datang ke Australia, jumlah ini melebihi jumlah total kedatangan manusia perahu di era

pemerintahan John Howard di tahun 2001-2007 ketika *pacific solution* diimplementasikan. Kebijakan Kevin Rudd dinilai terlalu lunak sehingga pencari suaka cenderung melihat ini sebagai kesempatan bagi mereka untuk mendapatkan visa permanen untuk dapat tinggal di Australia. Kepemimpinan Kevin Rudd bertahan sekitar tiga tahun saja hingga tahun 2010 dengan menyisakan banyak pekerjaan bagi Perdana Menteri selanjutnya terutama masalah pencari suaka. Kenaikan jumlah yang signifikan ini dipergunakan oposisi partai buruh untuk mengkritisi kebijakan Kevin Rudd dan menggiring opini masyarakat tentang kegagalan Kevin Rudd dalam menyelesaikan permasalahan manusia perahu. Pemilu Federal Australia tahun 2010 menjadi kontes politik yang krusial bagi partai Buruh dan partai Liberal dengan menjadikan isu pencari suaka sebagai fokus utama dalam kampanye mereka dengan kemenangan diraih oleh Julia Gillard[ CITATION McD11 \l 1033 ].

Estafet kepemimpinan selanjutnya diteruskan oleh Julia Gillard yang harus menanggung pekerjaan rumah yang banyak dalam isu pencari suaka. Jumlah manusia perahu yang datang ke Australia semakin meningkat bahkan setelah tahun 2010, tahun terakhir Kevin Rudd memerintah. Jumlah manusia perahu sempat menurun sekitar 2000 orang di tahun 2011, tetapi tidak disangka jumlah itu meningkat hingga hampir empat kali lipat di tahun 2012. Jumlah manusia perahu yang datang di tahun 2012 mencapai 17202 orang dan ini adalah jumlah terbesar bahkan sejak kedatangan manusia perahu gelombang pertama di tahun 1970-an. Pada Juli 2010 dalam pidato pertamanya sebagai Perdana Menteri, Julia Gillard menyatakan bahwa untuk membendung kedatangan manusia perahu, ia akan kembali membuka pusat pemrosesan di pulau Manus dan Nauru dan segera membangun pusat pemrosesan regional sebagai tindak ancaman bagi pencari suaka untuk tidak memasuki wilayah teritori Australia.

*“Building on the work already underway through the Bali Process, today I announce that we will begin a new initiative. In recent days I have discussed with President Ramos Horta of East Timor the possibility of establishing a regional processing center for the purpose of receiving and processing of the irregular entrants to the*

*region. The purpose would be to ensure that people smugglers have no product to sell. Arriving by boat would just be a ticket back to the regional processing center. It would be to ensure that everyone is subject to a consistent, fair, assessment process. It would be to ensure that arriving by boat does not give anybody an advantages in the likelihood that they would end up settling in Australia or other countries of the region”*[ CITATION The10 \l 1033 ]

“Membangun pekerjaan yang telah dilakukan melalui Bali Process, hari ini saya mengumumkan bahwa kita akan memulai inisiasi yang baru. Dalam beberapa hari terakhir saya telah berdiskusi dengan Presiden Timor Leste, Ramos Horta tentang kemungkinan mendirikan pusat pemrosesan regional dengan tujuan sebagai tempat untuk menerima dan memproses setiap kedatangan ilegal di Kawasan. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa penyelundup manusia tidak mempunyai apapun untuk diperdagangkan. Tiba ke Australia dengan menggunakan perahu hanya akan mendapatkan tiket kembali ke tempat pemrosesan regional. Ini untuk memastikan bahwa semua orang patuh pada peraturan yang konsisten dan adil. Ini akan memastikan bahwa kedatangan dengan menggunakan perahu tidak akan memberikan keuntungan apapun bahkan tidak akan ditempatkan di Australia ataupun negara manapun”

Pidato Julia Gillard tersebut mengisyaratkan bahwa Australia akan menjunjung tinggi prinsip “*no advantages*” dalam penerapan kebijakan terhadap isu pencari suaka. Bahkan Julia Gillard terlihat mengeneralisasi bahwa semua yang datang ke Australia melalui jalur laut dengan menggunakan perahu adalah tindakan ilegal dan melanggar hukum, terlebih lagi Gillard mengkategorikan orang-orang ini sebagai bagian praktek perdagangan manusia. Selain berencana untuk membangun pusat pemrosesan regional di Timor Leste, Gillard juga berencana untuk memperluas tempat penahanan di Curtin dan membuka fasilitas tempat penahanan baru di Weipa dan Adelaide Hills[ CITATION Kos10 \l 1033 ].

Mengingat jumlah manusia perahu yang datang semakin banyak hingga mencapai lebih dari 17000 orang di tahun 2012, akhirnya Julia Gillard memutuskan untuk memberlakukan kembali *pacific solution* dengan membuka kembali pusat pemrosesan yang berada di pulau Manus dan Nauru setelah sempat dihentikan ada masa pemerintahan Kevin Rudd hingga tahun 2010[ CITATION Med15 \l 1033 ]. Hal ini semakin diperkuat dengan insiden kapal terbalik di tahun 2011 dengan membawa lebih dari 200 orang di dekat pulau Christmas. Meskipun menuai kontroversi dari dunia internasional, tetapi Australia seakan tidak memperdulikan kecaman yang datang dari banyak pihak. Kebijakan tersebut diteruskan

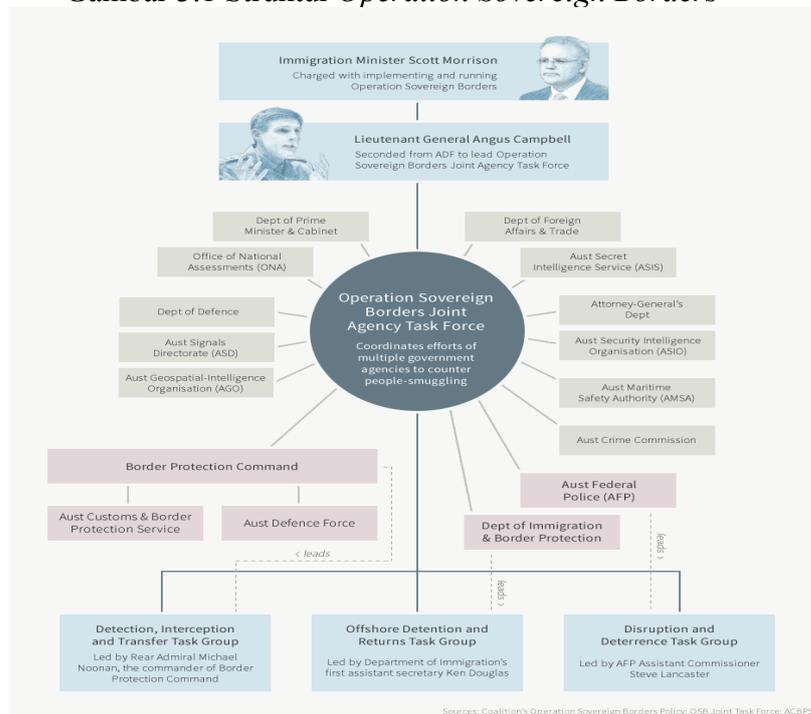
hingga pemerintahan Tony Abbott dan semakin menambah kontroversi dengan diberlakukannya *Operation Sovereign Border* atau kebijakan Operasi Kedaulatan Perbatasan[ CITATION Ard15 \l 1033 ].

Di masa kepemimpinan Tony Abbott kebijakan *pacific solution* dinilai semakin ketat dan tegas terhadap manusia perahu. Meskipun pasca Julia Gillard memimpin sempat ada transisi dengan terpilihnya kembali Kevin Rudd, tetapi kebijakan tersebut masih tetap diimplementasikan karena Kevin Rudd juga tidak memimpin dalam jangka waktu yang lama. *Operation Sovereign Border* atau diingkat dengan OSB merupakan implementasi kebijakan dari janji kampanye “*stop the boats*” Tony Abbott dan koalisi. Kebijakan ini diimplementasikan pada 18 September 2013 dengan melibatkan berbagai badan pemerintah yang disebut dengan Joint Task Agency Force (JTAF) dengan menunjuk Angus Campbell untuk memimpin OSB[ CITATION Bri13 \l 1033 ]. Di dalam JTAF sendiri terdapat tiga departemen yang memiliki tugas masing-masing dalam rangka menyukseskan program pemerintah dalam menangani masalah penyelundupan manusia. JTAF ini terdiri dari tiga departemen yaitu[ CITATION Ard15 \l 1033 ]

- 1) Detection, Interception and Transfer Task Group, dipimpin oleh Australian Border Forces yang meliputi Bea Cukai Australia dan Layanan Perlindungan Perbatasan.
- 2) Disruption and Deterrence Task Group, dipimpin oleh Australian Federal Police.
- 3) Offshore Detention and Returns Task Group, dipimpin oleh Australian Border Forces bekerja sama dengan Maritime Border Command.

Ketiga kelompok tugas dalam JTAF ini dibawah langsung oleh Angus Campbell yang berada di bawah Kementerian Imigrasi dan Perlindungan Perbatasan yang dijabat oleh Scott Morrison. Berikut adalah struktur dari *Operation Sovereign Borders*[ CITATION Lid14 \l 1033 ].

Gambar 3.1 Struktur *Operation Sovereign Borders*



Sumber: <https://www.abc.net.au/news/2014-03-26/operation-sovereign-borders-the-first-6-months/5734458>

Dengan diberlakukannya kebijakan OSB, segala bentuk kedatangan di wilayah teritori Australia melalui jalur laut secara ilegal akan dihadang dan dikembalikan ke negara transit atau dikirim ke pusat pemrosesan Kawasan yang berada di pulau Manus dan Nauru. Para pencari suaka tidak akan pernah memiliki kesempatan untuk dapat mendapat status sebagai pengungsi dan orang-orang tersebut tidak akan pernah dapat mencapai Australia. Hasil dari kebijakan ini terlihat jelas bahkan tidak sampai satu tahun penurunan jumlah kedatangan manusia perahu cukup signifikan. Tony Abbot bahkan mengklaim bahwa dengan

diimplementasikannya OSB dapat menurunkan jumlah kedatangan manusia perahu hingga 90%[ CITATION Ire13 \l 1033 ].

Tabel 3.5 Jumlah Boat People setelah diberlakukan Operation Sovereign Borders

Tanggal	Jumlah Perahu	Orang
18 September 2013	5	205
Oktober 2013	5	339
November 2013	5	207
Desember 2013	7	355
Januari 2014	0	1
Februari-Juli 2014	1	157

Sumber :(ABC, 2016)

Dalam jangka waktu kurang dari setahun saja setelah OSB diterapkan penurunan jumlah manusia perahu signifikan tercatat sejumlah 1264. Jumlah ini jauh lebih sedikit jika dibandingkan dengan kedatangan saat pertama kali kebijakan *pacific solution* dihentikan di tahun 2008 dimasa pemerintahan Kevin Rudd. Dalam tujuannya untuk menahan kedatangan dengan segala bentuk melalui jalur secara illegal, kebijakan OSB dinilai berhasil dengan dibuktikan jumlah kedatangan yang menurun secara signifikan. Sifat kebijakan OSB dibawah Tony Abbot yang keras dan tegas merupakan factor kesuksesan dalam menangani masalah Irregular Maritime Arrivals atau IMA's[ CITATION Wir17 \l 1033 ].

#### **D. Respon Dunia Internasional Menanggapi Diberlakukannya Kembali Kebijakan Pacific Solution**

Dengan diterapkannya kembali kebijakan *pacific solution* di masa pemerintahan Julia Gillard, segala bentuk *irregular maritime arrivals* tidak dapat ditolerir kedatangannya. Kebijakan yang bersifat ketat dan tegas menjadi ciri khas bagaimana Australia melindungi wilayah teritorinya dari setiap kedatangan pencari suaka melalui jalur laut. Terlebih lagi dengan kebijakan *Operation Sovereign Borders*, para pencari suaka dari jalur laut tidak akan pernah memiliki kesempatan untuk datang ke Australia dan mendapatkan status migran.

Pilihan mereka hanyalah dua, tetap berada di pusat pemrosesan kawasan atau di kembalikan ke negara asal meskipun mereka tidak mau. Apabila IMA's tertangkap dalam operasi kedaulatan batas, mereka akan dikirim ke pusat pemrosesan Kawasan yang terletak di pulau Manus atau Nauru yang terletak di kepulauan pasifik[ CITATION Isa18 \ 1033 ].

Pusat pemrosesan kawasan yang terletak di pulau Manus PNG terletak di Lombrum Naval Base dan ditempati oleh pencari suaka yang mayoritas berasal dari negara-negara Asia Selatan seperti Afghanistan, Iran, Srilanka dan juga negara Asia Tenggara seperti Myanmar[ CITATION Mei17 \ 1033 ]. Di pusat pemrosesan kawasan di pulau Manus tidak tersedia fasilitas kebutuhan dasar seperti fasilitas kesehatan dan makanan yang layak, sanitasi dan air, bahkan listrikpun tidak tersedia di tempat detensi ini. Selain kesehatan secara fisik para pencari suaka cenderung mengalami gangguan psikologi akibat nasib mereka yang tidak tentu. Bahkan dari tahun 2010 hingga 2013 ditemukan kasus kematian sebanyak 12 jiwa dengan 6 orang meninggal karena bunuh diri[ CITATION Dur16 \ 1033 ]. Keselamatan pencari suakapun tidak terjamin karena mereka selalu mendapatkan ancaman pembunuhan oleh warga lokal, hal ini juga menjadi faktor pendorong menurunnya kondisi kejiwaan mereka hingga banyak dari mereka yang melakukan percobaan bunuh diri[ CITATION Nur17 \ 1033 ]. Kondisi di Naurupun tidak jauh berbeda dibandingkan dengan pulau Manus, tidak tersedia fasilitas pendukung dasar, bahkan para pencari suaka rawan berkonflik dengan masyarakat lokal. Selain itu kerap terjadi kekerasan yang melibatkan anak-anak meskipun jumlah anak-anak hanya sekitar 18% dari total pencari suaka yang berada di pusat detensi Nauru[ CITATION Far16 \ 1033 ].

Kondisi semakin memburuk ketika pada juli 2017 Australia secara resmi menutup pusat detensi di pulau Manus dan mewajibkan semua orang didalam pusat detensi untuk meninggalkan pusat pemrosesan paling lambat pada 31 Oktober 2017. Keputusan ini dibuat setelah Mahkamah Agung PNG menyatakan bahwa pusat pemrosesan kawasan di pulau Manus bersifat illegal (Doherty, 2017). Setelah tanggal 31 Oktober 2017 tidak akan ada lagi

persediaan makanan, air bersih dan juga listrik untuk pencari suaka. Bahkan setelah empat minggu setelah penutupan pusat detensi, masih ada ratusan pencari suaka yang bertahan hingga polisi PNG turun tangan untuk memaksa mereka keluar dari tempat tersebut[ CITATION Pea17 \l 1033 ]. Dalam kondisi seperti ini Australia menawarkan beberapa solusi yang dapat diambil oleh pencari suaka yaitu, pergi ke kota Lorengau sementara sembari menunggu untuk dipindahkan ke Nauru, kembali ke negara asal, atau meminta suaka ke pemerintah PNG atau negara ketiga lainnya[ CITATION Amy17 \l 1033 ]. Meskipun demikian, pencari suaka tetap memilih tinggal di pusat detensi karena mereka menganggap disitulah tempat teraman bagi mereka. Bahkan para pencari suaka tidak mau untuk pergi ke kota Lorengau karena mereka merasa ada ancaman dari penduduk lokal Lorengau yang mengancam akan membunuh mereka, seperti kasus yang terjadi di tahun 2014 dimana penduduk lokal Lorengau menyerang pusat detensi dan membunuh seorang pengungsi dan melukai 77 orang lainnya[ CITATION Amy17 \l 1033 ].

Langkah yang dilakukan Australia dengan menutup pusat detensi tanpa memberikan jaminan keamanan akibat belum tersedianya tempat pemrosesan yang baru mendapat kecaman internasional. Thomas Albrecht yang merupakan perwakilan UNHCR regional di Canberra memberikan pendapatnya terkait hal tersebut[ CITATION Dav17 \l 1033 ]

*“Legally and morally, Australia can not walk away from all those it has forcibly transferred to Papua New Guinea and Nauru”*

Selain itu, Amerika Serikat secara langsung merespon hal tersebut dengan memberlakukan *Trump Deal* yang sebenarnya sudah diinisiasi sejak masa pemerintahan Barack Obama. Dalam persetujuan tersebut, Amerika Serikat mau untuk menampung pencari suaka dengan jumlah maksimum sebanyak 1250 orang yang berasal dari pusat pemrosesan kawasan di pulau Manus dan Nauru, dan akan dikirim ke Amerika Serikat secara bertahap[ CITATION Win18 \l 1033 ]. Keberangkatan pengungsi dari pusat detensi di pulau Manus dan Nauru dilakukan secara bertahap dengan dibagi dalam beberapa kelompok keberangkatan. Keberangkatan pertama dimulai di akhir tahun 2017 dengan

memberangkatkan 50 orang dan lebih memprioritaskan perempuan dan anak-anak, disusul keberangkatan kelompok kedua di bulan Januari 2018 yang terdiri dari hampir 60 pengungsi (Doherty, 2018). Sementara kelompok ketiga diberangkatkan satu bulan setelahnya yang terdiri dari 18 orang yang berasal dari Pakistan, Afghanistan, dan pengungsi Rohingnya dari Myanmar (Doherty, 2018). Pemberangkatan ini kemudian akan dilanjutkan dengan memberangkatkan 40 dan 130 pengungsi dari Nauru secara bergiliran di bulan-bulan berikutnya [ CITATION Cav18 \l 1033 ]. Meskipun dalam kesepakatan Amerika Serikat mau menerima sebanyak 1250 pengungsi tetapi jumlah ini tidak sebanding jika dibandingkan dengan total jumlah pencari suaka yang terdapat di pusat pemrosesan kawasan di pulau Manus dan Nauru.

Sejak dibukanya kembali pusat detensi di pulau Manus dan Nauru di bawah pemerintahan Julia Gillard, Australia terus mendapatkan kritik dan kecaman dari dunia internasional. Pelanggaran hak dasar telah dilakukan Australia dengan menempatkan pencari suaka ini di pusat detensi dengan tidak adanya fasilitas kebutuhan dasar dan juga perlindungan hukum yang legal bagi pengungsi serta tidak adanya kepastian kapan mereka akan mendapatka status sebagai migran. PBB melalui UNHCR, NGO internasional, dan berbagai negara melakukan kecaman terhadap kebijakan Australia tersebut. Australia adalah negara yang telah meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, hal ini berarti bahwa Australia memiliki konsekuensi logis dan beban moral untuk memperlakukan pengungsi secara manusiawi. Bahkan secara terang-terangan Perdana Menteri Tony Abbot menolak untuk menerima pengungsi dari konflik Rohingnya di Myanmar, hal ini tidak sepatutnya dilakukan mengingat Australia merupakan negara yang meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 [ CITATION Top15 \l 1033 ].

Kebijakan *Operation Sovereign Borders* atau OSB juga menuai kritik dari dunia internasional. Setelah *Migration Act* diamandemen dengan mengeluarkan pulau Christmas, pulau Ashmore dan pulau Cook dari zona migrasi, hal ini berarti bahwa pencari suaka akan

ditempatkan di pusat pemrosesan kawasan di pulau Manus atau Nauru atau dapat dikembalikan ke negara transit. Melalui kebijakan OSB, setiap kedatangan IMA's dengan alasan apapun tidak akan diperbolehkan untuk melanjutkan pelayaran mereka, melainkan harus segera kembali ke negara transit tanpa diperbolehkan untuk berlabuh. Pencegatan dilakukan secara langsung ditengah lautan dengan melibatkan Australian Defense Forces dan sangat membahayakan bagi para pencari suaka. Kebijakan OSB ini dinilai melanggar prinsip non-refoulement karena Australia tidak mengizinkan perahu pencari suaka untuk berlabuh dengan mengharuskan mereka untuk kembali dan bahkan tidak menerima segala bentuk alasan kenapa pencari suaka meninggalkan negara mereka. Pengembalian perahu pencari suaka ini jelas melanggar pasal 33 ayat (1) Konvensi Pengungsi 1951 yang berbunyi[ CITATION Eli16 \l 1033 ]:

*“No contracting state shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion”*

Hal ini berarti tidak ada satu negarapun yang dibenarkan untuk menolak kedatangan pengungsi dengan cara apapun apalagi membahayakan kehidupan mereka tanpa harus memperhatikan ras, agama, kewarganegaraan, ataupun kelompok sosial mereka[ CITATION Arc15 \l 1033 ]. Jelas Australia melanggar prinsip ini, dengan melalui kebijakan OSB yang tidak mengijinkan segala bentuk kedatangan melalui jalur laut, dan terang-terangan Australia tidak mau menerima pengungsi yang berasal dari konflik Rohingnya. Selain hal tersebut Australai juga dinilai melanggar *Convention on the Right of Child* karena anak-anak juga ditempatkan di pusat pemrosesan Kawasan di pulau Manus dan Nauru. Didalam CRC pasal 37 terdapat tiga poin penting yaitu pertama anak tidak diperbolehkan untuk dijadikan subjek kekerasan, perlakuan tidak manusiawi, dan merendahkan. Kedua tidak diperbolehkan untuk merampas kebebasan anak dengan sewenang-wenang, dan jika perampasan kebebasan anak itu terjadi maka anak memiliki hak atas bantuan hukum dan bantuan lainnya. Yang ketiga adalah setiap anak diperlakukan secara manusiawi[ CITATION Fit18 \l 1033 ]. Pada kenyataanya

anak-anak di pusat detensi tidak memperoleh rasa aman dan nyaman, bahkan tidak jarang mereka juga menjadi subjek kekerasan bersama dengan orang tua mereka.

Kebijakan Australia dalam masalah pencari suaka selalu berubah tergantung pada situasi yang sedang dihadapinya. Australia pernah bersifat terbuka dalam menerima pencari suaka terutama sebelum kebijakan *pacific solution* di terapkan di masa kepemimpinan John Howard di tahun 2001. Di waktu itu pencari suaka yang datang kebanyakan berasal dari negara-negara di Asia Tenggara dan beberapa negara di Asia Selatan seperti Vietnam, Myanmar, dan Srilanka. Dengan meningkatnya jumlah kedatangan IMA's di tambah dengan insiden Tampa akhirnya Australia menerapkan kebijakan *pacific solution* dengan tujuan untuk menghadang kedatangan IMA's ke Australia. Meskipun sempat dihentikan dimasa pemerintahan Kevin Rudd ternyata jumlah pengungsi semakin meningkat hingga akhirnya kebijakan ini diberlakukan lagi dan dilanjutkan dengan kebijakan OSB di masa pemerintahan Tony Abbot. Kebijakan OSB ini banyak menuai kritik internasional karena dianggap banyak melanggar hak asasi manusia. Meskipun demikian Australia seakan acuh terhadap kecaman yang datang dari berbagai pihak dan tetap tidak mau menerima pencari suaka dengan alasan sekuritisasi negara.