
Strategi Kepemimpinan Australia Dalam Membendung Kedatangan Pengungsi dan Pencari Suaka Dari Pos UNHCR Indonesia

Christian Aprialdi Kora Iki¹⁾, Penny Kurnia Putri²⁾, A.A Bagus Surya Widya Nugraha³⁾

^{1,2,3)} Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis strategi kebijakan Australia untuk mengatasi isu pengungsi dan pencari suaka yang dianggap mengancam keamanan domestiknya. Isu kejahatan transnasional yang berkembang menyebabkan persepsi buruk terhadap kedatangan pengungsi dan pencari suaka. Australia menganggap kedatangan pengungsi dan pencari suaka berpotensi digunakan sebagai jalur masuk pelaku kejahatan transnasional ke dalam negaranya. Penelitian ini dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan konsep strategi nasional dan keamanan nasional. Pembahasan berfokus pada bentuk strategi kepemimpinan Australia yang mengeksekusi penutupan pos transit pengungsi dan pencari suaka UNHCR yang berada di Indonesia. Kebijakan ini merupakan upaya Australia untuk menurunkan angka kedatangan pengungsi dan pencari suaka, baik legal maupun ilegal melalui pos transit tersebut. Berdasarkan analisis strategi kepemimpinan, penulis mengidentifikasi bahwa posisi Australia yang superior mampu menginisiasi Bali Process dengan Indonesia, sebagai salah satu program yang tercipta untuk meningkatkan keamanan kawasan, serta secara khusus dalam hal penanganan keamanan pengungsi dan pencari suaka. Selanjutnya, sebagai bentuk implementasi awal kerja sama ini, Australia juga mengagendakan untuk membantu meningkatkan kapabilitas Indonesia dalam bidang keamanan. Namun lambat-laun, Australia mengeluarkan kebijakan Antiresettlement dengan menolak imigran yang datang dari pos transit Indonesia, serta menutup akses legalitas imigran dari pos tersebut. Dalam kasus ini, Australia dianggap mampu menjalankan strategi kepemimpinannya karena berhasil “mendikte” Indonesia dalam suatu kesepakatan terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka yang lebih menguntungkan keamanan nasional Australia.

Kata-kunci : Pengungsi, Pencari Suaka, *Anti-resettlement*, *Leadership Strategy*, Keamanan Nasional.

Abstract

This study aims to analyze Australia's policy strategies to address the issue of refugees and asylum seekers who are considered to be threatening their domestic security. The growing issue of transnational crime causes a bad perception of the arrival of refugees and asylum seekers. Australia considers the arrival of refugees and asylum seekers as a potential entry point for transnational criminals into their country. This research was analyzed qualitatively by using the concept of national strategy and national security. The discussion focuses

on the form of Australia's leadership strategy which executes the closure of the UNHCR refugee transit post and asylum seekers in Indonesia. This policy is Australia's effort to reduce the number of arrivals of refugees and asylum seekers, both legal and illegal through the transit post. Based on the leadership strategy analysis, the authors identify that Australia's superior position is able to initiate the Bali Process with Indonesia, as one of the programs created to improve regional security, and specifically in terms of handling the security of refugees and asylum seekers. Furthermore, as a form of initial implementation of this cooperation, Australia also has an agenda to help improve Indonesia's capabilities in the security sector. But gradually, Australia issued an Anti-resettlement policy by refusing immigrants who came from Indonesian transit posts, as well as closing the legal access of immigrants from these posts. In this case, Australia is considered capable of carrying out its leadership strategy because it has succeeded in "dictating" Indonesia in an agreement regarding the handling of refugees and asylum seekers which is more favorable to Australia's national security

Keywords : *Refugees, Asylum Seekers, Anti-resettlement, Leadership Strategy, National Security.*

Kontak Penulis

Christian Aprialdi Kora Iki
Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana
Bali, Indonesia, 80226
Telp: +62 896 8632 9687
E-mail : christianaprialdi@gmail.com

PENDAHULUAN

Jaringan organisasi sindikat kejahatan menjadi suatu isu keamanan non tradisional yang telah berkembang di sebagian besar negara di dunia. Kelompok kejahatan yang melakukan kegiatan kriminal melewati lintas batas negara disebut sebagai organisasi kejahatan transnasional atau *Transnational Organized Crime* (TOC). Lebih lanjut, kejahatan transnasional didefinisikan sebagai suatu kejahatan yang terorganisir, dengan wilayah operasinya meliputi beberapa negara yang berdampak kepada pemerintahan, kepentingan politik, sosial budaya serta ekonomi suatu negara yang secara global (Menkopolhukam, 2019). Bentuk-bentuk kejahatan ini nyatanya dapat mengancam stabilitas suatu negara, serta kawasan dan pada sistem internasional.

Merespon insiden teror di gedung WTC pada saat peristiwa 9/11, Perdana Menteri Australia John Howard saat itu menyatakan bahwa mungkin saja teroris menggunakan jalur kedatangan para pencari suaka untuk masuk ke wilayah Australia (Tom&Andrew dalam Beeson, 2002). Pengaruh berbagai insiden teror ini memberi persepsi buruk bagi Australia terhadap pencari suaka yang masuk ke wilayahnya. Keberadaan imigran yang mencakup pengungsi dan pencari suaka dianggap dapat memberikan potensi mengancam bagi stabilitas Australia (Prasty, 2015).

Terjadinya peristiwa teror 9/11 merupakan titik tolak terciptanya kerja sama pertahanan keamanan antara Indonesia dan Australia. *Bali Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime* atau disebut juga *Bali Process* merupakan konferensi pertama yang dilakukan pada Februari 2002 dengan representasi dari 38 negara, meliputi negara observer dan organisasi internasional. Didalamnya disepakatilah beberapa kebijakan terkait kontrol perbatasan,

kepemahaman mengenai gambaran penyelundupan serta bentuk imigrasi ilegal serta kerja sama antara aparat penegak hukum untuk melawan jaringan imigrasi ilegal. Dengan demikian kerja sama ini dilakukan untuk melatih serta memperkuat kapabilitas profesionalisme kepolisian dan intelijen untuk dapat mendeteksi dan mengatasi berbagai ancaman secara khusus untuk mencegah, penindaklanjutan dan penanggulangan isu terorisme.

Indonesia memiliki faktor penting pada kepentingan pertahanan serta perlindungan keamanan Australia. Australia memandang Indonesia sebagai “negara penyangga” terhadap potensi munculnya ancaman keamanan dari utara, yaitu untuk membendung adanya ancaman kejahatan transnasional terkait perdagangan obat terlarang, penyelundupan manusia, imigran ilegal serta bentuk kejahatan lainnya (Setyawati, 2015).

Australia menerima pengungsi dan pencari suaka berdasarkan ratifikasinya terhadap Konvensi Pengungsi tahun 1951 (Koser, 2015). Jalur utama bagi pencari suaka ke Australia adalah melalui *Humanitarian Programme* (Snailham, 2014). Usaha tersebut terdiri dari dua komponen, yaitu komponen *onshore* (dari dalam wilayah Australia) dan *offshore* (dari luar wilayah Australia) (*Australian Government Department of Immigration and Border*, 2017). Namun pada tahun 2013, Pemerintah Australia kembali memberlakukan kebijakan yang preventif terkait para pencari suaka. Pemerintah Australia menangani isu imigran ilegal di wilayah yurisdiksinya melalui pelaksanaan *Operation Sovereign Borders* (OSB).

Kebijakan yang unilateral dan restriktif ini diterapkan sejak tahun 2013, meski sebelumnya telah dilakukan instrumen kerja sama bilateral dengan berbagai negara mengenai penanganan pengungsi (Razak, 2018). Kebijakan untuk

mengusir seluruh kapal dan perahu yang tidak berdokumen resmi yang hendak memasuki wilayah Australia dianggap sebagai upaya melindungi keamanan perbatasan negara dari ancaman kejahatan transnasional. Namun demikian, menurut Elizabeth et.al. (2016), seorang akademisi ilmu hukum, kebijakan Australia tersebut kemudian menimbulkan pelanggaran terhadap Konvensi Pengungsi tahun 1951 serta Protokol 1967, tentang status pengungsi dan pelanggaran bagi kedaulatan Indonesia. Kebijakan unilateral Australia lainnya adalah untuk tidak lagi menerima pengungsi dan pencari suaka yang mendaftar di Kantor UNHCR Indonesia setelah tanggal 1 Juli 2014, meskipun hal ini memicu ketegangan bilateral yang telah terjalin antara Indonesia dan Australia (Medcom, 2014).

Pengaruh munculnya teror oleh organisasi kejahatan transnasional memberikan persepsi buruk pada kedatangan pengungsi dan pencari suaka. Berbagai instrumen kerja sama telah dilakukan dengan sejumlah negara, salah satunya Indonesia untuk menangani masalah pengungsi. Namun seiring meningkatnya kedatangan pengungsi, Australia merespon dengan membuat kebijakan unilateral yang preventif dan restriktif untuk mengusir kedatangan pengungsi dan pencari suaka ke dalam wilayah teritorialnya. Pada pelaksanaannya, kebijakan Australia melanggar Konvensi Pengungsi 1951 serta Protokol 1967 yang mengatur bahwa negara tidak diperbolehkan untuk mengusir ataupun mengembalikan pencari suaka ke perbatasan wilayah dimana hidup maupun kebebasannya terancam. Setelahnya Australia kembali memberlakukan kebijakan unilateral untuk menolak pengungsi dan pencari suaka dari Pos UNHCR Indonesia

Literatur pertama yang digunakan dalam penelitian ini adalah "*Australia's Refugee Policies and Bilateral Relations with Indonesia*" oleh Julia

Paulsen. Dalam tulisannya, Paulsen menjelaskan hubungan antara Australia dan Indonesia dapat dipahami melalui perbedaan motif untuk mencapai keuntungan relatif dan keuntungan absolut Paulsen menjelaskan bahwa motivasi Australia adalah untuk mencapai keuntungan relatif yang ditampilkan dalam kerja sama *Bali Process*. Australia merasa tidak dapat seorang diri mengatasi penyelundup manusia yang merupakan kejahatan transnasional. Sehingga Australia berkeinginan untuk melakukan kerja sama dengan berbagai negara dalam *Bali Process*. Selanjutnya Australia berupaya untuk memaksimalkan keuntungannya dengan melakukan upaya sendiri dengan kebijakan *Operation Sovereign Border*, meskipun hal ini berarti membelot dari *Bali Process*.

Literatur kedua menggunakan referensi oleh Sian Throat yang berjudul "*Prospects for Australian-Led Regional Cooperation on Asylum Seeker and Refugee Issues*". Throat dalam tulisannya membahas tentang posisi Australia pada pengungsi dan kedatangan para pencari suaka dengan kapal berdampak pada kemungkinan kerja sama regional. Didorong oleh penggambaran pencari suaka, baik oleh media maupun politisi, menghasilkan legitimasi ketakutan publik bahwa pencari suaka merupakan ancaman nyata bagi identitas dan keamanan nasional Australia. Dengan demikian kebijakan domestik yang populis akan lebih diprioritaskan di atas pertimbangan kebijakan luar negeri. Tulisan Throat membantu penelitian dalam mengidentifikasi konteks sejarah Australia menangani para pencari suaka hingga akhirnya memberlakukan kebijakan yang preventif dengan mengorbankan hubungan yang telah terjalin baik dengan Indonesia untuk keuntungan politik dalam negeri.

METODE

Penulisan ini menggunakan metode penelitian eksplanatif dengan pendekatan kualitatif. Hasil akhir penelitian kualitatif adalah untuk menemukan jawaban dari suatu fenomena secara sistematis yang dialami oleh subyek penelitian. Selain itu penelitian ini juga bersifat eksplanatif yang digunakan untuk mengembangkan serta menyempurnakan teori dengan memberi penjelasan terhadap proses penalaran untuk memberi kesimpulan dari sampel terhadap populasinya atau menjelaskan hubungan pengaruh ataupun perbedaan dari satu variabel terhadap variabel lainnya. Penelitian ini hendak menjabarkan bagaimana strategi kepemimpinan Australia dalam membendung kedatangan pengungsi dan pencari suaka dari Pos UNHCR Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Terminologi Pengungsi dan Pencari Suaka

Secara umum seseorang yang ingin memperoleh status sebagai pengungsi dibedakan menjadi dua yaitu pengungsi dan pencari suaka. Pemberian status sebagai pengungsi ditentukan berdasarkan *Refugee Status Determination (RSD)* yang ditentukan berdasarkan mandat oleh UNHCR untuk mengetahui apakah seseorang termasuk dalam definisi pengungsi berdasarkan Konvensi 1951 (UNHCR, 2003). Australia sebagai negara penerima pengungsi yang telah meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 juga berhak menentukan status bagi pengungsi yang masuk ke negaranya. RSD tidak membuat seseorang menjadi pengungsi, namun merupakan bentuk deklarasi bahwa seseorang adalah pengungsi (UNSW, 2020).

Pengungsi adalah seseorang yang terpaksa meninggalkan negaranya akibat, perang, kekerasan, atau persekusi, biasanya tanpa peringatan, mereka tidak dapat kembali ke negaranya kecuali, dan hingga kondisi negara asalnya telah aman kembali bagi mereka. Setiap pengungsi memiliki hak dan kewajiban yang tertuang dalam Konvensi 1951 tentang status

pengungsi. Pengungsi berkewajiban untuk menyesuaikan diri dengan undang-undang dan peraturan-peraturan di negara penerima, sedangkan pengungsi memiliki hak-hak yang sama dengan hak-hak yang dimiliki oleh warga negara ditempat mereka mencari perlindungan.

Pencari suaka menurut UNHCR didefinisikan sebagai seseorang yang menyebut dirinya sebagai pengungsi, namun permintaan mereka akan perlindungan belum selesai dipertimbangkan. Meskipun belum memperoleh status sebagai pengungsi, pencari suaka bisa saja berada pada kondisi darurat karena memerlukan perlindungan internasional dari negaranya, akan tetapi klaim untuk status pengungsinya masih belum ditentukan secara legal. Dalam konvensi, pencari suaka diberikan hak-hak seperti hak khusus yang diberikan kepada kelompok rentan dan larangan pengusiran paksa, untuk melindungi keamanan dan kesejahteraan pencari suaka dari ancaman.

Manusia perahu atau boat people merupakan para imigran yang datang ke dalam wilayah suatu negara menggunakan perahu. Terminologi ini merujuk pada pencari suaka yang datang menggunakan perahu dengan tujuan untuk dapat memperoleh suaka di Australia dan menjadi subjek pemrosesan lepas pantai oleh otoritas Australia di pulau-pulau yang berada di luar teritori negara tersebut. Secara khusus, pemerintah Australia melalui *Department Immigration and Citizenship (DIAC)* memutuskan bahwa keberadaan pencari suaka yang datang menggunakan perahu tersebut dianggap sebagai imigran ilegal dan selanjutnya disebut sebagai *Irregular Maritime Arrivals (IMA)*.

Problematika Kedatangan Imigran (Pengungsi dan Pencari Suaka) Dengan Keamanan Nasional Australia

Australia telah menjadi destinasi tujuan pengungsi sejak abad ke-19. Namun Australia

baru menunjukkan pertama kali keinginannya untuk menerima pengungsi dalam Konferensi Evian 1938 (Paulsen, 2016: 26). Kemudian Australia mulai berkomitmen untuk menerima pengungsi dengan meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951. Dengan adanya konvensi ini, Australia menjamin hak kesejahteraan, pekerjaan dan pengadilan dengan memfasilitasi proses asimilasi dan naturalisasi pengungsi di negaranya. Disisi lain, Australia juga mempunyai kewajiban untuk tidak memulangkan kembali para pengungsi seperti yang telah diatur dalam konvensi untuk menjamin kehidupan para pengungsi. Australia kemudian mengenalkan *Humanitarian Program* untuk mengatur penanganan pengungsi yang datang di lepas pantai Australia dan di dalam wilayah Australia. Dengan kebijakan ini, semenjak tahun 1995 Australia mulai mengontrol batas jumlah asupan pengungsi yang masuk setiap tahunnya.

Jumlah kedatangan pencari suaka terjadi peningkatan setiap tahunnya. Hal ini membuat Australia memandang masalah pengungsi dan pencari suaka sebagai salah satu isu yang diprioritaskan. Potensi ancaman terhadap keamanan negara yang disebabkan imigran gelap ini dikarenakan oleh adanya aktivitas kriminal yang dilakukan oleh *transnational organized crime* berupa penyelundupan manusia, narkoba, dan masuknya terorisme dengan dalih bahwa mereka merupakan pencari suaka.

Jalur yang dilewati oleh pengungsi dan pencari suaka untuk melakukan perjalanan ke Australia melewati wilayah teritorial Indonesia dan Malaysia. Banyak pengungsi dan pencari suaka memilih untuk menepi dari perairan menuju daratan Indonesia karena kehabisan bekal diperjalanan sehingga melakukan transit terlebih dahulu. Namun selain menjadi negara transit, daratan ini juga menjadi destinasi secara tidak langsung untuk memohon klaim suaka oleh para imigran yang datang. Hal ini

dikarenakan terdapat ribuan pengungsi yang tertahan di Indonesia telah menunggu selama 8-10 tahun, bahkan beberapa telah melebihi satu dekade untuk mendapatkan pemukiman permanen di negara ketiga (BBCNews, 2021).

Adanya peningkatan jumlah pengungsi dan pencari suaka ke Australia setiap tahunnya yang secara signifikan membuat pemerintah Australia merasa terancam. Umumnya pengungsi dan pencari suaka menggunakan jalur darat, laut dan udara. Namun jalur favorit yang paling banyak dipilih adalah menggunakan jalur perairan (Utami, 2021: 3). Jumlah kedatangan pengungsi dan pencari suaka ke Australia di dominasi oleh illegal maritime arrival yaitu kedatangan ilegal melalui jalur laut. Kedatangan ini sangat dipengaruhi oleh adanya negara-negara yang menjadi pintu masuk ke wilayah Australia sebagai negara transit. Negara-negara yang dimaksud adalah negara Asia Pasifik, Malaysia, dan secara khusus Indonesia yang merupakan negara transit utama (Maing, 2020). Terdapat empat kasus kejahatan transnasional yang paling menonjol menyangkut penyelundupan obat terlarang, penyelundupan dan perdagangan manusia, serta terorisme (Polri, 2013). Tidak sedikit dari kasus kejahatan transnasional tersebut menargetkan Australia sebagai tujuan destinasi.

Menyikapi hal ini, pada tahun 2013 Perdana Menteri Australia yang menjabat saat itu Kevin Rudd memberikan pernyataan pada konferensi pers mengatakan:

“From now on, any asylum-seeker who arrives in Australia by boat will have no chance of being settled in Australia as refugees” (ABCNews, 2013). Australia melakukan upaya sekuritisasi perbatasan untuk mencegah kedatangan pencari suaka kedalam wilayah negaranya. Dibandingkan dengan upaya kedatangan pengungsi dan pencari suaka melalui jalur

lainnya, Australia berfokus pada kedatangan melalui jalur perairan laut (Afriansyah, 2022: 74).

Hubungan Australia dan Indonesia dengan IOM dan UNHCR

Salah satu badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang bertujuan untuk menangani permasalahan pengungsi, UNHCR merupakan organisasi pengungsi yang dibentuk berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB. Dalam hal ini UNHCR bertujuan untuk memberikan dukungan bagi pengungsi dalam penanganan pengungsi secara internasional. Sebagai salah satu bagian dari PBB, UNHCR atau Komisaris Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengungsi berpedoman pada mandat dari Majelis Umum PBB serta Dewan Ekonomi dan Sosial untuk bertanggung jawab terkait masalah kemanusiaan khususnya mengenai pengungsi (Nasution, 2017). Dalam menjalankan beberapa fungsinya, UNHCR menawarkan beberapa solusi berkelanjutan penanganan pengungsi berupa *repatriation* atau pemulangan kembali pengungsi ke negara asalnya, *integration* atau integrasi di negara pemberi suaka, dan *resettlement* atau pemukiman kembali ke negara ketiga (Nethery, 2012: 105).

Terjadinya insiden terorisme 9/11 dan insiden bom Bali yang menimbulkan korban dari kedua negara merupakan pendorong hubungan kerja sama yang lebih erat, khususnya dalam kontra-terorisme (Paulsen, 2016). Dengan terciptanya kerja sama dalam *Bali Process* Australia dan Indonesia sepakat untuk bekerja sama memperkuat kerja sama keamanan satu sama lain. Kepentingan Australia adalah untuk dapat menjamin keamanan negaranya dengan upaya berbagi beban dalam menangani isu pengungsi dan pencari suaka untuk mencegah potensi ancaman terorisme. Dalam hal ini, Australia menganggap kedatangan pengungsi dan pencari suaka merupakan jalur potensial masuknya ancaman terorisme, sehingga

kebijakan selanjutnya akan memprioritaskan penanganan pengungsi untuk dapat dikontrol melalui kerja sama dengan Indonesia.

Analisis Strategi Kepemimpinan Australia Terhadap Indonesia

Dalam corak hubungan antara Australia dan Indonesia dalam konteks keamanan nasional dalam penanganan isu pengungsi dan pencari suaka, Australia menerapkan *leadership strategy* dengan anggapan bahwa Australia memiliki kapasitas yang lebih superior, diiringi dengan kebijakan Indonesia yang dapat mendukung strategi Australia. Menurut *Lowy Institute Asia Power Index* sampai tahun 2018 Australia lebih unggul dalam kapabilitasnya dibandingkan Indonesia di bidang ekonomi yang mencakup ukuran serta atribut ekonomi dengan relevansi geopolitik yang lebih besar serta bidang militer yang mencakup kekuatan militer secara konvensional.

Indonesia yang secara geografis berdekatan langsung dengan Australia turut mengambil bagian pada penyelesaian permasalahan pengungsi dan pencari suaka pada arus perjalanan ke Australia. Para pengungsi dan pencari suaka tetap berdatangan ke Indonesia meskipun mereka tidak melihat Indonesia sebagai negara destinasi, namun sebagai negara transit untuk melanjutkan perjalanannya menuju ke Australia. Walaupun demikian, Indonesia tetap menunjukkan komitmennya untuk mencegah, dan menangkap imigran yang tidak teratur yang berupaya menuju Australia. . Namun meskipun Indonesia bukan negara yang meratifikasi konvensi dan protokol tersebut, Indonesia tetap berkomitmen untuk memberikan perlindungan kepada pengungsi dan pencari suaka yang tercermin dalam ketentuan internasional secara umum (Sihombing, 2019). Hingga dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 yang menjadikan Indonesia mempunyai pedoman untuk menangani pengungsi dan pencari suaka.

Hal ini dapat dianggap bahwa kebijakan pemerintah Indonesia bersifat mendukung keberhasilan kebijakan yang dilakukan oleh Australia. Dalam hal ini, upaya Australia untuk melakukan *burden shifting* kepada Indonesia dapat menghindarkan pelanggaran obligasi internasional seperti Konvensi Pengungsi (Afriansyah, 2022). Disisi lain, status Indonesia yang belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 menyebabkan Indonesia tidak memiliki wewenang dalam memberikan klaim status pengungsi atau disebut dengan "*Refugee Status Determination*" (RSD). Dengan demikian penanganan isu mengenai pengungsi akan diserahkan kepada IOM dan ditetapkan oleh UNHCR sesuai dengan mandat statuta UNHCR tahun 1950 (Fachrurrahman, 2016).

Dalam hal ini Australia yang merupakan negara yang sering kali menjadi destinasi tujuan para pengungsi dan pencari suaka, Australia yang sudah terikat pada Konvensi 1951 dan Protokol 1967 wajib memberikan fasilitas dan solusi jangka panjang bagi pengungsi (Ramadhani, 2020). Terjadinya eskalasi jumlah imigran sepanjang waktu mendorong tercapainya dua tujuan bagi Australia. Tujuan pertama adalah untuk memenuhi kewajiban internasional dalam perlindungan pencari suaka berdasarkan Konvensi 1951 setelah diratifikasi pada tahun 1954, dan disisi lain Australia memiliki tujuan untuk menjaga keamanan dan integritas perbatasan negaranya. Australia berada pada posisi yang dilematis pada kebijakannya setelah mencuatnya isu terorisme dan lonjakan dari para pengungsi serta pencari suaka.

Dalam upaya mendukung penerapan strategi kepemimpinannya, Australia memfokuskan bantuannya pada beberapa negara. Indonesia sebagai salah satu negara terdekat telah menduduki peringkat teratas sebagai penerima bantuan Australia (ABCNet, 2018). Australia melakukan strategi kepemimpinan dalam kerja sama dengan Indonesia melalui Bali Process

untuk meningkatkan kapabilitas bersama dalam manajemen keamanan dan penanganan pengungsi dan pencari suaka. Kedepannya Australia secara berkala memberikan bantuan dana serta pembangunan fasilitas dan peningkatan sistem keamanan untuk mendeteksi pergerakan terorisme dan kejahatan transnasional, serta penanganan pengungsi serta pencari suaka yang melakukan transit di wilayah Indonesia (Afriansyah, 2022). Sebagai negara pemberi donor terbesar IOM, Australia telah mendanai organisasi untuk melakukan *burden shifting* dan memperluas *deterrence* agenda kepada negara tetangganya, dalam hal ini Indonesia (Hirsch, 2018). Hal inilah yang mendasari strategi kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan Australia untuk mengamankan negaranya dari ancaman yang mencakup segala bentuk kejahatan transnasional, serta penanganan pengungsi serta pencari suaka dalam agenda kerja samanya dengan Indonesia.

Pemberian bantuan oleh Australia untuk mendukung program dan infrastruktur tersebut memperlihatkan tindakan Australia yang secara aktif mendorong mempersiapkan kapasitas Indonesia untuk menampung lebih banyak pencari suaka di Indonesia. Australia secara signifikan memberikan sumber daya serta dana bagi Indonesia menggunakan pusat detensi imigrasi untuk mencegah perjalanan pencari suaka menuju ke Australia. Hal ini menunjukkan kepentingan pemerintah Australia untuk mengupayakan fasilitas detensi sebagai cara untuk mengontrol permasalahan imigrasi yang tidak teratur dan mencegah imigran ilegal melewati perbatasan Australia. Pengaturan kerjasama regional dengan Indonesia merupakan upaya memperluas kontrol imigrasi ekstrateritorial Australia yang berlangsung lebih dari 13 tahun. Australia berpendapat bahwa pengungsi dan pencari suaka yang belakangan tetap transit ke Indonesia tidak dibutuhkan, sehingga kemudian Australia akan memfokuskan pada program pemulangan

secara sukarela dan pemukiman kembali ke negara ketiga lainnya melalui program Assisted Voluntary Return (Australia Department of Home Affairs, 2018).

Analisis Anti-Resettlement Sebagai Kebijakan Strategis Keamanan Nasional Australia

Operation Sovereign Border merupakan bentuk operasi militer terhadap pengamanan wilayah perbatasan yang didukung oleh berbagai instansi pemerintah Australia. Kebijakan ini dilakukan dengan cara mengusir seluruh kapal yang tidak memiliki dokumen resmi sebelum mereka memasuki wilayah teritorial Australia. Dibawah pemerintahan Perdana Menteri saat itu Tony Abbott, operasi ini secara efektif diterapkan pada 18 September 2013. Implikasi kebijakan ini tidak hanya menghentikan para penyelundup manusia, namun pada akhirnya juga mengusir dan membatasi para pengungsi dan pencari suaka yang telah melarikan diri dari negaranya untuk memohon perlindungan di Australia yang adalah salah satu negara peserta Konvensi tahun 1951.

Bagi Australia potensi ancaman keamanan nasional tidak hanya sekedar masuknya manusia perahu secara ilegal ke Australia. Namun hal ini terkait masuknya ancaman keamanan terhadap kejahatan transnasional yang berpotensi masuk ke Australia. Dalam beberapa kasus pemerintah Australia menemukan tersangka terorisme yang masuk dalam daftar pencarian interpol, pembunuh dan anggota sindikat perdagangan narkoba yang mengaku sebagai pencari suaka dan masuk ke Australia menggunakan kapal (Kompas, 2013). Tuduhan tindakan kriminal yang dilakukan para pencari suaka membuat pihak berwenang Australia berada pada posisi sulit sehingga memaksa penerapan kebijakan yang lebih efektif dalam mengatasi permasalahan masuknya potensi ancaman terhadap keamanan nasional Australia.

Dalam kebijakan sebelumnya, pengungsi dan pencari suaka yang telah terdaftar di UNHCR Indonesia dipersiapkan untuk dapat bermukim di Australia melalui beberapa tahapan hingga pemerintah Australia menyetujui permohonan mereka untuk dapat dimukimkan kembali. Namun pada November 2014 pemerintah Australia melalui Menteri Imigrasi Scott Morrison mengumumkan bahwa pencari suaka yang baru mendaftar ke UNHCR Indonesia setelah tanggal 1 Juli tidak lagi akan diterima di Australia. Hal ini memunculkan respon negatif karena Australia mengesampingkan posisi Indonesia yang kekurangan sumber daya untuk penanganan pengungsi dan menjadikan situasi semakin buruk dengan kebijakannya menolak untuk membantu negara tetangganya, dalam hal ini Indonesia.

Strategi kepentingan Australia dalam menangani dilema permasalahan pengungsi adalah dengan mencegah pencari suaka yang tidak diinginkan untuk mencapai Australia, hingga kemudian melakukan klaim perlindungan pengungsi di dalam wilayah negaranya. Australia dalam hal melakukan pengamanan perlindungan perbatasan ekstrateritorialnya dan sangat bergantung pada strategi pencegahan. Strategi tersebut bertujuan untuk tidak hanya mencegah seseorang meninggalkan negara asalnya, tetapi juga mencegah para pengungsi dan pencari suaka yang berdatangan untuk mengurungkan niatnya dengan melakukan migrasi dari negara transit (Watkins, 2017).

Kebijakan Australia untuk membatasi pergerakan pengungsi dan menolak kedatangan pencari suaka baru yang mendaftar di UNHCR setelah tahun 2014 berhasil mengurangi kedatangan pencari suaka setiap tahunnya (Missbach, 2019). Hal ini sejalan dengan strategi Australia bahwa kedepannya kedatangan pencari suaka dapat lebih terkontrol dengan memutus harapan pencari suaka untuk masuk

ke Australia melewati Indonesia sebagai negara transit. Meskipun menolak klaim permohonan terhadap pengungsi dan pencari suaka dari UNHCR Indonesia, pemerintah Australia disisi lain memberi bantuan peningkatan kapasitas program kemanusiaan pada penerimaan pengungsi dari mulanya 13.750 orang, kemudian menjadi 18.750 orang pada tahun 2018-2019 secara berkelanjutan selama tiga tahun kedepannya.

Kebijakan Australia untuk membatasi dan menangkang masuknya pengungsi serta pencari suaka di sisi lain secara bertahap menurunkan tingkat pelanggaran di Australia. Jenis pelanggaran utama yang ditemukan adalah kejahatan narkoba yang kemudian secara bertahap turun dari tahun-tahun sebelumnya (Australian Bureau of Statistic, 2022). Mendukung hal ini, Faist berpendapat bahwa terdapat hubungan antara migrasi dan peningkatan fenomena lain seperti perdagangan narkoba dan kejahatan yang meningkat karena secara potensial, adanya arus imigrasi yang besar dapat meningkatkan peluang distribusi narkoba dan kurir dengan biaya rendah (Faist, 2006).

Sikap Australia dalam melakukan kebijakan estrateritorialnya dengan menjadikan Indonesia sebagai negara penyangga dibutuhkan Australia dalam strategi pencapaian keamanan nasionalnya. Pada tahun 2018 Australia mengeluarkan strategi nasional yang bertujuan untuk mengupayakan keterlibatan internasional dari negara-negara mitra untuk mendeteksi, menghalangi, dan memutuskan jalur kedatangan ilegal lewat lepas pantai Australia. strategi ini adalah kerangka kerja tingkat tinggi yang kedepannya akan lebih mendukung upaya kebijakan yang lebih restriktif dan preventif terhadap potensi ancaman kejahatan transnasional melalui kedatangan pengungsi dan pencari suaka seperti yang terkandung

dalam *National Strategy to Fight Transnational, Serious and Organised Crime*.

PENUTUP

Kebijakan Australia dalam hubungan kerja samanya dengan Indonesia merupakan bentuk implementasi dari strategi kepemimpinan Australia terhadap Indonesia. Kedatangan pengungsi serta para pencari suaka yang dikaitkan sebagai jalur masuknya teroris menyebabkan persepsi buruk yang dianggap berpotensi mengancam keamanan negara. Australia mengupayakan berbagai bentuk kerja sama dengan tujuan untuk membangun kesepahaman bersama pada penanganan pengungsi dan pencari suaka. Kedatangan pengungsi dan pencari suaka yang secara tidak teratur menimbulkan berbagai permasalahan yang dikaitkan dengan munculnya potensi ancaman kejahatan transnasional. Dalam strategi kepemimpinannya, Australia berupaya untuk meningkatkan kapabilitas Indonesia sehingga dapat berbagi beban penanganan pengungsi dan pencari suaka yang melakukan transit di Indonesia. Melalui *Bali Process*, secara berkala Australia memberikan bantuan dana untuk mendukung agenda kerja IOM bersama UNHCR di Indonesia serta peningkatan kapabilitas Indonesia yang meliputi pembangunan infrastruktur, peralatan dan berbagai macam bantuan teknik serta pelatihan bagi petugas pengamanan di Indonesia. Pada akhirnya, Indonesia yang belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 kemudian mulai memberlakukan kebijakan melalui Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 yang menjadikan Indonesia mempunyai pedoman untuk kedepannya dalam menangani pengungsi dan pencari suaka.

Para pengungsi dan pencari suaka yang melakukan transit dengan melalui wilayah Indonesia kemudian akan dicegah dan ditampung untuk diproses melalui Pos UNHCR Indonesia. Pada penerapannya, sering kali hal

ini disalahgunakan secara tidak bertanggung jawab. Dengan harapan bahwa klaim suakanya akan diproses di Indonesia, pengungsi dan pencari suaka seringkali diperdaya oleh kelompok kejahatan transnasional untuk transit di Indonesia, sebelum kemudian melanjutkan perjalanan ke Australia. Akibatnya hal ini menyamarkan pengungsi dan pencari suaka yang memang ingin mendaftar secara *offshore* di Pos UNHCR Indonesia, ataupun pengungsi dan pencari suaka yang ditunggangi oleh kelompok kejahatan transnasional untuk melakukan perjalanan awal melalui Indonesia. Sehingga kemudian setiap tahunnya terjadi penumpukan imigran yang membebani penanganan pengungsi dan pencari suaka menjadi kurang efektif di Indonesia.

Disisi lain kebijakan Australia semakin ketat ditujukan pada para pengungsi dan pencari suaka secara tidak teratur melalui jalur perairan. Kebijakan Australia mengusir serta mengembalikan kembali kapal pengungsi dan pencari suaka menuai kecaman karena dinilai telah melanggar konvensi internasional terkait perlindungan pengungsi dan pencari suaka. Dengan demikian Australia berupaya untuk melakukan upaya *burden shifting* dengan Indonesia untuk mengamankan negaranya dari ancaman kejahatan transnasional sekaligus sebagai upaya menghindari terjadinya pelanggaran obligasi internasional perlindungan pengungsi dan pencari suaka. Kebijakan anti-resettlement yang ditujukan bagi pengungsi dan pencari suaka yang mendaftar setelah tahun 2014 berhasil mengurangi penumpukan kedatangan baru dengan strategi bahwa selain klaim suaka tidak dapat dilakukan di Indonesia, pengungsi dan pencari suaka juga tidak dapat melakukan perjalanan transit ke Australia karna akan ditangkap oleh otoritas Indonesia, atau jika lolos pun akan dikembalikan kembali oleh otoritas Australia. Dengan diterapkannya kebijakan ini, terjadi penurunan kedatangan pengungsi dan pencari

suaka yang juga berdampak pada penurunan tingkat kejahatan yang terjadi di Australia. Kebijakan ini merupakan implikasi strategi kepemimpinan Australia dalam *migration-security nexus* yang merupakan hubungan antara migrasi internasional, keamanan manusia dan keamanan negara sebagai bentuk upaya Pemerintah Australia menjamin keamanan nasionalnya.

Daftar Pustaka

- ABC Net. (2018, 18 Oktober). Bantuan Australia ke Indonesia: Untuk Pembangunan atau Kepentingan Australia?. Diakses pada 21 Juni 2021, dari <https://www.abc.net.au/indonesian/2018-10-18/bantuan-australia-ke-indonesia/10386124>.
- Afriansyah, Arie. (2022). Asylum Seekers and Refugee Management: (Im)Balance Burden Sharing Case between Indonesia and Australia. *Sriwijaya Law Review* Vol.6 Issue 1.
- Australian Bureau of Statistics. (2022). Recorded Crime – Offenders. Diakses pada 20 April 2022, dari <https://www.abs.gov.au/statistics/people/crime-and-justice/recorded-crime-offenders/latest-release#data-download>.
- Australian Department of Home Affairs. (2018). Annual Report 2017-18. Diakses pada 22 Juli 2021, dari <https://www.homeaffairs.gov.au/reports-and-publications/reports/annual-reports>.
- Australian Government, Department of Immigration and Border Protection (2017). Discussion Paper on the 2017-18 Humanitarian Programme. Diakses pada 12 Januari 2021, dari <https://scoa.org.au/wp-content/uploads/2017/06/discussion-paper-humanitarian-programme-2017-18.pdf>
- BBC News. (2021, 25 April). Pengungsi Afghanistan di Indonesia yang ‘terlupakan’, mereka bunuh diri dalam penantian. Diakses pada 27 Agustus 2021, dari <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-56825864>.
- Beeson, Mark. (2002). Issues in Australian foreign policy. *Australian Journal of Politics and History*, 48, 226–240.

- Elizabeth, C. D et.al. (2016). Kebijakan Operation Sovereign Borders Australia Dalam Penanganan Manusia Perahu Dan Implikasinya Terhadap Kedaulatan Indonesia. 5.
- Fachrurrahman, Reza. (2016). Penerapan Prinsip Non-Refoulement Terhadap Pengungsi di Indonesia Sebagai Negara Yang Bukan Merupakan Peserta Konvensi Genewa Tahun 1951 Mengenai Status Pengungsi.
- Faist, T. (2006). The migration-security nexus : international migration and security before and after 9 / 11. https://doi.org/10.1057/9781403984678_6
- Hirsch, A. L., et.al (2018). Outsourcing control : the International Organization for Migration in Indonesia Outsourcing control : the International Organization for Migration in Indonesia. The International Journal of Human Rights, 0(0), 1–28. <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1417261>
- Kemenko Polhukam RI. (2019). Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Journal of Chemical Information and Modeling, 53(9), 1689–1699.
- Kompas. (2013, 21 April). Para Kriminal Masuk Australia Lewat Jalur Pencari Suaka. Diakses pada 17 Mei 2021, dari <https://edukasi.kompas.com/read/2013/04/21/10292719/~Internasional~News>.
- Koser, K. (2015). Australia and the 1951 Refugee Convention. Retrieved 2021, from <https://www.lowyinstitute.org/publications/australia-and-1951-refugee-convention>
- Maing, Skolastika G. (2020). Dilema Politik Luar Negeri Australia Dalam Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka. Jurnal Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat UNSIQ, Vol. 8 No. 1, 28 – 39.
- Medcom.id. (22/11/2014). Kebijakan Pencari Suaka Australia Picu Ketegangan Bilateral. Diakses pada 18 Agustus 2020, dari <https://www.medcom.id/internasional/asia/8komWZDN-kebijakan-pencari-suaka-australia-picu-ketegangan-bilateral>
- Missbach, A. (2019). Asylum seekers and refugees' decision-making in transit in Indonesia: The need for in-depth and longitudinal research. *Bijdragen Tot de Taal-, Land- En Volkenkunde*, 175(4), 419–445. <https://doi.org/10.1163/22134379-17504006>
- Nasution, Muhammad Rifai. (2017). Peran United Nation High Commissioner For Refugees Dalam Menangani Pengungsi Suriah di Lebanon Tahun 2011-2016.
- Nethery, A. M. Y., & Rafferty-brown, B. (2012). Exporting Detention: Australia-funded Immigration Detention in Indonesia. 26(1). <https://doi.org/10.1093/jrs/fes027>
- Paulsen, J. (2016). Australia 's Refugee Policies and Bilateral Relations with Indonesia.
- Prasty, Andhika Bayu. (2015). Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan Australia Terhadap Imigran Gelap Pada Masa Pemerintahan Partai Buruh Australia. 1, 1–15.
- Razak, Fakhru Rizal. (2018). Kebijakan Unilateral Penanganan Imigran Ilegal Australia Pasca Pemilihan Umum Australia Tahun 2013. *Global: Jurnal Politik Internasional*, 20(2), 137–159. <https://doi.org/10.7454/global.v20i2.332>
- Setyawati, S. M., & Agussalim, D. (2015). Security Complex Indonesia-Australia dan Pengaruhnya terhadap Dinamika Hubungan Kedua Negara. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 19(2), 111. <https://doi.org/10.22146/jsp.10848>
- Sihombing, Herlina Yosepina. (2019). Kebijakan Indonesia dalam Perlindungan Pencari Suaka dan Pengungsi Pasca Kebijakan Turn Back the Boat Pemerintahan Tony Abbott. *Journal of International Relations* Vol. 5 No.4 p. 599-608
- Snailham, K. (2014). Australia Tutup Pintu Pengungsi Kebijakan Suaka Australia Yang Baru Di Indonesia. *Jurnal Internasional*, 1–68.
- UNHCR. (2003). Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR 's Mandate.
- UNSW Sydney. (2020). Factsheet: Refugee Status Determination In Australia.