

REFUGEE DETENTION CENTRE: HUMANITY VS NATIONAL SECURITY

Ninon Melatyugra

Alumni Fakultas Hukum UKSW angkatan 2008 dan Pemerhati HAM

Korespondensi: ninon.melatyugra@gmail.com

Abstrak

Hukum internasional mengakui *refugee* sebagai suatu entitas yang memiliki kepentingan kemanusiaan selama mencari perlindungan di luar negaranya dari penyiksaan yang terjadi di negaranya. Sebagai konsekwensi, setiap negara mempunyai kewajiban *erga omnes* untuk memberi perlindungan terhadap para *refugee* di negara tersebut. Sayangnya dalam praktik, terdapat ketidakseimbangan antara kepentingan manusiawi dan kepentingan keamanan nasional. Artikel ini menunjukkan ketidakseimbangan kedua posisi dengan mengambil fokus pada Detention Centre di Australia, sebuah negara yang telah meratifikasi the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. Penahanan administrasi dan ketidaktransparanan penilaian keamanan yang dilakukan oleh ASIO merupakan dua faktor utama berlatarbelakang keamanan nasional yang telah melemahkan posisi kepentingan kemanusiaan. Artikel ini juga menawarkan dua solusi untuk mengatasi masalah; pertama, batasan penahanan administratif harus dilakukan untuk menjamin hak hukum para *refugee* selama proses pengajuan visa; kedua, transparansi penilaian keamanan untuk menciptakan check-and-balance antara pemerintah Australia dan *refugee* dalam menentukan status visa para *refugee*.

Kata-kata Kunci: Refugee; Penahanan; Kemanusiaan; Keamanan, ASIO.

Abstract

International law recognizes refugee as an entity who possesses humanity interest while seeking for asylum outside his/her country from persecution in his/her country. As a consequence, each state has an *erga omnes* obligation to give asylum to refugees in its country. Unfortunately in practice, there is a lack of balance between humanity interest and national security interest. This article shows the imbalance of both position by taking focus on Detention Centre in Australia, a country that has ratified the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. Administrative detention and intransparency of security assessment exercised by ASIO are two main factors with the national security background that have weakened the position of humanity interest. This article also proposes two solutions to tackle the problems; first, limitation of administrative detention must be undertaken to guarantee refugee's legal right during the visa application process; second, transparency of security assessment in order to create check-and-balance position between Australian Government and refugee in determining refugee's visa status.

Key Words: Refugee; Detention; Humanity; Security; ASIO.

PENDAHULUAN

Pada tanggal 26 Agustus 2001, sebuah kapal Norwegia bernama MV Tampa tanpa izin memasuki wilayah perairan Australia dengan jarak 75 mil dari Christmas Island.¹ Kapal yang sebelumnya berlabuh dari Indonesia tersebut membawa sekitar 450 penumpang yang dominan berasal dari Afghanistan yang sedang berusaha mencari perlindungan di negara lain dari situasi perang di negaranya. Empat mil sebelum mencapai Christmas Island, otoritas maritim Australia memberi perintah kepada kapten kapal, Arne Rinnan, untuk menghentikan kapalnya dan kembali ke perairan internasional. Pada akhirnya kapal yang berisi *refugee* tersebut diperintahkan oleh otoritas maritime Australia menuju Detention Centre.

Peristiwa MV Tampa ini menjadi salah satu kasus internasional yang menunjukkan adanya benturan kepentingan antara kepentingan *humanity* yang dibawa *refugee* dengan kepentingan *national security* suatu negara. Di satu sisi, terdapat suatu kepentingan *humanity* yang dimiliki oleh penumpang MV Tampa sebagai *refugee*, atau biasa juga disebut *asylum seeker*.² Namun di sisi lain, negara memiliki

kedaulatan untuk menjaga wilayahnya dari *illegal immigrant*. Tulisan ini akan mengulas bagaimana posisi *refugee* dalam kepentingan *humanity* dan *national security* berdasarkan hukum internasional dan hukum nasional Australia.

PEMBAHASAN

Refugee: Imigrasi Legal Berlatarbelakang Kepentingan Humanitarian

Munculnya kepentingan *refugee* berawal dari Perang Dunia Kedua (1939-1945) yang mengakibatkan jutaan penduduk keluar dari negaranya untuk menghindari perang dan mencari perlindungan di Eropa (dominan di negara Jerman, Austria, dan Italia).³ *Refugee* adalah target tindakan kekerasan dan intimidasi karena dipandang sebagai komunitas yang berbeda dengan komunitas lokal di sekitarnya sehingga mendapat tekanan untuk meninggalkan wilayah tempat tinggalnya dan mencari perlindungan di wilayah lain.⁴ Pergerakan *refugee* tersebut kemudian menjadi kasus berskala internasional yang memberi konsekwensi pada negara "*first country of asylum*", negara pemberi perlindungan kepada *refugee*⁵, untuk

¹ John Ewing, 'Case 30: Universal Human Rights? The Case of MV Tampa' <http://www.oup.com.au/_data/assets/pdf_file/0020/125615/Case_30.pdf> diakses 18 Maret 2014.

² Perbedaan istilah *refugee* dan *asylum seeker* terletak pada proses aplikasi visa. *Asylum seeker* merupakan istilah untuk pengungsi yang didefinisikan pada The 1951 Convention relating to the Status of Refugees namun belum mendapatkan visa sebagai seorang *refugee*.

³ David Kennedy, 'International Refugee Protection' (1986) 8 Human Rights Quarterly 1, 3.

⁴ Kate Jastram dan Marilyn Achiron, 'Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law' 6 <<http://www.refworld.org/pdfid/3cd6a8444.pdf>> diakses 18 Maret 2014.

⁵ Stephen H. Legomsky, 'Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection' (2003) 15 International Journal of Refugee Law 567, 571.

melindungi hak dan kepentingan sah dari *refugee* dalam lingkup *repatriation* atau *resettlement-and-reestablishment*.⁶

Legitimasi hak seorang *refugee* dicakup dalam Artikel 14(1) the Universal Declaration of Human Rights (1948) yang menyatakan: “*Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution*” yang kemudian diatur lebih spesifik dalam Convention relating to the Status of Refugees (1951) (Konvensi *Refugee*) sebagai *lex specialist*. Konvensi *Refugee* mendefinisikan *refugee* sebagai: “*A person who is outside his/her country of nationality or habitual residence; has a well-founded fear of persecution because of his/her race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion; and is unable or unwilling to avail himself/herself of the protection of that country, or to return there, for fear of persecution.*” Berdasarkan definisi tersebut maka seseorang dapat dianggap sebagai *refugee* apabila: (a) berada di luar negaranya saat konflik terjadi; (b) mengalami penyiksaan karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial atau politik; (c) tidak mendapat perlindungan dari negaranya atas penyiksaan yang telah disebutkan di poin b.

Latar belakang *refugee* mencari perlindungan umumnya karena faktor:

- a. *Escape Persecution* (perlakuan tidak adil) karena agama, ras, keanggotaan dalam kelompok sosial.
- b. Perang, seperti pada tahun 1979 saat USSR menginvasi Afghanistan sehingga menyebabkan 6 jutaan penduduk Afghanistan melarikan diri ke negara tetangga seperti Iran dan Pakistan.
- c. *Persecution* seperti etnik minoritas the Roma yang hidup di negara-negara bagian Eropa timur yang menderita kekerasan rasis, kondisi kehidupan miskin, dan bentuk kekerasan lainnya.
- d. Melawan pemerintahan seperti pada tahun 2002 saat banyak anggota dari *the Movement for Democratic Change* ditahan dan menghadap kasus kekerasan karena melawan pemerintahan Zimbabwe.⁷

Pada tahun 2012, Amerika Serikat telah menerima 58.179 *refugee* dari berbagai negara.⁸ Tiga negara asal *refugee* terbesar dalam statistik *refugee* tersebut adalah Bhutan, Burma, Irak. Di tahun yang sama, Australia memberi Protection Visa pada *refugee* yang dominan berasal dari Afghanistan, Iran dan Irak.⁹ Peran Amerika Serikat, Australia dan negara-negara lain penerima *refugee* menunjukkan bahwa memberikan perlindungan terhadap

⁶ Preamble 1946 Constitution of the International Refugee Organization.

⁷ Cath Senker, *Migration and Refugees* (Evan Brothers Limited 2008) 12-18.

⁸ Daniel C. Martin dan James E. Yankay, 'Annual Flow Report: Refugees and Asylees: 2012' 1 <http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_rfa_fr_2012.pdf> diakses 18 Maret 2014.

⁹ Department of Immigration and Citizenship, 'Asylum Statistic – Australia: Quarterly Tables – March Quarter 2013' 2 <http://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/asylum/_files/asylum-stats-march-quarter-2013.pdf> diakses 20 Maret 2014.

refugee merupakan tanggung jawab masyarakat internasional.

Perlindungan diplomatik dalam litigasi internasional adalah tanggung jawab setiap negara penerima *refugee*.¹¹ Tanggung jawab ini kemudian melahirkan kewajiban *erga omnes* bagi setiap negara di taraf internasional untuk memberikan perlindungan terhadap *refugee* berdasarkan latar belakang *humanity* sebagai bagian dari pemenuhan hak asasi setiap orang.¹² Setiap negara berkewajiban untuk menerima *refugee* meski dalam kondisi *illegal entry/stay*, suatu diskresi terhadap peraturan imigrasi setiap negara.¹²

Hukum migrasi Australia mendefinisikan “*Lawful non-citizen*” sebagai “*A non-citizen in the migration zone who holds a visa that is in effect is a lawful non-citizen.*”¹³ Maka secara *a contrario*, seseorang yang memasuki wilayah Australia tanpa visa/izin akan dianggap sebagai imigran yang tidak sah/*illegal* dan pemerintah Australia berhak melakukan penahanan terhadapnya. Secara garis besar, kategori *unlawful non-citizen* meliputi:

- a. Setiap orang yang berusaha memasuki wilayah negara tanpa visa, seperti kapal tanpa ijin;
- b. Setiap orang yang telah memasuki wilayah negara dengan visa, namun tetap berada di Australia saat masa visa berakhir (*overstayers*);
- c. Setiap orang yang melanggar ketentuan kondisi visa, seperti ketentuan bekerja yang ada dalam aturan jenis visa.¹⁴

Pada tahun 2012-2013, sebanyak 18.119 *refugee* mendarat di Australia sebagai *Illegal Maritime Arrivals* (IMA).¹⁵ *Refugee* yang datang menggunakan kapal tanpa visa tersebut biasa dikenal dengan istilah ‘*boat people*’ atau ‘*the queue jumpers*’.¹⁶ Berdasarkan hukum migrasi Australia, *refugee* tersebut adalah imigran *ilegal*. Namun jika melihat pada kepentingan *refugee* dalam hukum internasional yang telah diuraikan sebelumnya, maka kedatangan tidak sah para *refugee* tersebut merupakan suatu diskresi terhadap peraturan migrasi Australia yang kemudian dikooptasi dalam perkembangan hukum migrasi. Visa yang disediakan Australia untuk kategori tersebut bernama “*Refugee Visa* (subclass 200)” atau *Protection Visa*

¹⁰ ILC Report 2006, 51; *Al-Adsani v. United Kingdom* [ECHR], Judgment 21 November 2001, Application No. 35763/97.

¹¹ Artikel 14 (1) Universal Declaration of Human Rights.

¹² Introductory Note of The 1948 Universal Declaration of Human Rights.

¹³ Article 13 (1) Australia Migration Act 1958.

¹⁴ Justin Healey ed., *Refugee: Managing Australia's Borders* (The Spinney Press, 2009) 7.

¹⁵ Department of Immigration and Border Protection-Australia, ‘Protection Monitoring and Analysis Section: Asylum Trends – Australia: 2012-13 Annual Publication’ 24 <<https://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/immigration-update/asylum-trends-aus-2012-13.pdf>> diakses 23 Maret 2014.

¹⁶ Jane McAdam, ‘Editorial: Australia and Asylum Seekers’ (2013) 25 *International Journal of Refugee Law* 435, 437.

dalam kategori *Humanitarian Immigrant*. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa meskipun kedatangan *refugee* melalui cara yang tidak sah, namun karena terdapat kepentingan *humanity* yang dibawa *refugee* maka negara berkewajiban untuk tidak menolak kedatangannya.

Selain itu, terdapat kewajiban lain negara untuk tidak memulangkan *refugee* ke negara asalnya dalam situasi yang dapat membahayakan keselamatan *refugee*. Kewajiban ini dikenal dengan prinsip *non-refoulement*. Prinsip *non-refoulement* diatur dalam Artikel 33 Konvensi *Refugee* mengatur tentang larangan pengembalian *refugee* ke negara asalnya yang berbunyi: “*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.*” Prinsip tersebut juga diadopsi dalam Artikel 3 *the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom*, Artikel 22 *the American Convention on Human Rights*, Artikel II *the OAU Refugee Convention*, dan Artikel 2 *the Cairo Declaration on the Protection of Refugees and Displaced Persons in the Arab World*. Prinsip ini merupakan prinsip utama dalam hukum *refugee* untuk memastikan keselamatan *refugee* dimanapun mereka berada dan

berlaku sebagai *complicity principle* atau *jus cogens*¹⁷ dalam *customary international law*.¹⁸ Dengan kata lain, prinsip ini mengikat semua negara tanpa perlu adanya akses terhadap Konvensi *Refugee* maupun peraturan *refugee* lainnya.

Setiap negara juga wajib untuk memberikan hak-hak dasar *refugee* sebagai konsekuensi atas penerimaan *refugee* di negaranya. Hak-hak krusial yang dimiliki *refugee* di antaranya adalah:

- a. Hak untuk hidup, kemerdekaan dan keamanan
- b. Hak untuk mencari dan mendapatkan perlindungan
- c. Bebas dari penganiayaan yang bersifat menurunkan martabat manusia
- d. Bebas dari perbudakan
- e. Pengakuan sebagai seorang yang mampu melakukan tindakan hukum
- f. Bebas dari penangkapan dan penahanan
- g. Bebas untuk berpendapat dan berekspresi
- h. Hak untuk mendapatkan edukasi
- i. Hak untuk berpartisipasi dalam komunitas
- j. Dan lain-lain.¹⁹

Demikian kerangka perlindungan hukum terhadap *refugee* dalam hukum internasional sebagai bentuk pengakuan atas kepentingan *humanity* yang ada dalam *refugee* sebagai *legal immigrant*.

¹⁷ Stephen H. Legomsky, Op.Cit. 568.

¹⁸ Guy S Goodwin-Gill, 'Editorial: The Dynamic of International Refugee Law' (2014) 25 International Journal of Refugee Law 651, 652.

¹⁹ Kate Jastram, Op.Cit. 16. Lihat juga Konvensi *Refugee*.

Detention Sebagai Fasilitas Penanganan Refugee Terkait National Security (Dalam Hukum Nasional Australia)

Berdasarkan hukum nasional Australia²⁰, penahanan dilakukan terhadap setiap orang yang memasuki wilayah Australia tanpa visa sampai orang tersebut mendapat visa atau dikeluarkan dari Australia. Pada kasus *refugee* yang memasuki wilayah Australia tanpa visa, mereka mendapat penahanan sementara dan ditempatkan di Immigration Detention Centre. Australia memiliki 25 Detention Centre, termasuk di Christmas Island dan Nauru Island.²¹ Detention Centre tersebut memiliki 4 kategori besar yaitu:

- a. Immigration Detention Centre (IDC) dengan fasilitas keamanan tertinggi;
- b. Immigration Residential Housing (IRH) berada di lingkungan domestik Australia;
- c. Immigration Transit Accommodation (ITA) bersifat tertutup dan tingkat pengamanan lebih rendah dibanding IDC.
- d. Alternative Place of Detention Centre (APOD) yang digunakan untuk menahan imigran ilegal namun memiliki resiko bahaya minimal terhadap komunitas Australia.

Penggunaan Detention Centre sebagai tempat penahanan para *refugee* dengan maksud:

- a. *Refugee* dapat hadir secara fisik setiap waktu saat proses pengajuan visa, dan jika pengajuan visa ditolak, mereka dapat langsung dikeluarkan dari Australia.
- b. *Refugee* dapat hadir secara fisik setiap saat guna pemeriksaan kesehatan untuk kepentingan pengajuan visa.
- c. *Refugee* yang memasuki wilayah tanpa ijin tersebut tidak dapat memasuki wilayah komunitas masyarakat Australia sampai identitas dan status mereka dinilai dan visa diberikan.²²

Terdapat fasilitas yang dapat dinikmati *refugee* dalam Detention Centre, yaitu: pelayanan medis dan gigi; pelayanan kesehatan fisik dan psikologis; program pendidikan untuk dewasa dan anak, termasuk pendidikan bahasa Inggris; Aktivitas budaya; Kelas tentang kebudayaan Australia; aktivitas olahraga; pelayanan agama; Ketersediaan telepon, koran, dan televisi; akses tidak terbatas untuk air, teh, kopi, susu, dan gula.²³ Selama berada di Detention Centre, *refugee* dapat mengajukan permohonan Protection Visa yang ditujukan kepada Australian Government Department of Immigration and Border Protection (yang sebelumnya bernama Department of Immigration and Citizenship). Tenggang waktu

²⁰ Articles 189 and 196 Migration Act 1958.

²¹ Australian Human Rights Commission, 'Asylum Seekers, Refugee and Human Rights' <<https://www.humanrights.gov.au/publications/asylum-seekers-refugees-and-human-rights-snapshot-report/2-onshore-detention-and>> diakses 28 Maret 2014.

²² Justin Healey ed., *Asylum Seekers and Immigration Detention* (The Spinney Press 2013), 7.

sampai dengan pemberian visa, *refugee* mendapat Bridging Visa yang menunjukkan bahwa *refugee* sedang dalam proses permohonan visa.

Penilaian/*assessment* terhadap *refugee* terkait resiko terhadap keamanan nasional (*risk to national security*) dilakukan oleh otoritas yang bernama Australia Security Intelligence Organisation (ASIO).²⁴ ASIO adalah suatu organisasi pemerintah yang dibentuk dengan fungsinya (antara lain) mendapatkan, menghubungkan, mengevaluasi, dan mengkomunikasikan informasi terkait keamanan negara.²⁵ Yang dimaksud keamanan negara meliputi keamanan penduduk negara *Commonwealth* dari: spionase; sabotase; kekerasan bermotif politik; penghasutan kekerasan komunitas; serangan terhadap sistem pertahanan Australia; tindakan campur tangan asing.²⁶

Penilaian dari ASIO ini memiliki beban yang sangat tinggi dalam menentukan pemberian Protection Visa terhadap *refugee*. Jika *refugee* berhasil mendapatkan Protection Visa, *refugee* tersebut dapat hidup dalam lingkungan komunitas masyarakat Australia dan memiliki hak yang sama dengan penduduk Australia serta memperbolehkan *refugee* menjadi Permanent Resident (PR) di negara Australia. Namun jika permohonan visa

tersebut ditolak, maka *refugee* akan diminta untuk meninggalkan wilayah Australia dan berpotensi besar untuk dikembalikan ke negara asalnya. Bagi mereka yang menolak keputusan penolakan pemberian visa, dapat mengajukan perkara tersebut ke Refugee Review Tribunal (RRT). RRT adalah sebuah badan hukum independen dengan kewenangan sesuai dengan Migration Act untuk meninjau penolakan pemberian visa tersebut.²⁷

Settlement merupakan bagian dari proses lanjutan paska diberikannya Protection Visa kepada *refugee*. Tanpa adanya keluarga yang sebelumnya tinggal di Australia, maka penempatan *refugee* di wilayah Australia menjadi tugas Department of Immigration and Border Protection. Proses penempatan ini dinamakan *settlement*.²⁸

Adapun alternatif lain yang ditawarkan pemerintah Australia terhadap *refugee* yaitu berupa opsi *resettlement* di negara lain (*third country*). Opsi alternatif ini bersifat *voluntary* yang artinya keputusan *resettlement* ada di tangan *refugee*. Resettlement biasa ditawarkan bagi *refugee* yang telah diakui sebagai *refugee* namun tidak memenuhi standar minimal Australia dalam beberapa item tes yang harus dipenuhi seperti kesehatan dan lain-lain atau dapat dikarenakan oleh faktor

²³ Justin Healey ed., *Refugee and Asylum Seekers: Immigration Detention* (The Spinney Press 2003) 14.

²⁴ Section 4 Australian Security Intelligence Organisation Act 1979.

²⁵ Section 17 Australian Security Intelligence Organisation Act 1979.

²⁶ Bagian 1 Australian Security Intelligence Organisation Act 1979.

²⁷ Jane McAdam, Op.Cit. 443.

²⁸ Elibritt Karlsen, 'Seeking Asylum: Australia's Humanitarian Program' 21 <<http://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/bn/sp/seekingasylum.pdf>> diakses 20 Maret 2014.

keluarga (*family reunion*). Hal yang perlu diperhatikan dalam *resettlement* ini adalah negara ketiga/*third country* tersebut harus terlebih dahulu memberikan pengakuan terhadap *refugee* sebagai warga negaranya dan menjamin kepastian prinsip *non-refoulement*.²⁹

Detention Centre Melemahkan Perlindungan Kepentingan Kemanusiaan Refugee

Pemaparan sebelumnya menunjukkan adanya dua kepentingan yang fundamental dalam hukum *refugee* internasional yaitu kepentingan *humanity* dari *refugee* dan kepentingan *national security* dari suatu negara. Di satu sisi, terdapat situasi *refugee* sebagai manusia yang membutuhkan perlindungan dan sisi lain terdapat suatu kewajiban bagi aparaturnegara untuk melindungi wilayahnya dari ancaman bahaya eksternal.

Detention Centre memegang peranan penting dalam persoalan bagaimana kedua kepentingan tersebut bertemu. Bagian ini akan menjelaskan bagaimana posisi *refugee* di tengah pilar *national security* dalam negara Australia.

Berdasarkan hukum keimigrasian Australia, Detention Centre digunakan sebagai tempat penahanan sementara untuk para *refugee* yang memasuki wilayah Australia secara ilegal. Beberapa Detention Centre di Australia, seperti Christmas Island, Nauru, dan lainnya,

sengaja dilokasikan pada wilayah terisolasi dan terpencil untuk menghindari pembauran *refugee* dengan komunitas masyarakat Australia dengan alasan *national security*. Hal ini menjadikan Detention Centre dipandang tidak jauh berbeda dengan penjara.

Penulis berpendapat bahwa Detention Centre memang memiliki esensi untuk menjaga keamanan negara di mana suatu negara berhak melakukan tindakan penahanan terhadap orang yang memasuki wilayah Australia secara ilegal. Hal tersebut penting dilakukan di tengah peningkatan fenomena terorisme sekarang ini. Dikaitkan dengan Artikel 9 (1) International Covenant on Political and Civil Rights yang menyatakan “*Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention. No one shall be deprived of his liberty except on such grounds and in accordance with such procedure as are established by law*”, maka Detention Centre dimaknai sebagai tempat persinggahan sementara sampai seseorang dinyatakan terbukti sebagai *refugee*. Apabila individu tersebut diketahui kemudian sebagai seorang kriminal perang atau pelaku yang melakukan tindak criminal non-politik serius, maka prinsip *non-refoulement* tidak berlaku padanya sehingga kemungkinan besar ia dapat dikembalikan ke negara asalnya.³⁰ Detention Centre memiliki fungsi positif

²⁹ 2001 Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugee.

terkait *filtering* terhadap Illegal Maritime Arrivals (IMA).

Namun meskipun Detention Centre memiliki fungsi positif dalam pilar keamanan negara, penulis ingin menekankan adanya situasi dalam Detention Centre yang justru memperlemah kepentingan *humanity refugee* dengan alasan *national security*. Di pertengahan tahun 2012, terdapat sejumlah *refugee* yang telah tinggal di Detention Centre selama 1,5 dan 2 tahun saat akhirnya menerima panggilan *security assessment*.³¹ Perkiraan total masa tinggal *refugee* di Detention Centre dihitung dari awal kedatangan di Australia sampai pertengahan 2012 adalah 2-3 tahun tanpa kejelasan tentang keputusan visa. Tidak hanya itu, seorang anak juga lahir di Detention Centre dan telah tinggal di sana selama lebih dari 2 tahun.³² Masa di mana *refugee* menunggu kepastian keputusan visa dinamakan Detention Pending Removal.

Lamanya Detention Pending Removal ini perlu dikritisi sebagai suatu tindakan yang menelantarkan *refugee*, dalam arti bahwa pemerintah Australia tidak memberikan perhatian sepenuhnya pada kepentingan *humanity* para *refugee*. Hal tersebut juga dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap Artikel 31 (1) Konvensi *Refugee* yang menyatakan:

The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of Article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence.

Secara implisit, berdasarkan Konvensi *Refugee*, nampak bahwa Detention Pending Removal pada kasus di atas merupakan bentuk hukuman atau *penalties* terhadap *refugee*. Artikel tersebut menunjukkan bahwa jika seorang *refugee* memasuki wilayah suatu negara, selama mereka langsung melaporkan dirinya pada otoritas yang berlaku dan menunjukkan itikad baik di balik keberadaan ilegal (IMA) mereka, maka penahanan tidak dapat dilakukan terhadapnya.

Tindakan penelantaran *refugee* di Detention Centre selama bertahun-tahun sering disebut sebagai "Administrative Detention" di mana penahanan terjadi karena lambatnya proses administrasi dari pihak ASIO terkait *security assessment*.³³ Tidak ada informasi kejelasan atas proses *security assessment* selama masa *administrative detention* serta transparansi *security assessment* sehingga *refugee* tidak dapat mengetahui atau menguji dasar penilaian ASIO terhadap mereka.³⁴ Situasi tersebut tidak hanya mempengaruhi nasib *refugee* di masa

³⁰ Kate Jastram, Op.Cit, 41.

³¹ Ben Saul, 'Dark Justice: Australia's Indefinite Detention of Refugees on Security Grounds under International Human Rights Law' (2012) 13 Melbourne Journal of International Law 1, 3 <http://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0007/1687381/Saul.pdf> diakses 28 Maret 2014.

³² *Ibid.*

depan namun juga menyebabkan tekanan mental pada *refugee*. Diinformasikan terdapat 1.100 kasus *self-harm* di Detention Centre pada tahun 2010-2011 sebagai aksi demonstrasi mereka terhadap ketidakjelasan status visa mereka.³⁵

Tidak hanya itu, lokasi Detention Centre yang berada di wilayah terisolasi dan tertutup untuk umum dengan penjagaan ketat mempertegas bahwa *refugee* dalam Detention Centre tidak dapat membaur atau melakukan komunikasi dengan komunitas masyarakat Australia dan seakan memberi garis keras untuk tidak memberi informasi apapun terhadap media. Hal ini memberi kesan bahwa pemerintah Australia tidak ingin Detention Centre mendapat sorotan perhatian masyarakat internasional terkait kondisi *refugee* di Detention Centre.

Eksistensi *administrative detention* menyebabkan timbulnya ketidakseimbangan antara kepentingan *humanity* dan kepentingan *national security*, dalam hal ini, kepentingan *humanity* menjadi lemah. Suatu solusi diperlukan untuk menyeimbangkan kedua kepentingan tersebut dalam hukum *refugee*.

Pertama, pembatasan waktu *administrative detention* harus diberlakukan supaya *refugee* mendapat kepastian proses visa yang ia jalani. Mengambil contoh, the US Supreme Court telah memberlakukan ketentuan maksimal penahanan 6 bulan *refugee* di US Detention Centre.³⁶ Hal ini untuk menghindari adanya “penelantaran” *refugee* di Detention Centre dan memberikan kepastian hukum yang jelas kepada *refugee*.

Kedua, transparansi *security assessment* oleh ASIO perlu dilakukan dengan tujuan *refugee* dapat mengetahui faktor kegagalan pemberian visa (dalam kasus pemerintah Australia tidak memberikan visa kepada *refugee*). Hal ini dapat meminimalisir adanya potensi praduga sepihak tanpa konfirmasi pada *refugee* serta menyeimbangkan posisi *refugee* dalam pengajuan uji materiil penolakan visa dalam RRT.

Kedua solusi tersebut menempatkan *refugee* dan pemerintah Australia dalam posisi seimbang dimana di satu sisi, *refugee* dengan kepentingan *humanity*-nya mendapat suatu jaminan akan keberlangsungan hidupnya dengan status visa yang jelas. Di sisi lain, solusi tersebut tidak menghilangkan fungsi aparaturnegara Australia untuk tetap

³³ *Ibid.* 31.

³⁴ Anonim, ‘Communication to the United Nations Human Rights Committee’ 28 August 2011, 6 <<https://senate.aph.gov.au/submissions/committees/viewdocument.aspx?id=229128ab-d97b-4dab-9b97-bcf31229b81c>> diakses 29 Maret 2014.

³⁵ *Ibid.* 7.

³⁶ *Zadvydas v. Davis*, 533 US 678, “Certiorari To the United States Court of Appeals For The Fifth Circuit” No. 99-7791 <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/533/678/case.html>> diakses 29 Maret 2014.

mengedepankan kepentingan *national security* dalam penanganan *refugee*.

PENUTUP

International Covenant on Political and Civil Rights sebagai *lex generalis* dan The 1951 Convention relating to the Status of Refugees sebagai *lex specialist* dalam dunia hukum internasional *refugee* telah mengatur bagaimana perlindungan hukum diberikan kepada *refugee* di taraf internasional dengan latar belakang kepentingan *humanity*. Kerangka hukum tersebut dikonstruksikan untuk menjamin hak-hak *refugee* baik dalam situasi *legal entry* maupun *illegal entry*. Namun dalam prakteknya, negara yang seharusnya bertanggungjawab atas perlindungan hukum tersebut justru mengesampingkan kepentingan *humanity* para *refugee* dengan latar belakang kepentingan *national security*. Posisi yang tidak seimbang antara kepentingan *humanity* dan kepentingan *national security* dalam penanganan kasus *refugee* (Illegal Maritime Arrivals) ditunjukkan oleh fenomena yang terjadi di Detention Centre di Australia.

Dua masalah krusial yang melemahkan kepentingan *humanity* *refugee* tersebut ialah ketidakpastian jangka waktu pemberian visa yang disebabkan *assessment* oleh ASIO yang bersifat tertutup. Hal ini memberi akibat pada *refugee* harus bertahun-tahun hidup di Detention Centre. Ketidakterbukaan *assessment* oleh ASIO tersebut juga membuat posisi *refugee* sulit untuk mengetahui faktor kegagalan

pemberian visa untuk kepentingan di RRT.

Solusi yang ditawarkan dalam tulisan ini untuk mengatasi dua masalah krusial tersebut adalah *pertama*, adanya batas jangka waktu maksimum pemberian visa untuk menjamin kepastian hukum bagi *refugee* selama berada di Detention Centre. *Kedua*, transparansi *assessment* oleh ASIO supaya dapat menyeimbangkan kedudukan *refugee* pada saat proses banding di RRT. Kedua solusi tersebut merupakan bentuk usaha penyeimbangan kepentingan *humanity* para *refugee* dan kepentingan *national security* suatu negara dalam hukum *refugee* internasional.

DAFTAR BACAAN

Buku

Healey, Justin, ed., *Refugee and Asylum Seekers: Immigration Detention* (The Spinney Press 2003).

_____, *Refugee: Managing Australia's Borders* (The Spinney Press 2009).

_____, *Asylum Seekers and Immigration Detention* (The Spinney Press 2013).

Senker, Cath, *Migration and Refugees* (Evan Brothers Limited 2008).

Jurnal

Goodwin-Gill, Guy S., 'Editorial: The Dynamic of International Refugee

- Law' (2014) 25 *International Journal of Refugee Law* 651.
- Kennedy, David, 'International Refugee Protection' (1986) 8 *Human Rights Quarterly* 1.
- Legomsky, Stephen H., 'Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection' (2003) 15 *International Journal of Refugee Law* 567.
- McAdam, Jane, 'Editorial: Australia and Asylum Seekers' (2013) 25 *International Journal of Refugee Law* 435.
- Internet**
- Anonim, 'Communication to the United Nations Human Rights Committee' 28 August 2011, 6 <<https://senate.aph.gov.au/submissions/committees/viewdocument.aspx?id=229128abd97b-4dab-9b97-bcf31229b81c>> diakses 29 Maret 2014.
- Australian Human Rights Commission, 'Asylum Seekers, Refugee and Human Rights' <<https://www.humanrights.gov.au/publications/asylum-seekers-refugees-and-human-rights-snapshot-report/2-onshore-detention-and>> diakses 28 Maret 2014.
- Department of Immigration and Border Protection-Australia, 'Protection Monitoring and Analysis Section: Asylum Trends – Australia: 2012-13 Annual Publication' 24 <<https://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/immigration-update/asylum-trends-aus-2012-13.pdf>> diakses 23 Maret 2014.
- Department of Immigration and Citizenship, 'Asylum Statistic – Australia: Quarterly Tables – March Quarter 2013' 2 <http://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/asylum/_files/asylum-stats-march-quarter-2013.pdf> diakses 20 Maret 2014.
- Ewing, John, 'Case 30: Universal Human Rights? The Case of MV Tampa' <http://www.oup.com.au/__data/assets/pdf_file/0020/125615/Case_30.pdf> diakses 18 Maret 2014.
- Jastram, Kate, dan Marilyn Achiron, 'Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law' 6 <<http://www.refworld.org/pdfid/3cd6a8444.pdf>> diakses 18 Maret 2014.
- Karlsen, Elibritt, 'Seeking Asylum: Australia's Humanitarian Program' 21 <<http://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/bn/sp/seekingasylum.pdf>> diakses 20 Maret 2014.
- Martin, Daniel C., dan James E. Yankay, 'Annual Flow Report: Refugees and Asylees: 2012' 1 <http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_rfa_fr_2012.pdf> diakses 18 Maret 2014.

Saul, Ben, 'Dark Justice: Australia's Indefinite Detention of Refugees on Security Grounds under International Human Rights Law' (2012) 13 Melbourne Journal of International Law 1, 3 <http://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0007/1687381/Saul.pdf> diakses 28 Maret 2014.

