

**PERANAN INDONESIA DALAM PENANGANAN *IRREGULAR*
MIGRATION DALAM KERANGKA *BALI PROCESS***



SKRIPSI

*Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana pada
Departemen Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin*

Oleh:

NURZAITUN ZENITA ISMAIL

E 131 12 263

**DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

2016

HALAMAN PENGESAHAN

JUDUL : PERANAN INDONESIA DALAM PENANGANAN *IRREGULAR*
MIGRATION DALAM KERANGKA *BALI PROCESS*

N A M A : NURZAITUN ZENITA ISMAIL

N I M : E 131 12 263

DEPARTEMEN : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK



Makassar, 2 Desember 2016

Mengetahui :

Pembimbing I,

Muhammad Nasir Badu, Ph.D
NIP. 19731205 199802 1 001

Pembimbing II,

Burhanuddin, S.IP, M.Si
NIP. 19760207 200801 1 009



Mengesahkan :

Ketua Departemen Ilmu Hubungan Internasional,

H. Darwis, MA, Ph.D
NIP. 19620102 199002 1 003

HALAMAN PENERIMAAN TIM EVALUASI

JUDUL : PERANAN INDONESIA DALAM PENANGANAN *IRREGULAR*
MIGRATION DALAM KERANGKA *BALI PROCESS*

N A M A : NURZAITUN ZENITA ISMAIL

N I M : E 131 12 263

DEPARTEMEN : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

Telah diterima oleh Tim Evaluasi Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar untuk memenuhi syarat-syarat guna memperoleh gelar sarjana pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional pada hari Kamis, 1 Desember 2016

Ketua : H. Darwis, MA, Ph.D

Sekretaris : Aswin Baharuddin, S.IP, MA

Anggota : 1. Dr. H. Adi Suryadi B, MA

2. Agussalim, S.IP, MIRAP

3. Burhanuddin, S.IP, M.Si



[Handwritten signatures of H. Darwis, Aswin Baharuddin, and three members of the evaluation team]

ABSTRAKSI

NURZAITUN ZENITA ISMAIL, E13112263, Peranan Indonesia dalam Penanganan *Irregular Migration* dalam Kerangka *Bali Process*. Dibimbing oleh Muhammad Nasir Badu, Ph.D selaku pembimbing I dan Burhanuddin, S.IP, M.Si selaku pembimbing II, Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan peran Indonesia dalam penanganan *irregular migration* sebagai bentuk implementasi *Bali Process* dan untuk mengetahui tantangan Indonesia dalam pengimplementasian Kerangka *Bali Process* dalam menangani *irregular migration*. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka metode penelitian yang penulis gunakan adalah tipe deskriptif-analitik. Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan adalah studi pustaka. Penulis menganalisis data menggunakan teknik analisis kualitatif yang didukung oleh data kuantitatif dan untuk pembahasan masalah, penulis menggunakan teknik penulisan deduktif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Indonesia berperan sangat aktif dalam upaya mengimplementasikan Kerangka Kerjasama *Bali Process* (RCF). Hal ini dapat dilihat dari konsistensi Indonesia sebagai *co-chairs Bali Process* dan dalam menjalankan rencana kerja dari RCF. Adapun tantangan yang dihadapi Indonesia dalam mengimplementasikan RCF untuk menangani *irregular migration*. Pertama, prinsip *burden-sharing* dan tanggungjawab bersama masih belum sepenuhnya dijalankan oleh negara-negara lain, kedua, proses penentuan status pengungsi dan penempatan ke negara ketiga di Indonesia memakan waktu yang sangat lama. Ketiga, minimnya koordinasi antar negara dalam tindak darurat untuk para imigran.

Kata Kunci: Indonesia, Bali Process, Irregular Migration, Kerangka Kerjasama Regional.

ABSTRACT

NURZAITUN ZENITA ISMAIL, E13112263, The Role of Indonesia in Bali Process Cooperation Framework for Irregular Migration, under the guidance of Muhammad Nasir Badu, Ph.D as the first advisor and Burhanuddin, S.IP, M.Si. as the second advisor, Department of International Relations, Faculty of Social and Political Sciences, University of Hasanuddin.

This research aims to identify and explain the role of Indonesia in addressing irregular migration as the implementation of Bali Process Regional Cooperation Framework and also to identify the challenges in implementation of the framework. The method of research that the author uses to achieve the objective is analytical descriptive research. The technique of data collection that used in this research is library research. The author uses qualitative analysis technique for analysing the data and deductive as the technique of writing.

This research shows that Indonesia is actively to take a role to implement the Bali Process Regional Cooperation Framework as well as Indonesia is one of the co-chairs of Bali Process. Besides, Indonesia also faces some challenges to implement the framework. First, the burden sharing and collective responsibility principle is not fully executed among the country members. Second, refugee status determination and resettlement determination to the third country take a very long time which can be a burden for Indonesia itself. And third, lack of coordination among the states in the act of emergency situation.

Key Words: Indonesia, Bali Process, Irregular Migration, Regional Cooperation Framework.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah *rabbi'l'alamin*. Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT dan shalawat kepada baginda Rasulullah SAW atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional. Penulis benar-benar menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini banyak kekurangan, baik dari segi penulisan dan pembahasan yang memerlukan penyempurnaan, oleh karena itu penulis sangat menginginkan adanya masukan berupa kritik dan saran yang bersifat membangun. Penulis berharap bahwa skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca lainnya.

Skripsi ini tentunya hadir atas bantuan, dukungan, doa, dan motivasi dari berbagai pihak untuk penulis. Maka pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang mendalam kepada:

1. Ayahanda dan Ibunda tercinta, **Ir. Yahya Mutawakkil Ismail** dan **Fatma Khadijah Azis**, yang telah membesarkanku dengan penuh ketulusan hati dan tak hentinya mendoakan dan mendukungku meski telah banyak mengecewakan. Semoga kekecewaan beliau segera tergantikan dengan rasa bangga. Terima kasih sekali lagi.
2. Untuk kakak-kakak dan adikku, **Sammy** yang nun jauh di kampung orang sukses karirnya bawa pulang uang banyak-banyak dan segera ke jenjang pernikahan, **Amanda** semangat kerja thesisnya dan cepat menikah juga, **Hadi Ikram** paccalla korokoroang patotoai tapi calon dokter cewe'na tawwa. Terima kasih atas motivasi dan *supportnya* dalam penyelesaian

skripsi ini. Semoga kita berempat dapat terus menjadi anak yang berbakti, membanggakan, dan membahagiakan kedua orang tua.

3. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, **Prof. Dr. Andi Alimuddin Unde, MSi.** beserta jajarannya.
4. Bapak **Drs. H. Darwis, MA., PhD.** selaku ketua Departemen Hubungan Internasional Universitas Hasanuddin.
5. Dosen Pembimbing skripsi, Bapak **Muhammad Nasir Badu, Ph.D** dan Bapak **Burhanuddin, S.IP, M.Si**, terima kasih banyak atas waktu yang diberikan untuk membimbing dan mengarahkan selama pengerjaan skripsi. Mulai dari memilih judul, gambaran umum data, hingga teknik penulisan.
6. Seluruh dosen Hubungan Internasional, **Prof Mappa, Pak Patrice, Pak Darwis, Pak Nasir, Pak Agus, Ibu Puspa, Pak Bur, Pak Aswin, Ibu Isdah, Pak Ashry, Pak Ishak, Pak Adi, Pak Imran, Pak Husain, Ibu Seniwati, Pak Aspi**, terima kasih banyak atas ilmu yang diberikan. Untuk **Bunda** yang sabar dengar curhatan dan tidak lelah bantu hubungi dosen-dosen, untuk **Kak Rahma**, terima kasih banyak atas segala bantuan administrasi selama proses perkuliahan.
7. Untuk **HIMAH FISIP UNHAS**, terima kasih atas segalanya. Rumah yang telah mengenalkan dan mengajarkanku banyak hal yang sangat berharga dan bermakna.
8. Untuk kakak-kakak di HI, **kak Iccang, kak Satky, kak Ikki, kak Ridho, kak Riri, kak Michael, kak Chida, kak Afif, Puang Eki, kak Ignas, kak Didi, kak Maul, kak Radit, kak Fahmi, kak Ayu, kak Ina, kak Ami, kak**

Nana, kak Hedar, kak Agor, kak Anti, kak Aji, kak Viko, kak Nofal, kak Toso, kak Ade, kak Dina, dkk. Terima kasih atas cerita-cerita dan ilmunya.

9. Untuk **INTERRUPTERS 2012**, terima kasih telah mempertemukanku dengan berbagai macam sifat dan karakter dalam angkatan ini selama masa perkuliahan, mulai dari yang selalu pakarumbang kelas sampe yang bahkan kehadirannya tidak disadari, yang tidak pernah absen dari kelas saking burengnya sampe yang hanya kelihatan pas final atau semester baru, atau yang tidak bisa KKN karena nda cukup-cukup SKSnya sampe yang *over-SKS* saking semangatnya kuliah. **Tamiun** kajili-jilinya minta ampun sampe tulisannya juga ikut kajili-jili. Alhamdulillah selalu beruntung dan *lovable* banget naknya. Terima kasih untuk perjuangannya bersama-sama menghadapi sensasinya proses penyusunan skripsi dan urus berkas. **Risna Rizkiana** partner skripsi hingga detik terakhir tegang terus yang ketegangannya dapat menyebabkan efek domino. Hampir putus asa tapi pantang menyerah. Bisa mko pulang ke Bau-bau. Thankiss risna, akhirnya selesai. **Intan** calleda suka mengkritik tajam, terima kasih atas bantuan, saran dan motivasinya. **Winda** *smart strong independent lady* yang punya banyak koleksi bule. **Frischa** sudah bening, cemerlang lagi otaknya, *She's a diamond*. **Yuli** ukhti rapa-rapa dan sangat lincah, wanita cerdas dan sangat optimis. Terima kasih untuk perjuangan bersama-sama sampai yudisium. Ditunggu undangan nikahnya. **Tika** wanita yang luar biasa tenangya, dikirain super pendiam ternyata pas diajak bicara ceritanya *uncontrollable*.

Tidak jomblomi tawwa. Semoga gufron menjadi cowok impianmu yang *huggable, skinshipable, gossipable, instagramable*, apapun istilah *able-ablemu, you name it*. **Amel** bocce yang sangat tegas dan suka kasih bolla-bolla matanya, kekerenanmu luar biasa dan kamu sangat *lovable*. **Yumna Sani** cantik, keren, pintar dan hebat dalam advokasi. Thankyou untuk motivasi dan semangat yang diberikan. **Ai** paling nyante tidak pernahmi muncul. Ko kerja ji skripsimu? **Irene** suka minta traktir *milktea* satu ambilnya dua. **Elsya** kawan humas cantik, owner hayaku dengan tami. Sukses terus elsy. **Umi** yang tidak pernah ada alpa, paling pertama masuk kelas, yang buka gembok pintunya kelas hehe. **Ninik** yang sangat baik hati dan sabar, jangan berteman sama Ama Dewe Vivi, pengaruh buruk untukmu. **Nizar** *well-organized* salah satu sumber informasi untuk angkatan, terima kasih sudah mau bantu aturkan teknik penulisan skripsiku. **Rial** dan **Akmal** kecerdasanmu indah. Rial pintar main gitar, akmal tidak pintar main gitar tapi pintar main catur tawwa. **Sirton** paling *cool* ketje habis tapi suka siram air panas kucing, tidak jomblo mi. **Bayu** andalan sandaran kebanggaan para wanita. Sukses kerjanya jangan lupa lulus. **Gufron** *multitalented* pintar tiru-tiru gayanya orang, tidak jomblo mi. **Amma** *where are you?* **Topan** berprofesi jadi genk motor sekarang. **Bill**, *pay the bill!* **Ino** sahabatnya bahri. **Bahri** sahabatnya Ino, sukses usaha kolprennya ino bacri. Serta kawan-kawan 2012 lainnya **Fifi, Eki, Olvi, Asti, Lala, Ros, Leli, Ajeng, Mercy, Fahrhan, Maldini, Arnes, Chiko, Ilham, Aldi, Ahyan, Ujang, Afif, Dimas, Malik, Hasan, Syarif, Fitrah, Adry, Nasly, Dela, Gadis, Ayu, Siska**. Juga

untuk yang pernah menjadi bagian dari Interrupters, **Dewi, Zul, Fandi,** dan **Oli.** Insha Allah ilmu, gelar, dan pendidikan yang kita tempuh menjadi berkah dan bermanfaat untuk pribadi dan orang banyak. Amin.

10. Untuk kalian **Amalia, Dewe, Vivi, Tilla, Fahmi, Kharji, Tyo,** yang kalo ketemu tidak pernah habis ceritanya, baku lomba-lomba cerita sama ketawanya tidak tau yang mana mendengar yang mana didengar, baru bisa diam kalo adapi makanan di depannya, selalu tegang cari tempat makan hingga tyo memutuskan untuk mengeluarkan dompet ato kartunya. Penulis mengucapkan banyak terima kasih yang mendalam untuk seluruh cerita dan pengalaman bersama kalian. **Amalia** saudara sepupu yang selalu mau tampungka di rumahnya dan selalu berbagi apapun, bagi cerita yang unlimited, bagi ketawa, bagi makanan, bagi nasi kuning palekko, bagi uang, yang pasti tidak berbagi suami jki nanti. Semoga kehidupan percintaannya juga seperti yang dicita-citakan. Semoga usaha nasi kuning palekkonya lancar jaya dan buka cabang di Ceko. Semoga cita-cita *travelling* juga segera terwujud secepatnya. *You're so amazing and have so much cool things and great potentials inside you.* **Ingko** kecantikan keanggunan kesopananmu tidak ada pembandingnya. Semoga kehidupan percintaannya juga seperti yang dicita-citakan. Semoga *paperhard*-nya lancar terus dan segera punya *cozy bookshop* yang besar dan cabang dimana-mana supaya bisaka langsung jadi kepala cabang paperhard. *You are one of the most incredible women that I've ever met.* **Vivi** gorgeous girl yang selalu mau ajak berkelahi orang, sangat *fashionable*, ketawanya yang sangat anggun

tuturnya yang sangat santun. Sukses untuk *Le Belle Fleurnya* supaya hasilnya bisa pake beli listip sama pensil alis sama *contour kit*, belakanganpi beli makanan. *You're an emotional person and you can fit in with all kinds of people and never run out of energy.* **Tillaco/tillacur** pria tampan karir mapan otak *brilliant* vegan gagal. Keluyuran sama-sama, curhat-curhatan, caritai apa yang bisa dicaritai dan ketawai apa yang bisa diketawai. Sukses terus tillaco. Semoga semua impianmu terwujud dan terus menjadi kebanggaan mamamu. *You're always searching for ways to make things better.* **Radityo** yang tambah hari tambah keren gayanya sudah seperti sutradara film Hollywood ato film apapun itu. Selain kedermawananmu, otak cemerlangmu juga menambah kekerenanmu. **Fahmi** kecerdasanmu luar biasa, keteledoranmu juga luar biasa. *You're really a hard-worker and I know that will make you become a great person someday.* **Kharji** yang juga memiliki otak cemerlang, suka cari aman, yang sekarang sudah tambah keren karena bawa mobil mi. Semoga cepat dapat kerja supaya bisa cepat lamar tika. Sukses untuk kita semua. *Love you guys and Thanks a million.* Penulis sangat yakin kita semua akan memperoleh kesuksesan di jalan kita masing-masing.

11. Untuk **Dian Fahdhillah Lestari** *lots of thanks and love for this amazing woman.* Terima kasih untuk selalu siap tampungka di kosanmu, terima kasih untuk seluruh curhatan dan ceritanya, mulai dari childhood stories, pengalaman kerennya di Utah tawwa, sampe cerita cintanya. Musik, film, buku, aktor, aktris, lukisan, Jared Leto yang bosanmi na suka. Semuami

dicerita sampe khatam mi juga tentang keluarga Ismail. *You're incredibly well-educated* dan punya hobi baca Wikipedia. Semoga cita-citamu terwujud dan sukses terus Dian. *This girl means the world to me.*

12. Untuk **Aqisyiah Rifdaeni Amalia/Galu** yang sok akrab sejak 10 tahun yang lalu sampai saat ini. Terima kasih masih mau bersahabat sama saya sampai sekarang dan atas motivasinya untukku. Kamu seorang yang sangat tegar dalam menghadapi hidup. Semoga terwujud cita-citanya dan membahagiakan kedua orangtuanya.
13. Untuk Adik-adik HI 2013 **Eca, Hilda, Windos, Tira, Zia, Lena, Afan, Fadil, Thorgib, Ryan, Upi, Fajar, Aufar, Aldy, Ivonne, Diah, Enggra, Patrick, Ilo, Rian, Anni, Dwiki, Arfan, Ayla** dkk. Adik-adik HI 2014 **Zulmi, Wira, Tirza, Aul, Marwah, Husnul, Ani, Rani, Ulfa, Wulan, Anna, Devina, Febe, Rahmi,** dkk. Adik-adik HI 2015 **Iyam, Fiqri, Aweks, Wais, Zul, Ryan, Asrul, Hari, Amel, Mumtaz, Henny, Caca, Fanda, Lisda, April, Rara, Fila, Wulan, Rizka, Firda** dkk.
14. Untuk kawan-kawan Summer School Taiwan 2015 terima kasih untuk pengalaman bersama yang telah kita lalui di kampus orang. Stay Fei chang hao!!
15. Untuk semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu. Terima kasih yang sebanyak-banyaknya.

Makassar, Desember 2016

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PENERIMAAN TIM EVALUASI	iii
ABSTRAKSI.....	iv
ABSTRACT	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR GRAFIK	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Batasan dan Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
D. Metode Penelitian.....	9
E. Kerangka Konseptual	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	15
A. Rezim Internasional	15
B. <i>Human Security</i>	22
C. Konsep Migrasi	29
BAB III <i>BALI PROCESS DAN IRREGULAR MIGRATION DI</i>	
 INDONESIA	34
A. Kebijakan Indonesia terkait Imigran	34
B. <i>Bali Process</i>	40
C. <i>Irregular Migration</i> di Indonesia.....	60
BAB IV PERANAN DAN TANTANGAN INDONESIA DALAM	
 IMPLEMENTASI KERANGKA <i>BALI PROCESS</i>	71
A. Indonesia dalam Penanganan <i>Irregular Migration</i>	
Sebagai Implementasi Kerangka <i>Bali Process</i>	71
B. Tantangan Indonesia dalam Implementasi Kerangka	
<i>Bali Process</i>	82
BAB V PENUTUP	88
A. Kesimpulan	88
B. Saran.....	89
DAFTAR PUSTAKA	90
LAMPIRAN	

DAFTAR GRAFIK

<u>Grafik</u>	<u>Teks</u>	<u>Halaman</u>
Grafik 3.1	Jumlah Populasi Perhatian UNHCR di Asia dan Pasifik	62
Grafik 3.2	Estimasi Pergerakan Maritim Campuran Perbatasan Bangladesh-Myanmar (2012-2015)	63
Grafik 3.3	Jumlah Imigran di Indonesia berdasarkan Asal Negara	67

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konflik atau perang yang terjadi dalam suatu negara baik berupa konflik internal maupun konflik antar negara akan memberikan dampak yang sangat besar. Dampak yang ditimbulkan bukan hanya terhadap negara yang terlibat konflik, namun dapat pula berdampak terhadap negara-negara lain. Salah satu dampak yang paling besar yang dapat ditimbulkan dari konflik atau peperangan suatu negara yaitu terkait dengan keberlangsungan hidup dan keamanan warga sipil (*human security*) sebagai korban konflik.

Dalam hubungan internasional, isu terkait kemanusiaan kini menjadi salah satu isu yang paling serius diperbincangkan terutama terkait masalah pengungsi dan pencari suaka dari negara-negara konflik yang saat ini membanjiri dan menyebar ke berbagai negara-negara di dunia. Pengertian pengungsi berdasarkan *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees 1951*, yaitu Pengungsi atau *Refugee* merupakan seorang yang tidak dapat atau tidak akan kembali ke negara asalnya disebabkan oleh ketakutan akan situasi yang mengancam keselamatan hidup dalam masalah-masalah seperti ras, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam kelompok sosial, ataupun masalah politik.¹ Karena seorang pengungsi tidak memiliki hak hukum atau politik maka kesejahteraan mereka menjadi hirauan dari lembaga internasional. Para pengungsi

¹ UNHCR. 2010. *Convention and Protocol relating to the Status of Refugees 1951*. Diakses melalui <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf> pada 5 Maret 2016

dapat dikembalikan ke tanah airnya atau dimukimkan kembali serta diasimilasikan ke dalam masyarakat jika pemerintah negara bersangkutan bersedia menerima mereka.²

Dewasa ini, para pengungsi sebagian besar datang dari wilayah Afrika, Timur Tengah, dan Asia Selatan dimana konflik-konflik panjang sering terjadi di wilayah tersebut. Berdasarkan data UNHCR terkait populasi pengungsi, jumlah pengungsi di dunia meningkat secara signifikan dalam empat tahun terakhir. Di akhir tahun 2011, jumlah pengungsi sekitar 10,4 juta jiwa yang kemudian meningkat secara bertahap hingga menjadi 15,1 juta jiwa di pertengahan tahun 2015 dimana jumlah ini merupakan tingkat tertinggi selama 20 tahun terakhir.³ Selama tiga setengah tahun tersebut populasi pengungsi meningkat sekitar 45 persen. Sedangkan total *refugees*, *asylum-seekers*, dan *internally displaced persons (IDPs)* yang tersebar di seluruh dunia akibat dari konflik, perang, kekerasan, ataupun pelanggaran HAM, secara keseluruhan mencapai 59,5 juta jiwa di akhir tahun 2014 yang kemudian meningkat jauh melampaui angka 60 juta jiwa.⁴ Peningkatan tersebut sebagian besar merupakan dampak dari konflik yang terjadi di Suriah.⁵ Negara-negara tujuan mereka yaitu negara-negara di Eropa, Amerika Utara, Asia dan Australia sesuai dengan negara-negara penandatangan Konvensi terkait Pengungsi tahun 1951.

² Jack C. Plano & Roy Olton. 1990. *Kamus Hubungan Internasional (Edisi Ketiga)*. Universitas Michigan Barat. hal. 162.

³ UNHCR. 2015. *Mid-Year Trends*. Diakses dari <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=56701b969&query=mid-2015> pada 5 Maret 2016.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

Di kawasan Asia Pasifik sendiri, hanya sekitar 20 negara yang telah meratifikasi Konvensi pengungsi dan Protokol 1967. Sedangkan terkait populasi pengungsi, sekitar 63 persen dari 3,5 juta populasi pengungsi di kawasan Asia Pasifik tinggal di luar kamp pengungsian. Para pengungsi yang tinggal di luar kamp pengungsian lebih rentan terhadap situasi berbahaya karena perlindungan sulit dijangkau dibandingkan dengan mereka yang tinggal di kamp. Selain itu, banyak di antara para pengungsi tersebut yang tidak memiliki dokumen resmi dalam kebijakan suaka sehingga risiko yang dihadapi yaitu detensi dan deportasi, keterbatasan pengungsi dalam menerima pelayanan maupun hak-hak sosial ekonomi mereka. Dampak lain dari ketiadaan status dan dokumen yang jelas, dengan mudah menjadikan mereka sebagai korban eksploitasi terutama bagi kaum wanita dan remaja yang sangat rentan terhadap eksploitasi seksual.⁶ Tanpa kelengkapan dokumen dan status yang jelas dari para pengungsi ini yang menjadikan mereka tercatat sebagai *irregular migration*.

Irregular migration dapat diartikan sebagai gerakan para imigran yang terjadi di luar peraturan dari negara asal atau negara pengirim, negara transit, dan negara tujuan atau negara penerima. Belum ada definisi yang jelas secara universal terkait dengan *irregular migration* ini. Dari perspektif negara tujuan mendefinisikan *irregular migration* sebagai orang yang masuk dan tinggal atau bekerja dalam suatu negara tanpa memiliki kelengkapan dokumen dalam regulasi keimigrasian. Sedangkan menurut perspektif dari negara pengirim atau negara asal imigran, melihat *irregular migration* sebagai suatu kasus yang dimana

⁶ UNHCR.2015. *Global Appeal Update – Asia and the Pacific Summary*, Diakses dari <http://www.unhcr.org/pages/4a02d8ec6.html> pada 10 maret 2016

seseorang melintasi batas internasional tanpa memiliki paspor ataupun dokumen perjalanan yang sah atau tidak memenuhi syarat administratif untuk meninggalkan negara asalnya.⁷

Peningkatan *irregular migration* yang dilakukan melintasi perairan di Asia Tenggara ini menjadi tantangan besar bagi negara-negara di Asia Tenggara dalam meningkatkan perlindungan wilayah lautan. Banyaknya jumlah pengungsi yang rela melintasi lautan bersama dengan keluarga bahkan dengan anak-anak kecil dengan mempertaruhkan nyawa mereka untuk mencari perlindungan dan keamanan. UNHCR menunjukkan lonjakan yang signifikan orang-orang yang berangkat melintasi lautan dari daerah perbatasan Bangladesh-Myanmar di Teluk Bengal. Para pengungsi yang melakukan perjalanan ini banyak yang menderita malnutrisi bahkan hingga kematian.⁸

Banyaknya pengungsi yang datang tanpa dokumen dan kelengkapan data administratif yang jelas, menjadikan Australia kini semakin ketat dalam menerima para pengungsi. Australia merupakan salah satu negara di Asia Pasifik yang menandatangani ratifikasi Konvensi terkait Pengungsi tahun 1951 sebagai negara penerima para pengungsi sehingga menjadikan Australia sebagai salah satu negara tujuan yang diminati oleh para pengungsi. Di tahun 2012, berdasarkan data dari UNHCR *Asylum Trends Report*, Australia menerima sekitar 15.790 pencari suaka.

⁹ Namun, di tahun 2014, Australia mengurangi penerimaan pengungsi ataupun

⁷ IOM. Key Migration Terms. Diakses dari <https://www.iom.int/key-migration-terms> pada 5 Maret 2016

⁸ UNHCR.2015. Global Appeal Update – Asia and the Pacific Summary, diakses dari <http://www.unhcr.org/pages/4a02d8ec6.html> pada 10 maret 2016

⁹ UNHCR. 2014. Asylum Trends. Diakses dari <http://www.unhcr.org/551128679.html> pada 8 maret 2016

pencari suaka di saat krisis Suriah yang meningkatkan populasi para pengungsi dan pencari suaka. Australia hanya menerima sekitar 8.960 pencari suaka.¹⁰ Hal tersebut dibarengi dengan penerapan kebijakan baru yang diterapkan Australia terkait keimigrasian, yakni kebijakan *Operation Sovereign Borders* sebagai tindakan pencegahan terhadap *irregular migration* sebelum masuk ke negaranya.

Kebijakan *Operation Sovereign Borders* atau Operasi Kedaulatan Perbatasan merupakan inisiatif keamanan batas negara pemerintah Australia yang dipimpin lembaga militer untuk menghentikan kapal-kapal penyelundup, mencegah orang-orang membahayakan nyawa mereka di lautan, dan menjaga integritas program migrasi Australia. Dengan kata lain, segala jenis imigran menggunakan kapal yang akan masuk ke perairan Australia tanpa visa, tidak akan mendapatkan izin untuk masuk ke Australia.¹¹ Para imigran kebanyakan datang dari Afghanistan, Sri Lanka, Iraq, Iran, ataupun Myanmar (Burma) dimana mereka mengatakan mereka mendapatkan kekerasan dan penganiayaan.¹²

Hal tersebut tentunya akan sangat berdampak bagi Indonesia dimana perairan Indonesia berbatasan langsung dengan perairan Australia. Selain itu, Indonesia juga merupakan negara transit bagi para pengungsi sehingga mereka yang memasuki perairan Australia dengan menggunakan kapal atau perahu akan dibalikkan lagi ke Indonesia meskipun para manusia perahu tersebut belum teridentifikasi status mereka apakah sebagai pengungsi dan pencari suaka dari

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Operation Sovereign Borders, Diakses dari <https://www.border.gov.au/about/operation-sovereign-borders/counter-people-smuggling-communication/bahasa-indonesia-bahasa/outside-australia-fact-sheet> pada 10 maret 2016

¹² Australia Asylum: Why Is It Controversial? Diakses dari <http://www.bbc.com/news/world-asia-28189608> pada 10 Maret 2016

negara konflik maupun sebagai imigran ilegal. Sehingga Indonesia secara otomatis harus menampung mereka tanpa status yang jelas meskipun Indonesia tidak termasuk dalam daftar negara tujuan pengungsi dan belum pernah menandatangani ratifikasi Konvensi terkait pengungsi tahun 1951.

Keberadaan dari *Bali Process* sebagai bentuk kerjasama regional Asia Pasifik sangat diharapkan untuk menindaklanjuti isu *irregular migration* tersebut. Pada awalnya, *Bali Process* dibentuk pada tahun 2002 yang diinisiasi oleh Australia dan Indonesia dengan tujuan sebagai sarana untuk menangani masalah dalam *people smuggling, trafficking in persons*, dan bentuk *transnational crime* lainnya di kawasan Asia Pasifik. Namun seiring berjalannya waktu dan melihat isu tentang *irregular migration* yang saat ini semakin berkembang, *Bali Process* kemudian menambahkan agenda dan fokus dalam menangani masalah *irregular migration* tersebut. Di tahun 2010 dalam *Bali Process*, UNHCR mengajukan pemebentukan *Regional Cooperation Framework* dengan tujuan memberikan pengaturan praktis dalam merespon dan mengefektifkan pengaturan terhadap pengungsi dan *irregular migration* di kawasan Asia Pasifik. Kerangka kerjasama ini membantu negara-negara anggota dalam mengembangkan respon dan mendukung dalam menangani pergerakan tersebut.¹³

Penelitian terkait dengan Bali Process sebagai bentuk kerjasama regional Asia Pasifik memang sudah sering dibahas sebelumnya, namun hanya membahas peran *Bali Process* dalam penanganan penyelundupan manusia di tahun 2008-

¹³ UNHCR. 2015. Global Appeal Update – Asia and the Pacific Summary, Diakses dari <http://www.unhcr.org/pages/4a02d8ec6.html> pada 10 maret 2016

2013.¹⁴ Sedangkan untuk penelitian ini akan melihat penanganan *irregular migration* dimulai saat terbentuknya kerangka kerjasama *Bali Process* di tahun 2011 dimana *irregular migration* secara signifikan mulai meningkat di tahun 2010 hingga saat ini.

Dengan melihat keadaan para *irregular migration* yang tidak terkontrol, ketiadaan penentuan status pengungsi yang jelas, serta risiko berbahaya yang dihadapi para imigran dengan melintasi lautan menggunakan perahu yang mengancam nyawa ratusan bahkan ribuan para imigran tersebut, terkhusus bagi Indonesia yang merupakan salah satu negara yang paling terkena dampak dari pergerakan *irregular migration* tentu seharusnya bertindak sebagai negara proaktif dalam upaya untuk mengefektifkan kerangka kerjasama *Bali Process* tersebut, sehingga penulis menganggap pentingnya untuk membahas peranan Indonesia dalam penanganan *irregular migration* dalam kerangka *Bali Process*.

B. Batasan dan Rumusan Masalah

Penelitian ini akan fokus pada *Bali Process* sejak pembentukan *Regional Cooperation Framework* di tahun 2011 untuk menangani *irregular migration*. Selain itu, penelitian ini juga lebih fokus pada Indonesia sebagai salah satu negara transit di Asia Pasifik yang juga paling terkena dampak oleh arus *irregular migration* disebabkan Indonesia yang berbatasan langsung dengan Australia sebagai negara tujuan para imigran. Untuk lebih memfokuskan pembahasan,

¹⁴ Ferica Wardani. 2015. "Peran Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons, and Related Transnational Crime (Bali Process) dalam Menangani Penyelundupan Manusia di Indonesia Tahun 2008-2013" Vol. 2 No. 2, hal. 6.

penulis merumuskan dua pertanyaan penelitian sebagai rumusan masalah dalam penelitian, sebagai berikut:

1. Bagaimana peranan Indonesia dalam penanganan *irregular migration* sebagai implementasi Kerangka *Bali Process*?
2. Bagaimana tantangan yang dihadapi Indonesia dalam implementasi Kerangka *Bali Process* tentang *irregular migration*?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan peran Indonesia dalam penanganan *irregular migration* sebagai implementasi Kerangka *Bali Process*.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan tantangan dalam pengimplementasian *Bali Process* dalam menangani *irregular migration*.

Adapun kegunaan dari penelitian ini, antara lain :

1. Untuk memberikan sumbangan pengetahuan dan informasi bagi kalangan akademisi, khususnya mahasiswa beserta dosen-dosen Ilmu Hubungan Internasional ataupun masyarakat pada umumnya yang memiliki minat dalam mengkaji peranan *Bali Process* dalam menangani masalah *irregular migration* di Indonesia.
2. Untuk memberikan informasi dan menjadi referensi tambahan bagi pengkaji hubungan internasional, khususnya terkait kerjasama regional dalam menangani isu *irregular migration* di Indonesia.

D. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian.

Tipe penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif-analitik, dimana penelitian ini nantinya akan menggambarkan dan menganalisis mengenai peranan *Bali Process* dalam menangani *Irregular migration* di Indonesia.

2. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan metode *Library Research* dan studi dokumen. *Library research* sendiri merupakan metode dengan cara mengumpulkan data dari beberapa literatur yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini. Literatur yang akan digunakan oleh penulis berupa buku, jurnal, dokumen, surat kabar, situs-situs internet ataupun laporan yang berkaitan dengan masalah yang akan penulis teliti.

3. Jenis Data

Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, dimana data sekunder sendiri adalah data yang diperoleh dari beberapa literatur yang berhubungan dengan objek penelitian ini. Data tersebut bersumber dari buku, jurnal, surat kabar, portal berita online, beserta situs-situs resmi yang berkaitan dengan penelitian ini.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang akan digunakan penulis dalam menganalisis data penelitian adalah kualitatif. Untuk menganalisa permasalahan, penulis akan meng gambarkannya berdasarkan fakta-fakta yang ada, kemudian menghubungkan fakta tersebut dengan fakta lainnya sehingga menghasilkan sebuah argumen yang tepat. Penulis juga akan menambahkan data kuantitatif sebagai data pelengkap untuk memperkuat analisis kualitatif.

E. Kerangka Konseptual

1. Rezim Internasional

Dalam hubungan internasional, Krasner memberikan definisi bahwa rezim internasional merupakan serangkaian prinsip, norma, peraturan, dan prosedur pembuatan dimana ekspektasi dari para aktornya bertemu pada area tertentu.¹⁵ Rezim internasional berbeda dengan organisasi internasional, dimana organisasi internasional merupakan suatu institusi formal yang dibentuk dari adanya perjanjian antara aktor-aktor di dalam hubungan internasional.¹⁶ Organisasi internasional dapat membentuk rezim, seperti WTO yang merupakan suatu organisasi internasional dalam mengatur masalah perdagangan barang dan jasa. Sedangkan aturan, nilai, dan prosedur yang dibuat oleh WTO itulah yang disebut sebagai rezim. Contoh lainnya yaitu ASEAN yang merupakan organisasi internasional kawasan Asia Tenggara.

¹⁵ Citra Hennida. 2015. *Rezim dan Organisasi Internasional: Interaksi Negara, Kedaulatan, dan Institusi Multilateral*. Malang: Intrans Publishing. hal. 4

¹⁶ *Ibid.*, Hal. 7

ASEAN Free Trade Area yang dibentuk baik dengan Tiongkok, Korea Selatan, atau Jepang merupakan sebuah rezim internasional, bukan organisasi internasional.¹⁷

Seperti yang dikemukakan oleh Krasner, rezim memiliki empat komponen yaitu prinsip, norma, peraturan, dan prosedur pembuatan keputusan. Prinsip merupakan pegangan awal aktor tersebut dalam berperilaku. Norma merupakan langkah selanjutnya setelah prinsip melekat. Sehingga prinsip dan norma tidak dapat berubah dan dipisahkan. Peraturan merupakan komponen yang sangat mudah untuk berubah. Dan komponen keempat yaitu prosedur pembuatan keputusan membutuhkan pendapat dari banyak pihak yang semakin menambah sifat subjektifitasnya. Hal-hal tersebut juga mempengaruhi objek lain seperti perilaku para aktor sehingga berdampak besar pada aturan baru yang dikeluarkan untuk menyikapi isu terkait.¹⁸

Studi rezim internasional memberikan sumbangan penting dengan melengkapi aspek-aspek teknis organisasi internasional formal dengan norma-norma dan aturan-aturan yang mengatur perilaku pemerintah. Langkah ini memungkinkan kerangka kerja yang lebih padu bagi analisis lembaga formal dan informal.¹⁹

¹⁷ *Ibid.*, hal. 1

¹⁸ *Ibid.*, hal. 6

¹⁹ Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons. 2015. *Handbook Hubungan Internasional*. Bandung: Nusa Media. hal. 397.

2. *Human Security*

Isu terkait keamanan sudah ada sejak awal era Westphalia sampai berakhirnya Perang Dingin, namun masalah keamanan dalam politik global terbatas pada ancaman invasi atau serangan asing. Kaum realis menganggap keamanan hanya terbatas pada masalah perlindungan militer terhadap kepentingan negara. Meskipun masalah tersebut masih terus ada, namun isu keamanan telah berkembang dalam beberapa tahun terakhir. Kelangsungan hidup dan kesejahteraan menuntut lebih dari perlindungan militer, dan konsep keamanan manusia, yang dikembangkan terutama oleh kalangan liberal, mempertimbangkan ini. Kehidupan dan kesejahteraan manusia juga terancam oleh kejahatan, penyakit, perang saudara, kelaparan, kemiskinan, pelanggaran HAM yang dapat memicu arus pengungsi besar-besaran.²⁰

Semakin berkembangnya masalah pengungsi dalam beberapa dekade terakhir, yang kini mencakup jutaan jiwa tersebar di seluruh dunia yang lari dari konflik di tanah airnya, menjadikan isu pengungsi dan migran menjadi masalah universal. Instrumen-instrumen hukum yang berkaitan dengan pengungsi dan migran antara lain Konvensi Internasional 1990 tentang Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya, Protokol Tahun 2000 untuk Mencegah, Menekan, dan Menghukum Perdagangan Orang, Khususnya Wanita dan Anak-anak, dan Protokol Tahun 2000 untuk Melawan Penyelundupan Migran melalui Darat, Laut dan Udara. Namun, menurut Komisaris Tinggi PBB untuk Pengungsi, Antonio Guterres, pengungsi

²⁰ Richard W. Mansbach & Kirsten L. Rafferty. 2012. *Pengantar Politik Global*. Bandung: Nusamedia. hal. 717

menjadi korban “kelelahan suaka,” yang tidak diakui hak-haknya oleh negara-negara yang menganggap mereka sebagai imigran ekonomi ilegal.²¹

Istilah *human security* pertama kali diperkenalkan oleh *United Nations Development Program* di awal tahun 1990-an pasca Perang Dingin sebagai cara untuk menghubungkan berbagai masalah kemanusiaan, ekonomi, dan sosial untuk meringankan penderitaan manusia dan menjamin keamanan. Isu *human security* berfokus dalam perlindungan orang dengan mempromosikan perdamaian dan menjamin pembangunan berkelanjutan.²² *Human security* berarti melindungi kebebasan dasar individu yang merupakan esensi kehidupan. Itu berarti melindungi orang dari berbagai masalah dan ancaman-ancaman kritis.²³

3. Konsep Migrasi

Pesatnya arus pengungsi dan pencari suaka yang terus menerus membanjiri negara-negara di seluruh belahan dunia dewasa ini, kini tidak dapat dipandang sebelah mata oleh dunia internasional. Sehingga dunia internasional pun meningkatkan kepedulian terhadap isu keimigrasian ini. Diawali dengan Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa terkait status pengungsi yang sejak tahun 1951, dengan tujuan awal menangani para pengungsi di Eropa pasca Perang Dunia II. Konvensi terkait pengungsi tidak hanya memberikan definisi secara individu saja, tetapi membuat jelas sebagai

²¹ *Ibid.*, hal. 749

²² Definition of Human Security dalam <http://www.humansecurityinitiative.org/definition-human-security> diakses pada 30 maret 2016

²³ UNTFHS. *Human Security in Theory and Practice*. 2009. New York: United Nations. hal. 5

instrumen untuk perlindungan hak asasi manusia. Konvensi yang muncul dari peristiwa di Eropa ini, merupakan suatu manifestasi dari pengembangan sistem hukum dan lembaga internasional untuk memberikan respon dan solusi masalah global.²⁴

Isu migrasi kini menjadi persoalan yang sangat penting terutama bagi negara asal, negara transit, dan negara tujuan para pengungsi. Banyaknya pengungsi dan pencari suaka yang terus mencari perlindungan ke negara-negara yang lebih aman, hal ini secara otomatis meningkatkan para imigran yang datang bukan untuk mencari suaka atau tidak dalam keadaan terancam di negara asalnya (imigran ilegal) maupun bagi para sindikat kriminal, seperti penyeludupan manusia, perdagangan manusia, dan sebagainya dengan memanfaatkan momen tersebut. Sehingga pengaturan migrasi terus dikembangkan untuk menindak pergerakan imigran yang semakin tidak terkontrol, baik dalam mengani para pengungsi, pencari suaka, migran ilegal maupun para pelaku kriminal.

²⁴ Susan Kneebone, *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law*, 2009, Cambridge. hal. 5

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Rezim Internasional

Studi mengenai rezim internasional merupakan upaya untuk memahami kondisi-kondisi seperti apa yang membuat negara bekerjasama. Studi rezim internasional menandai perubahan dalam studi organisasi internasional. Ada yang bergeser dari yang merupakan kerjasama eksklusif antara negara menjadi institusi formal dalam bentuk organisasi internasional. Oleh karena itu, sering terjadi kerincuan antara rezim dan organisasi internasional dikarenakan rezim dan organisasi berjalan beriringan dan terkadang terjadi tumpang tindih.²⁵

Rezim internasional memiliki banyak definisi namun semua definisi yang telah dikemukakan memiliki bentuk yang sama dan definisi yang paling sering digunakan diformulasikan oleh Stephen Krasner di awal tahun 1980an.²⁶ Stephen Krasner memberikan definisi bahwa rezim internasional merupakan serangkaian prinsip, norma, peraturan, dan prosedur pembuatan keputusan dimana ekspektasi dari para aktornya bertemu pada area tertentu dalam hubungan internasional. Rezim menurut Krasner merupakan variabel sela yang berdiri di antara variabel bebas yang berupa faktor-faktor dasar yang menjadi penyebab dan variabel terikat yang berupa hasil atau perilaku yang diharapkan muncul. Variabel bebas seperti misalnya *power*, kepentingan, dan nilai. Sedangkan variabel terikat ada pada

²⁵ Citra Hennida. *Loc.Cit*

²⁶ Richard Little.2009. “*International Regimes*” dalam *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, hal. 302

permasalahan apakah rezim bisa memberikan pengaruh yang berbeda atas hasil dan perilaku aktor.²⁷

Rezim memiliki empat komponen yaitu prinsip, norma, peraturan, dan prosedur pembuatan keputusan. Prinsip yang merupakan pegangan awal aktor dalam berperilaku. Norma merupakan langkah selanjutnya setelah prinsip telah melekat. Sehingga, prinsip dan norma tidak dapat diubah ataupun dipisahkan. Sedangkan komponen ketiga yaitu peraturan sangat mudah untuk berubah dan komponen terakhir yaitu prosedur pembuatan keputusan membutuhkan pendapat dari banyak pihak yang semakin menambah sifat subjektifitasnya. Hal-hal tersebut juga mempengaruhi objek lain seperti perilaku para aktor sehingga akan berdampak besar pada hasil dimana hasil yang dimaksudkan yaitu aturan baru yang dikeluarkan untuk menyikapi isu terbaru.²⁸

Pendapat yang sama mengenai definisi rezim internasional juga dikemukakan oleh para pemikir lainnya, yaitu Keohane dan Nye. Keohane dan Nye mendefinisikan rezim sebagai seperangkat aturan yang mengatur yang meliputi jaringan atas aturan, norma dan prosedur yang mengatur perilaku dan mengontrol dampak atas perilaku tersebut.²⁹ Studi rezim internasional memberikan sumbangan penting dengan melengkapi aspek-aspek teknis organisasi internasional formal dengan norma-norma dan aturan-aturan yang mengatur

²⁷ Krasner, dalam Citra Hennida, *Op.Cit.*, hal. 3

²⁸ *Ibid.*, hal. 6

²⁹ Keohane dan Nye, *Ibid*, hal. 6

perilaku pemerintah. Langkah tersebut memungkinkan kerangka kerja yang lebih padu bagi analisis lembaga formal dan informal.³⁰

Menurut Krasner, perkembangan rezim-rezim internasional terjadi karena adanya pengaruh dari perkembangan metodologi dalam ilmu hubungan internasional yang diawali dengan munculnya perspektif baru yaitu *conventional structural* yang menyebutkan bahwa rezim-rezim internasional kurang atau tidak berguna karena dalam pandangan ini negara memiliki sifat yang egois. Negara membentuk rezim karena memiliki berbagai motif yang dekat dengan kepentingan domestiknya.³¹ Gerakan rezim mewakili upaya untuk berteori tentang pemerintahan internasional yang lebih luas. Ia menurunkan studi organisasi internasional sebagai aktor dan sebagai gantinya mulai fokus pada aturan-aturan atau bahkan pemahaman yang dianggap mempengaruhi perilaku pemerintah. Rezim kemudian dipandang sebagai titik pandang (*focal point*) tempat berkumpulnya harapan aktor.³² Rezim harus dipahami sebagai sesuatu yang lebih dari sekadar pengaturan sementara yang berubah setiap terjadi pergeseran kekuatan atau kepentingan. Keohane mencatat bahwa analisis perbedaan mendasar harus dibuat antara rezim dan perjanjian di mana perjanjian bersifat sementara, sedangkan tujuan dari rezim adalah untuk memfasilitasi perjanjian.³³

Peran rezim dapat dilihat dari penjelasan tiga pandangan. Pertama, pandangan dari struktur konvensional yang berpendapat bahwa konsep rezim

³⁰ Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons. 2015. *Handbook Hubungan Internasional*. Bandung: Nusa Media. Hal. 397

³¹ Krasner, dalam Citra Hennida, *Op. Cit.*, hal. 11

³² Krasner, dalam Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons, *Op. Cit.*, hal. 397

³³ Stephen D. Krasner. 2001. *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variable.*, hal. 186

tidak ada gunanya, jika tidak maka perannya menyesatkan. Susan Strange berpendapat bahwa bukan rezim yang mempengaruhi perubahan perilaku, melainkan hubungan *power* dan persepsi atas kepentingan nasional yang mempengaruhi perilaku negara dalam sistem internasional. Aktor dalam sistem internasional adalah aktor rasional yang sifatnya *self-seeking*. Aktor internasional bisa berupa individu, perusahaan, kelompok, kelas dalam masyarakat, atau pun negara. Mereka beroperasi dalam sistem atau lingkungan yang ditentukan oleh kepentingan, power dan interaksi di antara mereka.³⁴

Kedua, pandangan dari modifikasi struktural yang menyatakan bahwa rezim memiliki peranan, namun peranan tersebut hanya muncul dalam kondisi yang terbatas. Pandangan ini menitikberatkan pada kedaulatan negara, bahwa negara berdaulat akan selalu mencari cara untuk memaksimalkan kepentingan dan povernya. Di dalam sistem internasional rezim muncul sebagai bentuk perjanjian yang dilakukan secara sukarela oleh aktor-aktor yang seimbang. Rezim dikembangkan pada pemikiran bahwa negara-negara berdaulat menginginkan keberadaannya agar tetap lestari untuk itu rezim diperlukan dimana rezim berfungsi sebagai koordinator perilaku negara atas isu-isu tertentu. Tujuannya agar masing-masing negara dapat memperoleh hasil yang maksimal atas isu tertentu tersebut.³⁵

Ketiga, pandangan Grotian yang melihat rezim sebagai sesuatu yang pervasif, sebagai atribut yang melekat pada perilaku manusia yang kompleks. Pandangan ini bisa ditemukan dalam tulisan Raymond Hopkins, Donald Puchala,

³⁴ Citra Hennida, *Op. Cit.*, hal. 14

³⁵ *Ibid.*, hal 16

dan Oran Young. Hopkins dan Puchala menyimpulkan bahwa rezim ada dalam semua wilayah hubungan internasional, bahkan pada kondisi rivalitas dimana biasanya menyelesaikan dalam kondisi situasi yang anarki. Negarawan akan melihat dirinya selalu terikat pada prinsip, norma, dan aturan yang menentukan perilakunya. Oleh karenanya, konsep rezim bergerak melampaui perspektif realis. Menurut pandangan Grotian, pendekatan realist terbatas untuk dapat menjelaskan situasi dunia yang semakin kompleks, saling tergantung, dan semakin berbahaya.³⁶

Adapun pendekatan-pendekatan dalam menganalisis suatu rezim internasional, yaitu pendekatan realis (berbasis *power*) dan pendekatan berbasis kepentingan (institusionalis). Pendekatan berbasis *power* lebih banyak bersikap skeptis mengenai rezim internasional dan organisasi internasional di dalamnya. Realis memandang bahwa suatu rezim tidak akan berhasil ketika ada distribusi *power* yang sifatnya asimetris. Negara yang kuat akan melakukan apapun sesuka mereka dan menggunakan rezim dan institusi yang ada kearah kepentingan mereka. Asumsi dasar lainnya dari pandangan realis adalah melihat hubungan internasional bukanlah arena peperangan, namun sebagai bentuk kompetisi keamanan dimana kemungkinan perang selalu ada. Oleh karenanya dunia damai tanpa kompetisi adalah tidak mungkin karena sifat dasar negara selalu merasa tidak aman dan kompetitif.³⁷

Stein menuturkan bahwa rezim internasional dapat dikatakan ada ketika terdapat paksaan atau aturan yang mengatur interaksi antara pihak yang satu

³⁶ Hopkins dan Puchala, *Ibid.*, hal 17

³⁷ Citra Hennida, *Op.Cit.*, hal. 79

dengan yang lainnya dan pengambilan keputusan di antara pihak-pihak tersebut tidak bersifat independen melainkan interdependen. Sebaliknya, keberadaan rezim internasional dalam dunia anarki tidak dapat dikatakan ada apabila segala tingkah laku negara dalam kaitannya dengan hubungan internasional terjadi tanpa paksaan dan keputusan dapat diambil secara independen sehingga dalam kondisi tersebut tidak dibutuhkan adanya rezim internasional.³⁸ Kunci dari pendekatan realis dalam menganalisis rezim internasional, yakni:

1. Rezim memungkinkan negara untuk berkoordinasi.
2. Rezim menghasilkan keuntungan yang berbeda untuk setiap negara.
3. Power merupakan sifat utama dari pembentukan dan perkembangan rezim.
4. Sifat tatanan dunia tergantung pada prinsip dan norma rezim.³⁹

Pendekatan liberal institusional dari pandangan kaum neoliberal ini adalah pendukung dari kemunculan rezim dan organisasi internasional. Realis dan neoliberal sama-sama memandang pada rasionalisme terhadap perilaku aktor. Aktor selalu mencari cara untuk mencapai kepentingannya. Untuk mencapainya, aktor melakukan maksimalisasi utilitas individu, dan negara dianggap sebagai refleksi atas apa yang diinginkan oleh individu. Dalam level internasional, kepentingan-kepentingan tersebut bertemu dan dinegosiasikan dalam bentuk kerjasama.⁴⁰

³⁸ Stein, *Ibid.* hal 81

³⁹ Richard Little, *Op.Cit.*, hal. 301

⁴⁰ Citra Hennida, *Op.Cit.*, hal. 96

Kaum neoliberal percaya bahwa negara adalah aktor rasional yang egois yang peduli hanya pada keuntungan dan kerugian mereka semata. Sedangkan bedanya dengan kaum realis menganggap bahwa dalam bekerjasama yang dipentingkan adalah keuntungan-keuntungan yang dapat dicapai negara diukur dengan seberapa banyak yang diperoleh negara lain. Neoliberal juga lebih menekankan bahwa rezim adalah fenomena yang berdasar pada kepentingan dimana titik tekan rasionalitas ada pada pembentukannya, pemeliharaan dan pembubaran rezim. Neoliberal sepakat bahwa kerjasama dipengaruhi oleh hubungan power tapi kepentingan antar pihak dan harapan akan hasil yang dicapai kemudian yang lebih penting.⁴¹ Kunci dari pendekatan liberal institusionalis dalam menganalisis rezim internasional, yaitu:

1. Rezim memungkinkan negara berkolaborasi.
2. Rezim mendukung kebaikan bersama.
3. Rezim berkembang baik ketika dikelola dan didukung dengan hegemon jinak.
4. Rezim mendukung globalisasi dan tatanan dunia liberal.⁴²

Sebuah rezim dapat diasosiasikan dengan perjanjian yang sangat formal atau bahkan munculnya organisasi internasional. Namun, rezim dapat pula terjadi meskipun tidak adanya perjanjian yang formal. Secara historis, perjanjian informal antar negara telah dibentuk dengan dasar prioritas. Rezim internasional kemudian dapat diklasifikasikan menjadi empat bentuk rezim, yaitu :

⁴¹ *Ibid.*, hal. 97

⁴² Richard Little, *Op.Cit.*, hal. 301

1. *No regime*, di mana keadaan ini tidak adanya bentuk perjanjian ataupun aturan yang akan ditaati.
2. *Tacit regime*, keadaan ini meskipun tidak adanya aturan formal, namun ada kemungkinan aturan-aturan yang bersifat informal yang akan ditaati.
3. *Dead-letter regime*, di mana keadaan ini adanya aturan formal yang telah ditetapkan, namun aturan-aturan tersebut tidak ditaati.
4. *Full-blown regimes*, dimana adanya aturan formal dan aturan-aturan tersebut dijalankan dan ditaati.⁴³

B. *Human Security*

Isu keamanan sudah lama menjadi pembahasan dalam disiplin ilmu hubungan internasional. Bahkan isu keamanan sudah ada sejak awal era Westphalia namun masih terbatas dalam cakupan invasi wilayah dan serangan asing.⁴⁴ Makna keamanan mulai mengalami pergesaran menjadi makna yang lebih luas setelah berakhirnya Perang Dingin. Keamanan bukan lagi hanya terfokus pada persoalan militer dan *state-centered*, namun kini lebih menjadi *people-centered*. Berkembangnya definisi dari keamanan ini adalah reaksi terhadap isu-isu kemanusiaan yang kini terus berkembang di dunia, seperti isu pengungsi dan imigran yang membanjiri dunia dampak dari perang dan konflik, kekerasan domestik yang juga melibatkan anak dan wanita yang harus menghadapi ancaman serta kekerasan seksual. Sedangkan anak-anak yang tidak

⁴³ *Ibid.*, hal. 303

⁴⁴ Richard W. Mansbach & Kirsten L. Rafferty. *Loc. Cit.*

mempunyai kesempatan untuk memperoleh pendidikan karena sudah harus bekerja di usia dini.⁴⁵ Pelanggaran hak asasi manusia, terorisme, dan segala hal yang dapat mengakibatkan individu atau masyarakat dalam keadaan rentan, terancam dan tidak aman. Ketiadaan keamanan dalam hukum dan hak-hak untuk memeperolehnya menjadi manusia dalam keadaan “*insecurity*”. *Insecurity* pada manusia pada masa saat ini, terutama terkait dengan isu imigran sangat

Menurut Barry Buzan, keamanan berbicara tentang mengejar kebebasan dari ancaman dan kemampuan negara dan masyarakat untuk mempertahankan identitas independen serta integritas fungsional mereka terhadap perubahan yang dinilai sebagai perseteruan. Inti dari keamanan adalah kelangsungan hidup, tetapi juga dapat mencakup berbagai kekhawatiran dalam kondisi apapun sehingga kekhawatiran yang hanya mencakup dalam mengidentifikasi ancaman sebagai penggunaan kekuatan dan menjadi hal signifikan yang harus mendapat tindakan darurat, bukan lagi menjadi satu-satunya yang mendapatkan label terpenting “keamanan”. Konsep keamanan kini mencakup tentang ketidakpastian dalam keberlangsungan hidup.⁴⁶

Kofi Annan berpendapat bahwa pemahaman baru dalam konsep keamanan telah berkembang. Yang pada mulanya hanya identik dengan pertahanan teritori dari serangan eksternal, persyaratan keamanan saat ini telah mencakup perlindungan individu maupun masyarakat dari kekerasan internal. Butuhnya pendekatan yang lebih berpusat pada manusia untuk keamanan diperkuat oleh

⁴⁵ Surichai Wun'gao. 2003. *Challenges to Human Security in a Borderless World*. Bangkok: Friedrich Naumann Stiftung, hal. 90

⁴⁶ Barry Buzan, dalam Marianne Stone. 2009. *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis*. New York: Columbia University, hal. 1

bahaya berkelanjutan dalam penggunaan senjata pemusnah massal terutama senjata nuklir.⁴⁷

Commission of Human Security juga memberikan definisi dalam human security yang didefinisikan sebagai perlindungan hal-hal penting dari seluruh kehidupan manusia dengan cara yang meningkatkan kebebasan dan pemenuhan hidup manusia. Keamanan manusia berarti melindungi kebebasan yang fundamental dimana kebebasan adalah inti dari kehidupan. Artinya adalah melindungi manusia dari situasi kritis dan segala ancaman, membangun kekuatan dan aspirasi masyarakat, menciptakan sistem politik, sosial, lingkungan, ekonomi, militer dan budaya serta bersama membangun kehidupan dan martabat manusia.⁴⁸ Secara keseluruhan *Commission of Human Security* dalam mengkonsep kembali arti keamanan secara fundamental yakni :

- i. membuang pemahaman tradisional dimana konsep keamanan sebagai *state-centric* yang hanya terfokus pada keamanan negara dari agresi militer, menjadikan pemahaman yang konsentrasi dalam keamanan setiap individu dan bagaimana perlindungan dan pemberdayaan terhadap masyarakat;
- ii. memberikan perhatian yang lebih terhadap berbagai ancaman yang melintasi segala aspek dari kehidupan manusia dengan mementingkan keamanan, pembangunan, dan hak asasi manusia;

⁴⁷ Definition of Human Security, diakses melalui <http://www.gdrc.org/sustdev/husec/Definitions.pdf> pada 28 Juli 2016

⁴⁸ UNTFHS. 2009. *Human Security in Theory and Practice*, hal. 5

- iii. meningkatkan integrasi, koordinasi dan pendekatan *people-centered* untuk meningkatkan perdamaian, keamanan dan pembangunan di dalam maupun antar negara.⁴⁹

Esensi dasar dari *human security* terfokus pada empat karakteristik. Pertama, *Human security* merupakan masalah universal dimana relevan dengan setiap orang, di negara kaya maupun miskin. Banyaknya ancaman-ancaman yang secara umum dialami oleh seluruh manusia seperti pengangguran, narkoba, kejahatan, polusi, dan pelanggaran hak asasi manusia. Meskipun intensitasnya berbeda-beda dari setiap bagian dunia dan lainnya, namun semua ancaman terhadap *human security* ini adalah nyata dan terus berkembang. Kedua, komponen *human security* adalah interdependen. Ketika keamanan orang dalam keadaan terancam di mana saja di dunia, semua negara akan terlibat. Kelaparan, penyakit, perdagangan narkoba, terorisme, konflik etnis, disintegrasi sosial bukan lagi masalah yang terisolasi hanya dalam satu negara, melainkan akan membawa dampak secara internasional.

Ketiga, *human security* lebih menitikberatkan pada tindakan pencegahan dini daripada intervensi nanti yang memakan biaya lebih murah. Semisal, dengan memberikan pendidikan peduli kesehatan dan keluarga berencana untuk membantu pencegahan penularan penyakit mematikan seperti HIV/AIDS. Keempat, *human security* bersifat *people-centered* yang fokus terhadap

⁴⁹ *Ibid.*

bagaimana manusia dapat hidup dengan bebas dari ancaman dan damai dalam masyarakat.⁵⁰

United Nations Development Programme (UNDP) dalam *Human Development Report* 1994, menyatakan bahwa ada dua komponen utama dalam mendefinisikan *human security* yakni kebebasan dari rasa takut atau *freedom from fear* dan kebebasan mendapatkan apa yang diinginkan atau *freedom from want*. Dua komponen kebebasan tersebut diambil dari pembukaan *Universal Declaration of Human Rights*, yang merupakan dua dari empat kebebasan yang dikemukakan oleh Franklin D. Roosevelt dalam pidatonya tahun 1941, yaitu kebebasan berbicara dan berekspresi, kebebasan beribadah, kebebasan mendapatkan yang diinginkan, dan kebebasan dari rasa takut. Kemudian di tahun 1990-an ditambahkan kebebasan untuk hidup bermartabat.⁵¹

UNDP mengemukakan secara spesifik bahwa ada tujuh dimensi *human security* yang wajib diperhatikan oleh setiap negara, yaitu:

1. *Economic Security* (Keamanan Ekonomi): adanya jaminan untuk penghasilan dasar bagi setiap individu, biasanya dari lahan produktif atau remuneratif yang berasal dari anggaran keuangan publik. Namun, saat ini hanya sekitar seperempat dari penduduk dunia yang dikatakan aman secara ekonomi.
2. *Food Security* (Keamanan pangan): ketersediaan pangan dan akses untuk mendapatkan makanan pokok bagi setiap orang baik untuk kebutuhan ekonomi maupun kebutuhan fisik. Setiap orang memiliki

⁵⁰ UNDP. 1994. *Human Development Report*, hal. 22

⁵¹ UNDP. *Human Security – A Thematic Guidance Note for Regional and National Development Report Teams*, hal. 2

hak untuk makanan dan akses untuk makanan tersebut. Banyak orang yang mengalami kelaparan ini bukan disebabkan karena ketidaktersediaan bahan makanan, tetapi karena banyaknya orang yang tidak mampu membeli makanan tersebut.

3. *Health Security* (Keamanan kesehatan): adanya jaminan perlindungan kesehatan untuk setiap orang di setiap negara, baik negara maju maupun negara berkembang. Perlindungan dari penyakit atau pun dari pola hidup yang tidak sehat yang disebabkan oleh malnutrisi, ketersediaan air bersih yang kurang, persediaan obat-obatan, polusi lingkungan, dan sebagainya.
4. *Environmental Security* (Keamanan lingkungan): Keamanan untuk setiap orang dari masalah lingkungan, seperti polusi udara, *global warming*, pencemaran atau kebakaran hutan, ataupun ancaman-ancaman dari kerusakan lingkungan lainnya.
5. *Personal Security* (Keamanan individu): Perlindungan untuk setiap individu dari kekerasan fisik baik dari dalam maupun luar negeri. Bentuk-bentuk ancaman yang sering terjadi bagi setiap individu, seperti ancaman dari dalam negeri (kekerasan fisik), ancaman dari negara lain (perang), ancaman dari suatu kelompok tertentu (konflik etnik), ancaman dari individu atau kelompok terhadap individu atau kelompok lain (kejahatan, kekerasan di jalan), ancaman terhadap perempuan (pemerksaan, kekerasan dalam rumah tangga), ancaman

terhadap anak-anak (pelecehan atau pun kekerasan pada anak), ancaman dari diri sendiri (bunuh diri, penggunaan narkoba).

6. *Community Security* (Keamanan komunitas): Perlindungan terhadap suatu komunitas tradisional seperti kelompok etnik, agama, ras, dan sebagainya dari ancaman-ancaman kekerasan oleh masyarakat.
7. *Political Security* (Keamanan politik): Keamanan yang terfokus bahwa manusia seharusnya dapat hidup dalam masyarakat yang telah menghormati dan menghargai hak asasi manusia.⁵²

Ketujuh dimensi *human security* tersebut dapat saling tumpang tindih. Ancaman terhadap *human security* saling memperkuat dan saling terhubung satu sama lain dalam dua cara. Pertama, Semua saling terkait dalam efek domino di mana setiap ancaman mempengaruhi ancaman lainnya. Misalnya, konflik kekerasan dapat menyebabkan kekurangan dan kemiskinan yang kemudian mengarah pada penipisan sumber daya, penyakit menular, defisit pendidikan, dll. Kedua, ancaman dalam suatu negara atau daerah tertentu dapat menyebar ke daerah yang lebih luas dan memberikan dampak eksternal negatif terhadap keamanan regional dan internasional.⁵³

Berbicara mengenai *human security* tidak dapat terlepas dari keterkaitannya dengan *state security*. Meskipun *state security* hanya terpusat langsung pada ancaman yang akan membahayakan negara, terutama dalam bentuk serangan militer, *human security* memberikan cakupan yang luas dari berbagai

⁵² UNDP. 1994. *Human Development Report, Op. Cit.*, hal. 24-33

⁵³ UNTFHS. 2009. *Human Security in Theory and Practice, Op. Cit.*, hal 6

ancaman yang dihadapi oleh individu dan masyarakat. Dengan demikian hal ini tentunya melibatkan aktor yang lebih luas seperti komunitas lokal, organisasi internasional, masyarakat sipil maupun negara itu sendiri. Meskipun demikian, *human security* tidak dimaksudkan untuk menggantikan *state security* justru saling melengkapi. *Human security* dan *state security* saling memperkuat satu sama lain. Tanpa adanya *human security*, *state security* tidak dapat tercapai begitu pula sebaliknya.⁵⁴

C. Konsep Migrasi

Migrasi merupakan perpindahan dari satu negara ke negara lainnya dengan tujuan untuk menetap secara permanen maupun semi permanen. *International Organisation for Migration* (IOM) mendefinisikan migran sebagai orang yang bergerak atau berpindah melintasi batas negara atau perbatasan internasional dari negara asalnya, terlepas dari status hukum seseorang, apakah dilakukan secara sukarela atau keadaan terpaksa, penyebab dari perpindahan, atau pun lama waktu untuk tinggal.⁵⁵

Masalah keimigrasian saat ini bukan masalah yang dapat dipandang sebelah mata oleh setiap negara di seluruh dunia. Masalah imigrasi menjadi semakin krusial terutama dibarengi dengan pesatnya arus pengungsi dan pencari suaka yang secara otomatis menjadi persoalan penting bagi negara-negara asal atau negara pengirim, negara transit, dan negara tujuan atau negara penerima pengungsi. Persoalan tersebut yang kemudian mengarah pada setiap negara untuk

⁵⁴ *Ibid*, hal 12

⁵⁵ IOM. Key Terms Migration, diakses melalui <http://www.iom.int/key-migration-terms> pada 1 Agustus 2016

menindak pergerakan para migran yang tidak terkontrol dengan mengembangkan pengaturan imigrasi yang melintasi batas negara mereka demi menjaga keamanan negaranya.

Faktor yang mendasari para imigran untuk meninggalkan negara asal mereka dan ingin menetap ke negara lain biasanya untuk mencari perlindungan ke negara lain akibat dari kondisi negara yang mengancam nyawa dan keamanan mereka. Imigran inilah yang disebut sebagai pencari suaka atau pencari suaka. Pencari suaka meninggalkan negaranya dalam situasi ireguler dan tanpa hukum, sehingga mereka harus menunggu keputusan untuk penentuan status mereka sebagai pengungsi sesuai perosedur yang telah ditetapkan.⁵⁶ Pengungsi sendiri berbeda dengan pencari suaka meski pun masih saling berkaitan. Berdasarkan Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa terkait status pengungsi, mendefinisikan pengungsi sebagai:

*A person who owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.*⁵⁷

Konvensi Pengungsi Tahun 1951 tersebut menjadi salah satu landasan bagi negara-negara sebagai aturan migrasi internasional dalam perlindungan terhadap hak para pengungsi. Konvensi terkait pengungsi dinegosiasikan pada masa pasca Perang Dunia II yang dimaksudkan untuk menangani masalah pengungsi di Eropa yang timbul dari kekacauan pasca perang. Secara khusus ditujukan untuk para

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ UNHCR. 2010. Convention and Protocol Relating to The Status of Refugees. Geneva. Diakses melalui <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf> pada 1 Agustus 2016

korban Nazi dan rezim fasis lainnya. Konvensi terkait pengungsi tidak hanya memberikan definisi secara individu saja, tetapi membuat jelas sebagai instrumen untuk perlindungan hak asasi manusia. Konvensi yang muncul dari peristiwa di Eropa ini, merupakan suatu manifestasi dari pengembangan sistem hukum dan lembaga internasional untuk memberikan respon dan solusi masalah global.⁵⁸

Migrasi biasanya dilakukan disaat penduduk merasa tidak mendapat kehidupan yang baik di negaranya. Para imigran yang masuk atau melintasi batas negara tanpa memiliki kelengkapan dokumen perjalanan yang sah atau tidak memenuhi syarat administratif untuk meninggalkan suatu negara menjadikan pergerakan ini sebagai *irregular migration*, terlepas dari apakah mereka pencari suaka, pengungsi, ataupun imigran ilegal.

Penggunaan istilah *irregular migration* ditekankan sebagai segala jenis imigran yang melakukan perjalanan melintasi batas internasional dengan cara ireguler. Meskipun tidak ada definisi jelas secara universal, namun penggunaan kata "*irregular*" digunakan agar dapat dibedakan dengan kata "*illegal*", di mana kata ilegal sendiri mengacu sebagai tindakan kriminal sedangkan kebanyakan para *irregular migrants* bukan kriminal. Selain itu, berdasarkan perhatian khusus dari UNHCR, bahwa menggunakan label "*illegal*" terhadap *pencari suaka* yang menemukan diri mereka dalam situasi ireguler dapat membahayakan klaim suaka mereka.⁵⁹

⁵⁸ Susan Kneebone, *Loc. Cit.*

⁵⁹ Global Commission on International Migration (GCIM). *Irregular Migration, State Security, and Human Security*. 2005. University College London. Diakses melalui https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TP5.pdf pada 2 Agustus 2016

Selain itu, *irregular migration* juga meliputi orang-orang yang masuk ke suatu negara tanpa wewenang atau dengan menggunakan dokumen palsu; orang yang menetap di suatu negara dalam keadaan bertentangan dengan wewenangnya, seperti orang yang tetap tinggal setelah berakhirnya izin visa atau izin bekerja mereka, melalui perkawinan palsu atau adopsi palsu, sebagai mahasiswa palsu atau pekerja palsu; orang yang digerakkan oleh penyelundup migran atau perdagangan manusia; dan mereka yang menyalahgunakan sistem suaka.⁶⁰

Untuk perlindungan terhadap para pengungsi dan pencari suaka telah diatur secara internasional dengan prinsip *non-refoulement*. Prinsip *non-refoulement* ini telah diatur dalam Pasal 33 ayat 1 Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa Terkait Pengungsi, yang menyatakan bahwa tidak satu pun dari negara-negara yang meratifikasi konvensi dapat mengusir atau memulangkan kembali seorang pengungsi dengan cara apapun ke wilayah-wilayah di mana kehidupan dan kebebasan mereka akan terancam karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu atau pendapat politik.⁶¹

Prinsip *non-refoulement* meliputi penerimaan dan *non-rejection* pada perbatasan suatu negara dengan demikian mereka memiliki hak untuk mencaai suaka. Secara teori, prinsip tersebut berlaku untuk setiap orang terlepas dari apakah mereka memenuhi standar sebagai pengungsi sesuai dengan konvensi terkait pengungsi 1951, dan implementasi kelakuan baik pada prinsip mewajibkan negara dapat mempertimbangkan apakah seseorang berhak untuk mendapatkan

⁶⁰ *Ibid.*, hal. 6

⁶¹ UNHCR. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. 2010. Geneva. Diakses melalui <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf> pada 2 Agustus 2016

perlindungan sebelum memulangkan mereka.⁶² Meskipun demikian, masih banyak negara yang tidak ikut serta untuk meratifikasi konvensi pengungsi tersebut dengan berbagai pertimbangan suatu negara tidak ikut serta dalam ratifikasi konvensi terkait pengungsi 1951, semisal ketidakmampuan negara dalam melaksanakan setiap hak untuk pengungsi yang menjadi faktor utama sebagai kendala jalannya konvensi secara efektif.

Hak untuk mencari suaka dan hak untuk menentang *refoulement* merupakan kunci dari perlindungan para pengungsi. Dalam dekade terakhir, perlindungan telah melemah disebabkan berbagai langkah yang dilakukan di tataran negara sebagai tanggapan terhadap “masalah” pengungsi, seperti langkah untuk larangan masuk, pencegahan, pemrosesan di tempat jauh dari daratan negara (*offshore processing*), aplikasi yang terbatas untuk penentuan pengungsi, penerapan konsep “*safe third country*” yang didasarkan pada pemahaman bahwa tidak ada tanggung jawab untuk memproses *pencari suaka* jika perlindungan dapat ditemukan di negara alternatif yang aman.⁶³

⁶² Susan Kneebone, *Op. Cit.*, hal. 7

⁶³ *Ibid.*

BAB III

BALI PROCESS DAN IRREGULAR MIGRATION DI INDONESIA

A. Kebijakan Indonesia terkait Imigran

Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.⁶⁴ Adapun fungsi keimigrasian yaitu bagian dari urusan pemerintahan negara dalam memberikan pelayanan keimigrasian, penegakan hukum, keamanan negara, dan fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat.⁶⁵ Sedangkan untuk pengertian imigran sendiri yaitu seseorang atau sekelompok orang yang melakukan perpindahan dari negara asal ke negara lain dengan tujuan untuk menetap baik secara permanen ataupun tidak, serta baik secara sukarela ataupun dalam keadaan terpaksa. Status para imigran dispesifikasikan berdasarkan alasan mereka meninggalkan negara asalnya dan ingin menetap di negara lain, antara lain sebagai *refugees*, *pencari suakas*, *circular migration*, *labour migration*, *internally displaced person (IDP)*, *trafficking in persons*, bahkan hingga *irregular migrations*.

Secara geografis, letak Indonesia yang berada di antara dua samudera dan dua benua yang menjadikan Indonesia sebagai penghubung antara benua Asia dan benua Australia. Sehingga hal tersebut pula yang mendasari Indonesia sebagai negara transit utama oleh para imigran untuk menuju ke Australia sebagai negara

⁶⁴ Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian, diakses melalui <http://www.imigrasi.go.id/phocadownloadpap/Undang-Undang/uu-6-tahun-2011.pdf> pada 2 Agustus 2016

⁶⁵ *Ibid.*, pasal 1 ayat 2

tujuan mereka. Selain itu, Indonesia yang merupakan negara kepulauan tentu memiliki banyak celah yang dapat dimanfaatkan oleh para imigran gelap yang tidak serta merta mempunyai tujuan yang sama, ada yang menjadikan Indonesia sebagai negara transit sebelum menuju ke Australia, namun banyak pula yang memang ingin tinggal guna mendapatkan penghidupan yang lebih layak daripada di negara asalnya.⁶⁶

Menurut Direktur Jenderal Imigrasi Republik Indonesia, mengatakan bahwa permasalahan keimigrasian saat ini tidak hanya didominasi oleh satu negara tertentu, melainkan karena sifatnya yang alamiah, keimigrasian akan melibatkan negara. Indonesia karena letak geografisnya yang khas, menempatkan dirinya sebagai satu jalur utama pergerakan manusia menuju Australia yang memiliki tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dan kesempatan hidup yang lebih layak.⁶⁷

Dalam menghadapi hal tersebut, Indonesia telah memiliki kebijakan-kebijakan dalam penanganan imigran yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 dibuat sebagai pembaharuan undang-undang sebelumnya yakni Undang-

⁶⁶ Badan Penanganan Sumber Daya Manusia dan HAM Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Imigrasi Nasional dan Problem Pencari suaka*. Diakses melalui <http://bpsdm.kemerkumham.go.id/artikel-bpsdm/130-imigrasi-nasional-dan-problem-pencari-suaka> pada 5 Agustus 2016

⁶⁷ Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia: *Pidato Direktur Jenderal Imigrasi dalam Desiminasi Kebijakan Keimigrasian dan Kekonsuleran kepada Perwakilan Negara dan Organisasi Asing Tahun 2014*. Diakses melalui <http://www.imigrasi.go.id/index.php/berita/berita-utama/461-desiminasi-kebijakan-keimigrasian-dan-kekonsuleran-kepada-perwakilan-negara-dan-organisasi-asing> pada tanggal 5 Agustus 2016

Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, dimana undang-undang lama tersebut sudah tidak memadai lagi dan masih memiliki banyak permasalahan yang belum diatur terutama dalam memasuki perubahan zaman yang ditandai dengan bergulirnya globalisasi dengan pesat di segala sektor kehidupan masyarakat dunia dan berkembangnya teknologi di bidang informasi dan komunikasi yang menembus batas wilayah kenegaraan, aspek hubungan kemanusiaan yang sebelumnya bersifat nasional berkembang menjadi bersifat internasional, bersamaan dengan tumbuh dan berkembangnya tuntutan terwujudnya tingkat kesetaraan dalam aspek kehidupan kemanusiaan, mendorong adanya kewajiban untuk menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia sebagai bagian kehidupan universal.⁶⁸

Ada pula kebijakan selektif (*selective policy*) yang diterapkan di mana kebijakan ini menjunjung tinggi nilai hak asasi manusia, diatur masuknya orang asing yang memperoleh izin tinggal ke dalam wilayah Indonesia, demikian pula bagi orang asing yang memperoleh izin tinggal di wilayah Indonesia harus sesuai dengan maksud dan tujuannya berada di Indonesia.⁶⁹ Pemerintah Republik Indonesia menerapkan Kebijakan Selektif (*selective policy*). Esensi dari kebijakan ini merupakan landasan utama dari setiap peraturan keimigrasian bagi Orang Asing, yaitu hanya Orang Asing yang bermanfaat dan tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum yang diperbolehkan masuk dan berada di wilayah Indonesia.⁷⁰

⁶⁸ Undang-Undang No. 6 Tahun 2011. *Op. Cit.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Direktorat Jenderal Imigrasi: Aplikasi Pelaporan Orang Asing diakses melalui http://apoa.imigrasi.go.id/poa/tentang_aplikasi pada 13 Agustus 2016

Perlu diketahui juga bahwa Indonesia merupakan negara yang belum pernah meratifikasi Konvensi PBB Tahun 1951 terkait Pengungsi dengan alasan bahwa Indonesia masih belum mampu menyejahterakan seluruh warga negara Indonesia sendiri sehingga butuh pertimbangan yang matang untuk menjadi negara pihak dalam konvensi terkait pengungsi tersebut.⁷¹ Meskipun demikian, Indonesia tetap menerapkan prinsip-prinsip yang telah diatur dan tetap menjaga stabilitas keamanan manusia sebagaimana yang tercantum pada Pasal 3 Ayat 1-3 dalam UU Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 yang berbunyi: (1) Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati murni untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan. (2) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum. (3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.⁷²

Dan juga Pasal 4 dalam UU Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yaitu, hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi

⁷¹ CNN Indonesia. Kemenlu Siapkan Rancangan Perpres Tekait Pengungsi, diakses melalui <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20150522182924-106-55109/kemenlu-siapkan-rancangan-perpres-terkait-pengungsi/> pada 13 agustus 2016

⁷² Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Diakses melalui <http://www.bpkp.go.id/uu/filedownload/2/44/408.bpkp> pada 2 Agustus 2016

manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.⁷³

Secara keseluruhan dalam kebijakan keimigrasian Indonesia, para imigran yang masuk ke wilayah Indonesia tanpa status yang jelas dikategorikan sebagai imigran ilegal dan akan ditempatkan di rumah detensi hingga ketetapan status mereka sebagai pengungsi ataupun pencari suaka telah selesai diidentifikasi oleh UNHCR.

Sebelum adanya penetapan status para imigran, Indonesia menetapkan kebijakan penampungan sementara para imigran dalam UU Nomor 6 Tahun 2011 Pasal 83 terkait detensi terhadap orang asing tanpa izin masuk wilayah Indonesia, yang berbunyi: (1) Pejabat Imigrasi berwenang menempatkan Orang Asing dalam Rumah Detensi Imigrasi atau Ruang Detensi Imigrasi jika Orang Asing tersebut:

- a. berada di Wilayah Indonesia tanpa memiliki Izin Tinggal yang sah atau memiliki Izin Tinggal yang tidak berlaku lagi;
- b. berada di Wilayah Indonesia tanpa memiliki Dokumen Perjalanan yang sah;
- c. dikenai Tindakan Administratif Keimigrasian berupa pembatalan Izin Tinggal karena melakukan perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau mengganggu keamanan dan ketertiban umum;
- d. menunggu pelaksanaan Deportasi; atau
- e. menunggu keberangkatan keluar Wilayah Indonesia karena ditolak pemberian Tanda Masuk.

⁷³ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Diakses melalui <http://www.bpkp.go.id/uu/filedownload/2/44/408.bpkp> pada 2 Agustus 2016

Adapun Standar Operasional Prosedur (SOP) Rumah Detensi Imigrasi yang ditetapkan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Direktorat Jenderal Imigrasi dalam Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI.1917-OT.02.01 Tahun 2013. SOP Rumah Detensi Imigrasi ini sebagai pedoman bagi petugas imigrasi dalam pendetensian, pengisolasian, pendeportasian, pemulangan, pemindahan dan fasilitasi penempatan ke negara ketiga bagi Deteni yang berada di Rumah Detensi Imigrasi dan implementasinya secara kesisteman dalam Sistem Aplikasi Penyidikan dan Penindakan Keimigrasian. Dengan tujuan agar terciptanya standardisasi pendetensian, pengisolasian, pendeportasian, pemulangan, pemindahan, dan fasilitasi penempatan ke negara ketiga terhadap Orang Asing di Wilayah Indonesia yang melakukan pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan, serta fasilitasi penempatan ke negara ketiga bagi Deteni yang berada di Rumah Detensi Imigrasi.⁷⁴

Meskipun Indonesia telah memiliki kebijakan dalam penanganan imigran, namun untuk penentuan status para pengungsi, Indonesia tidak dapat menentukan sendiri karena tidak memiliki kerangka hukum dan penentuan status disebabkan Indonesia bukan negara pihak dalam konvensi PBB tahun 1951 tentang status pengungsi atau pun protokol 1967. Sehingga sehubungan dengan keadaan tersebut, UNHCR menjadi badan yang memproses secara langsung permintaan status pengungsi yang telah berada di Indonesia.

UNHCR dalam menjalankan prosedur penentuan pengungsi dimulai dengan registrasi atau pendaftaran terhadap para imigran. Setelah registrasi, UNHCR akan

⁷⁴ Standar Operasional Prosedur Keimigrasian. Diakses melalui <http://www.imigrasi.go.id/index.php/produk-hukum/standar-operasional-prosedur> pada 13 Agustus 2016

melakukan wawancara individual dengan masing-masing imigran dengan didampingi seorang penerjemah yang kompeten. Proses ini melahirkan keputusan yang beralasan yang menentukan apakah permintaan status pengungsi seseorang diterima atau ditolak dan memberikan masing-masing individu sebuah kesempatan (satu kali) untuk meminta banding apabila permohonannya ditolak. Mereka yang teridentifikasi sebagai pengungsi akan menerima perlindungan selama UNHCR mencarikan solusi jangka panjang, yang biasanya berupa penempatan di negara lain. Untuk tujuan ini, UNHCR berhubungan erat dengan negara-negara yang memiliki potensi untuk menerima pengungsi. Sampai akhir Januari 2016, sebanyak 7.616 pencari suaka dan 6.063 pengungsi terdaftar di UNHCR Jakarta secara kumulatif.⁷⁵

B. Bali Process

Bali Process merupakan sebuah forum kerjasama regional yang dibentuk dengan tujuan untuk meningkatkan kerjasama dan meningkatkan kesadaran regional terhadap permasalahan penyelundupan manusia dan kejahatan transnasional. *Bali Process* ini sebagai wadah untuk melakukan dialog kebijakan, pertukaran informasi dan kerjasama praktis untuk membantu kawasan dalam menghadapi tantangan tersebut. Strategi *Bali Process* dalam bekerjasama termasuk dalam mengatur dan mengimplementasikan program ke depannya diarahkan oleh para menteri. *Bali Process* yang diketuai oleh Indonesia dan Australia memiliki lebih dari 48 anggota termasuk *United Nations High*

⁷⁵ UNHCR. Penentuan Status Pengungsi. Diakses melalui <http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan/penentuan-status-pengungsi> pada 18 agustus 2016

Commissioners for Refugees (UNHCR), *International Organization for Migration* (IOM), dan *United Nations Office of Drugs and Crimes* (UNODC), serta negara pengamat dan lembaga internasional lainnya. Termasuk pula *Ad Hoc Group* dengan menyatukan negara-negara anggota yang paling terkena dampak dengan organisasi internasional yang relevan dalam menangani masalah-masalah *irregular migration* di kawasan.

Pada awal pembentukannya, *Bali Process* pertama kali dicetuskan dalam sebuah konferensi “*Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons, and Related Transnational Crime*” di Bali, Indonesia pada bulan Februari tahun 2002. Agenda dalam *Bali Process* pada mulanya sangat terfokus pada aspek-aspek teknis dalam membangun manajemen perbatasan negara anggota serta kapasitas kontrol negara, termasuk di dalamnya untuk memperkuat penegakkan hukum terkait kasus-kasus pemalsuan dokumen, pengimplementasian sistem perundang-undangan dan sistem visa termasuk dalam berbagi pengetahuan.⁷⁶ Namun, dalam perkembangannya cakupan agenda *Bali Process* bertambah luas ketika permasalahan *refugees* dan *irregular migrations* yang terus mengalami peningkatan secara signifikan dan menjadi tantangan masa kini oleh negara-negara di seluruh dunia.

Sejak tahun 2009 pada *The Third Bali Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime* (BRMC III), *Bali Process* membentuk mekanisme *Ad Hoc Group* dengan tujuan utama untuk mengembangkan respon regional terhadap tantangan masa kini dan

⁷⁶UNHCR. Bali Process. Diakses melalui <http://unhcr.or.id/id/bali-process-id> pada 18 Agustus 2016

membantu negara-negara yang paling terkena dampak dalam menangani pergerakan populasi ireguler secara komperhensif pada situasi tertentu dari dasar kasus per kasus dan melaporkan perkembangannya kepada seluruh anggota *Bali Process*.⁷⁷ Mekanisme *Ad Hoc Group* dibentuk dengan *terms of reference* sebagai berikut.

1. Untuk mengembangkan hasil praktis pada level operasional untuk mengawal negara-negara dalam mengurangi peningkatan pergerakan populasi ireguler;
2. Untuk meningkatkan pengaturan pertukaran informasi antara negara-negara yang paling terkena dampak;
3. Untuk melaporkan kepada *co-chairs Bali Process* melalui *Steering Group* dengan rekomendasi yang konkret dalam menginformasikan kerjasama regional dalam menangani *people smuggling* dan *trafficking in persons*.

Anggota dalam *Ad Hoc Group* yaitu Afghanistan, Australia, Bangladesh, India, Indonesia, Malaysia, Maladewa, Selandia Baru, Myanmar, Pakistan, Filipina, Sri Lanka, Uni Emirat Arab, USA, Thailand, Vietnam, UNHCR, IOM, dan UNODC.⁷⁸

Pada tahun 2011, *Ad Hoc Group* menghasilkan rekomendasi untuk membentuk sebuah *Regional Cooperation Framework* (RCF) dan telah disepakati pada Pertemuan Tingkat Menteri Keempat yang diselenggarakan pada bulan

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸Bali Process Ad Hoc Group. Diakses melalui <http://www.baliprocess.net/ad-hoc-group/> pada 18 Agustus 2016

Maret 2011 dengan sangat memperhitungkan berbagai saran yang diformulasikan dan diajukan oleh UNHCR. Pada tanggal 10 September 2012, *Bali Process* berhasil mendirikan *Regional Support Office* (RSO) di Bangkok yang dicetuskan oleh kedua *Co-Chairs* dari *Bali Process*.⁷⁹ RSO tersebut didirikan dengan tujuan untuk mendukung and memperkuat kerjasama secara praktis dalam melakukan perlindungan para pengungsi dan migrasi internasional lainnya, termasuk juga pada masalah perdagangan dan penyelundupan manusia serta komponen-komponen lain dalam manajemen migrasi di kawasan Asia Pasifik.⁸⁰

Setelah disepakatinya pembentukan mekanisme *Ad Hoc Group* dalam BRMC III pada April 2009, *Ad Hoc Group Senior Official Meeting* dilaksanakan secara intensif setiap tahunnya untuk terus mencarikan solusi dalam penanganan *irregular migration*. Pertemuan *Ad Hoc Group* Pertama digelar pada 27-29 Juli 2009 dimana pertemuan tersebut menghasilkan *co-chairs' statement* dengan pembahasan *Ad Hoc Group* lebih fokus untuk merespon koordinasi regional terhadap masalah *irregular migrants*. *Co-chairs Bali Process* menyatakan bahwa penyebab meningkatnya pergerakan ireguler di kawasan terkait dari aspek-aspek ekonomi, sosial dan politik. Kemiskinan, kesenjangan ekonomi, peluang pasar tenaga kerja, konflik, masalah hak asasi manusia, dan ketidakamanan yang berkontribusi secara signifikan terhadap perkembangan *people smuggling* dan *human trafficking*. Pengembangan kapasitas berkelanjutan akan membantu pemerintah memperkuat dan memberikan peluang lebih besar untuk menangani

⁷⁹ UNHCR. Bali Process. *Op. Cit.*

⁸⁰ About Bali Process. Diakses melalui <http://www.baliprocess.net/> pada 18 Agustus 2016

faktor-faktor yang dapat menyebabkan para individu rentan terhadap *irregular migration*.

Para peserta Pertemuan *Ad Hoc Group* Pertama ini juga mendiskusikan tentang kebutuhan-kebutuhan aktifitas kerjasama regional dalam jangka pendek maupun jangka panjang untuk menangani kasus-kasus pergerakan *irregular migration*.

- a) Perlunya pengadaan *Standard Operating Procedures* (SOPs) antar negara dalam menghadapi *irregular migrations* dalam berbagai situasi di laut lepas dan wilayah perairan teritorial.
- b) Kebutuhan untuk mengintensifkan patroli terkoordinasi untuk memantau pergerakan orang melalui laut.
- c) Perlunya untuk meningkatkan kontrol perbatasan, identifikasi pemalsuan dokumen dan pencurian identitas, serta pelatihan berbasis komputer untuk penegakan hukum dan petugas imigrasi.
- d) Penguatan dalam sistem keimigrasian termasuk sistem registrasi.
- e) Pembentukan petugas penghubung (*liaison officers*) untuk mendeteksi pemalsuan dokumen-dokumen di bandara utama di negara-negara asal, transit dan tujuan.
- f) Kebutuhan untuk mengatasi hambatan di negara transit dimana kurangnya sumber daya dan fasilitas, termasuk tempat penampungan sementara.
- g) Perlunya penanganan yang baik dalam pengembalian para imigran yang dinilai sebagai “migran ekonomi” dan respon yang sesuai bagi

para korban trafficking dan juga pencari suaka yang membutuhkan perlindungan.

- h) Memperkuat kerjasama dalam penegakan hukum, pertukaran intelijen, dan bantuan hukum secara timbal balik.⁸¹

Pertemuan tersebut menyepakati saran dari UNHCR untuk menyediakan sebuah dokumen informasi sebagai kerangka untuk pembahasan lebih lanjut tentang tantangan dalam mengelola arus migrasi campuran, termasuk manfaat dari penerapan sistem registrasi untuk memastikan negara dapat lebih memahami dan dengan tepat mengelola pergerakan orang di seluruh perbatasan.⁸² Pertemuan *Ad Hoc Group* Ketiga digelar di Bali pada 10-11 Juni 2010 dengan pembahasan ditekankan pada penanganan *irregular migration* merupakan tanggung jawab bersama seluruh anggota *Bali Process*, baik dalam konteks sebagai negara sumber, transit, maupun negara tujuan masing-masing bisa memberikan kontribusi substansif untuk meminimalisir pergerakan tidak teratur tersebut melewati kawasan Asia Pasifik. Negara tujuan dapat berperan melalui perbatasan dan visa yang sesuai kontrol, menyediakan ruang perlindungan, memberikan pilihan untuk pemukiman bagi para imigran ireguler yang telah mendapat jaminan perlindungan internasional dan mengembalikan para imigran yang tidak mendapatkan jaminan perlindungan ke negara asal mereka.

⁸¹ Bali Process. *Bali Process First Ad Hoc Group Meeting*. Diakses melalui <http://www.baliprocess.net/ad-hoc-group/ad-hoc-group-senior-officials-meetings/> pada 18 Agustus 2016

⁸² Ibid.

Negara transit dapat berkontribusi dengan mengefektifkan pengelolaan perbatasan dan kontrol visa, penangkapan, memberikan ruang dan fasilitas perlindungan dengan bantuan dari organisasi-organisasi internasional terkait, serta memulangkan para imigran yang tidak memperoleh jaminan perlindungan internasional. Sedangkan untuk negara sumber sendiri dapat mengambil peran penting dalam menerima kembali dan memberikan fasilitas kepada warga negaranya tersebut yang tidak memperoleh jaminan perlindungan internasional.

Pertemuan tersebut mengakui hal terpenting bahwa bagaimana pendekatan ini berjalan konsisten, termasuk dalam proses pengolahan kerangka waktu, akomodasi dan perlakuan untuk para imigran. Selain itu, pertemuan ketiga ini juga mengesahkan hasil dari *workshop* tentang perlindungan, pemukiman dan repatriasi serta pentingnya untuk menyeimbangkan masalah keamanan nasional dan perlindungan dan pertimbangan kemanusiaan. *Workshop* tersebut diselenggarakan pada 7-8 Juni 2010, dimana hal tersebut merupakan kali pertama isu perlindungan dibahas secara khusus dalam *Bali Process*.⁸³ Adapun *Workshop on Regional Cooperation on Refugees and Irregular Movements* yang diadakan di Manila pada 22-23 November 2010 yang merupakan sebagai bentuk tindak lanjut rekomendasi dari *Bali Process Ad Hoc Group* Pertemuan Ketiga tersebut.

Pertemuan *Ad Hoc Group* keempat diadakan pada tanggal 9 Maret 2011 dengan fokus pada aktifitas dan pencapaian yang telah diraih setelah BRMC III serta membuat rekomendasi untuk BRMC IV. Para peserta *Bali Process*

⁸³ Bali Process Third Ad hoc Group Meeting. Diakses melalui [http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/Co-Chairs%20statement%20AHG%20SOM%2010%20to%2011%20June%202010\(1\).pdf](http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/Co-Chairs%20statement%20AHG%20SOM%2010%20to%2011%20June%202010(1).pdf) pada 18 Agustus 2016

mengakui bahwa fokus terbaru dalam *Ad Hoc Group* yakni dengan pendekatan regional kooperatif merupakan pendekatan yang harus lebih matang dalam penindakan lebih lanjut. Sebagaimana UNHCR dalam presentasinya pada *Workshop on Regional Cooperation and Irregular Migration* di Manila November 2010, menyatakan bahwa dengan pendekatan regional kooperatif merupakan suatu dasar yang sangat berguna hingga masa mendatang untuk kerjasama dalam mengatasi pergerakan ireguler di kawasan.

Pada pertemuan ini juga menghasilkan rekomendasi untuk membentuk suatu kerangka kerjasama regional yang akan memberikan solusi lebih efektif kepada pihak-pihak yang bersangkutan untuk bekerjasama dalam mengurangi pergerakan ireguler di kawasan Asia Pasifik. Kerangka kerjasama regional tersebut harus memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. *Irregular movement* yang difasilitasi oleh sindikat penyelundup manusia harus diberantas dan negara harus mendukung dan meningkatkan peluang-peluang untuk migrasi secara teratur.
- b. Apabila diperlukan dan memungkinkan, pencari suaka harus memiliki akses ke proses penentuan yang konsisten, baik melalui serangkaian aturan yang diselaraskan atau pun melalui pembentukan pengaturan penilaian regional yang dapat mencakup pusat dengan mempertimbangkan setiap pengaturan sub-regional yang ada.
- c. Para pengungsi yang dalam proses penentuan harus diberikan solusi jangka panjang, repatriasi secara sukarela, pemukiman yang sesuai di negara yang bersangkutan.

- d. Para imigran yang diketahui bukan imigran yang datang untuk perlindungan harus dikembalikan ke negara asal mereka dengan cara yang aman dan bermartabat. Pengembalian harus terus dipantau dan ditindaklanjuti oleh negara agar dapat memaksimalkan kerjasama yang lebih besar.
- e. Sindikat penyelundupan manusia ditargetkan melalui pengaturan keamanan perbatasan, aktifitas penegakan hukum dan penghambat untuk perdagangan dan penyelundupan manusia.⁸⁴

Karena skala besar pada gerakan tidak teratur di kawasan ini, para peserta *Bali Process* menyepakati bahwa sebuah kerangka kerjasama regional mampu mengatasi kasus-kasus dan negara-negara akan memastikan beban kasus yang ditangani sesuai dengan proses yang dibentuk berdasarkan kerangka.⁸⁵

Pertemuan BRMC IV menyepakati rekomendasi dari Pertemuan *Ad Hoc Group* Keempat untuk membentuk *Regional Cooperation Framework* (RCF) sebagai kerangka kerjasama untuk mengurangi masalah *irregular migration* di kawasan Asia Pasifik. RCF dapat dioperasionalkan oleh negara-negara yang berkepentingan melalui pengaturan praktik bilateral atau pun pengaturan lainnya untuk meningkatkan respon regional terhadap pergerakan ireguler dan konsisten terhadap prinsip-prinsip kerangka yang telah ada.

⁸⁴ Bali Process Fourth Ad Hoc Group Meeting. Diakses melalui [http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110310%20AHG%20SOM%20Co-chairs%20Statement%20FINAL\(1\).pdf](http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110310%20AHG%20SOM%20Co-chairs%20Statement%20FINAL(1).pdf) pada 18 Agustus 2016

⁸⁵ Ibid.

Selain itu, para menteri juga sepakat bahwa dalam mengembangkan dan mengimplementasikan pengaturan praktik, negara-negara harus memiliki tuntunan dengan pertimbangan, yakni:

- i. Mempromosikan kehidupan dan martabat manusia.
- ii. Mampu membangun kapasitas di wilayah untuk memproses arus campuran dan dapat memanfaatkan sumber daya yang tersedia seperti yang diberikan oleh organisasi internasional.
- iii. Merefleksikan prinsip-prinsip pembagian beban (*burden-sharing*) dan tanggungjawab bersama, menghargai kedaulatan dan keamanan nasional masing-masing negara.
- iv. Berupaya menyelesaikan akar masalah dari pergerakan ireguler dan sedapat mungkin meningkatkan stabilitas populasi.
- v. Mengembangkan tertib migrasi legal dan memberikan kesempatan yang tepat untuk migrasi regular.
- vi. Mencegah faktor-faktor penarik ke dalam wilayah.
- vii. Berusaha untuk melemahkan penyelundupan manusia dan menciptakan halangan untuk pergerakan ireguler.
- viii. Mendukung dan meningkatkan pertukaran informasi dengan tetap menghormati kerahasiaan dan menjunjung tinggi privasi orang yang terkena dampak.⁸⁶

⁸⁶ Bali Process. 2011. *Bali Process Regional Ministerial Conference IV*. Diakses melalui [http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110330_FINAL_Ministerial_Co-chairs%20statement%20BRMC%20IV\(1\).pdf](http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110330_FINAL_Ministerial_Co-chairs%20statement%20BRMC%20IV(1).pdf) pada 19 Agustus 2016

Setelah kesepakatan pembentukan RCF pada *Fourth Bali Process Regional Ministerial Conference*, agenda pertemuan *Ad Hoc Group* Kelima yang diadakan di Sydney, Australia pada 12 Oktober 2011, fokus dalam menindaklanjuti operasionalisasi RCF di kawasan Asia Pasifik. Dalam mengimplementasikan RCF, para peserta kemudian sepakat untuk mendirikan *Regional Support Office (RSO)* sebagai kantor untuk memfasilitasi dalam mengimplementasikan RCF.

Para peserta juga sepakat untuk membentuk Kelompok Kerja dari *Ad Hoc Group* atas pertimbangan *Co-chair*, di mana kelompok kerja ini akan membuat rekomendasi terkait aspek-aspek operasional RSO termasuk pengaturan kantor, sumber daya, dan pengembangan rencana kerja awal. Thailand menjadi tuan rumah untuk pertemuan kelompok kerja pertama yang dilaksanakan pada pertengahan November 2011. Sebagai proyek dasar untuk menjalankan RSO, Australia mengusulkan dua rekomendasi, yakni: Pertama, inisiasi data harmonisasi regional untuk lebih meningkatkan manajemen informasi antar negara dan organisasi internasional sebagai maksud untuk mengembangkan pengumpulan data, mendukung analisis dan laporan lebih lanjut, dan memfasilitasi pertukaran dialog dan informasi; Kedua, peningkatan kapasitas dan kesadaran terhadap peluang repatriasi sukarela bagi para *irregular migrants* serta meningkatkan kapasitas pemerintah untuk memfasilitasi pemulangan.⁸⁷

⁸⁷ Bali Process Fifth Ad Hoc Group Senior Officials. Diakses melalui <http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/111012%20Fifth%20AHG%20SOM%20Co-Chairs%20Statement%20-%20FINAL.pdf> pada 19 Agustus 2016

Regional Support Office yang merupakan rekomendasi dari *Steering Group Bali Process* didirikan untuk memfasilitasi operasionalisasi RCF dan untuk mendukung serta memperkuat kerjasama praktis antar negara-negara anggota *Bali Process* terkait dalam menindaklanjuti perlindungan pengungsi, termasuk *irregular migration*, perdagangan manusia, dan penyelundupan manusia. RSO beroperasi di bawah pengawasan *Co-chairs Bali Process* dan berkonsultasi dengan UNHCR dan IOM. RSO kemudian resmi didirikan pada 2012 di Bangkok dengan *Term of Reference* (ToR) untuk Regional Support Office (RSO) di kawasan Asia Pasifik ini, yaitu:

- Tujuan: RSO didirikan dengan tujuan untuk sarana implementasi RCF dan mendukung dan memperkuat kerjasama praktis dalam menangani perlindungan pengungsi dan migrasi internasional di wilayah Asia Pasifik.
- Objektifitas: mendukung fasilitas dan titik fokus bagi negara-negara anggota *Bali Process*, yaitu pertukaran informasi antar negara, peningkatan kapasitas dan pertukaran praktik terbaik, penyatuan sumber-sumber teknis, dan dukungan logistik, administrasi, operasional, dan kordinasi untuk proyek-proyek bersama.
- Struktur: di bawah pengawasan *Co-chairs Bali Process* dalam konsultasi dengan UNHCR dan IOM.
- Tempat: di Asia Tenggara

- Anggaran dana: Alokasi staf dan kontribusi finansial dari kelompok pengarah negara anggota dan lain-lain.⁸⁸

RSO kemudian resmi dibentuk pada tanggal 8 Februari 2012 di Bangkok, Thailand dan resmi beroperasi pada awal Juli 2012 setelah hasil kesepakatan dalam Pertemuan *Ad Hoc Group* Keenam yang diselenggarakan di Bali pada 1 Juni 2012.⁸⁹ Adapun rencana kerja tahunan dan kegiatan-kegiatan yang akan dioperasikan oleh RSO di mana rencana kerja mencerminkan semua tema dalam *Bali Process* yaitu penyelundupan manusia, perdagangan manusia dan kejahatan transnasional. Empat proyek yang telah dijabarkan sebelumnya dalam Pertemuan *Ad Hoc Group* Kelima sebagai proyek landasan RSO, yaitu:

1. Inisiasi manajemen data regional untuk meningkatkan harmonisasi yang lebih lanjut dari manajemen informasi antar negara dan organisasi internasional dengan maksud untuk meningkatkan pengumpulan data, mendukung analisis dan laporan lebih lanjut, dan memfasilitasi pertukaran dialog dan informasi;
2. Peningkatan kapasitas repatriasi secara sukarela dan proyek yang mendukung yang akan meningkatkan kesadaran peluang repatriasi sukarela bagi migran ireguler dan meningkatkan kapasitas pemerintah untuk memfasilitasi pemulangan secara sukarela tersebut.

⁸⁸ Bali Process. 2011. *Steering Group Note on Regional Cooperation Framework*. [http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/111012%20Steering%20Group%20Note%20on%20RCF%20-%20FINAL\(1\).pdf](http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/111012%20Steering%20Group%20Note%20on%20RCF%20-%20FINAL(1).pdf) pada 19 Agustus 2016

⁸⁹ Bali Process Sixth Ad Hoc Group Meeting. Diakses melalui <http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/120601%206th%20AHG%20SOM%20Co-Chairs%20Statement%20-%20FINAL.pdf> pada 19 Agustus 2016

3. Studi percontohan pada pertukaran informasi dan analisis data *irregular migration* melalui laut;
4. Mengadakan *regional roundtable* terkait pergerakan ireguler melalui laut untuk meningkatkan pemahaman umum pada ranah konseptual dengan maksud untuk menginformasikan perkembangan rencana masa depan antar negara-negara berkepentingan.⁹⁰

Setelah tahun pertama, *Co-managers* RSO dengan konsultasi dari UNHCR dan IOM mengajukan rencana kerja tahunan ke Steering Group Bali Process untuk disepakati. RSO akan terus berupaya untuk mengembangkan sinergitas berbagai kegiatan di bawah *Bali Process*. Aktifitas tambahan RSO yang disarankan oleh UNHCR dan IOM dan telah disepakati oleh *Ad Hoc Group*, yaitu:

1. Membentuk daftar kontak nasional;
2. Membentuk daftar para ahli manajemen migrasi;
3. Pengembangan praktik terbaik dalam urusan perlindungan pengungsi, perlindungan korban perdagangan manusia dan migrasi internasional.
4. Mendukung harmonisasi dalam legalisasi nasional tentang penyelundupan dan perdagangan manusia.
5. Mendukung rancangan dan implementasi kampanye informasi untuk mengatasi *irregular migration*, penyelundupan dan perdagangan manusia.

⁹⁰ Regional Support Office. *Bali Process conclusion on establishment of the RSO*. Diakses melalui <http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/RSO%20Information%20Sheet%20-%20Bali%20Process%20Conclusions.pdf> pada 20 Agustus 2016, hal 2

6. Pelatihan teknis dan bantuan terhadap perlindungan pengungsi dan manajemen migrasi, termasuk pengembangan dan pelaksanaan undang-undang pengungsi dan pelatihan tentang hukum migrasi internasional.
7. Pelatihan teknis dan bantuan perlindungan hukum terhadap korban perdagangan manusia dan penegakan hukum serta kerjasama internasional dalam memerangi perdagangan manusia.
8. Mengeksplor pengaturan pemulangan regional untuk negara-negara asal.
9. Studi terkait *irregular movement* anak di bawah umur di kawasan.
10. Pemetaan kebutuhan perlindungan anak yang terpisah dan tanpa pendamping.⁹¹

Peninjauan kinerja dari berbagai kegiatan dilakukan setelah 18 sampai 24 bulan pengimplementasian oleh *Ad Hoc Working Group*.

Beberapa proyek yang telah diimplementasikan untuk menangani *irregular migration* antara lain sebagai berikut.

1. Deteksi Dini:

- a. *Bali Process Civil Registration Assessment Toolkit*

RSO sedang mengembangkan *toolkit* yang akan memungkinkan negara-negara untuk mengevaluasi dan meningkatkan cara pendaftaran kelahiran, kematian dan pernikahan para imigran. *Toolkit* ini berisi metodologi penilaian dan bimbingan teknis serta kebijakan yang relevan berdasarkan

⁹¹ Ibid.

standar internasional, rekomendasi, dan studi kasus dari praktik yang baik. *Draft toolkit* yang telah dikembangkan tersebut akan diujicobakan pada setidaknya satu negara anggota. Lokakarya konsultasi diselenggarakan pada Agustus 2016 untuk anggota *Bali Process* dan ahli teknis untuk meninjau *toolkit* sebelum diterbitkan.

b. Pedoman Pelaporan Intelijen Imigrasi

Pedoman pelaporan intelijen imigrasi yang sejalan dengan rekomendasi dari pertemuan *Ad Hoc Group* Kedelapan, di mana RSO mengembangkan pedoman bagi negara-negara anggota untuk standarisasi laporan intelijen imigrasi. Hal ini akan memudahkan berbagi informasi intelijen imigrasi tertulis antar anggota dengan lebih jelas, ringkas, dan konsisten. RSO akan mengumpulkan informasi dari setiap negara anggota dan organisasi-organisasi terkait dan berkonsultasi lebih dulu untuk memastikan bahwa pedoman mencerminkan praktik terbaik saat ini. Teknik penulisan, mekanisme distribusi, dan peringatan tentang kerahasiaan dan penilaian keamanan nasional menjadi format dan konten dasar dalam pedoman tersebut.

2. Perlindungan:

a. Proyek Pilihan pemetaan embarkasi: untuk memperkuat kerjasama dalam mengelola gerakan tidak teratur lewat laut

Diadakan Pertemuan dalam Pemetaan Disembarkasi: Memperkuat Kerjasama dalam Mengelola Pergerakan Ireguler Melalui Wilayah

Perairan ini diselenggarakan pada Maret 2014. Hal ini untuk mengeksplor cara untuk memperkuat kerjasama dalam pengelolaan masalah ini dengan membentuk parameter, struktur, konten, dan modalitas pemetaan embarkasi di beberapa negara yang berkepentingan.

b. *Roundtable* regional tentang gerakan tidak teratur lewat laut

Regional roundtable ini dilaksanakan untuk mempromosikan pemahaman umum dari masalah-masalah konseptual untuk menginformasikan pengaturan kerjasama ke depan antar negara. Indonesia bersama dengan UNHCR mengadakan *Regional Roundtable on Regional Movement by Sea in the Asia-Pacific Region* pada tanggal 18-20 Maret 2013 di Jakarta, Indonesia di bawah *RSO Bali Process. Regional Roundtable* yang diselenggarakan tersebut merupakan satu dari empat proyek dasar RSO yang telah disepakati diawal pengoperasian RSO.

Tantangan utama yang dihadapi oleh negara-negara di kawasan Asia Pasifik dimana koordinasi dan kerjasama di tingkat daerah dan nasional dianggap relevan. Ketetapan dari hasil *roundtable* antara lain:

- i. Kewajiban hukum internasional untuk membantu orang dalam kesulitan di laut tanpa mengenal batas teritorial;
- ii. Kebutuhan pembedaan sistem penyaringan;
- iii. Pentingnya tanggapan komperhensif berdasarkan prinsip berbagi beban dan tanggung jawab;
- iv. Pengembangan pertukaran informasi secara akurat; dan

- v. Pengembangan lebih lanjut dari prinsip dan operasional daftar periksa yang tercermin dalam Model kerangka UNHCR dalam kerjasama penyelamatan darurat di laut dalam konteks realitas regional.⁹²

3. Manajemen Migrasi:

a. Assisted Voluntary Return and Reintegration Programme (AVRR)

Proyek AVRR ini merupakan sebuah proyek yayasan dari RSO di mana proyek ini menyediakan mekanisme regional untuk membantu pemulangan *irregular migrants* secara sukarela, aman, dan bermartabat. Hal ini juga berlaku untuk pengungsi dan pencari suaka yang ingin pulang ke negara asalnya secara sukarela atas dasar keputusan yang sesuai dengan prinsip dan prosedur UNHCR. Program AVRR ini melengkapi upaya-upaya *Bali Process* dalam mengurangi jumlah *irregular migration* di kawasan Asia Pasifik di bawah prinsip-prinsip yang diabadikan dalam *Regional Cooperation Framework (RCF)*. Bantuan yang diberikan meliputi konseling pra keberangkatan, bantuan pra-embarkasi dan pemeriksaan medis, transportasi, penerimaan dan pemberian hibah yang semuanya disesuaikan dengan kebutuhan spesifik masing-masing individu. Proyek AVRR ini telah memfasilitasi pemulangan lebih dari 482 imigran selama dua tahun pertama implementasi. Program AVRR ini dijalankan

⁹² Regional Support Office. Information Sheet Regional Roundtable on IMMs. Diakses melalui http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/RSO%20Information%20Sheet_Regional%20Roundtable%20on%20IMMs_30%20Apr%202013.pdf pada 20 Agustus 2016

oleh *International Organisation for Migration* (IOM) dan program ini terbuka untuk seluruh anggota *Bali Process*.

b. Solusi *Regional Biometric Data Exchange*

The Regional Biometric Data Exchange Solution (RBDES) ini bertujuan untuk memfasilitasi pertukaran data biometrik antar negara anggota *Bali Process* dengan tujuan verifikasi identitas dengan cara membahas beragam konteks domestik keanggotaan yang sesuai dengan hukum domestik dan kewajiban internasional. Partisipasi dalam RBDES bersifat sukarela dan tidak mengikat. *Roundtable* RBDES dilaksanakan di Bangkok, Thailand pada 15-16 Oktober 2014. Kerangka kebijakan RBDES ini masih dalam tahap finalisasi.

4. Pencegahan

a. Mengatasi Irregular Migration melalui Lokakarya Kampanye Informasi Efektif dan Handbook

Kampanye dalam mengatasi *irregular migration* melalui informasi yang efektif dilaksanakan dalam bentuk lokakarya selama dua hari di mana pemerintah Selandia Baru dan Indonesia sebagai *co-host* dalam pelaksanaan. Lokakarya ini memfasilitasi pertukaran pengalaman dan contoh yang efektif dari kampanye informasi migrasi terkait, pembahasan tentang kemungkinan dan keterbatasan dari kampanye informasi dalam mempengaruhi perubahan perilaku dan peningkatan kerjasama sub-regional dalam pengembangan kampanye informasi dan implementasi antar negara asal, negara transit, dan negara tujuan. RSO kemudian

mengembangkan *handbook* yang telah disarankan oleh para anggota sebagai pegangan atau alat dalam pelaksanaan kampanye informasi dengan mengumpulkan diskusi praktik terbaik dalam lokakarya. *Handbook* tersebut telah dipresentasikan pada Pertemuan *Ad Hoc Group* Kesembilan.⁹³

Penerapan pengaturan RCF terus berlanjut hingga *Bali Process Regional Ministerial Conference VI* diadakan pada Maret 2016 di Bali, Indonesia. Pertemuan tersebut kemudian melahirkan Deklarasi Bali Process dalam mengembangkan kerjasama dalam penanganan *irregular migration* dimana pada deklarasi ini juga menghasilkan sebuah mekanisme konsultatif respon keadaan darurat yang terjadi di lautan. Pembentukan mekanisme ini sebagai tanggapan pada krisis imigran yang terjadi di tahun 2015 lalu dimana banyaknya imigran terlantar di Laut Andaman. Di dalam deklarasi tersebut juga kembali menekankan bahwa *irregular migration* mengharuskan pendekatan regional komprehensif berdasarkan prinsip pembagian beban (*burden-sharing*) dan tanggungjawab bersama.⁹⁴

Keberlanjutan diskusi mengenai cara terbaik menerapkan RCF secepatnya, didasarkan pada apa yang secara progresif menjadi cara pandang konsensual yang melihat perpindahan yang dipaksakan dan pergerakan tercampur sebagai hal yang

⁹³ Bali Process Regional Support Office. *RSO Activities*. Diakses melalui <http://www.baliprocess.net/regional-support-office/activities> pada 23 Agustus 2016

⁹⁴ Bali Process Declaration on People Smuggling, Trafficking in Persons, and Related Transnational Crime. Diakses melalui <http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/Bali%20Declaration%20on%20People%20Smuggling%20Trafficking%20in%20Persons%20and%20Related%20Transnational%20Crime%202016.pdf> pada 23 Agustus 2016

akan tetap menjadi isu global yang besar dengan kompleksitas permasalahan. Hal ini membutuhkan kejasama antar negara dalam tingkatan regional. Dalam pandangan UNHCR, dorongan untuk bermigrasi akan terus berkembang dengan adanya populasi yang bermobilitas tinggi, pertumbuhan populasi, dan berbagai faktor sosial, ekonomi, politik dan hak asasi manusia. Mobilitas merupakan sesuatu yang tidak dapat dihalangi. Oleh karena itu, bukan mencegah pergerakan yang perlu dilakukan, namun bagaimana menangani berbagai isu yang sensitif dengan lebih baik. Hal ini akan tetap menjadi tantangan utama *Bali Process* dalam beberapa tahun yang akan datang.⁹⁵

C. *Irregular Migration* di Indonesia

Irregular Migration merupakan perpindahan atau pergerakan yang terjadi di luar dari norma-norma peraturan negara pengirim, negara transit, dan negara penerima. Belum ada definisi yang jelas atau diterima secara universal tentang *irregular migration*. Dari perspektif negara tujuan, *irregular migration* berarti masuk, tinggal atau menetap di suatu negara tanpa izin dan persyaratan dokumen yang dibutuhkan dalam peraturan imigrasi. Dari perspektif negara asal atau pengirim, ketidakteraturan misalnya terlihat dalam kasus di mana seseorang melintasi batas internasional tanpa dokumen paspor atau perjalanan yang sah atau tidak memenuhi persyaratan administrasi untuk meninggalkan negaranya. Namun,

⁹⁵ UNHCR. *Bali Process. Op. Cit.*

istilah ini berbeda dari penggunaan istilah “*illegal migration*” yang terkhusus untuk kasus penyelundupan migran dan perdagangan manusia.⁹⁶

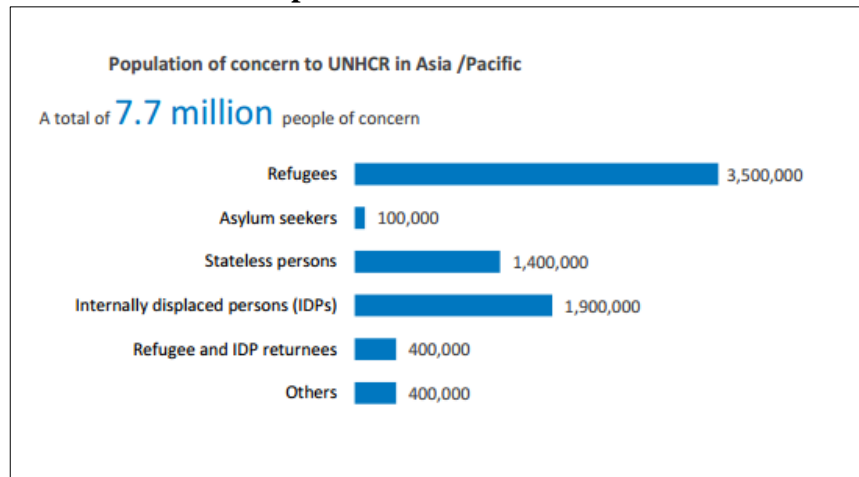
Irregular migration menimbulkan banyak tantangan bagi negara-negara asal, transit, dan tujuan serta para imigran itu sendiri. Imigran dalam situasi yang tidak beraturan ini sangat rentan terhadap diskriminasi, eksploitasi, dan pelecehan. Para imigran tersebut juga terancam dieksploitasi oleh organisasi kejahatan yang terlibat dalam perdagangan manusia dan penyelundupan migran serta berbagai kejahatan lain yang melakukan pelanggaran serius terhadap hak asasi manusia. Meskipun pengungsi dan pencari suaka mendapat jaminan perlindungan hukum internasional, namun juga menghadapi banyak kesulitan dalam proses imigrasi mereka, terutama disebabkan proses untuk mendapatkan status pengungsi telah menjadi semakin rumit serta kesulitan dalam menemukan negara yang bersedia menampung para pengungsi.⁹⁷

Dalam sejumlah kasus di kawasan, sejumlah besar imigran yang melintasi batas dengan cara yang tidak teratur, biasanya mendapat bantuan dari para penyelundup. Namun, dalam arus tersebut terdapat berbagai kategori migran seperti korban perdagangan manusia, pencari suaka, pengungsi, anak-anak migran tanpa pendamping, dan tenaga kerja yang sulit untuk diidentifikasi status mereka. Sehingga *irregular migration* ini juga sering diistilahkan sebagai imigrasi campuran.

⁹⁶ Key Migration Terms diakses melalui <http://www.iom.int/key-migration-terms> pada 30 Agustus 2016

⁹⁷ Irregular Migration, Human Trafficking and Refugees, diakses melalui http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/k_Ch_5.pdf pada 2 Oktober 2016

Grafik 3.1. Jumlah Populasi Perhatian UNHCR di Asia dan Pasifik



Sumber: UNHCR Regional Bureau for Asia and the Pacific, melalui <http://www.unhcr.org/5000139a9.pdf>

Berdasarkan Gambar 3.1 di atas, kawasan Asia dan Pasifik merupakan rumah bagi 7,7 juta migran di antaranya yaitu 3,5 juta pengungsi, 1,9 juta *Internally Displaced People* (IDPs), dan 1,4 juta orang tanpa kewarganegaraan. Mayoritas mereka berasal dari Afghanistan dan Myanmar.⁹⁸ Hingga 96 persen pengungsi dari Afghanistan yang tinggal di Republik Islam Iran dan di Pakistan yang telah menampung mereka selama lebih dari tiga dekade. Sementara untuk konflik etnis dan kekerasan di Myanmar menyebabkan sekitar 500.000 orang yang telah melarikan diri dari negaranya untuk mencari perlindungan.⁹⁹

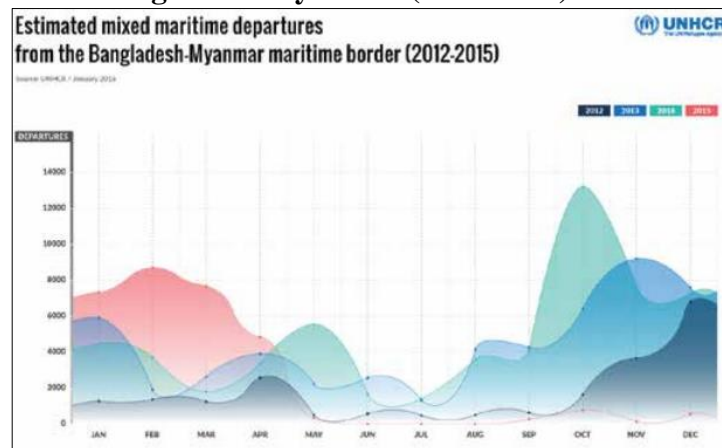
Pergerakan maritim yang tidak teratur dari populasi campuran sudah menjadi hal yang lazim di kawasan Asia Pasifik selama bertahun-tahun, namun gerakan melalui Asia Tenggara yang sebagian besar berasal dari Teluk Benggala telah meningkat secara signifikan sejak konflik kekerasan yang terjadi di Myanmar pada Juni 2012. Sejak saat itu, sekitar 87.000 orang diperkirakan

⁹⁸ Asia and The Pacific. Diakses melalui <http://www.unhcr.org/asia-and-the-pacific.html> pada 2 Oktober 2016

⁹⁹ Ibid.

berangkat melewati lautan dari wilayah perbatasan Bangladesh-Myanmar. Rute utama menuju perbatasan maritim Malaysia atau Thailand, yang kemudian dari Malaysia ke Indonesia untuk menuju ke Australia.¹⁰⁰

Gambar 3.2 Estimasi Pergerakan Maritim Campuran dari Perbatasan Bangladesh-Myanmar (2012-2015)



Sumber: UNHCR South East Mixed Maritime Movements 2015 melalui <http://www.unhcr.org/53f1c5fc9.pdf>

Di tahun 2015, sekitar sebanyak 33.600 pengungsi dan imigran lain memulai gerakan ini. Diperkirakan 370 orang kehilangan nyawa selama perjalanan di mana sebagian besar disebabkan karena kelaparan, dehidrasi, penyakit dan kekerasan yang terjadi terhadap imigran oleh penyelundup manusia. Meskipun jumlah keberangkatan dari Teluk Benggala pada paruh pertama tahun 2015 mencapai 34 persen lebih tinggi dari angka di paruh pertama tahun 2014, total keberangkatan selama tahun 2015 hanya setengah dari jumlah keberangkatan di tahun 2014. Penurunan ini dianggap karena peningkatan pengawasan dilakukan

¹⁰⁰ UNHCR. 2014. Bureau for Asia and the Pacific Country Operations Fact Sheet. Diakses melalui <http://www.unhcr.org/531dd2159.pdf> pada 3 Oktober 2016

pada gerakan maritim setelah terjadinya insiden serius pada Mei 2015 ketika sekitar 5.000 pengungsi ditelantarkan di Laut Andaman oleh para penyelundup.¹⁰¹

Kasus yang terjadi pada bulan Mei tahun 2015, setidaknya sekitar 5.000 pengungsi dan imigran dari Myanmar dan Bangladesh ditemukan terdampar di laut. Mereka ditelantarkan oleh penyelundup yang telah berjanji kepada mereka untuk membawa mereka ke Malaysia. Namun, para penyelundup meninggalkan mereka secara massal di Teluk Benggala dan Laut Andaman.¹⁰²

Indonesia yang merupakan negara dengan letak geografis yang terletak di antara Timur Tengah, Afrika, Asia, dan Australia, menjadikan Indonesia sebagai negara transit bagi para migran yang ingin menuju ke Australia. Hal tersebut sebanding dengan kondisi geografis dari negara Turki dan Rusia yang terletak di tepi Eropa Barat yang berarti bahwa negara-negara tersebut telah menjadi lokasi transit yang penting bagi para *irregular migrants* dari Asia, Afrika, dan Timur Tengah untuk masuk ke Eropa. Selain itu, Indonesia juga merupakan negara kepulauan yang terdiri lebih dari 3.000 pulau sehingga menjadikan sebagai peluang yang sangat mudah dan tak terbatas untuk masuk ke wilayah Indonesia dengan perahu tanpa terdeteksi.¹⁰³

¹⁰¹ UNHCR. Global Report 2015 Asia and the Pacific Regional Summary. Diakses melalui <http://www.unhcr.org/publications/fundraising/574ed7934/unhcr-global-report-2015-asia-pacific.html> pada 3 Oktober 2016

¹⁰² UNHCR. 2015. Mixed Maritime Movements South East Asia. Diakses melalui <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20-%20Mixed%20Maritime%20Movements%20in%20South-East%20Asia%20-%202015.pdf> pada 3 Oktober 2016

¹⁰³ Australian Government. 2014. Indonesia As A Transit Country in Irregular Migration to Australia, diakses melalui https://www.adelaide.edu.au/apmrc/research/completed/Indonesia_Transit_Country_IMtoA_Report.pdf pada 3 Oktober 2016. hal. 6

Indonesia bukan negara yang turut meratifikasi Konvensi terkait Status Pengungsi 1951 maupun Protokol 1967. Sehingga, Pemerintah Indonesia memberikan wewenang kepada UNHCR untuk melaksanakan mandat dalam perlindungan pengungsi di Indonesia sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi pada September 2010. Peraturan tersebut untuk memastikan bahwa para imigran yang masuk ke wilayah Indonesia dan belum memiliki status hukum yang legal, akan diberikan akses ke UNHCR untuk registrasi dan izin tinggal sementara hingga identifikasi dan penentuan status pengungsi selesai. Jumlah para pendatang baru terus meningkat dalam beberapa tahun terakhir, di mana pada tahun 2008 hanya berjumlah 385 orang yang kemudian pada tahun 2009 meningkat secara signifikan menjadi 3.230, di tahun 2010 berjumlah 3.905, 4.052 imigran di tahun 2011, meningkat mencapai 7.218 di tahun 2012, 8.332 di tahun 2013, dan 3.223 imigran yang baru tercatat pada tahun 2014.¹⁰⁴

Pada 31 Agustus 2014, Registrasi dan Penentuan Status Pengungsi (RSD) UNHCR Indonesia mencatat angka kumulatif mencapai 9.581 individu, termasuk 5.450 pencari suaka dan 4.131 pengungsi. Sejauh tahun 2014, sebanyak 3.223 pencari suaka baru yang telah terdaftar di mana jumlah tersebut menurun 44,1 persen dari periode tahun lalu. Jumlah pencari suaka terbesar yang telah terdaftar oleh UNHCR berasal dari Afghanistan (55%), Iran (12%), Somalia (6%), Iraq (5%), Sri Lanka (5%), dan Pakistan (5%).¹⁰⁵ Untuk periode 2013, RSD menyelesaikan 2.808 penentuan sementara pada tahun 2014, total 2.257

¹⁰⁴ UNHCR. Asia Pacific. Diakses melalui <http://www.unhcr.org/531dd2159.pdf> pada 3 Oktober 2016

¹⁰⁵ Ibid.

wawancara yang telah dilakukan dan 2.147 keputusan yang ditetapkan. Saat ini (tahun 2014) sebanyak 3.072 kasus dari 4.136 individu yang masih tertunda dalam wawancara dan masa tunggu untuk wawancara setelah melakukan pendaftaran berkisar 8 sampai 19 bulan.¹⁰⁶

Pada Juni 2015, sebanyak 13.188 orang menjadi perhatian UNHCR, termasuk 5.277 pengungsi dan 7.911 pencari suaka.¹⁰⁷ Kebanyakan dari mereka melarikan diri dari negaranya akibat dari konflik atau pun pelanggaran HAM yang mereka dapatkan di negaranya seperti di Afghanistan, Myanmar, Somalia, Iran, dan Iraq. Sepanjang tahun 2015, sebanyak 2.044 wawancara RSD dilakukan dan sebanyak 2.824 keputusan yang telah diselesaikan.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ UNHCR and Indonesia's National Human Rights Commission Join Forces to Protect the Human Rights of Refugees and Others <http://www.unhcr.or.id/id/news/485-unhcr-and-indonesias-national-human-rights-commission-join-forces-to-protect-the-human-rights-of-refugees-and-others> diakses pada 3 Oktober 2016

¹⁰⁸ UNHCR. 2016. Indonesia Fact sheet. Diakses melalui <http://www.unhcr.org/protection/operations/50001bda9/indonesia-fact-sheet.html> pada 5 Oktober 2016

**Gambar 3.3 Jumlah Imigran di Indonesia
Berdasarkan Asal Negara**

By country of origin		
Country	Total Refugees	Total Asylum-seekers
Afghanistan	3,056	3,859
Myanmar	795	244
Somalia	459	762
Sri Lanka	319	294
Iran	312	331
Palestine	375	157
Pakistan	348	140
Iraq	223	689
Others	382	1,084
Total	6,269	7,560

Sumber: UNHCR Indonesia Factsheet 2016,
<http://www.unhcr.org/50001bda9.pdf>

Pada 29 Februari 2016, total imigran yang berada di Indonesia mencapai 13.829 imigran yang tercatat oleh UNHCR yaitu sebanyak 6.269 pengungsi dan 7.560 pencari suaka. Jumlah registrasi di RSD tersebut meningkat setelah penyelamatan 1.000 pengungsi Rohingya di laut yang terjadi pada Mei 2015.¹⁰⁹ Pada Februari 2016, masih ada 4.007 kasus dari 6.090 individu yang masih menunggu wawancara RSD, di mana masa tunggu setelah registrasi untuk melakukan wawancara RSD dalam rentan waktu 8-20 bulan tergantung pada prioritas dan kompleksitas kasus.¹¹⁰

Meskipun Indonesia bukan merupakan negara pihak untuk Konvensi Pengungsi 1951 atau Protokol 1967, namun Indonesia tetap menampung sementara para imigran yang masuk ke wilayah Indonesia. Pemerintah Indonesia secara resmi memberikan kewenangan kepada UNHCR untuk membantu dalam memproses imigrasi. Peraturan keimigrasian Indonesia memastikan bahwa para

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

pengungsi dan pencari suaka memiliki akses untuk melakukan pendaftaran ke UNHCR dan mengizinkan mereka untuk tinggal sementara di Indonesia hingga status pengungsi mereka telah dikonfirmasi dan hingga solusi yang tepat dapat ditemukan untuk mereka.

UNHCR bersama dengan Komnas HAM juga telah menandatangani MoU untuk meningkatkan advokasi dan langkah-langkah lain yang dirancang untuk melindungi HAM para pengungsi dan imigran lainnya di bawah mandat UNHCR di Indonesia. Kedua lembaga tersebut sepakat untuk bekerjasama memperkuat perlindungan terhadap pengungsi, pencari suaka, dan orang tanpa kewarganegaraan, di berbagai bidang termasuk dalam alternative untuk detensi imigrasi; melindungi dan membantu anak-anak; meningkatkan tingkat pendaftaran kelahiran; dan melindungi keutuhan keluarga.¹¹¹

Dalam menanggapi masalah pergerakan imigrasi campuran di kawasan ini terus berlanjut, pemerintah semakin merangkul negara-negara yang lain yang juga terkena dampak untuk mengidentifikasi solusi yang efektif untuk fenomena yang kompleks tersebut, khususnya melalui *Bali Process*, Deklarasi Jakarta, dan lainnya. Dalam konteks ini, UNHCR memberikan dukungan teknis kepada pemerintah untuk memastikan pendekatan perlindungan berdasarkan solidaritas dan berbagi tanggung jawab antar negara merupakan bagian dari solusi. UNHCR juga terus bekerja untuk memberikan perlindungan dan bantuan ke lebih dari 300 pengungsi Rohingya yang tersisa dan 1.000 pengungsi yang tiba di Indonesia pada

¹¹¹ UNHCR and Indonesia's National Human Rights Commission Join Forces to Protect the Human Rights of Refugees and Others <http://www.unhcr.or.id/id/news/485-unhcr-and-indonesias-national-human-rights-commission-join-forces-to-protect-the-human-rights-of-refugees-and-others> diakses pada 3 oktober 2016 *Op.Cit.*

Mei 2015 lalu setelah para penyelundup menelantaran mereka di Laut Andaman, dengan berkoordinasi dengan pemerintah Indonesia dan mitra lainnya.¹¹²

Pemerintah Indonesia memberikan alternatif untuk detensi dengan akomodasi masyarakat untuk para pengungsi yang telah diakui dan pencari suaka. Namun karena berbagai faktor, sebanyak 4.273 imigran yang masih ditahan, termasuk wanita dan anak-anak. Pemerintah masih terus menggunakan metode detensi untuk mencegah dan menghalangi kelompok campuran yang mencoba untuk masuk atau pun meninggalkan negara dengan cara ilegal. Ada 13 pusat detensi imigrasi dan 20 fasilitas detensi darurat yang tersebar di seluruh Indonesia. Selain mereka yang ditahan karena masuk atau keluar secara ilegal, selama dua tahun terakhir UNHCR mendapatkan tantangan yang lebih dengan meningkatnya jumlah pengungsi dan pencari suaka yang memiliki “*self-reported*” untuk ditahan oleh pihak imigrasi karena mereka tidak mendapatkan dukungan finansial. Hal tersebut menciptakan berbagai masalah, terutama pada kepadatan fasilitas detensi dan juga keprihatinan dari keberadaan para pengungsi dan pencari suaka oleh masyarakat setempat.

UNHCR memiliki akses penuh ke semua fasilitas detensi di Indonesia dan terus memantau para imigran. Selain itu, UNHCR juga terus mengadvokasi pembebasan para pengungsi di bawah mandatnya, terkhusus untuk mereka yang telah memenuhi syarat untuk bebas dan memperoleh akomodasi alternatif untuk tinggal sementara. Pada tahun 2015, 1.239 imigran dibebaskan dari detensi melalui bantuan dari UNHCR dan IOM. UNHCR terus mengadvokasi untuk

¹¹² UNHCR. 2016. Indonesia Fact sheet. Diakses melalui <http://www.unhcr.org/protection/operations/50001bda9/indonesia-fact-sheet.html> pada 5 Oktober 2016

metode alternatif dari detensi, termasuk perluasan tempat penampungan anak-anak tanpa pendamping yang dijalankan oleh UNHCR melalui CWS dan skema akomodasi yang dikelola oleh IOM yang meliputi tempat penampungan anak-anak tanpa pendamping melalui pengaturan dengan Departemen Sosial.

Sementara Pemerintah Indonesia memberikan jaminan keamanan bagi para pengungsi dan pencari suaka hingga UNHCR dapat mengidentifikasi solusi jangka panjang bagi mereka, Indonesia memiliki kebijakan bahwa para imigran tidak memiliki hak untuk bekerja di Indonesia. Oleh karena itu, UNHCR kemudian membentuk program komunitas pemberdayaan dan kemandirian yang menguntungkan bagi para pengungsi dan juga bagi para masyarakat. Para pemimpin pengungsi yang mewakili berbagai negara berpartisipasi dalam kegiatan yang dilaksanakan oleh UNHCR, CWS, dan PMI tersebut, seperti membantu pengungsi dalam mengakses layanan, penyebaran informasi antar komunitas pengungsi, mengelola pusat pembelajaran, memberikan pendidikan dan pelatihan keterampilan untuk anak-anak dan remaja, dan memberikan pelayanan interpretasi dan penerjemahan ketika diperlukan.¹¹³

¹¹³ Ibid.

BAB IV

PERANAN DAN TANTANGAN INDONESIA DALAM IMPLEMENTASI

KERANGKA *BALI PROCESS*

A. Indonesia dalam Penanganan *Irregular migration* sebagai Implementasi Kerangka *Bali Process*

Dalam studi hubungan internasional, konsep *human security* merupakan konsep yang membahas tentang bagaimana keselamatan dan keberlangsungan hidup setiap individu di dunia menjadi perhatian dan mendapatkan perlindungan. Isu kemanusiaan yang kini terus tumbuh dan melanda di dunia ini disebabkan oleh banyak faktor, seperti konflik yang terjadi di suatu negara ataupun segala macam isu yang berdampak terhadap keberlangsungan hidup warga sipil, tanpa terkecuali isu terkait imigran ataupun pengungsi yang kini menjadi masalah serius bagi setiap negara. Selain faktor ekonomi untuk mendapatkan penghidupan yang lebih layak, alasan para imigran berimigrasi akhir-akhir ini disebabkan konflik yang berkepanjangan di wilayah Timur Tengah, Afrika, Asia Selatan, Myanmar, mengakibatkan ketakutan dan hilangnya rasa aman bagi warga sipil untuk menetap di negara mereka sehingga memutuskan untuk meninggalkan negara mereka secara terpaksa.

Para imigran yang berimigrasi tersebut dikategorikan ke dalam tiga kelompok, yaitu *stateless persons*, *refugees* dan *displaced persons*, dan *migrant workers*. Mereka meninggalkan atau melarikan diri dari negara mereka dengan cara ireguler, tanpa memiliki kelengkapan administratif yang resmi, menempuh

perjalanan melalui lautan dengan menggunakan perahu, menjadi target bagi para sindikat penyelundup manusia, perdagangan manusia dan sebagainya. Kompleksnya status para imigran yang melewati batas-batas negara disebut sebagai *irregular migration* karena belum adanya kejelasan status dari pergerakan campuran tersebut, apakah sebagai pengungsi atau imigran ilegal. Namun, poin utama yang harus diperhatikan setiap negara dalam *irregular migration* ini adalah keselamatan mereka.

Irregular migration kini menjadi masalah serius di Asia Pasifik terkhusus di Indonesia, dimana Indonesia merupakan negara transit utama oleh para imigran yang ingin ke Australia. Hal tersebut yang menjadi perhatian Indonesia menyangkut masalah keamanan manusia ini, terlebih masalah pengungsi yang terus meningkat dalam beberapa dekade terakhir. Isu keamanan yang kini telah bergeser makna dari keamanan tradisional dimana konsep keamanan sebagai *state-centered* yang hanya terfokus pada persoalan militer menjadi lebih terfokus pada pendekatan *people-centered* dimana pendekatan ini lebih terfokus dalam keamanan dan perlindungan setiap individu maupun masyarakat.

Berdasarkan pada kajian dari UNDP 1994 menjelaskan bahwa poin utama dalam konsep human security menitikberatkan pada pendekatan *freedom from want* dan *freedom from fear*. Dalam pembahasan isu pengungsi dan *irregular migration*, rasa takut dan bahaya yang mengancam nyawa para imigran di lautan merupakan hal yang perlu dari pendekatan *human security freedom from fear*. *Freedom from fear* atau setiap individu memiliki kebebasan dari rasa takut dan negara sebagai penyedia keamanan, sementara berbagai ancaman yang dihadapi

oleh mereka dimulai dari ancaman dan ketakutan dari negara asal akibat perang, pelanggaran HAM, ataupun bentuk pelanggaran lainnya sebagai alasan utama meninggalkan negara mereka.

Berdasarkan kajian UNDP 1994, ada tujuh dimensi dari konsep keamanan manusia yang menjadi poin dalam melihat keamanan yang tidak diperoleh dan ancaman apa yang dihadapi oleh para imigran tersebut. Dimensi-dimensi *human security* tersebut saling berkaitan dan saling berdampak satu sama lain, dimana ketika hal-hal yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan akan dimensi-dimensi dari *human security* tersebut tidak terpenuhi, maka kondisi tersebut menyebabkan terjadinya suatu kerentanan atau berada dalam kondisi “*insecurity*”.

Misalkan dimensi *economic security* yang menganggap pentingnya jaminan keamanan secara ekonomi bagi setiap orang. Sementara yang terjadi pada para pengungsi, pencari suaka, *displaced person*, maupun imigran lainnya meninggalkan negara dan kehilangan pekerjaan mereka menuju negara lain tanpa harta benda. Selain itu, para imigran yang telah berada di negara transit seperti Indonesia, mereka ditempatkan di rumah detensi hingga status pengungsi ditetapkan secara sah. Indonesia menetapkan aturan bahwa sebagai negara transit, para imigran tidak memiliki hak untuk bekerja di Indonesia.

Sebagaimana yang diketahui bahwa alasan Indonesia sampai saat ini belum meratifikasi Konvensi PBB 1951 terkait pengungsi karena masih banyak hal domestik yang harus dibenahi Indonesia dan masih harus fokus terhadap kesejahteraan warga negaranya sendiri. Meskipun demikian, untuk tetap memberikan hak-hak perlindungan untuk para pengungsi, Indonesia bekerja

sama dengan UNHCR dan IOM dalam menjamin hidup para pengungsi di Indonesia hingga penentuan negara penempatan.

Selanjutnya berdampak pada *food security*, dimana *food security* seharusnya adanya jaminan bagi setiap orang terhadap hak dan akses untuk memperoleh makanan. Banyaknya kematian yang dihadapi para imigran selama perjalanan melintasi laut lepas disebabkan kelaparan, seperti yang terjadi di Teluk Bengal pada tahun 2015, dimana sekitar 370 orang kehilangan nyawa yang sebagian besar disebabkan oleh kelaparan, dehidrasi, penyakit, dan kekerasan yang dilakukan oleh penyelundup¹¹⁴ yang merupakan dampak dari ketiadaan jaminan dalam *health security*. Ketiadaan perlindungan kesehatan untuk setiap orang dari berbagai penyakit seperti yang disebabkan dari malnutrisi, sanitasi air bersih yang minim, persediaan obat-obatan, dan sebagainya. Untuk masalah imigran, masalah kesehatan ini merupakan dampak dari ketiadaan makanan yang diperoleh oleh para imigran sehingga mengakibatkan rentan terhadap penyakit terutama bagi anak-anak yang kebanyakan mengalami malnutrisi.

Kemudian jaminan dalam *personal security* yang berbicara mengenai hak individu untuk mendapatkan perlindungan dari segala jenis ancaman yang membahayakan diri setiap individu, seperti kekerasan fisik, konflik etnis, kekerasan pada anak, pemerkosaan, dan sebagainya. Hal ini yang paling banyak menimpa para imigran dalam situasi yang tidak beraturan ini. Mereka sangat rentan menjadi korban perdagangan manusia, pelecehan, penyelundupan, dan segala jenis kejahatan lain yang melakukan pelanggaran hak asasi manusia. Sama

¹¹⁴ UNHCR - Global Report 2015 Asia and the Pacific Regional Summary. Diakses melalui <http://www.unhcr.org/publications/fundraising/574ed7934/unhcr-global-report-2015-asia-pacific.html> *Loc. Cit.*

halnya dengan *personal security*, *community security* sebagai perlindungan terhadap kelompok-kelompok tertentu, baik kelompok etnis, agama, ras, dan sebagainya dari ancaman-ancaman kekerasan dalam masyarakat. Kekerasan terhadap suatu komunitas merupakan salah satu alasan utama para imigran meninggalkan negara mereka. Seperti yang terjadi pada kekerasan pada kelompok etnis Rohingya di Myanmar yang menyebabkan sekitar 500.000 orang melarikan diri dari negaranya untuk mencari perlindungan.¹¹⁵ Dan yang terakhir yaitu jaminan dalam *political security* dimana pada keamanan ini terfokus pada manusia seharusnya hidup dalam masyarakat yang menghormati dan menghargai hak asasi manusia. Untuk masalah ini, para imigran tidak mendapatkan perhatian, perlindungan, ataupun kesejahteraan dari pemerintah di negaranya.

Konsep *human security* juga bersifat interdependen, dimana ketika keamanan seseorang dalam keadaan terancam dimana saja di dunia, semua negara akan terlibat. *Irregular migration* bukan hanya masalah satu negara, namun masalah ini melewati batas-batas negara serta melibatkan keterkaitan negara asal, negara transit, dan negara tujuan. Hal tersebut lah yang menjadi perhatian bagi Indonesia sebagaimana Indonesia merupakan negara transit yang terkena dampak secara langsung oleh kedatangan *irregular migrants* yang terus meningkat ini yang juga kemudian menjadi landasan dalam membangun dan meningkatkan kerjasama antar negara di kawasan Asia Pasifik.

Bali Process yang dibentuk sebagai ruang penyatuan dan pertukaran informasi dan gagasan bagi negara-negara asal, transit, dan tujuan para imigran di

¹¹⁵ UNHCR. Asia and The Pacific. Diakses melalui <http://www.unhcr.org/asia-and-the-pacific.html> *Loc.Cit*

kawasan Asia dan Pasifik yang kemudian dituangkan dalam sebuah kerangka kerjasama regional atau *Regional Cooperation Framework (RCF) Bali Process*. Indonesia merupakan negara yang menginisiasi pembentukan *Bali Process* sejak tahun 2002 bersama dengan Australia sekaligus menjadikan Indonesia dan Australia sebagai *Co-chairs Bali Process*. Setelah pembentukan RCF tahun 2011 pun Indonesia masih terus berperan aktif terutama terkait perkembangan isu *irregular migration*.

Dalam RCF, pengaturan-pengaturan dalam menangani *irregular migration* yang dibentuk berlandaskan prinsip *human security*, antara lain yaitu pengaturan harus mempromosikan martabat dan kehidupan manusia; mengembangkan kapasitas dalam memproses arus campuran dan memanfaatkan sumber daya yang difasilitasi dari organisasi internasional; merefleksikan prinsip-prinsip *burden-sharing* dan tanggungjawab bersama serta menghargai kedaulatan dan keamanan nasional masing-masing negara. Kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan RSO untuk mengimplementasikan RCF. Adapun bentuk pengimplementasiannya yang dijabarkan ke dalam rencana kerja RSO di bawah prinsip-prinsip RCF.

Berbagai upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Indonesia dalam mengimplementasikan Kerangka *Bali Process*. Indonesia sebagai *co-chair* berperan secara aktif dalam merealisasikan proyek-proyek RSO, antara lain:

1) *Regional Roundtable on Irregular Migration by Sea in Asia-Pacific Region*

Indonesia bersama dengan UNHCR melakukan pengadaan *regional roundtable* untuk mempromosikan pemahaman umum dari masalah-

masalah konseptual untuk menginformasikan pengaturan kerjasama akan datang antar negara. *Regional Roundtable on Regional Movement by Sea in Asia-Pacific Region* diadakan pada 18-21 Maret 2013 di Jakarta, Indonesia di bawah RSO *Bali Process*. Pengadaan *regional roundtable* ini merupakan bentuk implemetasi dari empat proyek dasar RSO yang telah disepakati pada awal didirikan RSO, dengan menetapkan hasil bahwa kewajiban hukum internasional untuk membantu orang dalam kesulitan di laut tanpa mengenal batas teritorial, kebutuhan pembedaan sistem penyaringan, pentingnya pembagian beban dan tanggung jawab, pengembangan pertukaran informasi akurat, pengembangan lebih lanjut dari prinsip dan daftar periksa dalam kerjasama penyelamatan darurat di laut.

2) *Assisted Voluntary Return and Reintegration Programme (AVRR)*

Manajemen migrasi juga dikembangkan dengan mengadakan *Assisted Voluntary Return and Reintegration Programme (AVRR)* yang merupakan sebuah proyek yayasan dari RSO dimana proyek ini merupakan suatu mekanisme regional untuk membantu proses pemulangan *irregular migrants* secara sukarela, aman, dan bermartabat. Program AVRR ini melengkapi upaya-upaya *Bali Process* mengurangi jumlah *irregular migration* di kawasan Asia Pasifik di bawah prinsip RCF. Program ini dijalankan oleh IOM dimana proyek ini telah memfasilitasi pemulangan lebih dari 482 imigran selama dua tahun pertama implementasi. Program AVRR ini melalui koordinasi antara pemerintah

Indonesia dan IOM Indonesia. Bantuan IOM Indonesia dalam hal perawatan yang salah satunya yaitu dengan memulangkan migran yang secara sukarela ingin kembali ke negara asal mereka. IOM Indonesia memiliki kekuatan dalam hal kapasitas staf multi-bahasa yang dapat menjembatani komunikasi dengan para imigran mengenai berbagai pilihan yang mereka miliki, termasuk pemulangan secara sukarela. Para staf juga bertindak sebagai penghubung yang menyampaikan pesan dari Pemerintah tentang bahaya dan risiko penyelundupan.

Langkah-langkah bantuan dalam program AVRR yang dijalankan oleh IOM Indonesia, yakni a) Bantuan pra keberangkatan dengan melakukan konseling, bantuan medis, bantuan dalam pengaturan transportasi (termasuk dalam dokumentasi perjalanan); b) Bantuan transportasi dengan memberika bantuan dari keberangkatan, pengawalan, pemeriksaan kesehatan pra embarkasi, pengawalan medis jika diperlukan, dan jenis pelayanan lainnya; c) Bantuan pasca kedatangan dengan melakukan koordinasi yang erat dengan kantor-kantor IOM di negara pemulangan, penerimaan migran, serta dukungan terkait kesehatan. IOM Indonesia juga memberikan bantuan dana reintegrasi pada migran yang pulang dengan sukarela.¹¹⁶

3) Penentuan Status *Refugee*

Sejalan dengan prinsip-prinsip yang diterapkan dalam RCF, sehingga Indonesia tetap menerima masuk para *irregular migrants* yang

¹¹⁶ Assisted Voluntary Returns and Reintegration (AVRR). Diakses melalui <http://indonesia.iom.int/assisted-voluntary-returns-and-reintegration-avrr> pada 3 Desember 2016

datang melalui laut untuk diproses dan tinggal sementara. Dengan memberikan mandat langsung kepada UNHCR untuk melakukan identifikasi dan menentukan status pengungsi disebabkan Indonesia tidak dapat menentukan sendiri karena tidak memiliki kerangka hukum dan penentuan status. UNHCR menjadi badan yang memproses secara langsung permintaan status pengungsi yang telah berada di Indonesia. Kegiatan UNHCR sehari-harinya dilakukan sesuai dengan Direktif Direktorat Jenderal Imigrasi yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan penanganan imigran. Direktif ini menjamin akses bagi UNHCR terhadap para pencari suaka dan pengungsi, termasuk yang berada dalam rumah detensi imigrasi.

UNHCR Indonesia menjalankan prosedur Penentuan Status Pengungsi (RSD), yang dimulai dengan registrasi atau pendaftaran terhadap para pencari suaka. Setelah proses registrasi, UNHCR akan melakukan wawancara individual dengan masing-masing pencari suaka, dengan didampingi oleh seorang penerjemah yang kompeten. Proses tersebut melahirkan keputusan yang beralasan yang menentukan apakah permintaan status pengungsi seseorang diterima atau ditolak dan memberikan masing-masing individu kesempatan satu kali untuk mengajukan banding jika permintaan mereka ditolak. Untuk mereka yang telah teridentifikasi sebagai pengungsi akan menerima perlindungan selama UNHCR mencari solusi jangka panjang yang biasanya berupa penempatan ke negara ketiga. Untuk tujuan tersebut, UNHCR Indonesia

berhubungan dengan negara-negara yang memiliki potensi untuk menerima pengungsi.¹¹⁷

- 4) Membentuk program komunitas pemberdayaan dan kemandirian para imigran.

Pemerintah Indonesia bekerjasama dengan UNHCR juga membentuk program komunitas pemberdayaan dan kemandirian yang menguntungkan imigran dan juga masyarakat, seperti membantu pengungsi dalam mengakses layanan, mengelola pusat pembelajaran, memberikan pendidikan dan pelatihan keterampilan untuk anak-anak dan remaja, serta memberikan pelayanan interpretasi dan penerjemahan ketika diperlukan. Program komunitas pemberdayaan tersebut dikembangkan bersama dengan partner-partner pelayanan komunitas, seperti bekerjasama dengan *Church World Service* (CWS) dalam menyediakan kebutuhan dasar untuk para pengungsi termasuk bantuan kedokteran, konseling, pendidikan, pelatihan berbagai Bahasa dan keahlian teknis lainnya kepada para pengungsi dan pencari suaka.

Selain itu, juga menjalankan kunjungan rutin ke rumah-rumah untuk memfasilitasi aktivitas kelompok *self-help*. Adapun juga di Medan dan di Makassar dimana UNHCR Indonesia bekerjasama dengan Palang Merah Indonesia (PMI) untuk memberikan dukungan bagi sekolah-sekolah dan rumah sakit yang memberikan bantuan bagi orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR.

¹¹⁷ Penentuan Status Pengungsi. Diakses melalui <http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan/penentuan-status-pengungsi> *Loc. Cit.*

Peran aktif Indonesia yang terakhir kemudian ditunjukkan dari Pertemuan *Bali Process* yang keenam pada Maret 2016. Dimana Indonesia bersama dengan *co-chairs* Australia mengusulkan mekanisme konsultatif untuk respon situasi darurat menanggapi apa yang terjadi pada tahun 2015 lalu, yang juga pada konferensi ini menghasilkan Deklarasi *Bali Process* yang berisi komitmen para anggota untuk kedepannya.

Indonesia sebagai negara transit tentu menganggap pentingnya kerangka kerjasama *Bali Process* ini untuk diimplementasikan dan terus ditindaklanjuti melihat kedatangan para imigran tidak dapat dicegah selama konflik dan perang sipil di negara-negara Timur Tengah, Afrika, ataupun Myanmar masih terus terjadi. Indonesia meskipun bukan negara penandatangan Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, namun Indonesia tetap menjunjung tinggi stabilitas keamanan manusia sebagaimana yang telah tertuang dalam UU Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, yang berbunyi: (1) Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati murni untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan. (2) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum. (3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.

Demi menjaganya stabilitas keamanan domestik Indonesia, Indonesia menerapkan kebijakan-kebijakan untuk para imigran yang masuk dan belum ditentukan statusnya oleh UNHCR, yaitu dengan menetapkan kebijakan

penampungan sementara para imigran dimana pejabat imigrasi berwenang untuk menempatkan orang asing tanpa kelengkapan dokumen dalam rumah detensi imigrasi seperti yang tertera dalam UU Nomor 6 Tahun 2011 Pasal 83 terkait detensi terhadap orang asing tanpa izin masuk wilayah Indonesia.

Adapun Indonesia memiliki kebijakan dalam melarang para imigran untuk bekerja selama di Indonesia. Meskipun demikian, pemerintah Indonesia memberikan jaminan keamanan bagi imigran sampai pengidentifikasian solusi jangka panjang oleh UNHCR selesai. Dengan penerapan kebijakan tersebut, Indonesia sedapat mungkin menciptakan “jalan tengah” antara kesejahteraan dan keamanan warga negaranya dan tetap menjunjung hak-hak dasar bagi setiap individu di dunia sekaligus mampu menerapkan prinsip-prinsip dasar RCF *Bali Process*.

B. Tantangan Indonesia dalam implementasi Kerangka *Bali Process* tentang *Irregular migration*

Kerangka Kerjasama *Bali Process* atau *Regional Cooperation Framework* (RCF) *Bali Process* yang dibentuk pada tahun 2011, memuat beberapa pengaturan sebagai prinsip-prinsip dasar dalam menindaki salah satu isu yang sangat penting dalam dunia internasional saat ini yang juga melanda negara-negara di kawasan Asia Pasifik, yaitu isu terkait *irregular migration*. Isu *irregular migration* ini terus berkembang dan mengalami peningkatan secara signifikan disebabkan konflik-konflik berkepanjangan di beberapa negara di dunia, seperti perang sipil yang

terjadi di Suriah ataupun Afghanistan, konflik internal di Somalia, juga konflik etnis di Myanmar menjadi negara-negara penyumbang imigran terbanyak di Asia.

Prinsip-prinsip yang telah dirancang dalam RCF memuat peraturan-peraturan dalam menangani para imigran yang melintasi wilayah perairan negara-negara terkait berlandaskan dengan menjunjung tinggi hak asasi setiap manusia, terlepas dari status pengungsi mereka. Sebagaimana yang diketahui tentang kompleksitas status imigran saat ini disebabkan pergerakan imigran campuran yang melakukan perjalanan melalui laut termasuk di dalamnya para pencari suaka, pengungsi, *displaced person*, ataupun para imigran ilegal.

Pengaturan-pengaturan tersebut, yaitu:

- i. Mempromosikan kehidupan dan martabat manusia.
- ii. Membangun kapasitas di wilayah untuk memproses arus campuran dan dapat memanfaatkan sumber daya yang tersedia seperti yang diberikan oleh organisasi internasional.
- iii. Merefleksikan prinsip-prinsip pembagian beban (*burden-sharing*) dan tanggungjawab bersama, menghargai kedaulatan dan keamanan nasional masing-masing negara.
- iv. Berupaya menyelesaikan akar masalah dari pergerakan ireguler dan sedapat mungkin meningkatkan stabilitas populasi.
- v. Mengembangkan tertib migrasi legal dan memberikan kesempatan yang tepat untuk migrasi regular.
- vi. Mencegah faktor-faktor penarik ke dalam wilayah.

- vii. Berusaha untuk melemahkan penyelundupan manusia dan menciptakan halangan untuk pergerakan ireguler.
- viii. Mendukung dan meningkatkan pertukaran informasi dengan tetap menghormati kerahasiaan dan menjunjung tinggi privasi orang yang terkena dampak.¹¹⁸

Pengaturan tersebut kemudian dikerucutkan ke dalam beberapa rencana kerja sebagai bentuk implementasi yang kemudian dioperasionisasikan melalui *Regional Support Office*.

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan tidak dapat terlepas dari kendala atau tantangan yang dihadapi. Hal utama yang perlu diperhatikan oleh setiap negara anggota untuk mengefektifkan *Bali Process* yaitu prinsip yang ditekankan adalah pembagian beban dan tanggung jawab bersama antar negara-negara anggota dalam menangani isu tersebut. Akan tetapi, dalam praktiknya, prinsip pembagian beban dan tanggung jawab bersama ini belum dipandang serius oleh beberapa negara anggota. Seperti yang menjadi kendala bagi Indonesia sebagai negara transit yang harus menanggung sendiri beban kedatangan para imigran yang ingin mencari suaka ke Australia.

Australia yang merupakan salah satu *co-chairs* dari *Bali Process* dan juga merupakan salah satu negara di kawasan Asia Pasifik yang telah meratifikasi konvensi PBB terkait pengungsi 1951. Dengan kata lain, Australia siap menampung para pengungsi yang masuk. Namun faktanya, Australia kemudian

¹¹⁸ *Bali Process*. 2011. *Bali Process Regional Ministerial Conference IV*. Diakses melalui [http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110330_FINAL_Ministerial_Co-chairs%20statement%20BRMC%20IV\(1\).pdf](http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110330_FINAL_Ministerial_Co-chairs%20statement%20BRMC%20IV(1).pdf) *Loc. Cit.*

menerapkan kebijakan *operation sovereign borders* dimana kebijakan ini juga menerapkan sistem “*turning back the boats*”. Dalam artian bahwa segala jenis kapal ataupun perahu yang menampung para imigran yang masuk ke wilayah perairan Australia akan dikembalikan ke tempat awal keberangkatan mereka, yaitu Indonesia.

Tidak dapat dipungkiri, negara memiliki hak untuk membuat dan menentukan kebijakan demi melindungi kedaulatan negaranya dan tidak dapat diganggu gugat oleh negara lain. Namun, yang menjadi masalah yakni ketika kebijakan suatu negara memberikan dampak dan melanggar kedaulatan negara lain. Dalam hal ini, Indonesia akan terus menampung para imigran yang terus berdatangan sedangkan Indonesia sendiri bukan negara yang turut meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951. Kebijakan Australia tersebut bukan hanya melanggar kedaulatan Indonesia, namun juga melanggar prinsip kemanusiaan, prinsip RCF *Bali Process* yang telah disepakati, dan Konvensi Pengungsi 1951. Tantangan selanjutnya yang dihadapi oleh Indonesia yaitu proses penentuan status *refugee* dan penempatan (*resettlement*) para pengungsi ke negara ketiga yang memakan waktu sangat lama, sehingga menumpuknya para imigran di Indonesia menjadi beban tersendiri bagi pemerintah Indonesia.

Selain tantangan dalam prinsip pembagian beban dan tanggung jawab bersama antar negara anggota yang masih belum maksimal, hambatan lain yang kemudian dihadapi Indonesia dalam proses pengimplementasian RCF, yaitu koordinasi antar satu negara ke negara anggota Bali Process lainnya yang masih minim dalam merespon masalah darurat yang terjadi. Hal ini dapat dilihat pada

ketidakmampuan *Bali Process* dalam menangani krisis imigran yang terjadi pada 2015 lalu di Teluk Bengal dan Laut Andaman, dimana ribuan imigran dari Rohingya dan Bangladesh ditelantarkan oleh para sindikat penyelundup manusia yang ingin menuju ke Indonesia, Malaysia, dan Thailand. Hal tersebut mengakibatkan banyaknya para imigran yang kehilangan nyawa akibat kapal tenggelam maupun kekurangan gizi dan kelaparan. Pertemuan darurat untuk merespon kasus tersebut justru diinisiasi oleh Thailand dan bukan melalui pertemuan tingkat menteri dalam forum *Bali Process* saat itu. Sekitar 17 para pejabat dari berbagai negara dan lembaga-lembaga internasional yang hadir dalam pertemuan darurat tersebut. Namun, seperti yang dikhawatirkan oleh para pemantau, pertemuan tidak akan banyak membuahkan hasil sebab bukan pertemuan tingkat menteri.¹¹⁹

Salah satu tantangan terbesar dalam penerapan suatu rezim internasional yaitu dapat dilihat dari kepatuhan dan komitmen dari setiap negara anggota dalam menjalankan aturan-aturan yang telah ditetapkan. Terlebih jika suatu rezim tidak memiliki ikatan yang kuat. Berbicara tentang tantangan dalam suatu kebijakan bersama, tentunya setiap negara dalam menjalin hubungan kerjasama dengan negara lain tidak lain karena adanya kepentingan dari masing-masing negara. Kaum neolib tidak memungkiri bahwa dalam rezim internasional, merupakan hal yang wajar bagi negara-negara bersifat egois dan masih tidak patuh pada aturan bersama yang telah ditetapkan. Jika dilihat berdasarkan klasifikasi rezim internasional, RCF *Bali Process* dapat diklasifikasikan ke dalam *tacit regime*,

¹¹⁹ BBC News - Krisis Migran dan Pengungsi di Asia Tenggara Dibahas di Thailand, diakses melalui http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150529_dunia_thailand_migran pada 15 November 2016

dimana RCF *Bali Process* ini memiliki aturan-aturan bersifat *non-binding*, inklusif, dan sukarela.

Meskipun demikian, Indonesia beserta negara-negara anggota dan organisasi-organisasi internasional dalam *Bali Process* masih tetap menganggap bahwa rezim ini merupakan langkah yang solutif dalam menanggapi isu saat ini. Seperti anggapan kaum neolib pada pendekatan institusionalis liberal bahwa rezim internasional memiliki peran dalam membantu negara-negara untuk mewujudkan kepentingan bersama dengan berkolaborasi dan juga mendukung terciptanya kebaikan bersama.

Bali Process akan tetap meningkatkan kapasitas dan terus aktif dalam mencari solusi untuk penanganan *irregular migration* ini. Pada pertemuan terakhir yang diadakan bulan Maret 2016 lalu, *Bali Process Regional Ministerial Conference* yang kembali diadakan untuk keenam kalinya, menghasilkan sebuah deklarasi *Bali Process* termasuk mekanisme respon situasi darurat untuk percepat penanganan *irregular migration*. Mekanisme ini dicetuskan oleh Indonesia dan Australia sebagai tanggapan dari kasus yang terjadi di Teluk Bengal dan Laut Andaman pada 2015 lalu. Melalui mekanisme tersebut, *co-chairs* dapat membangun komunikasi dengan negara asal, negara transit, maupun negara tujuan apabila terdapat situasi yang mendesak.¹²⁰

¹²⁰ Kemlu. *Bali Process* Sepakati Mekanisme untuk Percepat Penanganan Migran Ireguler di Kawasan. Diakses melalui <http://www.kemlu.go.id/id/berita/Pages/Bali-Process-Sepakati-Mekanisme-untuk-Percepat-Penanganan-Migran-Ireguler-di-Kawasan.aspx> pada 15 November 2016

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Berdasarkan perspektif *human security*, *irregular migration* tidak dapat dipandang sebelah mata oleh setiap negara di dunia. Ini menyangkut masalah kemanusiaan dan bagaimana dunia memberikan perlindungan terhadap para imigran. Indonesia merupakan salah satu negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai hak asasi manusia. Meskipun Indonesia bukan negara pihak dari konvensi PBB terkait Pengungsi 1951, bukan berarti Indonesia harus lepas tangan dengan isu imigran ini, terlebih Indonesia merupakan negara transit bagi para imigran yang ingin menuju ke Australia. Dapat dilihat bagaimana Indonesia berperan sangat aktif dan sedapat mungkin dalam mengimplementasikan Kerangka Kerjasama Bali Process (RCF). Indonesia sebagai salah satu negara yang menginisiasi pembentukan Bali Process untuk membahas dan bersama-sama dengan negara-negara anggota dan organisasi internasional terkait untuk mencari solusi dalam penanganan *irregular migration* di kawasan Asia Pasifik. Indonesia bersama dengan Australia telah menjadi *co-chairs Bali Process* sejak pertama kali dibentuk tahun 2002 hingga saat ini.
2. Meskipun upaya-upaya telah dilakukan dalam mengimplementasikan RCF, namun tidak dapat dipungkiri adanya tantangan dan hambatan yang dihadapi dalam pengimplementasian. Ketidakpatuhan pada prinsip

pembagian beban dan tanggung jawab bersama dalam aturan-aturan yang ditetapkan. Seperti yang terjadi pada Indonesia yang harus menanggung beban sendiri setelah Australia menerapkan sistem “*turning back the boats*” sehingga imigran harus kembali ditampung di Indonesia. Selain itu, ketidakmampuan *Bali Process* dalam menangani krisis imigran di Teluk Bengal dan Laut Andaman sehingga banyaknya nyawa melayang akibat kapal tenggelam ataupun karena kelaparan dan kekurangan gizi. Saat itu, masih belum adanya mekanisme respon situasi darurat yang diterapkan oleh *Bali Process*.

B. Saran

1. Indonesia sebagai *co-chairs* sebaiknya lebih tegas lagi dalam mengontrol dan menerapkan prinsip dan aturan dalam mengimplementasikan RCF terhadap seluruh negara anggota *Bali Process* agar pembagian kerja tidak pincang dan hanya terfokus pada Indonesia dan Australia saja, melainkan semua negara anggota dan organisasi internasional, terutama negara asal, negara transit, dan negara tujuan dapat terlibat lebih aktif lagi dalam menangani *irregular migration* di Asia Pasifik.
2. Peraturan dalam RCF sebaiknya ditingkatkan statusnya dari rezim yang hanya bersifat *non-legally binding* dapat menjadi *legally binding* dan bersifat formal. Hal ini agar RCF dapat diterapkan lebih optimal lagi dan negara anggota lebih merasa memiliki kewajiban dalam aturan yang lebih mengikat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hennida, Citra. 2015. *Rezim dan Organisasi Internasional - Interaksi Negara, Kedaulatan, dan Institusi Multilateral*. Malang: Intrans Publishing.
- Kneebone, Susan. 2009. *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Little, Richard. 2009. *Internasional Regimes* dalam Baylis, Smith. *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press
- Mansbach, Richard W dan Kirsten L. Rafferty. 2012. *Pengantar Politik Global*, terj. oleh Amat Asnawi, Bandung: Nusa Media.
- Plano, Jack C. dan Roy Olton. 1999. *Kamus Hubungan Internasional Edisi Ketiga*. Universitas Michigan Barat.
- Stone, Marianne. 2009. *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis*. New York: Columbia University.
- Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons. 2015. *Handbook Hubungan Internasional*. Bandung: Nusa Media.
- Wun'gao, Surichai. 2003. *Challenges to Human Security in a Borderless World*. Bangkok: Friedrich Naumann Stiftung.

Dokumen

- Koser, Khalid. 2005. *Irregular Migration, State Security, and Human Security*. GCIM. University College London.
- Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI.1917-OT.02.01 Tahun 2013. Standar Operasional Prosedur Keimigrasian.
- UNHCR. 2010. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees 1951*. Geneva: United Nations.
- UNTFHS. 2009. *Human Security in Theory and Practice*. New York: United Nations.
- Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian, diakses melalui <http://www.imigrasi.go.id/phocadownloadpap/Undang-Undang/uu-6-tahun-2011.pdf> pada 2 Agustus 2016
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Diakses melalui <http://www.bpkp.go.id/uu/filedownload/2/44/408.bpkp> pada 2 Agustus 2016

Jurnal

Ferica Wardani. 2015. *Peran Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons, and Related Transnational Crime (Bali Process) dalam Menangani Penyelundupan Manusia di Indonesia Tahun 2008-2013* (Jurnal). Riau: Universitas Riau.

Report

Australian Government. 2014. *Indonesia As a Transit Country in Irregular Migration to Australia*
https://www.adelaide.edu.au/apmrc/research/completed/Indonesia_Transit_Country_IMtoA_Report.pdf diakses pada tanggal 3 Oktober 2016

Irregular Migration, Human Trafficking and Refugees, diakses melalui http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/k_Ch_5.pdf

Regional Support Office. *Bali Process conclusion on establishment of the RSO*.
<http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/RSO%20Information%20Sheet%20-%20Bali%20Process%20Conclusions.pdf>

UNDP. *Human Security – A Thematic Guidance Note for Regional and National Development Report Teams*.

UNDP. 1994. *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press

UNHCR. 2015. *Asylum Trends 2014 Levels and Trends in Industrialized Countries*. Geneva: United Nations.

UNHCR. 2015. *Mid-Year Trends 2015*. Geneva: United Nations.

UNHCR. 2014. *Bureau for Asia and the Pacific Country Operations Fact Sheet*.
<http://www.unhcr.org/531dd2159.pdf> Diakses pada 3 Oktober 2016

UNHCR. *Global Report 2015 Asia and the Pacific Regional Summary*. Diakses melalui <http://www.unhcr.org/publications/fundraising/574ed7934/unhcr-global-report-2015-asia-pacific.html>

UNHCR. 2015. *Mixed Maritime Movements South East Asia*.
<http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20-%20Mixed%20Maritime%20Movements%20in%20South-East%20Asia%20-%202015.pdf> diakses pada 3 Oktober 2016

Bali Process Declaration on People Smuggling, Trafficking in Persons, and Related Transnational Crime. Diakses melalui

<http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/Bali%20Declaration%20on%20People%20Smuggling%20Trafficking%20in%20Persons%20and%20Related%20Transnational%20Crime%202016.pdf> pada 23 Agustus 2016

Bali Process First Ad Hoc Group Meeting. Diakses melalui <http://www.baliprocess.net/ad-hoc-group/ad-hoc-group-senior-officials-meetings/>

Bali Process Third Ad hoc Group Meeting. Diakses melalui [http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/Co-Chairs%20statement%20AHG%20SOM%2010%20to%2011%20June%20010\(1\).pdf](http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/Co-Chairs%20statement%20AHG%20SOM%2010%20to%2011%20June%20010(1).pdf)

Bali Process Fourth Ad Hoc Group Meeting. Diakses melalui [http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110310%20AHG%20SOM%20Co-chairs%20Statement%20FINAL\(1\).pdf](http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110310%20AHG%20SOM%20Co-chairs%20Statement%20FINAL(1).pdf)

Bali Process. 2011. *Bali Process Regional Ministerial Conference IV.* Diakses melalui [http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110330_FINAL_Ministerial_Co-chairs%20statement%20BRMC%20IV\(1\).pdf](http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110330_FINAL_Ministerial_Co-chairs%20statement%20BRMC%20IV(1).pdf)

Bali Process. 2011. *Steering Group Note on Regional Cooperation Framework.* [http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/111012%20Steering%20Group%20Note%20on%20RCF%20-%20FINAL\(1\).pdf](http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/111012%20Steering%20Group%20Note%20on%20RCF%20-%20FINAL(1).pdf) diakses pada 19 Agustus 2016

Bali Process Sixth Ad Hoc Group Meeting. Diakses melalui <http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/120601%206th%20AHG%20SOM%20Co-Chairs%20Statement%20-%20FINAL.pdf>

International Relations Exam Database. 2001. *Stephen D. Krasner: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variable* <http://www.ir.rochelleterman.com/sites/default/files/krasner%201982.pdf>

RSO *Bali Process. Information Sheet Regional Roundtable on IMMs.* Diakses melalui http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/RSO%20Information%20Sheet_Regional%20Roundtable%20on%20IMMs_30%20Apr%202013.pdf pada 20 Agustus 2016

Internet (World Wide Web)

Asia and the Pacific. <http://www.unhcr.org/asia-and-the-pacific.html> diakses pada 2 Oktober 2016

Assisted Voluntary Returns and Reintegration (AVRR). Diakses melalui <http://indonesia.iom.int/assisted-voluntary-returns-and-reintegration-avrr> pada 3 Desember 2016

Badan Penanganan Sumber Daya Manusia dan HAM Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Imigrasi Nasional dan Problem Pencari suaka*. <http://bpsdm.kemerkumham.go.id/artikel-bpsdm/130-imigrasi-nasional-dan-problem-pencari-suaka> diakses pada 5 Agustus 2016.

Bali Process Ad Hoc Group. <http://www.baliprocess.net/ad-hoc-group/> diakses pada 18 Agustus 2016

Bali Process Regional Support Office. *RSO Activities*. Diakses melalui <http://www.baliprocess.net/regional-support-office/activities> pada 23 Agustus 2016

BBC News. Australia Asylum : Why Is It Controversial? <http://www.bbc.com/news/world-asia-28189608> diakses pada tanggal 10 Maret 2016

BBC News. Krisis Migran dan Pengungsi di Asia Tenggara Dibahas di Thailand, diakses melalui http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/05/150529_dunia_thailand_migran diakses pada 15 November 2016

CNN Indonesia. Kemenlu Siapkan Rancangan Perpres Tekait Pengungsi, <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20150522182924-106-55109/kemenlu-siapkan-rancangan-perpres-terkait-pengungsi/> diakses pada 13 Agustus 2016.

Definition of Human Security <http://www.humansecurityinitiative.org/definition-human-security> diakses pada 30 maret 2016.

Definition of Human Security, <http://www.gdrc.org/sustdev/husec/Definitions.pdf> diakses pada 28 Juli 2016

Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia: *Pidato Direktur Jenderal Imigrasi dalam Desiminasi Kebijakan Keimigrasian dan Kekonsuleran kepada Perwakilan Negara dan Organisasi Asing Tahun 2014*. <http://www.imigrasi.go.id/index.php/berita/berita-utama/461-desiminasi-kebijakan-keimigrasian-dan-kekonsuleran-kepada-perwakilan-negara-dan-organisasi-asing> diakses pada 5 Agustus 2016

Direktorat Jenderal Imigrasi: Aplikasi Pelaporan Orang Asing diakses melalui http://apoa.imigrasi.go.id/poa/tentang_aplikasi pada 13 Agustus 2016

International Organization for Migration “*Key Migration Terms - Irregular migration*” <https://www.iom.int/key-migration-terms> diakses pada tanggal 5 Maret 2016

Kemlu. Bali Process Sepakati Mekanisme untuk Percepat Penanganan Migran Ireguler di Kawasan. Diakses melalui <http://www.kemlu.go.id/id/berita/Pages/Bali-Process-Sepakati-Mekanisme-untuk-Percepat-Penanganan-Migran-Ireguler-di-Kawasan.aspx> pada 15 November 2016

Operation Sovereign Borders <https://www.border.gov.au/about/operation-sovereign-borders/counter-people-smuggling-communication/bahasa-indonesia-bahasa/outside-australia-fact-sheet> diakses pada tanggal 10 maret 2016

UNHCR. 2016. *Indonesia Fact sheet*. Diakses melalui <http://www.unhcr.org/protection/operations/50001bda9/indonesia-fact-sheet.html> pada 5 Oktober 2016

UNHCR and Indonesia’s National Human Rights Commission Join Forces to Protect the Human Rights of Refugees and Others <http://www.unhcr.or.id/id/news/485-unhcr-and-indonesias-national-human-rights-commission-join-forces-to-protect-the-human-rights-of-refugees-and-others> diakses pada 3 Oktober 2016

UNHCR. *Penentuan Status Pengungsi*. Diakses melalui <http://www.unhcr.or.id/id/tugas-a-kegiatan/penentuan-status-pengungsi> pada 18 Agustus 2016

**FOURTH BALI REGIONAL MINISTERIAL CONFERENCE
ON PEOPLE SMUGGLING, TRAFFICKING IN PERSONS
AND RELATED TRANSNATIONAL CRIME**

BALI, INDONESIA, 29-30 MARCH 2011

CO-CHAIRS' STATEMENT

I. General Principles

1. We, the Foreign Ministers of Indonesia and Australia, had the honour to Co-Chair the Fourth Bali Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime in Bali, Indonesia on 29-30 March 2011, attended by Afghanistan, Australia, Bangladesh, Bhutan, Brunei Darussalam, Cambodia, China, Fiji, Indonesia, Iran, Iraq, Lao PDR, Malaysia, Maldives, Mongolia, Myanmar, Nauru, Nepal, New Zealand, Palau, Papua New Guinea, Philippines, Republic of Korea, Samoa, Singapore, Solomon Islands, Sri Lanka, Syria, Thailand, Timor-Leste, Vanuatu, and Viet Nam, as well as the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Director General of the International Organization for Migration.
2. Canada, Italy, The Netherlands, Russian Federation, Spain, United States of America, ASEAN Secretariat, ILO, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) and UNODC attended as observers.
3. Ministers recalled the Third Bali Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, held in Bali on 14-15 April 2009, and took note with appreciation of the ongoing activities and achievements of the Bali Process since that date. Ministers reaffirmed the general principles on combating people smuggling, trafficking in persons and related transnational crime, as outlined in the Co-Chairs' Statement from the Third Bali Process Ministerial Conference.
4. Ministers acknowledged that 2012 marks the ten-year commemoration of the First Bali Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime held in Bali on 26-28 February 2002. In this context, Ministers highlighted the important achievements reached through cooperation by States within the context of Bali Process mechanisms and reaffirmed their strong and ongoing commitment to combating people smuggling and trafficking in persons. Ministers affirmed that people smuggling and trafficking in persons are related but distinct crimes, and that each requires a targeted response.
5. Ministers underlined the importance of all States increasing efforts to combat people smuggling and trafficking in persons, and agreed on the need for enhancing and implementing strong national legislation to criminalise these activities and confiscate the proceeds of crime derived from the criminal activity; renewing efforts towards building greater consistency in legal regimes; strengthening law enforcement mechanisms; and intensifying cooperation in the prosecution of these activities in accordance with domestic law and international human rights principles.
6. Ministers noted the large number of irregular migrants moving through the region and expressed concern about the risks to the lives and human rights of those being smuggled and trafficked. Ministers noted with concern the large number of lives lost due to the actions of smugglers and traffickers.
7. Ministers agreed that while border control and law enforcement initiatives are important and effective measures to combat people smuggling and trafficking in persons, these measures

alone are not sufficient and that practical cooperative solutions that also address humanitarian and protection needs are required.

8. Ministers acknowledged that the root causes of movements within the region were numerous and multi-dimensional, involving economic, social and political aspects. Ministers also acknowledged that poverty, economic disparities, labour market opportunities, conflict, and insecurity were major causes contributing to the continuing prevalence of people smuggling and human trafficking both globally and regionally. In addition, Ministers noted that differences in treatment and access to permanent outcomes for asylum seekers contributed to onwards movement.

9. Ministers recognised the need for development support in countries of origin to help strengthen governance, enhance sustainable development, and address some of the underlying factors which made individuals more vulnerable to irregular migration.

10. Ministers highlighted that trafficking in persons in particular was an issue of ongoing concern to many countries in the region. Ministers supported efforts to strengthen, in appropriate cases and to the extent possible under domestic laws and policy, domestic measures to prevent trafficking in persons and to investigate and punish perpetrators. Ministers acknowledged that trafficked persons are victims and encouraged States to enhance efforts to provide appropriate protection and assistance to victims of trafficking, including through rehabilitation, reintegration and victim support. Noting the particular vulnerability of victims of trafficking, especially women and children, Ministers agreed on the importance of promoting a victim-centred approach to law enforcement, in relation to trafficking in persons for identified victims of trafficking, in order to enhance prosecution and prevent re-victimisation.

11. Ministers agreed that cooperation should be based on an acknowledgement that each State had a sovereign right and legitimate interest to develop and implement its own laws to address people smuggling and trafficking in persons, reflecting the non-binding nature of the Co-Chairs' Statement.

12. Ministers noted with appreciation that since they previously met several regional countries had signed and/or ratified the United Nations Convention against Transnational Organised Crime and the Protocols thereto. Ministers encouraged those countries that had not yet done so also to consider the benefits of signing and ratifying the Convention and its Protocols.

II. Review of Progress since the Third Bali Regional Ministerial Conference

13. Ministers welcomed the Progress Report of the Co-Chairing Ministers on activities of the Bali Process, including of the Ad Hoc Group, since the Third Ministerial Conference. Ministers recalled the decision at the Third Bali Regional Ministerial Conference to re-task the Ad Hoc Group mechanism to develop regional responses to current challenges. Ministers endorsed the Co-Chairs' statements from the Ad Hoc Group Senior Officials' Meeting and the Bali Process Senior Officials' Meeting held on 9 and 10 March 2011 respectively, and welcomed the Ad Hoc Group Co-Chairs' Report.

14. Ministers commended the valuable and constructive work of the Ad Hoc Group, including the outcomes of the workshop on Protection, Resettlement and Repatriation held in Bali in June 2010 and the workshop on Regional Cooperation on Refugees and Irregular Movements held in Manila in November 2010.

III. Decisions and Recommendations on Future Activities

15. Ministers underlined the collective responsibility of source, transit and destination countries in responding to complex migratory movements, noting that a cooperative framework approach would offer an opportunity to accommodate the interests of all States involved, consistent with applicable international standards.

16. Ministers agreed that an inclusive but non-binding regional cooperation framework would provide a more effective way for interested parties to cooperate to reduce irregular movement through the region. Ministers agreed to a regional cooperation framework underpinned by the following core principles:

- i. Irregular movement facilitated by people smuggling syndicates should be eliminated and States should promote and support opportunities for orderly migration.
- ii. Where appropriate and possible, asylum seekers should have access to consistent assessment processes, whether through a set of harmonised arrangements or through the possible establishment of regional assessment arrangements, which might include a centre or centres, taking into account any existing sub-regional arrangements.
- iii. Persons found to be refugees under those assessment processes should be provided with a durable solution, including voluntary repatriation, resettlement within and outside the region and, where appropriate, possible “in country” solutions.
- iv. Persons found not to be in need of protection should be returned, preferably on a voluntary basis, to their countries of origin, in safety and dignity. Returns should be sustainable and States should look to maximise opportunities for greater cooperation.
- v. People smuggling enterprises should be targeted through border security arrangements, law enforcement activities and disincentives for human trafficking and smuggling.

17. Ministers further agreed that the regional cooperation framework could be operationalised through interested States entering into practical bilateral or other sub-regional arrangements to enhance the region’s response to irregular movement, consistent with the principles at paragraph 16 and guided by the considerations at paragraph 19. States could opt into any such arrangements on a voluntary basis.

18. Ministers also agreed that due to the large scale of irregular movement in the region, a regional framework could address initially a selected caseload or caseloads, and that participating States should seek to enter into arrangements which would ensure that persons in that caseload are dealt with in accordance with the processes established under the framework.

19. Ministers agreed that in developing and implementing practical arrangements participating States should be guided by the following considerations:

- i. Arrangements should promote human life and dignity.
- ii. Arrangements should seek to build capacity in the region to process mixed flows and where appropriate utilise available resources, such as those provided by international organisations.
- iii. Arrangements should reflect the principles of burden-sharing and collective responsibility, while respecting sovereignty and the national security of concerned States.
- iv. Arrangements should seek to address root causes of irregular movement and promote population stabilisation wherever possible.

-
- v. Arrangements should promote orderly, legal migration and provide appropriate opportunities for regular migration.
 - vi. Any arrangements should avoid creating pull factors to, or within, the region.
 - vii. Arrangements should seek to undermine the people smuggling model and create disincentives for irregular movement and may include, in appropriate circumstances, transfer and readmission.
 - viii. Arrangements should support and promote increased information exchange, while respecting confidentiality and upholding the privacy of affected persons.

Future Activities

20. Ministers agreed to reinvigorate cooperation on practical measures and activities aimed at increasing the capacity of States to address trafficking in persons, including giving consideration to issues of victim assistance and protection. In this regard, Ministers welcomed further Bali Process initiatives being planned to augment cooperation on countering trafficking in persons, including consideration by regional technical experts of practical measures to protect and assist victims, prosecute perpetrators of the crime, and prevent trafficking in persons.

21. Ministers agreed on the importance of border integrity and law enforcement cooperative measures as a core component of Bali Process work and welcomed planned initiatives, including on mutual legal assistance, immigration aspects of airport security, document examination and maritime safety in the context of irregular maritime ventures.

22. Ministers agreed to strengthen engagement on information and intelligence sharing underscoring the high value and utility that would derive from enhanced information sharing. In this regard, Ministers welcomed assistance from UNODC in establishing a voluntary reporting system on migrant smuggling and related conduct in support of the Bali Process, and welcomed the broadening of the Regional Immigration Liaison Officer Network (RILON) concept to include other Bali Process member countries, to establish other new regional RILON teams, and to invite other like-minded non-Bali Process countries to participate on a case by case basis, as determined by the Steering Group.

23. Ministers tasked officials from Ad Hoc Group countries and other interested countries to operationalise the regional cooperation framework in conjunction with UNHCR and IOM as appropriate through bilateral and multilateral arrangements. In this regard, the UNHCR paper on a regional cooperative approach to address refugees, asylum seekers and irregular movement, presented at the Workshop on Regional Cooperation and Irregular Migration in Manila on 22 to 23 November 2010, was seen as a useful foundation for operationalising the framework, particularly the three regional support functions.

24. Ministers agreed that the Ad Hoc Group be retained as an effective mechanism through which to develop and pursue concrete recommendations to inform future regional cooperation on people smuggling, trafficking in persons and irregular movements generally for consideration and deliberation at future Bali Regional Ministerial Conference and Senior Officials' Meeting. Pursuant to Ministers' original direction to the Steering Group to draw participation for the Ad Hoc Group from the 'most affected countries', Ministers agreed that the Ad Hoc Group be expanded, as determined by the Steering Group, to other interested Bali Process members and participants.

25. Ministers requested the Co-Chairs of the Steering Group make available the Ad Hoc Group as a forum for participating States to share their experiences and knowledge flowing from arrangements implemented under the regional cooperation framework. Ministers also

asked the Ad Hoc Group to focus on ways to harmonise processes for dealing with irregular flows in the region, including through measures to enhance the collection of information necessary to establish a claim for protection; improved information sharing between States on irregular migration; the identification of persons and their referral to appropriate channels for processing; and processes and procedures for the return of persons to their countries of origin where they are found not to be in need of international protection, including the support provided to those persons to assist with reintegration.

26. Ministers welcomed the Ad Hoc Group-initiated research project establishing an information base on regional approaches to protection, resettlement and repatriation, and the proposed workshop to deliver the results of the research and to consider how this research might be used to inform regional framework activities.

27. Ministers agreed that the Co-Chairs of the Steering Group will report to Ministers on the operation of any arrangements implemented by participating States under the regional cooperation framework, including providing advice on further opportunities for cooperation.

28. Ministers tasked the Co-Chairs, with the assistance of the Steering Group, to continue to develop and implement proposals for targeted activities and initiatives of cooperation under the Bali Process consistent with this statement and subject to available resources.

29. Ministers highlighted the cooperation available from IOM, UNHCR, and UNODC consistent with their respective mandates, to assist in the implementation of initiatives arising from the Bali Process.

30. Ministers reaffirmed the high value they placed on the work of IOM and UNHCR and other relevant international organisations and fora, such as those represented in an observer capacity at this Conference.

31. Finally, Ministers acknowledged with gratitude the host Government of Indonesia for the excellent arrangements that were made for the Conference and the people of Bali for their generous hospitality.

**BALI DECLARATION ON PEOPLE SMUGGLING, TRAFFICKING
IN PERSONS AND RELATED TRANSNATIONAL CRIME**

**The Sixth Ministerial Conference of the Bali Process on People
Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime**

Bali, 23 March 2016

1. We, Ministers and representatives of member states and organisations of the Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, note with concern the growing scale and complexity of irregular migration challenges, both within and outside the Asia Pacific region. We are particularly concerned by the tragic loss of life at sea, and by the abuse and exploitation of migrants and refugees at the hands of people smugglers and human traffickers. We also acknowledge that irregular migration poses social, economic, and security concerns for affected countries, with implication for regional and global stability.
2. We welcome the important contributions of member states and the support provided by member organisations in addressing the challenges posed by irregular migration. We welcome regional efforts to date, particularly by the most affected countries, in responding to the irregular movement of persons in the region, including in the Andaman Sea and the Indian Ocean. We note the decline in irregular movement of persons in these waters in the second half of 2015, attributable to the resolute actions by affected countries to disrupt smuggling networks, among other factors.
3. While recognising the sovereign rights and legitimate interests of states to safeguard their borders and determine their migration policies, consistent with relevant international law, we underline that the transnational nature of

irregular migration requires a comprehensive regional approach, based on the principles of burden sharing and collective responsibility. We reaffirm our commitment to our respective international legal obligations and encourage members to identify and provide safety and protection to migrants, victims of human trafficking, smuggled persons, asylum seekers and refugees, whilst addressing the needs of vulnerable groups including women and children, and taking into account prevailing national laws and circumstances.

4. We underline the need to address the root causes of irregular movement of persons and forced displacement, and the frequent linkage between the breakdown of good governance and the ease of people smuggling and irregular migrant ventures. Our collective response should promote good governance, rule of law, full respect for human rights and fundamental freedoms, a sense of security and belonging, inclusive economic growth, livelihood opportunities, access to basic services, social tolerance and understanding, and measures to prevent and reduce statelessness, consistent with relevant international instruments. We note with appreciation the humanitarian and development assistance offered by partner countries through bilateral, regional and multilateral arrangements towards at-risk communities, and we encourage continued, inclusive development cooperation within the region. We recognise the need to enhance safe and orderly migration pathways, including for migrant workers, to provide an alternative to dangerous irregular movement.
5. We acknowledge the importance of a comprehensive approach to managing irregular migration by land, air and sea, including victim-centered and protection-sensitive strategies, as appropriate. We recognise the need to grant protection for those entitled to it, consistent with relevant international

legal instruments and in all cases, the principle of *non-refoulement* should be strictly respected. Against a backdrop of increasingly mixed migratory movements, we welcome efforts by member states to improve identification of those with protection needs, including through effective and efficient screening processes, paying particular attention to the needs of vulnerable groups. We encourage states to work to identify more predictable disembarkation options. We welcome efforts by members to strengthen information sharing to provide accurate data on the whereabouts of migrants and vessels stranded at sea. We encourage further capacity building of the relevant agencies in search and rescue operations.

6. We encourage member states to explore potential temporary protection and local stay arrangements for asylum seekers and refugees, subject to domestic laws and policies of member states. We acknowledge the need for adequate access to irregular migrants wherever they are, by humanitarian providers especially the UNHCR and the IOM, as appropriate. We encourage member states to explore alternatives to detention for vulnerable groups.
7. We acknowledge the importance of civil registration in providing identity and basic protection for individuals, as well as helping states track migration flows. We recall the 2014 Ministerial Conference on Civil Registration and Vital Statistics in Asia and the Pacific which proclaimed a shared vision that, by 2024, all people in Asia and the Pacific should benefit from universal and responsive civil registration and vital statistics systems. We therefore encourage members to continue working towards this target.
8. We are deeply concerned by the activities of transnational organised criminal groups that profit from smuggling and trafficking of human beings and continue to put lives at risk. We recognise that although people smuggling

and trafficking in persons are distinct crime types, they often overlap. We encourage members to effectively criminalise people smuggling and trafficking in persons, in accordance with relevant international law, and regional instruments. We acknowledge the need for robust mechanisms that promote international cooperation, including law enforcement cooperation, mutual legal assistance and extradition, if applicable, to facilitate timely investigation and prosecution of offenders. We recognise that trafficking in persons constitutes a serious violation of human rights and that trafficking victims should be provided with assistance and protection. We encourage further law enforcement capacity building to combat people smugglers and human traffickers, and to target the financial incentives of related transnational crimes.

9. We recognise the need for comprehensive and long-term solutions for mixed migration flows, which by definition can include refugees and irregular migrants, and the collective role of countries in the region in finding solutions. We welcome provision of resettlement places which allow refugees to start new lives in safety, subject to the domestic laws and policies of member states. We also welcome appropriate local solutions.

10. We recognise that timely, safe and dignified return of those found not to be entitled to international protection is an important element of orderly migration. We acknowledge that while voluntary return is preferred, a comprehensive and balanced approach to migration management may include involuntary return of those found not to be entitled to international protection, consistent with human rights and humanitarian laws. We encourage members to ensure that all returns are carried out in full respect of human rights, and recognise the responsibility of states to accept the return of their nationals. We should improve cooperation on sustainable return and

reintegration strategies, including supporting source countries' initiatives to enhance their absorption capacity particularly through community-based investments in return areas, and by sharing information and good practices.

11. We recognise that the large flows of people in the Asia-Pacific provide both challenges and opportunities for governments in the region. We therefore welcome efforts and initiatives by member states to expand safe, legal and affordable migration pathways and reduce migrant exploitation, including by regulating and legalising labour migration flows, ensuring transparent and fair recruitment processes and exploring viable temporary migration schemes.
12. We recognise the need to engage constructively with the private sector to expand legal and legitimate opportunities for labour migration and to combat human trafficking and related exploitation, including by promoting and implementing humane, non-abusive labour practices throughout their supply chains.
13. We intend to scale up public information campaigns to raise awareness of the risks of irregular migration, the existing regular migration pathways, and the serious determination of law enforcement authorities to bring smugglers and traffickers to justice.
14. We reaffirm the value of the Bali Process as a voluntary, inclusive, non-binding forum for policy dialogue, information-sharing and capacity building, and we are committed to have a mechanism of the Bali Process to facilitate timely and proactive consultation to respond to emergency situations. We underline the need to translate political commitments into concrete actions. We acknowledge the tangible efforts by governments and

also welcome the work of the Regional Support Office in this regard. We acknowledge the role that international organisations, the private sector and civil society play to help address the challenges caused by human trafficking and irregular migration, and encourage members to engage with them accordingly. We also recognise the need for enhanced cooperation and coordination among members, and with other ongoing regional and global initiatives.