

*Menelaah Konsep Human Security:
Studi Kasus Penanganan Masalah
Pengungsi Afganistan di Australia
(1999-2002)*

AVYANTHI AZIS

Abstract

This article is a short report drawn from a research on the issue of the Afghan refugees in Australia (1999-2002). Using the infamous "boat people" case as illustration, the research was intended to provide careful observation on the concept "human security," a term increasingly linked to forced migration issues. Although human security is often portrayed as a benign concept with strong moral stance, its vastness and loose definition limit its adequacy as a useful tool of analysis. The concept is also prone to misuse because it loosely adapts to various ideological interests. Following a framework elaborated from the thoughts of Caballero-Anthony and Freitas, the article shows that it is possible to implement the human security approach in two conflicting dimensions, positive (the ideal) or negative. Both serve to protect the individuals, but each secures a different entity.

PENDAHULUAN

Ditinjau dari sifatnya sebagai *forced migration*, permasalahan pengungsi merupakan tipe migrasi yang paling sulit ditangani dan menjadi fenomena menarik dalam dinamika hubungan internasional. Konvensi Jenewa tahun 1951¹ dan Protokol tahun 1967² yang mengikutinya, mendefinisikan pengungsi sebagai, "seseorang yang berada di luar negara sesuai kebangsaannya, di mana individu tersebut memiliki ketakutan yang beralasan akan kemungkinan mengalami penganiayaan (*persecution*) atas dasar ras, agama, kebangsaan, maupun keanggotaan pada kelompok sosial atau pendapat politik tertentu."³

Dalam kurun kurang lebih 50 tahun terakhir, telah terjadi 'pergeseran cara pandang terhadap pengungsi'.⁴ Jika semula pengungsi dipersepsikan sebagai korban yang harus diberi pertolongan, maka pada masa kontemporer pengungsi dianggap sebagai masalah atau bahkan ancaman terhadap negara. Perubahan cara pandang dan perlakuan terhadap pengungsi ini dirujuk oleh sebagian ahli migrasi sebagai "*a global refugee crisis*."⁵ Menurut William Maley, krisis ini merefleksikan adanya beberapa tarik-menarik dalam sistem internasional yang berlaku saat ini.⁶ Salah satu tarik-menarik yang terpenting menurut Maley adalah yang terjadi antara konsepsi keamanan yang terfokus pada negara dengan konsepsi *human security*.

Sejak berakhirnya Perang Dingin, khususnya setelah periode pertengahan 1990-an yang diwarnai dengan berbagai konflik yang menghasilkan begitu banyak korban sipil, konsep *human security* tampil dalam perdebatan dan menarik begitu banyak peminat karena kuatnya *moral stance* yang dipromosikan di dalamnya.

Argumen kuat yang menuntut dikembalikannya individu sebagai *referent object* utama dalam keamanan dapat ditemui antara lain pada pemikiran Ken Booth, yang menyatakan bahwa, "*it is illogical to place states at the centre of our thinking about security.*" Menegaskan argumen Booth, Bill McSweeney menawarkan ontologi baru di mana menurutnya negara bukanlah subyek. McSweeney melihat negara semata-mata sebagai instrumen yang tidak bisa dianggap sebagai subyek atau *referent object* primer keamanan. Manusia sebagai individu adalah fokus yang paling layak, dan merupakan satu-satunya entitas yang bisa menjadi subyek kebijakan keamanan.⁷

Konsep *human security* menjadi sangat terkait dengan isu pengungsi jika kita meninjau pemikiran Astri Suhrke mengenai aspek vulnerabilitas.⁸ Suhrke mencatat bahwa entitas-entitas yang harus diprioritaskan keamanannya dan dilindungi oleh *human security* adalah mereka yang berada dalam vulnerabilitas tinggi. Sebagai korban konflik, pengungsi memenuhi kriteria ini.

Pada level praktis, UNHCR sebagai figur sentral rejim internasional dalam penanganan permasalahan pengungsi merupakan salah satu aktor yang intens mempromosikan *human security*. Tercatat sejak masa jabatan *Commissioner* Sadako Ogata, UNHCR sangat menekankan perlunya

penggantian kerangka berpikir dari *state security* ke *human security* dalam permasalahan pengungsi. Sesuai visi UNHCR, negara-negara penanda tangan instrumen internasional mengenai pengungsi berkeajiban untuk menjamin *human security* para pengungsi/pencari suaka di wilayahnya melalui *international protection* yang berfungsi sebagai pengganti perlindungan yang tak lagi diperoleh pengungsi dari negara asal.

Berangkat dari seringnya *human security* dikaitkan dan disinggung sebagai pendekatan yang lebih efektif dalam penanganan permasalahan pengungsi, penulis tertarik untuk melakukan telaah terhadap konsep tersebut dan meninjau sejauh mana konsep ini sebenarnya dapat efektif dipergunakan. Dari tinjauan pustaka yang dilakukan dalam penelitian ini, tercatat bahwa terdapat berbagai pendekatan terhadap konsep *human security*. Agaknya, karena terkesan sebagai sebuah konsep yang sangat luhur, *human security* menjadi sangat menarik bagi beragam aktor (tak terkecuali pemerhati isu pengungsi seperti UNHCR) yang masing-masing kemudian mengembangkan pendekatan yang berbeda terhadap *human security*.

Adanya beragam pendekatan ini kemudian berujung pada dua permasalahan utama yang kemudian membatasi kegunaan *human security* dalam penelitian ilmu hubungan internasional. *Pertama*, konsep ini tidak memiliki satu definisi yang baku. *Kedua*, konsep ini terlalu luas dalam cakupan,⁹ yang akhirnya menyebabkan interpretasi *human security* kemudian bersifat sangat terbuka dan sangat bergantung pada ideologi penggunaannya. Dalam elaborasi kerangka pemikiran untuk permasalahan peng-

ungsi yang akan dibahas dalam bagian berikut, akan diperlihatkan bahwasanya *human security* bukanlah konsep yang sederhana dan bahkan dapat dijadikan sebagai justifikasi terhadap tujuan yang berlawanan dengan idealisme UNHCR.

KERANGKA PEMIKIRAN HUMAN SECURITY DAN ISU PENGUNGSI

Dalam analisis *human security* untuk permasalahan pengungsi, kita dapat membangun kerangka berpikir yang terutama dibantu oleh pemikiran Mely Caballero-Anthony dan Raquel Freitas.¹⁰

Pertama-tama, mengingat bahwa keamanan merupakan sebuah konsep yang rumit, menurut Caballero-Anthony, dalam mengoperasionalisasinya, kita harus menemukan hubungan dari elemen-elemen di dalamnya, yakni:

1. Referent

Pertama harus diidentifikasi terlebih dahulu siapa yang keamanannya harus diperhatikan dalam permasalahan. *Human security* sangat tertarik dengan identifikasi *referent* dalam permasalahan; di mana analisis keamanan harus dimulai dengan individu sebagai fokus.

2. Core values, ancaman, dan nature dari permasalahan keamanan

- Identifikasi nilai-nilai yang perlu diamankan dari *referent*
- Identifikasi tipe-tipe ancaman yang dihadapi dalam permasalahan

3. Identifikasi pendekatan terhadap keamanan.

Mengingat bahwa yang menjadi fokus dalam *human security* adalah individu, dalam penerapan *human security* pada penanganan permasalahan pengungsi, kita sampai ke pertanyaan utama mengenai keamanan siapa yang perlu dikedepankan, keamanan pengungsi, atau keamanan (warga negara) dari pengungsi? Terlihat di sini bahwasanya *human security* bisa merujuk *referent object* yang berbeda, meski kedua *referent object* yang dimaksud sama-sama merupakan individu.

Menurut Freitas, penentuan individu mana yang keamanannya dikedepankan dan menjadi perhatian dalam penanganan permasalahan pengungsi akan sangat bergantung pada kerangka ideologis yang dipakai dalam melihat permasalahan.

Freitas kemudian mengembangkan diferensiasi konsep *human security* berdasarkan dua dimensi: positif dan negatif. Dalam diferensiasi ini, kedua dimensi tersebut ditempatkan pada dua kutub yang berlawanan untuk memberikan *highlight* kepada kontradiksi di mana di dalamnya konsep "*human security*" dapat dirumuskan.

Human security dalam dimensi positif (ideal) menandakan adanya perluasan konsep keamanan. Di dalamnya terkandung kualifikasi positif dari keamanan di mana yang dipromosikan dalam konsep keamanan tersebut adalah ketiadaan ancaman terhadap individu dan kualitas hidupnya. Menurut Freitas, *human security* dalam dimensi positif akan terkait dengan kondisi-kondisi normatif serta usaha-usaha untuk mempromosikan *global governance* dan kesejahteraan universal, yang kuat ditonjolkan di dalamnya adalah konsep HAM.

Referent object adalah pengungsi. Sesuai nilai universal, *human security* akan melindungi individu sebagai manusia, tanpa memandang apakah individu tersebut tergabung dalam keanggotaan suatu komunitas atau tidak. Melalui promosi *peniadaan* ancaman, pengungsi dilindungi oleh perlindungan internasional dari *persecution* dan ketiadaan pemenuhan *human security* di negara asal.

Sementara itu, dalam dimensi negatif, *human security* diasosiasikan dengan keamanan internal yang eksklusif, dengan landasan pada sistem internasional yang sifatnya *state-centric*. Kerangka ini memposisikan warga negara sebagai *referent object*, di mana mereka harus dilindungi dari ancaman yang bersifat eksternal. Perlindungan didapatkan dengan persyaratan keanggotaan dalam komunitas tertentu, yakni status kewarganegaraan. Dalam dimensi yang negatif ini, *human security* berfungsi untuk melindungi warga negara dari ancaman arus pengungsi. Pendekatan terhadap keamanan dengan demikian dibentuk melalui konstruksi ancaman.

Dalam dimensi negatif ini, fokus pada seluruh kehidupan manusia diabaikan karena konsep keamanan yang dikedepankan memiliki sifat altruistik (mewakili kepentingan tertentu). Tindakan-tindakan yang melindungi *human security* seringkali justru dijustifikasi berdasarkan kepentingan sebuah kelompok atau bangsa, untuk kemudian didefinisikan secara sempit dan seringkali politis.

KASUS AUSTRALIA

Melalui ilustrasi permasalahan pengungsi,

kelemahan *human security* sebagai alat analisis tergambar pada bagaimana akhirnya konsep ini dapat ditampilkan secara kompleks dan dimungkinkan untuk diterapkan dalam dua dimensi berbeda (positif atau negatif) yang akan sangat bergantung pada ideologi penggunanya. Bagaimana hal ini berlaku secara menarik terlihat dalam kasus Australia.

Sebagai sebuah *settler society*, Australia dikenal memiliki kebijakan migrasi yang terarah dan terencana dengan baik. Secara tradisional, Australia tergolong sebagai negara *New World* seperti halnya Amerika Serikat dan Kanada; pada dasarnya ia merupakan sebuah negara imigran. Selain kaum Aborigin, seluruh warga negaranya adalah keturunan imigran.

Walau tidak menjadi promotor aktif *human security* dan tampaknya juga tidak memiliki kecenderungan terhadap konsepsi tersebut dalam berbagai dokumen kenegaraan yang dimilikinya, sebenarnya Australia memiliki keterikatan dengan *human security* dan seharusnya merujuk kepada konsep tersebut dalam menangani pengungsi.

Dalam rejim hukum internasional, perlindungan terhadap pengungsi sebagai entitas dalam kerawanan tinggi mendapatkan formulasinya dari hukum hak asasi manusia internasional, hukum humaniter internasional dan hukum pengungsi internasional.¹¹ Australia merupakan penanda tangan berbagai instrumen hukum internasional tersebut. Menurut Suhrke, ketika sudah menandatangani instrumen-instrumen hukum internasional tersebut, secara otomatis suatu negara menjadi bagian dari rejim *human security* dan berkewajiban menye-

diakannya bagi mereka yang dianggap berada dalam *vulnerability*.

Dalam rezim HAM internasional, sekurang-kurangnya Australia terikat dengan ketentuan-ketentuan *Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, Convention on the Rights of the Child (CRC)*. Dalam rezim hukum humaniter internasional, setidaknya Australia terkait dengan badan-badan humaniter PBB dan Palang Merah Internasional. Terkait dengan permasalahan pengungsi, kewajiban Australia untuk menyediakan perlindungan dan *human security* secara positif terhadap pengungsi terutama termuat dalam Konvensi 1951 mengenai pengungsi dan Protokol 1967.

Sejak November 1999, tercatat adanya lonjakan yang signifikan dalam jumlah pengungsi yang memasuki Australia, di mana jumlah pengungsi yang masuk ke perairan Australia pada tahun tersebut menampakkan titik tertinggi sejak awal dekade 1990-an (Lihat Grafik I dalam Lampiran 2). Para pengungsi yang memasuki perairan Australia ini datang dari Afganistan, Irak, Iran, Sri Lanka dan Pakistan. Arus pengungsi ini tercatat sebagai gelombang manusia perahu keempat yang memasuki Australia,¹² dan baru surut pada tahun 2002.

Di Australia, fenomena manusia perahu sering memicu kontroversi. Mereka dianggap menyalahi hukum migrasi karena datang tanpa visa, dan tidak menempuh prosedur resmi melalui *Refugee Program* dan *Special Humanitarian Program*. Untuk kesalahan ini, manusia perahu seringkali diperlakukan dengan keras oleh Australia.

AUSTRALIA DAN MIGRASI: KONTEKS HISTORIS DAN KULTURAL

Sebelum memasuki pembahasan sesuai periode permasalahan yang dipakai dalam penelitian (1999-2002), diperlukan adanya tinjauan terhadap konteks kultural dan historis yang ada di Australia. Menurut Kinhide Mushakoji,¹³ ketika mengadopsi pendekatan *human security*, suatu komunitas akan menyesuaikan konsep tersebut dengan persepsinya mengenai keamanan dan ketidakamanan; serta ancaman dan reaksi terhadap ancaman. Secara singkat, bagaimana negara/komunitas mempraktikkan *human security* (apakah secara negatif atau positif) akan bergantung pada persepsinya mengenai ancaman serta konteks kultural dan historis yang dimilikinya.

Sejarah mencatat bahwa terkait dengan isu migrasi dan permasalahan pengungsi, Australia memiliki berbagai kebijakan yang kontroversial. Kebijakan awal Australia yang terkenal karena kental dengan muatan rasisme adalah *White Australia Policy* yang tertuang dalam *Immigration Restriction Act 1901*. Kebijakan ini didorong oleh adanya ketakutan akan entitas-entitas yang dipandang berbeda dari entitas *Anglo-Saxon/Celtic*. Dalam fokusnya, kebijakan ini mulanya ditujukan untuk mengatasi masalah pendatang Cina, akan tetapi kemudian diperluas untuk mencakup keamanan Australia dari ancaman '*all peoples whose presence was, in the opinion of Australia, injurious to the general warfare.*'

Kebijakan ini baru dilonggarkan pasca-Perang Dunia II. Menteri Imigrasi pertama, Arthur Calwell menyadari bahwa tanpa imigrasi yang berkelanjutan, Australia akan menjadi rawan. Peningkatan populasi di-

perluan untuk memperkuat keamanan nasional dan pembangunan ekonomi. Sejak 1947, keran imigrasi ke Australia pun dibuka, dimulai dengan "Kebijakan Dua Persen" Calwell (dengan peningkatan populasi sebanyak 1% dari kelahiran dan 1% dari imigrasi). Kebijakan "putih" sendiri mulai dihapus sejak tahun 1966 pada pemerintahan Holt. Prosesnya diselesaikan oleh pemerintahan Whitlam pada awal 1970-an yang membuka jalan bagi multikulturalisme yang hingga kini diadopsi oleh Australia sebagai ideologi resmi.

Sayangnya, pada perkembangannya, multikulturalisme justru memusatkan perhatian publik pada perbedaan dan fakta bahwa kelompok etnis tertentu tak dapat dan/atau tak ingin diasimilasikan karena perbedaan yang ada terlalu nyata. Sebagai *social engineering*, multikulturalisme gagal di Australia karena justru mempertajam perbedaan antara kelompok kulit putih keturunan *Anglo-Saxon/Celtic* (yang dianggap sebagai warga negara ideal) dengan mereka yang tidak berlatar belakang *Anglo-Saxon/Celtic* tersebut.¹⁴

Pada perkembangannya, multikulturalisme tidak pernah mengakar pada masyarakat Australia. Sebagaimana dikritik oleh Kelompok Sayap Kiri, konsep ini tidak pernah bisa dibawa dari lingkup budaya ke lingkup ekonomi-politik. Resistensi terhadap multikulturalisme terlihat pada berbagai perdebatan tentang imigrasi yang terus muncul dari waktu ke waktu.¹⁵

PERMASALAHAN PENGUNGSI AFGANISTAN DI AUSTRALIA (1999-2002)

Tanpa mengurangi nilai penting pengungsi

lainnya, penelitian ini difokuskan pada pengungsi Afganistan. Pengungsi Afganistan merupakan fenomena menarik karena selama kurang lebih dua dekade, kasus pengungsi dari *failed state* ini tak pernah benar-benar dapat dientaskan dan pengungsi Afganistan tampil sebagai kelompok pengungsi terbesar di dunia.¹⁶

Mayoritas pengungsi Afganistan yang dibahas dalam penelitian ini berlatar belakang etnis Hazara, sebuah kelompok minoritas yang berjumlah sekitar 19% dari keseluruhan populasi. Dari segi fisik dan keyakinan, etnis Hazara berbeda dari etnis Pashtun yang menjadi mayoritas. Secara fisik, mereka lebih menyerupai orang-orang Asia Tengah, sementara etnis Pashtun lebih mendekati ciri-ciri fisik orang-orang Eropa Selatan. Dalam keyakinan, etnis Hazara adalah pengikut Syi'ah, sementara etnis Pashtun merupakan muslim Sunni.

Kekerasan terhadap etnis Hazara memuncak dengan hadirnya milisi Taliban pada 1994.¹⁷ Pada Februari 1995, Taliban membunuh Abdul Ali Mazari, pemimpin *Hizb-i Wahdat* (Partai Persatuan) yang didukung oleh etnis Hazara. Sejak saat itu, secara terencana dan sistematis, Taliban memburu etnis Hazara sebagai target genosida.

Untuk menghindari penganiayaan di bawah Taliban, etnis Hazara terpaksa mengungsi, terutama setelah Kabul jatuh ke tangan Taliban pada 1996. Pada akhir tahun 2000, keadaan menjadi semakin genting karena Pakistan dan Iran secara resmi memutuskan untuk menutup pintu perbatasan terhadap masuknya pengungsi yang melarikan diri dari rezim Taliban. Dengan menipisnya kemungkinan mengungsi melalui jalur resmi, banyak dari para pengungsi

Hazara akhirnya terlibat jaringan *people-smugglers* dalam pengungsiannya. Jaringan *people-smugglers* melarikan kaum muda Hazara ini dengan truk ke Karachi, kemudian mereka diterbangkan ke Indonesia/Malaysia dan diselundupkan dengan perahu ke perairan Australia yang dekat dengan kepulauan Indonesia. Bagi para pengungsi ini, Australia adalah negara pertama yang mereka lalui yang telah resmi mengadopsi Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

Ketika mencapai Australia, alih-alih mendapatkan perlindungan, etnis Hazara justru mendapatkan perlakuan keras karena Australia memandang mereka sebagai *'queue jumpers'*.¹⁸ Mereka dianggap sebagai imigran ilegal karena memotong 'antrian' *"genuine refugees,"* yakni pengungsi yang melalui *Refugee Program* atau *Special Humanitarian Program*.¹⁹

Para pengungsi Afganistan ini kemudian ditampilkan dengan berbagai imaji negatif. Dalam studinya, Sharon Pickering, seorang ahli yang memantau perkembangan isu pengungsi *onshore* melalui dua media cetak besar, *Brisbane Courier Mail* dan *Sydney Morning Herald*, memuat kesimpulan sebagai berikut:

"According to the BCM and SMH we are soon to be 'awash', 'swamped', 'weathering the influx', of 'waves', 'latest waves', 'more waves', 'tides', 'floods', 'migratory flood', 'mass exodus' of aliens, 'queue jumpers', 'illegal migrants', 'people smugglers', 'bont people', 'jumbo people', 'jetloads of illegals', 'illegal foreigners', 'bogus and phoney' applicants upon 'our shores', 'isolated coastlines', and 'deserted beaches', that make up the 'promised land'. The 'land of hope', the 'lucky country', 'heaven', 'the good life', 'dream destination', and they

*continue to 'slip through', 'sneak in', 'gathering to our north', 'invade' with 'false papers' or 'no papers', 'exotic diseases', 'sickness' as part of 'gangs', 'criminal gangs', 'triads', 'organized crime'. In response, 'we' should have 'closed doors', only sometimes having 'open doors', 'we' should 'send messages', 'deter', 'lock up', and 'detain', 'we' should not be 'exploited', 'played for a fool', be seen as 'gullible' or be a 'forelock-tugging serf.'"*²⁰

Dalam menanggapi masuknya para pengungsi *onshore* tersebut, jajaran petinggi pemerintahan Australia berulang kali melontarkan retorika bersentimen negatif. Pada November 1999, Menteri Imigrasi dan Permasalahan Multikultural, Philip Ruddock mengeluarkan pernyataan yang menyiratkan bahwa kedatangan mereka ke Australia merupakan suatu ancaman bagi stabilitas negara. Masuknya arus pengungsi tersebut dianggap sebagai suatu keadaan darurat nasional. Mengenai masuknya sekitar 717 manusia perahu pada awal November 1999, Ruddock dikutip berkomentar sebagai berikut pada tanggal 17 November 1999, *"If it was a national emergency two weeks ago, it's just gone up ten points on the Richter scale."* Lebih lanjut, Ruddock merujuk masuknya pengungsi *onshore* tersebut sebagai *"the greatest assault in history."*²¹

Pada tanggal 7 Januari 2000, Premier Australia Barat, Richard Court, berkomentar bahwa para pengungsi tersebut bukanlah *genuine refugees*, melainkan orang-orang yang mengambil keuntungan untuk dapat berimigrasi ke Australia melalui jalur *people-smuggling*. Menurut Court, para pengungsi tersebut seharusnya langsung ditolak oleh Australia (*"should be turned around straight away"*).²²

Sikap keras Australia terhadap pengungsi Afganistan ini baru mendapatkan perhatian signifikan dari dunia internasional ketika kasus *Tampa* mengemuka. Insiden ini bermula pada 26 Agustus 2001 ketika kapal Norwegia, *MV Tampa* menyelamatkan sebuah kapal nelayan Indonesia sekitar 75 mil laut dari Christmas Island. Dalam kapal kecil yang hampir tenggelam tersebut, terdapat 438 orang yang mayoritas diidentifikasi berkebangsaan Afganistan;²³ mereka merupakan pengungsi yang hendak mencari suaka di Australia.

Ketika *Tampa* berbalik rute untuk dan membawa mereka ke Australia, pemerintahan Howard memberikan tanggapan keras dan menghalangi *Tampa* memasuki perairannya. PM John Howard mengeluarkan pernyataannya pada tanggal 28 Agustus 2001 bahwa *Tampa*, "... will never land in our waters, never."

Kemelut *Tampa* ini berlangsung selama tiga hari, dan berdampak panjang. Banyak kerugian yang sebenarnya diderita Australia karena insiden ini. Hubungan diplomatik dengan Indonesia dan Norwegia menjadi sangat terganggu. Australia juga mendapat banyak kecaman dan kritik tajam dari PBB; terutama dari segi betapa Australia menampilkan imaji dirinya yang sangat tidak manusiawi (*dehumanised*).²⁴ Berbagai kalangan di Eropa dan Amerika Utara menghujat Australia sebagai "*an arrogant white fortress and an international bully*."²⁵ Penolakan Australia terhadap *Tampa* disamakan oleh banyak pihak dengan *voyage of the damned* yang terjadi pada tahun 1939, ketika para pengungsi Yahudi ditolak oleh berbagai negara dan dikembalikan ke tangan Nazi Jerman.

Akan tetapi pemerintahan John Howard tidak memedulikan berbagai kritik tersebut. Tindakan tegas menurut Howard diperlukan karena jumlah kedatangan "ilegal" ke Australia semakin tak terkontrol.²⁶ Menurut Howard, "*Australia should not be regarded around the world as a country of easy destination or a soft touch*."

RANGKAIAN KEBIJAKAN AUSTRALIA TERHADAP PENGUNGI AFGANISTAN

Dalam menangani pengungsi Afganistan pada periode permasalahan (1999-2002), Australia menjalankan kebijakan-kebijakan berikut:

Mandatory Detention

Sebagai entitas *unlawful* yang menyalahi ketentuan hukum migrasi Australia, sesuai *section 88 dan 89* serta *Divisi 4B* dari *Migration Act 1958*, para pengungsi Afganistan harus ditahan. Dari laporan *Human Rights Commissioner* Australia pada tahun 2001,²⁷ diketahui bahwa mayoritas pengungsi Afganistan tersebut ditahan pada *remote detention centres* berikut: Port Hedland, Curtin Airbase, dan Woomera. Menyusul kasus *Tampa*, sebagian pengungsi Afganistan kemudian juga ditahan di *offshore detention centres* yang dibuka melalui kebijakan Solusi Pasifik. (Untuk jumlah mereka yang ditahan, lihat Tabel 3 dalam Lampiran 3).

Buruknya perlakuan terhadap para pengungsi dalam *detention centres* terekspos secara luas terhadap publik Australia pada pertengahan 2001, menyusul dibocorkannya bukti autentik berupa video dokumen-

tasi di Curtin kepada pers. Dalam video tersebut, ditampilkan beberapa pengungsi Hazara yang menangis dan membenturkan kepala berulang-ulang ke dinding sel. Salah satu dari mereka (kemudian diidentifikasi bernama Sadiq Ali Mezahi) tampak mendekati kamera, dengan kepala berlumuran darah sambil mempertanyakan mengapa ia diisolasi di Curtin. Ketika salah satu penjaga mengatakan bahwa luka di kepalanya perlu diperiksa, Sadiq hanya menjawab, "Tapi hati saya yang patah."

Dalam temuannya, Human Rights Commissioner menyoroti beberapa isu yang menjadi kekhawatiran dalam praktik *detention*, yakni, penahanan dalam waktu yang sangat lama; tinjauan pengadilan terhadap praktik *detention*; akses terhadap bantuan hukum; akses informasi umum dan kontak dengan dunia luar; pendidikan dan rekreasi; akomodasi; penghormatan terhadap pengungsi yang ditahan; kesehatan; isu kesehatan mental; anak-anak yang ditahan; serta, keamanan dan disiplin.

Dalam penelitian ini, ditemui kendala dalam mencapai informasi resmi yang akurat mengenai para pengungsi Afganistan yang ditahan. Statistik resmi pemerintah Australia yang dapat diperoleh mengenai jumlah pengungsi yang ditahan tersebut bersifat sangat umum dan cenderung diragukan akurasinya karena data yang ditampilkan DIMIA pada www.immi.gov.au pun sering didapati berbeda.

Informasi terperinci mengenai jumlah pengungsi Afganistan yang ditahan pada setiap *detention centre* tidak dimungkinkan mengingat *detention database* dinyatakan tertutup dari akses publik. Ketika hal ini di-

konfirmasi dalam korespondensi penulis dengan pihak DIMIA, diterangkan bahwa kebijakan demikian diberlakukan dengan alasan, "*this is to maintain the privacy of persons in immigration detention.*"²⁸

Kesulitan dalam mencapai informasi yang akurat mengenai isu pengungsi di Australia ini telah lama menjadi keluhan kalangan akademisi dan jurnalis Australia, dan kembali dijadikan catatan dalam penelitian ini.²⁹

Perombakan Legislasi

Sebagai dampak langsung dari insiden kapal Tampa, pada 6 September 2001 dikeluarkan empat undang-undang baru terkait dengan imigrasi, yakni:³⁰

Migration Legislation Amendment Act No. 6, 2001 (MLA Act)

Undang-undang ini mempersempit definisi istilah pengungsi dan tidak memberikan ekstensi status pengungsi dari orang tua ke anak dan sebaliknya. Misalkan seorang anak diakui sebagai pengungsi di Australia, ia tidak dapat membawa serta orang tuanya karena mereka tidak secara otomatis diakui sebagai pengungsi.

Selain itu, yang juga penting untuk diperhatikan dalam undang-undang ini adalah kebertentangannya dengan prinsip *non-refoulement* yang ditekankan dalam Pasal 33 Ayat 1 Konvensi 1951. *MLA Act* menerapkan standar yang sangat tinggi dalam menentukan apakah seseorang layak disebut sebagai pengungsi atau tidak, mereka yang di negara asalnya terbukti pernah melakukan tindakan kriminal nonpolitis (seperti perusakan properti), dapat direpatriasi.

Border Protection (Validation and Enforcement Powers) Act, 2001 (BPB Act)

Undang-undang ini memberikan berbagai wewenang baru bagi jajaran angkatan laut Australia. Berdasarkan *BPB Act* ini, kapal-kapal yang dicurigai membawa imigran 'ilegal' dapat dihalau dan dicegah memasuki perairan Australia. Aparat keamanan diperbolehkan mempergunakan tindakan koersif (seperti penggeledahan dan *strip-searches*) jika dianggap perlu. Imigran 'ilegal' yang terjaring melalui tindakan-tindakan di bawah *BPB Act* ini tidak lagi dimasukkan ke dalam *detention centres* dan tidak memperoleh hak untuk memproses visa.

Migration Amendment (Excision from Migration Zone) Act, 2001 (MAB Act)

Undang-undang ini menetapkan bahwa Christmas Island, Ashmore Reef, Cocos (Keeling) Islands, Cartier Islands, dan beberapa teritori eksternal lainnya yang paling mudah dicapai pengungsi *onshore* tidak lagi dianggap sebagai zona migrasi Australia atau dihapuskan (*excised*) statusnya sebagai zona migrasi.³¹ Wilayah-wilayah tersebut kemudian dikenal sebagai "*excised offshore places*," di mana pengungsi yang mencapainya tidak dapat mengajukan permohonan visa.

Migration Amendment (Excision from Migration Zone) (Consequential Provision) Act 2001 (MAB II Act)

Undang-undang ini memberikan kuasa kepada aparat untuk menahan entitas non-warga negara yang dicurigai secara ilegal memasuki wilayah-wilayah sebagaimana disebutkan dalam *MAB Act*.

Pengungsi *onshore* yang mencapai *excised offshore places* dianggap tidak berhak atas proses permohonan suaka di daratan Australia. Di bawah undang-undang ini, mereka tidak dibawa ke wilayah *mainland* dalam proses penentuan statusnya. Australia *MAB II Act* memungkinkan Australia untuk menunjuk negara lain ("*declared country*"), di mana *offshore detention centres* telah dipersiapkan sebagai tempat penahanan para pengungsi 'ilegal' ini. Berdasarkan *MAB II Act*, pengungsi yang pernah singgah di negara lain hanya diberikan *Temporary Protective Visa (TPV)* yang berlaku suksesif dan tidak diperkenankan memohon visa perlindungan pengungsi atau *humanitarian visa*. Berdasarkan undang-undang ini, pengungsi juga tidak dapat menggugat pemerintah Australia di pengadilan.

Rangkaian undang-undang baru kemudian kerangka legislatif yang menunjang diberlakukannya kebijakan Solusi Pasifik.

Solusi Pasifik

Solusi Pasifik terkait erat dengan legislasi-legislasi baru yang telah disebutkan sebelumnya, terutama *Excision from Migration Zone Act*. Kebijakan ini seringkali dikritik sebagai cara Australia untuk 'mengeksport' para pengungsi yang datang ke wilayahnya ke negara-negara yang ditunjuk sebagai "*declared countries*." Dalam implementasi Solusi Pasifik, kebanyakan pengungsi Afghanistan ditempatkan di Nauru dan Selandia Baru.

Hingga Januari 2002, tercatat Nauru menampung 735 orang³² pengungsi asal Afghanistan dari total 1.182 orang yang ditahan dalam kamp-kamp pengungsi yang didirikan di negara tersebut sejak 19 Sep-

tember 2001.³³ Pada praktiknya, kebijakan Solusi Pasifik sangat merugikan kepentingan pengungsi. Trauma dan depresi mereka bertambah karena pengharapan semula untuk mencari suaka di Australia diingkari.

Di Nauru, nasib para pengungsi Afghanistan tak jauh berbeda dengan mereka yang ditahan dalam *detention camps* di Australia. Laporan Oxfam menunjukkan bahwa proses penentuan status pengungsi Afghanistan di Nauru berjalan lambat karena adanya berbagai penundaan dari pihak UNHCR dan Australia. Lambannya proses ini merugikan pengungsi Afghanistan, terutama ketika rezim Taliban akhirnya jatuh pada akhir tahun 2001. Dengan jatuhnya rezim Taliban, pengungsi Afghanistan dianggap tidak lagi terancam oleh *persecution* di tanah airnya. Pada akhir tahun 2003, ditemukan bahwa 420 orang dari para pengungsi Afghanistan yang diproses di Nauru akhirnya dikembalikan ke negara asalnya.³⁴

Sementara itu, proses peninjauan status pengungsi di Selandia Baru berjalan dengan baik. Pada September 2001, Selandia Baru semula menyetujui untuk menampung 150 pengungsi asal Afghanistan dari 438 pengungsi yang dibawa oleh Tampa. Pada praktiknya, Selandia Baru kemudian hanya membawa 132 orang.³⁵ Dari Nauru para pengungsi etnis Hazara tersebut diterbangkan ke Auckland. Untuk penerapan Solusi Pasifik di wilayahnya, Selandia Baru sama sekali tidak menerima bantuan finansial dari Australia.

Dalam analisis Greg Fry,³⁶ dalam Solusi Pasifik, kepulauan Pasifik dijadikan perisai pelindung (*protective shield of islands*) Australia dari ancaman keamanan terhadap

perbatasannya. Praktik ini mirip dengan strategi Australia pada Perang Pasifik, ketika kepulauan Pasifik digambarkan oleh H.V. Evatt sebagai perisai pelindung Australia. Dari analogi tersebut, terlihat bahwa Solusi Pasifik merupakan bagian dari retorika *border protection* untuk mengatasi pengungsi sebagai ancaman keamanan.

Hasil penentuan status pengungsi Afghanistan di Nauru dan Selandia Baru dapat dilihat pada Tabel 4 (Lampiran 3).

Temporary Protection Visa

Pasca-*detention*, pemerintah Australia menerapkan kebijakan yang serupa dengan kebijakan yang dikampanyekan *One Nation Party*, yakni hanya memberikan visa temporer kepada para pengungsi. *Migration Legislation Amendment (Temporary Safe Haven Visas) Bill 1999* disetujui Senat pada 30 April 1999; dengan dukungan penuh.

Pada Oktober 1999, *Visa Subclass 75* yang populer dengan nama *Temporary Protection Visas* (TPV) resmi diberlakukan. Ketentuan sebelumnya berupa pemberian *Permanent Protection Visas* (PPV) terhadap pengungsi dicabut. Kebijakan baru ini melanggar prinsip internasional mengenai perlindungan pengungsi, di mana seharusnya seorang pengungsi tidak mendapatkan penalti karena cara mereka memasuki negara suaka yang ditujunya (*method of entry*).

Dalam kebijakan baru ini, setelah tiga puluh bulan, pemegang TPV sebenarnya berhak mendapatkan peninjauan kembali yang menentukan kelayakan mereka untuk mendapatkan PPV. Akan tetapi amandemen lebih lanjut pada September 2001 menentukan bahwa PPV tidak boleh diberikan

kepada individu yang dalam perjalanannya ke Australia sempat tinggal di *country of first asylum*—untuk kasus pengungsi Afganistan, *country of first asylum* yang dimaksud adalah Indonesia—selama tujuh hari atau lebih. Ini berarti bahwa mayoritas dari pengungsi Afganistan yang telah memegang TPV tidak memenuhi kriteria untuk memperoleh PPV.

Sebagian ahli mengkritik TPV sebagai kebijakan yang menempatkan para pengungsi dalam ketidakpastian akan status dan masa depan mereka. Menurut Colin Harvey, ini merupakan salah satu bentuk dari “*legal limbo*,” yang mempromosikan *human insecurity* bagi para pengungsi.³⁷ TPV menghasilkan ketidakamanan, isolasi, kebimbangan dan berbagai masalah bagi para pemegangnya.³⁸

Selain empat kebijakan utama tersebut, Australia juga melakukan eliminasi *push-factors* sebagai tindakan preventif terhadap kemungkinan terjadinya arus pengungsi lebih lanjut ke Australia. Untuk menghindari arus pengungsi lebih lanjut, pada Januari 2001 Ruddock melakukan lawatan ke sejumlah negara Timur Tengah (antara lain Iran, Syria, Turki serta Jordan) untuk membahas kerja sama di bidang intelijen dan teknis/operasional serta penyelarasan aksi negara-negara tersebut dengan Australia di UNHCR. Pada Juni 2001, Australia mengucurkan dana sebesar 5,3 juta dolar Australia sebagai bantuan kemanusiaan terhadap Afganistan. Menurut Downer dan Ruddock, pemberian dana bantuan kemanusiaan ini merupakan, “bagian dari pendekatan integral yang terfokus pada aktivitas-aktivitas yang ditujukan untuk menanggapi krisis kemanusiaan di Afganistan, meningkatkan perlindungan bagi

pengungsi Afganistan di kawasan dan mengurangi potensi terjadinya migrasi tak terencana dan fenomena *people-smuggling*.”³⁹ Untuk periode 2000-2001, tercatat Australia memberikan dana asistensi terhadap Afganistan dan pengungsi Afganistan di Iran dan Pakistan sebesar 12 juta dolar Australia.⁴⁰

Pada akhir 2001, menyusul jatuhnya kekuasaan Taliban, proses aplikasi visa pengungsi Afganistan ditunda oleh Australia.⁴¹ Menurut Ruddock, dengan berakhirnya kekuasaan Taliban, landasan penganiayaan bagi pengungsi Afganistan kini telah hilang, dengan demikian permohonan suaka mereka dapat ditolak. Howard kemudian menawarkan kesediaan untuk mengatur pemulangan para pengungsi Afganistan ini dengan pembiayaan Australia.⁴²

Pada 16 Mei 2002, di Kabul, Philip Ruddock menandatangani perjanjian dengan administrasi interim Afganistan untuk mengatur pemulangan para pengungsi. Pada bulan yang sama, Ruddock juga mengumumkan anggaran perlindungan perbatasan untuk tahun 2002-2003 yang akan difokuskan pada usaha eliminasi beberapa “*push factors*” dari negara-negara asal, di samping peningkatan kerja sama internasional dalam menggentarkan perjalanan ilegal. Anggaran tambahan juga dipersiapkan untuk memperlancar reintegrasi pengungsi Afganistan, mencakup:

- 5,8 juta dolar Australia (diberikan dalam kurun 3 tahun) untuk asistensi pengungsi Afganistan yang kembali ke tanah airnya secara sukarela;
- 4 juta dolar Australia per tahun untuk mendampingi negara-negara transit dalam mendeteksi pergerakan migran secara ilegal; dan,

- 14,4 juta dolar Australia per tahun untuk menyokong organisasi-organisasi internasional dalam menahan, memproses, dan mengembalikan migran ilegal di negara-negara transit.

Paket reintegrasi untuk pengungsi Afghanistan yang kembali secara sukarela diumumkan Ruddock pada 23 Mei 2002. Paket ini mencakup uang tunai sebesar 2.000 dolar Australia per orang atau hingga 10.000 dolar Australia per unit keluarga. Menurut Ruddock, dana ini setara dengan estimasi pemasukan rata-rata seorang penduduk Afghanistan selama lima tahun.

Melalui *International Organisation for Migration* (IOM), DIMIA menjanjikan berbagai asistensi bagi pengungsi Afghanistan yang bersedia kembali; mulai dari konseling, biaya perjalanan pesawat, hingga transportasi dari Kabul ke berbagai lokasi di Afghanistan.

HUMAN SECURITY DALAM PENANGANAN PERMASALAHAN PENGUNGGI AFGANISTAN DI AUSTRALIA

Dari uraian sebelumnya, terlihat bahwa pendekatan yang diterapkan Australia dalam menangani masalah pengungsi Afghanistan adalah pendekatan *human security* dalam dimensi negatif. Merujuk ke kerangka pemikiran, dimensi negatif tersebut tampak ketika ditinjau dari:

- (1) Elaborasi pemikiran Raquel Freitas yang mendiferensiasikan *human security* secara positif dan negatif. Dalam kasus Australia, tidak terjadi perluasan konsep keamanan yang menjadi kualifikasi dimensi positif *human security*

dalam pemikiran Freitas. Dalam perkembangannya, yang ditampilkan pada permasalahan pengungsi Afghanistan di Australia adalah *human insecurity*. *Human insecurity* mengabaikan fokus pada seluruh kehidupan manusia karena memiliki sifat altruistik (mewakili kepentingan tertentu). Dalam dimensi negatif, tindakan-tindakan yang melindungi *human security* seringkali justru dijustifikasi berdasarkan kepentingan sebuah kelompok atau bangsa, untuk kemudian didefinisikan secara sempit dan seringkali politis.

- (2) Ketika pemikiran Freitas kita silangkan dengan pemikiran Caballero- Anthony, dimensi negatif ini semakin tampak jelas:

- a. *Referent object* yang dirujuk oleh Australia adalah individu yang merupakan warga negaranya (*individuals qua citizens*), terutama mereka yang beridentitas *Anglo-Saxon/Celtic*. Perlindungan utama ditujukan terhadap entitas warga negara yang merupakan "*the familiar which belongs to our culture.*"
- b. Nilai atau kepentingan yang dilindungi bukanlah nilai-nilai universal seperti hak asasi manusia, melainkan adalah *keamanan internal* yang mencakup kedaulatan negara (terutama dalam kemampuan untuk mengontrol perbatasan wilayah) dan identitas/cara hidup etnis mayoritas Australia (*the Australian way of life*). Identitas *Anglo-Saxon/Celtic* menjadi *core value* utama yang harus dilindungi dari arus masuk pengungsi. Pengungsi Afghanistan adalah entitas "*the other*" yang menjadi ancaman.

- c. Pendekatan keamanan yang dipakai bersifat "*threat-centred*". Pemaknaan keamanan secara positif (di mana yang dipromosikan adalah ketiadaan ancaman terhadap individu dan kualitas hidupnya) tidak terjadi. Sebaliknya, dalam kebijakan-kebijakan terhadap pengungsi Afganistan, pemaknaan terhadap keamanan justru bergantung pada *konstruksi ancaman* yang memosisikan pengungsi sebagai entitas yang membahayakan *status quo* Australia.

Sebagai entitas yang dipersepsikan sebagai "*the other*," pengungsi *onshore* Afganistan diproyeksikan sebagai ancaman terhadap *human security* warga negara. Konstruksi yang menampilkan pengungsi sebagai ancaman ini dibangun melalui berbagai retorika dan representasi imaji yang negatif mengenai pengungsi. Konstruksi pengungsi sebagai ancaman ini bertentangan dengan pendekatan *human security* dalam dimensi positif yang sifatnya *people-centred*; di mana idealnya pengungsi dilindungi oleh perlindungan internasional dari ancaman penganiayaan dan ketiadaan pemenuhan *human security* di negara asalnya yang tengah bergejolak, dalam kasus ini adalah Afganistan.

Dengan menerapkan pendekatan yang sifatnya *threat-centred*, Australia memberikan perlakuan yang sangat berbeda antara warganegara dengan entitas nonwarga negara. Pengungsi Afganistan menjadi ancaman karena mereka memiliki kebudayaan dan kepercayaan yang sangat berbeda dari mayoritas warga negara Australia yang berlatar

Anglo-Saxon/Celtic; mereka merupakan entitas yang berbeda dari warga Australia 'yang sesungguhnya' (yang secara historis tertuang dalam konsepsi *white Australian Policy*).

- (3) Kiranya jelas terlihat bahwa rangkaian kebijakan Australia terhadap pengungsi *onshore* Afganistan tersebut bersifat eksklusif/diskriminatif.

Pada dasarnya, kebijakan *detention* (baik di wilayah *mainland* Australia ataupun di Nauru dan Selandia Baru sesuai kerangka Solusi Pasifik), pemberian TPV, eliminasi *push factors* dan repatriasi, merupakan praktik-praktik eksklusif untuk menanggapi masuknya pengungsi Afganistan yang merupakan entitas "*the other*." Kebijakan diskriminatif dianggap perlu karena pengungsi Afghanistan yang tidak berlatar belakang *Anglo-Saxon/Celtic* dianggap tidak potensial menjadi warga negara Australia. Praktik yang paling jelas dari perbedaan ini terlihat pada *mandatory detention*. *Detention* pada hakikatnya merupakan kebijakan yang sangat eksklusif dan diskriminatif. Jika dibandingkan, terhadap *overstayers* yang umumnya berasal dari Amerika Serikat dan Inggris—di mana secara jelas *overstayers* merupakan pelanggar hukum dan ketentuan imigrasi—Australia bersikap lunak dan jarang sekali menempatkan mereka dalam *detention*. Kalau pun ditempatkan dalam *detention*, *overstayers* biasanya ditempatkan dalam *urban detention centres*, tidak dalam *remote detention centres* yang biasa dipakai untuk menempatkan pengungsi yang kehadirannya tidak dikehendaki Australia.

Sikap diskriminatif berdasarkan ras ini kemudian membuat Australia gagal mempraktikkan persamaan hak ketika menangani para pengungsi Afganistan. Berbagai tindak kerusuhan dan kekerasan yang terjadi dalam *detention centres* menandakan bahwa dalam fasilitas-fasilitas tersebut pemenuhan *human security* pengungsi tidak dilakukan.

Kentalnya pembedaan berdasarkan ras dalam menanggapi masuknya arus pengungsi ini juga ditampakkan dalam berbedanya sikap Australia ketika menanggapi prospek diterimanya sejumlah petani Zimbabwe yang kebetulan berkulit putih. Robert Manne kemudian mengajukan pertanyaan pengandainan terkait dengan para pengungsi *onshore* gelombang keempat, "*What if the refugees were white?*"⁴³

Pembedaan ini menunjukkan bahwasanya Australia selalu memiliki keinginan untuk mengendalikan arus imigrasi, di mana entitas yang tidak dikehendaki diusahakan untuk tak bisa memasuki Australia. Kecenderungan ini dapat diamati dalam pernyataan John Howard ketika menggunakan isu imigrasi dalam kampanyenya untuk memenangkan Pemilu 2001. Howard secara tegas mengatakan bahwa, "*We decide who comes to this country and the circumstances in which they come.*"

- (4) Ditinjau dari rujukan kebijakan yang dipakai, dalam menangani permasalahan pengungsi *onshore* Afganistan, Australia sama sekali tidak mengindahkan berbagai prinsip dan aturan yang ditetapkan dalam berbagai

instrumen hukum internasional yang telah Australia tanda tangani. Konsep universal hak asasi manusia diabaikan dalam berbagai praktik kebijakan Australia yang eksklusif dan diskriminatif. Legislasi yang dijadikan acuan dalam penanganan pengungsi *onshore* Afganistan adalah *legislasi nasional*.

Alexander Downer dengan tegas menyatakan di depan Parlemen bahwa dalam penanganan pengungsi,⁴⁴

"We do not run off to the United Nations asking how Australia should be run... Whatever the rights and wrongs of the issues, we will decide them for ourselves, not have bureaucrats in Geneva decide them for us."

- (5) Dalam penerapan *human security* sesuai dimensi negatif tersebut, empati kemanusiaan terhadap para pengungsi Afganistan sebagai korban konflik dihilangkan. Kekerasan terhadap pengungsi dijustifikasi karena sebagai entitas nonwarga negara, mereka berada dalam posisi *subhuman* dan dengan demikian tidak layak dipenuhi keamanannya sebagai manusia. Australia tidak meninjau permasalahan pengungsi dari segi etis dan moral. Pengungsi Afganistan tidak dikenal sebagai entitas yang berada pada kerawanan luar biasa (penganiayaan di bawah rejim Taliban), tidak tercipta perhatian terhadap aspek *vulnerability*.

PENUTUP

Dari pembahasan penelitian ini, terlihat bahwa sebagai konsep keamanan yang

relatif baru dan diharapkan dapat menjadi pendekatan yang manusiawi dalam penanganan permasalahan pengungsi, *human security* ternyata belum dapat mencapai tujuannya yang ideal sebagaimana dicita-citakan oleh UNHCR. Pada faktanya, hingga saat ini tidak terdapat konsensus mengenai *human security*. Konsep ini dibiarkan tetap luas dalam definisinya, di mana hal ini kemudian berujung kepada keadaan di mana *human security* menjadi suatu konsep yang sangat terbuka pada interpretasi dan ideologi aktor yang memakainya untuk mencapai kepentingannya.

Hal ini terbukti pada kasus Australia, di mana pendekatan yang dikedepankan adalah *human security* secara negatif, di mana warga negara ditempatkan sebagai *referent object* yang harus diamankan. Secara ironis, kehadiran para pengungsi Afganistan yang merupakan korban konflik dan terancam keamanannya sebagai individu justru dianggap mengancam negara penerima dan warganya.

Dari ilustrasi kasus Australia terlihat bahwasanya penerapan *human security* dalam dimensi positif sulit dicapai dalam sistem internasional yang masih bertumpu pada negara-bangsa sebagai unit utamanya. Dalam sistem internasional di mana negara-bangsa berperan sebagai unit utama, terdapat syarat bagi dipenuhinya keamanan seorang individu oleh negara, yakni adanya status sebagai warga negara. Konsep kewarganegaraan menandakan bahwasanya individu tidak dapat melepaskan diri dari trinitas antara negara, bangsa dan wilayah. Kewarganegaraan merupakan sebuah komponen keamanan yang penting; tanpanya seorang individu berada dalam kerawanan yang luar biasa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Lammers, Ellen. 1999. *Refugees, Gender and Human Security: A Theoretical Introduction and Annotated Bibliography*. Utrecht: International Books.

McSweeney, Bill. 1999. *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tyler, Heather. 2003. *Asylum: Voices Behind the Razor Wire*. Melbourne: Lothian Books.

Artikel dalam Buku

Graham, David T. "Human Movement and Human Security," dalam David T. Graham and Nana K. Poku (eds). 2000. *Migration, Globalisation and Human Security*. London and New York: Routledge Research in Population and Migration.

Jupp, James. "Australia's Refugees and Humanitarian Policies," dalam *Refugees and the Myth of the Borderless World*. February 2002. Canberra: Department of International Relations, Australian National University.

Maley, William. "A Global Refugee Crisis?," dalam *Refugees and the Myth of the Borderless World*. February 2002. Canberra: Department of International Relations, Australian National University.

Miller, Mark J. "International Migration and Global Security," dalam Nana Poku and David T. Graham (eds). 1998.

Redefining Security: Population Movements and National Security. Westport, CT: Praeger.

Poku, Nana, Neil Renwick dan John Glenn, "Human Security in a Globalising World," dalam David T. Graham dan Nana K. Poku (eds.). 2000. *Migration, Globalisation and Human Security.* London: Routledge Research in Population and Migration.

Robinson, Vaughan. "Security, Migration, and Refugees," dalam Nana Poku and David T. Graham (eds). 1998. *Redefining Security: Population Movements and National Security.* Westport, CT: Praeger.

Artikel dalam Jurnal

Caballero-Anthony, Mely. 2000. "Human Security (and) Comprehensive Security," in ASEAN," dalam *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVIII/2000, No. 4. Aslinya merupakan makalah yang dipresentasikan dalam ASEAN 2020 Conference "ASEAN Human Security in Twenty-First Century," diadakan oleh ASEAN-ISIS dan ISIS Thailand, Bangkok, 21-22 Juli 2000.

Chalk, Peter. 1998. "The International Ethics of Refugees: A Case of Internal or External Political Obligation?," dalam *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 52, No. 2.

Freitas, Raquel. "Human Security and Refugee Protection after September 11: A Reassessment," dalam *Refugee*, Volume 20 No. 4.

Fry, Greg. "The Pacific Solution?" dalam *Refugees and the Myth of the Borderless World* February 2002. Canberra: Department of

International Relations, Australian National University.

Harvey, Colin J. "Refugees, Rights, and Human Security," dalam *Refugee*, Vol. 19 No. 4.

Kevin, Tony. 2002. "Australian Foreign Policy at the Crossroads," dalam *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56 No. 1.

Maley, William. 2001. "Security, People-Smuggling, and Australia's New Afghan Refugees," dalam *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55 No. 1.

Philpott, Simon. "Protecting the Borderline and Minding the Bottom Line: Asylum Seekers and Politics in Contemporary Australia," dalam *Refugee*, Vol. 20 No. 4.

Saikal, Amin. 2002. "Afghanistan, Terrorism, and American and Australian Responses," dalam *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56 No. 1.

Suhrke, Astri. 1999. "Human Security and the Interests of States," dalam *Security Dialogue*, Vol. 30 No. 3.

Thomas, Nicholas dan William T. Tow. 2002. "The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention," dalam *Security Dialogue*, Vol. 33 No. 2.

Wesley, Michael. 2002. "Perspectives on Australian Foreign Policy," dalam *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56 No. 2.

Makalah Pribadi

Dillon, Michael. 1996. "The Scandal of the Refugee: Some Reflections on the "Inter" of International Relations and Continental Thought" (salinan diperoleh dari pengarang).

Wills, Sara. "Un-stitching the Lips of a Migrant Nation." Artikel yang serupa dengan makalah ini dipublikasikan dengan judul, "Finding Room for Loss," ditampilkan pada *Meanjin*, No. 4, 2001.

Dokumen Resmi

1966 *International Covenant on Civil and Political Rights*, diadopsi oleh Sidang Umum PBB, Resolusi 2200 (XXI), 16 Desember 1966 dan berlaku efektif sejak 23 Maret 1976.

1966 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, diadopsi oleh Sidang Umum PBB, Resolusi 2200 (XXI), 16 Desember 1966, berlaku efektif sejak 3 Januari 1976.

York, Barry. *Australia and Refugees, 1901-2002: An Annotated Chronology Based on Official Resources* (Department of the Parliamentary Library: Information and Research Services, 16 June 2003).

Laporan

Oxfam Community Aid Abroad. February 2002. *Adrift in the Pacific: The Implications of Australia's Pacific Refugee Solution*. Fitzroy, Victoria: Oxfam Community Abroad.

Oxfam Community Aid Abroad. July 2002. *Still Drifting*. Fitzroy, Victoria: Oxfam

Community Abroad. Merupakan lanjutan laporan *Adrift in the Pacific*. Laporan dapat diperoleh on-line pada http://www.caa.org.au/campaigns/refugees/still_drifting/still_drifting.pdf.

HREOC, *A Report on Visits to Immigration Detention Facilities by the Human Rights Commissioner 2001*. Laporan ini dapat diakses dari situs resmi HREOC Australia, http://www.hreoc.gov.au/human_rights/idc/index.html.

Internet

"Legislating for Exclusion: Australia's Flight from the Refugee Convention," dalam *Human Rights Features* (Voice of the Asia-Pacific Human Rights Network: A joint Initiative of SAHRDC and HRDC), 24 December 2001. Artikel diakses dari http://www.hrhc.net/sahrhc/hrfeatures/HR_F49.htm.

<http://afghan-web.com>.

<http://www.hreoc.gov.au>.

<http://www.immi.gov.au>.

<http://www.unhcr.ch>.

CATATAN BELAKANG

¹ *United Nations Convention relating to the Status of Refugees*, diadopsi oleh *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, dikonvensikan dalam Sidang Umum PBB, Resolusi 429 (V), 14 Desember 1950. Diadopsi tanggal 28 Juli 1951, dan berlaku efektif mulai 22 April 1954.

² *United Nations Protocol relating to the Status of Refugees*, diadopsi oleh ECOSOC, Resolusi 1186 (XLI), 18 November 1966. Mulai berlaku efektif sejak 4 Oktober 1967.

³ *1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees* menuntut bahwa seorang pengungsi harus 'berada di luar negara sesuai kebangsaannya' atau 'di luar domisilinya.' Dalam definisi ini, terdapat sebuah kualitas esensial yang menjadi karakteristik legal dari pengungsi; entitas yang diakui sebagai pengungsi adalah mereka yang dalam pelariannya telah melewati batas-batas internasional. Seseorang yang belum melewati batas-batas internasional, dikategorikan sebagai *internally displaced persons (IDPs)*.

⁴ Lihat Vaughan Robinson, "Security, Migration, and Refugees," artikel dalam Nana Poku and David T. Graham (eds). *Redefining Security: Population Movements and National Security* (Westport, CT: Praeger, 1998), hlm. 67-90. Dalam studinya, Robinson mengadopsi perspektif temporal untuk mengeksplorasi perkembangan arus pengungsi. Studi Robinson menunjukkan bahwa isu pengungsi di masa pasca-Perang Dingin telah bergeser menjadi permasalahan Utara-Selatan. Pengungsi di masa kontemporer acapkali dicurigai sebagai migran ekonomi terselubung. Ini berbeda dengan pada masa Perang Dingin, ketika isu pengungsi merupakan masalah Timur-Barat. Dalam temuannya, Robinson juga melihat bahwa permasalahan etnisitas dan rasisme turut berperan dalam penerimaan negara terhadap pengungsi.

⁵ Gil Loescher, Myron Weiner, James Hathaway, dan William Maley adalah sebagian dari para ahli mengenai migrasi/isu pengungsi yang mendeskripsikan adanya krisis tersebut dalam pemikiran mereka.

⁶ William Maley, "A Global Refugee Crisis?," artikel dalam *Refugees and the Myth of the Borderless World* (Canberra: Department of International Relations, Australian National University, February 2002), hlm. 6-7.

⁷ Bill McSweeney, *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), hlm. 87, 93.

⁸ Lihat Astri Suhrke, "Human Security and the Interests of States," *Security Dialogue*, Vol. 30 (3), 1999, terutama hlm. 269, 271-272.

⁹ Kelemahan konsepsi keamanan yang terlalu luas seperti *human security* ini menjadi perhatian Ayoob; yang menyatakan bahwa konsep keamanan yang memiliki perhatian pada semua isu bagi semua orang akan menjadi tidak berguna sebagai alat analisis. Bagi McSweeney, kritik ini kurang membangun karena Ayoob tidak menerangkan bagaimana batasan-batasan harus diambil dalam mencegah konsep keamanan menjadi terlalu luas. Menurut McSweeney, kekhawatiran Ayoob tentang terlalu luasnya konsep keamanan lebih dalam konteks terlalu banyaknya penambahan permasalahan baru dalam kajian keamanan, bukan pada meluaskan konsep keamanan dari segi arti keamanan itu sendiri. Lihat McSweeney, hlm. 95.

¹⁰ Pemikiran Freitas di sini disarikan dari Raquel Freitas, "Human Security and Refugee Protection after September 11: A Reassessment," dalam *Refugee*, Volume 20 No. 4, hlm 34-44.

¹¹ Lihat Astri Suhrke, "Human Security and the Interests of States," *Security Dialogue*, Vol. 30 (3), 1999, terutama hlm. 269, 271-272.

¹² Tercatat sebelumnya arus manusia perahu yang pernah memasuki Australia antara lain: pengungsi Vietnam (1976), pengungsi Kamboja (1989) dan pengungsi RRC (1994).

¹³ Gambaran singkat mengenai kritik Mushakoji terhadap konsepsi *human security* dapat ditemui dalam Ellen Lammers, *Refugees, Gender and Human Security: A Theoretical Introduction and Annotated Bibliography* (Utrecht: International Books, 1999), hlm. 49. Lammers mendasarkan ulasannya ini pada artikel Mushakoji, "Human Security as an integrative concept for UN policies," dalam *Prime*, Volume 2 (1994), hlm. 40-52.

¹⁴ Robinson, *Loc.Cit.*, hlm. 78.

¹⁵ Antara lain pada 1984-1985 (dipicu oleh akademisi Geoffrey Blainey), 1988-1989 (John Howard) dan 1996-1997 (Pauline Hanson).

¹⁶ Amin Saikal, "Afghanistan, Terrorism, and American and Australian Responses," artikel dalam *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56 No. 1, hlm. 28.

¹⁷ Lihat <http://afghan-web.com/history/chron/index3.html> (data sebagaimana diakses pada 16 Desember 2003 pukul 12.02 WIB). Taliban terdiri atas satu etnis spesifik, yakni kaum Pashtun. Dukungan rezim Taliban terhadap Osama Bin Laden mendorong masyarakat internasional menerapkan sanksi-sanksi terhadap Afghanistan, yakni Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1267 dan 1333.

¹⁸ Konvensi 1951 PBB tidak mengenal adanya istilah 'queue' bagi masuknya pengungsi ke suatu negara, karenanya label pengungsi Afghanistan yang masuk ke Australia lewat perahu ini sebagai 'queue jumpers' dinilai sebagai hal yang tidak pantas.

¹⁹ Pada kenyataannya, sangat sulit bagi pengungsi etnis Hazara untuk dapat memenuhi persyaratan kedua program resmi tersebut. Untuk memenuhi persyaratan *Refugee Program*, mereka terutama terhalang oleh kondisi-kondisi berikut: 1. Australia tidak memiliki perwakilan diplomatik di Afghanistan yang dapat memproses permintaan suaka; 2. Dalam pengajuan visa di negara pelarian pertama, seperti Pakistan atau Iran, proses yang ada berjalan sangat lambat. Rata-rata waktu yang diperlukan untuk memproses visa di Islamabad pada 31 Mei 2001 adalah selama 122 minggu. Sementara, untuk memenuhi persyaratan *Special Humanitarian Program*, pengungsi Hazara terhalang oleh kondisi-kondisi di mana mereka yang berpotensi diterima sebagai pengungsi adalah yang telah memiliki keterikatan dengan Australia; memiliki sponsor di Australia untuk mendukung proses pengungsiannya ke Australia. Ketentuan ini menyulitkan karena hanya terdapat sedikit sekali penduduk Australia yang berlatar belakang etnis Hazara. Bahkan ketika seorang pengungsi Hazara telah mampu menyediakan sponsor di

Australia, ia masih sering dihadap dengan persyaratan medis.

²⁰ Sebagaimana dikutip oleh Simon Philpott dari Sharon Pickering, "Common Sense and Original Deviancy: News Discourses and Asylum Seekers in Australia," *Journal of Refugee Studies* 14 No. 2 (2001), hlm. 172. Lihat Simon Philpott, "Protecting the Borderline and Minding the Bottom Line: Asylum Seekers and Politics in Contemporary Australia," artikel dalam *Refugee*, Vol. 20 No. 4, hlm. 66.

²¹ Sebagaimana dikutip oleh Sara Wills dari *The Age*, 18 November 1999, "More Illegals Arrive," Ministerial Press Release MPS 164/99, 17 November 1999. Lihat "Un-stitching the Lips of a Migrant Nation," *Makalah Pribadi*, salinan diperoleh dari pengarang. Artikel yang serupa dengan makalah ini dipublikasikan dengan judul, "Finding Room for Loss," ditampilkan pada *Meanjin*, No. 4, 2001, hlm. 73-78.

²² Sebagaimana dikutip oleh William Maley, "Security, People-Smuggling, and Australia's New Afghan Refugees," artikel dalam *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55 No. 1, 2001, hlm. 352 dari *The Australian*, 8 January 2000.

²³ Lihat Philpott, *Loc.Cit.*, hlm. 63. Jumlah sebenarnya dari pengungsi yang diselamatkan oleh MV Tampa ini berbeda-beda menurut berbagai sumber dan sulit diketahui secara pasti. Lembaga nonpemerintah (seperti Oxfam) dan sebagian kalangan akademisi (Greg Fry, William Maley, dsb) menyebut angka 433 orang. Sementara itu pihak pemerintah Australia menyebut angka sejumlah 438 orang.

²⁴ Tony Kevin melihat bahwa sejak naiknya pemerintahan Howard di tahun 1996, kebijakan luar negeri Australia semakin ditandai dengan berkurangnya empati kemanusiaan, terutama dalam cara pandang Australia terhadap hubungan internasional. Tony Kevin, "Australian Foreign Policy at the Crossroads," artikel dalam *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56 No. 1, 2002, hlm. 33.

²⁵ Michael Wesley, "Perspectives on Australian Foreign Policy," artikel dalam *Australian Journal*

of *International Affairs*, Vol. 56 No. 2, 2002, hlm. 58.

²⁶ Philpott, *Loc.Cit.*, hlm. 72. Menurut Philpott, istilah "tak terkontrol" menggambarkan suatu keadaan yang jauh lebih baik dari keadaan yang memaksa para pengungsi untuk melarikan diri dari tempat tinggalnya.

²⁷ *A Report on Visits to Immigration Detention Facilities by the Human Rights Commissioner 2001*, laporan ini dapat diakses dari situs resmi HREOC Australia,

http://www.hreoc.gov.au/human_rights/idc/index.html, sebagaimana diakses pada 19 Januari 2004 pukul 14.04 WIB.

²⁸ Ini merupakan argumen yang aneh karena dalam hemat penulis, statistik merupakan data kuantitatif yang sama sekali tidak mempengaruhi privasi para pengungsi tersebut. Lihat korespondensi penulis dengan pihak DIMIA tertanggal 4 Mei 2004.

²⁹ Korespondensi penulis melalui *e-mail* dengan Dr. Sara Wills, tertanggal 20 Januari 2004. Tom Ryan, aktivis *ChildOut (Children Out of Detention)*, mempertanyakan, jika pemerintah Australia memang begitu bangga dengan sistem yang dimilikinya, mengapa masyarakat luas tak dibiarkan melihat ke dalam *detention centres*? Apakah pemerintah Australia takut bahwa cerita-cerita buruk mengenai perlakuan yang diterima pengungsi terungkap lebih lanjut? Lihat Tyler, hlm. 235.

³⁰ "Legislating for Exclusion: Australia's Flight from the Refugee Convention," artikel dalam *Human Rights Features (Voice of the Asia-Pacific Human Rights Network: A joint Initiative of SAHRDC and HRDC)*, 24 December 2001. Artikel diakses dari <http://www.hrdc.net/sahrdc/hrfeatures/HRF49.htm>

³¹ Bagi William Maley dari *Refugee Council of Australia*, legislasi ini akan sulit efektif sebagai sarana menggentarkan aktivitas *people-smuggling* karena pihak yang diselundupkan tidak memiliki pengetahuan mengenai zona migrasi dan pihak *people-smugglers* tidak akan menginginkan peraturan tersebut.

³² Terdapat perbedaan statistik Oxfam dalam jumlah pengungsi Afganistan yang ditahan di Nauru. Pada Februari 2002 disebutkan jumlah mereka adalah sebanyak 735 orang; sementara laporan berikutnya pada bulan Juni 2002 menyebutkan jumlah sebesar 751 orang pengungsi Afganistan.

³³ Kebangsaan lain yang tercatat ditahan di Nauru adalah 335 orang Irak, 26 orang Palestina, 12 orang Iran, 6 orang Sri Lanka, dan 4 orang Pakistan.

³⁴ Data DIMIA sebagaimana pada tanggal 1 Januari 2004. Data sebagaimana pada *DIMIA Annual Report 2002-2003*; dapat dilihat di www.immi.gov.au pada bagian mengenai *Asylum Statistics*.

³⁵ Ada sedikit perbedaan dalam statistik mengenai jumlah pengungsi yang diterima oleh Selandia Baru. Dalam laporannya bulan Februari 2002, Oxfam menyebut jumlah 131 orang, akan tetapi pada laporan berikutnya pada bulan Juni 2002, jumlah yang tercatat adalah sebanyak 132 orang.

³⁶ Untuk analisis ini, lihat Greg Fry, "The Pacific Solution?" artikel dalam *Refugees and the Myth of the Borderless World* (Canberra: Department of International Relations, Australian National University, February 2002), hlm. 30.

³⁷ Lihat Colin J. Harvey, "Refugees, Rights, and Human Security," artikel dalam *Refugee*, Vol. 19 No. 4, hlm. 96.

³⁸ Bahkan masalah-masalah kesehatan juga dapat timbul karena kondisi kejiwaan mereka yang tertekan di bawah kebijakan TPV ini.

³⁹ Sebagaimana dikutip Barry York dari *joint media release* yang dikeluarkan oleh Alexander Downer dan Philip Ruddock pada 7 Juni 2001. Lihat Barry York, *Australia and Refugees, 1901-2002: An Annotated Chronology Based on Official Resources* (Department of the Parliamentary Library: Information and Research Services, 16 June 2003), hlm. 105.

⁴⁰ *Ibid.*

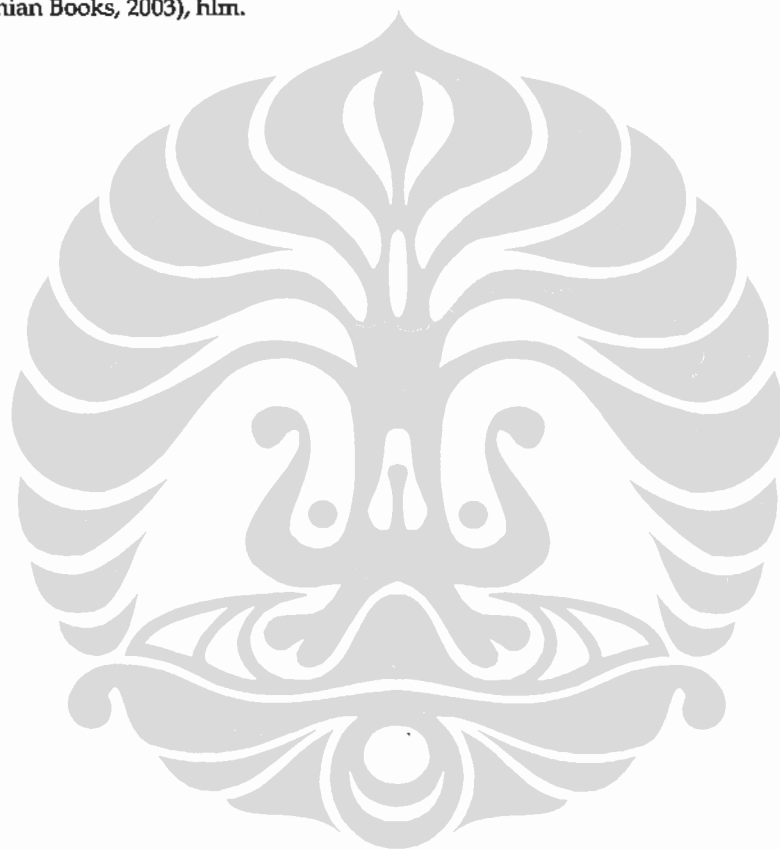
⁴¹ Keputusan penundaan proses aplikasi visa ini kemudian memicu berbagai kerusuhan yang

terjadi di Woomera pada Desember 2001 dan Januari 2002.

⁴² James Jupp, "Australia's Refugees and Humanitarian Policies," artikel dalam dalam *Refugees and the Myth of the Borderless World* (Canberra: Department of International Relations, Australian National University, February 2002), hlm. 39.

⁴³ Dikutip Wills dari dari *The Age*, 5 Mei 2001. Lihat Wills, "Un-stitching the Lips of a Migrant Nation."

⁴⁴ Heather Tyler, *Asylum: Voices Behind the Razor Wire* (Melbourne: Lothian Books, 2003), hlm. 180.



Lampiran 1

Kerangka Diferensiasi *Human Security*

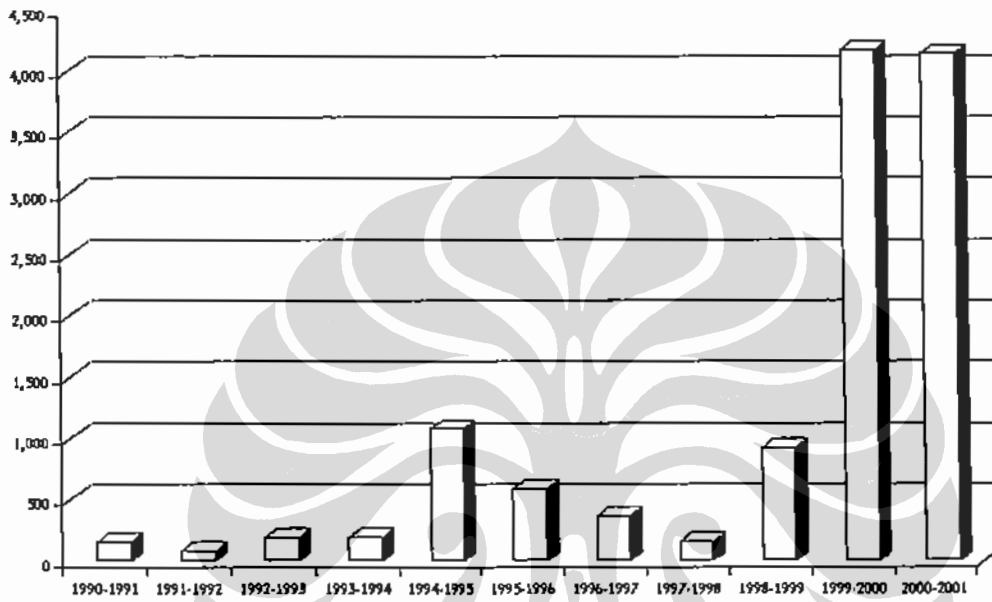
Human Security (bertujuan memberikan usaha perlindungan terhadap <i>vital core</i> dalam kehidupan manusia dari ancaman-ancaman kritis dan pervasif sesuai cara yang konsisten dengan pemenuhan kebutuhan manusia dalam jangka panjang)			
Pemikiran Raquel Freitas	Dimensi	Negatif	Positif
		<i>Human Insecurity</i>	<i>Human Security</i>
Pemikiran Caballero-Anthony	<i>Referent object</i>	INDIVIDU	
		Warga negara <i>Individuals qua citizens</i>	Pengungsi <i>Individuals qua persons</i>
	Nilai atau Kepentingan yang Dikedepankan	- Keamanan internal - Konsepsi sistem internasional yang bersifat <i>state-centric</i>	- HAM; terutama dilihat dari pilar " <i>freedom from want</i> " - <i>World-governance</i>
	Pendekatan terhadap Keamanan	Melalui <i>konstruksi</i> ancaman: Pengungsi dianggap memberi ancaman terhadap <i>human security</i> warga negara <i>Threat-centred</i>	Melalui promosi <i>peniadaan</i> ancaman: Pengungsi dilindungi oleh perlindungan internasional dari <i>persecution</i> dan ketiadaan pemenuhan <i>human security</i> di negara asal <i>People-centred</i>
	Sifat	Eksklusif Diskriminatif	Inklusif Universal
Nana Poku, Neil Renwick dan John Glenn	<i>Nature</i> dari Isu Pengungsi	Isu pengungsi sebagai permasalahan realpolitik	Isu pengungsi sebagai permasalahan moral dan etis
	Rujukan kebijakan	Legislasi nasional	Hukum internasional; terutama Konvensi 1951 dan Protokol 1967

Sumber: Kerangka diferensiasi ini disusun dari pemikiran beberapa ahli. Definisi *human security* diambil dari Sabina Alkire dari *Commission on Human Security*. Utamanya, diferensiasi antara dimensi negatif dan positif diambil dari pemikiran Raquel Freitas yang tertuang dalam "Human Security and Refugee Protection after September 11: A Reassessment," *Refugee*, Volume 20 No. 4, hal. 34-44. Diferensiasi lebih lanjut dibantu oleh pemikiran Mely Caballero-Anthony yang mengenai operasionalisasi konsep keamanan, yang terdiri atas elemen-elemen: 1. *Referent object*, 2. *Core values*, ancaman dan *nature* dari masalah keamanan, 3. Pendekatan terhadap keamanan. Lihat Caballero-Anthony, "Human Security (and) Comprehensive Security in ASEAN," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVIII/2000, No. 4. Kerangka diferensiasi dilengkapi dengan pemikiran Poku, Renwick dan Glenn, "Human Security in a Globalising World," dalam David T. Graham dan Nana K. Poku (eds.), *Migration, Globalisation and Human Security* (London: Routledge Research in Population and Migration, 2000).

Lampiran 2

Grafik I
Jumlah Pengungsi *Onshore* yang Memasuki Australia
(Periode 1990-2001)

Unauthorized Migrants (Boat Arrivals) to Australia, 1990-2001



Source: Australian Department of Immigration and Multicultural Affairs

Lampiran 3

Tabel 2
Jumlah Pengungsi Asal Afganistan yang Memasuki Perairan Australia
(Periode 1998- 1999 hingga 2002-2003)

Periode	Jumlah Perahu yang Memasuki Perairan Australia Secara Ilegal	Jumlah Keseluruhan Manusia Perahu yang Memasuki Perairan Australia	Jumlah Pengungsi Afganistan	Persentase Pengungsi Afganistan
1998-1999	42	921/923/926*	95 orang	10,3%
1999-2000	75	4175	1263 orang	30,3%
2000-2001	54	4137	2269 orang	54%
2001-2002	Tidak dicantumkan	3649	1109 orang	30,4%
2002-2003	0	0	0	0

Sumber: *Department of Immigration and Multicultural Affairs*, Kompilasi dari data yang diperoleh dari www.immi.gov.au (data sebagaimana pada Desember 2001) serta hasil korespondensi dengan pihak DIMIA pada 4 Mei 2004.

* Dari hasil korespondensi penulis dengan pihak DIMIA, angka resmi yang dikonfirmasi akhirnya adalah 921 orang. Persentase didasarkan pada jumlah tersebut.

Tabel 3
Jumlah Pengungsi Afganistan yang Ditahan
Periode 1998-1999 hingga 2000-2001

Periode	Jumlah Pengungsi Afganistan yang Ditahan
1998-1999	149 orang (Afganistan menempati peringkat ke-6 kebangsaan yang paling banyak ditahan dalam <i>detention centres</i> di Australia)
1999-2000	1276 orang (Afganistan menduduki peringkat ke-2 kebangsaan yang paling banyak ditahan dalam <i>detention centres</i> di Australia)
2000-2001	2196 orang (Afganistan menduduki peringkat ke-1 kebangsaan yang paling banyak ditahan dalam <i>detention centres</i> di Australia)

Tabel 4
Hasil Proses Penentuan Status Pengungsi Afganistan Melalui Solusi Pasifik
(data sebagaimana pada Juni 2002)

Negara Tempat Proses Peninjauan Status Pengungsi	Total Jumlah Pengungsi Afganistan yang Ditampung	Aplikasi Status Pengungsi yang Disetujui	Aplikasi Status Pengungsi yang Ditolak	Persentase Aplikasi yang Disetujui (pada 30 Juni 2002)
Nauru	751	54	697	7,2%
Selandia Baru	132	131	1	99,2%

Sumber: Laporan Oxfam, *Still Drifting: Oxfam Community Abroad Update on the Pacific Solution*, Juni 2002. Statistik merupakan kalkulasi data UNHCR dan DIMIA

