

## **Problematika Pencari Suaka Timur Tengah dan Pengaruhnya terhadap Dinamika Politik Indonesia-Australia, 1996-2006**

**Taufik Hidayah,\* Yety Rochwulaningsih**

Departemen Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Diponegoro

Jl. Prof. Soedarto, S.H. Semarang, Jawa Tengah-Indonesia

\*thdctf@gmail.com

### **Abstract**

*The emergence of various conflicts in the Middle East in 1996 became a new chapter in the journey of several countries in the Middle East. The conflict has threatened lives and required some citizens to flee to seek asylum in a safer country. As a target of seek asylum, the Australian government made policies that were contrary to the results of the convention. Indonesia, as one of the neighboring countries geographically close to Australia, was affected. This is because Indonesia has become a temporary transit country due to various Australian policies that make it difficult for asylum seekers to enter. In dealing with the problem of asylum seekers, the two countries and in cooperation with international organizations made various agreements. One of the agreements produced by the two countries is the Regional Cooperation Model agreement signed in 2001 and the Lombok Agreement signed in November 2006. This article discusses various problems that must be faced by asylum seekers, both on their way to a transit country, the dynamics of life in transit country, as well as objections from third countries. Using historical methods, this article aims to identify solutions offered by Australia which also involves Indonesia as the closest country and serving as a transit country.*

**Keywords:** *Asylum Seeker; Middle East; Regional Cooperation.*

### **Abstrak**

Pada artikel ini dibahas mengenai berbagai permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh para pencari suaka dari Timur Tengah ketika menuju ke Australia. Kemunculan berbagai konflik di Timur Tengah pada 1996 menjadi babak baru dalam perjalanan beberapa negara di Timur Tengah. Konflik yang terjadi telah mengancam nyawa dan mengharuskan sebagian warga negara mengungsi untuk mencari suaka di negara yang lebih aman. Sebagai salah satu negara target para pencari suaka, pemerintah Australia membuat kebijakan yang bertentangan dengan hasil konvensi. Indonesia sebagai salah satu negara tetangga yang secara geografis dekat dengan Australia terkena imbasnya. Hal itu karena Indonesia telah menjadi negara transit sementara akibat berbagai kebijakan Australia yang mempersulit masuknya pencari suaka. Dalam menangani masalah pencari suaka, kedua negara dan bekerja sama dengan organisasi internasional membuat berbagai kesepakatan. Salah satu kesepakatan yang dihasilkan kedua negara adalah kesepakatan Model Kerjasama Regional yang ditandatangani pada 2001 dan Perjanjian Lombok yang ditandatangani pada November 2006. Dengan menggunakan metode sejarah, artikel ini bertujuan untuk mengidentifikasi solusi yang ditawarkan oleh Australia yang juga melibatkan Indonesia sebagai negara terdekat dan dijadikan sebagai negara transit.

**Kata Kunci:** Pencari Suaka; Timur Tengah; Kerjasama Regional.

## Pendahuluan

Arus migrasi dari negara-negara dunia ketiga ke negara maju telah menjadi fenomena yang penting. Fenomena ini memunculkan sejumlah dimensi dan berbagai implikasi yang kompleks. Sementara itu, migrasi dari Indonesia (dalam bentuk tenaga kerja) ke luar negeri, juga terus meningkat. Perpindahan penduduk atau migrasi dari suatu tempat ke tempat lain (nasional dan internasional) bukan lagi sekadar fenomena sosial, ekonomi, dan politik, melainkan juga fenomena sejarah. Hal yang demikian telah ada sejak lama dalam kehidupan umat manusia, dan akan terus muncul-dibendung atau tidak-sepanjang sejarah manusia, dengan sifatnya yang semakin lama semakin kompleks.

Di tingkat global, migrasi tidak saja terjadi karena alasan-alasan sosial ekonomi, namun juga karena alasan politik. Akan tetapi, alasan ekonomi masih merupakan faktor dominan. Ketidakseimbangan antara laju pertumbuhan penduduk dengan lapangan kerja yang tersedia di negara-negara dunia ketiga, rendahnya tingkat pendapatan, serta kemerosotan ekonomi nasional, menjadi serangkaian faktor pendorong terjadinya gelombang migrasi menuju negara-negara industri maju. Fenomena migrasi global kini semakin rumit, dengan kehadiran para "migran politik", yaitu mereka yang meninggalkan tanah airnya karena alasan politik, seperti pengungsi dan pencari suaka politik ("Gelombang Migrasi Global," 1993, p. 8).

Negara-negara yang menjadi target para pencari suaka, antara lain negara yang dianggap mampu menampung dan memenuhi kebutuhan para pencari suaka. Negara yang termasuk dalam target berdasar atas putusan sebuah konvensi tertentu yang pada akhirnya mewajibkan negara tersebut menampung para pencari suaka. Salah satu di antaranya ialah Australia. Status sebagai negara maju dan negara anggota Konvensi Jenewa tahun 1951 tentang status pengungsi dan Protokol New York 1967, yang memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan pengungsi internasional, menjadikan Australia sebagai surga bagi pencari suaka (Wright, 2014). Sebagai negara yang meratifikasi Konvensi Jenewa 1951, Australia diwajibkan untuk memberikan suaka dan status pengungsi kepada pencari suaka yang memasuki wilayah negara tersebut. Namun demikian, dalam aplikasinya, pemerintah Australia membuat kebijakan yang bertentangan dengan komite tersebut sebagai penandatanganan konvensi dalam pencarian pencari suaka (Alunaza, Maulana, & Sudagung, 2018).

Meletusnya konflik beberapa negara di Timur Tengah menjadi faktor yang utama perubahan gelombang migran. Sebagai negara yang paling dekat dengan Australia Indonesia kemudian menjadi salah satu negara transit. Berkurangnya arus pencari suaka dari Indocina dan meningkatnya gelombang arus pencari suaka dari beberapa negara di Timur Tengah menjadi babak baru gelombang arus pencari suaka di Indonesia. Dalam sebuah laporan yang dipublikasikan oleh the *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) terdapat peningkatan jumlah pemohon suaka dari beberapa negara Timur Tengah seperti Irak, Iran, dan Afghanistan di Indonesia sejak 1996 sampai dengan 2004 (UNHCR, 2007, p. 347). Tindakan demi tindakan kemudian diambil untuk menyelesaikan permasalahan para pencari suaka, termasuk Indonesia, yang negara persinggahan sebelum menuju ke Australia. Dalam sebuah kesempatan, Perdana Menteri (PM) Australia John Howard di Canberra mengatakan bahwa pemerintahnya mendesak Jakarta agar membangun pusat penampungan atau penahan (*detention center*) bagi para imigran gelap. Ia menambahkan, pihaknya bersedia membiayai pembangunan pusat penampungan para imigran gelap yang transit di Indonesia dalam perjalanan ke Australia itu ("John Howard tentang Imigran Gelap," 2001, p. 1).

Kajian ini berfokus problematikan yang harus dihadapi oleh para pencari suaka, mulai dari penetapan status yang lama sehingga mengharuskan mereka menyesuaikan diri di negara transit, serta tantangan dan rintangan yang dihadapi selama di perjalanan. Berbagai persoalan juga muncul karena kemudian banyak pencari suaka yang dicurigai sebagai teroris sehingga ditolak masuk ke Australia. Berbagai persoalan itu kemudian memaksa Australia dan Indonesia sebagai negara transit mencari solusi bersama. Studi mengenai pencari suaka di Australia telah dilakukan oleh Wright (2011) berjudul *Asylum Seekers and Australian Politics, 1996-2007*. Dalam tesis yang telah diterbitkan tersebut, Wright menitikberatkan pembahasan pada kebijakan-

kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Australia dalam menghadapi persoalan pencari suaka. Adapun kajian ini berfokus pada langkah-langkah yang dilakukan oleh Pemerintah Australia dan Indonesia dalam rangka melindungi para pencari suaka dari Timur Tengah.

## **Metode**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode sejarah yang terdiri atas heuristik (pengumpulan sumber), kritik (pengujian sumber), analisis dan sintesis, dan historiografi (penulisan karya sejarah) (Notosusanto, 1984, pp. 22-24). Adapun data-data yang digunakan diperoleh dari lemaga kearsipan dan perpustakaan, seperti Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), Arsip resmi Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Pusat Informasi Kompas (PIK)-Biro Jawa Tengah, Perpustakaan Nasional (Perpusnas), Perpustakaan Universitas Diponegoro, laporan data fakta dari UNHCR serta International Organization for Migration (IOM) sebagai organisasi yang bersentuhan langsung dengan para pencari suaka serta *website* resmi pemerintah, baik Pemerintah Indonesia maupun Pemerintah Australia. Selain itu, usaha dalam pengumpulan sumber juga dilakukan melalui wawancara dengan beberapa pihak yang dalam hal ini ialah pencari suaka yang masih menetap di Indonesia.

## **Perjalanan Pencari Suaka dan Kehidupan Migran Transit di Indonesia**

Cara-cara kedatangan para migran, yang sering kali tidak teratur telah menyebabkan identifikasi alur kedatangan mereka menjadi sulit. Untuk mengetahui alur kedatangan yang dipilih oleh para pencari suaka dan migran transit, diperlukan kesaksian dari pelaku perjalanan. Mereka umumnya datang dengan cara yang berbeda-beda, karena rintangan yang dihadapi selama perjalanan juga berbeda-beda (Said Nurzandi, Wawancara, 2018). Satu hal yang pasti harus dihadapi oleh para imigran adalah pengawasan di perbatasan-perbatasan atau di pintu masuk negara-negara transit. Tidak jarang mereka harus menghadapi pengawasan yang berbeda-beda. Perubahan-perubahan yang terjadi di setiap negara telah membuat para imigran pintar beradaptasi, terutama dalam mempersiapkan dokumen-dokumen yang diperlukan. Para imigran transit juga datang dengan berbagai pilihan. Sebagian besar pencari suaka datang secara sembunyi-sembunyi dengan membawa dokumen perjalanan sebagaimana disyaratkan, baik resmi maupun palsu.

Hal itu karena negara-negara yang mengalami konflik seperti Irak dan Afghanistan tidak diperbolehkan mendapatkan *Visa on Arrival* (VoA) atau dokumen izin masuk dalam suatu negara. VoA biasanya diperoleh di perbatasan antarnegara atau di bandara yang dituju. Sehubungan dengan pelarangan itu, para imigran biasanya mengajukan visa jenis lain, seperti visa bisnis, visa sosial, atau visa pelajar. Di antara ketiga visa itu, visa pelajar menjadi pilihan para imigran karena relatif mudah didapatkan. Namun karena penyelewengan yang marak dilakukan, visa pelajar juga sulit untuk didapatkan. Sebagai akibatnya, banyak imigran memalsukan data diri. Mereka biasanya memilih parpor Iran. Hanya ada sedikit imigran yang tidak memalsukan dokumen karena menghindari risiko di perbatasan atau pintu masuk sebuah negara. Sebagai contoh adalah Said (nama samaran). Sebagai pemegang paspor Afghanistan, ketika sampai di Indonesia, secara otomatis paspornya ditahan. Hal itu karena para penjaga sudah tahu tujuan para pemegang paspor Afghanistan. Meskipun demikian, Said tetap diizinkan untuk masuk ke Indonesia.

Berbicara mengenai cara mereka masuk ke negara tujuan, tentu tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai rute perjalanan. Rute perjalanan yang dilalui oleh para imigran hampir tidak pernah terdiri atas satu perjalanan menuju negara transit. Sebagian besar perjalanan yang dilalui adalah perjalanan putus-putus dan melalui berbagai persinggahan di wilayah tertentu (Said Nurzandi, Wawancara, 2018). Namun demikian, mendapatkan informasi mengenai detail rute perjalanan para imigran bukanlah hal yang mudah. Para imigran cenderung sangat tertutup ketika ditanya mengenai rute perjalanan yang dilalui. Hal itu semata-mata untuk melindungi rute perjalanan dari aparat penegak hukum. Sedikit saja informasi bocor, maka sulit bagi para imigran untuk kembali melalui rute tersebut.

Oleh sebab itu, hanya ada sedikit gambaran mengenai rute perjalanan para imigran ke negara transit sebelum berhasil masuk ke negara ketiga. Melewati perbatasan dan akhirnya sampai di wilayah Turki bagi sebagian imigran Afghanistan adalah pilihan yang layak dipertimbangkan. Selain itu, wilayah Eropa juga menjadi pilihan, terutama bagi imigran yang telah memiliki koneksi untuk membantunya masuk Eropa hingga akhirnya dapat menembus negara transit. Malaysia juga menjadi pilihan yang diambil oleh banyak imigran. Setelah mendarat di Malaysia, para imigran biasanya menggunakan kapal feri untuk masuk ke Indonesia.

Adapun dokumen palsu yang dibawa hanya digunakan sekali pakai oleh migran transit. Setelah berhasil lolos dari negara transit, dokumen akan dikembalikan ke penyelundup untuk didaur ulang dan digunakan oleh klien yang lain. Oleh sebab itu, banyak imigran transit di Indonesia dalam waktu yang lama karena paspor mereka ditahan oleh pihak imigrasi. Pihak imigrasi akan mengembalikan paspor para imigran ketika mereka sudah mendapatkan kejelasan mengenai penempatan di negara ketiga.

Migran transit yang memiliki dokumen-dokumen sah kemudian dikirim ke rumah detensi imigrasi (Rudenim). Rudenim adalah unit pelaksana teknis yang menjalankan fungsi keimigrasian sebagai tempat penampungan sementara bagi para pencari suaka. Terlepas dari status mereka sebagai pengungsi resmi, pencari suaka terdaftar ataupun migran tidak terdata. Pada tahun pertama, para pencari suaka harus mendaftarkan diri ke UNHCR Jakarta untuk mendapatkan perlindungan internasional (Field & Edward, 2006, p. 123).

Setelah menerima berkas dari pemohon, UNHCR akan memeriksa identitas pemohon. Setelah diperiksa, para pencari suaka menerima dokumen sementara berupa sertifikat dalam Bahasa Inggris dan Bahasa Indonesia yang menyatakan status mereka sebagai pencari suaka. Sertifikat tersebut berisi foto pencari suaka, informasi dasar seperti nama dan tanggal lahir, serta keterangan bahwa orang yang menjadi pemegang sertifikat adalah "orang yang menjadi perhatian khusus Kantor *United Nations High Commissioner For Refugees*". Keterangan itu untuk melindungi mereka dari pemulangan paksa ke negara yang mengancam nyawa atau kebebasannya, sambil menanti keputusan akhir status pengungsian mereka (Said, Wawancara, 2018).

Dalam proses pendaftaran hingga penetapan, para pengungsi tentu harus tetap tinggal di Indonesia. Bukan merupakan hal yang mudah bagi setiap imigran yang berada di Indonesia untuk menyesuaikan diri dengan penduduk lokal. Pengalaman ini dialami dengan berbagai macam jenis kejadian. Melihat fakta bahwa Indonesia merupakan negara yang memiliki populasi muslim terbesar di dunia dan kenyataan bahwa migran transit di Indonesia sebagian besar adalah muslim, tampaknya akan membentuk asumsi solidaritas muslim antara orang-orang di Indonesia dengan pendatang migran (Zaat, 2007; Al-Wafa, 2011).<sup>10</sup> Orang Indonesia pada umumnya akan menekankan pada keyakinan bahwa Indonesia pasti menjadi surga bagi para migran transit, khususnya bagi migran yang berasal dari Afghanistan dan Iran (Missbach, 2017).

Ada kedekatan dan menimbulkan perasaan yang "dekat" dari latar belakang agama dan penerimaan yang lebih baik bagi orang Indonesia. Kehidupan di rudenim merupakan hari-hari yang panjang bagi para migran. Selain adanya larangan bekerja, mereka juga tidak dibolehkan bersekolah di sekolah negeri. Menurut pengakuan Said, kehidupan di rudenim juga cukup berat karena perilaku yang ditunjukkan staf penjaga yang terkadang kurang baik dan agresif. Oleh sebab itu, beberapa di antara migran transit yang tinggal di Indonesia yang tidak menetap di rudenim cenderung memiliki kebebasan. Tetapi pengekanan terhadap mereka juga cukup besar. Said yang tidak tinggal di rudenim sejak tahun kedua mengatakan walaupun dirinya tidak lagi tinggal di rudenim, namun ia tidak dapat berpergian keluar kota atau ke provinsi lain. Paspornya yang ditahan oleh pihak migrasi Indonesia membuat Said tidak memiliki izin untuk bepergian. Kendati demikian, migran transit yang tinggal di tengah penduduk lokal memiliki kondisi yang jauh lebih baik dalam banyak hal dibanding imigran yang tinggal di rudenim. Tentunya, tetap dengan kebebasan bergerak yang terbatas. Mereka juga wajib melaporkan diri secara berkala ke pihak yang berwajib (Missbach, 2017). Tidak selesai sampai

di situ, perjalanan dari negara transit ke negara ketiga pun selalu diwarnai dengan insiden-insiden.

### Dinamika Konflik Pencari Suaka

Pada Januari 2002, kondisi para pencari suaka yang dipulangkan secara paksa di bagian barat dari Timor (Pulau Rote dan Kupang) terlihat sangat memprihatinkan sehingga UNHCR membawa mereka ke ibu kota provinsi, Mataram di Lombok. Mereka kemudian ditampung di beberapa hotel (Human Rights Watch (HRW), 2002; Hunter, 2004; Gallagher, 2005; Field, O. & Edwards, A. 2006; Taylor & Rafferty-Brown, 2010a). Sementara itu, untuk urusan pembiayaan ditanggung oleh IOM, termasuk juga pelayanan medis para pencari suaka tersebut, karena pemerintah Indonesia telah bekerja sama dengan pemerintah Australia dan telah mengontrak IOM untuk memberikan jasa perawatan (Mountz, 2011, p. 125). Adapun negara asal mereka adalah Irak, Afghanistan (Pashtun, Hazara, Baloch, Tajik, dan Uzbek), dan orang Iran Mandaens yang terdampar di tempat pengasingan. Mereka adalah para imigran yang tidak dapat dideportasi ke negara asal karena alasan kestabilan politik dan tidak adanya uang untuk memenuhi kebutuhan perjalanan.

Peristiwa tersebut hanya salah satu dari insiden-insiden yang mewarnai perjalanan para pencari suaka. Sebelumnya, pernah pula terjadi insiden yang menjadi sorotan dunia internasional. Pada Agustus 2001, pasukan Australia menaiki kapal kargo Norwegia MV Tampa dari Pulau Christmas. Komandan kapal, Kapten Arne Rinnan, telah berhasil melakukan penyelamatan terhadap ratusan pencari suaka dari kapal nelayan Indonesia yang terdampar di Samudra Hindia dan berusaha membawa mereka ke Australia. *Tampa Crisis* menjadi katalis untuk kebijakan 'perlindungan perbatasan' baru Australia. Hal ini juga menjadi isu penting dalam kampanye pemilihan federal 2001 ("Howard dan Diplomasi Tampa" Kompas, 5 September 2001).

Pada 24 Agustus 2001, Palapa, sebuah kapal nelayan kecil Indonesia yang dibebani dengan 433 yang sebagian besar pencari suaka Hazara dari Afghanistan, terdampar di perairan internasional sekitar 140 kilometer sebelah utara Pulau Christmas. Para pencari suaka diselamatkan oleh kapal kontainer Norwegia, MV Tampa, di bawah arahan Otoritas Keselamatan Maritim Australia ("Howard dan Diplomasi Tampa," 2001).

Kapten Tampa, Arne Rinnan, kemudian mengatur jalur untuk kota Merak di Indonesia, pelabuhan terdekat dengan fasilitas untuk merapat seperti kapal besar. Beberapa dari mereka yang diselamatkan ternyata mengancam akan melakukan bunuh diri jika mereka dikembalikan ke Indonesia; yang lain masuk ke jembatan kapal, dan menyuruh Rinnan membawa mereka ke Pulau Christmas ("*Tampa Affair*", 2018). Melihat kenyataan itu, Rinnan kemudian mengirimkan permohonan kepada pemerintah Australia. Namun demikian, pemerintah Australia menolak mengizinkan Tampa untuk mendaratkan salah satu pencari suaka. Banyak pencari suaka di kapal itu berada dalam kondisi kesehatan yang buruk. Lebih dari 48 jam, Rinnan membuat permintaan berulang kali kepada otoritas Australia untuk meminta bantuan. Permintaan ini diakui tetapi tidak ditindaklanjuti sehingga Rinnan memutuskan untuk memasuki perairan Australia (Howard dan Diplomasi Tampa", 2001, p. 4).

Kapal itu melintasi batas laut Australia pada 29 Agustus 2001, tidak lama sebelum tengah hari. Keputusan tersebut ternyata membawa Rinnan pada "pelanggaran nyata" hukum yang ditetapkan oleh Otoritas Australia. Pemerintah Australia kemudian mengirim 45 pasukan *Special Air Service* (SAS) untuk mencegah kapal Rinnan lebih dekat dengan Pulau Christmas (Howard dan Diplomasi Tampa," 2001, p. 2). Pada hari yang sama, Perdana Menteri Howard mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perlindungan Perbatasan 2001 ke parlemen. Jika disahkan, maka kapal-kapal asing tidak lagi boleh masuk di wilayah teritorial Australia (RI-Australia Hentikan Kapal Imigran Gelap," 2001, p. 2). RUU tersebut sontak mengundang reaksi internasional karena Australia dianggap tidak memiliki komitmen untuk menyediakan perlindungan bagi pencari suaka.

Sebagai penandatanganan Konvensi 1952, dan di bawah konstitusi Australia, negara tersebut wajib menawarkan perlindungan kepada pencari suaka di Tampa dan memproses status mereka sebagai pengungsi. Sebaliknya, insiden tersebut menjadi sangat dipolitisasi dalam upaya untuk mendapatkan dukungan dan suara politik. Baik pemerintah maupun media menggunakan situasi itu untuk kepentingan mereka sendiri. Banyak dari para pengungsi digambarkan bukan sebagai pencari suaka putus asa yang membutuhkan perlindungan, tetapi sebagai penjajah yang bermusuhan, ilegal, dan “berpotensi menjadi teroris” (Harries, 2003, pp. 66-67; Leach & Fethi Mansouri, 2004).

Sebagai akibat dari insiden Tampa, bersamaan dengan isu politik dunia yang berkembang, Pemerintah Australia berupaya menjaga pencari suaka dari Pantai Australia. Sebuah inisiatif kebijakan yang terburu-buru diperkenalkan untuk memastikan pencari suaka yang statusnya belum jelas diangkut ke pusat-pusat penahanan, seperti ke wilayah tetangga Australia, yaitu Nauru (MacCallum, 2002, pp. 28-52). Kebijakan itu disebut dengan “Solusi Pasifik”. Solusi Pasifik dijalankan selama pemerintahan liberal, di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Howard, sebagai reaksi pemerintah atas insiden Tampa

Tampa berada di luar Pulau Christmas ketika menerima pesan dari Departemen Imigrasi dan Urusan Multikultural (DIMA) bahwa Tampa ditolak untuk memasuki wilayah Australia dan harus menetapkan jalurnya ke Indonesia. Jika Tampa mengabaikan pesan itu dan bersikeras untuk turun di Pulau Christmas, kru Tampa dapat dituntut karena penyelundupan manusia. Setelah Tampa menahan posisinya di laut selama seminggu, akhirnya otoritas Australia setuju untuk menerima pencari suaka. Perdana Menteri Howard mengumumkan bahwa pencari suaka dari Tampa tidak akan diproses di Australia tetapi di Selandia Baru dan Nauru (“Nauru Terima Imigran,” 2001, p. 2). Sebulan setelah pengumuman itu, pemerintah Howard juga membuat kesepakatan dengan Papua Nugini (PNG) untuk menerima pencari suaka untuk diproses di Pulau Manus PNG. Keputusan tersebut adalah awal dari proses lepas pantai Australia tentang kebijakan pencari suaka yang saat ini disebut “Solusi Pasifik” (Crock, 1998).

### **Kompromi Bilateral Indonesia-Australia terhadap Kasus Pencari Suaka**

Dalam rangka mengatasi masalah pencari suaka, Pemerintah Australia dan beberapa otoritas serta negara yang terkait merancang kerja sama yang bertujuan untuk membubarkan operasi penyelundupan manusia. Akan tetapi, perjanjian tersebut tidak mencakup jaminan perlindungan para pengungsi. RCM ditandatangani oleh Pemerintah Australia, Pemerintah Indonesia, dan IOM pada 2001. Tujuan RCM adalah untuk membantu para migran gelap pulang secara sukarela atau menempatkan mereka di negara ketiga dan mencegah Indonesia serta Australia dijadikan negara sasaran bagi penyelundup manusia.

Pihak berwajib Indonesia bertanggung jawab untuk menentukan niat dari para migran gelap yang ditangkap. Para pencari suaka yang terlihat melakukan transit melalui Indonesia untuk pergi ke Australia atau Selandia Baru dirujuk ke IOM untuk penanganan lebih lanjut, penanganan kasus, dan perawatan. Dengan bantuan finansial dari Pemerintah Australia, IOM menanggung ongkos dari proses identifikasi tersebut dan memberikan bantuan medis untuk para pencari suaka yang sakit atau terluka. Pengaturan pemulangan sukarela dilakukan oleh IOM bagi para migran yang ingin pulang. Sementara itu, mereka yang ingin mencari suaka di Indonesia dirujuk ke UNHCR. IOM mengambil beberapa tanggung jawab untuk mengurus “migran tidak teratur yang terdampar” (IOM Indonesia, 2012), termasuk sebagian besar pencari suaka yang ditahan dan ditolak. Setelah mereka dirujuk ke IOM dari otoritas imigrasi Indonesia atau UNHCR, IOM Indonesia memberikan mereka organisasi dasar, perawatan kesehatan, tunjangan untuk makan, dan konseling yang dilakukan oleh staf lapangan IOM.

Pada awal pelaksanaan RCA, operasional IOM di Indonesia hampir seluruhnya didanai oleh Australia. Menurut laporan *Human Rights Watch* tahun 2002, IOM menerima kira-kira US\$250.000 perbulan. 80% dari total anggaran digunakan untuk bantuan langsung, termasuk akomodasi bagi pencari suaka atau untuk orang-orang yang terlihat tidak membutuhkan

perlindungan internasional namun tidak dapat direpatriasi (Human Rights Watch (HRW), 2002). Perjanjian Model Kerja sama Regional tersebut cukup memberikan dampak positif dan jaminan yang kuat bagi pencari suaka untuk memenuhi akomodasi dan keterbutuhan selama di negara transit. Namun demikian, perjanjian ini tidak berlangsung lama. Perjanjian tersebut diberhentikan sejenak pada 12 september 2001 karena ketegangan politik pascainsiden Tampa.

Usaha diplomasi yang selanjutnya dilancarkan oleh kedua negara dilaksanakan di Bali yang dikenal dengan istilah *Bali Process*. Indonesia-Australia setuju menjadi *co-chair* Konferensi Menteri Regional tentang penyelundupan manusia, perdagangan manusia, dan kejahatan transnasional terkait lainnya (*Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in person, and related Transnational Crime*) di Bali. *Irregular migration* telah menjadi isu penting dalam kawasan Asia Pasifik sehingga negara dalam kawasan tersebut perlu melakukan upaya untuk menanggulangnya secara khusus. *Irregular migration* tersebut berdampak negatif karena menyebabkan beberapa isu kejahatan lainnya, yaitu permasalahan penyelundupan manusia, perdagangan manusia, dan kejahatan transnasional lain. Hal itu membuat sebuah kawasan perlu mengambil langkah antisipatif. Salah satunya melalui kebijakan yang dapat meminimalisasi persoalan-persoalan terkait *irregular migration*. Bertolak dari persoalan itulah muncul gagasan *Bali Process*. *Bali Process* dicetuskan dalam sebuah konferensi bertajuk *Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime* di Bali, Indonesia pada Februari 2002. Kerja sama *Bali Process* sangat terfokus pada aspek yang bersifat teknis dalam membangun manajemen perbatasan antarnegara anggota serta peningkatan kapasitas kontrol negara, termasuk didalamnya penguatan penegakan hukum dalam berbagai macam kasus pemalsuan dokumen. Hal tersebut dilakukan oleh kedua negara, melalui pengimplementasian sistem perundang-undangan dan sistem visa, termasuk dalam berbagai informasi yang terkait dengan imigran ilegal (*Bali Process, UNHCR Indonesia, 2018*).

Pada November 2006, Australia dan Indonesia kembali mengadakan perjanjian yang kemudian dikenal dengan Pakta Lombok. Penandatanganan perjanjian kerangka kerja sama keamanan tersebut dilakukan pada 13 November 2006. Adapun dokumen yang ditandatangani mencakup bidang yang luas, yaitu: pertahanan, penegakan hukum, pemberantasan terorisme, kerja sama intelijen, kerja sama maritim, keselamatan dan keamanan penerbangan, penyebaran senjata pemusnah massal, tanggap darurat bencana alam, dan pengertian antarmasyarakat dan manusia (*people to people link*) (“Kerja sama Kerangka Keamanan Indonesia,” 2018). Lebih lanjut, dalam perjanjian tersebut juga disebutkan butir larangan teritorial Australia menjadi basis perjuangan separatisme Papua. Perjanjian ini sebagian merupakan respons Indonesia atas intervensi Australia terhadap gerakan separatisme di Papua dengan memberikan izin tinggal 42 warga Papua.

Perjanjian keamanan Indonesia-Australia 2006 memuat beberapa prinsip, di antaranya prinsip pernyataan atas kedaulatan, kesatuan, kemerdekaan, dan integritas wilayah masing-masing; pengakuan atas prinsip bertetangga yang baik serta tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing; pengakuan akan adanya tantangan global, seperti terorisme internasional, serta ancaman keamanan baik yang bersifat militer maupun nonmiliter. Dalam kerangka kerja sama bilateral, komitmen Australia dan Indonesia untuk mengatasi ancaman keamanan nontradisional semakin diperkuat dengan penandatanganan Perjanjian Lombok pada 2006 (Perwita, 2008, pp. 42-47).

Melalui kerangka perjanjian Lombok, Australia mampu mencapai kepentingan nasionalnya, yakni membangun aliansi dengan salah satu negara paling penting dalam skema arus *Irregular Maritime Arrivals* (IMA) yang menuju ke Australia. Menurut Arnold Wolfer dan Snyder, aliansi berupa kesepakatan formal dilakukan untuk saling memberikan *mutual military assistance* yang kemudian memperkuat *alignment* atau keberpihakan antara satu negara dengan negara lain yang diajak bekerja sama (Devita, 2012, p. 224-237). Bentuk aliansi yang ingin dibangun oleh Australia ini juga dapat dilihat sebagai upaya Australia untuk melakukan *external balancing* untuk menghadapi IMA yang dianggap sebagai *external threat* atau ancaman

eksternal. Strategi ini hanya dapat dicapai jika ada tingkat ketakutan atau rasa terancam yang sama antara suatu negara dengan negara yang diajak bekerjasama. Tingkat rasa terancam inilah yang telah menjadi agenda utama pemerintahan Australia dalam melanjutkan upaya regional, baik dalam kerangka *Bali Process* maupun *Regional Deterrence Framework*.

## Simpulan

Tidak dapat disangkal lagi bahwa beragamnya permasalahan pencari suaka di kedua negara memberikan kondisi yang rumit terhadap hubungan bilateral. Adanya tumpang tindih dan perlakuan hukum yang berbeda di Indonesia dan Australia sering kali menjadi permasalahan utama dalam menyelesaikan setiap isu dan gelombang pencari suaka yang terus berdatangan. Adapun jika dikaji dari sisi keadilan dan keberpihakan hukum terhadap pencari suaka tidak sepenuhnya dapat dengan mudah disamaratakan. Adanya kasus penyelundupan manusia dan kedatangan pencari suaka yang bersifat ilegal tidak jarang menjadi masalah baru bagi kedua negara, baik Indonesia sebagai negara transit maupun Australia sebagai negara ketiga atau negara tujuan utama pencari suaka.

Jika dilihat dari kerangka diplomasi serta berbagai kebijakan yang diambil oleh kedua negara maka akan terlihat adanya pencegahan yang cukup kuat dari Australia sebagai negara ketiga dan Indonesia sebagai negara transit terhadap kedatangan pencari suaka. Insiden Tampa menjadi salah satu penanda kebijakan Australia yang memiliki tekanan yang kuat bahkan terkadang memberikan tanggung jawab kepada Indonesia sebagai negara transit yang menerima kedatangan pencari suaka. Sementara itu, Solusi Pasifik yang diterapkan oleh Australia juga patut diakui sebagai salah satu solusi yang mampu menurunkan jumlah kapal tidak resmi, namun juga dapat dianggap sebagai kebijakan politik yang bersifat ofensif bagi Indonesia yang harus menahan para pencari suaka. Adapun terbitnya kesepakatan Pakta Lombok dapat dianggap sebagai salah satu “obat pereda” permasalahan bilateral kedua negara tetapi belum sepenuhnya dapat dianggap solusi terbaik dalam menangani nasib para pencari suaka.

## Referensi

- Alunaza, H., Maulana, I. & Sudagung, A. D. (2018). The Pacific Solution as Australia Policy towards Asylum Seeker and Irregular Maritime Arrivals (IMAs) in John Howard Era. *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional UNPAR*, 14(1), 61-75. doi:10.26593/jihi.v14i1.2789
- Bali Process, UNHCR Indonesia (n.d.). Diakses dari <http://unhcr.or.id/id/bali-process-id>,
- Crock, M. (1998). *Immigration and refugee law in Australia*. N.S.W: Federation Press.
- Devita, S. (2012). Alliances in international relations theory. *International Journal of Social Science & Interdisciplinary Research*, 1(8), 224-237.
- Field, O. & Edwards, A. (2006). *Alternatives to detention of asylum seekers and refugees*. Geneva: UNHCR Division of International Protection Services.
- Gallagher, H. (29 Oktober 2005). Asylum seekers on Lombok complain of long Limbo. *The Epoch Times*.
- Gelombang migrasi global: Dari pencari suaka politik hingga bahaya *Brain-Drain*. (7 Agustus 1993). *Kompas*.
- Howard dan Diplomasi Tampa. (5 September 2001). *Kompas*.
- Human Rights Watch (HRW). (2002). *By invitation only, Australian asylum policy*. Washington DC.
- Hunter, C. (2004). The ‘people in between’: Indonesia and the failed asylum seekers to Australia. *RIMA: Review of Indonesian and Malaysian Affairs* 38(2), 101-127.
- International Organization for Migration (IOM) Indonesia. (2012). *Assisted voluntary return and reintegration: Annual report of activities 2011*. Geneva.
- John Howard tentang imigran gelap: Indonesia perlu bangun pusat penahan. (7 September 2001). *Kompas*.
- Kerja sama kerangka keamanan Indonesia–Australia ditandatangani. (2006). Diakses pada 5 September 2018 dari, <http://lomboknews.wordpress.com/2006/11/13/kerja-sama->

- kerangka-keamanan-indonesia-australia-ditanda-tangani/  
Missbach, A. (2017). *Trouble transit*. Jakarta: ISEAS Yusof Ishak Institute.
- National Museum Australia, "Tampa Affair" (n.d.). Diakses pada 21 Oktober 2018 dari <http://www.nma.gov.au/defining-moments/resources/tampa-affair>, Nauru terima imigran dengan imbalan BBM. (11 September 2001). *Kompas*.
- Perwita, A. A. B. (2008). Signifikansi Perjanjian Lombok bagi hubungan Indonesia dan Australia. *Satria Studi Pertahanan*, 4(4), 42-47.
- Taylor, S. & Rafferty-Brown, B. (2010). Difficult journeys: Accessing refugee protection in Indonesia, *Monash University Law Review*, 36, (3).
- Wright, B. (2011). *Asylum seeker and Australian politics 1996-2007*. Adelaide: University of Adelaide Press.
- Zaat, K. (2007). *The protection of forced migration in Islamic law, research paper no. 146*. Geneva: UNHCR.