

AUSTRALIA TUTUP PINTU PENGUNGI

KEBIJAKAN SUAKA AUSTRALIA YANG BARU DI INDONESIA



Kate Snailham

Australian Consortium for In-Country Indonesian Studies (ACICIS)

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Katolik Parahyangan

Bandung

Desember 2014

AUSTRALIA TUTUP PINTU PENGUNGI

KEBIJAKAN SUAKA AUSTRALIA YANG BARU DI INDONESIA



Kate Snailham

Australian Consortium for In-Country Indonesian Studies (ACICIS)

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Katolik Parahyangan

Bandung

Desember 2014



HALAMAN PENGESAHAN

Nama: Kate Snailham

NIM:

Judul: Australia Tutup Pintu Pengungsi: Kebijakan Suaka Australia yang Baru di Indonesia

Penulis

Kate Snailham

Telah diuji dalam Ujian Sidang Skripsi Program West Java Field Study Research dari The Australian Consortium for 'In-Country Indonesian Studies (ACICIS) di Universitas Katolik Parahyangan Bandung pada Senin, 15 Desember 2014, dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Prof. Bob Sugeng Hadiwinata, Ph.D
Ketua sidang merangkap anggota

Sylvia Yazid, Ph.D
Anggota Penguji 1

Dr. Ida Susanti, SH., LL.M
Anggota Penguji 2

Elena Williams
Resident Director ACICIS

Mengesahkan,

Dr. Mangadar Situmorang Ph.D.
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Abstract

Since the 1990s Australia and Indonesia have been working together on the issue of irregular migrants in their region. The relationship has been tense at times whilst some bilateral and multilateral agreements have been unanimously supported. Both play a vital role in dealing with the refugee problem in Southeast Asia and their efforts are codependent.

On 18th November, 2014, Australia's current Minister for Immigration, Scott Morrison, announced that the Australian government will no longer be accepting refugees from the UNHCR office in Jakarta who registered there after 1st July 2014. Furthermore, the annual refugee intake from Indonesia will be reduced from 600 to 450 in the year 2014-2015. Indonesian officials have been at pains to emphasise the unilateral nature of this policy and its nature differs greatly from those preceding it.

This paper looks into the background for this unique change by exploring Australia's domestic asylum policy history as well its relationship with Indonesia on the issue. The first chapter describes the global refugee situation, aims of the research and the research methodology. The current asylum seeker situation in Indonesia and Australia is then discussed in the second chapter to set the stage for this new policy. The paper then goes into Australia's policy history in an attempt to frame the policy and its origins. This is continued in the fourth chapter with a look at the relationship between Indonesia and Australia. The final chapter takes into account the opinions and statements of various Indonesians on the introduction of this new policy in order to analyse its sustainability and effectiveness.

This paper finds that this policy has the potential to achieve its goal of eventually reducing people smuggling operations to Indonesia. However, the way in which this change has been introduced is not sustainable and does not benefit the already sensitive relationship. From Indonesia's perspective there are potential benefits and potential risks, but as all of the government has identified, the best idea is to wait and see.

Abstrak

Sejak tahun 1990-an, Australia dan Indonesia bekerjasama atas isu imigran-imigran ireguler dalam kewasannya. Hubungan ini tidak selalu tenang tetapi kebanyakan perjanjian bilateral dan multilateral disetujui oleh kedua pihak. Peran keduanya penting dalam menghadapi masalah pengungsi di Asia Tenggara dan upaya-upayanya sangat berkesinambungan.

Pada tanggal 18 November 2014, Menteri Imigrasi Australia, Scott Morrison, mengumumkan pemerintah Australia tidak akan menerima pengungsi lagi dari kantor UNHCR di Jakarta yang mendaftar setelah tanggal 1 Juli 2014. Lagipula, asupan pengungsi dari Indonesia setiap tahun akan dikurangi dari 600 orang sampai 450 orang pada tahun 2014-2015. Pejabat Indonesia sudah menekankan sifat unilateral kebijakan tersebut dan caranya sangat berbeda dengan kebijakan sebelumnya.

Skripsi ini menguraikan latar belakang perubahan unik ini dengan mengeksplorasi sejarah kebijakan suaka nasional Australia serta hubungannya dengan Indonesia mengenai isu tersebut. Bab pertama menggambarkan situasi pengungsi global pada saat ini, tujuan penelitian dan metodologi penelitian. Keadaan pencari suaka pada saat ini di Indonesia dan Australia dibahas dalam bab kedua untuk mendirikan kebijakan baru ini. Lalu, skripsi ini menjelaskan sejarah kebijakan Australia sehingga latar belakang kebijakan ini bisa dipahami. Dalam bab keempat akan membahas hubungan kebijakan suaka Indonesia dan Australia. Bab yang terakhir memperhitungkan pendapat dan pernyataan orang Indonesia terhadap penerapan kebijakan baru ini agar keberlanjutan dan efektivitasnya bisa dianalisis.

Hasil penelitian ini adalah kebijakan tersebut mempunyai kemungkinan berhasil sampai mengurangi operasi-operasi penyelundupan manusia ke Indonesia. Namun, cara implementasi kebijakan ini tidak berkelanjutan dan tidak menguntungkan hubungan bilateral ini yang sudah sensitif. Dari pandangan Indonesia, ada manfaat mungkin juga risiko, tetapi seperti sudah diidentifikasi oleh pemerintah Indonesia, ide yang paling baik dengan menunggu dan memutuskan tindakan selanjutnya nanti.

Kata Pengantar

Saya ingin mengucapkan bersyukur kepada semua orang dan institusi yang sudah bantu saya dengan penulisan skripsi ini.

Saya menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Prof. Bob Sugeng Hadiwinata, Ph.D selaku pembimbing yang telah memotivasi saya untuk berani mengeksplorasi kemampuan diri dan atas waktu yang beliau luangkan untuk membimbing saya selama proses penulisan penelitian ini hingga selesai.

Saya ingin berterimakasih Universitas Katolik Parahyangan atas kesempatan yang diberikan untuk menulis penelitian ini. Saya juga ingin berterimakasih International Office Universitas Katolik Parahyangan dan ACICIS, khususnya Resident Director Elena Williams dan Program Officer Mita atas semua nasihat dan bantuannya.

Saya ingin berterimakasih Australian National University atas kesempatan belajar di Indonesia selama satu tahun. Dan juga ingin berterimakasih semua orang yang bantu dengan skripsi ini dari Australia, Brynna Rafferty-Brown dan Savitri Taylor, serta orang yang bekerja di SUAKA, Sunili Govinnage dan Rizka Rachmah.

Saya juga ingin berterimakasih semua teman-teman saya yang memeriksa skripsi ini, pendamping saya Rigina serta Okky Ade Chandra dan khususnya Tema Datresta. Kepada anak-anak ACICIS yang memotivasi saya dan memberikan banyak bantuan sejak awal, khususnya kepada Fay Edwards, Christina Skujins, David Scholefield, Charlotte Corbyn dan Grace Dong, saya ingin mengucapkan bersyukur. Akhirnya, saya ingin berterimakasih keluarga saya di Australia.

Contents

Abstract.....	4
Abstrak.....	6
Kata Pengantar	8
Daftar Istilah	11
1. Pendahuluan	13
1.1 Latar Belakang.....	13
1.2 Identifikasi Masalah	17
1.3 Tujuan Penelitian.....	19
1.4 Kerangka Pemikiran.....	20
1.4.1 Teori Transfer Kebijakan	20
1.4.2 Teori Burden Shifting	21
1.5 Metode Penelitian.....	23
2 Keadaan Pencari Suaka	24
2.1 Keadaan di Indonesia	24
2.2 Keadaan di Australia.....	31
3 Kebijakan Pencari Suaka Australia	33
3.1 Latar Belakang.....	33
3.2 1996-2007: Pemerintah Koalisi	35
3.3 2007-2012: Pemerintah Labor	37

3.4	2010-2013: Pemerintah Labor	38
3.5	2014-2015: Pemerintah Koalisi	39
4	Hubungan Kebijakan Di Antara Indonesia dan Australia	43
4.1	Latar Belakang	43
4.2	Regional Cooperation Framework	45
5	Perubahan Asupan Pengungsi Australia	47
5.1	Latar Belakang	47
5.2	Analisis.....	48
5.3	Tanggapan	56
6	Kesimpulan.....	60
7	Daftar Pustaka.....	63

Daftar Istilah

ACBPS	Australian Customs and Border Protection Service (sampai akhir tahun 2013-14)
Bali Process	The Bali Ministerial Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime
CPRM	<i>International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families</i>
DIAC	Australian Department of Immigration and Citizenship (sampai akhir tahun 2013-14)
DIBP	Australian Department of Immigration and Border Protection (sejak awal 2014-15)
HAM	Hak-hak asasi manusia
IDP	Internally displaced persons
IMA	Irregular maritime arrivals
IOM	International Organization for Migration (Organisasi Internasional untuk Migrasi)
IRO	International Refugee Organisation
Kemkumham	Kementerian Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia
Kemlu	Kementerian Luar Negeri
Konvensi Pengungsi	<i>1951 Convention Relating to the Status of Refugees</i>
Life in limbo	Kehidupan terlantar
OSB	Operation Sovereign Borders
PBB	Persatuan Bangsa-Bangsa (<i>United Nations</i>)

PM	Perdana Menteri
Protokol Pengungsi	<i>1967 Protocol Relating to the Status of Refugees</i>
RCA	Regional Cooperation Agreement (RCF)
RCF	Regional Cooperation Framework
RPF	Regional Protection Framework (RCF)
REPAS	<i>Report of the Expert Panel on Asylum Seekers</i>
Rudenim	Rumah detensi imigrasi (<i>immigration detention centre</i>)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Penduduk pencari suaka dan pengungsi di dunia terdiri dari orang-orang yang paling rentan. Para pencari suaka telah mendapat perhatian internasional. Namun, menemukan solusi tetap bagi mereka sangat sulit, karena pada saat ini kebijakan negara maju yang mempunyai kemampuan menyediakan tempat bernaung bagi para pengungsi menjadi semakin tegas kepada imigran-imigran tersebut.

Pencari suaka merupakan orang yang mencari perlindungan di negara lain tapi status pengungsinya belum ditentukan bahkan mereka sudah terdaftar atau belum di UNHCR.¹ Biasanya, terpaksa meninggalkan negara asalnya secara cepat dan sebelum dapat mengumpulkan semua surat-surat resminya dan karena itu belum menyelesaikan proses PSP. Akibatnya, mereka mengalami situasi yang rentan sekali baik di negara asalnya, di perjalanan serta jika sudah sampai negara tujuannya karena belum diberikan perlindungan lengkap oleh UNHCR. Pada akhir proses PSP, jika para pencari suaka memenuhi semua kriteria-kriteria UNHCR maka mereka disebut pengungsi.

Untuk bisa disebut pengungsi, pencari suaka harus memenuhi kriteria-kriteria dari UNHCR. Penjelasan UNHCR terkait tentang orang yang mempunyai kewarganegaraan dan yang tidak bernegara.

¹ Angus Houston, Paris Aristotle, Michael L'Estrange, *Report of the Expert Panel on Asylum Seekers* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2012), hlm. 157

“owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it”²

Jadi kriteria utama merupakan:

1. Mereka berada di luar negara asalnya atau mantan negara yang biasa ditinggali
2. Mereka akan menghadapi penganiayaan jika mereka pulang
 - a. Penganiayaan tersebut harus atas alasan ras, agama, kewarganegaraan atau keanggotaan pada kelompok atau pendapat politik tertentu dan harus nyata.
3. Mereka tidak dapat atau tidak ingin dilindungi oleh negaranya

Namun, jika di dalam mandat *United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East*, sudah melakukan kejahatan serius atau negara penerimannya percaya secara layak mereka akan menjadi ancaman keamanan nasional, mereka tidak akan menerima bantuan UNHCR.³

Penyelundupan manusia menjadi faktor yang sangat penting karena menyulitkan situasi yang sudah sangat kompleks. Karena itu, banyak kebijakan dibentuk dengan tujuan terhadap penjahat ini dan jaringannya. UNTOC menetapkan istilah penyelundupan manusia:

² United Nations High Commissioner for Refugees, *1951 Convention Relating to the Status of Refugees* (Geneva: UNHCR, 2010), hlm. 14

³ Savitri Taylor dan Brynna Rafferty-Brown, “Difficult Journeys: Accessing Refugee Protection in Indonesia,” *Monash University Law Review* 36:3 (2010), hlm. 142

“the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident”⁴

Isu pencari suaka dan pengungsi merupakan isu global yang tidak bisa terbantahkan. Pada tahun 1960 ada 1,6 juta pengungsi yang tercatat dalam UNHCR. Jumlah tertinggi pada tahun 1992 ketika ada 17,8 juta. Sejak tahun 1996, ada di antara 10 juta sampai 12 juta di dunia.⁵ Pada saat ini, ada lebih dari 10,55 juta pengungsi di dunia yang dilindungi oleh UNHCR.⁶ Sebagian besar, penambahan jumlah pengungsi di dunia terjadi karena manusia dapat berkeliling dunia dengan lebih mudah. Namun, sayangnya, metode transportasi yang ireguler juga ikut menaik. Karena itu dan faktor-faktor yang lain, bermacam-macam usaha internasional diperlukan untuk mengatasi masalah pengungsi.

UNHCR dibentuk oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1949 untuk menjalankan *1951 Convention Relating to the Status of Refugees* (Konvensi Pengungsi) serta *1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* (Protokol Pengungsi). Mandat UNHCR adalah menyediakan perlindungan internasional kepada pengungsi yang jatuh di dalam cakupan Konvensi dan Protokol Pengungsi, serta mencari solusi tetap pada masalah pengungsi dengan membantu pemerintah dan organisasi-organisasi yang lain untuk memudahkan repatriasi sukarela pengungsi tersebut atau asimilasinya di dalam masyarakat baru.

⁴ United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air* (Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2004), hlm. 2

⁵ “UNHCR Historical Refugee Data,” United Nations High Commissioner for Refugees, diakses melalui <http://data.unhcr.org/dataviz/> pada tanggal 19 Oktober, 2014.

⁶ Antje Missbach, “Transit migrants in Indonesia between the devil and the deep blue sea,” *Pacific Geographies* #39, Januari-Februari, 2013, hlm. 33

“providing international protection, under the auspices of the United Nations, to refugees who fall within the scope of the present Statute and of seeking permanent solutions for the problem of refugees by assisting Governments and, subject to the approval of the Governments concerned, private organizations to facilitate the voluntary repatriation of such refugees, or their assimilation within new national communities”⁷

Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol Pengungsi 1967 merupakan dua alat yang terpenting dalam usaha perlindungan pengungsi internasional. Artikel 1(2) menjelaskan definisi ‘pengungsi’ menurut UNHCR yang ditetapkan di atas.⁸ Sementara, Artikel 33(1) juga menjadi salah satu perjanjian penting dari konvensi tersebut. Artikel ini mewajibkan semua negara tidak boleh mengembalikan para pengungsi ke tempat di mana penganiayaan akan dialami kembali, biasanya disebut kewajiban *non-refoulement*.⁹

Ketiga institusi tersebut, yaitu UNHCR dan konvensi serta protokolnya, merupakan rezim perlindungan untuk pengungsi. Sayangnya, rezim ini tidak mempunyai cukup kemampuan untuk membuat pemerintah negara membangun solusi-solusi yang berkelanjutan mengenai pengungsi dan pencari suaka, hanya bisa menyarankan pemerintah dan mengawasi implementasi kebijakan negara-negara. Suatu masalah dengan ide-ide rezim ini adalah perbedaan pemahaman di antara tujuan rezim ini dan kepentingan negara yang berkuasa.¹⁰ Oleh karena itu, jumlah pengungsi yang menemukan tempat aman di mana mereka boleh tinggal secara legal masih sedikit

⁷ United Nations High Commission for Refugees, *1950 Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* (Geneva: 2010), hlm. 6

⁸ UNHCR, *1951 Convention*, hlm. 14

⁹ *Ibid*, hlm. 30

¹⁰ Amy Nethery dan Carly Gordyn, “Australia-Indonesia cooperation on asylum-seekers: a case of ‘incentivised policy transfer’,” *Australian Journal of International Affairs* 68:2 (2013), hlm. 179

dibandingkan jumlah pengungsi di dunia. Kebanyakan negara-negara hanya menerima beberapa ribuan pengungsi setiap tahun. Program perpindah tempat tinggal UNHCR pada tahun 2012 yang diikuti oleh 22 negara, hanya mencari tempat yang tetap dan aman bagi 1% semua pengungsi di dunia.¹¹ Biasanya, 75 sampai 90% pengungsi tinggal lagi di daerah asalnya. Jika angka yang ada pada saat ini diteruskan pada masa yang akan datang, harus menunggu selama 90 tahun sampai semua pengungsi yang sudah dalam proses transisi selama 5 tahun dipindahkan ke tempat aman.¹²

Selama beberapa dekade yang lalu, jumlah perjanjian kebijakan bilateral dan multilateral mengenai pencari suaka meningkat.¹³ Perjanjian ini menggantikan rezim perlindungan untuk pengungsi. Namun, biasanya kemampuan pengungsi untuk memasuki wilayah kedaulatan dibatasi.¹⁴ Karena itu, pengungsi tersebut dibatasi mencari perlindungan melalui Konvensi Pengungsi.

1.2 Identifikasi Masalah

Sudah ada banyak wacana akademik mengenai migrasi ireguler di daerah transisi Eropa timur, di negara-negara Maghreb dan di antara AS dan Meksiko. Selama beberapa waktu, tidak ada banyak wacana internasional tentang keadaan di Asia Tenggara, tetapi itu sudah berubah dan ada semakin banyak setiap tahun. Namun, belum ada banyak penelitian tentang implementasi kebijakan Australia di negara-negara tetangga. Pasti Australia menjadi pemimpin politik dan ekonomi di daerah ini pada bidang migrasi iregular. Lagipula, sebagian besar pencari suaka di wilayah

¹¹ www.unhcr.org/51bacb0f9.html pg. 3

¹² Missbach, "Transit migrants," hlm. 33

¹³ Nethery dan Gordyn, "Australia-Indonesia cooperation," hlm. 177

¹⁴ *Ibid*, hlm. 178

tersebut ingin memasuki Australia. Karena kedekatan politik dan geografis di antara dua negara ini, kebanyakan usaha Australia untuk mengontrol migrasi iregular di Asia Tenggara terfokus kepada Indonesia. Masyarakat Indonesia masih berkembang dan pemerintahnya punya banyak prioritas yang lebih penting daripada mengurus keadaan pengungsi dan pencari suaka di dalam negaranya. Oleh karena itu, usaha Australia di Indonesia penting untuk dimonitor oleh individu-individu dan organisasi non-pemerintah, sehingga Australia tidak akan menyalahgunakan kemampuannya di Indonesia untuk mencapai tujuan politik yang hanya untuk menerima lebih banyak pemilihan di negaranya.

Jalur utama mencapai perlindungan Australia adalah melalui *Humanitarian Programme*. Program ini merupakan satu-satunya cara resmi untuk masuk ke Australia sebagai pengungsi. *Humanitarian Programme* memberikan kesempatan pengungsi untuk tinggal sementara serta menyediakan pula perlindungan bagi mereka yang sudah sampai di Australia. Usaha tersebut terdiri dari dua komponen, yaitu komponen *onshore* (di dalam wilayah Australia) dan *offshore* (di luar wilayah Australia).¹⁵

Pada tanggal 18 November, Menteri Imigrasi dan Perlindungan Batasan Australia, Scott Morrison, menguraikan kebijakan baru Australia mengenai asupan pengungsinya. Australia tidak akan menerima lagi pengungsi yang mendaftar di kantor UNHCR Indonesia di Jakarta setelah tanggal 1 Juli 2014. Lagipula, asupannya dari Indonesia

¹⁵ Australian Department of Immigration and Border Protection, *Humanitarian Programme 2014-2015 and Beyond* (December, 2013) diakses melalui <http://www.immi.gov.au/media/publications/refugee/ref-hum-issues/pdf/humanitarian-program-information-paper-14-15.pdf> pada tanggal 16 September, 2014

akan dikurangi sampai 450 orang per tahun dibandingkan 600 orang yang diterima per tahun sebelumnya.¹⁶

Menteri Imigrasi Australia, Scott Morrison, menuntut kebijakan baru ini akan mengurangi permintaan penyelundupan manusia yang mengantar pencari suaka dan pengungsi ke Indonesia karena tidak akan ada kesempatan lagi untuk masuk ke Australia.¹⁷ Selanjutnya, karena jumlah pencari suaka di Indonesia akan berkurang sebagai akibat kebijakan tersebut, permintaan penyelundupan manusia dari Indonesia ke Australia akan berkurang juga. Tapi reaksi-reaksi Indonesia belum didiskusikan oleh wakil Australia. Sebelum kebijakan ini diumumkan, ternyata pemerintah RI sudah dikabarkan tapi belum ada pembahasan lebih lanjut di antara Menteri Imigrasi Australia dan wakil Indonesia untuk mencoba mencapai kesepakatan. Tidak pernah proses negosiasi atas perubahan kebijakan Australia tersebut yang dijalankan. Sehingga kebijakan ini dapat diimplementasikan secara berkelanjutan, konteks di Indonesia dan kepentingannya harus dipahami serta dampak-dampak yang akan dialami.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah mengeksplorasi konteks dan penjelasan kebijakan Australia yang baru ini untuk mengerti latar belakangnya secara lengkap. Penelitian ini juga bertujuan menunjukkan akibat-akibat kebijakan Australia yang baru ini di Indonesia dan pendapat orang Indonesia terhadap kebijakan tersebut.

¹⁶ Scott Morrison, *Changes to resettlement another blow to people smugglers* (18 November, 2014) diakses melalui <http://www.minister.immi.gov.au/media/sm/2014/sm219307.htm> pada tanggal 19 November, 2014

¹⁷ Morrison, *Changes to resettlement*

Pertanyaan penelitian skripsi ini sebagai berikut:

1. Mengapa kebijakan ini diterapkan oleh pemerintah Australia?
2. Bagaimana Indonesia akan dipengaruhi oleh kebijakan tersebut?
3. Bagaimana reaksi di Indonesia terhadap pengumuman kebijakan ini?

1.4 Kerangka Pemikiran

Dahulu, semua kebijakan pencari suaka Australia yang mempengaruhi Indonesia atau memerlukan bantuannya, mengikuti teori IPT. Sampai sekarang teori ini digunakan untuk memelihara hubungan bilateral tersebut dan menghadapi masalah pencari suaka Australia. Namun, kebijakan baru yang tersebut diimplementasikan secara berbeda yang biasanya digunakan oleh Australia dengan negara-negara lebih lemah dan miskin, yaitu menjadi contoh *burden shifting*.

1.4.1 Teori Transfer Kebijakan

Saat suatu negara mengambil sistem kebijakan negara lain disebut *policy transfer*. Misalnya, bila suatu negara menghadapi masalah yang mirip dengan suatu yang pernah dihadapi oleh negara lain, mereka belajar dari pengalaman dan memilih menggunakan kebijakan yang sama.¹⁸ Tapi, proses tersebut tidak selalu sukarela dan biasanya lebih kompleks, itu karena ada bermacam faktor sosial dan ekonomi di setiap negara; tidak hanya bisa mencontoh negara lain.¹⁹

Sejenis *policy transfer* adalah IPT yang digunakan jika satu negara mengalami isu yang memerlukan bantuan negara lain untuk diatasi tetapi isu ini tidak dianggap

¹⁸ Nethery dan Gordyn, "Australia-Indonesia cooperation," hlm. 182

¹⁹ *Ibid*, hlm. 183

penting oleh negara yang lain. Biasanya, negara yang lebih kaya membutuhkan koperasi negara yang lebih lemah untuk memajukan kebijakannya. Untuk mendapatkan bantuan negara lain, insentif seperti pendanaan ditawarkan. Maksudnya, negara yang bantuannya diminta bisa mengambil kebijakan tersebut dan mengambil manfaat ekonomi juga, sehingga di pandangan rakyatnya pemerintah masih mendukung kepentingan sendiri.²⁰ Juga, pada banyak kasus ada kesempatan bernegosiasi batasan kebijakan.

Hubungan Australia-Indonesia bisa jelas dikendalikan oleh 'Negara Kangguru'. Namun, kekuasaan ini tidak biasanya digunakan secara langsung. Untuk memelihara hubungan yang baik dengan Indonesia, Australia lebih suka memberi Indonesia kesempatan mengambil kebijakan Australia walaupun masih bertindak untuk mendorong kepentingan sendiri. Dengan memberikan insentif yang bernilai kepada Indonesia agar setuju dengan usul-usulnya, Australia menggunakan cara diplomasi yang dapat disepakati; kedua negara mendapatkan manfaat. Biasanya, insentif yang diberikan oleh Australia terdiri dari pendanaan dan sumber daya.²¹ Pemberian insentif-insentif ini memaksa Indonesia mengambil kebijakan Australia tetapi bisa dianggap sebagai tindakan yang sejalan dengan kepentingan Indonesia.

1.4.2 Teori Burden Shifting

Teori ini dipergunakan untuk menjelaskan keadaan jika suatu negara tidak menerima tanggung jawab untuk mencari dan mengimplimentasi solusi, sehingga

²⁰ *Ibid*, hlm. 183-4

²¹ *Ibid*, hlm. 182

tanggung jawab ini harus diambil oleh negara lain.²² Dalam konteks penulisan ini, proses menangani kebutuhan perlindungan pencari suaka menjadi tanggung jawab yang dipindahkan dari suatu negara ke negara lain. Masalah utama dengan teori ini mengenai kebijakan pengungsi adalah mereka dipandang sebagai beban. Tetapi, hal ini sudah terbukti bahwa kontribusi pengungsi yang sudah dimukimkan menjadi besar dalam masyarakat dan ekonominya.²³

Contoh pengimplementasian teori ini adalah Solusi Pasifik Australia yang dijalankan sejak tahun 2001 sampai tahun 2007 dan diimplementasi kembali pada tahun 2012. Kebijakan ini terdiri dari semua imigran ireguler yang dikirimkan oleh Australia ke rumah detensi imigrasi di Nauru atau Papua Nugini harus ditampung di sana. Karena kedua negara tersebut sangat bergantung kepada Australia, mereka tidak punya cukup kemampuan untuk bernegosiasi dengan pemerintah Australia sehingga solusi yang diinginkan oleh semuanya bisa dicapai. Kasus ini menunjukkan *burden-shifting* karena satu negara menggunakan semua kemampuannya.

Dulu, hubungan antara Indonesia dan Australia sama dalam hal bernegosiasi. Australia harus menginvestasi lebih banyak dalam kepentingannya di sana karena Indonesia tidak akan menyetujui kebijakan yang tidak sesuai menurut mereka. Namun, situasi itu sudah berubah. Pada bulan November, perubahan asupan Australia dari Indonesia diputuskan secara unilateral, tanpa kesempatan bernegosiasi. Pemerintah Australia masih menuntut kebijakan ini bukan contoh *burden shifting*

²² *Ibid*, hlm. 180

²³ *Ibid*.

karena akan melepaskan beban Indonesia. Hal itu bisa terbantahkan dan pada akhirnya, beban itu dipindahkan ke Malaysia.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang menghasilkan data deskriptif. Penelitian ini memfokuskan data yang dikumpulkan dengan metodologi yang baik dari pustaka mengenai sejarah kebijakan suaka Australia, keadaan pencari suaka di kawasan Indonesia serta situasi politik antara Indonesia dan Australia selama waktu yang lalu dan pada saat ini. Pertama-tama, informasi kontekstual diambil dari buku, jurnal, laporan-laporan, halaman-halaman internet pemerintah dan pengeluaran pers dari Indonesia dan Australia untuk menggambarkan penjelasan kebijakan Australia yang lengkap. Sumber dari media, dihindari karena pada bagian ini informasi yang lebih berdasarkan fakta-fakta diperlukan dibandingkan pendapat individu-individu. Kedua, informasi untuk memahami akibat-akibat perubahan asupan pengungsi pemerintah Australia dicari melalui komunikasi dengan organisasi, pegawai negeri dari departemen pemerintah, wartawan dan ahli-ahli topik ini yang lain. Informasi juga diambil melalui analisis rajin media Indonesia dan Australia yang melaporkan pengumuman wakil Indonesia. Tujuan kedua bagian penelitian ini adalah mendapatkan pendapat dan reaksi dari Indonesia terhadap pengumuman Scott Morrison pada bulan yang lalu.

2 Keadaan Pencari Suaka

2.1 Keadaan di Indonesia

Indonesia menjadi negara yang sudah memiliki banyak masalah yang harus dihadapinya. Dalam pikiran pemerintahnya sama dengan rakyatnya, uang pemerintah seharusnya dihabiskan secara akan memberikan manfaat langsung kepada warganegara Indonesia. Walaupun begitu, masih ada sedikit tekanan domestik kepada pemerintah untuk menghadapi jumlah pencari suaka yang ada di Indonesia. Itu hasil dari berbagai masalah dalam masyarakat yang disebabkan oleh pandangan masyarakat terhadap pengungsi.²⁴

Namun, kebanyakan pengungsi yang tiba di Indonesia tidak berencana tinggal di sana dalam waktu yang lama, sebagian besar mereka ingin menuju Australia.²⁵ Oleh karena itu, isu-isu di Indonesia sebagai negara transit sedikit berbeda dengan yang dihadapi oleh negara-negara tujuan seperti Australia. Keadaan pencari suaka di negara transit biasanya dipengaruhi oleh beberapa faktor-faktor luar negeri. Pada kasus di Indonesia kebanyakan faktor ini berasal dari Australia. Misalnya kebijakan keamanan luar negeri dan imigrasi Australia dengan upaya perlindungan batasannya. Jadi dalam pandangan negara transit, imigran-imigran ireguler yang sedang transit menjadi masalah yang harus diatasi, biasanya untuk menyenangkan negara lain yang lebih kuat.

Di sisi lain, arti “transit” sangat berbeda dalam pikiran pengungsi. Untuk mereka, ini bagian proses bukan status tetap. Tahap ini merupakan waktu singgah mereka di

²⁴ *Ibid*, hlm. 190

²⁵ *Ibid*, hlm. 185

negara yang bukan negara tujuannya sampai keberangkatan ke negara tersebut atau kembalinya ke negara asalnya.²⁶ Proses ini tidak hanya dijalankan di satu negara, pencari suaka bisa mengalami proses transit melalui beberapa negara. Kemungkinan menjadi tertangkap di negara transit jika tidak bisa melanjutkan atau kembali, menjadi resiko besar dalam proses transit. Ini menjadi masalah besar di Indonesia karena masuk Australia secara resmi sangat sulit, jadi pencari suaka cenderung tinggal di Indonesia selama waktu yang lama. Di sana mereka tidak boleh mendapatkan kerja.²⁷ Jadi semua uang mereka dihabiskan dan mereka tidak mampu pergi ke mana pun sampai diterima oleh negara lain.

Pada akhir bulan Juni, tahun ini ada 10.116 orang yang sudah mendaftar dengan UNHCR di Jakarta. Jumlah ini terdiri dari 4.868 pencari suaka yang sudah mendaftar tapi belum diwawancarai oleh UNHCR dan 1.418 pencari suaka yang sudah diwawancarai tapi status pengungsinya belum ditentukan. Jadi jumlah total pencari suaka menjadi 6.286 orang. Serta, pada saat itu, ada 3.830 orang yang sudah diberikan status sebagai pengungsi di Indonesia pada saat itu. Ada 7.910 orang laki-laki dan 2.206 orang perempuan dengan 2.507 anak-anak yang termasuk. Dalam jumlah anak-anak ini, ada 798 anak-anak tanpa pendamping. Pada bulan Januari hingga Juli tahun 2014, terdapat rata-rata 73 pengungsi yang menerima PSP per bulan, jadi 438 orang totalnya.²⁸ Dan pada akhir bulan Juni ada 1.130 pengungsi yang sedang menunggu

²⁶ Missbach, "Transit migrants," hlm. 32

²⁷ *Ibid.*

²⁸ "Perkembangan Isu Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia," SUAKA (23 Juli, 2014), diakses melalui <http://suaka.or.id/2014/07/23/perkembangan-isu-pengungsi-dan-pencari-suaka-di-indonesia/> pada tanggal 10 September, 2014

penerimaan perpindah tempat tinggal dari Indonesia. Semua orang ini punya kesempatan diterima oleh Australia melalui asupan pengungsinya.

Pada tanggal 20 November, terdapat 4.305 pengungsi dan 6.202 pencari suaka yang tercatat di UNHCR Jakarta.²⁹ 1.911 orang yang termasuk jumlah pencari suaka ini dilarang diberikan visa perlindungan Australia karena mereka mendaftar setelah tanggal 1 pada bulan Juli tahun 2014.³⁰

Namun, dengan potongan asupan pengungsi Australia dari Indonesia setiap tahun, 1.130 orang akan harus tunggu selama waktu maximum tiga tahun lagi di Indonesia jika mau pindah tempat tinggalnya ke Australia asalkan tidak ada pengungsi lainnya yang diberikan PSP dan diterima oleh Australia sebelumnya. Dan karena ada angka rata-rata 443 orang yang mendaftar di UNHCR per bulan pada tahun ini, kemungkinan besar keadaan yang terakhir ini akan terjadi.³¹ Tetapi, angka pendaftaran sedang berkurang. Selama 6 bulan awal tahun 2014, ada 32% kurang pendaftaran di UNHCR dibandingkan jumlah pada tengah pertama tahun 2014.³² Namun, jumlah anak-anak dan anak-anak tanpa pendamping, yang tiba di Indonesia sebagai pencari suaka

²⁹ Ni Kumara Santi Dewi, "Bahas Dampak Kebijakan Suaka Australia, Menlu Temui UNHCR," *Viva News*, 20 November, 2014, diakses melalui <http://dunia.news.viva.co.id/news/read/560337-bahas-dampak-kebijakan-suaka-australia--menlu-temui-unhcr> pada tanggal 21 November, 2014

³⁰ "Kebijakan Anti Resettlement Australia Semakin Mempersulit Pengungsi Yang Transit di Indonesia," SUAKA, 20 November, 2014, diakses melalui <http://suaka.or.id/2014/11/20/suaka-press-release-kebijakan-anti-resettlement-australia-semakin-mempersulit-pengungsi-yang-transit-di-indonesia/> pada tanggal 20 November, 2014

³¹ Dylan Amirio, "RI to monitor implications of new Aussie Policy," *The Jakarta Post*, 20 November, 2014, diakses melalui <http://www.thejakartapost.com/news/2014/11/20/ri-monitor-implications-new-aussie-policy.html> pada tanggal 21 November 2014

³² "Perkembangan Isu Pengungsi"

meningkat secara besar selama lima tahun yang lalu dan itu menjadi fakta yang jauh lebih mengkhawatirkan.³³

Kebanyakan pencari suaka yang tiba di Indonesia berasal dari negara-negara yang sedang berperang. Sebagian besar berasal dari Afganistan tapi juga terdapat banyak dari negara lain di Timur Tengah, contohnya Iran, Irak dan Suriah. Terdapat juga pencari suaka di Indonesia dari negara-negara di Asia, seperti dari Pakistan, Birma dan Sri Lanka.³⁴ Biasanya, mereka masuk ke Indonesia dari Malaysia naik perahu ke Pulau Sumatera. Karena kantor UNHCR di Malaysia bahkan lebih ramai daripada yang di Jakarta, mereka melanjutkan sampai ke Indonesia untuk mendaftar di kantor yang lebih bagus dan cepat.³⁵

Pada saat ini, Indonesia belum peserta penanda-tangan Konvensi Pengungsi atau Protokolnya, walaupun pemerintahnya mengatakan keinginan menandatangani perjanjian-perjanjian ini sudah berberapa kali.³⁶ Sudah dijelaskan oleh suatu pejabat pemerintah bahwa Indonesia tidak mau bertanggungjawab atas pemeliharaan semua pengungsi yang ada di sana.³⁷ Ini dapat dipahami karena Indonesia sudah mempunyai banyak masalah lain yang harus diatasi terlebih dahulu untuk memperbaiki kondisi-kondisi rakyatnya. Akibatnya, tidak ada kerangka nasional yang berhasil untuk melindungi pengungsi. Namun, mereka diperbolehkan tetap tinggal di sana sambil

³³ Holly High et. al. "A submission from the Australia Anthropological Society," *National Inquiry into Children in Immigration Detention 2014*, hlm. 5, diakses melalui <https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/Submission%20No%2085%20-%20Australian%20Anthropological%20Society%20R.pdf> pada tanggal 5 September, 2014

³⁴ "Perkembangan Isu Pengungsi"

³⁵ Taylor dan Rafferty-Brown, "Difficult Journeys," hlm. 158-9

³⁶ High et. al. "A submission from the Australia Anthropological Society," hlm. 5

³⁷ Missbach, "Transit migrants," hlm. 33

dilindungi oleh UNHCR karena biaya deportasi seluruh pendatang ireguler tidak bisa dibayarkan oleh Indonesia.

Undang-undang dasar Indonesia yang dibentuk pada tahun 1945 dan sudah diganti lagi, memberikan hak kepada semua orang bahwa mereka seharusnya tidak mengalami penganiayaan atau siksaan dan berhak mendapatkan suaka politik di negara lain.³⁸ Hak yang sama ditulis lagi di undang-undang 39 tahun 1999 mengenai HAM.³⁹

Tetapi, karena tidak ada undang-undang nasional mengenai perlindungan khusus pengungsi, tugas ini menjadi pertanggung jawaban UNHCR. UNHCR merupakan satu-satunya organisasi yang boleh memberikan status pengungsi yang resmi kepada pencari suaka di Indonesia dan itu menjadi fungsi utamanya. Semua aplikasi pengungsi harus disiapkan oleh organisasi tersebut dan solusi berkelanjutan pada mereka harus ditemukan juga.⁴⁰ Ada tiga solusi tepat yang dijalankan oleh UNHCR terhadap pencari suaka dan pengungsi di negara-negara transit.

Yang pertama merupakan pemulangan sukarela. Pilihan ini harus dipilih oleh pengungsi sendiri. Di Indonesia, biasanya bila ada kasus pada suatu pencari suaka yang sudah ditentukan sebagai pengungsi dan ingin pulang, proses itu diorganisasi dan dibiayai oleh IOM. Perpindahan tempat tinggal menjadi pilihan yang kedua yang kadang-kadang ditawarkan oleh UNHCR kepada pengungsi di Indonesia. Tentu pilihan ini lebih baik karena untuk menjadi pengungsi, harus mempunyai alasan tepat tidak

³⁸ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, amend. IV, art. 28G(2)

³⁹ Undang-Undang no. 39, 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, art. 33(1)

⁴⁰ Nethery dan Gordyn, "Australia-Indonesia cooperation," hlm. 185

ingin pulang. Sebagian besar pengungsi yang diterima dari Indonesia oleh negara yang aman pergi ke Australia. Karena itu, perpindahan tempat tinggal menjadi pilihan tersulit untuk mengorganisasi. Tetapi jatah penerimaan pengungsi Australia masih sedikit sekali dibandingkan permintaannya. Karena itu, pengungsi yang ingin pindah ke Australia mungkin harus menunggu hingga 8 tahun atau lebih. Pilihan yang ketiga tidak boleh ditawarkan oleh UNHCR di Indonesia karena permasalahan ketetapan undang-undang nasionalnya. Tapi di tempat-tempat lain di seluruh dunia pengungsi bisa diintegrasikan dalam masyarakat lokal.⁴¹

Jalur yang paling aman untuk masuk Indonesia sebagai pencari suaka naik pesawat membawa semua surat-surat resmi yang diperlukan untuk berjalan-jalan di antarnegera. Namun, jika tidak membawa semua dokumen-dokumen ini, ada risiko tinggi untuk dikembalikan oleh pejabat imigrasi di bandara karena tidak ada banyak yang mengerti hak-hak pencari suaka.⁴²

Bagi imigran yang tidak punya semua surat-surat tepat, datang dengan penyelundup manusia naik perahu atau melewati batasan Malaysia-Indonesia di pulau Borneo lebih mudah. Karena Indonesia menjadi negara pulau-pulau, semua batasan pantai tidak bisa selalu dirondai jadi kemudahan tiba di dalam wilayah Indonesia naik perahu cukup tinggi. Sebagian besar pencari suaka masuk ke Indonesia dengan cara tersebut dan tidak ditemukan oleh yang berkuasa.⁴³ Namun, ada yang lain yang ditangkap. Sejak awal RCF di antara Australia, Indonesia dan IOM, semua imigran

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Taylor dan Rafferty-Brown, "Difficult Journeys," hlm. 146

⁴³ *Ibid.* hlm. 147

ireguler yang ditangkap harus ditahan. Juga, usaha polisi di Indonesia mengenai penemuan imigran ireguler di dalam batasannya telah dinaikkan sejak saat itu.

Di Indonesia, anak yang dibawah umur harus mengikuti proses yang sama dengan orang dewasa.⁴⁴ Anak-anak yang sedang dengan orang-tua mereka tidak harus diwawancarai oleh UNHCR dalam proses PSP tapi semua anak-anak tanpa pendamping jangan diberikan prioritas apa pun dalam proses ini atau setelahnya sementara mencari tempat ke mana boleh pindah tempat tinggalnya. Alasannya, pemerintah Australia tidak ingin mendukung pengiriman anak-anak yang dibawah umur sendiri untuk menemukan tempat tinggal di Australia dan tolong keluarganya mengungsi negara asalnya dari sana. Ini ide yang bagus tetapi akibatnya, terdapat lebih banyak dari 700 anak-anak tanpa pendamping di Indonesia yang harus mengikuti proses resmi yang bisa dijalankan sampai 9 tahun.

Di Indonesia, imigran-imigran ireguler tidak boleh bekerja dan ini menjadi masalah utama mereka. Maksudnya, mereka biasanya tidak bisa menghasilkan nasehat legal yang diperlukan dalam proses PSP dan akhirnya, mereka harus pindah tempat tinggalnya dari Indonesia. Lagipula, orang yang tidak bisa bekerja sering menderita karena keadaannya tidak bisa dikembangkan. Jika menggabungkan hal ini dengan fakta bahwa mereka biasanya harus tinggal di Indonesia dalam waktu yang sangat lama, keadaan mereka menjadi sangat lemah. Salah satu akibat yang lain adalah imigran-imigran yang sedang transit di Indonesia tidak bisa mengintegrasikan dalam masyarakat Indonesia selama tinggal lama mereka. Karena tidak boleh bekerja mereka

⁴⁴ High et. al. "A submission from the Australia Anthropological Society," hlm. 6

diberikan sedikit uang atau persewaan mereka dibayar oleh organisasi seperti IOM.⁴⁵ Kemampuan mereka tinggal di Indonesia tanpa harus bekerja menjadi masalah bagi orang-orang lokal yang semuanya harus bekerja secara rajin untuk makan dan menyekolahkan anak-anaknya. Karena itu, susah bagi pencari suaka mejadi bagian masyarakatnya. Keadaan ini sering dianggap sebagai *life in limbo* (kehidupan terlantar) di mana mereka tidak boleh mendapatkan kerja atau pendidikan, mereka hanya bisa tunggu hasil RSD mereka atau kesempatan pindah tempat tinggal melalui sistem UNHCR.

2.2 Keadaan di Australia

Dalam pandangan pencari suaka dan pengungsi yang menuju Australia, negara ini dianggap sebagai tempat terbagus ke mana tempat tinggalnya bisa dipindah. Australia sudah menjadi bagian Konvensi Pengungsi dan Protokol terkaitnya, dan semua perjanjian HAM utama lain sudah diratifikasi oleh Australia selain *CPRMW*. Status ini menunjukkan Australia negara yang mengikuti prinsip-prinsip kemanusiaan dasar. Hal itu menjadi keadaan dimimpi semua pencari suaka di dunia. Selanjutnya, penduduk Australia dibentukkan imigran-imigran. Jadi Australia terlihat tempat di mana lebih mudah diterima masyarakatnya.

Karena kedekatan geografis dan kemudahan menyebrang batasannya, Indonesia menjadi tempat persinggahan penting bagi pencari suaka dan pengungsi yang menuju Australia. Selama 20 tahun yang lalu, ada ribuan perjalanan ireguler yang diorganisasi di Indonesia untuk mengantar pencari suaka dan pengungsi ke Australia. Sayangnya,

⁴⁵ *Ibid.* hlm. 5

konsekwensinya lebih dari 1.000 orang imigran dan awak kapal meninggal di laut di antara Indonesia dan Australia sambil menuju wilayah Australia.⁴⁶ Pada awal tahun 2013, jumlah perahu dari Indonesia yang masuk perairan wilayah Australia semakin banyak.⁴⁷ Tapi sejak permulaan pemerintah Australia ini dan implementasi rencananya OSB, jumlahnya berkurang secara drastis. Selama 127 hari yang lalu, belum ada perahu yang tidak resmi berhasil masuk wilayah Australia. Namun, pasti ada lagi yang berangkat Indonesia karena kapal angkatan laut masih digunakan untuk mengembalikan imigran ireguler.

Pada tahun 2013-2014, Departemen Imigrasi dan Perlindungan Batasan Australia menyediakan 13.768 visa kepada pengungsi dari luar negeri dalam *Humanitarian Programme*. 11.016 pengungsi tersebut menerima visa ini waktu di luar Australia. Sebagian besar jumlah ini terdiri dari orang Afganistan yang diberikan 2.754 visa dibandingkan 2.364 yang diberikan orang Iraq dan 1.819 kepada orang Birma. Karena situasi yang berubah di Suriah, asupan pengungsi dari negara itu dinaikkan hingga 1.007 pengungsi Suriah menerima visa perlindungan Australia. 2.752 visa diberikan pengungsi yang sudah tiba di Australia dan sedang tinggal di Rudenim, termasuk 545 IMA dan 2.207 orang yang bukan IMA. Sebabnya, pemerintah Australia tidak mau memberikan insentif kepada pencari suaka untuk mencoba masuk Australia sebagai IMA jadi asupannya berkurang setiap tahun.⁴⁸

⁴⁶ Missbach, "Transit migrants," hlm. 34

⁴⁷ *Ibid.* hlm. 35

⁴⁸ Department of Immigration and Border Protection, "Annual Report 2013-14," hlm. 95-96, diakses melalui www.immi.gov.au/about/reports/annual/2013-14 pada tanggal 20 November, 2014.

3 Kebijakan Pencari Suaka Australia

3.1 Latar Belakang

Karena masyarakat dan ekonomi Australia sudah sestabil dan terletak cukup dekat Indonesia, senegara yang mudah dimasuki karena kepulauan, Australia akan selalu dianggap sebagai negara tujuan ideal bagi pengungsi seluruh dunia. Tetapi pemerintah Australia belum menunjukkan keinginan besar untuk menolong memperbaiki keadaan pengungsi global. Walaupun Australia sudah menandatangani semua perjanjian utama mengenai HAM, kecuali *CPRMW*, pemerintahnya belum terlalu semangat untuk mencukupi semua obligasi yang terkait secara lengkap. Khususnya, Australia awas terhadap imigran yang mencoba masuk Australia dengan cara yang tidak resmi.

Namun, semua pemerintahan Australia dari dulu sampai sekarang mendorong ide bahwa Australia – rakyatnya sama pemerintahnya – seharusnya diperbolehkan memilih “*who comes to this country and the circumstances in which they come*” yang merupakan ide yang mengenalkan oleh PM Australia John Howard pada tahun 2001.⁴⁹ Akibatnya, program perlindungan batasan tegas sekali seperti *OSB* yang dijalankan pada saat ini. Program-program seperti yang tersebut memusatkan *last line of defence*, maksudnya, tempat terakhir di mana imigran-imigran ireguler bisa dihentikan sehingga tidak masuk Australia. Program-program tersebut diiklankan sebagai cara untuk menghentikan penyelundup manusia yang sebageian besar datang dari Indonesia.⁵⁰ Jika tujuannya benar-benar menghentikan eksploitasi ini atau malah menuju

⁴⁹ Sarah Clarke, “Liberals accused of trying to rewrite history,” *Lateline* 21 November, 2001 (Sydney, ABC TV) diakses melalui <http://www.abc.net.au/lateline/content/2001/s422692.htm> pada tanggal 4 October 2014

⁵⁰ Houston, Aristotle, L'Estrange, *Expert Panel on Asylum Seekers*

mengurangi jumlah pencari suaka yang boleh tinggal di Australia menjadi hal yang masih sangat kontroversial. Apa yang tetap adalah kebijakan Australia mengenai pencari suaka difokuskan kepada IMA dan penghentiannya.

Pada tahun 2012, pemerintah Australia mendanai *Report of the Expert Panel on Asylum Seekers* untuk meneliti semua pilihan-pilihan yang tersedia untuk “mencegah pencari suaka mempertaruhkan hidup mereka pada perjalanan naik kapal yang berbahaya ke Australia”.⁵¹ Tujuan dan fokus kebijakan Australia mengenai pencari suaka bisa dilihat secara mudah di dalam laporan ini. Walaupun penulis-penulis mencoba menyebutkan aspek-aspek dari luar keadaan Australia, mereka selalu kembali ke kepentingan menghentikan perahu.

Menurut panel ini, solusi masalah imigran ireguler Australia merupakan dua tingkat.⁵² Pertama-tama, kerugian metode ireguler harus ditingkatkan. Hukumannya harus diperluas dan kemungkinan tiba di Australia harus dikurangi. Kedua, pendorong metode resmi harus dikuatkan. Tapi bagian ini biasanya tidak menerima sebanyak perhatian karena rakyat Australia lebih suka mendengarkan berita tentang imigran iregular yang dihentikan. Misalnya, jumlah pengungsi yang diterima oleh Australia hanya satu kali dinaikan selama tiga pemerintahan Australia yang lalu dan itu baru mengurangi lagi tahun kemarin.⁵³ Jika lebih banyak orang yang naik jalan reguler diterima dan proses itu terlihat mudah, pencari suaka lainnya pasti akan mengikuti juga. Jadi, faktor ini menjadi pendorong kuat untuk mengurangi jumlah IMA yang

⁵¹ *Ibid.* hlm. 9.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Missbach, “Transit migrants,” hlm. 35

menuju Australia. Selain memajukan keadaan mengenai IMA ke Australia, metode ini akan memperbaiki keadaan pencari suaka seluruh dunia. Namun, orang politik Australia lebih suka memfokuskan kepada tahapan yang pertama. Mencegat pencari suaka di Indonesia dan di antara Indonesia dan Australia, sementara mereka menuju Australia naik jalan tidak resmi, sudah menjadi metode utama mereka untuk mengecilkan hati pencari suaka yang ingin pergi ke Australia. Tapi solusi ini tidak menolong upaya-upaya internasional untuk membantu melindungi pengungsi.

Pencari suaka dari Timur Tengah menjadi isu dalam politik Australia pada tahun 1990-an dan sejak waktu itu, pengungsi dari Birma, Sri Lanka dan Somalia juga mengikuti mereka masuk ke Australia.⁵⁴ Pemerintah-pemerintah Australia yang memimpin sejak waktu itu telah menciptakan kebijakan yang semakin membatasi kemampuan orang-orang untuk mencari suaka di negaranya.

3.2 1996-2007: Pemerintah Koalisi

John Howard, dari partai politik Liberal, menjadi Perdana Menteri Australia dan pemimpin pemerintah koalisi pada tahun 1996 sampai 2007. Selama waktu itu, dia mulai kecenderungan pemerintah Koalisi Australia menggunakan bahasa yang memandang para pencari suaka secara kurang manusiawi.⁵⁵ Dan dia menjadi terkenal dari menerapkan Solusi Pasifik untuk mengelola semakin banyak pencari suaka yang masuk perairan wilayah Australia.

⁵⁴ Nethery dan Gordyn, "Australia-Indonesia cooperation," hlm. 185

⁵⁵ *Ibid.* hlm. 188

Mulai pada tahun 2001, Solusi Pasifik terdiri dari dua bagian. Yang pertama, banyak pulau-pulau kecil sekitar Australia dikeluarkan dari daerah migrasinya sehingga imigran-imigran yang tiba di tempat itu tidak bisa meminta perlindungan dari Australia. Bagian yang kedua melibatkan penggunaan Rudenim di Nauru dan Papua Nugini untuk penahanan dan pengolahan semua pencari suaka yang menuju Australia naik kapal. Kedua negara ini menerima peningkatan pendanaan pembangunan yang besar bagi kerjasama mereka. Sayangnya, baik Nauru dan Papua Nugini terlalu miskin dan terlalu bergantung pada bantuan Australia untuk bernegosiasi rencana itu sehingga lebih sesuai dengan kepentingan mereka. Walaupun penggunaan negara-negara yang berdekatnya menyebabkan pemerintah Australia bisa selalu mengontrol hidup-hidup pencari suaka ini, ada negatip-negatip juga. Misalnya, eksploitasi pada kedua negara ini yang dijalankan oleh Australia untuk memindahkan masalahnya atau bedannya ke tempat lain. Lagipula, implementasi Solusi Pasifik di Nauru dan Papua Nugini menyebabkan pelanggaran HAM beberapa pencari suaka.⁵⁶

Undang-undang Perlindungan Batasan 2001 juga diajukan oleh Perdana Menteri Howard pada saat itu. Undang-undang ini merupakan pemasukan angkatan laut untuk menemukan, mengejar, mencegat dan menggeledah perahu yang masuk perairan Australia membawa imigran ireguler.⁵⁷

⁵⁶ Savitri Taylor dan Brynna Rafferty-Brown, "Liberalism's asylum dilemma," *Inside Story* 28 October, 2009, hlm. 3

⁵⁷ Missbach, "Transit migrants," hlm. 34

3.3 2007-2012: Pemerintah Labor

Pada tahun 2007, Kevin Rudd dari partai Labor menjadi Perdana Menteri dan dia menghentikan Solusi Pasifik dengan segera. Akibatnya, Rudenim di Nauru dan Pulau Manus, Papua Nugini ditutupkan dan semua pelanggaran HAM yang dijalankan di sana dihentikan. Namun, kenaikan jumlah perahu yang tiba di Australia juga menjadi salah satu akibat tindakan ini. Walaupun dia terlihat mencoba memperbaiki bagaimana pencari suaka diperlakukan oleh Australia, dia tidak menaikkan kwotum pengungsi yang diterima untuk tinggal di Australia. Maksudnya, prioritasnya masih perlindungan batasan Australia malah perlindungan pengungsi, tapi dengan perasaan lebih kemanusiaan.

Selama waktu itu, kabinet bayangan meneruskan penggunaan gambar yang menunjukkan pencari suaka sebagai orang terburuk, seperti orang teroris, penjahat dan terbungkus penyakit.⁵⁸ Mereka mencoba menciptakan cetakan bahwa Australia diserbu oleh orang yang tidak disukai di dunia. Partai ini menjelaskan mereka, yaitu orang-orang asing tersebut, mau menguntungkan kelemahan ketetapan hati rakyat Australia untuk perlindungan batasan mereka. Orang-orang politik ini hanya meneruskan pesan partai mereka yang didorong sejak tahun 1990-an. Mereka ingin menakutkan rakyat Australia bahwa imigran ireguler seharusnya dihentikan oleh pemerintah dan pemerintah ini seharusnya menggunakan semua sumber yang

⁵⁸ Anggota Parlemen yang Liberal, Wilson Tucky, mengatakan orang teroris mungkin sedang masuk Australia sebagai pencari suaka. Senator yang Liberal David Johnston menggambarkan pencari suaka sebagai pembawa penyakit. Gubernur Australia Barat yang Liberal, Colin Barnett menjelaskan mungkin pencari suaka sudah menjadi penjahat. Taylor dan Rafferty-Brown, "Liberalism's asylum dilemma," hlm. 1

diperlukan untuk mencapai tujuan ini.⁵⁹ Pemerintah Koalisi menerus mendorong pesan ini sampai sekarang.

Namun, pemerintah Labor mengubah fokus mereka kepada penyelundup manusia dan perhentian perusahaan mereka. Retorik mereka menjadi lebih keras kepada penyelundup malah para pengungsi. Rudd memanggil mereka, pada tahun 2008, sebetulnya manusia terrendah yang bekerja dalam industri terjahat dan mereka seharusnya membusuk di neraka.⁶⁰ Ide ini yang bagus untuk mengumpulkan sandaran rakyat Australia karena semua orang-orang bisa setuju bahwa penyelundup manusia bukan orang baik hati. Jika dibandingkan dengan isu pencari suaka yang membagi masyarakat, usaha terhadap penyelundup didukung oleh semuanya.

3.4 2010-2013: Pemerintah Labor

Julia Gillard, juga dari partai Labor, menjadi Perdana Menteri pada tahun 2010 sampai tahun 2013. Pada bulan Oktober tahun 2010, dia mulai Solusi Indonesia dan dua tahun setelahnya, dia membuka lagi Solusi Pasifik.⁶¹ Akibatnya, lebih banyak layanan diberikan kepada Indonesia, seperti yang bisa digunakan untuk memperbaiki dan memperluas fasilitas-fasilitas detensi dan pengolahan. Belum tetap jika solusi ini lebih bagus dibandingkan Solusi Pasifik atau tidak. Namun, pasti lebih bagus daripada Solusi Malaysia yang mencoba dimasukkan oleh Gillard. Rencana ini dikeluarkan oleh pengadilan tinggi Australia sebelum bisa diimplementasi.⁶²

⁵⁹ Taylor dan Rafferty-Brown, "Liberalism's asylum dilemma," hlm. 2

⁶⁰ Emma Griffiths, "People Smugglers should Rot in Hell: RUDD," *ABC PM* 17 April, 2010, diakses melalui <http://www.abc.net.au/pm/content/2008/s2546098.htm> pada tanggal 15 Oktober, 2014

⁶¹ Missbach, "Transit migrants," hlm. 34

⁶² *Ibid.* 35

Pada tahun 2012, ada beberapa perubahan dalam proses-proses mengenai pencari suaka yang menuju Australia. Pertama-tama, Rudenim di luar negeri, yaitu di Nauru dan Papua Nugini, dibuka lagi sebagai bagian implementasi kembali Solusi Pasifik. Kedua, jumlah pengungsi yang diterima oleh Australia dalam program reuni keluarga dikurangi. Dan jumlah orang yang diterima dalam program kemanusiaan dinaikan dari 13,750 sampai 20,000 orang setiap tahun.⁶³ Dari semua hal ini, sulit untuk memahami ke mana pemerintah ini ditujui

3.5 2014-2015: Pemerintah Koalisi

Sejak bulan November tahun 2013, Tony Abbott menjadi Perdana Menteri Australia. Dia dari partai Liberal yang bagian pemerintah Koalisi. Pada mulai syarat-syarat mereka sampai sekarang, OSB menjadi fokusnya mengenai pencari suaka. Sejak 2013 hingga 2014, program ini diimplementasi oleh ACBPS. Namun, dari awal tahun 2014 sampai 2015 departemen ini menggabungkan dengan departemen yang dulu dipanggil DIAC. Sekarang isu pencari suaka yang menuju Australia dihadapi oleh DIBP yang mengelola OSB serta *Humanitarian Programme*.⁶⁴

OSB merupakan usaha yang diikuti oleh bermacam-macam departemen pemerintah sedangkan dipimpin oleh tentara. Tujuannya bekerja terhadap penyelundupan manusia. Menurut Letnan Campbell yang menjadi ketua OSB dalam tentara, OSB memperbolehkan tanggapan yang sistemik terhadap masalah yang

⁶³ Missbach, "Transit migrants," hlm. 35

⁶⁴ Department Immigration and Border Protection, "Immigration and Border Protection Portfolio," *Portfolio Budget Statements 2014-15* (Canberra: Australian Government, 2014)

sistemik. Program ini diimplementasikan oleh JATF yang termasuk wakil-wakil dari semua departemen tersebut. Pada awal, fokus-fokusnya:

- Bekerjasama negara-negara yang lain
- Menghalangi, mengganggu dan menuntut penyelundup
- Memperbaiki usaha perlindungan batasan
- Beri tahu kepada imigran-imigran tentang kebijakan Australia dan bahaya yang akan dialami jika mencoba naik jalur ireguler ke sana.⁶⁵

Bagian utama operasinya merupakan berhenti perahu yang menuju Australia dari Indonesia dan pemindahan penumpang-penumpang ke *Offshore Processing Centres* yang dimiliki oleh Australia tapi terletak di negara Nauru dan di Pulau Manus di Papua Nugini seperti apa yang dijalankan dulu melalui Solusi Pasifik tersebut. Operasi tersebut dijalankan oleh angkatan laut Australia. Pemerintah Papua Nugini dan Nauru juga dibantu oleh proyek program ini dengan proses yang dijalankan di *Offshore Processing Centres*.⁶⁶

Sejak tengah bulan Desember 2013, operasi-operasi OSB mulai termasuk “*boat turnbacks*”. Maksudnya, kalau sebuah perahu yang tidak sah ditemukan di laut di antara Indonesia and Australia, dan kondisinya masih aman, angkatan laut akan mengembalikan perahu itu kepada wilayah Indonesia.⁶⁷ Bahwa tindakan ini terjadi secara aman tidak bisa terjamin walaupun diinginkan oleh pemerintah Australia itu

⁶⁵ Angus Campbell, “Operation Sovereign Borders: Initial Reflections and Future Outlook,” (pidato yang diberikan kepada Australian Strategic Policy Institute, 15 Mei, 2014)

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

dipercaya oleh rakyatnya. Tidak bisa pasti semua penumpang perahu tersebut tiba di tanah dengan aman karena setelah di luar perairan Australia, tidak dimonitor lagi.⁶⁸ Tidak bisa tahu jika mereka menemukan pulau, di mana mereka turun atau jika ditemukan oleh yang berkuasa di Indonesia atau UNHCR.

Karena tindakan baru tersebut, pada saat ini, operasi-operasi OSB memfokuskan:

- Mengembalikan perahu
- Mendukung proses PSP di *Offshore Processing Centres*
- Membantu Papua Nugini dan Nauru dengan solusi pendiaman
- Meneruskan usaha menghalangi dan mengganggu penyelundup, memberitahukan imigran-imigran dan mendukung pemerintah-pemerintah yang lain untuk mengelola masalah yang membagi bersama.⁶⁹

Silahkan memperhatikan tekanan pada kerjasama negara lain dalam daftar fokus pertama serta yang kedua; masalah yang membagi bersama memerlukan solusi yang dijalankan bersama. Pada tahun 2012, REPAS mendukung kerjasama regional untuk menangani masalah pengungsi dan penyelundupan manusia di daerahnya.⁷⁰ Dengan jelas, pemerintah ini ingin meneruskan mendorong ide tersebut yang ditetapkan di *Bali Process* dan RCF. Sudah beberapa kali, Letnan Campbell mengucapkan terima kasih kepada usaha negara-negara lain dalam menjalankan OSB dan kebijakan perlindungan

⁶⁸ Mark Fletcher, "What does ScoMo's Indonesia announcement mean for asylum seeker policy?" *Ausopinion*, 19 November, 2014, diakses melalui <http://ausopinion.com/2014/11/19/what-does-scomos-indonesia-announcement-mean-for-asylum-seeker-policy/> pada tanggal 20 November, 2014

⁶⁹ Campbell, "Operation Sovereign Borders"

⁷⁰ Houston, Aristotle, *L'Estrange, Expert Panel on Asylum Seekers*

batasan Australia yang lain.⁷¹ Karena situasi itu, kebijakan baru Morrison cukup aneh karena tetap diimplementasi sebagai kebijakan unilateral.

Dampak OSB kepada perusahaan penyelundupan manusia sudah bisa dilihat. Pertama-tama, pada saat ini belum ada perjalanan ireguler ke Australian yang berhasil selama lebih dari 130 hari. Sejak Januari hingga November 2014, hanya pada satu bulan ada perahu yang tidak sah yang tiba di tanah Australia.⁷² Karena itu, banyak imigran-imigran dicegah meninggal di dalam perairan teritorial Australia pada tahun ini. Selanjutnya, harga perjalanan ireguler ke Australia sudah dikurangi dan ada diskon tergantung jumlah orang. Dan di beberapa kasus, anak-anak diperbolehkan pergi gratis.⁷³ Maksudnya, perusahaan ini sedang mengalami tekanan sebagai hasil-hasil OSB.

⁷¹ Campbell, "Operation Sovereign Borders"

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

4 Hubungan Kebijakan Di Antara Indonesia dan Australia

4.1 Latar Belakang

Hubungan di antara Australia dan Indonesia selalu peka dan sebuah masalah kecil bisa menjadi isu besar dengan cepat. Sebabnya, Australia merasa lebih kuat sehingga bisa mengutamakan kepentingannya daripada Indonesia. Sedangkan, Indonesia harus terlihat lebih kuat dari negara-negara lain untuk mendiamkan rakyatnya. Namun, selama dekade yang lalu, hubungan Australia Indonesia sudah menjadi lebih kuat. Sejak pemerintah Rudd, setiap PM Australia menuju menegakkan hubungan dengan Indonesia. Demikian hubungan tersebut sudah lebih dekat dan berdua pemerintah menunjukkan manfaat kerja sama. Misalnya, di konferensi internasional, Indonesia dan Australia sering setuju dan mendukung satu sama lain, dan retorik berdua pemerintah mengenai kerja sama sudah menaik. Tetapi dua negara ini masih saling awas. Pada saat ini, kerjasamanya didasarkan membagi informasi dan kerja sama atas kebijakan kontra-terorisme, perdagangan, investasi dan bantuan pembangunan.

Secara keseluruhan, sikap Australia dan sikap Indonesia kepada pencari suaka cukup lunak. Sejak akhir tahun 1990an, Australia ingin kerjasama Indonesia terhadap masalah imigran ireguler. Perjanjian bilateral dan regional terhadap penyelundupan manusia menjadi bagian penting hubungannya sejak saat itu. Bisa jelas, Australia tidak bisa mengatasi jenis kejahatan transnasional ini sendirian. Untunglah, Indonesia menjadi cukup cepat mengerti kepentingan politik isu tersebut bagi Australia dan bagaimana bantuannya diperlukan.

Hubungan ini didasarkan RCF yang dibahas selanjutnya. Akibatnya, kebijakan suaka Indonesia telah berubah dan sejalan lebih baik dengan tujuan Australia karena penggunaan IPTnya dengan berhasil. Misalnya, pembangunan kebijakan mengenai detensi imigrasi serta penyelundupan manusia. IPT digunakan oleh pemerintah Australia pada waktu hubungannya dengan Indonesia memperkuat. Karena IPT digunakan pada saat yang sesuai, berdua negara ini telah mulai kerjasama dengan berhasil terhadap masalah pencari suaka melalui cara bilateral serta multilateral. Namun, pada akhirnya, kebijakan yang berbagi Australia dan Indonesia menrugikan kesempatan pencari suaka dan pengungsi menemukan tempat tinggal baru yang aman dan tetap di dalam daerahnya.

Ahli pencari suaka dan ahli Asia-Pasifik semakin khawatir bagaimana hubungan tersebut akan berjalan pada masa yang akan datang karena situasi tersebut semakin kompleks.⁷⁴ Hampir setiap bulan ada kebijakan baru Australia atau dari Indonesia yang menambah satu lapisan lagi. Dan karena isu pencari suaka masih terus berlanjut, pasti solusi-solusi yang lain akan mencoba diimplementasi pada masa yang akan datang jadi keruwetan hubungan Australia-Indonesia atas imigran-imigran ireguler akan meningkat. Dengan kejadian ini, kemungkinan pemahanan salah atau solusi yang tidak tepat juga meningkat. Kebijakan yang dibahas di dalam skripsi cuman menggambarkan kemampuan hubungan yang cukup bagus ini untuk membubarkan dengan cepat.

⁷⁴ "Australian immigration policy piles pressure on Indonesia," IRIN News, 24 Juni, 2014, diakses melalui <http://www.irinnews.org/report/100255/australian-immigration-policy-piles-pressure-on-indonesia> pada tanggal 23 Oktober, 2014

4.2 *Regional Cooperation Framework*

RCF (kadang-kadang disebut RCA) yang berada di antara Australia, Indonesia dan IOM menjadi bagian Bali Process yang dibentuk pada tahun 2002. Dibatasi pada tahun 2011, RCF merupakan contoh perbaikan hubungan Australia dan Indonesia dan bagaimana berduka negara ini mulai bekerjasama. *Regional Support Office* didirikan pada tahun setelahnya dengan tujuan membantu implementasi RCF.⁷⁵ Walaupun kantor tersebut dikelola bersama-sama Australia dan Indonesia, sebagian besar pendanaannya diberikan oleh Australia.⁷⁶

Tujuan RCF merupakan memberikan cara kerjasama yang lebih efektif kepada pihak-pihak terkait untuk mengurangi migrasi ireguler.

“provide a more effective way for interested parties to cooperate to reduce irregular movement through the region”⁷⁷

Pelaksanaan kegiatannya terarah perlindungan batasan dan penyelundupan manusia. Sudah bisa dilihat perjanjian ini, melalui membesar-besarkan ucapan kedaulatan, menguatkan hubungan regional.

RCF menjadi contoh penting penggunaan IPT Australia yang berhasil. Sampai sekarang, kepentingan Australia menjadi prioritas dalam agenda RCF. Alasannya, Australia memberikan kebanyakan pendanaannya, upaya diplomatis dan tengaga manusia kepada program-program RCF yang dijalankan di Indonesia.⁷⁸ Karena itu,

⁷⁵ “About the Bali Process,” The Bali Process, diakses melalui <http://www.baliprocess.net/> pada tanggal 16 September, 2014

⁷⁶ Nethery dan Gordyn, “Australia-Indonesia cooperation,” hlm. 189

⁷⁷ “About the Bali Process”

⁷⁸ Nethery dan Gordyn, “Australia-Indonesia cooperation,” hlm. 189

Indonesia didorong memudahkan usaha-usaha Australia melalui mengimplementasikan kebijakan yang mendukung program-program tersebut. Namun, karena bantuan keuangan yang diberikan oleh Australia, Indonesia masih bisa terlihat memajukan kepentingan sendiri.

Sayangnya, program-program yang terkait RCF merupakan fungsi sama dengan semua perjanjian yang keluar dari rezim perlindungan pengungsi yang resmi. Akibat perjanjian multilateral tersebut adalah, kemampuan mendapatkan perlindungan melalui Konvensi Pengungsi para pencari suaka di daerah RCF dikurangi. Maksudnya, tidak menuju mengatasi masalah pengungsi internasional. Tujuannya cuman menghadapi situasi pencari suaka di Asia-Pasifik secara sejalan dengan kepentingan kedaulatan negara-negara yang terbelit.

5 Perubahan Asupan Pengungsi Australia

5.1 Latar Belakang

Pada tanggal 18 November 2014, Menteri Imigrasi Australia, Scott Morrison, mengumumkan perubahan kebijakan pencari suaka Australia. Kebijakan ini penghentian perpindahan tempat tinggal pengungsi yang mendaftar di UNHCR Jakarta setelah bulan Juni 2014. Dari Indonesia, Australia hanya menerima pengungsi yang sudah bersertifikasi. Jadi, para pencari suaka dan pengungsi yang tercatat di UNHCR Jakarta sebelum tanggal tersebut dan sudah atau akan akhirnya ditemukan memenuhi kriteria pengungsi UNHCR, masih ada kesempatan diterima Australia dalam *Humanitarian Programme*. Namun, kemungkinan akan terjadi dikurangi karena pada tahun 2015 sampai masa yang akan datang, cuman 450 pengungsi akan dipindah ke Australia dibandingkan pada masa yang lalu ketika sekitar 600 pengungsi diterima setiap tahun. Artikel yang diterbitkan di situs web Menteri Imigrasi, yang berjudul *Changes to Resettlement another blow to people smugglers*, menjelaskan perubahan ini menuju berhenti penyelundupan manusia dari Indonesia ke Australia.⁷⁹ Pemerintah Australia ingin mencapai tujuan ini melalui mengurangi jumlah pencari suaka yang menerus berjalan-jalan dari negara asalnya melewati beberapa negara menuju Indonesia. Kebijakan ini dan lainnya yang kemungkinan besar akan diimplementasi pemerintah Tony Abbott pada masa yang akan datang, memfokuskan menerima kebanyakan pengungsinya dari negara suaka pertama.

⁷⁹ Morrison, *Changes to resettlement*

5.2 Analisis

Seperti sudah dibahas, kebijakan baru ini diimplementasi secara unilateral; “hanya diberlakukan oleh mereka” kata juru bicara Kementerian Luar Negeri, Michael Tene.⁸⁰ Karena kesempatan untuk bekerjasama atas solusi ini dan mendiskusikan badan Indonesia belum diberikan, pemerintah Indonesia menyesalkan kebijakan tersebut.⁸¹ Sikap ini tidak akan memajukan hubungan Australia-Indonesia mengenai pencari suaka yang sampai sekarang didasarkan kerjasama menuju situasi ‘win-win’ bagi dua-duanya. Karena sejarah tersebut, harus menanyakan, mengapa kebijakan ini dilaksanakan dengan begitu kalau kerjasama akan memperbaiki hubungannya? Salah satu alasan mungkin karena Australia takut pemerintah Indonesia tidak akan setuju. Mengapa Indonesia tidak akan setuju? Hanya jika tidak sejalan dengan kepentingannya. Namun, ide ini bertentangan dengan penjelasan pemerintah Australia bahwa kebijakan tersebut menuju mengurangi badan pencari suaka di Indonesia.

Akibat tetap kebijakan ini adalah penduduk pencari suaka yang terdiri dari 10.600 orang di Indonesia dibagi menjadi dua kelompok. Yaitu yang mendaftar di kantor UNHCR Jakarta sebelum tanggal 1 Juli 2014 dan yang mendaftar setelah tanggal itu atau belum tercatat.

Kelompok yang pertama akan mengikuti satu dari empat jalan mungkin sampai solusi tetapnya. Mudah-mudahan 10.116 orang tersebut akan diterima melalui

⁸⁰ Ni Kumara Santi Dewi, “Kebijakan Baru Pencari Suaka Australia Jadi Badan untuk RI,” *Viva News*, 20 November, 2014, diakses melalui <http://dunia.news.viva.co.id/news/read/560138-kebijakan-baru-pencari-suaka-australia-jadi-beban-untuk-ri> pada tanggal 20 November, 2014

⁸¹ Sugianto, “Indonesi Panggil Dubes Australia Terkait Kebijakan Pengungsi,” *Radio Republik Indoneisa*, 21 November, 2014, diakses melalui http://rri.co.id/voi/post/berita/120811/berita_hari_ini/indonesi_panggil_dubes_australia_terkait_kebijakan_pengungsi.html pada tanggal 22 November, 2014

Humanitarian Programme Australia.⁸² Tapi kemungkinannya semakin berkurang karena jumlah asupannya semakin dikurangi jadi mereka harus tunggu lebih lama dibandingkan dulu. Atau mungkin akan diterima oleh negara lain ke mana boleh pindah tempat-tinggalnya seperti Amerika Serikat, Kanada dan Selandia Baru. Namun, asupan pengungsi negara yang lain dari Indonesia hanya merupakan 10% asupan Australia dulu (sekitar 600 pengungsi setiap tahun) jadi sampai diterima akan waktu lama.⁸³ Pemulangan secara sukarela menjadi jalan mungkin yang ketiga tapi kemungkinan pengungsi ini akan tiba-tiba memutuskan ingin membuang semua kesempatan menemukan kehidupan aman setelah membayarkan ratus ribuan dolar untuk meninggalkan negara asalnya sangat rendah. Pilihan yang terakhir mencoba masuk Australia melewati metode iregular, yaitu naik perahu dari pantai Indonesia menuju wilayah Australia. Jalan ini tidak sejalan dengan kepentingan siapa pun karena akan menyebabkan banyak kematian di laut seperti ada pada kali akhir Australia dipimpin oleh pemerintah Labor.

Ada 1.911 pencari suaka dan pengungsi yang sudah mendaftar serta yang belum mendaftar di dalam kelompok yang kedua yang akan paling didampak oleh kebijakan baru tersebut.⁸⁴ Dibandingkan kelompok pertama, kelompok ini harus mengikuti satu dari hanya tiga jalan mungkin. Kemungkinan pindah tempat-tinggal ke Australia telah dibatalkan sebagai salah satu pilihan keluar kehidupan terlantar di Indonesia dan akhirnya menemukan tempat tinggal yang aman. Mungkin mereka akan diterima oleh negara lain tapi kemungkinan pilihan ini akan berhasil rendah jika negara-negara ini

⁸² "Perkembangan Isu Pengungsi"

⁸³ "Kebijakan Anti Resettlement Australia"

⁸⁴ *Ibid.*

tidak menaikkan asupan pengungsinya dari Indonesia. Kasus pemulangan secara sukarela sama bagi kelompok pertama dan kedua, khususnya karena yang di dalam kelompok kedua baru tiba di Indonesia dan metode mencapai tempat yang aman dan tetap yang lain belum dieksplorasi secara lengkap. Jalan keluar Indonesia terakhir melewati cara yang tidak resmi. Karena pilihan mereka sudah dikurangi, mereka lebih nekat sehingga kemungkinan memilih naik perahu ke Australia menjadi lebih besar.

Karena pilihan pencari suaka di Indonesia semakin berkurang, dengan cara mudah mereka bisa menjadi tertangkap. Jika pilihan pemulangan secara sukarela tidak diperhitungkan, ada dua pilihan bagi pencari suaka dan pengungsi di Indonesia pada saat ini:

1. Menunggu sampai tempat tinggal yang tetap ditemukan
2. Mencoba masuk wilayah Australia melalui metode tidak sah

Sebagian besar pencari suaka di Indonesia tidak ingin ke Australia naik perahu karena tentunya lebih berbahaya dibandingkan cara resmi yang lebih tetap.⁸⁵ Dan Australia juga tidak ingin mereka datang seperti itu, menurut pemerintahnya, pencari suaka seharusnya mengikuti antrian resmi jika ingin diterima oleh Australia.⁸⁶ Namun, jika harus menunggu di Indonesia dulu tidak boleh diabaikan. Walaupun sebagian besar penduduk Indonesia menanggapi isu pencari suaka sebagai masalah Australia sendiri, Indonesia masih harus mencari solusi karena pencari suaka tersebut berada di wilayahnya. Karena Indonesia belum menandatangani Konvensi Pengungsi atau

⁸⁵ Nethery dan Gordyn, "Australia-Indonesia cooperation," hlm. 185

⁸⁶ Ellen Whinnett, "Minister takes pride in turning back asylum seeker boats," *The Herald Sun*, July 10, 2014, diakses melalui <http://www.heraldsun.com.au/news/opinion/minister-takes-pride-in-turning-back-asylum-seeker-boats/story-fni0ffsx-1226984816269> pada tanggal 27 Oktober, 2014

Protokolnya, pemerintahnya tidak bisa dipaksa menyediakan solusi tetap kepada pencari suaka di negaranya. Selanjutnya, karena Indonesia masih negara yang sedang berkembang, pemerintah Indonesia mempunyai prioritas-prioritas yang lain. Namun, sebuah solusi harus ditemukan sehingga rakyat Indonesia tidak dirugikan. Satu solusi yang baru mulai dibahas oleh wakil pemerintah Indonesia adalah memilih satu pulau Indonesia untuk menjadi pulau khusus pencari suaka dan pengungsi.⁸⁷ Bisa jelas melihat kebijakan mungkin tersebut akan menyebabkan kerugian serta manfaat terhadap rakyat Indonesia.

Sedangkan tinggal lebih lama di Indonesia, perasaan kenekatan para pencari suaka dan pengungsi menaik. Sebagian besar pencari suaka di Indonesia tidak tahu lamanya harus menunggu di Indonesia sampai diizinkan berpindah tempat tinggalnya. Selanjutnya, karena situasi di Indonesia tidak tepat mengakomodasi pencari suaka selama waktu yang lama, hak-hak imigran-imigran tersebut terbatas. Sulit sekali bagi anak-anak bersekolah, penyediaan pelayanan kesehatan kurang dan orang dewasa tidak boleh bekerja.⁸⁸ Dengan semua faktor-faktor ini, tidak mengaget bahwa ratusan pencari suaka didorong naik perahu ke Australia. Dan ketika pemerintah Australia membuat proses masuk Australia yang reguler lebih sulit, perasaan kenekatannya menaik lagi. Akibatnya, jumlah pencari suaka di Indonesia yang siap berjalan ke Australia secara paling berbahaya meningkat. Demikian perusahaan penyelundupan manusia akan berkembang dengan pesat. Jadi penghasilan penjahat tersebut akan

⁸⁷ Ni Kumara Santi Dewi, "Kemlu Enggan Komentari Pulau Khusus untuk Pencari Suaka Australia," *Viva News*, 27 November, 2014, diakses melalui <http://dunia.news.viva.co.id/news/read/562845-kemlu-enggan-komentari-pulau-khusus-untuk-pencari-suaka-australia> pada tanggal 28 November, 2014

⁸⁸ Nethery dan Gordyn, "Australia-Indonesia cooperation," hlm. 185

meningkat dan pemerintah Australia akan, secara tidak langsung, mendanai hidup penjahat menggunakan uang orang paling rentan di dunia.

Melalui proses tersebut, akan tiba lagi di isu penghentian perahu pencari suaka dari Indonesia ke Australia yang sudah menjadi fokus kebijakan suaka Australia. Karena DIBC tidak memperbolehkan pengeluaran informasi tentang jumlah perahu yang dikembalikan kepada Indonesia, tidak akan tahu berapa berangkat Indonesia.⁸⁹ Namun, jika ada kenaikan dramatis ada kemungkinan angkatan laut Australia tidak akan bisa mencegat semuanya. Jadi, jika ada penambahan kasus perahu yang berhasil tiba di Australia, bisa meramalkan kemungkinan ada lebih banyak yang mulai mencoba metode tersebut untuk mencapai keselamatan.

Namun, tidak penting tahu berapa perahu persis akan mengikuti yang sedang menuju Australia. Hanya harus tahu ada lebih banyak perahu untuk mengerti lebih banyak orang mengambil risiko naik perahu yang tidak tepat ke Australia. Pada saat partai politik Labor memimpin Australia, hubungan di antara kenaikan orang yang berada di laut dan kenaikan kematian di laut menjadi jelas dan kuat. Jika keadaan tersebut terjadi sekali lagi di Australia, tekanan yang akan dialami oleh pemerintah Australia sangat besar. Situasi itu pasti akan menjadi masalah Australia.

Salah satu akibat berkembang perusahaan penyelundupan manusia yang lain adalah pengurangan jumlah pencari suaka dan pengungsi yang berada di Indonesia. Dari waktu ke waktu, penduduk orang yang membutuhkan perlindungan internasional

⁸⁹ Simon Benson, "Revealed: The secret mission that stopped asylum boats from entering Australia," *The Daily Telegraph*, 19 September, 2014, diakses melalui <http://www.dailytelegraph.com.au/news/nsw/revealed-the-secret-mission-that-stopped-the-asylum-boats-from-entering-australia/story-fni0cx12-1227062033637> pada tanggal 30 September, 2014.

akan berkurang karena sementara sedikit-sedikit pendaftar diterima oleh negara perpindah tempat tinggal, orang yang lain akan naik perahu menuju Australia dan dipindahkan ke *Offshore Processing Centres* di Nauru dan Pulau Manus, Papua Nugini. Lagipula, karena tidak ada jalur perpindah tempat tinggal dari Indonesia, tidak akan ada pencari suaka baru yang tiba di Indonesia karena malah akan mendaftar di UNHCR Malaysia untuk mempunyai kesempatan pindah ke Australia. Kejadian tersebut baik sekali bagi Indonesia yang katanya hanya bisa mengakomodasi 2.000 pencari suaka dan pengungsi pada satu saat.⁹⁰

Sedangkan jumlah pencari suaka di Indonesia berkurang, permintaan perusahaan penyelundupan manusia berkurang juga. Akibatnya, penyelundup manusia dipaksa pindah perusahaannya ke tempat di mana ada permintaan.

Pada saat ini, ada jauh lebih banyak pencari suaka dan pengungsi di Malaysia yang sudah tercatat di kantor UNHCR di sana. Pada masa yang akan datang, dengan perhentian *Humanitarian Programme* Australia dari Indonesia, penduduk pencari suaka di Malaysia pasti akan meningkat. Berhenti mengambil pengungsi dari UNHCR Indonesia tidak akan menghentikan semua pencari suaka yang datang dari Timur Tengah dan negara-negara di Asia Tenggara menuju kawasan Australia. Karena Australia masih terus menerima pengungsi dari UNHCR Malaysia, semua pencari suaka yang dulu mungkin menuju Indonesia akan malah mendaftar di Malaysia saja. Akibatnya, penduduk pencari suaka dan pengungsi yang sudah besar di Malaysia akan menaik lagi.

⁹⁰ Dewi, "Kebijakan Baru Pencari Suaka Australia"

Karena permintaan penyelundupan manusia di Indonesia sudah turun sementara jumlah pencari suaka dan pengungsi yang sangat nekat di Malaysia menaik, kemungkinan besar penyelundup akan pindah ke Malaysia. Letnan Campbell sudah menguraikan pelaku tersebut sebagai penjahat terorganisir dan oportunistik yang pasti akan menemukan cara bermanfaat untuk meneruskan perusahaannya.⁹¹ Pada masa yang akan datang, ketika permintaan perjalanan tidak sah ke Australia berkurang, mereka sudah menunjukkan kemampuannya untuk mendapatkan pemahaman baru. Walaupun kebijakan baru bisa berhasil terhadap tujuan menghentikan penyelundupan manusia dari Indonesia ke Australia – setelah semua yang sedang di Indonesia dan tidak mendaftar di UNHCR sebelum tanggal 1 Juli 2014 menemukan solusi tetap – solusi sementara ini tidak akan mengatasi isu penyelundupan manusia di kawasan Asia-Pasifik secara lengkap.

Pada masa yang akan datang, setelah akibat kebijakan ini sudah mulai, masalah pencari suaka Australia akan terdiri dari kenaikan angka kematian di laut dulu dan nanti dari perahu tidak sah dari Malaysia sesudah permintaan perjalanan ini di Indonesia berkurang. Kemungkinan besar, untuk mengatasi masalah kematian di laut, pemerintah Australia akan memperkuat program OSB dengan penambahan pendanaannya. Masalah usaha penyelundupan dari Malaysia juga bisa diatasi dengan cara yang sudah diimplementasi oleh pemerintah ini. Pada saat itu, mungkin pada beberapa tahun yang akan datang, Australia bisa mengubah batasan asupan pengungsinya lagi. Pada saat ini, pada tahun 2014, masalah berasal dari penyelundup di Indonesia padahal pada masa yang akan datang, setelah kebijakan tersebut sudah

⁹¹ Campbell, "Operation Sovereign Borders"

berhasil, masalah tersebut berasal dari Malaysia. Tapi ini masalah yang sama, jadi solusi yang sama bisa digunakan. Namun, jika Australia menerus memperluaskan batasan kebijakan terhadap Malaysia tidak akan mengatasi masalah dengan tetap. Proses ini akan terjadi berulang-ulang di Malaysia lalu di Thailand sampai tiba di kawasan asal kebanyakan pengungsi, yaitu Timur Tengah.

Akhirnya, pemerintah Australia ingin memfokus *Humanitarian Programme* kepada pengungsi di negara suaka yang pertamanya.⁹² Namun, ada banyak risiko dengan rencana ini. Tentunya tekanan langsung Australia akan dikurangi tetapi bagaimana bagi para pengungsi? Misalnya, orang Afganistan yang ingin mengungsi negaranya karena penganiayaan Taliban, bisa langsung pergi ke Pakistan secara cukup mudah. Tapi, bagi banyak pencari suaka Afganistan, keselamatannya di Pakistan hanya sedikit lebih karena masih ada pengaruh Taliban di negara itu. Lagipula, negara yang biasanya mempunyai peran suaka pertama harus menghadapi jumlah pengungsi terbesar di dunia, seperti di Pakistan, Lebanon dan Turkey. Negara-negara tersebut tidak yang terkuat atau termaju di dunia jadi ada risiko serius jika badan pengungsinya meningkatkan. Berapa pengungsi bisa diakomodasi oleh negara-negara tersebut sebelum konflik dimulai?

Sudah dibahas kepentingan ide-ide IPT dalam pelaksanaan transfer kebijakan Australia kepada Indonesia. Tetapi kebijakan baru ini keluar dari norma karena tidak ada insentif atau kebijakan yang Australia ingin diimplementasi oleh Indonesia. Dengan implementasi kebijakan pengungsi Australia yang baru, Australia malah

⁹² Morrison, *Changes to resettlement*

memutuskan menggunakan kerangkaan teori *burden shifting*. Walaupun katanya, pemerintah Indonesia diberitahu perubahan asupan pengungsi Australia dari Indonesia sebelum pengumumannya, Indonesia belum diberi kesempatan negosiasi dengan wakil Australia. Pengumuman tersebut sudah disebut “pendekatan unilateral” oleh berbagai wakil pemerintah Indonesia.⁹³ Dalam keadaan yang paling baik, pemerintah Indonesia boleh memanggil dubes Australia di Indonesia untuk menjelaskan tindakan tersebut. Sayangnya, penggunaan metode *burden shifting* tanpa kesempatan negosiasi tidak akan menyebabkan situasi yang memanfaatkan berdua negara seperti dengan IPT. Tanpa termasuk pendapat pemerintah Indonesia, tidak bisa yakin tidak akan ada kerugian yang akan dialami oleh negara Indonesia baik pemerintah dan rakyatnya.

5.3 Tanggapan

Seluruh departemen pemerintah RI, perasaan kecewa karena kekurangan diskusi menjadi pendapat yang sering dikatakan. Semua wakil juga menguraikan rencana pemerintahnya untuk memonitor akibat-akibat kebijakan ini dulu, sebelum bertindak. Namun, dijanji oleh semuanya bahwa kalau implikasinya menjadi kerugian terhadap Indonesia, tindak-tandak tersebut akan dijalankan secara tegas.⁹⁴

Kemlu, sama dengan departemen yang lain seperti Kemkumham, akan tunggu sampai dampak yang dapat ditimbulkan dari kebijakan ini sebelum memilih jalur pada

⁹³ Muh Shamil, “Australia Tutup Pintu Pencari Suaka,” *Koran Sindo*, 20 November, 2014 diakses melalui <http://www.koran-sindo.com/read/926848/149/australia-tutup-pintu-pencari-suaka> pada tanggal 21 November, 2014

⁹⁴ Dewi, “Bahas Dampak Kebijakan Suaka Australia”

masa yang akan datang.⁹⁵ Namun, masih ada percayaan Australia sedang memaksa tindak ini terhadap Indonesia. Fokus kepada kerjasama regional juga menjadi kecenderungan pendapat wakil pemerintah. Menurut Menteri Luar Negeri, Retno LP Marsudi, “untuk menyelesaikan masalah pengungsi, menjadi tanggung jawab bersama antara negara asal, transit dan tujuan, dalam hal ini tentu dibantu oleh UNHCR.”⁹⁶ Selanjutnya, beberapa artikel dari bermacam-macam situs berita Indonesia meningkat para hadirinnya bahwa pada konferensi G20 di Brisbane, Australia pada bulan yang lalu, Retno minta Menteri Luar Negeri Australia, Julie Bishop, belajar dari pengalaman pemerintah yang lalu atas perjalanan kebijakan bilateral yang merugikan hubungan Australia-Indonesia.⁹⁷ Waktu berbicara dengan Viva News, Retno menguraikan lagi keharusan kerjasama atas isu ini.⁹⁸ Juru bicara Kemlu, Michael Tene, menguraikan kepada Jakarta Post bagaimana kebijakan ini hanya dijalankan oleh Australia dan karena itu, dampaknya harus dimontir sehingga kepentingan Indonesia tidak disepakati. Dia juga mengungkapkan harapannya agar negara-negara lain di kawasan yang bertetangga tidak akan mengikuti contoh Australia dan akan menerus mengambil pertanggung jawab mengatasi masalah pencari suaka bersama.⁹⁹

Pada tanggal 24 November, dilaporkan oleh Viva News bahwa Kemlu ingin Australia memutar-balikkan keputusannya karena Indonesia belum diberikan

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Dylan Amirio, “Indonesian foreign minister regrets Oz asylum-seeker policy,” *The Jakarta Post*, 21 November, 2014, diakses melalui <http://www.thejakartapost.com/news/2014/11/21/indonesian-foreign-minister-regrets-oz-asylum-seeker-policy.html> pada tanggal 22 November, 2014

⁹⁸ Ni Kumara Santi Dewi, “Dubes Australia Dipanggil Kemlu Terkait Kebijakan Pencari Suaka,” *Viva News*, 24 November, 2014, diakses melalui <http://dunia.news.viva.co.id/news/read/561359-dubes-australia-dipanggil-kemlu-terkait-kebijakan-pencari-suaka> pada tanggal 25 November, 2014

⁹⁹ Amirio, “Indonesian foreign minister”

kesempatan bernegosiasi syarat-syarat perubahan kebijakan ini.¹⁰⁰ Nanti pada minggu setelah pengumuman pertama Scott Morrison pada waktu pemerintah RI sudah berbicara dengan Dubes Australia, Greg Nortiary, Tene mengatakan ada pemecahan antara dua pihak terkait dan sebuah solusi belum dicapai. Dia mengutamakan kepentingan kerjasama lagi.¹⁰¹

Di Kemkumham, Menteri Yasonna Laoly, menggambarkan keputusan Australia ini merupakan isu terkait HAM. Walaupun Australia tidak dilarang mengimplementasi kebijakannya, pasti akan menjadi beban bagi Indonesia karena, menurut dia, jumlah pencari suaka dan pengungsi maksimal yang bisa diakomodasi di Indonesia hanya 2.000 meski pada saat ini ada sekitar 10.500 di dalam wilayahnya.¹⁰²

Di sisi lain, perasaan ketua SUAKA, Febi Yonesta, lebih kuat. Dia menerangkan perubahan asupan pengungsi Australia ini akan membuat situasi pengungsi, yang orang sudah sangat rentan, lebih sulit. Di pengeluaran pers SUAKA, dia mengucapkan kegagalan menyetujui kebijakan ini karena tentunya tidak sejalan dengan wajib internasional Australia. Dia menceritakan lagi apa yang sudah dibahas oleh wakil pemerintah RI, bahwa masalah pengungsi merupakan isu regional jadi solusi multilateral diperlukan. Juru bicara SUAKA, Ali Akbar Tanjung, menjelaskan hal sama lagi. Mereka berdua setuju agar tindakan Australia ini tidak tepat keadaan global pada

¹⁰⁰ Dewi, "Dubes Australia Dipanggil Kemlu"

¹⁰¹ Fajar Nugraha, "Kemlu: Opsi Atasi Pencari Suaka Australia Masih Dibahas," *Metro TV News* 27 November, 2014, diakses melalui <http://internasional.metrotvnews.com/read/2014/11/27/324585/kemlu-opsi-atasi-pencari-suaka-australia-masih-dibahas> pada tanggal 28 November, 2014

¹⁰² George Roberts, "Indonesian says Australia has created a burden after decision to cut resettlement intake of asylum seekers," *ABC News* 20 November, 2014, diakses melalui <http://mobile.abc.net.au/news/2014-11-20/indonesian-minister-says-australia-has-created-a-burden/5904714> pada tanggal 21 November, 2014

saat ini karena menutup pintu pengungsi yang membutuhkan perlindungan internasional.¹⁰³

Rizka Rachmah, koordinator persadaran publik SUAKA, ketika ditanya tentang respons pencari suaka dan pengungsi terhadap pengumuman perubahan kebijakan tersebut, menguraikan banyak pencari suaka dan pengungsi di Rudenim meminta tolong SUAKA. Tentunya, ada perasaan takut di tempat penahanan tersebut. Selanjutnya, dia menjelaskan “Indonesia umumnya menganggap bahwa Australia terlalu licik terhadap Indonesia”.¹⁰⁴ Dan kebijakan tersebut hanya akan memajukan ketidakpercayaan ini. Bagi Rachmah, sama dengan yang lain dari SUAKA, perubahan asupan pengungsi Australia seharusnya tidak diterapkan.

¹⁰³ “Kebijakan Anti Resettlement Australia”

¹⁰⁴ Rizka Rachmah, diwawancarai oleh Kate Snailham, melalui e-mail, 3 Desember, 2014

6 *Kesimpulan*

Kebijakan pencari suaka Australia yang diumumkan oleh Menteri Imigrasi Australia, Scott Morrison pada bulan November 2014, sangat berbeda dengan kebijakan-kebijakan terkait yang diimplementasi oleh Australia sebelumnya. Sampai sekarang, Australia memfokus upaya-upayanya kepada perjanjian multilateral dan bilateral dengan Indonesia. Namun, penghentian pengambilan pengungsi dari Indonesia dijalankan tanpa negosiasi atau kesempatan apa pun bagi Indonesia mengucapkan pendapatnya. Karena hal-hal tersebut, sulit memahami asal kebijakan ini. Alasan yang dikatakan oleh pemerintah Australia termasuk keinginan memfokus *Humanitarian Programme* kepada negara suaka pertama serta keinginan menghentikan perjalanan penyelundupan manusia yang menuju Indonesia. Namun, dalam diskusi skripsi ini, ada banyak bahaya di negara-negara suaka pertama karena biasanya masih di daerah konflik. Selanjutnya, kebijakan ini mungkin akan mengurangi jumlah perjalanan tersebut ke Indonesia tetapi kemungkinan besar, penyelundup manusia setelah mengantar banyak pencari suaka yang ditinggalkan di Indonesia tanpa kesempatan diterima oleh Australia ke sana, hanya akan pindah perusahaannya ke Malaysia di mana sudah ada banyak pencari suaka.

Di Indonesia, ada bermacam-macam pendapat tentang isu ini. Di departemen pemerintah, sebagian besar wakil-wakil tidak setuju dengan pengumuman tersebut secara lengkap karena kemungkinan besar akan merupakan beban Indonesia lagi. Namun, mereka siap menunggu akibat-akibat nyata sebelum memutuskan bagaimana akan memulai. Pendapat wakil-wakil organisasi di Indonesia lebih kuat, mereka tidak

senang dengan perubahan ini dan mendorong Australia memutar-balikkan keputusannya.

Konsekwensi perubahan asupan pengungsi Australia terdiri dari yang bagus bagi Indonesia dan yang akan menjadi kerugian. Pertama-tama, Indonesia akan harus menghadapi jumlah pencari suaka yang masih tinggal di Indonesia tanpa kesempatan pindah ke Australia karena penghentian penerimaannya. Jumlahnya lebih dari 2.000 orang yang tidak boleh diperkerjakan di Indonesia dan kemungkinan kecil akan diterima oleh negara lain. Kemudian, polisi dan pejabat imigrasi Indonesia akan harus menghadapi kenaikan pencobaan operasi penyelundupan manusia yang diminta oleh pencari suaka tersebut yang ditinggalkan di Indonesia tanpa harapan.

Namun, meskipun semua hal yang ditulis di atas, kemungkinan besar kebijakan ini akan berhasil dan mencapai tujuan dasarnya yaitu, mengurangi jumlah pencari suaka yang diselundupkan ke Indonesia. Dan pada akhirnya, penduduk pencari suaka dan pengungsi di Indonesia akan berkurang dan badan pemerintah Indonesia akan berkurang juga. Akibatnya, pemerintah bisa memfokus lebih kepada masyarakat sendiri. Setelah sebagian besar penduduk pencari suaka dan pengungsi tersebut menemukan solusi tetap, semua upaya penyelundupan pencari suaka ke Indonesia dan dari Indonesia ke Australia akan berhenti. Namun, permintaannya hanya akan pindah ke Malaysia.

Jadi bisa dilihat dengan jelas bahwa tujuan kebijakan ini bagus dan mungkin akhirnya akan mencapai tujuan itu tetapi metode pelaksanaan kurang bagus. Ada

banyak akibat yang belum dipertimbangkan oleh pemerintah Australia dan sampai sukses, kerugian akan dialami oleh Australia, Indonesia dan Malaysia.

Dalam konteks pengungsi global, kebijakan ini tidak tepat. Hanya akan pindah masalah ke tempat lain dan tidak akan memperbaiki situasi pengungsi internasional yang berada pada saat ini. Namun, sejak tahun 1990-an, sudah menjadi jelas agar mencapai kewajiban internasionalnya bukan prioritas pemerintah Australia mengenai perlindungan pengungsi.

7 *Daftar Pustaka*

ABC, 'Asylum seekers registered with UNHCR in Indonesia after June no longer eligible for resettlement in Australia, Scott Morrison says', *ABC News* (ABC News, 2014).

ABS, A.B.o.S., 'Census reveals one in four Australians is born overseas', (2012).

---, 'Population clock', (2014).

Amirio, D., 'Indonesian foreign minister regrets Oz asylum-seeker policy', in *The Jakarta Post* (Jakarta, Indonesia: PT. Niskala Media Tenggara, 2014).

---, 'RI to monitor implications of new Aussie policy', in *The Jakarta Post* (Jakarta, Indonesia: PT. Niskala Media Tenggara, 2014).

ARC, A.R.C., 'Background Information on Refugees & Asylum Seekers', ed. ARC, A.R.C.

Bali Process, T., 'About the Bali Process', (Governments of Japan, New Zealand and Australia).

---, 'Co-chair's statement', in *Fourth Bali Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime* (Bali: 2011).

---, 'Regional Cooperation Framework'.

Benson, S., 'Revealed: The secret mission that stopped the asylum boats from entering Australia', in *The Daily Telegraph* (Sydney: 2014).

Campbell, A., 'Operation Sovereign Borders: Initial Reflections and Future Outlook', in *Speech to the Australian Strategic Policy Institute* (Australian Customs and Border Protection Service, 2014).

Cash, M., 'Asylum Seekers', ed. Senate, T., *Speech* (Canberra, Australia: Commonwealth of Australia, 2014).

Dewi, N.K.S., 'Bahas Dampak Kebijakan Suaka Australia, Menlu Temui UNHCR', (Viva News: 2014).

---, 'Dubes Australia Dipanggil Kemlu Terkait Kebijakan Pencari Suaka', (Viva News: 2014).

---, 'Kebijakan Baru Pencari Suaka Australia Jadi Beban untuk RI', in *Viva News* (2014).

---, 'Kemlu Enggan Komentari Pulau Khusus untuk Pencari Suaka Australia', in *Viva News* (2014).

Dunne, T., 'The English School', in *The Oxford Handbook of International Relations*, ed. Snidal, C.R.-S.a.D. (Oxford, UK: Oxford University Press, 2009).

EPAS, E.P.o.A.S., 'Report of the Expert Panel on Asylum Seekers', ed. Houston, A.A., Paris; L'Estrange, Michael (Australian Government, 2012).

Eurostat, 'EU Member States granted protection to more than 100,000 asylum seekers in 2012', (2013).

---, 'Population Statistic', (2014).

Fitriyanti, A., 'Australia Ingkari Konvensi Pengungsi PBB?', in *Antara Lampung* (Lampung: Antara News, 2014).

Fletcher, M., 'What does ScoMo's Indonesia announcement mean for asylum seeker policy?', in *Ausopinion* (2014).

Globe, J., 'Catholic Charity Group Critical of Australia's Refugee Policies', in *The Jakarta Globe* (Jakarta, Indonesia: Berita Satu, 2014).

Gordyn, A.N.a.C., 'Australia-Indonesia cooperation on asylum-seekers: a case of 'incentivised policy transfer'', in *Australian Journal of International Affairs* (2013).

Hanson-Young, S., 'Asylum Seekers', ed. Senate, T., *Speech* (Canberra, Australia: Commonwealth of Australia, 2014).

Hollenbach, D. *Driven from Home: Protecting the Rights of Forced Migrants*. Washington: Georgetown University Press, 2010.

Holly High, G.C., Antje Missbach, Georgina Ramsay, Gerhard Hoffstaedter and Helen Lee, 'A submission from the Australian Anthropological Society', in *National Inquiry into Children in Immigration Detention 2014* (2014).

Howard, J., 'Liberals accused of trying to rewrite history', in *Lateline*, ed. Clarke, S. (Australia: Australian Broadcasting Corporation, 2001).

Jaeger, G., 'On the history of the international protection of refugees', in *Review of The Red Cross* (2001).

Kuhlman, T., 'Toward a Definition of Refugees', (Oxford: Refugee Studies Centre Documentation Centre, 1991).

Manne, D., 'Government cuts off resettlement in Australia for another group of asylum seekers', in *ABC News PM*, ed. Kirk, A. (2014).

Menadue, J.K.-N., Arja; Gauthier, Kate, 'A New Approach. Breaking the Stalemate on Refugees and Asylum Seekers', (Centre for Policy Development, 2011).

Missbach, A., 'Transit migrants in Indonesia between the devil and the deep blue sea', in *Pacific Geographies* (2013).

Morrison, S., 'Changes to resettlement another blow to people smugglers', (2014).

---, 'Portfolio Budget Statements 2014-15', ed. Portfolio, I.a.B.P. (2014).

Nugraha, F., 'Kemlu: Opsi Atasi Pencari Suaka Australia Masih Dibahas', in *Metro TV News* (Media Indonesia, 2014).

Protection, D.o.I.a.B., 'Annual Report 2013-14', (Canberra: Department of Immigration and Border Protection, 2014).

---, 'Humanitarian Programme 2014-2015 and Beyond', in *Information Paper* (Canberra: Australian Government, 2013).

Rachmah, R.A., 'Suaka and Australia's New Asylum Policy', ed. Snailham, K., *Jakarta, Indonesia* (2014).

Roberts, G., 'Indonesian saya Australia has created a burden after decision to cut resettlement intake of asylum', in *ABC News* (2014).

Romsan, A.d. *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*. Jakarta: UNHCR, 2003.

Savitri Taylor, B.R.-B., 'Difficult Journeys: Accessing Refugee Protection in Indonesia', in *Monash University Law Review* (2010).

---, 'Liberalism's asylum dilemma', *Inside Story* (2009).

Senate, T., 'Asylum Seekers', ed. Senate, T., *Division* (Canberra, Australia: Commonwealth of Australia, 2014).

Shamil, M., 'Australia Tutup Pintu Pencari Suaka', in *Koran Sindo* (Sindo News, 2014).

Sinaga, J.P., 'Kebijakan Australia Terhadap Pencari Suaka ke Wilayahnya: Dilema Antara "Perlindungan Kedaulatan Nasional" dan "Kepatuhan Pada Hukum Internasional"', in *Faculty of Political and Sosial Sciences* (Bandung, Indonesia: Universitas Katolik Parahyangan, 2014).

Suaka, S., 'Kebijakan Anti Resettlement Australia Semakin Mempersulit Pengungsi Yang Transit di Indonesia', *Jakarta, Indonesia* (Suaka, 2014).

Suaka, S., 'Perkembangan Isu Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia', (2014).

Sugianto, 'Indonesi Panggil Dubes Australia Terkait Kebijakan Pengungsi', in *Radio Republik Indonesia* (2014).

Sulaiman, Y., 'Why Indonesia shrugged off Australia's move to bar refugees', (The Conversation: 2014).

Taylor, S., 'Australian Funded Care and Maintenance of Asylum Seekers in Indonesia and Papua New Guinea: All Care but No Responsibility?', in *University of New South Wales Law Journal* (2010).

UNHCR, U.N.H.C.f.R., 'Asylum Seekers'.

---, 'Asylum Seekers', (2014).

---, 'Convention Relating to the Status of Refugees', (Geneva: UNHCR, 1951).

---, 'Displacement: The New 21st Century Challenge', in *UNHCR Global Trends 2012* (2013).

---, 'Resettlement: a new beginning in a third country', (n.d.).

---. *The State of The World's Refugees Fifty years of Humanitarian Action*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

---, 'Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees', (Geneva: 1950).

---, 'UNHCR Historical Refugee Data', (2014).

UNHCR, U.N.H.C.f.R., 'UNHCR Population Statistics database', (2014).

UNHCR, U.N.H.C.f.R., 'A year of crises', in *UNHCR Global Trends 2011* (2012).

UNTOC, U.N.C.a.T.O.C., 'United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto', in *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air* (Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2004).

Whinnett, E., 'Minister takes pride in turning back asylum seeker boats', in *The Herald Sun* (Melbourne: Fairfax, 2014).

Whyte, S., 'Scott Morrison cuts off access to Australia for refugees in Indonesia', in *The Age* (Fairfax Media, 2014).