

DAMPAK KEBIJAKAN *ILLEGAL MARITIME ARRIVALS* (IMA) AUSTRALIA TERHADAP HUBUNGAN AUSTRALIA-INDONESIA KONTEMPORER

THE IMPACT OF AUSTRALIAN POLICY ON ILLEGAL MARITIME ARRIVALS (IMA) TOWARDS CURRENT RELATION OF AUSTRALIA-INDONESIA

R.Aj Rizka Fiani Prabaningtyas

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta
E-mail: prabaningtyas.rizka@gmail.com
Diterima: 7 Maret 2015; direvisi: 20 Mei 2015; disetujui: 21 Juni 2015

Abstract

The relationship between Australia and Indonesia is always a high dynamics. One issue that becomes an obstacle for both countries is asylum seekers and refugees who enter Indonesia's territory in order to seek asylum in Australia by sea or so-called Illegal Maritime Arrivals (IMA). Indonesia's position as a transit country and Australia as a destination country require both countries to cooperate so that IMA issues can be well-handled. This paper will analyse more about how Australia has a policy to deal with IMA today. Pursuing its national interests, Australia is aware of the urgency to establish cooperation with Indonesia, which is perceived as buffer state, in order to justify efforts to safeguard national security. However, Australia currently is developing more restrictive and unilateral policies towards IMA, which are contradictive with human rights and humanitarian aspects, as well as the principle of good international citizenship. Australia's tendency to act unilaterally and more aggressive towards IMA has refracted its commitment to settle IMA through cooperation framework with Indonesia in bilateral and multilateral level. Therefore, Australian policy on IMA would have a negative impact on relations between Indonesia and Australia.

Keywords: *Australian Foreign Policy, Illegal Maritime Arrival (IMA), Australia's national interest, Australia-Indonesia Relations.*

Abstrak

Hubungan Australia dan Indonesia selalu memiliki dinamika yang tinggi. Salah satu persoalan yang seringkali menjadi hambatan bagi kedua negara adalah isu pencari suaka dan pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia untuk menuju ke Australia melalui jalur laut atau *Illegal Maritime Arrivals* (IMA). Posisi Indonesia sebagai negara transit dan Australia sebagai negara tujuan mengharuskan keduanya bekerja sama agar isu IMA dapat ditangani dengan baik. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis lebih lanjut mengenai bagaimana Australia menjalankan kebijakan untuk menangani IMA dewasa ini dan dampaknya bagi hubungan Australia-Indonesia. Untuk mewujudkan kepentingan nasionalnya, Australia merasa perlu menjalin kerja sama dengan Indonesia yang dianggap sebagai negara *buffer* atau penyangga agar dapat menjustifikasi upaya-upaya menjaga keamanan nasionalnya. Namun, Australia saat ini kebijakan IMA Australia cenderung lebih restriktif dan unilateral sehingga bertentangan dengan nilai-nilai HAM dan kemanusiaan dan prinsip *good international citizenship*. Kecenderungan Australia untuk bertindak lebih agresif dan sepihak dengan justifikasi keamanan nasional negaranya membiaskan komitmen penyelesaian kerangka kerja sama dengan Indonesia. Perubahan kebijakan IMA Australia ke arah yang lebih restriktif dan mengedepankan tindakan unilateral akan berdampak negatif terhadap perkembangan hubungan kedua negara.

Kata Kunci: Kebijakan Luar Negeri Australia, *Illegal Maritime Arrival (IMA)*, kepentingan nasional Australia, Hubungan Australia-Indonesia.

Pendahuluan

Hubungan bilateral Indonesia dan Australia pada beberapa tahun belakangan ini sedang diuji melalui berbagai macam isu yang memicu konflik jangka panjang. Salah satu isu penting yang menjadi perhatian bagi kedua negara adalah isu pencari suaka dan pengungsi, khususnya pencari suaka yang datang dengan moda transportasi jalur laut dan dianggap dalam kategori “ilegal”. Isu ini terlihat jelas mewarnai hubungan diplomatik kedua negara ketika Australia memulai kebijakan restriktif terhadap pencari suaka pada tahun 2002. Kebijakan yang restriktif ini dipicu oleh Insiden Tampa di tahun 2001 yang berdampak pada terdamparnya para pencari suaka dan pengungsi tersebut di wilayah perairan Indonesia.

Urgensi dan peningkatan perhatian dari kedua negara terhadap isu ini tidak terlepas dari munculnya potensi isu ini berkembang menjadi ancaman terhadap keamanan manusia (*human security*) dan keamanan nasional. Di satu sisi, Indonesia dan Australia sama-sama berkepentingan untuk mengamankan wilayah perbatasan negaranya dari upaya migrasi ilegal dari segala arah dan jenis kedatangan. Namun di sisi lain, pencari suaka yang biasa disebut dengan manusia perahu atau *boat people* menjadi fenomena kemanusiaan tersendiri karena kondisi keamanan internasional semakin mengancam hak individu untuk mendapatkan rasa aman tinggal di negaranya sendiri.

Terjadi peningkatan jumlah yang signifikan pencari suaka yang transit di Indonesia maupun di Australia pada tahun 2011 – 2013. Per akhir Januari 2014, jumlah pencari suaka dan pengungsi di Indonesia meningkat sebanyak 21,9% dibandingkan pada tahun 2013, dengan jumlah klaim permohonan suaka yang masuk di tahun 2012 dan 2013 adalah 7.218 dan 8.332.¹ Sedangkan di Australia, ada peningkatan jumlah pencari suaka sebanyak 54% yang klaimnya baru masuk di tahun 2013. Dari keseluruhan 24.300 klaim pencari suaka di tahun 2012 - 2013, jumlah pencari suaka yang masuk kategori IMA mencapai 18.119 klaim, yang mana berarti meningkat lebih dari 100% jika dibandingkan

dengan total jumlah periode tahun sebelumnya (7.373).²

Dalam skema arus pencari suaka, Australia dan Indonesia memiliki posisi yang berbeda. Australia berdasarkan kategorisasi dari UNHCR, termasuk salah satu dari 44 *industrialized countries* atau negara industri yang menjadi negara tujuan bagi para pencari suaka.³ Sedangkan Indonesia berada dalam posisi negara transit, yakni negara secara geografis terletak di jalur silang yang harus dilalui oleh para pencari suaka yang menempuh perjalanan laut. Perbedaan posisi ini memunculkan perbedaan respons dan tingkat kesadaran terhadap isu ini.

Meskipun kedua negara pada dasarnya sama-sama meletakkan keamanan nasional sebagai bagian terpenting dalam kepentingan nasionalnya, baik Australia maupun Indonesia memiliki tingkat yang berbeda dalam memperhatikan aspek pemenuhan HAM bagi para pencari suaka khususnya *Illegal Maritime Arrivals* (IMA). Perbedaan tingkat perhatian ini tidak hanya disebabkan oleh perbedaan posisi masing-masing negara dalam skema arus pencari suaka, melainkan juga karena adanya perbedaan tuntutan tanggung jawab internasional yang berbeda. Australia, sebagai negara peratifikasi *UN 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, memiliki tanggung jawab internasional yang lebih besar dalam pemenuhan HAM dari para pencari suaka yang berupaya memperoleh status pengungsi dari Australia. Sedangkan hingga saat ini, Indonesia belum berkomitmen lebih jauh untuk turut serta meratifikasi konvensi tersebut.

Isu *Illegal Maritime Arrivals* (IMA) sendiri telah menjadi bagian yang kontroversial dalam kompleksitas isu pencari suaka. Istilah IMA ini mengacu kepada istilah yang digunakan oleh Australia sejak tahun 2013 untuk menyebut manusia perahu (*boat people*), yakni pencari suaka yang berupaya menuju ke Australia

² Department of Immigration and Border Protection Australia. *Asylum Trends Australia: 2012 – 2013 Annual Publication*, (Canberra: Department of Immigration and Border Protection, 2013), hlm. 4.

³ United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR). *UNHCR Asylum Trends 2013: Levels and Trends in Industrialized Countries*, (Geneva: UNHCR, 2014), hlm. 5.

¹ UNHCR, “Indonesia Fact Sheet,” <http://www.unhcr.org/50001bda9.html>, diakses pada tanggal 3 Januari 2015.

melalui jalur laut tanpa dilengkapi dengan dokumen yang jelas. Sebelum bulan Agustus 2013, Australia menggunakan istilah *Irregular Maritime Arrivals*.

Australia cenderung memilih kebijakan yang semakin restriktif terhadap pencari suaka dengan justifikasi menjaga kepentingan nasionalnya yakni keamanan nasional. Kebijakan ini tidak hanya mengesampingkan aspek kemanusiaan dan hak asasi dari pencari suaka dan pengungsi saja, melainkan juga mengesampingkan posisi Indonesia sebagai negara partner yang krusial dalam keberlangsungan komitmen Australia untuk menjalankan kerangka kerja sama regional. Indonesia cenderung memberikan respon negatif terhadap kebijakan restriktif Australia, sehingga hal ini membuat dinamika hubungan politik keduanya berpotensi menghadapi tantangan yang lebih besar.

Tulisan ini berupaya untuk menganalisis lebih lanjut bagaimana kebijakan Australia dalam menangani isu IMA, upaya untuk membangun kerja sama dengan Indonesia, serta dampak kebijakan tersebut terhadap hubungan bilateral Australia dan Indonesia.

Kebijakan Australia Dalam Menangani IMA

Pada periode sebelum tahun 2013, istilah yang digunakan oleh Australia adalah *Irregular Maritime Arrivals*. Pelaku IMA didefinisikan sebagai para pencari suaka yang biasanya tidak disertai dokumen-dokumen resmi seperti visa, dan berupaya untuk memasuki wilayah Australia melalui jalur transportasi laut.⁴ Amandemen terhadap *the Migration Regulations 1994* pada Juni 2013 menyatakan bahwa segala bentuk kedatangan melalui jalur laut yang tidak beraturan (*irregular*) tidak akan mendapatkan status hukum yang berbeda dari orang yang berupaya memasuki wilayah Australia melalui *excised offshore place* (wilayah lepas pantai Australia yang dikeluarkan dari zona migrasi).⁵

⁴ Department of Immigration and Border Protection Australia, "Illegal Maritime Arrivals," <http://www.immi.gov.au/About/Pages/ima/info.aspx>, diakses pada tanggal 3 Februari 2015.

⁵ Department of Immigration and Border Protection Australia, "Migration Amendment (Unauthorised Maritime Arrivals and Other Measures) Regulation 2013," 1 Juni 2013, <http://>

Definisi yang diletakkan oleh Australia sebagai dasar perlakuan terhadap IMA menunjukkan bahwa pemerintah Australia tidak memberikan batas dan pembeda yang jelas mengenai IMA dan pelaku tindak kriminal (*smuggling/trafficking*).

Berpijak pada aspek historis dari kebijakan IMA Australia, kedatangan gelombang migrasi sudah terjadi sejak tahun 1940an.⁶ Namun, pada tahun 1999 kondisi perpolitikan Australia mulai dipengaruhi oleh gejolak isu IMA karena datangnya gelombang migrasi oleh pencari suaka yang berasal dari Timur Tengah. Insiden Tampa pada tahun 2001 menjadi titik balik pemberlakuan serangkaian kebijakan restriktif terhadap IMA pada masa pemerintahan John Howard. Permasalahan utama pada insiden ini adalah penolakan pemerintah Australia terhadap penempatan 433 pencari suaka (sebagian besar berasal dari Afghanistan) yang diselamatkan oleh kapal pengangkut Norwegia di laut lepas.⁷ Pemerintahan Howard menerapkan kebijakan Solusi Pasifik (*Pacific Solution*) yang mencakup penahanan perahu yang membawa pencari suaka sebelum mereka memasuki zona migrasi Australia dan *resettlement* bagi mereka yang telah dipastikan sebagai pengungsi. Kebijakan ini menjadi perintis dari adanya *offshore processing centre*, yaitu pusat penahanan pencari suaka di wilayah lepas pantai Australia maupun di wilayah negara lain demi mengamankan wilayah perbatasan Australia dari pencari suaka yang berdatangan. Kebijakan ini melengkapi pemberian visa sementara (*Temporary Protection Visa – TPV*) bagi pencari suaka yang kedatangannya tidak sah ke Australia namun kemudian ditetapkan sebagai pengungsi.⁸

www.immi.gov.au/legislation/amendments/2013/130601/lc01062013-05.htm, diakses pada tanggal 3 Februari 2015.

⁶ M. Crock., B. Saul & A. Dastyari, "Future Seekers 11 : Refugees and Irregular Migration in Australia" dalam Kathryn Simon, *Asylum Seeker*, Briefing Paper No 13/08, (New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service, 2008), hlm. 1.

⁷ Peter Mares, *Borderline: Australia's Response to Refugees and Asylum Seekers in The Wake of the Tampa*, (Sydney: University of New South Wales Press Ltd, 2002), hlm. 8.

⁸ Jane McAdam and Kate Purcell, "Refugee Protection in the Howard Years: Obstructing the Right to Seek Asylum", *Australian Year Book of International Law* Vol. 27, 2008, hlm. 87-113.

Pada rentang waktu 2010-2014 terjadi dinamika transisi pemerintahan yang sangat berpengaruh terhadap kebijakan IMA. Pemerintahan Australia beralih dari masa kekuasaan partai Buruh yang dipimpin oleh Julia Gillard (Juni 2010- Juni 2013), Kevin Rudd (Januari 2010 – Juni 2010; Juni 2013-September 2013) hingga kepemimpinan di bawah Partai Liberal oleh Tony Abbot (September 2013-sekarang). Dalam rentang waktu tersebut, Pemerintah Australia menangani isu IMA dengan beberapa kebijakan yang sebenarnya bipartisan namun menggunakan pendekatan berbeda. Dari pendekatan yang digunakan, tersirat pula adanya pragmatisme pemerintahan yang berkaitan dengan upaya penyesuaian diri dengan gejolak politik domestik di tingkat masyarakat dan pemerintahan Australia.

Pemerintahan Australia dihadapkan pada dua kepentingan utama yang harus dihadapi, yaitu mempertahankan akomodasi aturan HAM Internasional bagi IMA sekaligus menghentikan arus pencari suaka. Pada tahun 2008-2009, Perdana Menteri Kevin Rudd sebenarnya telah berupaya mempertahankan pendekatan yang lebih mengedepankan aspek kemanusiaan, keadilan dan integritas sebagai platform kebijakan penanganan IMA. Bahkan, berbagai upaya implementasi pendekatan tersebut dilakukan dalam waktu relatif singkat. Beberapa upaya Kevin Rudd antara lain penghentian kebijakan Solusi Pasifik, penghapusan *Temporary Protection Visa*, dan revisi kebijakan penahanan Australia dengan memperkenalkan *New Direction in Detention Policy*. Selama pemerintahan Kevin Rudd juga dihindari penggunaan istilah “illegal” secara eksplisit dalam menyebut para pencari suaka tanpa dokumen yang datang dari jalur laut.

Pada awalnya Julia Gillard berupaya untuk tetap mengikuti platform kebijakan yang telah dilakukan oleh Kevin Rudd. Namun, terjadi peningkatan jumlah IMA yang mencapai 6555 orang di tahun 2010 (lebih dari 100% dibandingkan jumlah orang di tahun 2009).⁹ Belum lagi, memasuki tahun 2013 perdebatan

semakin sengit mengiringi persaingan Partai Buruh dan Partai Liberal pada pemilihan federal yang diselenggarakan pada pertengahan tahun tersebut. Hal ini memicu perdebatan politik yang tinggi baik di parlemen Australia maupun di level masyarakat.

Tekanan kondisi domestik membuat pemerintahan partai Buruh di Australia menjadi tidak stabil dan berorientasi pada kepentingan politis semata. Kegagalan-kegagalan Julia Gillard dalam menangani isu IMA telah menurunkan citra dan kredibilitas beliau sebagai Perdana Menteri dan pemimpin Partai Buruh. Hal ini dikhawatirkan turut memperburuk performa pemerintahan partai Buruh dan berdampak pada perolehan suara partai Buruh pada pemilu federal di pertengahan 2013. Urgensi yang diutamakan oleh partai Buruh saat itu adalah menarik simpati publik Australia dengan mencitrakan bahwa pemerintahan partai Buruh juga berupaya untuk menghentikan arus IMA. Hal inilah yang mendasari Kevin Rudd untuk mengumumkan kebijakan yang lebih keras terhadap IMA ketika menggantikan Julia Gillard sebagai Perdana Menteri pada Juni 2013. Penggantian Julia Gillard sebagai Perdana Menteri ini menunjukkan bahwa isu IMA bahkan mempengaruhi konstelasi politik di dalam internal partai Buruh sendiri.

Kevin Rudd diberi tanggung jawab oleh partai untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap pemerintahan Partai Buruh. Hal inilah yang mendasari pragmatisme Australia dalam menerapkan pendekatan kebijakan yang jauh berbeda dengan pendekatannya terdahulu. Kebijakan IMA di bawah kepemimpinan Kevin Rudd semakin mengarah kepada kebijakan bipartisan yang justru sejalan dengan solusi yang ditawarkan Partai Liberal, yakni kebijakan yang lebih keras dan restriktif. Kebijakan tersebut antara lain mengirimkan semua IMA (tanpa seleksi) ke *offshore processing centre* untuk proses status dan penempatan, tidak menerima pengungsi untuk ditampung di Australia, bagi yang tidak terbukti sebagai pengungsi akan dikirim ke negara asal atau ditahan tanpa batas waktu di fasilitas penampungan transit, serta mengalokasikan dana \$200,000 untuk informasi mengenai jaringan penyelundupan manusia.¹⁰

⁹ Janet Phillips dan Harriet Spinks, “Boat arrivals in Australia since 1976”, Februari 2011, http://www.apf.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1314/BoatArrivals, diakses pada tanggal 20 Januari 2015.

¹⁰ Janet Phillips, *Research Paper Series: A Comparison of*

Isu IMA telah menjadi bagian dari kepentingan politik domestik dalam kontestasi antara partai Buruh dan Liberal di Australia. Australia pernah mengalami masa-masa dimana aspek kemanusiaan dan HAM diakomodasi sedemikian rupa khususnya pada awal masa pemerintahan Kevin Rudd. Pasca menggantikan Kevin Rudd, Julia Gillard juga menyatakan bahwa mekanisme perlindungan di level regional (*regional protection framework*) adalah cara yang paling efektif untuk mengatasi migrasi ireguler di kawasan regional pada umumnya dan di Australia pada khususnya.¹¹ Meskipun demikian, kondisi ini tidak berlangsung lama setelah peningkatan jumlah IMA dan konflik politik domestik terjadi. Kemenangan pemimpin partai Koalisi, Tony Abbott, pada pemilu tahun 2013 semakin mengubah warna kebijakan IMA Australia menjadi semakin restriktif dan mengesampingkan terhadap aspek HAM dan kemanusiaan. Kemenangan ini juga disebabkan oleh kejenuhan publik Australia terhadap politisasi isu IMA dalam perdebatan politik Partai Buruh dan Partai Koalisi Liberal.

Beberapa langkah awal yang terkesan simbolik namun berdampak besar adalah perubahan dalam istilah penyebutan *Irregular Maritime Arrivals* menjadi *Illegal Maritime Arrivals*, serta *Department of Immigration and Citizenship* menjadi *Department of Immigration and Border Protection*. Perubahan istilah ini dikemukakan awalnya oleh Menteri Imigrasi dan Perlindungan Perbatasan, Scott Morrison, secara resmi disahkan melalui *decision record* yang diajukan dan disetujui oleh perdana Menteri Australia Tony Abbott. Perubahan ini sekaligus menjadi upaya simbolik yang menggambarkan rasa tidak aman Australia terhadap IMA yang rentan menjadi modus penyelundupan dan perdagangan manusia, menegaskan keinginan dalam mencegah masuknya IMA ke wilayah

teritorial Australia, serta menyiratkan upaya kriminalisasi IMA oleh Australia.

Dua istilah ini menunjukkan bagaimana Australia bias dalam memberikan batasan dan pendefinisian sejauh mana IMA harus dibedakan dengan praktik penyelundupan dan perdagangan manusia. Definisi “ilegal” memberikan stigma bahwa IMA boleh langsung disamakan dengan pelaku tindak kejahatan, tanpa melihat motif dan kondisi dari mereka. Australia menegaskan bahwa negaranya tidak akan menyediakan perlindungan permanen bagi IMA manapun yang mencoba mengajukan suaka ke Australia. Padahal, beberapa diantara mereka mengalami kerentanan situasi dari negaranya sehingga mereka terpaksa pergi untuk mencari perlindungan dari rasa takut dan ancaman terhadap hak-hak asasinya.

Akibatnya, terjadi perubahan persepsi masyarakat Australia dalam memandang IMA menjadi sepenuhnya imigran ilegal dan bagian dari kejahatan. Persepsi ini tanpa melihat kemungkinan bahwa IMA tersebut berhak dipertimbangkan statusnya sebagai pengungsi. Berdasarkan survey dari UMR Research, 59% masyarakat Australia tidak percaya bahwa sebagian besar IMA adalah pengungsi asli.¹² Padahal, berdasarkan laporan statistik jumlah pencari suaka dari Departemen Imigrasi Australia pada kuartal Maret 2013, jumlah IMA yang pada akhirnya dinyatakan sebagai pengungsi adalah lebih dari 90%.¹³

Kebijakan lain yang menyusul keputusan-keputusan yang mengkriminalisasi IMA adalah *Operation Sovereign Borders (OSB)*. Kebijakan ini selaras dengan kepentingan nasional yang sangat diprioritaskan dalam menghadapi isu IMA, yakni keamanan nasional melalui perlindungan perbatasan, bahkan dengan pendekatan militer. OSB menjadi salah satu perubahan yang paling signifikan di tahun 2013. OSB diterapkan karena pemerintahan koalisi menekankan bahwa Australia sedang dalam situasi *national emergency* karena krisis perlindungan perbatasan

Coalition and Labor Government Asylum Policies in Australia since 2001. Department of Parliamentary Services, Parliament of Australia, (Canberra: Parliamentary Library, 2014), hlm. 5.

¹¹ The Australian. “Julia Gillard’s speech to the Lowy Institute on Labor’s new asylum-seeker policy for Australia”, 6 Juli 2010, <http://www.theaustralian.com.au/archive/politics/julia-gillards-speech-to-the-lowy-institute-on-labors-new-asylum-seeker-policy-for-australia/story-e6frgczf-1225888445622>, diakses pada tanggal 10 Februari 2015.

¹² UMR Research, *Australian Perspectives: Insight into asylum seekers & mining*, (New South Wales: UMR Research, 2013).

¹³ Department of Immigration and Citizenship, “Asylum statistics Australia: Quarterly tables March Quarter 2013”, http://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/asylum/_files/asylum-stats-march-quarter-2013.pdf, diakses pada tanggal 10 Februari 2015.

akibat IMA yang terus berdatangan. Dengan kata lain, saat ini IMA menjadi target operasi militer dan musuh Australia.¹⁴ Kebijakan ini mencakup pemberlakuan kembali kebijakan *Temporary Protection Visa*, penetapan *regional offshore processing centre* di Pulau Christmas dan di wilayah negara tetangga yaitu Nauru dan Pulau Manus sebagai mekanisme utama untuk pemrosesan IMA, serta implementasi “*turn back boat*” policy.

Berbagai langkah kebijakan unilateral Australia ini mencederai orientasi politik luar negeri Australia sendiri, yakni pelaksanaan prinsip *good international citizenship*¹⁵ yang diadopsi Australia sejak tahun 1990an. Prinsip ini menekankan pada tanggung jawab Australia yang telah meratifikasi berbagai konvensi internasional terkait isu-isu internasional serta berperan aktif dalam menangani isu-isu global, termasuk di dalamnya berbagai konvensi mengenai perlindungan HAM dan Konvensi mengenai status Pengungsi. Secara spesifik, ada celah besar dalam Konvensi mengenai status Pengungsi, yakni tidak secara eksplisit menunjukkan status urgensi dari pencari suaka khususnya yang menempuh bahaya dalam upaya mencari perlindungan dari ancaman. Tidak ada pula definisi yang jelas dan menyeluruh mengenai seperti apa kondisi-kondisi tertentu yang membuat para pencari suaka berhak ditentukan statusnya sebagai pengungsi dan negara tidak boleh ditolak dengan mekanisme yang tidak manusiawi.

Dengan adanya kebijakan unilateral yang sangat keras dan tidak memperhatikan kondisi IMA sebagai pencari suaka yang mencari perlindungan dari berbagai bentuk pelanggaran HAM, Australia jelas mengabaikan tanggung jawab internasional dan prinsip yang dijalankan selama ini. Hal ini menjadi sebuah kemunduran yang drastis dari Australia dari sudut pandang

kemanusiaan dan ketaatan terhadap aturan internasional yang telah diadopsinya sendiri.

Upaya Australia Membangun Kerja Sama Dengan Indonesia

Australia tidak akan bisa menjalankan kebijakan IMA nya sendiri tanpa berupaya memetakan dan melihat pengaruh dari keberadaan negara-negara di sekitarnya. Australia berkepentingan untuk menjalin hubungan yang baik dengan negara-negara tetangga di Asia Pasifik yang menjadi transit bagi IMA supaya negara tersebut memiliki justifikasi untuk mengangkat urgensi isu IMA di level regional. Hal ini sebenarnya merupakan satu hal yang sangat penting bagi Australia untuk mewujudkan kepentingan keamanan Australia dalam hal penanganan IMA.

Upaya permulaan yang dirintis oleh Australia untuk bekerja sama dengan Indonesia dalam penanganan IMA adalah *the Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime (Bali Process)*. Konteks politik domestik Australia pada saat menginisiasi kebijakan ini adalah adanya kekhawatiran yang besar akibat peningkatan jumlah IMA yang berupaya menuju ke Australia. IMA ini dikhawatirkan dapat menjadi ancaman keamanan nasional Australia karena berpotensi membuka jalan bagi penyelundupan manusia dan masuknya terorisme.¹⁶

Bali Process menjadi jalan pertama Australia untuk mengangkat isu pencari suaka ke level regional, sekaligus memperkuat jaringan kerja sama dengan Indonesia. Hal ini dikarenakan, seperti yang diungkapkan oleh Joseph H. Douglas and Andreas Schloenhardt, ada kecenderungan negara-negara di kawasan Asia Tenggara dan Pasifik tidak memiliki urgensi yang sama dengan Australia untuk melakukan tindakan memerangi penyelundupan manusia.¹⁷ Indonesia menjadi negara yang sangat krusial bagi Australia karena posisi geografis Indonesia sering dimanfaatkan

¹⁴ ABC news, “Prime Minister Tony Abbott likens campaign against people smugglers to ‘war’”, 4 Februari 2014, <http://www.abc.net.au/news/2014-01-10/abbott-likens-campaign-against-people-smugglers-to-war/5193546>, diakses pada tanggal 10 Februari 2015.

¹⁵ Gareth Evans and Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations in the World of The 1990s* (Melbourne: Melbourne University Press, 1991), hlm. 38-41.

¹⁶ Michael Humphrey, “Refugees: An endangered species?”, *Journal of Sociology* March 2003, Vol. 39, No. 1, 2003, hlm. 31-43.

¹⁷ Joseph H. Douglas and Andreas Schloenhardt, *Combating Migrant Smuggling with Regional Diplomacy: An Examination of The Bali Process*. Migrant smuggling working group research report. (Queensland: The University of Queensland, 2012).

oleh pelaku IMA untuk transit sebelum mencapai Australia.

Nampak bahwa sebenarnya memang dari awal Australia yang pada masa itu dipimpin oleh John Howard (partai Koalisi) membangun kerangka kerja sama regional dengan tujuan membantu negaranya dalam menyelesaikan persoalan IMA yang disejajarkan dan diidentikkan dengan ancaman keamanan berupa penyelundupan dan perdagangan manusia. Jelas sekali bahwa dasar pembentukan Bali Process adalah agar Australia bisa mencegah peningkatan IMA pada saat itu. Tidak heran, jika dimensi perlindungan dan pertimbangan kemanusiaan terhadap para pencari suaka yang datang dari jalur laut baru terlihat secara implisit dalam inisiasi *Bali Process*.

Pada pidato kebijakan perdananya di bulan Juli 2010, Julia Gillard mengemukakan strategi regional sebagai upaya melakukan proses penentuan status pengungsi serta pemberian suaka. Strategi ini diungkapkan pemerintah sebagai upaya bersama yang telah didiskusikan dengan negara – negara tetangga seperti Papua Nugini, Indonesia, Selandia Baru, Malaysia, Timor Leste, serta *stakeholder* yang lain seperti UNHCR dan IOM untuk membuat *Regional Protection Framework* (RPF). RPF dikembangkan dalam kerangka *Bali Process* pada tahun 2011. Kerja sama regional ini akan diwujudkan melalui pembangunan *regional processing centre* untuk menerima pencari suaka yang datang ke wilayah regional serta memproses klaim suaka yang diajukan. RPF ini memberikan wadah bagi negara anggota *Bali Process* untuk membangun kesepakatan yang disusun dalam mekanisme praktis untuk meningkatkan respon regional terhadap migrasi ireguler melalui serangkaian proses klaim suaka yang konsisten, solusi jangka panjang perlindungan terhadap pengungsi, pemulangan yang berkelanjutan untuk pemulangan pencari suaka yang bukan pengungsi, serta memerangi bisnis penyelundupan manusia.¹⁸

¹⁸ The Bali Process, “Bali Process: Regional Cooperation Framework”, <http://www.baliprocess.net/regional-cooperation-framework>, diakses pada tanggal 12 Februari 2015.

Upaya membangun kerja sama regional dilakukan oleh Julia Gillard dengan menekankan pada *shared responsibility*. Upaya ini tetap dilanjutkan oleh pemerintahan Tony Abbott namun dengan dimensi yang berbeda. Penekanan yang sangat kuat terhadap keinginan Australia untuk mengamankan wilayah nasionalnya membuat paradigma dalam memandang solusi regional bukan lagi untuk mengakomodasi kebutuhan perlindungan bagi pencari suaka yang akan diproses status pengungsinya, melainkan terfokus pada upaya pencegahan IMA masuk, diproses, ataupun tinggal di Australia. Itulah mengapa pemerintahan Koalisi merasa sangat perlu membuat *Regional Deterrence Framework*. Kerangka ini merupakan perwujudan pendekatan unilateral Australia demi kepentingan keamanan nasionalnya yang ingin dicapai dengan memanfaatkan negara-negara tetangganya.

Dalam kerangka kerja sama bilateral, komitmen Australia dan Indonesia untuk mengatasi ancaman keamanan nontradisional semakin diperkuat dengan penandatanganan Perjanjian Lombok pada tahun 2006. Kerja sama keamanan ini secara spesifik menitikberatkan pada kebijakan pertahanan, kontraterorisme, kerja sama intelijen, keamanan maritim, keselamatan dan keamanan penerbangan, pencegahan senjata pemusnah massal, dan tanggap darurat bencana alam, dan peningkatan pemahaman antara masyarakat kedua negara.¹⁹

Perlu disadari perjanjian Lombok ini disepakati kedua negara dalam kondisi kedua negara yang tidak setara dari segi kesiapan dan kapabilitas militer. Bidang-bidang kerja sama yang disusun dalam perjanjian tersebut sangat selaras dengan kepentingan nasional Australia, yang dituangkan dalam dokumen *The Defence 2000 White Paper* dan *Defence Update 2007*. Dokumen pertahanan Australia ini secara jelas menunjukkan perspektif Australia terhadap lingkungan strategis yang dihadapinya, termasuk dalam mengidentifikasi potensi ancaman yang menjadi kekhawatiran utama Australia. Jika dikaitkan dengan isu pencari suaka, pada saat itu Australia tengah gencar mencegah masuknya

¹⁹ Anak Agung Banyu Perwita, PhD, “Signifikansi Perjanjian Lombok bagi Hubungan Indonesia dan Australia.”, *Satria Studi Pertahanan*, Vol. 4, No. 4, 2008, hlm. 42-47.

para IMA yang dikhawatirkan akan membawa bibit-bibit terorisme, sehingga Australia sangat berkepentingan untuk menjalin kerja sama dengan Indonesia yang menjadi *transit point* dari arus IMA menuju Australia.

Namun sebaliknya, sistem pertahanan Indonesia masih jauh dari kesetaraan dengan sistem pertahanan Australia yang lebih terpadu dan maju. Hal ini dapat dilihat dari beberapa kendala yang diungkapkan oleh Teuku Rezasyah melalui tulisannya yang meninjau setahun pasca-Perjanjian Lombok.²⁰ Beberapa kendala domestik seperti isu kelembagaan yang kurang koordinasi, belanja militer, maupun kurangnya strategi dalam perencanaan kerja sama semakin menyulitkan Indonesia dalam mencapai hasil maksimal yang mengedepankan kepentingan Indonesia dari perjanjian Lombok.

Melalui kerangka perjanjian Lombok, Australia mampu mencapai kepentingan nasionalnya, yakni membangun aliansi dengan salah satu negara paling penting dalam skema arus IMA yang menuju ke Australia. Menurut Arnold Wolfer dan Snyder, aliansi berupa kesepakatan formal untuk saling memberikan *mutual military assistance* yang kemudian memperkuat *alignment* atau keberpihakan antara satu negara dengan negara lain yang diajak bekerja sama.²¹ Bentuk aliansi yang ingin dibangun oleh Australia ini juga dapat dilihat sebagai upaya Australia untuk melakukan *external balancing* untuk menghadapi IMA yang dianggap sebagai *external threat*. Strategi ini hanya bisa dicapai jika ada tingkat ketakutan atau rasa terancam yang sama dengan negara yang diajak bekerja sama. Tingkat rasa terancam inilah yang nampaknya menjadi agenda utama pemerintahan Australia ini dalam melanjutkan upaya regional yang dalam kerangka *Bali Process* maupun *Regional Deterrence Framework*.

Selain itu, Australia juga memberikan dukungan dana yang disalurkan melalui *International Organizations for Migration*

(IOM). Dana ini diberikan dalam rangka menyokong pelaksanaan program *Regional Cooperation Arrangement* (2001) dan *the Management and Care of Irregular Immigrants Project* (2007).²² Tujuan utama dari program kebijakan ini adalah untuk mengurangi jumlah orang yang mencapai wilayah teritorial Australia. Pemberlakuan kebijakan ini memberikan konsekuensi bagi Indonesia, yakni keharusan untuk menangkap orang-orang yang dianggap secara ilegal berniat untuk melakukan perjalanan ke Australia kemudian merujuknya ke IOM Indonesia untuk diproses di Indonesia.

Kerja sama dengan Indonesia pascakonflik akibat kasus IMA di tahun 2001 mampu meredam konflik pascakasus Tampa. Hal ini juga menunjukkan bahwa dalam strategi keamanan dan pertahanan Australia, Indonesia bukan hanya sekedar negara tetangga, melainkan *strategic partner*. Keberhasilan Australia untuk melakukan lobi dengan pemerintah Indonesia agar meningkatkan kewaspadaannya terhadap migrasi ireguler setidaknya berhasil terwujud melalui inisiatif Indonesia yang didukung oleh sebagian negara pengirim di tingkat multilateral melalui Deklarasi Jakarta dalam *Special Conference on Irregular Movement of Persons* di Jakarta pada 20 Agustus 2013.²³ Jika dilihat dari perspektif Indonesia, Deklarasi ini menjadi satu langkah maju yang penting bagi penanganan pencari suaka karena berhasil merumuskan sejumlah kesepakatan bersama untuk mengatasi kondisi yang menyebabkan terjadinya penyelundupan manusia dan perdagangan manusia. Jika ditindaklanjuti dengan cepat dan tepat, Deklarasi Jakarta ini dapat menjadi pijakan penting bagi peran *leading* Indonesia di kawasan dalam mengantisipasi semakin deras nya arus IMA di kemudian hari. Namun sangat penting untuk diperhatikan bahwa Deklarasi Jakarta ini sarat akan kepentingan Australia. Peningkatan urgensi

²⁰ Teuku Rezasyah, "Setahun Perjanjian Lombok: Sekedar Kesepakatan atau Dokumen Strategis?", http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/setahun_perjanjian_lombok.pdf, diakses pada tanggal 10 Februari 2015.

²¹ Dr. Sangit Devita Dwivedi, "Alliances in International Relations Theory", *International Journal of Social Science & Interdisciplinary Research*, Vol. 1 No. 8, 2012, hlm. 224-237.

²² Center for Migration Studies, "Immigration Control Beyond Australia's Border", 2014, <http://cmsny.org/immigration-control-beyond-australias-border/>, diakses pada tanggal 3 Februari 2015.

²³ Fathiyah Wardah, "Konferensi Pencari Suaka Hasilkan Deklarasi Jakarta" 21 Agustus 2013, <http://m.voaindonesia.com/a/konferensi-pencari-suaka-hasilkan-deklarasi-jakarta/1733801.html>, diakses pada tanggal 20 Februari 2015.

dan perhatian terhadap kasus penyelundupan manusia di kawasan tidak serta merta muncul karena problem yang disebabkan oleh IMA di Indonesia, melainkan atas kepentingan Australia untuk menjadikan Indonesia negara *buffer*. Sehingga meskipun seolah Australia dalam posisi mendukung Deklarasi yang diinisiasi oleh Indonesia, ada indikasi bahwa Deklarasi ini menunjukkan keberhasilan Australia menyisipkan agenda keamanan nasionalnya ke dalam kepentingan Indonesia yang kemudian diangkat ke tingkat regional.

Dampak Perubahan Kebijakan IMA Australia Terhadap Hubungan Australia-Indonesia

Dalam menganalisis dampak kebijakan Australia dalam kasus IMA terhadap hubungan kerja sama Indonesia-Australia, perlu dilihat terlebih dahulu posisi tawar dari kedua negara dalam rangka menjalin kerja sama, baik dalam kerangka bilateral maupun multilateral.

Australia, sebagai negara tujuan IMA, merasa memiliki kepentingan yang lebih tinggi untuk menghentikan arus IMA. Inilah mengapa isu IMA selalu mewarnai perdebatan politik di dalam negeri dan mempengaruhi persepsi masyarakat Australia. Atas dasar urgensi permasalahan ini, Australia mengalokasikan dana cukup besar untuk melaksanakan berbagai operasionalisasi kebijakan khususnya untuk kebijakan pembangunan pusat proses IMA di beberapa negara.²⁴

Sedangkan, Indonesia berada dalam posisi negara transit. Kepentingan Indonesia dalam isu IMA adalah manajemen penanganan IMA yang tertangkap di Indonesia sebelum mereka melanjutkan pelayarannya menuju Australia. Dalam hal ini, Indonesia bukan hanya berkepentingan untuk menangkap IMA tersebut, namun Indonesia berkewajiban untuk memastikan perlindungan dan keselamatan IMA dari bahaya di laut atas dasar hak asasi manusia yang dimilikinya. Tetapi jika melihat realitas kondisi saat ini, Indonesia memang terbatas

dari segi sumber daya untuk bisa mengelola penanganan IMA secara mandiri tanpa bantuan dana asing. Hal ini membuat lokasi Indonesia, serta sistem perlindungan perbatasan Indonesia yang cenderung lemah, menjadi sangat strategis bagi IMA, dan di sisi lain menjadi kekhawatiran tersendiri bagi Australia. Dalam merespons kasus pencari suaka sendiri, Indonesia belum memiliki perangkat kebijakan khusus mengenai prosedur penanganan IMA. Sehingga, selama ini aktivitas Indonesia terkait isu pencari suaka khususnya IMA lebih bersifat reaktif terhadap fenomena dan arus IMA yang terjadi dengan bantuan UNHCR dan *International Organizations for Migration* (IOM).

Dari posisi masing-masing negara, tampak bahwa Australia lebih merasa terancam karena kasus IMA dibandingkan dengan Indonesia. Kondisi ini menyebabkan Indonesia cenderung dimanfaatkan sebagai negara *buffer* atau penyangga antara pencari suaka dengan Australia sebagai negara tujuan. Pemerintah Australia selama ini telah berupaya sedemikian rupa untuk berdiplomasi dengan pemerintah Indonesia melalui berbagai jalan, mulai dari *Bali Process*, kerja sama *Regional Cooperation Arrangement*, perjanjian Lombok, program *the Management and Care of Irregular Immigrants Project* di tahun 2007, hingga mencapai Deklarasi Jakarta 2013. Upaya ini memang jelas menunjukkan strategi Australia untuk memperluas jangkauan kekuasaannya di wilayah regional supaya lebih leluasa melakukan upaya pencegahan yang hampir mirip dengan *preemptive strike*, yakni menyerang “musuh” sebelum “musuh” tersebut dapat masuk atau menyerang ke negaranya.

Kebijakan Australia yang semakin agresif terhadap IMA berdampak negatif bagi Indonesia dan bukan tidak mungkin akan berkontribusi pada memburuknya hubungan kerja sama kedua negara. Peningkatan jumlah IMA yang memasuki wilayah Indonesia juga disebabkan oleh berubah haluannya kapal-kapal yang ditolak oleh Australia dan dikembalikan ke wilayah laut Indonesia. Kebijakan sepihak Australia yang dikenal dengan istilah “*turn-back-boat*” *policy* ini memicu kemarahan pemerintah Indonesia yang disampaikan melalui Menteri Luar Negeri Indonesia pada waktu itu, Marty

²⁴ Australian Government, “Report of the Expert Panel on Asylum Seekers”, Agustus 2012, <http://electionwatch.edu.au/sites/default/files/docs/Houston%20Panel%20Report.pdf>, diakses pada tanggal 21 Februari 2015.

Natalegawa. Pascapenerapan kebijakan yang belum didiskusikan dengan pemerintah Indonesia ini, berbagai pemberitaan media di Indonesia mulai mewacanakan tindakan Australia ini telah menyimpang dari komitmen kerja sama keamanan kedua negara karena Australia secara sengaja melanggar batas kedaulatan Indonesia.

Isu IMA juga menyiratkan upaya hegemoni Australia terhadap Indonesia. Kerangka kerja sama untuk menangani IMA yang dibangun dengan Indonesia tidak dapat dipungkiri turut memastikan mengalirnya sejumlah dana bantuan untuk pengelolaan IMA dalam penampungan sementara, maupun dana operasionalisasi untuk penangkapan perahu-perahu yang berupaya mencapai wilayah Australia. Kombinasi antara penyebaran pemahaman mengenai ancaman yang datang dari IMA, aliran dana bantuan yang cukup besar, serta kebijakan sepihak yang dilakukan oleh Australia ini semakin menegaskan bahwa Australia sedang menjalankan strategi untuk membangun hubungan kerja sama yang tidak seimbang (*imbalance relations*) dengan Indonesia.

Meskipun pemerintahan Australia dan Indonesia seringkali menekankan bahwa ada saling ketergantungan antara kedua negara dalam berbagai aspek kerja sama, dalam kasus IMA pada faktanya pemerintah Indonesia memang belum memiliki posisi tawar yang lebih tinggi dari Australia. Hal ini dikarenakan selama ini orientasi penyelesaian kasus IMA di Indonesia sebagai negara transit belum maksimal dan komprehensif akibat keterbatasan sumber daya serta belum ada payung hukum spesifik yang mengatur pengelolaannya kasus IMA tersebut. Akibatnya, organisasi internasional yang dibiayai oleh Australia seperti IOM memiliki celah dan akses yang besar (atas persetujuan pemerintah Indonesia, tentunya) untuk bergerak dan justru malah lebih berkontribusi dalam menangani kasus IMA di wilayah Indonesia sendiri. Mulai dari sinilah wacana ketergantungan Indonesia terhadap Australia menjadi lebih nyata. Kini, pascakebijakan unilateral Australia yang memaksa kapal-kapal IMA untuk menjauhi wilayah teritorial Australia dan mengirimnya memasuki wilayah Indonesia, Indonesia dihadapkan pada dua pilihan respons, yakni menerima begitu saja

peningkatan IMA atau melakukan pendekatan yang tegas terhadap Australia.

Seharusnya, tidak butuh waktu lama bagi Indonesia bahwa pendekatan kebijakan IMA Australia saat ini bukan lagi berorientasi pada *shared responsibility* dengan negara-negara lain yang terkena imbas dari kasus IMA. Saat ini Australia seolah lebih ingin berupaya untuk *shifting responsibility* kepada negara-negara transit dan negara-negara yang menjalin kerja sama pembentukan *offshore processing centre*. Perkembangan terakhir, Australia tidak hanya melakukan *turn-back-boat policy*, tetapi bahkan menolak *resettlement* bagi pengungsi yang statusnya sudah ditetapkan oleh UNHCR di berbagai *offshore processing centre*. Penolakan ini menjadi paradoks bagi Australia sendiri karena selama ini Australia memiliki reputasi yang lebih baik di dunia internasional dalam mengakomodasi orang-orang yang sudah terbukti sebagai pengungsi.

Australia saat ini terlihat lebih berhasil dalam menghentikan IMA memasuki wilayah teritorialnya. Kondisi ini bisa jadi sudah merasa “aman” dengan kebijakan sepihaknya yang semakin restriktif. Ada kemungkinan bahwa isu IMA ini akan tergeser dengan prioritas agenda lain yang urgensinya dianggap lebih tinggi. Hal ini dikarenakan pendekatan regional yang telah dirintis sejak lama dengan melibatkan Indonesia sebagai *co-partner* mulai ditinggalkan karena dianggap tidak efektif atau bahkan sulit terealisasi secara nyata. Apabila isu IMA tidak lagi menjadi prioritas agenda hubungan diplomatik kedua negara, maka ini sama dengan membuka jalan bagi kemungkinan terjadinya tragedi kemanusiaan yang lebih besar, sekaligus membuka peluang terjadinya kejahatan transnasional.

Situasi ini tidak menguntungkan bagi Indonesia, karena Australia sangat mungkin bertindak pragmatis dengan tidak lagi menganggap perlunya kerangka regional untuk menangani IMA dan memilih menggunakan pendekatan unilateral saja. Padahal, bagi Indonesia isu IMA ini masih menjadi persoalan besar. Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya selama ini kerja sama yang dibangun dengan

Indonesia lebih untuk kepentingan politik dalam negeri dan keamanan nasional Australia.

Tidak heran, apatisme terhadap perlindungan pencari suaka dan pengungsi yang semakin kuat dalam kebijakan Australia menimbulkan kecurigaan akan adanya upaya *shifting responsibility*. Upaya ini bisa jadi dilakukan oleh Australia karena melihat posisi Indonesia yang “tergantung” dengan bantuan-bantuan dari Australia. Hal ini tidak sepenuhnya benar, bahkan seorang Indonesianis dari Australia menyebutkan “*Canberra needs Jakarta more than Jakarta needs Canberra*” dalam Australia-Indonesia Dialogue di La Trobe’s Centre for Dialogue pada Juni 2013.²⁵ Pandangan ini menjadi penting karena Australia seharusnya tidak bisa *taking for granted* dalam konteks hubungan bilateralnya dengan Indonesia. Apalagi ketika Indonesia telah bersedia berkomitmen dan berbagi keprihatinan yang sama khususnya dalam isu migrasi ireguler, tindakan Australia yang sepihak dan abai terhadap posisi dan kepentingan nasional Indonesia dapat diterjemahkan sebagai upaya ofensif Australia yang tidak menghormati Indonesia sebagai negara tetangga sekaligus sebagai *strategic partner*. Tidak heran, ketika hubungan diplomatik Australia dan Indonesia memburuk pascakasus penyadapan di tahun 2014, salah satu kerja sama yang dihentikan adalah kerja sama penanganan IMA. Indonesia menunjukkan bahwa posisi tawar Indonesia tidak bisa diremehkan karena Australia pun juga membutuhkan Indonesia jika ingin membuat *Operation Sovereign Borders*nya lebih berhasil dan efektif. Hal ini membuktikan bahwa sentimen-sentimen semacam ini yang berkembang di kalangan pemerintah maupun masyarakat tidak berkontribusi positif bagi hubungan kerja sama kedua negara di tengah kerentanan hubungan diplomatik Australia-Indonesia dewasa ini.

Perkembangan terakhir saat ini membawa Australia pada kepemimpinan Perdana Menteri yang baru, walaupun masih berasal dari partai Liberal. Perubahan kepemimpinan ini diiringi dengan banyaknya seruan dari dunia internasional, bahkan dari Sekretaris Jenderal PBB, untuk

Australia mengkaji ulang pendekatan kebijakan *turn-back-boat* dan pusat penahanan pencari suaka yang berdampak pada perlakuan tidak manusiawi terhadap IMA.²⁶ Hal ini nampaknya sulit terjadi, mengingat pendekatan yang keras terhadap IMA seperti menjadi ciri platform partai Liberal dalam mencegah masuknya pencari suaka yang beresiko menambah jumlah pengungsi yang harus ditangani oleh Australia. Di sisi lain, Indonesia juga memiliki Presiden baru yang belum terlihat perhatian khususnya terhadap penanganan pencari suaka dan pengungsi yang berada di wilayah Indonesia.

Berdasarkan pada kondisi terbaru ini, kerja sama Indonesia-Australia di bawah pemerintahan Perdana Menteri Australia yang baru, Malcom Turnbull, dan Presiden Indonesia, Joko Widodo, dalam penanganan IMA akan tergantung pada pendekatan kedua pemimpin negara ini dalam melihat keberadaan IMA. Selama IMA hanya disorot dari perspektif ancaman keamanan yang kedatangannya berbahaya bagi keberlangsungan hidup masyarakat di suatu negara, maka baik Indonesia dan Australia mungkin akan bekerja sama bukan atas dasar urgensi krisis kemanusiaan. Alih-alih, sudut pandang terhadap IMA sebagai pelaku *smuggling* akan lebih lekat bagi kedua negara daripada melihat mereka sebagai bagian dari masyarakat internasional yang terancam hak hidupnya akibat berbagai konflik bersenjata yang tidak bisa diselesaikan oleh institusi negara.

Penutup

Perubahan kebijakan luar negeri Australia saat ini memang tampak jelas berkembang ke arah yang lebih restriktif dan tegas terhadap IMA. Namun, ketegasan ini sayangnya telah menjadi *blunder issue* bagi Australia karena tidak mengabaikan aspek-aspek HAM dan kemanusiaan. Ketiadaan kerangka yang jelas untuk memastikan IMA diproses terlebih dahulu sebelum dihakimi sebagai pelaku *smuggling* atau *trafficking* membuat kebijakan-kebijakan Australia mengarah pada proses kriminalisasi yang tidak tepat sasaran.

²⁵ Alberto Gomes, “Relations with Indonesia at Risk”, 4 Juli 2013, <http://www.latrobe.edu.au/news/articles/2013/opinion/relations-with-indonesia-at-risk>, diakses pada tanggal 20 Februari 2015.

²⁶ Daniel Hurst dan Ben Doherty, “Ban Ki-moon personally asks Malcolm Turnbull to review boat turnback policy”, <http://www.theguardian.com/australia-news/ban-ki-moon-personally-asks-malcolm-turnbull-review-asylum-boat-turnback-policy>, diakses pada tanggal 12 Februari 2015.

Dalam konteks kerja sama yang dikembangkan Australia dengan Indonesia untuk mengatasi isu IMA, perlu disadari bahwa masing-masing negara memiliki posisi dan sudut pandangnya masing-masing dalam merespon isu ini. Meskipun Australia dan Indonesia memiliki kesepemahaman dalam memandang isu penyelundupan dan perdagangan manusia sebagai bagian dari ancaman keamanan nontradisional, Australia memiliki tingkat *insecurity* yang lebih tinggi terhadap isu IMA ini. Hal ini terkait dengan suksesi kepemimpinan di dalam politik domestik Australia.

IMA tidak bisa dipandang hanya sebagai sebuah ancaman keamanan nasional yang dianggap berbahaya dan ilegal, tetapi ada dimensi krisis kemanusiaan yang tidak dapat diabaikan pula. Persinggungan isu antara IMA dengan kejahatan transnasional membuat IMA dipersepsikan sebagai bentuk praktik ilegal dan mengabaikan fakta bahwa pelaku IMA ini sebenarnya adalah orang-orang yang membutuhkan pertolongan dan perlindungan. Upaya menyeimbangkan kedua aspek ini memang tidak mudah dilaksanakan. Apalagi, isu keamanan nasional dan kedaulatan wilayah selalu menjadi isu klasik yang sensitif bagi Australia maupun Indonesia.

Munculnya isu pencari suaka dan aksi-aksi sepihak Australia memicu munculnya sentimen-sentimen yang memperburuk persepsi masing-masing negara satu sama lain. Di satu sisi, Indonesia merasa itikad baiknya untuk terus menginisiasi forum dialog yang membahas upaya teknis untuk menangani isu IMA tidak dihargai. Di sisi yang lain, arogansi Australia membuat negara tersebut berasumsi bahwa justifikasi kebijakan unilateral Australia merupakan sesuatu hal yang dapat dimaklumi oleh Indonesia. Jika dilihat dari sudut pandang tersebut, jelas sekali Australia dan Indonesia harus benar-benar mengkaji ulang kode etik dalam kerangka kerja sama yang dibangun. Tidak menutup kemungkinan bahwa sentimen yang muncul karena IMA ini akan mempengaruhi aksi-reaksi antara kedua pemerintahan apabila terjadi ketegangan hubungan di kemudian hari.

Daftar Pustaka

Buku

- Department of Immigration and Border Protection Australia. 2013. *Asylum Trends Australia: 2012 – 2013 Annual Publication*. Canberra: Department of Immigration and Border Protection
- Evans, Gareth and Bruce Grant. 1991. *Australia's Foreign Relations in the World of The 1990s* Melbourne: Melbourne University Press.
- Mares, Peter. 2002. *Borderline: Australia's Response to Refugees and Asylum Seekers in The Wake of the Tampa*. Sydney: University of New South Wales Press.
- United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2014. *UNHCR Asylum Trends 2013: Levels and Trends in Industrialized Countries*. Geneva: UNHCR.

Jurnal

- Dwivedi, Dr. Sangit Devita. 2012. "Alliances in International Relations Theory". *International Journal of Social Science & Interdisciplinary Research*, 1 (8): 224-237
- Humphrey, Michael. 2003. "Refugees: An endangered species?". *Journal of Sociology March 2003*, 39 (1): 31-43
- McAdam, Jane dan Kate Purcell. 2008. "Refugee Protection in the Howard Years: Obstructing the Right to Seek Asylum". *Australian Year Book of International Law*, 27: 87-113
- Perwita, Anak Agung Banyu, PhD. 2008. "Signifikansi Perjanjian Lombok bagi Hubungan Indonesia dan Australia.". *Satria Studi Pertahanan*, 4 (4): 42-47

Laporan dan Makalah

- Phillips, Janet. 2014. "A Comparison of Coalition and Labor Government Asylum Policies in Australia since 2001". *Research Paper Series*. Department of Parliamentary Services, Parliament of Australia.
- UMR Research. 2013. "Australian Perspectives: Insight into asylum seekers & mining". UMR Research
- Simon, Kathryn Simon, "Asylum Seeker", Briefing Paper No 13/08. NSW Parliamentary Library Research Service.
- Douglas, Joseph H. and Andreas Schloenhardt, 2012. "Combatting Migrant Smuggling with Regional Diplomacy: An Examination of The Bali

Process.” *Migrant smuggling working group research report*. The University of Queensland, 2012.

Surat Kabar dan Website

- Australian Government. 2012. “Report of the Expert Panel on Asylum Seekers”. <http://electionwatch.edu.au/sites/default/files/docs/Houston%20Panel%20Report.pdf>.
- ABC news. 2014. “Prime Minister Tony Abbott likens campaign against people smugglers to ‘war’”. <http://www.abc.net.au/news/2014-01-10/abbott-likens-campaign-against-people-smugglers-to-war/5193546>.
- Center for Migration Studies. 2014. “Immigration Control Beyond Australia’s Border”. <http://cmsny.org/immigration-control-beyond-australias-border/>.
- Department of Immigration and Border Protection Australia. “Illegal Maritime Arrivals”. <http://www.immi.gov.au/About/Pages/ima/info.aspx>.
- Department of Immigration and Border Protection Australia. 2013. “Migration Amendment (Unauthorised Maritime Arrivals and Other Measures) Regulation 2013.” 1 Juni 2013. <http://www.immi.gov.au/legislation/amendments/2013/130601/lc01062013-05.htm>.
- Department of Immigration and Citizenship. “Asylum statistics Australia: Quarterly tables March Quarter 2013”. http://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/asylum/_files/asylum-stats-march-quarter-2013.pdf.
- Gomes, Alberto. 2013. “Relations with Indonesia at Risk”. <http://www.latrobe.edu.au/news/articles/2013/opinion/relations-with-indonesia-at-risk>.
- Hurst, Daniel dan Ben Doherty. 2015. “Ban Ki-moon personally asks Malcolm Turnbull to review boat turnback policy”. <http://www.theguardian.com/australia-news/ban-ki-moon-personally->

[asks-malcolm-turnbull-review-asylum-boat-turnback-policy](http://www.theguardian.com/australia-news/ban-ki-moon-personally-asks-malcolm-turnbull-review-asylum-boat-turnback-policy).

- Phillips, Janet dan Harriet Spinks. 2011. “Boat arrivals in Australia since 1976”. http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1314/BoatArrivals.
- Rezasyah, Teuku. 2009. “Setahun Perjanjian Lombok: Sekedar Kesepakatan atau Dokumen Strategis?”. http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/setahun_perjanjian_lombok.pdf.
- The Australian. 2010. “Julia Gillard’s speech to the Lowy Institute on Labor’s new asylum-seeker policy for Australia”. <http://www.theaustralian.com.au/archive/politics/julia-gillards-speech-to-the-lowy-institute-on-labors-new-asylum-seeker-policy-for-australia/story-e6fjgczf-1225888445622>.
- The Bali Process. “Bali Process: Regional Cooperation Framework”. <http://www.baliprocess.net/regional-cooperation-framework>.
- UNHCR. “Indonesia Fact Sheet”. <http://www.unhcr.org/50001bda9.html>.
- Wardah, Fathiyah. 2013. “Konferensi Pencari Suaka Hasilkan Deklarasi Jakarta”. <http://m.voaindonesia.com/a/konferensi-pencari-suaka-hasilkan-deklarasi-jakarta/1733801.html>.