



**PROBLEMATIKA PENCARI SUAKA TIMUR TENGAH DAN  
PENGARUHNYA TERHADAP DINAMIKA POLITIK  
INDONESIA-AUSTRALIA 1996-2006**

**Skripsi**

**Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana Strata-1 dalam Ilmu Sejarah**

**Disusun oleh:**

**Taufik Hidayah  
NIM 13030114140073**

**FAKULTAS ILMU BUDAYA UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2019**

## **PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Dengan ini saya, Taufik Hidayah, menyatakan bahwa karya ilmiah/skripsi ini adalah asli hasil karya saya sendiri dan karya ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjaan baik Strata Satu (S1), Strata Dua (S2), maupun Strata Tiga (S3) pada Universitas Diponegoro maupun Perguruan Tinggi lain. Semua informasi yang dimuat dalam karya ilmiah ini yang berasal dari penulis lain baik yang dipublikasikan maupun tidak telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari karya ilmiah/skripsi ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya pribadi sebagai penulis.

Semarang, 18 Januari 2019

Penulis,

Taufik Hidayah

NIM 13030114140073

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

### **MOTTO**

*“Hidup Sekali, Hiduplah yang berarti”*

Dipersembahkan untuk:

Untuk setiap orang yang pernah  
kujumpai, kukenal, kucintai, dan kusayangi dalam hidupku dan untuk semua  
pejuang suaka yang masih punya harapan hidup.

Disetujui,  
Dosen Pembimbing

Prof. Dr. Yety Rochwulaningsih, M.Si.

NIP 196106051986032001

Skripsi dengan judul “Problematika Pencari Suaka Timur Tengah dan Pengaruhnya terhadap Dinamika Politik Indonesia-Australia 1996-2006” yang disusun oleh Taufik Hidayah (NIM 13030114140073) telah diterima dan disahkan oleh panitia ujian skripsi Program Strata-1 Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro pada Januari 2019.

Ketua,

Anggota I,

Prof. Dr. Singgih Tri S., M.Hum  
NIP 196406261989031003

Prof. Dr. Yety Rochwulaningsih, M.Si  
NIP 196106051986032001

Anggota II,

Anggota III,

Dr. Haryono Rinardi, M.Hum  
NIP 196703111993031004

Mahendra P. Utama, S.S., M.Hum.  
NIP 197102241999031001

Mengesahkan,  
Dekan

Dr. Nurhayati, M.Hum.  
NIP 196610041990012001

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis haturkan kepada Tuhan Yang Maha Penyayang yang telah memberikan segala kemudahan dalam proses penyelesaian skripsi yang berjudul “Problematika Pencari Suaka Indonesia-Australia 1996-2006”. Penulisan skripsi ini dibuat untuk penyelesaian tugas akhir di Program Strata-1 Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro.

Dalam penyusunan skripsi ini banyak hambatan serta rintangan yang penulis hadapi, namun pada akhirnya dapat melaluinya berkat adanya bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak baik secara moral maupun spiritual. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Dr. Nurhayati, M.Hum., selaku Dekan Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro, yang memberi izin administrasi sehingga memberi kemudahan penulis dalam melakukan penelitian skripsi.
2. Dr. Dhanang Respati Puguh, M.Hum., selaku Ketua Jurusan Sejarah Fakultas Ilmu Budaya, yang memberi izin dan kemudahan dalam mendapatkan dosen pembimbing yang baik sehingga penulis dapat melanjutkan penelitian skripsi.
3. Prof. Dr. Yety Rochwulaningsih, M. Si., selaku Dosen Wali dan Dosen Pembimbing yang dengan sabar meluangkan waktu untuk memberikan arahan, bimbingan dan ilmunya selama penyusunan skripsi.
4. Prof. Dr. Singgih Tri Sulistiyono, M. Hum., Dr. Haryono Rinardi, M. Hum., serta Mahendra Pudji Utama, S.S., M. Hum., selaku dosen penguji yang telah memberikan saran dan kritik untuk perkembangan skripsi agar semakin baik.
5. Mbak Fatma, Mas Oscar, selaku pihak Tata Usaha dan Pak Romli selaku petugas perpustakaan yang senantiasa membantu dalam segala urusan baik administrasi maupun hal-hal yang terkait dengan proses penelitian dan penulisan skripsi.

Penulis mengucapkan terimakasih kepada beberapa instansi yang telah memberi kemudahan bagi penulis untuk mencari sumber skripsi. Penulis mengucapkan terima kasih untuk Dipo Arsip Kompas Jawa Tengah yang memberi

arahan dan bersedia berdiskusi dengan penulis tentang penelitian di Kepulauan Karimunjawa. Kemudian, kepada Pihak Relawan UNHCR di kota Makassar. Penulis berterima kasih kepada karyawan Kompas dan Perpustakaan Pusat Universitas Diponegoro. Terima kasih kepada beberapa teman-teman dari Irak dan Iran yang bersedia memberi keterangan mengenai hal-hal yang tidak dipahami oleh penulis terkait konflik di negara mereka.

Tidak kalah penting dalam urusan semangat dan dukungan, terima kasih kepada teman-teman di fakultas ilmu budaya, teman-teman lintas jurusan maupun lintas angkatan, teman-teman anak bimbingan Prof Yety, teman jurusan sejarah angkatan 2014, teman-teman seperjuangan di Beasiswa Etos dan Bidikmisi serta rekan-rekan kerja di PKPU HI Jateng. Terima kasih juga kepada Said Nazara yang sampai saat ini masih dalam masa penantian keputusan pengajuan suaknya, tidak henti penulis mendoakan kebaikan dan keselamatan selalu untuk beliau selama di Indonesia atas bantuannya. Terakhir, terima kasih kepada saudara dan keluarga yang selalu memberi dukungan kepada penulis. Penulis menyadari adanya ketidaksempurnaan dalam skripsi ini, yang karenanya, kritikan dan saran yang membangun selalu terbuka untuk penulis. Semoga skripsi ini dapat memberikan sumbangan kebermanfaatan bagi siapa pun yang membacanya.

Semarang, 12 Januari 2019

Penulis

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN KEASLINAN SKRIPSI</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR SINGKATAN</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISTILAH*</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b>	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b>	<b>xv</b>
<b>ABSTRAK</b>	<b>xvi</b>
<b><i>ABSTRACT</i></b>	<b>xvii</b>
<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>
	A. Latar Belakang dan Permasalahan 1
	B. Ruang Lingkup 7
	C. Tujuan Penelitian 9
	D. Tinjauan Pustaka 10
	E. Kerangka Pemikiran 13
	F. Metode Penelitian 20
	G. Sistematika Penulisan 21
<b>BAB II</b>	<b>GAMBARAN UMUM KONFLIK DI NEGARA ASAL</b>
	<b>PENCARI SUAKA</b>
	A. Konflik Afghanistan 25
	1. Sistem Politik Afghanistan 27
	2. Berdiri dan Jatuhnya Taliban 32
	a. Pembantaian di Mazare Sharif 36



	b. Pembantaian di Bamiyan	38
	c. Jatuhnya Rezim Taliban	39
	B. Konflik Irak	41
	1. Invasi Amerika di Irak	41
	2. Dampak Invasi Amerika Terhadap Irak	48
	3. Peta Konflik Irak setelah Tahun 2003	54
	C. Konflik Iran	57
	1. Pola Migrasi Pra Revolusi	58
	2. Arus Migrasi Pasca Revolusi	59
<b>BAB III</b>	<b>PROBLEMATIKA PENCARI SUAKA DI INDONESIA DAN AUSTRALIA 1996-2006</b>	
	A. Perjalanan Pencari Suaka	64
	1. Awal Mula Kedatangan	64
	2. Dari Pencari Suaka ke Migran Transit	68
	3. Kehidupan Migran Transit di Indonesia	70
	a. Larangan Bekerja	72
	b. Kehidupan di Rudenim	73
	B. Dinamika Konflik Pencari Suaka	74
	1. Pengasingan di Lombok	74
	2. Insiden Tampa	76
	3. Solusi Pasifik	85
	C. Penanganan Isu Pencari Suaka oleh Organisasi Internasional	88
	1. IOM	88
	2. UNHCR	91
<b>BAB IV</b>	<b>DINAMIKA USAHA DIPLOMASI DAN KEBIJAKAN POLITIK AUSTRALIA INDONESIA TERKAIT PENCARI SUAKA</b>	
	A. Kompromi Bilateral dan Diplomasi Indonesia-Australia terhadap Kasus Pencari Suaka	100
	1. Model Kerjasama Regional	102

2. <i>Bali Process</i> Tahun 2002	104
B. Kerjasama Aparat Keamanan Indonesia-Australia	108
1. <i>Australian Federal Police (AFP)</i> dan Polri	108
2. <i>Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation</i>	111
C. Pakta Lombok	112
<b>BAB V</b> <b>SIMPULAN</b>	119
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	120
<b>DAFTAR INFORMAN</b>	135
<b>LAMPIRAN</b>	146


Skripsi dengan judul “Problematika Pencari Suaka Timur Tengah dan Pengaruhnya terhadap Dinamika Politik Indonesia-Australia 1996-2006” yang disusun oleh Taufik Hidayah (NIM 13030114140073) telah diterima dan disahkan oleh panitia ujian skripsi Program Strata-1 Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro pada Januari 2019.

Ketua,



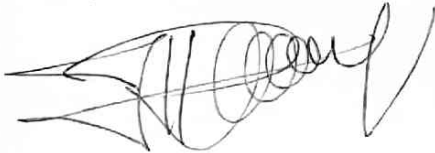
Prof. Dr. Singgih Tri S., M.Hum  
NIP 196406261989031003

Anggota I,



Prof. Dr. Yety Rochwulaningsih, M.Si  
NIP 196106051986032001

Anggota II,



Dr. Haryono Rinardi, M.Hum  
NIP 196703111993031004

Anggota III,



Mahendra P. Utama, S.S., M.Hum.  
NIP 197102241999031001

Mengesahkan,

Dekan



Dr. Nuchayati, M.Hum.

NIP 196610041990012001

## DAFTAR SINGKATAN

AII	: <i>Australia-Indonesia Institute</i>
BRMC	: <i>Bali Regional Ministerial Meeting on People Smuggling, Trafficking in Person and Related Transnational Crime</i>
IOM	: <i>International Organization for Migration</i>
UNHCR	: <i>United Nations High Commission for Refugees</i>
RCP	: <i>Regional Consultative Process</i>
RSO	: <i>Regional Support Office</i>
AFP	: <i>Australian Federal Police</i>
DIMIA	: <i>Departemen Imigrasi, Multikultural dan Urusan Pribumi</i>
JCLEC	: <i>Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation</i>
RDF	: <i>Regional Deterrence Framework</i>
Rudenim	: <i>Rumah Detensi Migrasi</i>
CWS	: <i>Church World Service</i>
HRW	: <i>Human Rights Watch</i>
ICCPR	: <i>International Covenant on Civil and Political Rights</i>
Komnas HAM	: <i>Komisi Nasional Hak Asasi Manusia</i>
Polres	: <i>Kepolisian Resor</i>
VoA	: <i>Visa on Arrival</i>
Polri	: <i>Kepolisian Republik Indonesia</i>
LSM	: <i>Lembaga Swadaya Masyarakat</i>

## DAFTAR ISTILAH\*

- aksesibilitas : derajat kemudahan yang dapat dicapai seseorang/kelompok terhadap suatu objek, pelayanan ataupun lingkungan.
- Brain drain* : peristiwa hengkangnya tenaga ahli, pemikir, intelektual potensial ke negara lain yang pada umumnya lebih maju dibanding negara asalnya. Atas alasan minimnya kesempatan berkarya dan memberdayakan diri di tanah air, mereka hijrah ke negara yang memberikan kemungkinan lebih untuk mengembangkan diri dan mengembangkan ilmu yang dimilikinya.
- jus cogens* : norma yang akan diterima dan diakui oleh masyarakat internasional secara keseluruhan sebagai norma yang tidak boleh dikesampingkan dan yang hanya dapat diubah oleh kaidah hukum internasional umum yang muncul kemudian yang memiliki sifat dan karakter yang sama.
- Visa on Arrival (VoA) : sebuah dokumen izin masuk ke dalam suatu negara yang diperoleh secara langsung di perbatasan antar negara atau di bandara yang dituju
- Exchange of instruments* : salah satu mekanisme yang terdapat di dalam ketentuan Hukum Internasional, sebagaimana tercantum di dalam Pasal 13 Konvensi Wina 1969 Tentang Hukum Perjanjian, yang mengatur persetujuan negara untuk menundukkan diri pada ketentuan Hukum Internasional tertentu.
- people smuggling* : merujuk tindakan memasukkan warga negara asing ke negara tujuan dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan aturan keimigrasian. Dalam prosesnya, orang yang diselundupkan

---

\*Pengertian dalam daftar istilah ini disusun berdasar pada pendapat para ahli dalam kamus, referensi, dan pendapat pribadi.

(*smuggled migrant*) biasanya memberi imbalan kepada pihak penyelundup (*smuggler*).berpendapatan rendah (rumah tangga miskin dan rentan).

- Pengungsi : seseorang atau sekelompok orang yang meninggalkan suatu wilayah guna menghindari suatu bencana atau musibah. Bencana ini dapat berbentuk banjir, tanah longsor, tsunami, kebakaran, dan lain sebagainya yang diakibatkan oleh alam.
- Pencari Suaka : seseorang yang menyebut dirinya sebagai pengungsi, namun permintaan mereka akan perlindungan belum selesai dipertimbangkan.
- Migran Transit : kesatuan masyarakat yang mempunyai batas daerah tertentu, yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.
- Deportasi : ketetapan sipil akan pemulangan orang asing yang dikenakan pada orang yang bukan warga negara asli atau naturalisasi (orang asing). Orang asing tersebut biasanya tidak kembali ke negara ia berasal. Mereka biasanya memasuki negara secara ilegal atau tanpa paspor dan visa yang sesuai.

## **DAFTAR GAMBAR**

3.1 Peta Rute Penyebrangan Penyelundupan Manusia	78
3.2 Pelampung dan Amunisi Kapal Tampa	79
3.3 Tampak Bagian Kapal Tampa sebelum Tenggelam	79
3.4 Kebijakan tentang Tampa yang Menjadi Tajuk Utama	81

## **DAFTAR TABEL**

2.1 Pemohon suaka di Indonesia Berdasarkan Negaranya	25
2.2 Jumlah Pengajuan Pemohon Suaka Pengungsi Iran	61
3.1 Jumlah Perahu Tidak Resmi yang Tiba dari Indonesia 2001-2006	97
4.2 Data Kapal Penyeberangan di Kabupaten Jepara Tahun 2000-2015	110



## ABSTRAK

Skripsi dengan judul “Problematika Pencari Suaka Indonesia-Australia 1996-2006” mengkaji tentang berbagai problematika pencari suaka di Indonesia dan Australia serta dinamika respon kedua negara yang diekspresikan dalam berbagai hubungan diplomasi dan kebijakan politik. Penelitian ini hendak mengetengahkan tiga permasalahan sebagai berikut: *Pertama*, mengungkapkan persoalan dasar dan konflik di negara asal para pencari suaka. *Kedua* mengkaji berbagai macam problematika pencari suaka Indonesia-Australia pada tahun 1996 hingga 2006. *Ketiga*, mengkaji rangkaian kebijakan politik yang diambil oleh kedua negara.

Penelitian ini dilakukan dengan menerapkan metode sejarah dan menggunakan pendekatan sosial politik. Sementara itu, lingkup keilmuan skripsi ini ialah sejarah politik dan juga kebijakan internasional khususnya yang terkait dengan aktivitas diplomasi dan pengambilan kebijakan politik oleh Indonesia dan Australia. Munculnya berbagai konflik di Timur Tengah pada tahun 1996 menjadi babak baru perjalanan beberapa negara di Timur Tengah. Konflik yang terjadi mengancam jiwa dan mengharuskan mereka untuk melarikan diri mencari suaka ke negara yang lebih aman. Negara yang termasuk dalam target dikarenakan berdasar atas putusan sebuah konvensi internasional salah satu diantaranya ialah Australia. Namun, dalam aplikasinya, pemerintah Australia membuat kebijakan yang bertentangan dengan komite tersebut sebagai penandatanganan konvensi, dalam pencarian pencari suaka yang disebut sebagai solusi pasifik.

Indonesia sebagai salah satu negara tetangga yang secara geografis berdekatan dengan Australia mendapat imbas sebagai negara transit sementara akibat berbagai kebijakan Australia yang mempersulit masuknya pencari suaka. Dalam menghadapi isu-isu pencari suaka tersebut kedua negara dan bekerjasama dengan organisasi internasional terkait pencari suaka melakukan berbagai perjanjian dan kesepakatan. Salah satu dari kesepakatan yang dihasilkan kedua negara ialah kesepakatan *Regional Cooperation Model* yang ditandatangani pada tahun 2001 dan *Lombok Treaty* yang ditandatangani pada bulan November 2006.

## **ABSTRACT**

*The thesis entitled "Indonesian-Australian Asylum Seekers' Problems 1996-2006" examines the various problems of asylum seekers in Indonesia and Australia and the dynamics of the response of the two countries expressed in various diplomatic and political policy relationships. This study aims to present three problems as follows: First, reveal basic problems and conflicts in the country of origin of asylum seekers. The second examines the various problems of Indonesian-Australian asylum seekers from 1996 to 2006. Third, examines the series of political policies taken by the two countries.*

*This research was carried out by applying historical methods and using a sociopolitical approach. Meanwhile, the scientific scope of this thesis is political history as well as international policy specifically related to diplomacy activities and political policy making by Indonesia and Australia. The emergence of various conflicts in the Middle East in 1996 became a new chapter in the journey of several countries in the Middle East. Conflicts that occur are life threatening and require them to flee to seek asylum in a safer country. The country included in the target is based on the decision of an international convention, one of which is Australia. However, in its application, the Australian government made a policy that contradicted the committee as a signatory to the convention, in search of asylum seekers referred to as pacific solutions.*

*Indonesia as one of the neighboring countries that is geographically close to Australia has been affected as a temporary transit country due to various Australian policies that make it difficult for the entry of asylum seekers. In dealing with the issues of asylum seekers the two countries and cooperating with international organizations related to asylum seekers made various agreements and agreements. One of the agreements produced by the two countries was the agreement on the Regional Cooperation Model signed in 2001 and the Lombok Treaty signed in November 2006.*

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang dan Permasalahan**

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

Di tingkat global, migrasi tidak saja terjadi karena alasan-alasan sosial ekonomi, namun juga karena alasan politik. Akan tetapi alasan ekonomi masih merupakan faktor dominan. Ketidakseimbangan antara laju pertumbuhan penduduk dengan lapangan kerja yang tersedia di negara-negara dunia ketiga, rendahnya tingkat pendapatan, serta kemerosotan ekonomi nasional, menjadi serangkaian faktor pendorong terjadinya gelombang migrasi menuju negara-negara industri maju. Fenomena migrasi global kini semakin rumit, dengan kehadiran para “migran politik”, yaitu mereka yang meninggalkan tanah airnya karena alasan politik, seperti pengungsi dan pencari suaka politik.<sup>1</sup>

Negara-negara yang menjadi target para pencari suaka antara lain negara yang dianggap mampu untuk menampung dan memenuhi kebutuhan para pencari suaka. Negara yang termasuk dalam target dikarenakan berdasar atas putusan sebuah konvensi tertentu yang pada akhirnya mewajibkan negara tersebut menampung para pencari suaka. Salah satu diantaranya ialah Australia. Status Australia sebagai negara maju dan negara anggota Konvensi Jenewa tahun 1951 tentang status pengungsi dan Protokol New York 1967, yang memiliki kewajiban

---

<sup>1</sup>“Gelombang Migrasi Global: Dari Pencari Suaka Politik hingga Bahaya *Brain – Drain*”, *kompas*, 7 Agustus 1993. hlm. 8.

untuk memberikan perlindungan pengungsi internasional, menjadikan Australia sebagai surga bagi pencari suaka<sup>2</sup> Sebagai negara yang meratifikasi Konvensi Jenewa 1951, Australia diwajibkan untuk memberikan suaka dan status pengungsi kepada pencari suaka yang memasuki wilayah negara tersebut. Namun, dalam aplikasinya, pemerintah Australia membuat kebijakan yang bertentangan dengan komite tersebut sebagai penandatanganan konvensi, dalam pencarian pencari suaka yang disebut sebagai kebijakan solusi pasifik (*Pacific Solution policy*).<sup>3</sup>

Australia berusaha untuk tidak memenuhi permintaan dari PBB terkait kewajiban menghadapi kedatangan para pencari suaka. Penolakan-penolakan tersebut diikuti dengan perjuangan diplomasi dan solusi yang bermuara pada menolak untuk menangani para pencari suaka. Kebijakan Australia cenderung terlihat tidak setuju. Menteri Luar Negeri Alexander Downer mengatakan, pemerintah tidak akan mengizinkan lagi komite-komite PBB mengunjungi Australia, juga tidak akan memenuhi permintaan mereka akan informasi, kecuali bila ada sesuatu “alasan yang memaksa” dilakukannya hal itu.<sup>4</sup>

Namun sikap Australia terhadap hasil konvensi maupun intervensi dari PBB tidak dapat membendung arus berdatangnya para pencari suaka ke Australia. Para pencari suaka itu kemudian melakukan pelayaran menuju Australia yang mana Indonesia menjadi – korban – tempat transit sebelum sampai ke Australia. Terlibatnya Indonesia dalam peristiwa ini mengakibatkan banyaknya permasalahan dan pengambilan kebijakan politik. Menyadari bahwa untuk menghentikan pergerakan pencari suaka tidak bisa tercapai tanpa adanya bantuan dari Indonesia, para politisi Australia berusaha keras untuk memenangkan konsesi dari Indonesia dengan menawarkan insentif yang cukup besar, sambil mengarahkan tekanan politik terus-menerus.

---

<sup>2</sup>Bette Wrighte, *Asylum Seeker and Australian Politics 1996-2007* (University of Adelaide Press)

<sup>3</sup>Hardi Alunaza, *The Pacific Solution as Australia Policy towards Asylum Seeker and Irregular Maritime Arrivals (IMAs) in John Howard Era*

<sup>4</sup>“Pemerintah Australia Batasi Akses PBB”, *kompas*, 30 Agustus 2000, hlm.

Migran transit di Indonesia bukanlah fenomena baru. Indonesia selalu menjadi daya tarik pergerakan migrasi karena konfigurasi lokasi geografi dan lokasinya, kepulauan dengan lebih dari 17.000 pulau yang menghubungkan Asia dan Australia. Perjalanan rutin melintasi Samudra Hindia dari kapal barang Norwegia yang bernama Tampa pada akhir Agustus 2001, menjadi pelayaran yang sangat membahayakan. Tampa sendiri berubah menjadi monumen tidak manusiawi. Sebuah simbol kejadian tenggelamnya kapal para pencari suaka akibat kebijakan internasional Australia, fokus dari sebuah perselisihan politik internasional, dan sebuah kepahitan. Simbol dalam pemilihan nasional Australia tahun 2001.

Dari tahun ke tahun, baik jumlah kapal maupun penumpang terus meningkat. Jumlah itu melonjak pada tahun 1999, tepatnya setelah Australia menghentikan kerja sama militer dan Indonesia menghentikan kerja sama pemeliharaan keamanan serta patroli bersama. Dari yang hanya berkisar antara 900-an orang dalam 42 kapal di tahun 1998, melonjak menjadi 75 kapal dengan 4.174 penumpang, tahun 1999. Tahun 2000, tercatat ada 54 kapal dengan 4.592 penumpang ilegal. Bulan juni 2001 terdapat lima kapal dengan 633 penumpang.<sup>5</sup>

Seluruh imigran gelap yang dibawa ke-51 kapal itu total berjumlah 4.169 orang, sebagian besar adalah pencari suaka dari Timur Tengah. Jalur masuk dari Indonesia merupakan yang paling aman, karena jarak pulau Christmas dengan pulau sebelah selatan Pulau Jawa hanya 350 km dan sekitar 1.500 km dari seberang barat Australia.<sup>6</sup>

Keberlangsungan pelayaran para pencari suaka menuju Australia menemui banyak kesulitan. Kapal kayu yang digunakan oleh para pencari suaka tersebut mengalami krisis dan tenggelam. Kejadian ini akhirnya ditanggapi oleh kapal pengangkut Norwegia, Tampa.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>“Howard dan Diplomasi Tampa”, *Kompas*, 5 September 2001. hlm. 28.

<sup>6</sup>“Australia Cegah Kapal Imigran Gelap”, *Kompas*, 16 Juni 2001. hlm. 2.

<sup>7</sup>Daniel Pipes, “Crisis of illegal immigration”, *Jarusalem Post*, 5 September 2001

Australia memiliki pandangan yang berbeda dalam menyikapi kedatangan para pencari suaka yang datang melalui Indonesia. Australia bersikukuh, Indonesia-lah yang mempunyai kewajiban terhadap kasus kapal Tampa tersebut. “Orang-orang ini harus dikembalikan dan seharusnya oleh Indonesia, karena dari sanalah mereka berasal,” kata Howard dalam tanya jawab dengan wartawan di Sydney, Australia.<sup>8</sup>

Tindakan demi tindakan kemudian diambil untuk menyelesaikan permasalahan para pencari suaka ini, termasuk dengan Indonesia. Negara persinggahan sebelum menuju ke Australia. Perdana Menteri (PM) Australia John Howard hari Kamis di Canberra mengatakan, pemerintahnya akan mendesak Jakarta agar membangun pusat penampungan atau penahan (*detention center*) bagi para imigran gelap. Ia menambahkan, pihaknya bersedia membiayai pembangunan pusat penampungan para imigran gelap yang transit di Indonesia dalam perjalanan ke Australia itu.<sup>9</sup>

Jika dilihat dari sisi beban finansial yang akan ditanggung oleh Indonesia terhadap keberlangsungan hidup para pencari suaka Australia ini terdapat penguatan dari UNHCR. Mengenai biaya pengurusan pengungsi, Indonesia tidak perlu khawatir. Sebagai bagian dari komunitas internasional, beban itu menjadi tanggung jawab bersama dan akan dibantu lewat UNHCR. Indonesia juga menjadi lebih mudah untuk meminta bantuan internasional dalam menangani pengungsi.<sup>10</sup>

Adapun keputusan mempertimbangkan maupun penolakan yang dilakukan oleh Indonesia bukan berdasar pada tidak mampunya Indonesia menjamin kehidupan para pengungsi. Sebenarnya Indonesia pernah menjadi negara suaka pertama bagi pengungsi, yaitu “manusia perahu” Vietnam yang kemudian ditampung dan diproses di Pulau Galang, sebelum direpatriasi atau dimukimkan

---

<sup>8</sup>“Howard dan Diplomasi Tampa”, *Kompas*, 5 September 2001. hlm. 28

<sup>9</sup>“John Howard Tentang Imigran Gelap: Indonesia Perlu Bangun Pusat Penahan”, *Kompas*, 7 September 2001. hlm. 1.

<sup>10</sup>“Indonesia Perlu Ratifikasi Konvensi tentang Pengungsi” *Kompas*, 25 September 2001. hlm. 10.

di negara ketiga.<sup>11</sup> Sesampainya para pencari suaka di Indonesia pun menuai banyak tanggapan dan respon. Penolakan terhadap kedatangan para pencari suaka jelas terlihat melalui sikap politik yang diambil. Alasan penolakan Indonesia karena tujuan utama para imigran gelap adalah Australia. Selain itu, pengalaman Indonesia dalam menangani pengungsi asing ternyata menimbulkan pelbagai dampak ekonomi, sosial dan politik.<sup>12</sup>

Perjuangan diplomatik terus dilakukan oleh Australia terhadap Indonesia, salah satunya ialah dengan cara menemui presiden Megawati. Namun tak menuai hasil yang baik dan usaha John Howard dianggap gagal. Kegagalan Howard itu membuat Australia mengeluarkan dana 100 juta dollar Australia (sekitar 50 juta dollar AS) untuk membiyai penampungan pendatang ilegal tersebut di Nauru dan Papua Nugini.<sup>13</sup> Kebijakan ini disebut pula sebagai *Pacific Solution*.

Sementara itu kebijakan yang diberlakukan di Australia sendiri cukup banyak menuai kecaman dari dunia Internasional. Setiap kelompok pendatang harus melalui *screening* untuk mengetahui siapa yang benar-benar pengungsi, maupun pencari suaka politik. Yang memenuhi syarat akan masuk kategori *screen in* sedang yang tidak memenuhi syarat dikategorikan *screen out*<sup>14</sup>. Di Australia, pemerintahnya mengurung para imigran gelap pencari suaka di pusat-pusat penampungan yang sebagian besar berlokasi di daerah-daerah yang sangat terpencil. Praktik ini, termasuk pemenjaraan kaum perempuan dan anak-anak, telah mengundang kecaman dari kelompok pembela hak-hak asasi manusia, di dalam maupun di luar negeri Australia.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup>“Indonesia Perlu Ratifikasi Konvensi tentang Pengungsi”, *Kompas*, 25 September 2001. hlm. 10.

<sup>12</sup>“Australia dan Indonesia Menolak, Imigran Gelap Mogok Makan”, *Kompas*, 29 Agustus 2001, hlm. 1.

<sup>13</sup>“Kegagalan Howard Bertemu dengan Megawati Oposisi Salahkan Howard”, *Kompas*, 10 Oktober 2001, hlm. 2.

<sup>14</sup>“Howard dan Diplomasi Tampa”, *kompas*, 5 September 2001. hlm. 28.

<sup>15</sup>“John Howard Tentang Imigran Gelap: Indonesia Perlu Bangun Pusat Penahan”, *kompas*, 7 September 2001. hlm. 1

Dampak seluruh dunia dirasakan sebagai akibat dari insiden di Tampa, bersamaan dengan isu politik utama terkait yang dipicunya. Upaya putus asa oleh pemerintah Australia untuk menjaga pencari suaka dari tepiannya mengarah pada apa yang disebut "Solusi Pasifik", sebuah inisiatif kebijakan yang segera diperkenalkan untuk memastikan pencari suaka yang tidak diinginkan akan dibawa ke pusat penahanan, seperti ke negara tetangga Nauru.<sup>16</sup> Kebijakan ini menunjukkan pendekatan negara-sentris Australia terhadap masalah ini dan kurangnya kepatuhan terhadap Konvensi 1951, dengan pencari suaka dari krisis Tampa yang pertama menjadi sasaran kebijakan baru tersebut. Lebih dari 400 orang pencari suaka Afghanistan dikirim ke Nauru daripada dibawa ke Australia.<sup>17</sup> Meskipun memerangi terorisme di Afghanistan, Australia menunjukkan kurangnya komitmen untuk menyediakan perlindungan bagi pencari suaka Afghanistan.

Muncul sebuah solusi yang digadangkan oleh pemerintah Australia merespon terhadap masalah pencari suaka pada tahun 2001. Parlemen Australia meloloskan tujuh Undang-Undang Migrasi tujuh undang-undang untuk mengubah parlemen undang-undang dan UUD perbatasan baru. "Solusi Pasifik" melihat pendirian pusat pemrosesan lepas pantai kedua, yaitu Pulau Manus di Papua Nugini. Australia telah dituduh menggunakan negara-negara Pasifik yang lebih kecil sebagai "tempat pembuangan" karena masalahnya bagi pencari suaka, walaupun keduanya mendapat imbalan kerja sama dan mendapat "jutaan dolar bantuan untuk pertukaran".

Sejalan dengan latar belakang di atas, skripsi ini mengkaji problematika pencari suaka Indonesia – Australia 1996 – 2006. Hal ini sebagaimana terlihat dalam pertanyaan penelitian sebagai berikut. Pertama, bagaimana gejala yang terjadi dan problematika pencari suaka di negara asalnya. Kedua, bagaimana respon Australia dan Indonesia terhadap kedatangan pencari suaka . Ketiga,

---

<sup>16</sup>“Howard dan Diplomasi Tampa”, *Kompas*, 5 September 2001. hlm. 28

<sup>17</sup>Bette Wrighte, *Asylum Seeker and Australian Politics 1996-2007* (University of Adelaide Press)



problematika apa saja yang muncul terhadap para pencari suaka di negara tujuan. Keempat, bagaimana kebijakan politik dan implementasi kesepakatan Indonesia-Australia terkait dengan pemberlakuan keberadaan para pencari suaka.

## **B. Ruang Lingkup**

Pembatasan ruang lingkup dalam penelitian sejarah diperlukan agar penelitian dapat terfokus dan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara empiris dan metodologis.<sup>18</sup> Menentukan ruang lingkup atau batasan dalam penelitian atau penulisan sejarah juga sangat dibutuhkan agar tercapainya kompleksitas dalam kepenulisan dan eksplanasinya. Tanpa adanya batasan dalam penulisan akan mengakibatkan penelitian cenderung samar dan tidak lengkap. Menentukan batasan juga membantu peneliti untuk lebih berfokus pada pembahasan. Penelitian sejarah mengenal tiga ruang lingkup, yakni temporal, spasial, dan keilmuan.

Lingkup temporal pada skripsi ini adalah 1996 sampai dengan 2006. Pada tahun 1996 dipilih menjadi titik awal ialah berdasar pada jejak catatan lima pencari suaka pertama dari Afghanistan dan tujuh pencari suaka dari Iran mendaftar untuk mendapat perlindungan di bawah UNHCR. Alasan mereka memilih datang ke Indonesia bukan hanya karena kondisi politik dan ekonomi yang buruk di kampung halaman mereka, terutama munculnya Taliban pada 1995, bersamaan dengan munculnya diskriminasi terhadap kelompok agama dan etnis minoritas, namun juga adanya perubahan kebijakan di negara-negara suaka pertama adalah awal dimulainya marak terjadinya konflik di negara-negara pencari suaka berasal<sup>19</sup>.

Permasalahan pencari suaka antara Indonesia dan Australia tidak mendapati titik temu sampai akhirnya pada tahun 2000 kedua negara menyetujui Model Kerjasama Regional (*Regional Cooperation Model*), yang bertujuan untuk membubarkan operasi penyelundupan manusia tetapi tidak mencakup jaminan

---

<sup>18</sup>Taufik Abdullah (Editor), *Sejarah Lokal di Indonesia: Kumpulan Tulisan* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1985), hlm. 10.

<sup>19</sup>Daniel Pipes “*Crisis of illegal immigration*”, *Jarusalem Post*, 5 September 2001

perlindungan para pengungsi.<sup>20</sup> Perjanjian ini mengakibatkan Indonesia memberi ruang kepada Australia untuk mengambil tindakan dan praktik-praktik untuk mengatasi masalah penyulundupan di kedua negara.

Namun pada 12 september 2001 pemerintah Indonesia menghentikan perjanjian Model Kerjasama Regional tersebut untuk sementara waktu. Hal ini diakibatkan karena adanya ketegangan politik atas kejadian *Tampa*, saat kargo norwegai, MV Tampa menyelamatkan 438 orang yang tenggelam ketika sedang dalam pelayaran menuju Australia.

Berbagai usaha diplomasi juga dilakukan oleh perdana menteri Australia kepada Indonesia yang pada saat itu secara konstitusional dipimpin oleh Megawati belum juga menemukan titik terang. Hingga pada bulan juni 2002, Indonesia dan Australia kembali menyetujui perjanjian yang hanya berfokus dalam memerangi penyulundupan manusia dan kejahatan transnasional serta pengembangan kepolisian namun tetap belum menemukan kesepakatan mengenai persoalan perlindungan dan hak asasi migran transit.

Pada november 2003 hubungan antara Indonesia dan Australia dalam menghadapi pencari suaka diuji kembali dengan adanya kedatangan 14 pencari suaka asal kurdish, *Mimosa Bone*, yang berlayar dan dipaksa oleh angkatan laut Australia untuk kembali ke perairan Indonesia setelah mereka mendarat di Pulau Melville. Menteri hukum dan HAM Indonesia, Yusril Ihza Mahendra mengatakan bahwa deportasi 14 orang kurdish Turki ini dimungkinkan dan merupakan pilihan Indonesia walau pada akhirnya Indonesia tidak menindaklanjuti ancaman tersebut.

Jumlah perahu yang membawa pencari suaka Timur tengah dari Indonesia ke Australia akhirnya menurun secara tajam dengan adanya Solusi Pasifik. Walau demikian pada januari 2006 tetap terdapat beberapa jenis perahu yang akhirnya berhasil sampai ke Australia dan memunculkan kembali ketegangan-ketegangan setelah adanya permintaan mereka untuk suaka. Permasalahan mulai mencuat saat pemerintah Indonesia menganggap keputusan Australia untuk memberikan

---

<sup>20</sup> Bette Wrighte, *Asylum Seeker and Australian Politics 1996-2007* (University of Adelaide Press)

perlindungan Visa perlindungan sementara kepada pencari suaka. Hal itu dianggap bahwa Australia memberikan dukungan agar Papua memisahkan diri dari Indonesia yang pada saat termasuk dalam orang-orang yang mencari suaka.

Pakta Lombok yang disetujui oleh Indonesia dan Australia menjadi titik akhir bagi krisis hubungan kedua negara tersebut yang diakibatkan oleh permasalahan pencari suaka. Pada bulan november 2006 pakta tersebut ditandatangani yang berisi tentang peningkatan hubungan bilateral dan lebih terlibat dalam dialog dan konsultasi mengenai kejahatan transnasional, khususnya kejahatan yang berkaitan dengan penyulundupan dan perdagangan manusia. Pada tahun tersebut selain sebab ditemukannya kesepakatan Pakta Lombok juga ditandai sebagai masa akhir kepemimpinan perdana menteri Australia John Howard.

Lingkup spasial dalam skripsi ini adalah lingkup nasional dan internasional yang terwadahi dalam konteks diplomasi pemerintah RI dengan pemerintahan Australia serta sedikit membahas beberapa negara asal para pencari suaka seperti Afghanistan, Iran dan Irak. Lingkup permasalahan yang akan dipaparkan ialah bagaimana awal mula datangnya para pencari suaka dan keberlangsungan hidup dan dinamika kebijakan dari Indonesia-Australia. Selain itu juga akan membahas tentang solusi pasifik yang dilakukan Australia yang melibatkan Nauru dan Papua Nugini.

Sementara itu, lingkup keilmuan skripsi ini adalah sejarah politik dan juga kebijakan internasional khususnya yang terkait dengan aktivitas diplomasi dan pengambilan kebijakan politik. Adapun pendekatan yang digunakan adalah sejarah dan sosial-politik.

### **C. Tujuan Penelitian**

Studi pengungsian, bagaimanapun, menjadi semakin penting pada periode kedua abad ke-20. Ini bukan untuk mengatakan karya ilmiah sebelumnya, sebelum pengembangan studi pengungsi, sama sekali tidak penting. Memang, penelitian besar telah dilakukan terhadap migrasi paksa yang besar, termasuk pasca Perang Dunia I dan II. Namun, dengan meningkatnya jutaan pengungsi dan orang-orang

yang melakukan migrasi paksa, timbul kebutuhan untuk lebih memahami masalah inti dan konsekuensi dari fenomena ini.

Berdasar pada latar belakang permasalahan dan batasan ruang lingkup di atas, di dalam penelitian ini dirumuskan beberapa tujuan penelitian untuk memperjelas fokus analisis sebagai berikut.

*Pertama*, mengungkapkan persoalan dasar serta aktivitas para pencari suaka di negara asal mereka. *Kedua* mengkaji berbagai macam problematika pencari suaka Australia - Indonesia pada tahun 1996 hingga 2006. *Ketiga*, mengkaji rangkaian kebijakan politik yang diambil oleh kedua negara. *Keempat*, mengkaji implementasi dari pengaturan yang diterapkan kepada pencari suaka. *Kelima*, memotret kehidupan para pencari suaka di Indonesia dan Australia.

#### **D. Tinjauan Pustaka**

Studi mengenai aktivitas berbagai aktivitas perjuangan hubungan diplomasi internasional. Pertama yaitu oleh Charles W. Kegley & Shannon Blanton, dengan buku yang berjudul *World Politics: Trend and Transformation*. *World Politics: Trend and Transformation* memberikan informasi demografi dan statistik terbaru. Menggunakan konsep-konsep dari tradisi teoritis utama untuk menganalisis perkembangan historis dan kontemporer dalam hubungan internasional, *World Politics* membahas topik-topik seperti perang, terorisme, hak asasi manusia, lingkungan, dan pembangunan internasional sambil menekankan pendekatan institusional untuk menyelesaikan konflik internasional. Buku ini juga menawarkan analisis data terkini, penelitian, dan peristiwa terkini dari panggung politik internasional dewasa ini. Penulis Charles W. Kegley dan Shannon L. Blanton mempresentasikan setiap masalah dengan cara yang dapat dipikirkan namun dapat diakses sehingga secara kritis menilai masalah, hadiah, perangkap, dan paradoks pilihan kolektif masyarakat tentang masa depan global dan dampak yang mungkin terjadi. Buku ini sangat dibutuhkan dalam memahami pandangan berbagai kebijakan politik yang dilakukan kepada para pencari suaka. Namun tidak hanya itu, adanya penjelasan mengenai hak asasi manusia dalam buku ini juga membantu memberikan gambaran mengenai arus migrasi para pencari suaka

dari berbagai negara yang termasuk juga di dalamnya permasalahannya arus suaka dari daerah timur tengah dan sekitarnya. Eksplanasi dalam buku ini juga akan dijadikan sebagai alat bantu memahami tren dan transformasi berbagai aktivitas diplomasi.

Kedua, buku dengan judul *Transborder Governance of Forests, Rivers and Seas* karya Wil de Jong, Denyse Snelder dan Noboru Ishikawa (Ed.)<sup>21</sup>. Buku ini digunakan untuk memahami pendekatan pelayaran dan penyeludupan yang dilakukan oleh pencari suaka ketika hendak menuju Indonesia maupun Australia. Di dalamnya menampilkan analisis reflektif dari 10 kasus penguasaan sumber daya alam lintas batas di wilayah-wilayah yang berbatasan langsung dengan hutan, sungai dan lautan. Tulisan ini menyimpulkan bahwa teritorialisasi lingkungan pesisir yang saat ini berkembang pesat merupakan akibat dari aktivitas sosial-ekonomi, politik-administratif dan proses ekologi yang secara kasat mata tidak memiliki korelasi khusus, namun pada kenyataannya saling mempengaruhi satu sama lain. Meningkatnya harga komoditas laut bernilai ekonomis tinggi seperti, kerang mutiara, teripang dan sirip ikan hiu semakin mendorong para nelayan untuk berlayar melewati batas ekonomi, budaya bahkan politik wilayah teritorial antanegara. Buku ini memberikan perspektif dalam menuliskan dan membahas batas-batas wilayah negara serta mencantumkan beberapa kasus yang pernah terjadi.

Ketiga, penulisan ini juga akan menggunakan beberapa hasil penelitian terdahulu baik berupa karya tulis ilmiah yang sudah resmi dipublikasikan dan dapat dijadikan rujukan seperti beberapa jurnal internasional, thesis serta disertasi yang lebih dahulu membahas permasalahan ini. Salah satunya ialah sebuah thesis yang berjudul *Asylum seekers and Australian Politics, 1996-2007* yang ditulis oleh Bette D. Wright. Selain menambah referensi dan sudut pandangan penulisan, usaha ini dilakukan agar mengurangi biasanya penelitian ini dan bertujuan untuk menunjuk letak perbedaan hasil penelitian ini dengan penelitian yang ada sebelumnya.

---

<sup>21</sup>Wil De Jong, Denyse Snelder dan Noboru Ishikawa (Ed.), *Transborder governance of forests, rivers and seas* (London: Earthscan, 2010).

Keempat, buku yang ditulis oleh Antje Missbach dengan judul *Troubled Transit: Politik Indonesia bagi Para Pencari Suaka* juga dijadikan salah satu referensi dalam tulisan ini. Karya Antje Missbach ini sangat membantu dalam menjelaskan awal mula muncul pencari suaka di Indonesia dan bagaimana keberlangsungan hidup yang mereka jalani. Buku ini akan memaparkan bagaimana permasalahan pencari suaka dilihat dari dua sisi, yang pertama ialah dari sudut pandang pencari suaka dan yang kedua dilihat dari sudut pandang negara tujuan yaitu Indonesia dan Australia. Adanya pendekatan penulis dalam memaparkan berbagai masalah yang dihadapi para pencari suaka melalui metode wawancara juga memberikan sudut pandang yang berbeda bagi penulisan penelitian ini.

Kelima, sebuah thesis dari Universitas Adelaide yang berjudul *Transborder governance of forests, rivers and seas* yang ditulis oleh Bette D.Wright dijadikan sebagai salah satu literasi yang membantu dalam penulisan ini. Thesis ini lebih menitikberatkan mengenai kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Australia dalam menghadapi permasalahan pencari suaka. Tahun yang dijadikan titik akhir penulisannya juga didasarkan pada masa selesainya pemerintahan Australia di bawah perdana menteri John Howard. Tesis ini berbeda dengan pembahasan yang akan dijelaskan pada skripsi ini. Walau sifatnya sebagai salah satu literasi yang dijadikan tinjauan oleh penulis tetapi pada skripsi ini akan menitik beratkan pada kebijakan yang diambil kedua negara terutama Indonesia.

Keenam, sebuah buku yang berjudul *Seeking Asylum* yang ditulis oleh Timothy J Hatton seperti peta kecil yang memberikan penjelasan umum dalam mendekati dan memahami permasalahan migrasi dan ketentuan pencari suaka. Buku ini memberikan penjelasan mengenai konflik pengungsi, pencari suaka, proteksi dan persekusi yang dihadapi pencari suaka, konvensi dan ekspansi pengungsi. Oleh karena itu, buku ini sangat relevan sebagai bahan referensi dalam penulisan skripsi ini.

### **E. Kerangka Pemikiran**

Beberapa konsep yang terkait dengan masalah yang dikaji dalam proposal ini penting untuk dijelaskan, sebelum mengulas teori yang digunakan sebagai alat analisis.

Konsep pertama yang sangat penting untuk dijelaskan pada penelitian ini ialah konsep yang berkaitan dengan pencari suaka. Jarangnya penggunaan atau munculnya istilah pencari suaka dalam kehidupan sehari-hari mengakibatkan istilah ini tidak terlalu banyak dipahami orang banyak. Istilah pencari suaka yang dekat dengan istilah pengungsi bahkan disamakan membentuk pemahaman istilah pencari suaka menjadi sangat luas.

Menurut Richard Black, studi pengungsi dini cenderung diserap dalam berbagai disiplin ilmu sosial dan tidak secara khusus diidentifikasi sebagai studi pengungsi. Black menyarankan titik awal untuk keunggulan belajar pengungsi sebagai area spesifik fokus ilmiah terjadi melalui *International Migration Review*. Ini bertepatan dengan periode ketika sejumlah besar melarikan diri dari Perang Vietnam (akhir 1970an), memperluas minat pada subjek ini. Dari tahun 1988, jurnal studi mengenai isu-isu pengungsi juga dibutuhkan untuk menjadi nilai tambah dalam sudut pandang penulisan.

Konsep pencari suaka dapat ditemukan definisinya dalam ketentuan pasal I A (2) Konvensi 1951, sebagai berikut:

*'As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is out-side 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'*

'Sebagai hasil dari peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951 dan karena ketakutan beralasan dianiaya karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu atau opini politik, berada di luar negara kebangsaannya dan tidak dapat atau, karena ketakutan seperti itu, tidak mau memanfaatkan dirinya untuk melindungi negara itu; atau yang, yang tidak memiliki kewarganegaraan dan berada di luar negara tempat tinggal sebelumnya sebagai akibat dari peristiwa semacam itu, tidak dapat atau, karena ketakutan tersebut, tidak mau kembali ke sana.

Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi, menjabarkan definisi pengungsi sebagai “seseorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu dan keanggotaan partai politik tertentu, berada diluar Negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari Negara tersebut.”

Dijumpai adanya rasa takut yang sangat akan persekusi (penganiayaan) berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada salah satu organisasi sosial ataupun karena pendapat politiknya dijadikan dasar bagi UNHCR untuk menentukan apakah seseorang itu termasuk dalam kategori pengungsi atau tidak.<sup>22</sup>

Seseorang yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi akan menerima kewajiban-kewajiban yang ditetapkan serta hak-hak dan perlindungan atas hak-haknya itu yang diakui oleh Hukum Internasional dan/atau nasional. Seorang pengungsi adalah sekaligus seorang pencari suaka. Sebelum seseorang diakui statusnya sebagai pengungsi, pertama-tama ia adalah seorang pencari suaka. Status sebagai pengungsi merupakan tahap berikut dari proses kepergian atau beradanya seseorang di luar negeri kewarganegaraannya<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup>Achmad Romsan, *Istilah Dan Pengertian Pengungsi (Dalam Pengantar Hukum Pengungsi Internasional)*, (UNHCR: 2003), hlm. 41.

<sup>23</sup>Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2000), hlm.39-40.



Sebaliknya, seorang pesuaka belum tentu merupakan seorang pengungsi. Ia baru menjadi pengungsi setelah diakui statusnya demikian oleh instrumen internasional dan/atau nasional. Pengertian Pengungsi (*refugees*) yaitu:

*The word refugee is frequently used by the media, politicians and the general public to describe anyone who has been obliged to abandon his or her usual place of residence. normally, when the word is used in this general manner little effort is made to distinguish between people who have had to leave their own country and those who have been displaced within their homeland Nor is much attention paid to the causes of flight. Whether people are escaping from persecution, political violence, communal conflict, ecological disaster or poverty, they are all assumed to qualify for the title of refugee<sup>24</sup>*

Kata pengungsi sering digunakan oleh media, politisi, dan masyarakat umum untuk menggambarkan siapa saja yang terpaksa meninggalkan tempat tinggalnya yang biasa. biasanya, ketika kata ini digunakan secara umum, sedikit upaya dilakukan untuk membedakan antara orang-orang yang harus meninggalkan negara mereka sendiri dan orang-orang yang terlantar di tanah air mereka. Juga tidak banyak perhatian diberikan pada penyebab penerbangan. Apakah orang melarikan diri dari penganiayaan, kekerasan politik, konflik komunal, bencana ekologis atau kemiskinan, mereka semua dianggap memenuhi syarat untuk gelar pengungsi

UNHCR memiliki kewenangan untuk menetapkan status seseorang/kelompok sebagai “pengungsi/*refugee*” yang meminta perlindungan dari sebuah negara yang tidak menjadi anggota Konvensi 1957 dan/atau Protokol 1967. Sehingga pengungsi tersebut disebut sebagai pengungsi mandat dan berada

---

<sup>24</sup>UNHCR, *The State of the world's Refugees 1997-1998, A Humanitarian Agenda*, (New York: Oxford University Press, 1997), hlm. 51-52.

dibawah perlindungan UNHCR karena penetapannya sebagai seorang yang berstatus pengungsi didasarkan pada Statuta UNHCR<sup>25</sup>

Konsep perlindungan yang diberikan oleh UNHCR adalah lebih menekankan pada usaha pengembangan instrumen hukum internasional untuk kepentingan para pengungsi dan memastikan agar mereka mendapat perlakuan sesuai dengan ketentuan instrumen hukum internasional, khusus yang berkaitan dengan hak untuk bekerja, jaminan sosial, serta hak untuk mendapatkan atau memanfaatkan fasilitas perjalanan.<sup>26</sup>

Fungsi UNHCR dalam mengambil langkah-langkah internasional adalah melalui koordinasi, membuat *liasons* (penghubung) dengan pemerintah-pemerintah, badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa, LSM dan organisasi-organisasi antar pemerintah. UNHCR mencari penyelesaian yang permanen terhadap masalah pengungsi. Perlindungan pengungsi masih menjadi alasan bagi keberadaan UNHCR. Sekitar 26 juta orang di dunia menjadi perhatian UNHCR. Mereka mencakup lebih dari 13,2 juta pengungsi, sedikitnya 4,7 juta orang yang terusir secara internal, 8,5 juta lainnya merupakan korban perang dan *returnee*. Jumlah paling besar berasal dari Afganistan (2,3 juta), Rwanda (1,7 juta), Bosnia dan Herzegovina (1,3 juta), Liberia (750.000), Irak (630.000), Somalia (466.000), Sudan (424.000), Eritrea (362.000), Angola (324.000), dan Sierra Leone (320.000).<sup>27</sup>

Hal lain yang harus dipahami dalam urusan pencari suaka ialah negara yang dijadikan tujuan bagi pencari suaka. Tidak semua negara dapat menjadi negara tujuan bagi pencari suaka. Negara yang di yuridiksi wilayahnya terdapat pencari suaka tidak boleh menolak atau mengembalikan pencari suaka ke negara asalnya.

---

<sup>25</sup>Konvensi 1951 menentukan siapa yang diakui sebagai pengungsi tetapi tidak menentukan prosedur bagaimana menetapkan siapa yang diakui sebagai pengungsi.

<sup>26</sup>Achmad Romsan, *Perlindungan Internasional Pengungsi (Dalam Pengantar Hukum Pengungsi Internasional)*, (UNHCR: 2003), hlm. 71.

<sup>27</sup>Achmad Rosman et al., *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional: Prinsip Hukum Internasional dan Prinsip-prinsip Perlindungan Internasional*, (Jakarta: UNHCR, 2003), hal. 1.

Di dalam Pasal 3 *Declaration on Territorial Asylum* disebutkan bahwa tidak seorang yang dapat diusir, dikembalikan ke negara asal atau ditolak keberadaannya ketika telah memasuki wilayah dimana seseorang tersebut mencari suaka atau perlindungan. Selain karena alasan keamanan wilayah suatu negara, ketentuan di atas mewajibkan bagi setiap negara untuk menerima pencari suaka, dan sebaliknya negara penerima suaka tidak boleh mengembalikan pencari suaka ke wilayah yang berpotensi menjadikan pencari suaka sebagai objek tindakan kekerasan dan penyiksaan setiap orang yang mencari suaka ke negaranya.

Negara yang sudah masuk dalam daftar negara yang wajib menerima pencari suaka juga harus mematuhi beberapa ketentuan yang sudah disepakati dalam konvensi di Jenewa. Pengusiran Australia terhadap pencari suaka tentu bertentangan dengan Pasal 33 Ayat (1) Konvensi Wina 1951:

“Tidak ada Negara Pihak yang akan mengusir atau mengembalikan (*refouler*) pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah-wilayah dimana hidup dan kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya.”

Penolakan tersebut dikenal juga dengan istilah *non-refouler* yaitu prinsip dimana negara tidak bisa melepaskan tanggung jawabnya begitu saja untuk memberi perlindungan kepada pengungsi dan pencari suaka. Prinsip tersebut dibangun atas dasar ketidakberpihakan serta tanpa diskriminasi dan yang pertama memiliki kewenangan terkait dengan prinsip *non-refoulement* adalah negara penerima.<sup>28</sup>

Apabila dilihat dari sudut pandang hukum Internasional, suatu negara memang seharusnya tidak boleh mengusir pencari suaka yang datang ke daerah wilayah negara tersebut. Sesuai dengan istilah suaka dalam bahasa asing yang disebut *asylum* yang pada dasarnya merupakan suatu bentuk perlindungan yang

---

<sup>28</sup>Titik Juniarti Ismaniar, *Penerapan Prinsip Non-Refoulement Terhadap Pengungsi Dalam Negara yang Bukan Merupakan Peserta Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951*, hlm. 4.

diberikan oleh suatu negara kepada warga negara lain yang terancam keselamatannya<sup>29</sup>

Prinsip *non refoulement* merupakan *Jus Cogens*<sup>30</sup> karena merupakan bagian dari Hukum Internasional yang mengikat semua negara baik itu anggota Konvensi 1951 maupun bukan anggota.<sup>31</sup> Prinsip ini diterjemahkan dan ditegaskan juga oleh berbagai negara melalui sikap, dukungan dan kepatuhan terhadap prinsip *non refoulement* oleh negara-negara dan organisasi internasional yang relevan telah menegaskan arti penting prinsip ini dalam sistem hukum internasional pada umumnya.

Munculnya pencari suaka disebabkan berbagai faktor, tidak hanya alasan sosial ekonomi, sosial dan ekonomi, namun juga lebih besar disebabkan oleh adanya alasan politik. Konflik yang terjadi di negara asal para pencari suaka maupun kebijakan yang diambil oleh Indonesia dan Australia dan perjanjian maupun usaha-usaha diplomasi yang dijalankan sangat bersinggungan dengan kebijakan-kebijakan politik. Untuk itu, dalam penelitian ini penjelasan mengenai konsep politik sangat dibutuhkan.

Dilihat dari sisi etimologi, kata politik berasal dari bahasa Yunani, yakni polis yang berarti kota yang berstatus negara kota (city state).<sup>32</sup> Dalam negarakota di zaman Yunani, orang saling berinteraksi guna mencapai kesejahteraan (kebaikan, menurut Aristoteles) dalam hidupnya.<sup>33</sup> Politik yang berkembang di

---

<sup>29</sup>Setyo Widagdo, *Suaka Diplomatik dalam Perspektif Hukum Internasional*, Cetakan Pertama, (Malang: Bayumedia Publishing, 2008), hlm. 2.

<sup>30</sup>Menurut Pasal 53 Konvensi Wina 1969, *jus cogens* adalah norma yang akan diterima dan diakui oleh masyarakat internasional secara keseluruhan sebagai norma yang tidak boleh dikesampingkan dan yang hanya dapat diubah oleh kaidah hukum internasional umum yang muncul kemudian yang memiliki sifat dan karakter yang sama.

<sup>31</sup>Jean Allain, "The *Jus Cogens* nature of non refoulement", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 13 No. 4 Tahun 2002, hlm. 538.

<sup>32</sup>Hidajat Imam. 2009. *Teori-Teori politik*. Malang: Setara press. hlm 2.

<sup>33</sup>Basri Seta. 2011. *Pengantar Ilmu Politik*. Jogjakarta: Indie Book Corner. hlm 2

Yunani kala itu dapat ditafsirkan sebagai suatu proses interaksi antara individu dengan individu lainnya demi mencapai kebaikan bersama. Pemikiran mengenai politik pun khususnya di dunia barat banyak dipengaruhi oleh filsuf Yunani Kuno. Filsuf seperti Plato dan Aristoteles menganggap politics sebagai suatu usaha untuk mencapai masyarakat politik (polity) yang terbaik.<sup>34</sup> Namun demikian, definisi politik hasil pemikiran para filsuf tersebut belum mampu memberi tekanan terhadap upaya-upaya praksis dalam mencapai polity yang baik. Meskipun harus diakui, pemikiran politik yang berkembang dewasa ini juga tidak lepas dari pengaruh para filsuf tersebut. Dalam perkembangannya, para ilmuwan politik menafsirkan politik secara berbeda-beda sehingga varian definisinya memperkaya pemikiran tentang politik. Gabriel A. Almond mendefinisikan politik sebagai kegiatan yang berhubungan dengan kendali pembuatan keputusan publik dalam masyarakat tertentu di wilayah tertentu, di mana kendali ini disokong lewat instrumen yang

sifatnya otoritatif dan koersif.<sup>35</sup> Dengan demikian, politik berkaitan erat dengan proses pembuatan keputusan publik. Penekanan terhadap penggunaan instrumen otoritatif dan koersif dalam pembuatan keputusan publik berkaitan dengan siapa yang berwenang, bagaimana cara menggunakan kewenangan tersebut, dan apa tujuan dari suatu keputusan yang disepakati. Jika ditarik benang merahnya, definisi politik menurut Almond juga tidak lepas dari interaksi dalam masyarakat politik (polity) untuk menyepakati siapa yang diberi kewenangan untuk berkuasa dalam pembuatan keputusan publik. Definisi politik juga diberikan oleh ilmuwan politik lainnya, yaitu Andrew Heywood. Menurut Andrew Heywood, politik adalah kegiatan suatu bangsa yang bertujuan untuk membuat, mempertahankan, dan mengamandemen peraturan-peraturan umum yang mengatur kehidupannya, yang berarti tidak dapat terlepas dari gejala konflik dan

---

<sup>34</sup>Budiardjo Miriam. 2007. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. hlm 14.

<sup>35</sup>Gabriel A. Almond dalam Basri Seta. Pengantar Ilmu Politik. Jogjakarta: Indie Book Corner. hlm 3.

kerja sama.<sup>36</sup> Dengan definisi tersebut, Andrew Heywood secara tersirat mengungkapkan bahwa masyarakat politik (*polity*) dalam proses interaksi pembuatan keputusan publik juga tidak lepas dari konflik antara individu dengan individu, individu dengan kelompok, maupun kelompok dengan kelompok lainnya. Dengan kata lain, masing-masing kelompok saling mempengaruhi agar suatu keputusan publik yang disepakati sesuai dengan kepentingan kelompok tertentu. Konflik dan kerja sama dalam suatu proses pembuatan keputusan publik adalah satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan sebagai bagian dari proses interaksi antar kepentingan. Aspirasi dan kepentingan setiap kelompok dan individu dalam masyarakat tidak selalu sama, melainkan berbeda bahkan dalam banyak hal bertentangan satu sama lain.<sup>37</sup> Oleh sebab itu, sebuah kelaziman apabila dalam realitas sehari-hari sering dijumpai aktivitas politik yang tidak terpuji dilakukan oleh kelompok politik tertentu demi mencapai tujuan yang mereka cita-citakan. Peter Merkl mengatakan bahwa politik dalam bentuk yang paling buruk, adalah perebutan kekuasaan, kedudukan, dan kekayaan untuk kepentingan diri-sendiri (*politics at its worst is a selfish grab for power, glory, dan riches*).<sup>38</sup>

## **F. Metode Penulisan**

Metode penulisan skripsi ini disusun berdasar pada kaidah penulisan penelitian sejarah dengan melalui serangkaian tahapan metode sejarah, yakni *heuristik* (pengumpulan sumber), kritik (pengujian sumber), analisis atau sintesis, dan historiografi (penulisan karya sejarah).<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup>Andrew Heywood dalam Budiardjo Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm 16.

<sup>37</sup>Surbakti Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*. (Jakarta: PT Grasindo, 1992), hlm. 18.

<sup>38</sup>Peter Merkl dalam Budiardjo Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm 18.

<sup>39</sup>Nugroho Notosusanto, *Hakekat Sejarah dan Metode Sejarah* (Jakarta: Mega Book Store, 1984), hlm. 22-24.

Dalam skripsi yang berjudul “Problematika pencari suaka Indonesia – Australia 1996 – 2006”, menggunakan sumber-sumber yang berasal dari lembaga kearsipan dan perpustakaan seperti Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), Arsip resmi kementerian luar negeri Republik Indonesia, Pusat Informasi Kompas - Biro Jawa Tengah, Perpustakaan Nasional (Perpusnas), Perpustakaan Universitas Diponegoro, laporan data fakta dari UNHCR serta IOM sebagai organisasi yang bersentuhan langsung dengan para pencari suaka serta *website* resmi pemerintah, baik Pemerintah Indonesia maupun Pemerintah Australia. Selain itu usaha dalam pengumpulan sumber juga dilakukan dengan mewawancarai beberapa pihak yang dalam hal ini ialah pencari suaka yang masih menetap di Indonesia sampai saat ini.

Sumber sejarah yang digunakan dalam penelitian ini dikategorikan menjadi dua macam, yakni sumber primer dan sumber sekunder. objektif. Dalam rangka mendapatkan sumber primer dan sekunder, maka penulis melakukan penelusuran ke beberapa institusi terkait. Beberapa sumber juga didapati dari penelusuran di Pusat Informasi Kompas - Biro Jawa Tengah . Hal tersebut dilakukan untuk menemukan sumber primer terkait kasus-kasus pencari suaka, penangkapan para pencari suaka dan berbagai dinamika kebijakan Indonesia-Australia sejak tahun 1996 hingga 2006. Sumber primer yang didapat dari koran banyak ditemukan, terutama terkait kasus-kasus pencari suaka di Indonesia dan Australia serta fluktuasi kebijakan dan hubungan bilateral Indonesia-Australia menanggapi isu-isu pencari suaka tersebut mendapat perhatian secara serius di surat kabar Kompas, bahkan tidak jarang dijadikan sebagai tajuk rencana pada beberapa edisi.

Tidak hanya selesai pada pencarian sumber berupa dokumen terkait penelitian ini. Hal lain yang dilakukan guna untuk melengkapi data penelitian ini ialah dengan melakukan wawancara terhadap saksi sejarah yaitu para pencari suaka yang masih menetap di Indonesia serta pihak dari UNHCR selaku lembaga yang intens berhubungan langsung dengan para pencari suaka sampai saat penelitian ini dikerjakan. Tujuannya ialah untuk memperkaya sudut pandang penelitian ini dari mata pelaku atau saksi sejarah tersebut yang tidak tertulis atau terdeskripsikan dalam dokumen-dokumen sejarah.

Setelah pengumpulan sumber dipandang cukup, tahap berikutnya adalah kritik sumber melalui kritik eksteren dan interen.<sup>40</sup> Namun tahap kritik pada proses setelah dilakukannya pengumpulan sumber sedikit sekali dilakukan, mengingat kemampuan peneliti akan melakukan pendekatan kritik ekstern.

Tahap ketiga adalah kegiatan analisis dan sintesis terhadap fakta-fakta yang diperoleh dari proses kritik sumber. Fakta-fakta sejarah terkait dinamika aktivitas politik Indonesia dan Australia serta implementasi terhadap nota kesepahaman yang dibuat kedua negara disintesis melalui imaginasi, interpretasi dan teriteriosasi untuk mencari hubungan antara satu fakta dengan fakta lain dalam kerangka hubungan kronologis dan kausalitas. Dalam tahap ini, penggunaan konsep-konsep dan teori-teori ilmu sosial dan ilmu hukum berguna untuk membantu menjelaskan hubungan antarfakta yakni hukum kebijakan internasional.

Tahap terakhir adalah historiografi atau penulisan sejarah, dalam tahap ini penulis merekonstruksi berbagai isu para pencari suaka sejak 1996-2006, berbagai upaya pendekatan politik yang dilakukan oleh Indonesia dan Australia juga disorot secara khusus dalam rangka menilai konsistensi kedua negara untuk menyelesaikan kasus pencari suaka.

### **G. Sistematika Penulisan**

Keseluruhan isi skripsi terdiri atas 5 Bab. Bab I Pendahuluan, terdiri dari latar belakang dan permasalahan, ruang lingkup, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, metode penulisan dan sistematika penulisan.

Bab II memuat memuat problematika di negara asal pencari suaka. Memaparkan sebab dan akibat yang mengharuskan para pencari suaka sebelum akhirnya memutuskan pergi meninggalkan negaranya masing-masing. Pada bab ini penting dijelaskan mengingat pencari suaka yang datang ke Indonesia dan Australia tidak hanya berasal dari satu negara yang sama. Walau pada dasarnya

---

<sup>40</sup>Mengenai kritik eksteren dan interen lihat Louis Gottchalk, *Mengerti Sejarah*, terjemahan Nugroho Notosusanto (Jakarta: Univeristas Indonesia Pres, 1983), hlm. 82-117.



permasalahan politik menjadi salah satu alasan utama pencari suaka memutuskan untuk bertransmigrasi, gambaran problematika pencari suaka di negara asal dan asal mulanya munculnya arus penacari suaka diulas dalam tiga sub bab. Pertama, ulasan mengenai konflik di Afghanistan. Kedua, ulasan konflik di wilayah Irak. Ketiga, ulasan mengenai konflik di Iran.

Bab III memuat problematika pencari suaka di Indonesia dan Australia. Adapun pada bab ini akan mengkaji mengenai permasalahan-permasalahan yang terjadi pada saat pencari suaka menuju negara tujuan dan pasca sampainya di negara tujuan. Bab ini akan erat kaitannya mengenai hak dan kewajiban bagi negara transit dan tujuan serta para pencari suaka yang datang. Pada bab ini juga akan dipaparkan fluktuasi kebijakan kedua pemerintahan negara tujuan. Selain itu, dicantumkan juga respon dan sikap masyarakat dan konflik-konflik yang bermunculan akibat kedatangan para pencari suaka di kedua negara yaitu Indonesia dan Australia.

Bab IV memuat kebijakan politik serta usaha diplomasi yang diambil oleh Indonesia dan Australia terhadap kedatangan para pencari suaka dan pengaruhnya terhadap Indonesia dan Australia. Hubungan dipolomasi yang dilakukan oleh kedua negara dan dinamika perjanjian demi perjanjian yang disepakati oleh kedua negara juga akan menjadi ulasan yang sangat penting pada bab ini.

Bab V memuat Simpulan yang berisi jawaban atas permasalahan yang dikaji dalam skripsi dan telah dibahas secara kritis pada bab-bab sebelumnya.