Resensi Buku

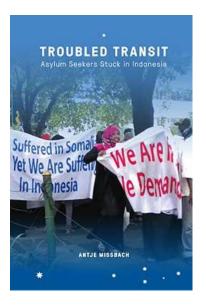
Antje Missbach, 2016, Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute. Jumlah halaman: xvii + 288 (25 hlm.

bibliografi, 10 hlm. index)

ISBN: 978-981-4620-56-7

Indonesia, seperti banyak negara lain di Asia Pasifik dan bagian dunia lainnya, didaangi semakin banyak migran- terpaksa (forced migrants) yang melarikan diri dari konflik ber- kepanjangan di negeri asalnya, mencari suaka dan tempat tinggal baru di negara lain. Gejala migrasi-terpaksa inter nasional ini mendorong PBB membentuk lembaga UNCHR (United Nations High Commissioner for Refugees) pada tahun 1950, yang setahun kemudian menghasilkan Konvensi untuk Pengungsi dan pada tahun 1967 disusul oleh Protokolnya. Di Indonesia yang sampai sekarang tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi itu, pencari suaka hanya diizinkan tinggal sementara, selagi mengupayakan penetapan status sebagai pengungsi oleh UNHCR agar dapat dimukimkan di negara penerima pengungsi ('negara ketiga', yaitu para peratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967). Negara-negara itu, misalnya di Uni mengembangkan kebijakan-Eropa, kebijakan yang diselaraskan dengan peraturan perundangan nasional untuk mengelola pencari suaka dan pengungsi, sampai ke memukimkan mengintegrasikan pengungsi di wilayah kekuasaannya; meskipun kebijakan ini semakin tidak populer di sana.

Status Indonesia sebagai negara persinggahan menjadi konteks pokok kajian Antje Missbach tentang kehidu pan dan pengelolaan migran-singgah (transit migrants) di Indonesia. Peneliti asal Jerman yang bekerja di Universitas Monash ini setidaknya sejak 2012 menerbitkan kajian-kajiannya tentang persoalan pencari suaka dan pengungsi di dunia yang kian



marak dengan konflik. Troubled Transit merupakan etnografi yang bertempat dan beraras jamak (multisite & multilevel ethnography). beberapa provinsi Di dikunjunginya rumah-rumah detensi imigrasi ('rudenim') maupun hunianhunian pengungsi di antara permukiman penduduk setempat, dan kawasan pantai tempat mereka mendarat atau berangkat dengan perahu penyelundup Narasumbernya 180 orang, mencakup para penyinggah (transit-migrants), agen-agen internasional pengelola organisasi migran-singgah seperti UNHCR dan IOM (International Organization for Migration), pejabat pemerintah di lembaga-lembaga yang terkait, aparat penegak hukum, pegiat LSM untuk pengungsi, dan penyelundup Penelitiannya menghadapi pengungsi. banyak tantangan metodo- logis, psikologis, dan etika tentang kepatutan meneliti dan memaparkan seluk-beluk kehidupan penyinggah yang kian rentan terhadap diskriminasi dan politisasi, walaupun menerapkan anonimitas orang dan tempat.

Dipersoalkannya pengonsepan migran/migrasi-singgah (transit migrants/migration) sebagai gejala orang-orang yang datang ke suatu negara dengan maksud untuk pergi lagi ke negara lain yang menjadi tujuan akhir Mendefinisikan migrasi-singgah tak lagi cukup berdasarkan

niat awal mereka. Keputusan bermigrasi-terpaksa biasanya tanpa pertimbangan cermat tentang berbagai kemungkinan yang akan dihadapi, karena memang tidak diketahui. Ujung masa singgah juga ditentukan oleh banyak faktor di luar kendali para migran. Sambutan dingin negara persinggahan penduduknya, perlindungan yang minim, ketakjelasan solusi untuk masa depan (bermukim di negara baru atau justru harus pulang kampung), memaksa penyinggah berpindah-pindah tempat, atau singgah lebih karena kehabisan bekal. lama mengambil risiko jalan pintas ke tempat vang dituju. Pendekatan yang cocok adalah keagenan: melihat para penyinggah sebagai orang-orang yang aktif mengambil keputusan penting dalam menghadapi struktur-struktur yang mereka lalui, entah hasilnya memperbaiki atau memperburuk situasi mereka.

Kisah-kisah penyinggah yang membingkai analisisnya di sekujur buku, secara bertahap membangun pemahaman dan empati pembaca terhadap gejala migrasi-singgah dan para pelakunya. Bingkai utama adalah kisah Ali, pencari suaka dari Somalia, yang memperjuangkan hidup di "dunia yang semakin menyulitkan kita menghindar dari terjebak di tempat- tempat yang bukan tempat kita".

Indonesia sebagai Pengalaman negara persinggahan setidaknya terdiri atas dua babak. Babak pertama sejak 1970-an sampai 1990-an, bersama negara- negara lain di Asia Tenggara, Indonesia menampung pengungsi Vietnam. Berhubung bukan penandatangan Konvensi PBB untuk pengungsi, tidak ada kerangka hukum nasional untuk mengelola mereka. Pengungsi Vietnam ditempatkan terpusat di Pulau Galang yang relatif kosong, sehingga memudahkan pengelolaan mereka secara terpisah dari penduduk pribumi. Masyarakat internasional melalui UNHCR membantu membangun dan menjalankan pusat

penampungan pengungsi di tempat persinggahan, menyediakan kebutuhan sehari-hari dan mengatur pengiriman pengungsi ke tujuan akhir, yakni Negara penanda- tangan Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967.

Indonesia membentuk Panitia hanya Pengelolaan Pengungsi Vietnam (P3V) yang terdiri atas militer, polisi, dan petugas imigrasi. Ketika arus pengungsi meningkat terus sedangkan negara- negara tujuan membatasi penerimaan mereka, banyak pengungsi yang 'singgah' lebih dari lima pengendalian Sejak 1989, internasional arus pengungsi menggunakan metode penentuan 'pengungsi sejati' refugees), yaitu migran (genuine membuktikan bahwa kemerdekaan dan hidupnya terancam di negeri asal. Tanpa bukti, ia ditolak. Bantuan UNHCR di Asia Tenggara yang berhenti pada membuat repatriasi pengungsi menjadi pilihan negara-negara persinggahan. UNHCR dan IOM enggan memaksakan repatriasi yang bertentangan dengan hukum mereka sendiri. Maka Indonesia pun mengembangkan kebijakan meng- hadang menghalau perahu pengungsi di laut, atau memulang-paksakan para pengungsi ke Vietnam. Protes para pengungsi begitu keras, dari demonstrasi, mogok makan, sampai bunuh diri. Di Pulau Galang yang kini tanpa pengungsi, berdiri museum yang mengabadikan pengalaman pengelolaan pengungsi Vietnam, sebagai 'Monumen Kemanusiaan'.

Di babak kedua sejak pertengahan 1990-an, penyinggah datang dari negeri-negeri rawan-konflik di Afrika Timur, Timur Tengah, dan Asia Selatan, dengan tujuan utama ke Australia. Jumlah dan arus kedatangan penyinggah tidak semassif pengungsi Vietnam, tetapi meningkat terus. Dari 130-an pencari suaka dari tiga negara asal pada 2004, pada 2013 menjadi 8000-an pencari suaka dari 40 negara asal (terutama Afghanistan, Iran, Myanmar, Pakistan, dan

Srilanka), dan hanya 2000-an yang disahkan sebagai pengungsi.

Kedatangan pencari suaka dari berbagai secara sporadik, merepotkan Indonesia. Model pulau Galang digantikan dengan pembangunan rudenim di Sumatera, Sulawesi dan Nusa Tenggara. Dananya dari Australia yang ingin membangun lebih banyak lagi rudenim untuk menahan arus pengungsi dari Indonesia. tetapi ditolak mengingat Indonesia menghadapi masalah kependudukannya sendiri. Model pengelolaan penyinggah seperti P3V tidak ada lagi, hanya mengandalkan UNHCR yang terpusat di Jakarta dengan staf terbatas, dan kantor-kantor imigrasi di daerah yang stafnya kurang menguasai tatacara penanganan pencari suaka. Pemrosesan status pengungsi pun berlangsung lambat, sampai berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun. Penyinggah yang tak tahan lagi dengan ketidakpastian berkepanjangan, memilih jalan pintas pergi dari Indonesia menumpang perahu-perahu penyelundup manusia menuju ke negeri impian, Australia.

Australia sebagai negara tujuan utama para penyinggah di Indonesia, mengembangkan berbagai kebijakan dan praktik yang intinya adalah menahan pencari suaka pengungsi di Indonesia sambil mengurangi jumlah penerimaan pengungsi. Misalnya kebijakan 'Solusi Pasifik', yaitu menangkap perahu penyelundup, mengirimkan penumpangnya ke karan-tina imigrasi di pulau Nauru dan Manus di **Pasifik** wilayah Papua Adakalanya perahu-perahu para dihalau, penyelundup bahkan diseret kembali perairan menuju Indonesia. Kebijakan ini cukup berhasil, tetapi Australia dinilai melanggar hukum internasional tentang hak azasi manusia. Solusi Pasifik yang dihapuskan pada masa pemerintahan PM Kevin Ruud (2007) dan dihidupkan kembali pada masa PM Julia Gillard (2012) pada dasarnya adalah

kebijakan perlindungan perbatasan Negara yang dilakukan dengan cara mengkriminalkan para pelintas perbatasan apa pun alasan mereka.

Mengontrol gerak pengungsi di wilayah seluas Indonesia tidaklah mudah. Tetapi Indonesia enggan menerapkan model pengelolaan pengungsi secara terpusat terpisah, yang banyak diusulkan oleh publik dan oleh Australia. Perjalanan pencari suaka dihambat di daerah perbatasan -masuk dari Utara dan keluar dari Selatan-dihentikan dengan pengurungan di rudenim. Dokumen keimigrasian menjadi alat utama, banyak pencari suaka tidak padahal berdokumen atau hanya mempunyai dokumen palsu dari penyelundup manusia. Mereka ditahan atau ditangkap, dan kalau tidak dideportasi maka ditahan di rudenim. Meski penjagaan di Utara agak longgar, penangkapan dan pengurungan migran di rudenim meningkat terus, sekitar 8.500 kasus dari 2008 sampai 2013 Pemantauan gerak migran dibantu oleh Basarnas dan sumber-sumber intelijen mancanegara, khususnya Australia, samping jejaring informan dari kalangan warga sipil di daerah-daerah tempat migran-terpaksa bertemu atau berkumpul.

Hukum Imigrasi untuk pengungsi Indonesia yang baru terbit pada 2011, menyatakan bahwa rudenim hanya tahanan sementara, bukan seperti penjara sebagai lembaga pemaksaan hukum. rudenim ditandai oleh penahanan migran tanpa proses, apalagi peninjauan, hukum; tanpa pembedaan antara pelanggar hukum imigrasi pencari suaka; dan dan 'kesementaraan' penahanan bisa berlangsung antara 1 sampai 10 tahun. Jumlah dan mutu SDM yang terbatas menimbulkan keluhan di segala aspek kehidupan di rudenim: mutu makanan, pelayanan kesehatan, apalagi keamanan tahanan yang kerap menghadapi pemerasan dan penganiayaan. Golongan paling rentan adalah pengungsi di bawah umur (13-17 tahun) tanpa orangtua atau pendamping dewasa, kebanyakan laki-laki.

Penampungan khusus bagi migran di bawah umur yang dikelola UNHCR dan LSM seperti CWS (Church World Service) hanya bisa melayani 200 dari 1.700 orang pada 2012. Para remaja ini tampak lebih tua dari usianya. Mungkin mereka mengaku berusia lebih muda demi mendapatkan perlindungan, mungkin juga mereka menua akibat pengalaman traumatik yang dihadapi sejak meninggalkan rumah. Di rudenim mereka dicampur dengan orang dewasa dan perlakuan menghadapi risiko buruk. Kesulitan di rudenim hidup telah menimbulkan penyinggah solidaritas sedaerah asal, bahkan lintas daerah asal, dalam upaya mendapat perlakuan lebih baik dari petugas, mulai dari menyuap, berunjuk rasa, sampai ke mogok makan, atau dalam merencanakan dan melaksanakan pelarian.

Praktik menghambat dan menghentikan gerak penyinggah di Indonesia lebih bertujuan menjalankan hukum keimigrasian daripada melindungi mereka. Meskipun tidak menandatangani Konvensi Pengungsi 1951 yang melarang penahanan pencari melanggar kemerdekaan karena suaka orang-orang bergerak yang mencari perlindungan, Indonesia meratifikasi Konvensi Internasional untuk Hak-hak Sipil dan Politik 2006. Kritik dari dalam negeri, seperti dari Komnas HAM, mendesak Indonesia pemerintah untuk menandatangani Konvensi Pengungsi dan merancang strategi nasional pengelolaan pencari suaka. Menurut Missbach, Australia turut bertanggung jawab atas keadaan ini, berpangkal dari kepentingan politiknya yaitu untuk menjadikan Indonesia sebagai bendungan arus pengungsi. Sebagian penyinggah, termasuk penyinggah tanpa dokumen resmi yang lolos dari pemeriksaan dan penahanan ('imigran gelap') tinggal tersebar di antara permukiman penduduk pribumi. Penyinggah dilarang bekerja di Indonesia, padahal bekal mereka terbatas dan biasanya merupakan utang dari handai taulan di negara asal atau di negara tujuan. Bagi yang benar-benar miskin, ada bantuan lembaga-lembaga bulanan dari internasional, sekitar 1,25 juta rupiah per keluarga atau per kepala. Pengamat dari Indonesia mengkhawatirkan kebijakan ini akan menarik pencari suaka untuk singgah berlama-lama, dan mengundang iri hati penduduk setempat kepada 'tamu tak diundang' yang 'digaji'. Para penyinggah berusaha mencari nafkah secara aman, untuk keperluan sesamanya saja, tidak berani menyaingi mata pencaharian penduduk setempat, karena akan langsung diprotes bahkan dirazzia. Jarak sosial atau penyinggah dengan tuan rumah lemah berpangkal dari perbedaan bahasa yang membatasi komunikasi dan pandangan negatif terhadap pengungsi, yang diperlebar oleh perbedaan agama antara penduduk setempat yang menganut Islam Sunni dan penyinggah asal Afghanistan menganut Islam Shiah. Walaupun mereka lebih bebas bergerak di permukiman penduduk setempat, tetapi segala keterbatasan peluang hidup 'normal' itu menyebabkan para migran singgah hanya memiliki satu keinginan, yaitu lekas pergi dari Indonesia. Banyak yang akhirnya mengambil risiko menumpang perahu penyelundup demi untuk menyeberang ke Australia.

Pembahasan tentang lembaga internasional pengelola migran- terpaksa, khususnya UNHCR dan IOM, dibuka dengan protes para pencari suaka asal Somalia kepada yang dianggap UNHCR. diskriminatif jarang memberikan pengakuan pengungsi bagi orang Somalia. Tugas UNHCR terutama medaftar pencari suaka dan pengungsi, dan memberikan perlindungan kepada mereka. Tetapi pengiriman pengungsi ke negara ketiga semakin tersendat, ketika negara-negara itu menerapkan kriteria semakin ketat bagi pengungsi, di antaranya harus memiliki yang kemampuan bermanfaat bagi

masyarakat dan negara itu. Tugas IOM adalah memberikan dukungan administratif, materi dan politik; dan lembaga ini memiliki lebih banyak dana daripada UNHCR. Tetapi praktik IOM lebih banyak mendukung kebijakan pengkriminalan migran-terpaksa. IOM memberikan pelatihan bagi staf militer, kepolisian, dan pemerintah daerah, mendukung kampanye pengkriminalan pencari suaka dan pengungsi sebagai 'imigran gelap', dan mendukung 'repatriasi sukarela' yang sesungguhnya bukan pilihan para pengungsi apalagi yang berasal dari kawasan konflik berkepanjangan.

Kepasifan Indonesia yang tampak dari sedikit dan lemahnya perangkat hukum yang relevan untuk mengelola pengungsi. Dibandingkan Thailand dan Malaysia, jumlah pencari suaka dan pengungsi di Indonesia sedikit, tak sampai 200.000. Tetapi arus pencari suaka yang meningkat ke nusantara, dan kebijakan negara ketiga kian membatasi penerimaan yang pengungsi, membuat Indonesia akhirnya harus mengambil sikap lebih tegas dalam menjaga perbatasan-perbatasan upaya wilayahnya, antara lain dengan cara memberlakukan hokum keimigrasian yang aktif mutakhir, serta lebih dalam operasi-operasi kelautan terutama untuk penyelamatan migran-terpaksa vang mengalami kecelakaan. Terdapat banyak tantangan struktural dan masalah-masalah politis vang muncul akibat kehadiran penyinggah yang menjadi semi-menetap.Di dalam negeri, ada masalah ketaksukaan penduduk kepada pengungsi; dengan negeri lain, terutama dengan Australia, hubungan pasang-surut, terutama dalam urusan penyelundupan manusia dan ekstradisi penyelundup manusia.

Meskipun Missbach berupaya bersikap netral, di sini ia menyoroti sikap 'neokolonialis' Australia yang kerap mengambil dan menerapkan kebijakan sepihak. Bagi kaum pengungsi, pasang surut hubungan bilateral ini hanya menimbulkan satu akibat: harus tinggal lebih lama lagi di Indonesia.

Setelah analisis terhadap sistem-sistem internasional, nasional, dan lokal yang disimpulkan hanya merupakan perlindungan separuh hati kepada pencari suaka dan pengungsi, akhirnya tiba bagian praktik penyelundupan manusia. Berbeda dengan sekuritisasi dan kriminalisasi wacana 'imigran ilegal', di sini ditunjukkan keagenan ang berpangkal dari frustrasi para penyinggah menanti yang persinggahannya.

Missbach menunjukkan seluk beluk jejaring penyelundup-manusia, lokal maupun asing, di Indonesia, melalui tiga kasus pencari suaka yang akhirnya bergabung dalam kegiatan penyelun- dupan manusia yang merupakan kegiatan kriminal. Diperlihatkan keuletan dan kelenturan jejaring penyelundup manusia ini ketika berhadapan dengan penerapan hukum penyelundupan manusia. Para pencari suaka ini tidak mungkin berepatriasi ke negeri asal yang masih bergolak dengan konflik atau memusuhi mereka. tidak mempunyai pilihan untuk menetap di negeri ketiga yang aman, tidak bisa memasuki lapangan kerja yang sahih di negeri persinggahan. Maka memasuki jejaring kriminal penyelundupan manusia --sebagai pencari penumpang, menjadi makelar di antara pengungsi dan penyelundup, atau menjadi fasilitator penyelundupan pengungsi menjadi pilihan terakhir selagi mereka masih terjebak di persinggahan yang tiada berujung.

Buku ini ditutup dengan kelanjutan kisah Ali. Ia belum kunjung mendapatkan pengakuan sebagai pengungsi, meskipun telah sampai di Australia berkat perjuangan nekadnya menyeberangi samudera Hindia dengan perahu penyelundup. Perahu yang ditumpanginya karam terlanda badai, lalu diselamatkan sekaligus ditangkap oleh Angkatan Laut Australia. Ia ditempatkan di kurungan imigrasi setahun di Pulau Natal

dan kemudian di Darwin. Hukuman belum selesai, Ali hanya memperoleh visa sementara (*bridging visa*) yang tidak memberinya hak untuk bekerja atau belajar di Australia. Dengan kata lain, ia kembali ke status sebagai migran-singgah di negeri yang dicapainya dengan mempertaruhkan nyawa.

Missbach merujuk ungkapan peneliti lain tentang situasi hubungan antarnegara dan antarbangsa dalam konteks pengungsi ini, border vakni fetishism, pemujaan batas-batas wilayah kekuasaan, dan crimmigration, pengkriminalan para migran-terpaksa oleh pemerintah di negara-negara yang mereka lalui dan hampiri. Para migran-terpaksa yang disebut dengan istilah yang nampak netral, irregular immigrants, kini menjadi ancaman, bahkan serbuan, bagi negara-negara tujuan, sehingga pemerintah yang bersangkutan perlu membangun benteng-benteng untuk melindungi warganya sendiri dari ancaman demikian. Konvensi internasional hukum yang disepakati untuk memberikan perlindungan -suaka-bagi migran-terpaksa, kebanyakan bersifat terlalu abstrak, sehingga sangat luas ruang bagi kompromi-kompromi yang akhirnya justru menghapuskan perlindungan akan hak-hak dasar pencari suaka dan pengungsi.

Indonesia sudah tiga kali menunda meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, sehingga secara resmi pengungsi tidak punya dukungan untuk melangsungkan hidup yang berkepanjangan di penantian. Maka apa pun yang mereka lakukan untuk bertahan hidup di penantian, atau melarikan diri dari situasi serba salahnya dengan cara yang berisiko tinggi, meniadi tindakan melanggar hukum. Missbach berhipotesis, jika negara lebih memperhatikan aspek perlindungan kehidupan dan penghidupan pengungsi, berkuranglah kebutuhan akan untuk benteng-benteng membangun yang mengawasi dan membatasi gerak para

pengungsi. Peranan perlindungan pengungsi oleh UNHCR jauh dari memadai akibat kekurangan staf untuk melayani wilayah cakupan yang luas. Sedangkan peranan IOM yang penyandang dana utamanya adalah Australia bersifat mendua: membantu pencari suaka sekaligus mengawasi mereka rudenim, tetapi juga membantu pemerintah dan warga negara Indonesia menjaga perbatasan dengan propaganda anti penyelundupan manusia. Kedua praktik IOM itu semakin jauh dari misi melindungi pengungsi.

Troubled Transit merupakan karya yang sekaligus mendalam komprehensif mengenai migran-singgah gejala Indonesia. Pendekatan keagenan yang digunakannya berhasil memperlihatkan ketangguhan para penyinggah mencari hidup, tetapi juga memperlihatkan mereka sebagai agen yang terus menerus dikalahkan oleh dunia, negara persinggahan dan warganya, yang semakin tidak menyukai pengungsi.

Dr. Selly Riawanti, MA

Staf pengajar di Departemen Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran. Saat ini sedang melakukan penelitian mengenai pengungsi-transit di Bogor.