

DILEMA POLITIK LUAR NEGERI AUSTRALIA DALAM PENANGANAN PENGUNGSI DAN PENCARI SUAKA

Skolastika G. Maing¹⁾, M. Elfan Kukab²⁾

^{1,2)} Hubungan Internasional Program Magister, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

¹⁾ Email: nona.ibu21@gmail.com

²⁾ Email: elvankaukab@yahoo.com

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel :

Diterima : 19 November 2020

Disetujui : 21 Desember 2020

Kata Kunci:

Australia, kebijakan, pengungsi,
non refoulement, sekuritisasi
migrasi.

ABSTRAK

Australia merupakan salah satu negara yang menandatangani Konvensi Pengungsi Tahun 1951 sehingga mewajibkan Australia menerapkan prinsip Non-Refoulement dan mengharuskan Australia bersikap simpati dan membuka wilayahnya untuk pengungsi dan pencari suaka dari negara lain. Tulisan ini membahas perkembangan kebijakan politik luar negeri Australia yang semakin sensitif terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka. Kebijakan yang menerapkan prinsip Non-Refoulement kemudian berkembang menjadi kebijakan sekuritisasi migrasi. Dilema kebijakan ini terkait karakteristik pemimpin nasional serta orientasi ideologis yang dianutnya. Pada umumnya Pendana Menteri dari Partai Buruh lebih progresif terhadap para pengungsi dan pencari suaka, dibandingkan kebijakan Perdana Menteri dari Partai Liberal yang konservatif. Australia juga sangat memperhitungkan dinamika lingkungan eksternal khususnya yang berkaitan dengan situasi keamanan regional di Asia Tenggara. Kebijakan Australia yang dianggap bertentangan dengan prinsip Non-Refoulement menuai banyak kritik dari dunia internasional.

ARTICLE INFO

Riwayat Artikel :

Received : November 19, 2020

Accepted : December 21, 2020

Key words:

Australia, policy, refugees, non-
refoulement, migration
securitization.

ABSTRACT

Australia is one of the countries that signed the 1951 Refugee Convention, which obliges Australia to apply the non-refoulement principle and requires Australia to be sympathetic and open its territory to refugees and asylum seekers from other countries. This paper discusses the development of Australia's increasingly sensitive foreign policy regarding the handling of refugees and asylum seekers. Policies that apply the principle of non-refoulement then develop into migration securitization policies. This policy dilemma is related to the characteristics of the national leader and the ideological orientation he adopts. In general, Labor Ministers are more progressive towards refugees and asylum seekers than the policies of the Prime Ministers of the conservative Liberal Party. Australia also really takes into account the dynamics of the external environment, especially with regard to the regional security situation in Southeast Asia. Australia's policy which is considered contrary to the principle of non-refoulement has drawn a lot of criticism from the international community.

1. PENDAHULUAN

Australia merupakan negara yang menjadi salah satu negara tujuan para pengungsi dan pencari suaka di dunia, khususnya yang berasal dari Asia dan Afrika. Kedatangan para pengungsi dan pencari suaka ke Australia melalui dua jalur yaitu dengan menggunakan pesawat dan melalui jalur laut dengan menggunakan perahu atau kapal laut. Para imigran yang datang menggunakan perahu kemudian disebut dengan *boat people* atau manusia perahu. Pada umumnya *boat people* merujuk pada pencari suaka atau *asylum seeker* yang datang untuk memperoleh suaka di Australia. Sebagian besar dari mereka berasal dari negara konflik seperti Afghanistan, Iraq, Iran dan Sri Lanka. Peningkatan yang signifikan terkait jumlah pengungsi dan pencari suaka di Australia. *Parliament Library* mencatat angka kedatangan *boat people* meningkat dari angka 2.726 menjadi 20.587 orang atau meningkat sebesar 65% pada periode 2009-2013 (Phillips, 2014). Akibat peningkatan angka ini, banyak pihak menganggap kedatangan pengungsi dan pencari suaka tidak hanya mengancam Australia dalam spektrum kedaulatan negara, tetapi nilai sosial budaya, ancaman serangan terorisme hingga ancaman terhadap nilai dan identitas asli masyarakat Australia (McDonald, 2005; McMaster, 2002). Adanya ancaman yang sangat kompleks ini menyebabkan Australia mulai mengubah kebijakannya terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka.

Kewajiban Australia memberi perlindungan internasional bagi para pengungsi dan pencari suaka sebagai akibat dari penandatanganan Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Australia menerapkan prinsip *Good International Citizenship* terkait kebijakan luar negerinya dalam upaya menangani pengungsi dan pencari suaka. Prinsip ini menyatakan bahwa nilai-nilai kemasyarakatan memiliki peran di dalam penentuan kepentingan nasional. Berbeda dari kepentingan strategis atau kepentingan perdagangan, yang cenderung bersifat *self-oriented*, *good international citizenship* adalah sebuah prinsip yang mengacu kepada nilai-nilai kemasyarakatan dalam pengaplikasiannya. *Good international citizenship* merupakan

sebuah prinsip kebijakan luar negeri Australia yang didasarkan kepada nilai-nilai moral dan hak asasi manusia-sebuah derivasi dari pemikiran kaum idealis akan tatanan dunia yang harmonis (Evans, 2004).

Dengan penerapan prinsip *good international citizenship*, Australia merespon pergerakan para pengungsi dan pencari suaka dengan simpati dan membuka perbatasan secara luas. Selain merupakan tanggung jawab internasional Australia, para pengungsi dan pencari suaka dengan produktivitas tinggi diharapkan dapat memberikan dampak positif yaitu menjadi kekuatan untuk membangun perekonomian Australia. Pemerintah Australia juga memiliki kewajiban untuk menyediakan anggaran khusus dan memberikan uang saku sebagai tunjangan dan sewa akomodasi bagi para pengungsi (Phillips & Spinks, 2013). Namun setelah tahun 2001, Pemerintah Australia mulai mengadopsi berbagai aksi perlindungan perbatasan dalam rangka mencegah aksi penyelundupan manusia sebagai respon dari lonjakan arus para pengungsi dan pencari suaka yang memberikan dampak keamanan, sosial ekonomi dan beban finansial kepada pemerintah.

Perubahan prinsip yang cenderung mempengaruhi kebijakan luar negeri Australia ini menunjukkan adanya dilema terkait penanganan isu pengungsi dan pencari suaka di Australia. Dilema yang dihadapi ini utamanya terjadi pada aspek ideasional, di mana perkembangan prinsip *good international citizenship* cenderung dekat dengan kebijakan Partai Buruh, sedangkan pemerintah Australia di bawah Partai Liberal memiliki cara yang berbeda dalam memahami prinsip tersebut. Faktor dilematik ini semakin signifikan pada tahun 2013-2018 dibawah pemerintahan *Tony Abbott* dan *Malcolm Turnbull* yang kemudian dilanjutkan oleh Perdana Menteri yang baru *Scoot Jhon Morrison* yang merupakan tokoh politik Partai Liberal. Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang di atas penulis mengajukan pertanyaan penelitian: *Mengapa Australia mengalami dilema implementasi politik luar negeri terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka?*

2. LITERATURE REVIEW

Sebagai salah satu negara tujuan para pengungsi dan pencari suaka, permasalahan migrasi bukanlah isu baru di Australia. Meningkatnya jumlah pengungsi dan pencari suaka dari waktu ke waktu menimbulkan dua tujuan yang harus dicapai oleh Australia. Di satu sisi Australia memiliki kewajiban internasional dalam perlindungan pencari suaka karena telah meratifikasi Konvensi PBB 1951 sejak tahun 1954, dan di sisi lain Australia juga berupaya menjaga integritas perbatasan negaranya. Kondisi ini ditanggapi secara berbeda dalam berbagai periode kepemimpinan Perdana Menteri yang berbeda. Tidak heran dalam kajian keilmuan sudah banyak tulisan terkait isu tersebut.

Salah satu hasil penelitian yang ditulis oleh Nurul Azizah Zayda berjudul *Sekuritisasi Migrasi Paksa Pengungsi Lintas Batas di Indonesia* yang disampaikan dalam Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang menjelaskan sekuritisasi migrasi merupakan konstruksi isu migrasi sebagai sebuah isu keamanan, apakah itu merujuk pada keamanan sosial-ekonomi, keamanan tradisional negara, ataupun identitas negara. Pada dasarnya di dalamnya juga terdapat proses simbolik yang menciptakan atau menegaskan retorika mengenai eksklusivitas komunitas politik. Sudah banyak terdapat studi mengenai sekuritisasi migrasi di negara barat yang berakibat pada pembatasan migrasi, bahkan mengaitkan kontra-terorisme dengan pembatasan hak pengungsi lintas-batas (Zayzda, 2017).

Upaya sekuritisasi terhadap pengungsi dan pencari suaka di Australia terwujud dalam kebijakan unilateral pasca pemilihan umum tahun 2013. Hal ini ditulis oleh Fakhru Rizal Razak dalam jurnal berjudul *Kebijakan Unilateral Penanganan Imigran Ilegal Australia pasca Pemilihan Umum Australia Tahun 2013* yang dipublikasi dalam *Global: Jurnal Politik Internasional Universitas Indonesia*. Tulisan ini menganalisis pengambilan kebijakan militer dalam menanggulangi isu imigran ilegal di Australia pasca Pemilu Australia tahun 2013. Dengan menggunakan *strands of securitization*, tulisan ini menjelaskan tujuan apa saja yang ingin dicapai oleh aktor sekuritisasi dari

sekuritisasi isu imigran ilegal di Australia. Temuan tulisan ini menunjukkan bahwa sekuritisasi yang dilakukan sejak masa kampanye hingga Pemerintahan Tony Abbot ditujukan untuk mengangkat isu imigran ilegal dalam agenda keamanan nasional karena kedaruratan isu ini dan legitimasi atas diambilnya tindakan luar biasa melalui *Operation Sovereign Borders* untuk mengeliminir ancaman dari kedatangan imigran ilegal ke Australia (Razak, 2018).

Konsep sekuritisasi yang digunakan dalam menentukan kebijakan tersebut dikemukakan oleh Dinda Ayu Saraswati dalam tulisannya yang berjudul *Sekuritisasi Migrasi Australia pada Masa Kepemimpinan Perdana Menteri Malcolm Turnbull* yang dimuat dalam *Journal of International Relations Universitas Diponegoro*. Upaya sekuritisasi migrasi dilakukan oleh pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull sebagai *securitization actor*. *Securitization actor* kemudian menggunakan *speech act* melalui berbagai media resmi pemerintah untuk mengartikulasikan isu migrasi sebagai ancaman. Upaya *speech act* yang dilakukan oleh Perdana Menteri Malcolm Turnbull begitu mempertimbangkan keseimbangan antara perlindungan perbatasan dan pemenuhan kewajiban internasional, mengingat terdapat krisis pengungsi yang terjadi tepat sebelum masa pemerintahannya dimulai. *Speech act* tersebut mendapat respon dari mayoritas masyarakat sebagai audience sesuai dengan yang dimaksudkan oleh pemerintah, sehingga dapat dijadikan alasan untuk melakukan tindakan darurat yang diperlukan untuk mengatasi isu yang sudah dianggap sebagai ancaman bagi keamanan nasional Australia sebagai *referent object* (Saraswati, 2019).

Perubahan pola kebijakan yang didasari dengan konsep sekuritisasi imigran, menyebabkan adanya dilema kebijakan terkait penerapan prinsip *good international citizenship*. Dilema terkait implementasi kebijakan tersebut dianalisa oleh Ni Luh Made Aprilia Marisa dalam jurnal berjudul *Dilema Pemerintah Australia dalam Implementasi Prinsip Good International Citizenship pada Kebijakan terkait Pengungsi dan Pencari Suaka pada masa Pemerintahan Tony Abbott dan*

Malcolm Tumbull. Tulisan ini menganalisa dilema yang dihadapi ini utamanya terjadi pada aspek ideasional, di mana perkembangan prinsip *good international citizen* cenderung dekat dengan kebijakan Partai Buruh, sedangkan pemerintah Australia di bawah Partai Liberal memiliki cara yang berbeda dalam memahami prinsip tersebut. Dilema ini berpengaruh pada kebijakan pemerintah Australia terkait pengungsi dan pencari suaka. Dalam usahanya menghadapi dilema ini, alih-alih mengubah kebijakannya sesuai dengan opini publik, pemerintah Australia melakukan *issue framing* (Marisa, 2018).

Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang terkait dengan kebijakan dan konsep sekuritisasi migrasi di Australia, dalam tulisan ini penulis fokus pada dilema implementasi politik luar negeri Australia terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka. Analisa yang dilakukan penulis dari masa Perdana Menteri *Jhon Howard* hingga *Scott Morrison* dengan menggunakan teori idealis untuk melihat prinsip *Good International Citizenship* dalam kebijakan luar negeri Australia, dan teori konstruktivis untuk melihat dilema implementasi kebijakan tersebut. Pada bagian akhir dari tulisan ini, penulis menambahkan penjelasan terkait kritik dunia internasional terhadap kebijakan Australia dalam menangani pengungsi dan pencari suaka.

Dilema implementasi kebijakan yang dialami oleh Australia terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka menggunakan dua teori yang notabene justru bersebrangan yaitu idealis dan konstruktivis. Idealis dideskripsikan sebagai paham yang didasarkan pada keyakinan bahwa niat baik sebuah negara dapat dipercaya (Doyle & G. Jhon Ikenberry, 1997). Idealisme dalam kebijakan luar negeri adalah pemahaman bahwa sebuah negara harus menjadikan pemikiran politik dalam negerinya sebagai tujuan kebijakan luar negerinya. Penggunaan prinsip *Good International Citizenship* dalam kebijakan luar negeri Australia didasarkan kepada nilai-nilai moral dan hak asasi manusia. Prinsip ini sebagai sebuah derivasi dari pemikiran kaum idealis akan tatanan dunia yang harmonis. Prinsip ini pertama kali disebutkan oleh *Gareth Evans*, Menteri Luar Negeri Australia tahun 1988-1996, yang merupakan

tokoh politik Partai Buruh. Terkait dengan masalah pengungsi dan pencari suaka, Australia didorong dengan alasan kemanusiaan untuk membantu pengungsi, memberikan makanan dan tempat tinggal serta adanya keinginan untuk mengurangi kemiskinan di negara-negara berkembang. Selain itu, prinsip ini juga menunjukkan komitmen Australia untuk melindungi hak asasi manusia yang terancam di manapun mereka berada.

Idealis masih memiliki celah dimana Australia dalam perkembangannya kemudian menerapkan isu sekuritisasi migrasi dalam implementasi kebijakan penanganan pengungsi dan pencari suaka. Dari sinilah teori *Konstruktivis* masuk untuk menjelaskan. Konstruktivis berargumen bahwa sistem nilai, keyakinan dan gagasan bersama sebenarnya juga memiliki karakteristik struktural dan menentukan tindakan sosial maupun politik. Sumber-sumber material sebenarnya hanya bermakna bagi tindakan atau perilaku melalui struktur nilai atau pengetahuan bersama (Wendt, 1999). Di samping itu, struktur normatif dan ideasional yang sebenarnya membentuk identitas sosial aktor-aktor politik. Kepentingan (sebagai dasar bagi tindakan atau perilaku politik) bukan menggambarkan rangkaian preferensi yang baku, yang telah dimiliki oleh aktor-aktor politik, melainkan sebagai produk dari identitas aktor-aktor tersebut. Konstruktivis menekankan pada sumber-sumber munculnya kepentingan, yakni bagaimana aktor-aktor politik mengembangkan kepentingan-kepentingan mereka. Struktur dan agen saling menentukan satu sama lain. Konstruktivis pada dasarnya adalah strukturasionis yakni menekankan peran struktur non-material terhadap identitas dan kepentingan serta pada saat yang bersamaan, menekankan peran praktek dalam membentuk struktur-struktur tersebut. Artinya, meskipun sangat menentukan identitas aktor-aktor politik, struktur ideasional atau normatif tidak akan muncul tanpa adanya tindakan-tindakan aktor-aktor politik.

Teori konstruktivisme dan perspektif konstruktivis telah digunakan dalam studi keamanan internasional dalam menjelaskan isu-isu seperti hak asasi manusia, identitas, dan globalisasi. Dalam kasus penanganan pengungsi

dan pencari suaka di Australia, ditemukan adanya pengkonstruksian isu migrasi menjadi sebuah isu keamanan (sekuritisasi). Dalam hubungan internasional, sekuritisasi merupakan teori yang berkembang seiring dengan meningkatnya perhatian terhadap studi keamanan kontemporer. Teori sekuritisasi ini dikembangkan oleh *Barry Buzan* yang menyebutkan ada beberapa hal yang menjadi faktor kesuksesan proses sekuritisasi yaitu bagaimana mengidentifikasi ancaman, meyakinkan pendengar untuk menerima kredibilitas dari ancaman tersebut, serta pengambilan langkah-langkah yang luar biasa sebagai respon dari ancaman tersebut (Buzan, 1998).

Aktor dalam konstruksi isu sekuritisasi migrasi adalah pemerintah Australia dengan mengidentifikasi ancaman dari kedatangan pengungsi dan pencari suaka ke Australia. Dampak dari peningkatan jumlah pengungsi dan pencari suaka ini kemudian disuarakan untuk menakutkan rakyat Australia bahwa ini menjadi ancaman serius bagi kedaulatan Australia karena selain membawa dampak sosial dan ekonomi, para *Illegal Maritime Arrivals* (IMA) juga mengganggu wilayah perbatasan Australia. Oleh karena itu, pemerintah mengambil langkah-langkah serius dalam membatasi para pengungsi dan pencari suaka untuk masuk ke Australia.

3. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pola eksplanatif. Penulis melakukan analisis dengan data sekunder untuk menjawab rumusan masalah yang ada. Sumber data yang digunakan adalah buku-buku mengenai ilmu hubungan internasional yang akan mendukung analisis konseptual, serta buku, jurnal, laporan, sumber daring, dan liputan dari majalah ataupun koran terkait kebijakan-kebijakan Australia dalam menangani isu pengungsi dan pencari suaka, disertai dengan materi-materi pendukung lainnya. Sumber-sumber tersebut diolah dan dipilih secara selektif sehingga kredibilitas datanya dapat dipercaya.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Australia, sebagai negara peratifikasi *United Nations 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, memiliki tanggung jawab internasional untuk menerapkan prinsip *non refoulement* yang merupakan inti dari prinsip perlindungan internasional bagi pengungsi dan pencari suaka. Prinsip *Non Refoulement* adalah prinsip larangan suatu negara untuk menolak, mengembalikan atau mengirimkan pengungsi ke suatu wilayah tempat dia akan berhadapan dengan hal-hal yang dapat membahayakan hidupnya seperti penganiayaan, pembunuhan dan sebagainya karena alasan-alasan yang berkaitan dengan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam sebuah organisasi sosial tertentu, atau karena keyakinan politiknya. Tindakan suatu negara menolak pengungsi atau bahkan memulangkan kembali mereka secara paksa merupakan tindakan yang bertentangan dengan prinsip hukum internasional ini. Hal ini juga merupakan tindakan pengingkaran komitmen masyarakat internasional untuk memberikan kontribusi terhadap penyelesaian permasalahan yang terkait dengan pengungsi yang telah dibuktikan dengan ditandatanganinya Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Status Pengungsi (Nurchayawan & Andika, 2017).

Sejalan dengan prinsip *Non Refoulement*, kebijakan luar negeri Australia pada masa itu menerapkan prinsip *Good International Citizenship* dalam segala aspek termasuk penanganan pengungsi dan pencari suaka. Hal ini menyebabkan Australia membuka perbatasannya dan menjadi “tuan rumah” yang baik bagi para pengungsi dan pencari suaka. Menurut pandangan idealis, kebijakan luar negeri Australia terbentuk karena adanya nilai-nilai dari kepentingan nasional Australia yang diwujudkan dalam kepentingan internasional. Nilai-nilai tersebut terkait kemanusiaan dan perlindungan terhadap HAM. Namun dalam perkembangannya, dilema terjadi dalam implementasi kebijakan yang diambil dari masing-masing Perdana Menteri Australia sebagai aktor politik. Peningkatan jumlah pengungsi dan pencari suaka yang berdampak kepada kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat Australia, menyebabkan adanya implementasi kebijakan yang tidak

mengedepankan prinsip *Good International Citizenship*. Australia mulai mengkonstruksi isu imigran menjadi isu keamanan (sekuritisasi) yang mengganggu kedaulatan negaranya. Untuk melihat faktor dilema dari setiap kebijakan Perdana Menteri tersebut, maka penulis membahas terkait ideologi Partai Liberal dan Partai Buruh di Australia, bagaimana kebijakan Pemerintah Australia terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka, sertakritik internasional terhadap kebijakan Australia tersebut.

4.1 Ideologi Partai Liberal dan Partai Buruh Australia

Australia merupakan negara demokratis parlementer yang mengadaptasi sistem *Westminster Parliament* seperti di Inggris. Australia menggunakan sistem kepartaian multipartai, tetapi dalam kenyataannya terdapat dua partai besar yang merepresentasikan dua kekuatan mayoritas preferensi politik di Australia yaitu Partai Liberal-Nasional (koalisi dua partai yaitu Partai Liberal dan Partai Nasional) dan Partai Buruh Australia (*Australian Labour Party*). Kedua partai ini silih berganti memenangi pemilu dan menempati posisi strategis sebagai Perdana Menteri Australia. Dari hal ini, partai politik memegang peranan penting dalam mewujudkan kebijakan pemerintahan Australia. Namun peranan Perdana Menteri juga tidak kalah penting, karena merupakan representasi dari kekuatan politik partai yang sedang berkuasa di parlemen (Trinawati, 2013).

Partai Buruh dan Partai Koalisi Liberal-Nasional memiliki perbedaan ideologis yang jelas karena terbentuk dari sejarah sosial politik Australia yang panjang. *Partai Liberal* memiliki ideologi yang mendukung hak-hak individu serta menekankan hak-hak dan kebebasan mereka. Namun, ideologi partai ini bersifat lebih umum dan filosofis. Partai ini dapat dikatakan konservatif (cenderung mempertahankan yang sudah ada). Arah kebijakan politik luar negerinya mempertahankan hubungan keterikatan dengan negara-negara barat seperti Amerika Serikat dan Inggris. Pandangan Partai terhadap konstitusi adalah anti terhadap gerakan perubahan terhadap konstitusi yang sedang merebak saat ini. Dimana pemimpin Partai memiliki peranan

yang cukup dominan dalam memutuskan suatu kebijakan, termasuk dalam kebijakan luar negeri. Partai koalisi Liberal-Nasional merepresentasikan kepentingan pengusaha-pengusaha besar dan petani yang menekankan pada kebebasan dan mekanisme pasar dalam mengelola kebijakan publik dan Industri (Salomon, 1973).

Partai Buruh Australia merupakan partai tertua di Australia yang telah berdiri sejak tahun 1891 dan dibentuk oleh kaum serikat pekerja pelabuhan yang ingin mengartikulasi kepentingan mereka untuk diperjuangkan dalam proses politik. Partai Buruh merupakan partai yang secara ideologi tidak berada dalam satu garis yang jelas atau dapat dikatakan mengambang. Hal ini karena Partai Buruh memiliki anggota yang beragam, mulai dari golongan sosialis kiri yang keras hingga mereka yang tidak menghendaki perubahan-perubahan besar pada tatanan sosial-ekonomi, sehingga kemudian banyak kepentingan yang harus diakomodasikan (Hamid, 1999). Tidak ada ideologi yang dominan di dalam partai, sehingga kemudian penafsirannya bergantung kepada siapa yang memimpin partai. Namun demikian, ideologi Partai Buruh tertuang dalam mukadimah dari tujuan partai yang dirumuskan pada Konferensi Nasional 1981, yaitu *Sosialisme Demokratis* (Wikipedia, n.d.). Tujuan dari sosial-demokrasi yang dimaksud oleh Partai Buruh Australia adalah untuk menciptakan kesejahteraan umum dalam bidang perindustrian, produksi, distribusi yang dilakukan untuk menghapuskan penindasan tetapi tetap dalam prinsip demokrasi parlementer. Partai Buruh Australia mewakili kepentingan sosial demokrat yang menekankan pada perubahan cara pandang terhadap industrialisasi, dan lebih terbuka terhadap perkembangan isu-isu yang sedang terjadi seperti lingkungan dan minoritas. Selain itu, arah dari Politik luar negeri Partai Buruh juga lebih independen.

4.2 Kebijakan Australia Terkait Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka

Faktor dilema dalam implementasi kebijakan Australia dapat terlihat dari kebijakan setiap perdana menteri Australia yang memiliki latar belakang partai yang berbeda. Perbedaan

ini membentuk identitas dan kepentingan yang berbeda pula dalam menangani pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Australia.

Kebijakan imigrasi setiap perdana menteri Australia pada tahun 1996-2018 dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Kebijakan Imigrasi Australia Tahun 1996-2018

Perdana Menteri	Partai	Progresif/ Konservatif	Kebijakan
 John Howard (1996-2007)	Liberal	Konservatif	<i>Hard Policy: Pasifik Solution, Operasi Relax, Pengolahan Lepas pantai dan Visa Proteksi</i>
 Kevin Rudd (2007-2010)	Buruh	Progresif	<i>Soft Policy : Menghapus Pasifik Solution, Menghapus Visa Proteksi, Memberikan Visa Permanen dan New Direction in Detension</i>
 Julia Gillard (2010-2013)	Buruh	Progresif	<i>Hard Policy-Soft Policy : Pasifik Solution II, Membuka Pusat Penahanan di Pulau Manus dan Nauru serta Humanitarian Program</i>
 Kevin Rudd II (2013-2013)	Buruh	Konservatif	<i>Hard Policy: Offshore Processing Centre</i>
 Tony Abbott (2013-2015)	Liberal	Konservatif	<i>Hard Policy: Mengembalikan TPV, Operation Sovereign Border, Burn Turn Back, Offshore Processing and Settlement, Temporary Protection dan Fast-Track Processing of Asylum Claims</i>
 Malcolm Turnbull 1 (2015-2018)	Liberal	Konservatif	<i>Hard Policy: Bali Process dan Operation Sovereign Border (OSB)</i>
 Scott Morrison (2018)	Liberal	Konservatif	<i>Hard Policy: Operation Sovereign Border (OSB)</i>

Sumber: Data diolah (2020)

Pada era pemerintahan *Jhon Howard* (1996-2007), tanggapan konservatif oleh kepemimpinan Partai Liberal ini sesuai dengan kebijakan garis keras yang diterapkannya. Dalam hal ini cenderung menolak kedatangan pengungsi dan pencari suaka dikarenakan adanya persepsi negatif, dimana pengungsi maupun pencari suaka dianggap sebagai pengganggu dan menjadi ancaman keamanan di Australia. Dalam merespon isu pengungsi dan pencari suaka, Howard menerapkan kebijakan garis keras, diantaranya: *Pasifik Solution*, *Operasi Relax*, Pengolahan Lepas Pantai dan Visa Proteksi. Berdasarkan data *United Nations High Commissioner of Refugee* (UNHCR) pengungsi dan pencari suaka Australia mulai berdatangan pada tahun 1999, lonjakan pengungsi terjadi pada tahun 2006 dengan jumlah 69.948 pengungsi sedangkan lonjakan pencari suaka terjadi pada tahun 2000 dengan jumlah 12.179 pencari suaka.

Dilanjutkan pada pemerintahan *Kevin Rudd* (2007-2010) dari Partai Buruh dengan tanggapan progresif, cenderung lebih mempertahankan pendekatan yang mengedepankan aspek kemanusiaan, keadilan, dan integritas dalam merespon isu pengungsi dan pencari suaka. Hal ini tercermin dalam kebijakan menghentikan *Pasifik Solution*, menghapus kebijakan visa proteksi mengganti dengan pemberian visa permanent, memperkenalkan kebijakan *new direction in detention* yang merupakan revisi dari kebijakan penahanan Australia. Pada era ini terjadi lonjakan pengungsi terjadi pada tahun 2009 dengan jumlah pengungsi 22.548 dan lonjakan pencari suaka terjadi pada tahun 2010 dengan jumlah 12.073 pencari suaka. Berdasarkan data UNHCR jumlah pengungsi dan pencari suaka pada era Kevin Rudd mengalami penurunan jika dibandingkan pada era pemerintahan Jhon Howard.

Pada era pemerintahan *Julia Gillard* (2010-2013) dibawah naungan Partai Buruh yang progresif tetapi dalam implementasi kebijakannya Australia lebih bersikap hati-hati dan cenderung berada ditengah antara kebijakan keras dari Howard dan kebijakan lunak dari Kevin Rudd. Dalam hal ini Gillard tidak menginginkan kebijakan yang dianggapnya terlalu keras terhadap pengungsi

dan pencari suaka ataupun terlalu lunak. Gillard menerapkan beberapa kebijakan yaitu membuka pusat penahanan di Pulau Manus dan Nauru serta menerapkan humanitarian program. Pada era pemerintahan Gillard lonjakan pengungsi terjadi pada tahun 2013 dengan jumlah pengungsi 34.503 pengungsi dan lonjakan pencari suaka terjadi pada tahun 2012 dengan jumlah 15.324. Berdasarkan data UNHCR jumlah pengungsi dan pencari suaka di Australia mengalami peningkatan pada era Gillard jika dibandingkan dengan era pemerintahan Kevin Rudd.

Pada pertengahan tahun 2013, Kevin Rudd kembali menjabat sebagai Perdana Menteri Australia untuk kedua kalinya. Namun sebagai seorang tokoh dari Partai Buruh, kebijakan Rudd berbeda dengan kebijakan saat pada awal pemerintahannya. Kebijakannya pada periode kedua bertentangan dengan Partai Buruh yang digelutinya dan merupakan tindakan berbalik dari *soft policy* (progresif) menjadi lebih konservatif. Hal ini disebabkan Rudd bercemin pada kegagalan kebijakan yang cenderung lunak pada saat Rudd terpilih pertama kalinya. Rudd menerapkan kebijakan yang mengarah kepada kebijakan bipartisan yang sejalan dengan kebijakan garis keras dan restriktif. Kebijakan yang diterapkan dalam penanganan isu pengungsi dan pencari suaka yakni kebijakan *offshore processing*. Pemerintahan Rudd tidak bertahan lama hanya dari tanggal 27 Juni 2013 hingga 18 September 2013. Kevin Rudd diganti dengan Perdana Menteri *Tony Abbott* (2013-2015).

Pada masa pemerintahan Abbott dibawah naungan Partai Liberal yang konservatif, menerapkan kebijakan yang mengesampingkan aspek HAM dan semakin restriktif dengan menolak kedatangan pengungsi dan pencari suaka ke Australia. Berdasarkan data UNHCR, lonjakan pengungsi pada era ini terjadi pada tahun 2015 lonjakan pengungsi sebesar 36.917 dan lonjakan pencari suaka sebesar 11.549. Jumlah pengungsi mengalami peningkatan jika dibandingkan pemerintahan sebelumnya, sebaliknya jumlah pencari suaka mengalami penurunan. Total jumlah pengungsi dan pencari suaka pemerintahan sebelumnya yakni 88.020 dan 37.221 sedangkan pada era pemerintahan Tony Abbott total jumlah pengungsi dan

pencari suaka yakni 107.002 dan 30.759. Tony Abbott menerapkan lima kebijakan utama dalam menangani isu pengungsi dan pencari suaka di Australia yakni *Operation Sovereign Border, Boat Turn Back, Offshore Processing and Settlement, Temporary Protection, Fast Track Processing of Asylum Claims*.

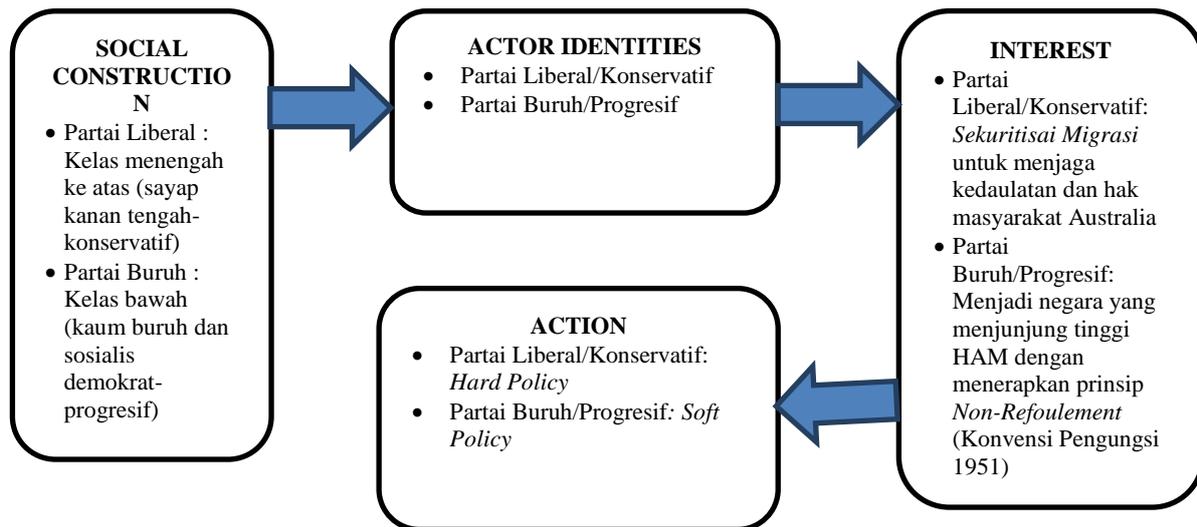
Setelah Tony Abbott turun, diganti oleh Perdana Menteri *Malcolm Turnbull* (2015-2018). Turnbull masih dengan tanggapan konservatif yang sama dengan kebijakan Tony Abbott dan menekankan bahwa cara tersebut telah terbukti menjadi satu-satunya cara untuk menghentikan kematian di laut serta memastikan bahwa kedaulatan dan perbatasan Australia tetap aman. Kebijakan sekuritisasi migrasi Turnbull dengan menggunakan *speech act*, dimana Perdana Menteri *Malcolm Turnbull* memproduksi berbagai video anti penyelundupan manusia dalam berbagai bahasa sebagai alat komunikasi efektif. *Malcolm Turnbull* juga menyatakan bahwa Australia akan terus memainkan peran utama dalam upaya global untuk membantu para pengungsi. Dikatakan bahwa upaya-upaya tersebut tidak akan mungkin terjadi tanpa manajemen perbatasan Australia yang kuat dan tingkat kepercayaan publik yang tinggi terhadap sistem migrasi Australia yang dikelola dengan baik. Lebih lanjut *Malcolm Turnbull* menyatakan bahwa tanpa kepercayaan tersebut, Australia tidak akan mampu meningkatkan asupan pengungsi dan program pemukiman kembali ketiga terbesar di dunia di angka lebih dari 35%. Setelah krisis pengungsi di tahun 2015, tidak ada perubahan signifikan dari opini publik, mayoritas warga Australia masih menyetujui kebijakan pengembalian kapal yang dilestarikan oleh Perdana Menteri *Malcolm Turnbull*. Lebih lanjut *Vote Compass* dalam *ABC News* (2016) menyediakan data bahwa di tahun 2013, 45% pemilih tidak menyetujui kebijakan pengembalian kapal, sedangkan di tahun 2016, terdapat penurunan penolakan terkait kebijakan tersebut yaitu di angka 41%. Tindakan pemerintahan *Malcolm Turnbull* juga mempertimbangkan beberapa elemen penting sebagai faktor pendukung dari proses sekuritisasinya. Elemen pertama adalah pengaruh legitimasi *functional actors*, seperti oposisi politik.

Malcolm Turnbull memundurkan diri dan diganti oleh kepemimpinan Partai Liberal, *Scott Morrison* (2018) dengan tanggapan konservatif atas kebijakan sekuritisasi migrasi. Kebijakan yang diambil oleh *Morrison* juga tidak berbeda dengan *Turnbull*. Isu sekuritisasi migrasi masih menjadi dasar kebijakan yang diambil seperti operasi perbatasan kedaulatan yang kontroversial untuk menghentikan pencari suaka masuk ke Australia dengan perahu. Mereka pun akan dikirim kembali ke tempat mereka berasal atau dipindahkan ke kamp terpencil di pulau Pasifik (Mata Politik, 2019). Bagi negara-negara transit seperti Indonesia dan Malaysia menjadi beban juga karena para pencari suaka dan pengungsi yang hendak menuju Australia di halangi oleh kebijakan pemerintah Australia. Di Indonesia jumlah pengungsi yang terus ditangani IOM sebesar 8.620 orang dan berada di seluruh wilayah Indonesia, padahal Indonesia bukan negara yang meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951. Kebijakan Australia tersebut menuai kritik dari dunia internasional.

Dari penjelasan di atas, dilema terlihat dari setiap kebijakan yang berbeda oleh setiap Perdana Menteri. Kebijakan dari Partai Buruh pada umumnya lebih progresif. Hal ini disebabkan adanya konstruksi sosial Partai Buruh Australia yang didominasi oleh kelas menengah ke bawah, sehingga kebijakan yang diambil selalu memperjuangkan hak-hak buruh dan menolak adanya penindasan. Oleh karena itu, dalam hal penanganan pengungsi dan pencari suaka kebijakan Perdana Menteri dari Partai Buruh lebih bersifat *soft policy*. Berbeda dengan Partai Buruh, konstruksi sosial Partai Liberal didominasi oleh kelas menengah ke atas dan pada umumnya beraliran konservatif. Hal ini menyebabkan kebijakan yang diambil oleh Perdana Menteri dari Partai Liberal bersifat *hard policy*. Pengungsi dan pencari suaka dilihat sebagai ancaman terhadap kedaulatan dan hak-hak masyarakat Australia.

Berdasarkan teori konstruktivis, maka konstruksi sosial yang berbeda antara kedua partai tersebut menyebabkan adanya perbedaan identitas setiap aktor politik terkait kepentingan dan tindakan yang diambil untuk menangani pengungsi dan pencari suaka. Konstruksi

kebijakan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1 Skema Konstruksi Kebijakan Australia Terkait Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka

Skema di atas menggambarkan dengan jelas bahwa setiap aktor politik mengkonstruksi kebijakan yang diambil berdasarkan identitas masing-masing aktor. Identitas ini menyebabkan adanya kepentingan yang tertuang dalam setiap tindakan yang diambil. Dalam hal penanganan pengungsi dan pencari suaka di Australia, dilema implementasi kebijakan terjadi saat masing-masing Perdana Menteri merumuskan kebijakan terkait migrasi dengan merujuk pada identitas masing-masing. Identitas ini terkait partai pendukung masing-masing Perdana Menteri. Identitas aktor terbentuk dari konstruksi sosial partai yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat Australia.

4.3 Kritik Internasional Terhadap Kebijakan Australia Terkait Pengungsi dan Pencari Suaka

Kebijakan pemerintah Australia dengan menerapkan kebijakan garis keras bagi para pengungsi dan pencari suaka mendapat kritik dari duna internasional seperti Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), UNHCR serta kritik dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Indonesia. Kritik dari Indonesia terkait dengan posisi Indonesia yang menjadi tempat persinggahan pengungsi dan pencari suaka yang menggunakan jalur laut ke Australia. Seperti janji Perdana Menteri Morrison saat

kampanye pemilihan umum bahwa akan membatasi jumlah pemberian visa kemanusiaan selama masa pemerintahannya, Morrison juga berjanji untuk membatasi jumlah warga pendatang yang datang ke Australia setiap tahun sebagai pengungsi dan meluncurkan serangkaian langkah-langkah yang menjelaskan secara terang-terangan siapa saja yang akan diizinkan tinggal.

Kritik datang dari Komisioner Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia, *Michelle Bachelet* yang memiliki keprihatinan serius tentang migrasi dan kebijakan suaka Australia. Dalam pidatonya pada acara Orasi *Whitlam Institute* di Sydney, New South Wales pada hari Rabu tanggal 9 Oktober 2019, Bachelet mengatakan kekhawatirannya mengenai pemrosesan pengungsi yang dilakukan di luar Australia dan penahanan berkepanjangan terhadap para pengungsi dan pencari suaka. Bachelet juga mendesak adanya belas kasihan dan rasa kemanusiaan dari pihak berwenang yang mengelola masalah ini, serta keprihatinan mengenai para pengungsi dan pencari suaka yang putus asa mencari keselamatan dan martabat mereka. Mereka adalah korban dan bukan penjahat. Banyak dari mereka terpaksa mengungsi karena mereka tidak punya pilihan lain. Tentu Michelle menyayangkan sikap Australia sebagai sebuah negara migran yang

telah keluar dari diskusi global yang penting untuk menemukan solusi yang kooperatif.

Selanjutnya kritik datang dari UNHCR terhadap kebijakan Australia tidak memiliki standar perlindungan bagi para pencari suaka. Dalam kebijakan baru Australia ini para pengungsi dan pencari suaka yang menggunakan perahu yang datang menuju Australia akan langsung dikirim ke Papua Nugini dan bila memungkinkan akan tinggal di sana. Perdana Menteri Australia *Kevin Rudd* dan Papua Nugini, *Peter Oneil* bersepakat untuk menjadikan pulau Manus sebagai lokasi proses klaim status pencari suaka menjadi pengungsi. Namun, Komisi Tinggi PBB untuk Pengungsi mengatakan ada kekurangan yang signifikan pada sistem hukum Papua Nugini dalam memproses pencari suaka. Ribuan pencari suaka berusaha mencapai Australia dengan perahu setiap tahunnya. Menurut PBB, saat ini Papua Nugini tidak siap untuk menerima para pencari suaka, karena tidak adanya kapasitas dan keahlian dalam pengelolaan pengungsi dan pencari suaka. Selain itu, kritik juga disampaikan oleh sejumlah LSM Indonesia sebagai bentuk protes terhadap kebijakan tersebut. LSM ini bernama SUAKA yang terdiri dari Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia dan Human Rights Working Group. Mereka menyatakan bahwa kebijakan Pemerintah Australia itu tidak sejalan dengan prinsip Hak Asasi Manusia dan Konvensi PBB 1951 mengenai Status Pengungsi. Juru bicara SUAKA, *Ali Akbar Tanjung*, kepada Radio Australia mengatakan apa yang dilakukan oleh Pemerintah Australia bukanlah sebuah keberhasilan dan melanggar hak asasi para pencari suaka. Pemerintah Australia semestinya mempererat kerjasama dengan Indonesia dan negara lain untuk mendorong pihak keamanan bertindak terhadap penyelundup manusia yang memanfaatkan kondisi pencari suaka dan bukan dengan menakut-nakuti para pengungsi dan pencari suaka dengan menempatkan mereka di Papua Nugini atau Nauru yang bukan tujuan mereka. Kebijakan tersebut juga dianggap sebagai diskriminasi karena hanya berlaku bagi pencari suaka yang datang melalui perahu saja. Hal ini melanggar mandat internasional yang harus dijalankan oleh Australia sebagai negara

pihak untuk menangani pengungsi dengan cara yang tertuang dalam Konvensi 1951. SUAKA berharap Pemerintah Australia mau merevisi kesepakatannya terutama soal batas waktu mereka tinggal di pulau Manus dan Nauru untuk segera mendapat status pengungsi.

5. PENUTUP

Australia mengalami dilema politik luar negerinya terkait implementasi kebijakan penanganan pengungsi dan pencari suaka karena adanya perbedaan kebijakan yang dikeluarkan oleh Perdana Menteri dari Partai Buruh Australia dan Partai Liberal. Pada umumnya kebijakan Perdana Menteri dari Partai Buruh Australia bersifat progresif dan menggunakan *soft policy* dalam menangani masalah pengungsi dan pencari suaka di Australia. Sedangkan kebijakan Perdana Menteri dari Partai Liberal lebih bersifat konservatif dengan menggunakan *hard policy*. Kebijakan garis keras ini menuai kritik dari dunia internasional khususnya PBB maupun negara merupakan negara persinggahan yang berbatasan langsung dengan Australia seperti Indonesia. Kebijakan ini dianggap melanggar prinsip *non refoulement* yang tertuang dalam Konvensi Pengungsi 1951 yang diratifikasi oleh Australia serta memberikan beban kepada Indonesia sebagai negara transit dari para pengungsi dan pencari suaka tersebut.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Buzan, B. (1998). *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Great Britain: Wheatsheaf Books Ltd.
- Doyle, M. W., & G. Jhon Ikenberry. (1997). *New Thinking in International Relations Theory*. Inggris: Westview Press.
- Evans, S. G. (2004). Foreign policy and good international citizenship, (March 1990), 1–8.
- Hamid, Z. (1999). *Sistem Politik Australia*. Bandung: Remaja Rosdakary.
- Marisa, N. L. M. A. (2018). Dilema Pemerintah Australia dalam Implementasi Prinsip Good International Citizenship pada Kebijakan terkait Pengungsi dan Pencari Suaka Pada Masa Pemerintahan Tony Abbott dan Malcolm Turnbull.

*Departemen Ilmu Hubungan Internasional
FISIPOL UGM.*

- Mata Politik. (2019). Digelar Hari Ini, Berikut 4 Hal Penting tentang Pemilu Australia.
- McDonald, M. (2005). Constructing insecurity: Australian security discourse and policy post-2001. *International Relations*, 3, 297–320.
- McMaster, D. (2002). Asylum-seekers and the insecurity of a nation. *Australian Journal of International Affairs*, 2, 279–290.
- Nurchayawan, T., & Andika, S. R. (2017). Permintaan Maaf Australia dan Prinsip Non Refoulement (Studi Kasus Pencari Suaka Sri Lanka), 2(1).
- Phillips, J. (2014). Boat arrivals in Australia: a quick guide to the statistics. *Parliament of Australia*.
- Phillips, J., & Spinks. (2013). Boat arrivals in Australia since 1976. Parliament of Australia.
- Razak, F. R. (2018). Kebijakan Unilateral Penanganan Imigran Ilegal Australia Pasca Pemilihan Umum Australia Tahun 2013. *Global Jurnal Politik Internasional*, 20(2), 137–159.
- Salomon, D. (1973). *Australia's Government and Parliament*. Melbourne: Thomas Nelson Pty.
- Saraswati, D. A. (2019). Sekuritas Migrasi Australia pada Masa Kepemimpinan Perdana Menteri Malcom Turnbull. *Jurnal of International Relations Undip*, 5, Nomor 3(1), 544–553. <https://doi.org/10.37701/0033-2909.126.1.78>
- Trinawati, Y. (2013). Politik Luar Negeri Australia terhadap Indonesia di bawah Pemerintahan Perdana Menteri Kevin Rudd. *Universitas Gadjah Mada*.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Inggris: Cambridge University Press.
- Wikipedia. (n.d.). Partai Buruh Australia - Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas.
- Zayda, N. A. (2017). Sekuritisasi Migrasi Paksa Pengungsi Lintas-Batas di Indonesia. *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, 3, Nomor 1, 43–54.