

**KEBIJAKAN IMIGRASI AUSTRALIA DIBAWAH ERA PERDANA MENTERI JULIA
GILLARD TERHADAP PENCARI SUAKA TAHUN 2010-2012**

*Australian Immigration Policy under Prime Minister Julia Gillard Government Over Asylum
Seeker in 2010-2012*

Muhammad Arkan Multahadi

arkanmultahadi@gmail.com

PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

Abstract

Australia is a country which to be one of the asylum seekers's destination, particularly from countries in the Asian region. Most of them are coming by boat or ship as a transport medium for heading Australia. Because they don't carry legal documents or the appropriate visa, the Australian government later said the asylum seekers who come by boat such as Irregular Maritime Arrivals or IMAs. IMAs existence is regarded as the embodiment of the government as well as the practice of illegal immigrant smuggling. In 2010, there was an increase in the flow of a high number of IMAs in Australia. In response, the government implemented a policy of punitive asylum seekers by boat. The policies include the implementation of the re-opened Pacific Solution, the return of asylum seekers to the origin country, and Malaysia Solution. This study will look at the factors that influence the government to implement these policies. This study uses the system theory, policy influence system pre theory, and prejudice theory in an attempt to answer the question how the forms of the Australian government implemented policies in dealing with IMAs during the reign of Julia Gillard and the factors that led these policies are finally taken. Methodologically, this study uses descriptive research type, with a range of research is began in 2010 until 2012. The hypothesis is supported by data indicating that the Australian government issued a closed immigration policy to immigrants who came by boat influenced by three factors, the bureaucracy, the party, and the public, with the bases on the consideration of negative prejudice inherent in the boat people as rationalization policy.

Key Words : Asylum Seekers, *Pasific Solution*, Immigration, *Bridging Visas*, Julia Gillard, Securitization Migration, Policy Influences

Abstrak

Australia merupakan negara yang menjadi salah satu negara tujuan para pencari suaka, khususnya yang berasal dari negara-negara di kawasan Asia. Sebagian besar pencari suaka tersebut menggunakan perahu atau kapal sebagai media transportasi untuk menuju ke Australia. Karena kedatangan mereka yang sebagian besar tidak membawa dokumen resmi ataupun visa yang sesuai, maka pemerintah Australia kemudian menyebut para pencari suaka yang datang dengan perahu tersebut sebagai Irregular Maritime Arrivals atau IMAs. Keberadaan IMAs tersebut dianggap pemerintah sebagai perwujudan dari imigran ilegal serta praktek penyelundupan manusia. Di tahun 2010, terjadi arus peningkatan jumlah IMAs yang tinggi di Australia. Untuk merespon hal tersebut, pemerintah menerapkan kebijakan yang bersifat menghukum para pencari suaka dengan perahu. Kebijakan tersebut antara lain adalah penerapan kembali Pacific Solution, pengembalian pencari suaka ke negara asal, serta Malaysia Solution. Penelitian ini akan melihat faktor-faktor yang mempengaruhi pemerintah hingga pada akhirnya menerapkan kebijakan-kebijakan tersebut. Penelitian ini menggunakan teori sistem, pre teori policy influence system, serta teori prejudice dalam upaya menjawab pertanyaan bagaimana bentuk-bentuk kebijakan yang diterapkan pemerintah Australia dalam menangani Irregular Maritime Arrivals pada masa pemerintahan Julia Gillard serta faktor-faktor apa yang menyebabkan kebijakan-kebijakan tersebut pada akhirnya diambil. Peringkat analisis yang digunakan adalah negara bangsa. Secara metodologis, penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif, dengan jangkauan penelitian yaitu mulai tahun 2010 ketika Perdana Menteri Julia Gillard mulai memegang pemerintahan sampai dengan tahun 2012 dimana kebijakan-kebijakan tersebut dikeluarkan. Setelah melalui pembahasan, hipotesis yang diajukan didukung oleh data yang menyebutkan bahwa pemerintah Australia mengeluarkan kebijakan imigrasi yang tertutup kepada imigran dengan perahu dengan dipengaruhi oleh tiga faktor pengaruh kebijakan yakni birokrasi, partai, dan publik, dengan melandaskan pada pertimbangan prejudice negatif yang melekat pada imigran dengan perahu sebagai rasionalisasi pengambilan kebijakan.

Kata Kunci : Pencari Suaka, *Pacific Solution*, Imigrasi, *Bridging Visas*, Julia Gillard, Sekuritisasi Migrasi, Pengaruh Kebijakan

Latar Belakang Masalah

Permasalahan pengungsi dan pencari suaka hingga saat ini menjadi salah satu masalah yang dihadapi oleh dunia internasional. Ketimpangan pembangunan dan peristiwa perang yang terjadi di berbagai belahan dunia telah menjadi penyebab tingginya angka pengungsi di dunia. Badan Pengungsi PBB mengatakan lebih dari 51 juta orang terpaksa mengungsi tahun lalu, jumlah tertinggi sejak Perang Dunia II.¹ Salah satu Negara yang banyak dipilih untuk menjadi negara tujuan bagi para pencari suaka ini adalah Australia. Sejak abad ke-19 Australia sudah menjadi Negara tujuan bagi para imigran dari seluruh penjuru dunia. Imigran-imigran itulah yang kemudian menjadi penduduk Australia sampai saat ini. Sampai sekarangpun Australia masih menjadi tujuan para pencari suaka.

Suaka merupakan visa bagi para pencari suaka, agar haknya bisa dilindungi oleh Negara penerima (asylum country). Namun para pencari suaka yang diterima statusnya juga memiliki kewajiban terhadap Negara penerima untuk menaati peraturan yang telah ditetapkan.² Suaka menurut tempat diberikannya suaka dibedakan menjadi dua yaitu suaka territorial dan suaka diplomatik. Pembagian jenis suaka ini sesuai dengan pendapat Sumaryo Suryoko yang berpendapat “Suaka adalah dimana seorang pengungsi/pelarian politik mencari perlindungan baik di wilayah suatu Negara maupun didalam lingkungan gedung perwakilan diplomatik dari suatu Negara”. Jadi perbedaan jenis suaka tergantung pada, dimana seseorang mendapatkan suaka oleh suatu Negara, diteritorial suatu Negara atau territorial diplomatik.³

Australia merupakan negara yang dijadikan tujuan oleh para imigran internasional dari berbagai negara karena Australia salah satu negara maju yang mampu memberikan kesejahteraan terhadap warga negaranya. Arus imigrasi yang masuk ke Australia dibagi menjadi dua yaitu arus imigrasi melalui jalur udara dengan menggunakan pesawat dan melalui jalur laut dengan menggunakan perahu. Jalur udara mengharuskan para imigran melengkapi dokumen dokumen resmi keimigrasian. Imigran yang datang melalui jalur laut menggunakan perahu mendapat sebutan sebagai boat people atau manusia perahu. Terminologi boat people sebenarnya merujuk kepada pencari suaka atau asylum seeker yang datang menggunakan perahu dengan tujuan

¹ <http://www.voaindonesia.com/content/pbb-jumlah-pengungsi-capai-rekor-51-juta-di-seluruh-dunia-/1941247.html> diakses pada tanggal 10 Februari 2016

² Hamid, Sulaiman. (2002). *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

³ Sumaryo, Suryokusumo. (1995). *Hukum Diplomatik Teori dan Kasus*. Bandung: Alumi.

memperoleh suaka di Australia dan menjadi subjek pemrosesan lepas pantai oleh otoritas Australia di pulau-pulau yang berada di luar teritori negara tersebut.⁴

Undang-undang Australia yang mengatur tentang imigrasi mengalami pergeseran. Terdapat beberapa perubahan yang mendasar dari UU mengenai Keimigrasian Australia. Tidak seorang pun yang dapat memasuki wilayah Australia tanpa melalui proses seleksi yang sangat ketat walaupun dilengkapi dengan dokumen yang lengkap. Hal tersebut membuat dunia internasional beranggapan bahwa kebijakan tersebut bukan merupakan sebuah solusi yang tepat. Kebijakan tersebut dirasa tidak sesuai dengan apa yang ada Refugee Convention (Konvensi Pengungsi). Beberapa lembaga Internasional yang bersuara lantang dan menentang terhadap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Australia.

Pada tahun 2010 PM Kevin Rudd memilih mengundurkan diri karena kehilangan dukungan dari partainya dan digantikan oleh rekan separtai dari Partai Buruh yaitu Perdana Menteri Julia Gillard yang terpilih menjadi Perdana Menteri Australia ke-27. Pada masa pemerintahan Julia Gillard, Australia cenderung lebih tegas daripada pemerintahan Kevin Rudd. Dengan membuat kebijakan yang lebih keras merupakan cara yang diambil oleh Julia Gillard untuk memenuhi tuntutan masyarakat Australia terkait permasalahan IMAs.

Perdana Menteri Julia Gillard cenderung untuk menutup perbatasannya dari gelombang kedatangan asylum seekers atau pencari suaka dengan memberlakukan beberapa kebijakan yang lama seperti pemindahan pencari suaka ke pusat detensi yang tersebar di Negara-negara kepulauan di Samudra pasifik sebelum mengizinkan pencari suaka untuk memasuki daratan Australia yang disebut dengan kebijakan Pacific Solution yang diadopsi dari Pemerintahan Perdana Menteri John Howard.⁵

Selain memunculkan kembali kebijakan *'The Pacific Solution'*, Julia Gillard juga membuka kembali kebijakan yang sebelumnya diterapkan oleh Perdana Menteri Australia John Howard yaitu *'Temporary Protection Visas'* namun dengan nama yang berbeda yaitu *'Bridging Visas'*, dimana para pencari suaka yang datang tidak akan langsung diberikan visa permanen namun akan diberikan visa bridging tanpa hak kerja. Dengan munculnya berbagai kebijakan baru yang dibentuk dan banyaknya perbaikan yang dilakukan oleh Julia Gillard dalam mengatasi

⁴ Visa, Immigration, and Refugees Department of Immigration and Citizenship. , <http://www.immi.gov.au/allforms/bridging.htm>, diakses pada tanggal 23 februari 2016

⁵ "Julia Gillard's speech to the Lowy Institute on Labor's new asylum-seeker policy for Australia". *The Australian*. 6 Juli 2010. <http://www.theaustralian.com.au/politics/juliagillards-speech-to-the-lowy-institute-on-labors-new-asylum-seeker-policy-foraustralia/story-e6frgczf-1225888445622>, diakses pada tanggal 11 Februari 2016

peningkatan jumlah pencari suaka di Australia menandakan adanya kegagalan atas beberapa kebijakan yang sebelumnya dibentuk oleh Perdana Menteri Kevin Rudd.⁶

Bridging Visa merupakan kebijakan yang juga diadopsi Gillard dari pemerintah John Howard dengan tujuan kebijakan yang sama dengan sebelumnya, hanya perbedaan pada nama kebijakan. Secara khusus pada bulan Oktober 2011, Gillard mengumumkan bahwa kedatangan kapal pencari suaka akan diberikan bridging visa (seperti kedatangan melalui udara) dan akan dibebaskan dari tahanan dan dibiarkan keluar-masuk Australia selama periode waktu tertentu, selama tuntutan mereka diproses. Pencari suaka yang tiba belum tentu akan dipindahkan di lepas pantai. Mereka tidak akan diberikan visa perlindungan permanen, tapi diberikan bridging visa. Penggunaan bridging visa telah ditandai sebagai kembalinya visa proteksi sementara, namun dengan nama yang berbeda.⁷

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka untuk memudahkan dalam pembahasan lebih lanjut dengan itu dirumuskan dengan pokok permasalahan sebagai berikut:

“Mengapa PM Australia Julia Gillard menerapkan kembali kebijakan Pasifik Solution dan bridging visas pada tahun 2010-2012?”

Analisis

Teori Politik Luar Negeri (Teori Internal – Eksternal Setting Dari Snyder, Bruck Dan Sapin).

Richard Snyder, H.W. Bruck, dan Burton Sapin adalah tokoh awal yang mengkaji teori - teori politik luar negeri. Mereka mencoba mengkaji lebih dalam “ *state* “ yang di dalam perspektif realisme hanya dijelaskan sebagai aktor utama yang memperjuangkan kepentingan nasional suatu negara yang tidak diuraikan secara lebih lanjut. Snyder mengakui bahwa

⁶ <http://www.independent.co.uk/news/world/australasia/julia-gillard-revives-plans-to-deport-australias-boat-refugees-8038721.html> diakses pada tanggal 10 Februari 2016

⁷ <http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22media%2Fpressclp%2F1150436%22> diakses pada tanggal 21 Februari 2016

keputusan yang di buat oleh para pembuat keputusan negara dan keputusan politik luar negeri dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar unit keputusan (*faktor internal* dari *seting-seting eksternal*). *Seting* adalah seperangkat pengelompokan faktor faktor yang secara potensial relevan dan kondisi-kondisi yang mungkin mempengaruhi tindakan negara (Snyder, et al., 1962: 60).⁸

Seting yang mempengaruhi pembuatan keputusan negara tersebut terdiri dari dua hal : internal dan eksternal. Seting internal memberi arah pedoman kepada cara-cara masyarakat suatu negara diorganisasikan dan berfungsi. Di dalam ciri-ciri dan perilaku orang dan habitat fisik seperti politik domestik dan politik kepartaian, opini dan sikap publik, posisi geografis dan kekuatan nasional (kepentingan nasional). Seting eksternal menunjukkan pada faktor-faktor dan kondisi yang ada di luar wilayah teritori negara.

Peranan kepemimpinan, persepsi dan sistem kepercayaan adat para pembuat keputusan, arus informasi diantara mereka, dan dampak dari berbagai kebijakan luar negeri terhadap pilihan-pilihan mereka, merupakan faktor-faktor penting untuk menjelaskan pilihan-pilihan kebijakan luar negeri yang diambil oleh suatu negara. Penelitian Snyder juga mempertimbangkan karakteristik situasional ketika pengambilan keputusan sedang berlangsung, misalnya apakah proses pengambilan keputusan itu dibuat dalam situasi tertekan, krisis atau beresiko.⁹

Dalam prosedur yang dikemukakan oleh Snyder faktor apapun yang menjadi determinan dalam politik luar negeri akan diperhatikan dan dipertimbangkan oleh para pembuat keputusan (decision makers). Kelebihan dari model ini yaitu dimensi manusia dianggap lebih efektif dari politik luar negeri itu sendiri. Maka dari itu, faktor-faktor yang paling penting yang dapat menjelaskan pilihan-pilihan politik luar negeri adalah :¹⁰

1. Motivasi dari para pembuat keputusan (nilai-nilai dan norma yang dianut), merupakan suatu dorongan untuk menggunakan kesempatan yang dimiliki dan menekankan mengapa suatu keputusan tersebut diambil.
2. Arus informasi diantara mereka (jaringan informasi), untuk mengetahui sumber-sumber yang dapat menjadi masukan bagi perumusan politik dan kebijakan luar negeri.

⁸ Richard C. Snyder, H.W. Bruck, and Burton Sapin (eds), *Foreign Policy Decision-Making : An Approach to the Study of International Politics*, The Free Press, New York, 1962 Hal 60

⁹ Anak Agung Banyu Perwita dan Yanyan Mochamad Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, 2005, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, hal 64

¹⁰ Ibid hal 65

3. Pengaruh dari berbagai politik luar negeri terhadap pilihan mereka sendiri, menekankan tentang persepsi mengenai lingkungan internasional yang mempengaruhi pembuatan kebijakan tersebut.
4. Keadaan atau situasi untuk mengambil keputusan (*occasion for decision*) yang ada pada waktu keputusan itu dibuat, apakah sedang dalam krisis atau tidak dalam krisis suatu keputusan tersebut diambil.

Dalam hal ini, Perdana Menteri Julia Gillard telah mempertimbangkan konsekuensi penting dalam memunculkan kembali kebijakan – kebijakan yang sebelumnya dihapus oleh Perdana Menteri Kevin Rudd berdasarkan kejadian – kejadian eksternal dan tuntutan internal yang telah dipertimbangkan dalam pengaturan pembuatan kebijakan. Pada tahun 2001, Perdana Menteri John Howard memberikan langkah awal yang sesuai untuk analisis yang lebih luas dari hukum pengungsi Australia dan kebijakan selama 11 tahun terakhir. Pemerintah Howard, melanjutkan banyak kebijakan dari pemerintahan sebelumnya dan memperkenalkan beberapa dari kebijakan mereka sendiri dalam upaya untuk mencegah lebih lanjut kedatangan pencari suaka yang kemudian dikenal dengan kebijakan *Pacific Solution* dan *Bridging Visas*.

Pada tahun 2010-2012, Perdana Menteri Julia Gillard kembali menetapkan kebijakan-kebijakan yang telah ada pada era Perdana Menteri John Howard, salah satunya adalah *Pacific Solution* dan *Bridging Visas*. Menurut definisi Teori Politik Luar Negeri diatas, proses pembuatan keputusan luar negeri yang terbentuk secara sosial yang artinya dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar unit pembuat keputusan. Masalah dasarnya angka pencari suaka yang masuk Australia dari tahun ke tahun, menjadi perhatian penting bagi pemerintahan dan menjadi opini publik yang terus menjadi pro dan kontra di Australia. *Decision Makers* atau pembuat keputusan disini yang dikategorikan kedalam pemerintahan, diwakili oleh Perdana Menteri Julia Gillard. Julia Gillard memandang bahwa isu pencari suaka adalah hal yang ilegal di Australia. Dengan pertimbangan faktor internal dan eksternal.

Keberadaan pemerintah sebagai *foreign policy maker* tidak dapat dipisahkan dari tuntutan-tuntutan domestik yang ikut mempengaruhi keputusan yang diambil.¹¹ Mengingat Australia adalah negara dengan sistem pemerintahan terbuka, maka proses perumusan kebijakan tentu banyak mendapatkan pengaruh dari berbagai pihak. Dalam survey yang dilakukan oleh Galaxy pada bulan Juli 2010 tersebut, terlihat bahwa masyarakat Australia sebagian besar mendukung

¹¹ Anderson, James.E (1969). *Public Policy Making*. Second Edition. New York: Holt, Rinehart and Winston

sikap Perdana Menteri Julia Gillard untuk bertindak lebih keras kepada para pencari suaka dengan dukungan sebanyak 63% untuk pilihan “Support tougher policy”. Dimana dalam proses pengambilan keputusan, kejadian – kejadian eksternal dan tuntutan internal merupakan suatu hal yang perlu dipertimbangkan para pengambil keputusan yang dalam kasus ini adalah proses pengambilan keputusan/kebijakan oleh Julia Gillard sebagian merupakan pertimbangan atas tuntutan serta dukungan oleh opini publik Australia.

Teori Sekuritisasi

Dalam paradigma konstruktivisme, perilaku negara dipengaruhi dan dikonstruksikan oleh struktur sosial.¹² Jadi, politik internasional diarahkan secara intersubjektif oleh norma, nilai, dan prinsip yang dilakukan oleh aktor internasional sehingga menjadi sebuah konstruksi sosial. Konstruktivis melihat terdapat hubungan antara struktur dan agen. Struktur dapat mendorong aktor atau agen untuk mendefinisikan kepentingan dan identitas mereka dalam proses sosialisasi. Negara dan kepentingan nasional adalah hasil dari identitas sosial aktor-aktor tersebut yang dilakukan berdasarkan norma sosial. Sama halnya dengan hubungan internasional, keamanan dalam hubungan internasional juga dikonstruksikan secara sosial. Isu yang berkaitan dengan keamanan konstruktivisme tidak hanya berasal dari militer dan ancaman dari negara saja, tetapi lebih luas daripada hanya sekedar isu keamanan tradisional, seperti bidang politik, ekonomi, ekologi, dan sosial.

Buzan melihat keamanan sebagai “*freedom from threat*”, yang mempengaruhi self determination dan kedaulatan unit. Menurut Buzan dan Waever, sekuritisasi merupakan bagian dari proses politik yang memperluas cakupan keamanan nasional dari berbagai bidang. Paradigma dalam konstruktivisme mendefinisikan keamanan sebagai suatu hal yang dikonstruksikan sehingga pergeseran sebuah isu menjadi isu keamanan juga dianggap sebagai ancaman. Sekuritisasi juga merupakan perluasan makna keamanan tradisional yang mana sumber ancaman nasional adalah ancaman militer, yaitu ancaman non tradisional yang bersifat non-militer seperti terorisme, kejahatan transnasional, isu lingkungan, migrasi ilegal, keamanan energi dan human security.¹³

¹² Viotti, Paul R. and Mark Kauppi, *International Relations Theory*, Fourth Edition. (London: Person Education Inc., 2010), 276-290

¹³ Alan collins, *Securitization*, *Contemporary Security Studies*, (New York: Oxford University Press, 2007), 109-124

Buzan 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.¹⁴ Salah satu sektor yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah societal sector dari teori sekuritisasi. Konsep dari *societal security* mengarah kepada identitas, dimana *societal insecurity* ada apabila sebuah komunitas menemukan suatu hal yang dapat mengancam eksistensi mereka sebagai sebuah komunitas.¹⁵ Komunitas yang dimaksud dapat berupa kelompok atau bangsa selama komunitas tersebut memiliki identitas yang sama.

Agenda *societal security* telah dibentuk oleh aktor-aktor dari berbagai masa dan wilayah, Buzan merangkum tiga isu utama perihal *societal security* sebagai berikut :¹⁶

1. Migrasi Masyarakat Y mulai mengambil alih populasi masyarakat X, sehingga masyarakat X tidak lagi memiliki suatu identitas yang sama dikarenakan pergeseran komposisi masyarakat oleh migrasi. Contoh lain dari isu migrasi adalah migrasi penduduk Cina ke Tibet dan migrasi penduduk Rusia ke Estonia.
2. Kompetisi Horizontal Meskipun masyarakat X masih menduduki wilayahnya, namun mereka akan mengubah cara hidup karena pengaruh dari akulturasi budaya dan bahasa dengan masyarakat Y yang tinggal di dekat wilayahnya. Contoh dari kompetisi horizontal adalah ketakutan Kanada oleh peristiwa Amerika-nisasi.
3. Kompetisi Vertikal Masyarakat X akan mengubah identitas mereka karena munculnya sebuah tindakan integrasi yang mendorong mereka ke dalam identitas yang lebih sempit atau luas. Contoh dari kompetisi vertikal adalah wilayah Quebec yang terintegrasi ke dalam Kanada dan negara-negara di Uni Eropa)

Jadi prosesnya adalah keamanan melingkupi sebuah isu menjadi sebuah jenis politik khusus atau di atasnya dan spektrumnya beragam dari berbagai isu publik mulai dari yang tidak dipolitisasi (non-politicised- dimana negara tidak berurusan dengan hal tersebut) menjadi dipolitisasi (politicised – dimana masalah tersebut menjadi bagian dari kebijakan publik, membutuhkan keputusan dan alokasi perhatian dari negara) yang kemudian menjadi sekuritisasi

¹⁴ Barry Buzan, Ole Wæver, dan Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*(London: Lynne Rienner, 1998), page 27

¹⁵ Ibid, page 119

¹⁶ Ibid, page 121

karena masalah tidak lagi diperdebatkan sebagai pertanyaan politik tetapi langsung ditangani melalui fase yang dipercepat dan terdapat kemungkinan terjadi pelanggaran hukum dan sosial yang secara normal harus ditaati.¹⁷

A. Dampak Imigran Ilegal (Pencari Suaka) Terhadap Stabilitas Domestik Australia

Australia merupakan negara yang membangun populasi masyarakatnya melalui jalur imigrasi yang telah berjalan hampir selama 200 tahun. Dalam kurun waktu tersebut, sebagian besar imigrasi berkelanjutan di Australia dapat berjalan dengan baik. Di sisi lain, Sistem suaka berdasarkan konvensi dan protokol dapat berjalan baik di Australia hingga saat perang dingin berakhir di tahun 1989. Saat itu, pencarian suaka memang tidak dirancang untuk arus pengungsi secara masal.

Pada saat ini tekanan dari gelombang pengungsi massal terus menekan negara-negara Barat yang menandatangani konvensi tersebut termasuk Australia. Pengungsi yang datang untuk mencari suaka ke Australia lebih didominasi oleh mereka yang menjadi korban kekerasan dan konflik di negara asalnya. Dengan alasan untuk mencari keamanan dan keberlangsungan hidup, maka para pengungsi ini memilih untuk mengorbankan dirinya untuk mengarungi samudra Hindia sebagai pengungsi ilegal dengan menggunakan perahu menuju Australia. Para pengungsi yang datang ke Australia berasal dari negara seperti Bangladesh, Afghanistan, Rohingya, Irak, dan Srilanka.

Karena para pengungsi yang datang ke Australia lebih dikarenakan konflik dan berasal dari negara rawan konflik dan memiliki status sosial masyarakat kelas bawah. Berdasarkan latar belakang pengungsi tersebut, maka kondisi tersebut membawa masalah baru bagi kehidupan sosial di Australia. Kedatangan para pengungsi ke Australia menimbulkan masalah mengenai ketenaga kerjaan dan kesejahteraan yang diberikan negara kepada masyarakatnya. Dengan terus bertambahnya jumlah pengungsi yang mencari suaka ke Australia, maka beban negara untuk menghidupi para pengungsi juga ikut bertambah. Kondisi tersebut berdampak pada anggaran belanja tahunan negara.

Para imigran ilegal yang datang ke Australia merupakan para imigran yang tidak jelas latar belakang bidang pendidikannya. Kondisi ini akan membuat tingkat jumlah pengangguran di

¹⁷ Barry Buzan, Ole Waever, dan Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*(London: Lynne Rienner, 1998), page 23

Australia akan bertambah dan meningkatkan tingkat kejahatan. Selain itu, meningkatnya jumlah imigran yang datang ke Australia juga akan berdampak pada semakin meningkatnya dana sosial yang diambil dari anggaran belanja pemerintah, sedangkan yang harus menanggung biaya dari dana sosial tersebut adalah warga resmi yang tinggal di Australia. Sehingga para warga Australia harus menghidupi para imigran ilegal di Australia dan hal tersebut tentu berimbas pada situasi stabilitas keamanan, kehidupan sosial, dan juga perekonomian Australia.

Para imigran ilegal tersebut akan menjadi pesaing bagi warga Australia dalam hal pekerjaan, para imigran biasanya rela dibayar murah untuk melakukan pekerjaan apapun. Para imigran tersebut akan rela dipekerjakan dengan bayaran rendah, dan hal tersebut sangat menguntungkan bagi para majikan yang mempekerjakan para imigran tersebut. Bagi para imigran ilegal di Australia, ekonomi bawah tanah yang tersedia di negara tersebut merupakan satu-satunya tumpuan dan cara untuk mencari pekerjaan. Kondisi yang demikian membuat para imigran lebih dapat diterima dan akan menimbulkan masalah baru dalam kehidupan sosial. Para imigran tersebut memang tidak akan mendapatkan pekerjaan yang sesuai dengan kapasitas yang mereka miliki. Dimana para imigran ilegal tersebut memang berasal dari negara yang secara ekonomi dan pendidikan jauh tertinggal di belakang Australia.¹⁸

Selain itu, dengan bertambahnya jumlah imigran yang datang ke Australia akan menambah jumlah penduduk yang tinggal di negara tersebut. Masuknya imigran ilegal ke Australia dapat merusak ekonomi Australia yang telah mapan. Adanya perbedaan latar belakang baik dari nilai sosial dan budaya yang dibawa oleh para imigran tersebut dapat memicu kekerasan yang berbau rasisme. Tindakan imigran ilegal juga merupakan masuk kedalam kategori sebuah kejahatan transnasional. Karena aktor yang bermain didalamnya sangat banyak dan kompleks. Aktor tersebut memiliki jaringan yang tersebar di berbagai negara yang dilalui para imigran ilegal.

Kemunculan imigran ilegal di Australia memiliki dampak pada spektrum yang sangat luas. Imigran ilegal yang masuk ke Australia selalu memiliki masalah di awal dan di akhir. Kesenjangan yang ditimbulkan dengan hadirnya para imigran ilegal di Australia akan berdampak pada akses pasar tenaga kerja di Australia. Jaringan yang dimiliki oleh imigran ilegal merupakan

¹⁸ [http://www.australiancollaboration.com.au/pdf/FactSheets/Immigration-refugees FactSheet.pdf](http://www.australiancollaboration.com.au/pdf/FactSheets/Immigration-refugees%20FactSheet.pdf) , diakses pada tanggal 17 Mei 2016

sebuah jaringan yang kompleks. Imigrasi memang secara jelas akan memakan biaya dan memberikan dampak pada ekonomi dan sosial.

B. Respon Pemerintahan Julia Gillard terhadap isu pencari suaka

Pada tahun 2010-2012, merupakan puncak tertinggi jumlah kedatangan para pencari suaka ke Australia. Menanggapi fenomena ini, Julia Gillard sebagai Perdana Menteri terpilih cenderung untuk menutup perbatasannya dari gelombang kedatangan para pencari suaka. Dalam pidato pertamanya sebagai perdana menteri terpilih pada bulan Juli 2010, Gillard menyatakan akan membangun pusat-pusat pemrosesan regional bagi para pencari suaka atau yang sering disebut dengan manusia perahu sebagai sarana untuk mengancam mereka agar tidak memasuki teritori Australia. Berikut pernyataan Julia Gillard terkait hal tersebut;

“Building on the work already underway through the Bali Process, today I announce that we will begin a new initiative. In recent days I have discussed with Presiden Ramos Horta of East Timor the possibility of establishing a regional processing centre for the purpose of receiving and processing of the irregular entrants to the region. The purpose would be to ensure that people smugglers have no product to sell. Arriving by boat would just be a ticket back to the regional processing centre. It would be to ensure that everyone is subject to a consistent, fair, assessment process. It would be to ensure that arriving by boat does not give anybody an advantage in the likelihood that they would end up settling in Australia or other countries of the region”¹⁹

Dalam pernyataan diatas, Julia Gillard telah memberikan generalisasi bahwa semua kedatangan manusia perahu dianggap sebagai suatu tindakan yang ilegal, walaupun sebenarnya sebagian besar dari mereka merupakan asylum seeker yang keberadaannya wajib diperhatikan oleh negara yang telah meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951. Hal ini tercermin dari negara asal para manusia perahu yang mayoritas berasal dari negara konflik seperti Afghanistan, Iraq, Iran, dan Sri Lanka yang sebagian besar di antaranya bertujuan untuk meminta suaka, meskipun sebagian kecil diantaranya tidak mempunyai tujuan yang sama karena hanya bertindak sebagai anak buah kapal. Bahkan dari pernyataan di atas Julia Gillard secara jelas menganggap para

¹⁹ <http://www.theaustralian.com.au/archive/politics/julia-gillards-speech-to-the-lowy-institute-on-labors-new-asylum-seeker-policy-for-australia/story-e6frgczf-1225888445622>, diakses pada tanggal 27 April 2016

pencari suaka illegal merupakan praktek dari kegiatan perdagangan orang atau people smuggler dan bukan sebagai pencari suaka maupun pengungsi.

Namun demikian, penggunaan label ilegal yang diberikan oleh pemerintah Australia kepada para pencari suaka dengan menggunakan perahu tidak sepenuhnya dapat dibenarkan. UNHCR menekankan bahwa seseorang yang diketahui mengalami ketakutan terhadap penyiksaan atau penganiayaan harus dilihat sebagai pengungsi dan tidak justru dicap sebagai imigran ilegal, dan sebagai sifat alami terhadap hal tersebut maka subjek yang dimaksud dimungkinkan melakukan pelarian dengan masuk ke negara lain secara ilegal dan atau menggunakan dokumentasi-dokumentasi atau surat-surat yang tidak sesuai.

Landasan yang serupa juga diberikan oleh The Refugee Council of Australia yang menekankan bahwa tindakan di atas sangat memungkinkan seseorang untuk diberi hak sebagai pengungsi dikarenakan terlalu sulitnya meminta visa ataupun dokumen perjalanannya lainnya dari pemerintah negara asal ketika ancaman penganiayaan tersebut sebagian besar justru datang dari pemerintah itu sendiri.

Pemerintah Australia tetap enggan memberikan status legal hukum terhadap kasus-kasus di atas dan berusaha menghindari kewajibannya sebagai negara penanda tangan 1951 Refugee Convention dengan tidak mengkategorikan mereka sebagai pencari suaka ataupun pengungsi.²⁰ Hukum Australia kemudian mengklasifikasikan kedatangan para pencari suaka tersebut dengan istilah 'unlawful non-citizens', sedangkan pemerintah memberikan istilah terhadap subjek tersebut dengan Irregular Maritime Arrivals (IMAs).

Dalam menghadapi permasalahan kedatangan arus pencari suaka yang menggunakan , Perdana Menteri dan Menteri Imigrasi Australia membentuk Expert Panel untuk pencari suaka yang berfungsi sebagai penyedia laporan terkait kebijakan yang dapat diambil pemerintah, dalam hal ini Departemen Imigrasi dan Warga Negara, dalam mencegah pencari suaka mempertaruhkan nyawa mereka ketika harus menempuh perjalanan berbahaya menuju Australia dengan menggunakan perahu.²¹

Tujuan dari dibentuknya Expert Panel tersebut adalah untuk menyediakan saran dan rekomendasi terhadap kebijakan yang dapat diambil pemerintah dalam membendung migrasi

²⁰ Santoso, M. Imam. Perspektif Imigrasi: Dalam Pembangunan dan Ketahanan Nasional. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2004

²¹ Expert Panel on Asylum Seekers". Australian Government. Terdapat dalam situs <http://expertpanelonasylumseekers.dpmc.gov.au/report>, diakses pada tanggal 27 April 2016

pencari suaka yang menggunakan perahu dengan membangun prinsip ‘no advantage’.²² Dengan adanya prinsip no advantage tersebut, maka pemerintah Australia berusaha memberikan pesan kepada para pencari suaka, dengan substansi kebijakan yang dibuat, untuk tidak mencoba memperoleh perlindungan tanpa mekanisme yang telah disediakan, dikarenakan hal tersebut merupakan hal yang sia-sia.

C. Penetapan kembali Kebijakan Pacific Solution dan Bridging Visas oleh Pemerintahan Julia Gillard.

Perdebatan mengenai asylum seekers, khususnya ketika mengarah kepada manusia perahu atau boatpeople, selalu dikarakteristikan sebagai permasalahan yang penuh misi interpretasi di Australia.²³ Keberadaan pencari suaka atau asylum seeker yang datang dengan menggunakan perahu dianggap sebagai sesuatu hal yang ilegal oleh pemerintah Australia. Pengertian pencari suaka atau asylum seeker sendiri sebenarnya adalah “*someone who is seeking international protection but whose claim for refugee status has not yet been determined*”.²⁴

Perdana Menteri Julia Gillard dengan dibantu oleh *expert panel* menetapkan kembali kebijakan “Pacific Solution” dan “Bridging Visas”. Pada awalnya kebijakan “Pacific Solution” dan “Bridging Visas” atau yang disebut Temporary Protection Visas telah ditetapkan pada masa pemerintahan John Howard. Pada awalnya penetapan kebijakan ini di masa pemerintahan John Howard, kebijakan ini sempat dikritik oleh lembaga Internasional dikarenakan penetapan kebijakan ini melanggar deklarasi pengungsi universal tahun 1948. Salah satu alasan mengapa mendapat kritikan dari dunia internasional adalah karena pada kebijakan ini telah melanggar hak asasi khususnya para pengungsi dan pencari suaka.

Penetapan kembali kebijakan Pacific Solution dan Bridging Visas oleh Julia Gillard memiliki tujuan tertentu salah satunya adalah untuk memperbaiki kegagalan Perdana Menteri Kevin Rudd dalam menangani kedatangan gelombang kedatangan pencari suaka di Australia

²² ibid

²³ Soutphommasane, Tim. A more ethical and realistic conversation: the Australian debate about asylum seekers and refugee. Sydney: St James Ethics Centre, nd

²⁴ Gillard, Julia. “Statements on Indulgence Asylum Seekers”. Parliament Australia. Internet. terdapat dalam <http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22chamber%2Fhansard%2F3e4e9532-bf3c-4623-bc6b-c0e926ad7cec%2F0116%22>, diakses pada tanggal 27 April 2016

pada tahun-tahun pemerintahannya. Pada transisi pemerintahan dari Kevin Rudd ke Julia Gillard angka kedatangan pencari suaka naik secara drastis (lihat tabel 2). Hal ini memotivasi Julia Gillard untuk membuat menetapkan kembali kebijakan Pacific Solution dan Bridging Visas dikarenakan kebijakan ini dinilai efektif dalam menekan jumlah gelombang pencari suaka yang datang ke Australia yang secara tidak langsung dapat mengancam stabilitas sosial dan keamanan di dalam wilayah Australia.

Kebijakan pacific solution dan bridging visas yang diterapkan kembali oleh Perdana Menteri Julia Gillard diharapkan juga bertujuan untuk memberikan efek *deterrence* kepada pencari suaka agar mengurungkan niatnya untuk menuju Australia. Isu pencari suaka sudah dianggap sebagai isu keamanan Australia. Yang berarti, isu pencari suaka dapat menjadi sebuah Ancaman bagi keamanan Australia salah satunya di perbatasan. Australia yang merupakan Negara dengan sistem pemerintahan terbuka, maka proses perumusan kebijakan pacific solution dan bridging visas ini tentu banyak mendapatkan pengaruh dari berbagai pihak internal dan eksternal.

Penerapan kembali kebijakan pasific solution diperkirakan akan memakan \$2 miliar dalam kurun waktu empat tahun bagi Nauru dan \$900 juta bagi Papua Nugini.²⁵ Rancangan undang-undangnya disahkan tanggal pada 16 Agustus 2012. Para pencari suaka yang tiba di Australia menggunakan kapal akan ditransfer ke pulau-pulau terpencil di Pasifik sampai waktu yang tidak ditentukan sambil menunggu pemrosesan status pengungsi mereka.²⁶ Pemerintah Australia bekerja sama dengan Pemerintah Papua Nugini untuk memperluas pusat penahanan di pulau Manus, serta bekerjasama untuk membuat pusat pemrosesan lainnya di Papua Nugini.

Pada tanggal 21 November 2012, kebijakan bridging visas mulai terlaksana di daerah-daerah pemrosesan di darat. Para pencari suaka mulai diberikan bridging visas untuk mendapatkan perlindungan sementara. Sama halnya dengan Temporary Protection Visas pada masa John Howard, Bridging visas hanya mengalami perubahan nama.

D. Pengaruh Internal dan Eksternal dalam proses penetapan kembali Kebijakan Pacific Solution dan Bridging Visas pada pemerintahan Julia Gillard tahun 2010-2012

²⁵ <http://www.radioaustralia.net.au/international/2012-08-14/australian-parliament-to-vote-on-pacific-solution/998752>, diakses pada tanggal 27 April 2016

²⁶ <https://www.hrw.org/news/2012/08/17/australia-pacific-solution-redux>, diakses pada tanggal 27 April 2016

Kebijakan-kebijakan yang dihasilkan pemerintahan Julia Gillard di atas merupakan produk kebijakan yang mendapat pengaruh dari suatu proses politik. Dengan kata lain, kebijakan tersebut mendapat pengaruh dari input politik yang ada di suatu negara. Ada dua kategori faktor yang mempengaruhi kebijakan yang diterapkan Julia Gillard, yaitu internal dan eksternal atau yang disebut setting internal dan eksternal. Dalam hal ini, setting internal adalah faktor-faktor domestik yang mempengaruhi kebijakan tersebut seperti pengaruh birokrasi, partai politik, dan media massa, sedangkan setting eksternal adalah faktor-faktor di luar domestic yang mempengaruhi kebijakan tersebut seperti konflik yang terjadi di negara lain yang mengakibatkan meningkatnya jumlah pengungsi dan pencari suaka.

Kesimpulan

Permasalahan imigran gelap di Australia merupakan ancaman serius terhadap pemerintah Australia. Terhitung dari tahun 1989-2012, gelombang kedatangan para pencari suaka yang melalui jalur laut atau jalur darat terus bertambah. Kebijakan yang pada masa John Howard memiliki banyak kekurangan dalam upaya menghadapi arus imigran gelap yang memasuki Australia melalui jalur laut. Adalah kebijakan Pacific Solution dan Temporary Protection Visas yang diterapkan oleh John Howard mendapat respon kurang baik hingga kritikan dari beberapa pihak seperti Amnesty Internasional dikarenakan buruknya fasilitas dan manajemen. Australia dianggap melanggar hak-hak pengungsi yang tertuang dalam Universal Declaration of Human Rights 1948 (Deklarasi Hak Asasi Manusia Universal).

Semenjak, Kevin Rudd menggantikan John Howard pada tahun 2007, kebijakan Australia mengenai imigran ilegal atau pencari suaka semakin melunak. Dihapusnya Pacific Solution dan Temporary Protection Visas oleh Kevin Rudd, menciptakan babak baru bagi perjalanan pencari suaka yang ada dan ingin datang ke Australia. Arus kedatangan pencari suaka dan imigran legal yang semakin naik, menandakan kegagalan Pemerintahan Kevin Rudd dalam menangani isu ini. Angka kedatangan para imigran ilegal atau yang sering disebut IMAs (Irregular Maritime Arrivals) mencapai titik puncak pada tahun 2012 dengan angka mencapai 17.202 imigran yang menggunakan kapal untuk masuk Australia.

Menanggapi hal ini, Perdana Menteri terpilih, Julia Gillard cenderung untuk menutup perbatasan Australia dari kedatangan para imigran ilegal. Julia Gillard mengadopsi kebijakan

pacific solution dan *bridging visas* atau dulu yang disebut Temporary Protection Visas dari John Howard pada awal Pemerintahannya. Menurut teori politik luar negeri oleh Snyder, Bruck dan Sapin, pengambilan keputusan oleh actor pembuat keputusan di pengaruhi oleh setting internal dan setting eksternal. Setting internal adalah faktor-faktor domestik yang mempengaruhi pembuatan kebijakan tersebut, sedangkan setting eksternal adalah faktor-faktor dari luar domestik yang mempengaruhi pembuatan kebijakan. Dalam hal ini setting internal diantaranya, pengaruh birokrasi, pengaruh partai politik, pengaruh kelompok kepentingan dan pengaruh media massa. Dan setting eksternalnya adalah konflik-konflik Negara lain (Negara asal pencari suaka).

Faktor birokrasi merupakan faktor yang mempunyai pengaruh yang besar dalam menentukan bentuk-bentuk kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah Australia. Dalam kasus pencari suaka atau Irregular Maritime Arrivals, Perdana Menteri Julia Gillard membentuk Expert Panel yang ditugaskan untuk memberikan rekomendasi-rekomendasi kepada pemerintah terkait bentuk-bentuk kebijakan yang efektif sebagai upaya dalam membendung arus kedatangan pencari suaka dengan menggunakan perahu ke Australia. Policy influencer kedua yang juga memberikan pengaruh terhadap pengambilan kebijakan terkait Irregular Maritime Arrivals adalah pengaruh partai politik. Permasalahan manusia perahu di Australia merupakan permasalahan yang sangat sensitif bagi masyarakat Australia sehingga kebijakan-kebijakan terkait permasalahan tersebut yang diambil oleh pemerintah cenderung sarat dengan muatan politis.

Hal tersebut dilakukan semata-mata karena ingin menjaga dukungan dari konstituennya yang merupakan instrumen yang sangat penting dalam menjaga keberlangsungan posisi partai di pemerintahan, sehingga perdana menteri terpilih cenderung menjaga kebijakannya sesuai dengan tuntutan masyarakat pada saat itu. Faktor keempat yang juga mempunyai pengaruh terhadap pengambilan kebijakan pemerintah Australia terkait IMAs adalah peran media massa serta opini publik yang terbentuk dalam masyarakat Australia. Publik Australia menaruh perhatian yang sangat besar dalam melihat permasalahan manusia perahu. Hal ini dibuktikan dengan masuknya isu manusia perahu yang diangkat media ke dalam tiga isu teratas yang mendominasi pemilihan federal di tahun 2010. Dari pemberitaan-pemberitaan di beberapa media Australia, kemudian muncul tuntutan dari publik Australia kepada pemerintah agar memberlakukan kebijakan-kebijakan yang bersifat keras terhadap kedatangan para pencari suaka atau IMAs.