

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Australia merupakan negara yang banyak dijadikan tujuan oleh para pengungsi maupun pencari suaka untuk meminta perlindungan atau mendapat kehidupan yang layak. Australia juga ikut menandatangani perjanjian dengan *United Nations High Commissioner for Refugee* (UNHCR) yang membahas mengenai imigran dan turut meratifikasi *The 1951 Convention relating to the Status of Refugee (1951 Convention)* (Pearlman, 2015). Oleh karena itu, para pengungsi dan pencari suaka semakin tertarik untuk memasuki wilayah Australia. Sebagai pihak yang meratifikasi perjanjian tersebut, maka Australia harus menerima dan memberikan perlindungan bagi para pengungsi yang masuk ke Australia (Maley, 2016, p. 670).

Partai Buruh Australia membuat kebijakan-kebijakan terkait pengungsi dan pencari suaka yang dikenal lebih memprioritaskan nilai-nilai kemanusiaan, seperti yang dilakukan oleh Kevin Rudd saat menjabat sebagai Perdana Menteri Australia pada tahun 2007. Rudd menutup kamp-kamp pemrosesan yang ada di Nauru dan Papua Nugini karena kondisi fasilitas yang ada di kamp-kamp tersebut dinilai tidak layak untuk digunakan, dan tidak dapat memberikan kehidupan yang layak bagi para pengungsi (Mercer, 2013).

Imigran gelap yang datang melalui jalur laut atau yang disebut sebagai *Irregular Maritime Arrivals* (IMAs) yang memasuki wilayah perbatasan Australia

terus meningkat (Herdianzah, 2013, p. 3). Pada tahun 2010, saat Julia Gillard menjabat sebagai Perdana Menteri Australia, Gillard memperkenalkan kebijakan baru yang disebut dengan “*Malaysian Solution*”. *Malaysian Solution* adalah kesepakatan antara Australia dan Malaysia terkait pengungsi dan pencari suaka, Australia mengirimkan 800 orang pencari suaka ke Malaysia sebagai tempat transit selama menunggu status legalitasnya sebagai pengungsi telah disahkan, sebagai gantinya, Australia akan memberikan izin kepada 4.000 orang pengungsi yang ada di Malaysia untuk masuk ke Australia dengan syarat status mereka sebagai pengungsi sudah legal (Davis, 2011). Gillard mengambil langkah ini untuk mengatasi masalah penyelundupan manusia di Australia (Anonymous, 2011). Kebijakan ini ditandatangani di Kuala Lumpur pada 25 Juli 2011 oleh Malaysia dan Australia (Anonymous, 2011).

Pengaturan transfer antara Australia dan Malaysia ini juga menyatakan bahwa :

- Pendatang akan menjalani penilaian pra-transfer untuk memastikan kebugaran dan kesesuaian untuk transfer, serta pengujian biometrik dasar.
- Mereka yang ditransfer memiliki status sah di Malaysia dan diberi kekecualian sesuai dengan UU Imigrasi Malaysia dan UU Paspor.
- Mereka yang ditransfer pada awalnya akan ditempatkan di suatu pusat transit di Malaysia hingga 45 hari, dengan dukungan dari UNHCR dan Organisasi Internasional untuk Migrasi.
- Setelah pemrosesan awal, mereka akan pindah ke tengah masyarakat, dengan hak kerja, akses ke pendidikan dan perawatan kesehatan.

- Mereka tidak akan menerima perlakuan preferensial dalam pemrosesan klaim mereka atau pengaturan pemukiman kembali dibandingkan dengan pencari suaka lain di Malaysia

Setelah ditandatangani oleh kedua pihak, *Malaysian Solution* ini sudah sempat diterapkan. Namun, pengadilan tinggi (*High Court*) Australia menyatakan bahwa kebijakan yang diusulkan oleh Perdana Menteri Julia Gillard itu tidak sah secara hukum dan tidak sesuai dengan pasal 198a Undang-Undang Migrasi (Taylor, 2011). Menurut hukum migrasi yang ada di Australia, Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard berusaha untuk mengalihkan pengungsi dan pencari suaka ke negara yang bukan merupakan pihak konvensi PBB (Davis, 2011). Pihak pengadilan tinggi Australia mengatakan bahwa Malaysia bukan negara yang ikut meratifikasi *The 1951 Convention relating to the Status of Refugee (1951 Convention)*, sehingga Malaysia tidak bisa memberikan jaminan terkait perlindungan hukum yang memadai kepada para pencari suaka yang dikirim ke Malaysia (Anonymous, 2011).

Pada akhirnya, Perdana Menteri Julia Gillard memutuskan untuk membuka kembali fasilitas pemrosesan lepas pantai di Nauru dan Papua Nugini pada tahun 2012 (Holman, 2016, p. 1020). Dari penjelasan tersebut, penulis ingin menganalisis latar belakang mengapa kebijakan *Malaysian Solution* yang sudah ditandatangani tersebut gagal diterapkan.

1.2. Rumusan Masalah

Mengapa kebijakan *Malaysian Solution* gagal diterapkan pada masa Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kegagalan kebijakan *Malaysian Solution* yang diajukan oleh Perdana Menteri Julia Gillard dalam menangani kasus pengungsi dan pencari suaka.
2. Untuk mengetahui proses dan dampak dari kebijakan *Malaysian Solution* di dua ranah yaitu internasional dan domestik dengan menggunakan pendekatan *Two-Level Games*.
3. Untuk mengetahui aktor-aktor yang terlibat dalam pengambilan kebijakan *Malaysian Solution*.

1.4. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini penting untuk dilakukan karena Australia merupakan negara yang terlibat dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi dan pencari suaka. Banyak penelitian yang membahas mengenai kebijakan-kebijakan yang telah diterapkan oleh Australia untuk menangani masalah pengungsi dan pencari suaka serta penjelasan mengenai apa itu kebijakan *Malaysian Solution*, namun secara spesifik pembahasan mengenai mengapa kebijakan *Malaysian Solution* menjadi kebijakan yang sempat dibuat oleh Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard namun gagal dalam penerapannya itu belum banyak ditemui. Oleh karena itu, penelitian ini akan mencoba membahas mengenai isu tersebut dan melihat signifikansi kebijakan *Malaysian Solution* dalam dua ranah yaitu internasional dan domestik. Penulis akan tetap mengaitkannya dengan isu-isu yang sudah ada agar hasil dari penelitian ini memiliki alur yang jelas dan terukur.

1.5. Cakupan Penelitian

Penelitian mengenai kebijakan *Malaysian Solution* oleh Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard ini termasuk dalam lingkup studi Politik Luar Negeri Australia. Kajian pembahasan dalam Politik Luar Negeri Australia yang akan digunakan dalam tulisan ini berkaitan dengan pola kebijakan luar negeri dan langkah-langkah yang dibuat oleh Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard terkait isu pengungsi dan pencari suaka. Selain itu, peran dari beberapa aktor penting juga menjadi salah satu cakupan dalam kajian Politik Luar Negeri Australia yang akan masuk dalam pembahasan ini, yang mana aktor yang terlibat adalah pemerintah, non-pemerintah, dan organisasi internasional.

1.6. Kajian Pustaka

Banyak artikel dan riset yang membahas terkait dengan kebijakan *Malaysian Solution* yang dibuat oleh Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard. Salah satunya adalah tulisan Luke Lovell yang menjelaskan bahwa dalam kebijakan *Malaysian Solution*, Malaysia dan Australia memperdagangkan para pengungsi dan pencari suaka karena kedua pihak melakukan transfer atau pertukaran pengungsi dan pencari suaka. Malaysia bukan merupakan pihak yang ikut meratifikasi *The 1951 Convention relating to the Status of Refugee (1951 Convention)*, sehingga Australia seharusnya tidak menjadikan Malaysia sebagai tempat pemrosesan sementara bagi para pengungsi dan pencari suaka. Selain itu, sejarah Malaysia juga buruk dalam memperlakukan pengungsi (Lovell, 2011, pp. 38-41). Fokus penulis dalam tulisan ini yaitu lebih kepada kritik terhadap kebijakan *Malaysian Solution*.

Tulisan lain adalah milik Michelle Foster, yang menegaskan bahwa Australia harus melakukan pengolahan lepas pantai yang sesuai dengan kewajiban hukum internasional Australia dan Konvensi Pengungsi 1951, ini berarti Australia hanya dapat melakukan perjanjian terkait tempat pemrosesan sementara dengan negara yang juga memiliki kewajiban hukum internasional yang sama atau negara yang juga ikut meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, sedangkan Malaysia tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi juga tidak mengakui status pengungsi dalam hukum domestik. Walaupun Malaysia bersedia menjadi tempat pemrosesan sementara, tetap saja Malaysia tidak bisa memberikan jaminan kesehatan dan kehidupan yang layak bagi para pengungsi dan pencari suaka tersebut. *High Court* Australia mengatakan bahwa kebijakan *Malaysian Solution* itu tidak sah secara hukum karena tidak sesuai dengan Undang-Undang Migrasi Australia (Foster, 2012, pp. 11-15). Fokus penulis disini adalah terkait tidak sahnya kebijakan *Malaysian Solution* secara hukum.

Kemudian pada tulisan milik Maria O'Sullivan, yang menganalisis tentang *High Court* Australia yang meninjau kembali kebijakan *Malaysian Solution*. *Malaysian Solution* ini masih diragukan karena *High Court* membantah pernyataan yang dibuat oleh Menteri Imigrasi bahwa Malaysia akan memberikan perlindungan yang baik bagi para pencari suaka yang dialihkan ke Malaysia. Yang dipermasalahkan oleh *High Court* adalah apakah perlindungan tersebut dapat diberikan dan dilaksanakan secara hukum atau tidak, dan Menteri tidak dapat membuat pernyataan di bawah Undang-Undang Migrasi pasal 198a kecuali negara yang bersangkutan juga terikat secara hukum internasional maupun hukum domestiknya sendiri untuk menyediakan akses dan perlindungan kepada para

pengungsi dan pencari suaka (O'Sullivan, 2011). Fokus penulis disini lebih kepada pandangan hukum terhadap kebijakan *Malaysian Solution*.

Selanjutnya tulisan milik Nurul Fitriani Hanifah, yang menjelaskan tentang kedatangan *Irregular Maritime Arrivals* (IMAs) yang dianggap sebagai imigran ilegal dan merupakan bentuk praktik dari penyelundupan manusia. Di tahun 2010 arus kedatangan IMAs terjadi peningkatan, Pemerintah Australia menyikapi kasus ini dengan serius karena dikhawatirkan Australia akan rawan terhadap aksi kejahatan seperti teror atau tindakan kriminal yang dapat merugikan dan membahayakan masyarakat Australia. Pada masa Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard, ada beberapa kebijakan yang dikeluarkan seperti pengembalian pencari suaka ke negara asal, *Malaysian Solution*, hingga penerapan kembali *Pacific Solution*. Penulis menguraikan pengertian dari ketiga kebijakan tersebut, dan mengatakan bahwa kebijakan *Malaysian Solution* merupakan bentuk konsistensi pemerintah Australia dibawah Konvensi Pengungsi dan perjanjian internasional lainnya (Hanifah, 2014, pp. 5-9). Fokus penulis sendiri lebih kepada kebijakan-kebijakan yang sempat dibuat Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard secara umum.

Tulisan lain milik Tri Inaya Zahra, Nurdin, dan Hanif Nur Widhiyanti, yang menjelaskan tentang Konvensi Pengungsi 1951 yang dikeluarkan oleh PBB tidak memperbolehkan adanya praktik pemindahan pencari suaka dari suatu negara ke negara lain. Seperti yang tercantum di dalam Konvensi Pasal 33 yang menyatakan bahwa negara dilarang mengirim pencari suaka ke tempat mereka mendapat ancaman penganiayaan, yang dikenal sebagai prinsip *non-refoulement*.

Namun, banyak negara yang menganggap bahwa negara bebas untuk memindahkan pencari suaka ke negara ketiga selama Pasal 33 tersebut tidak dilanggar. Praktik pemindahan itu dikenal sebagai pengalihan tanggungjawab ke negara ketiga yang lebih aman (*transfer of responsibility to the safe third country*), akan tetapi tindakan tersebut tidak diakui dalam Konvensi Pengungsi 1951. Menurut Hukum Pengungsi Internasional, pengalihan atau transfer ke negara ketiga yang aman merupakan tindakan yang sah dilakukan selama penilaian permohonan suaka dan perlindungan yang efektif dapat dijamin, namun hak-hak dasar setiap individu yang dijamin dalam *International Convention on Civil and Political Rights* (ICCPR) tetap harus diutamakan.

Australia dan Malaysia membuat kesepakatan bilateral untuk melakukan pemindahan pencari suaka yang datang ke Australia akan dikirim ke Malaysia, sebagai imbalannya Australia akan menerima 1.000 pengungsi yang ada di Malaysia setiap tahun selama empat tahun, sehingga pengungsi dari Malaysia yang akan dimukimkan di Australia sebanyak 4.000 orang. Namun, pada bulan Agustus 2011, perjanjian bilateral ini dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Australia dengan alasan bahwa perjanjian tersebut tidak sah, karena dilakukan dengan Malaysia yang tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi atau instrumen hukum lain terkait pengungsi. Selain itu, para pencari suaka di Malaysia juga sering mendapat siksaan dengan dicambuk (Tri Inaya Zahra, 2014, pp. 6-11). Fokus penulis sendiri adalah lebih kepada pandangan hukum yang mengatakan bahwa perjanjian tersebut tidak sah.

Kelima literatur di atas telah membahas tentang kebijakan *Malaysian Solution*, namun kelimanya hanya berfokus pada tanggapan hukum internasional dan kritik terhadap kebijakan *Malaysian Solution*, belum ada yang menganalisis dari dimensi politik dalam negeri dan politik luar negeri tentang mengapa kebijakan tersebut menjadi kebijakan yang sempat dibuat oleh Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard namun gagal dalam penerapannya. Sehingga, penelitian ini akan membahas lebih detail terkait dengan mengapa Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard mengalami kegagalan dalam menerapkan kebijakan *Malaysian Solution*.

1.7. Landasan Teori/Konsep/Pendekatan

Untuk mendukung argumen dan menjawab pertanyaan permasalahan, penulis akan menggunakan *Two-Level Game Theory* dalam menganalisis kebijakan yang dibuat oleh Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard terkait kerjasama dengan Malaysia dalam hal pengungsi dan pencari suaka tersebut. *Two-Level Games* dapat diartikan sebagai kombinasi strategi dari politik domestik dan politik internasional. *Two-Level Games Theory* merupakan sebuah bentuk gagasan yang menjelaskan mengenai bagaimana keberhasilan sebuah kebijakan yang diambil oleh seorang aktor dengan menggunakan dua tolak ukur dasar. Dua tolak ukur tersebut yakni kebijakan yang dikeluarkan oleh aktor bisa diterima pada level domestik dan pada level internasional.

Di level domestik, kelompok-kelompok dalam negeri memperjuangkan kepentingan mereka dengan cara menekan pemerintah untuk membuat kebijakan-kebijakan yang menguntungkan. Di level internasional, pemerintah berusaha untuk memperjuangkan kepentingan kelompok-kelompok tersebut agar dapat

terwujud dan meminimalisir kerugian yang akan terjadi dari hubungan luar negerinya. Menurut Robert Putnam, ada dua level atau tingkatan dalam konsep ini:

1. Level 1 atau yang disebut dengan *acceptability-set*, yaitu ranah internasional yang mana keberhasilan pada ranah ini diukur dengan berhasilnya negara untuk membawa suatu isu ke dalam forum dan meyakinkan negara lain dalam menangani kasus tertentu, hasil dari level 1 merupakan kesepakatan sementara antara negara-negara atau pihak-pihak negosiasi yang mengikuti forum.
2. Level 2 atau yang disebut dengan *win-set*, yaitu hasil forum sementara akan dibawa ke ranah domestik untuk didiskusikan dan dilanjutkan ke langkah berikutnya yaitu meratifikasi kesepakatan. Dukungan dari domestik untuk menyetujui kesepakatan sementara yang telah dilakukan pada level 1 sangat diperlukan pada *win-set*, karena ratifikasi akhir sebuah perjanjian yang diterima oleh publik merupakan bentuk keberhasilan pemerintah dalam mengeluarkan kebijakannya (Putnam, 1988, pp. 433-438).

Berdasarkan penjelasan Putnam di atas, maka teori ini dapat menjelaskan secara tepat dan relevan mengenai latar belakang Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard dalam melakukan kesepakatan dengan Malaysia terkait masalah pengungsi dan pencari suaka. Dalam kasus ini, pihak internasional merupakan Indonesia dan Timor Leste, serta pihak domestic adalah Australia. Aplikasi teori terhadap rumusan masalah adalah sebagai berikut:

1. Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard mendapat tekanan dari pihak oposisi dan masyarakat agar lebih tegas dalam mengambil suatu tindakan untuk mengatasi lonjakan kapal-kapal pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Australia. Pada Oktober 2010, Menteri Imigrasi Australia, Chris Bowen mengunjungi Indonesia, Malaysia, dan Timor Timur untuk membahas tentang pendekatan kawasan terhadap isu *illegal migration*. Hingga pada tahun 2011, terdapat suatu forum ad-hoc regional tingkat menteri antara Australia dan ASEAN, pertemuan tersebut dinamakan *Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime*. Dari pertemuan itu dihasilkan suatu *framework* untuk melakukan kerjasama antar negara-negara anggota terkait masalah *illegal migration*. Australia menggunakan kesempatan ini sebagai momentum untuk mencari negara yang bisa diajak bekerjasama dalam hal pengungsi dan pencari suaka. Malaysia setuju untuk melakukan kerjasama tersebut dengan alasan ingin meningkatkan hubungan bilateral dalam mencegah *illegal migration* yang bisa menimbulkan permasalahan baik di domestik mereka maupun di regional.
2. Hasil forum yang bersifat sementara itu kemudian didiskusikan kembali di ranah domestik. Dalam forum domestik, Australia menyampaikan bahwa telah mendapat persetujuan dari Malaysia untuk melakukan kerjasama terkait masalah pengungsi dan pencari suaka. Pihak oposisi dan kelompok-kelompok masyarakat mendesak Pemerintah untuk segera meratifikasi kesepakatan dengan Malaysia tersebut. Sebagian besar masyarakat Australia menolak kedatangan para pengungsi dan pencari suaka tersebut

karena akan menimbulkan permasalahan sosial yang melekat pada masyarakat. Hingga akhirnya Australia menandatangani kesepakatan dengan Malaysia dan mengeluarkan suatu kebijakan yang bernama *Malaysian Solution*. Namun setelah ditinjau kembali, *High Court* Australia mengatakan bahwa kebijakan tersebut tidak sah dan tidak disetujui oleh *High Court*.

1.8. Metode Penelitian

1.8.1. Jenis Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis akan menggunakan metode penelitian kualitatif. Penulis akan menggunakan teknik pengumpulan data melalui studi literatur terkait dengan hal-hal yang melatarbelakangi Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard dalam membuat kebijakan *Malaysian Solution* untuk menangani kasus pengungsi dan pencari suaka yang mengalami peningkatan, dan juga materi-materi lainnya yang dapat mendukung penulisan penelitian ini.

1.8.2. Subjek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini adalah aktor yang menerapkan kebijakan *Malaysian Solution* terhadap para pengungsi dan pencari suaka yakni Australia pada masa Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard.

1.8.3. Metode Pengumpulan Data

Teknik yang akan digunakan dalam melakukan pengumpulan data pada penelitian ini adalah dengan melakukan studi literatur dari berbagai macam tulisan seperti buku, jurnal, laporan akademik, maupun berita yang terkait dengan

penelitian ini. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan sumber data sekunder yang berasal dari laman resmi Pemerintahan Australia dan juga institusi lain seperti Kementerian Australia dan laman resmi UNHCR, tulisan-tulisan akademik, buku-buku pendukung, dan berita nasional maupun internasional yang terkait dengan penelitian ini.

1.8.4. Proses Penelitian

Proses penelitian menyangkut perencanaan yang akan dilakukan dalam penelitian yang mana hal tersebut dijadikan sebagai panduan bagi penulis dalam melakukan penelitian. Beberapa tahap yang akan dilakukan adalah:

1. Melakukan studi literatur yang bertujuan untuk melihat sisi unik dari penelitian yang akan ditulis sekaligus membuktikan bahwa penelitian ini belum pernah dibahas sebelumnya, ataupun isu yang sudah pernah dibahas sebelumnya tetapi memiliki variable yang berbeda.
2. Mengumpulkan dan mengolah data-data yang bersumber dari tulisan-tulisan akademik seperti jurnal, buku-buku pendukung, laman resmi, dan juga berita-berita yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.
3. Melakukan analisis dari data yang sudah diperoleh dan hasil pemikiran dari temuan dan deskripsi yang terkait untuk menjawab rumusan masalah dan membuat kesimpulan sebagai hasil dari penelitian.