

جامعة الإسلام في إندونيسيا



جامعة الإسلام في إندونيسيا

HALAMAN PENGESAHAN

ANALISIS KEGAGALAN PENERAPAN KEBIJAKAN *MALAYSIAN SOLUTION* OLEH AUSTRALIA PADA MASA PEMERINTAHAN PERDANA MENTERI JULIA GILLARD

Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya Universitas Islam Indonesia
Untuk Memenuhi Sebagian Dari Syarat-syarat Guna Memperoleh Derajat
Sarjana S1 Hubungan Internasional

Pada Tanggal

04 DEC 2019

Mengesahkan

Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya

Universitas Islam Indonesia

Ketua Program Studi

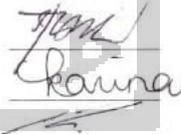


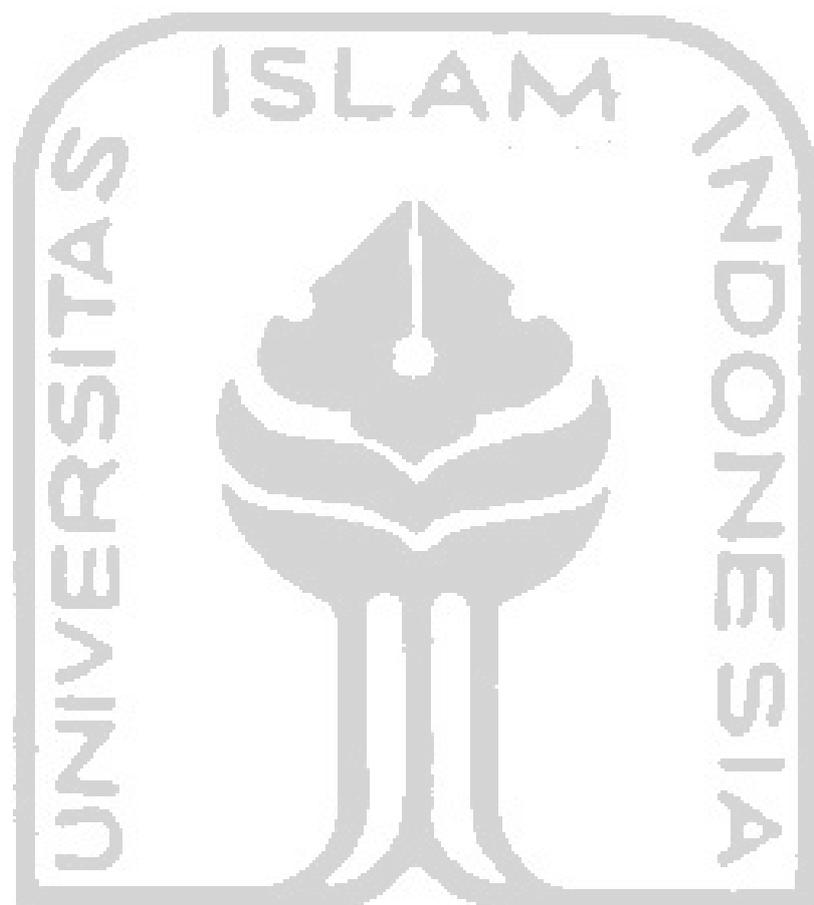
Enggar Buri Herdianto, S.IP., M.A.

Dewan Penguji:

Tanda Tangan

1. Hangga Fathana, S.IP., B.Int.St., M.A.
2. Karina Utami Dewi, S.IP., M.A.
3. Hasbi Aswar, S.IP., M.A.





جامعة الإسلام في إندونيسيا

HALAMAN PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillahirabbil'alamin

Penelitian ini saya persembahkan kepada :

Ayah dan Ibu

Teruntuk ayah dan ibu, apa yang aku dapatkan hari ini belum mampu untuk membayar semua kebaikan, keringat dan tangismu. Namun izinkan aku untuk mengucapkan rasa terima kasihku yang sebesar-besarnya atas segala do'a, dukungan, nasehat, dan cinta yang telah kalian berikan sehingga aku bisa mempersembahkan secarik kertas hasil perjuanganku.

Saudara-saudaraku

Untuk kakak laki-lakiku yaitu Faisal Rizki, terimakasih sudah memberikan support selama ini. Dan untuk adik perempuanku yaitu Raina Azzikra, semoga kelak engkau mampu melebihi kakakmu dalam prestasi di perkuliahan yang tidak lama lagi akan kau jalani. Prestasimu harus lebih baik dari kedua kakakmu ini dan maafkan jika kami berdua sering mengerjaimu.

HALAMAN MOTTO

“There is no Grow in Comfort Zone and There is no
Comfort in Grow Zone”

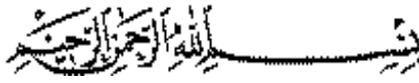
Muhammad Assad

“Kejarlah akhirat, maka dunia akan mengikutimu”

Unknown -



KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb

Alhamdulillah segala puji dan syukur kehadiran Allah SWT, yang berkat rahmat serta kasih sayang-Nya, penulis dapat menyelesaikan penelitian ini dengan baik, sebagai salah syarat menyelesaikan perkuliahan. Sholawat beriringan salam tercurahkan kepada baginda Rasulullah SAW, yang telah membawa umat manusia dari zaman kegelapan ke zaman yang penuh dengan cahaya ilmu pengetahuan. Dalam penyelesaian skripsi ini penulis menyadari bahwa prosesnya tak lepas dari bimbingan, dorongan maupun dukungan dari berbagai pihak. Oleh sebab itu, penulis berkeinginan mengucapkan terima kasih kepada :

1. Allah SWT, yang selalu mengalir rahmat-Nya tanpa henti kepada penulis.
2. Kedua orang tua yang perannya tidak dapat dideskripsikan dengan kata serta kalimat terindah sekalipun, karena begitu sempurna dan tak tergantikan jasanya sebagai guru sekaligus motivator utama bagi penulis dalam menjalani kehidupan.
3. Bapak Dr. H. Fuad Nashori, S.Psi., MA.g., Psikolog selaku Dekan Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Irawan Jari, S.IP., M.Hum., M.S.S., selaku Kepala Program Studi Hubungan Internasional Universitas Islam Indonesia.

5. Bapak Hangga Fathana S.IP., B.Int.St., M.A. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah berkenan meluangkan waktunya untuk memberikan arahan pada setiap proses perkuliahan penulis dari awal hingga akhir. Serta selaku Dosen Pembimbing Skripsi, yang dengan sabar membimbing dan selalu memotivasi agar penulis bisa menyelesaikan penelitian ini dengan sempurna dan tepat waktu. Mohon maaf atas segala kekurangan dan kesalahan baik yang disengaja maupun tidak. Semoga Ilmu yang Bapak berikan menjadi amalan yang terus mengalir.
6. Seluruh dosen Program Studi Hubungan Internasional UII yang dengan ikhlas membimbing, memberikan ilmu, dan meluangkan waktunya agar dapat mencetak generasi-generasi yang Ulil Albab. Semoga Allah senantiasa melimpahkan rezeki yang tidak terduga dan arah yang tidak disangka-sangka.
7. Mbak Mardiatul Khasanah yang telah membantu segala urusan baik administrasi maupun non-administrasi perkuliahan dan juga memberikan pelayanan terbaiknya selama penulis meminta pertolongan. Semoga Allah melancarkan semua urusannya.
8. Teman-teman terdekat, Faheem, Fariz, Adila, Qodri, Prabowo, Thalia dan juga teman-teman Galak-Galak Kamoe dari Aceh yang senantiasa memberikan dukungan baik dikala susah maupun lebih susah lagi.
9. Arif Fajar Arafat, yang tidak pernah lelah untuk menghibur dan memberikan dukungan ketika penulis sedang pada masa-masa sulit. Selalu ada dan sedia saat penulis membutuhkan bantuan. Semoga Allah membalas semua kebaikanmu.

10. Teman-teman seangkatan Hubungan Internasional yang telah berjuang bersama dalam menempuh pendidikan selama empat tahun ini.
11. Seluruh pihak yang tidak bisa dituliskan seluruhnya oleh penulis. Terima kasih atas doa, motivasi serta dukungannya.



DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN ETIKA AKADEMIK	i
HALAMAN PERSEMBAHAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	x
DAFTAR TABEL	xi
BAB I.....	1
PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	3
1.3. Tujuan Penelitian.....	4
1.4. Signifikansi Penelitian.....	4
1.5. Cakupan Penelitian.....	5
1.6. Kajian Pustaka.....	5
1.7. Landasan Teori/Konsep/Pendekatan.....	9
1.8. Metode Penelitian.....	12
1.8.1. Jenis Penelitian.....	12
1.8.2. Subjek Penelitian.....	12
1.8.3. Metode Pengumpulan Data.....	12
1.8.4. Proses Penelitian.....	13
BAB II.....	14
KEGAGALAN KEBIJAKAN <i>MALYSIAN SOLUTION</i> PADA LEVEL INTERNASIONAL.....	14
2.1 Penolakan dari Indonesia dan Timor Leste.....	14
2.1.1 Indonesia.....	15
2.1.2 Timor Leste.....	20
2.2 Respon Organisasi Internasional.....	23
2.2.1 <i>United Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR)</i>	24
2.2.2 <i>Amnesty International</i>	26

2.3	Tanggapan dari dalam negeri Malaysia (<i>Malaysia non-state actor</i>).....	28
BAB III.....		32
KEGAGALAN KEBIJAKAN MALAYSIAN SOLUTION PADA LEVEL DOMESTIK.....		32
3.1.	Kebijakan Australia terhadap <i>Irregular Maritime Arrivals</i>	33
3.2.	Tekanan Domestik.....	35
3.2.1.	Oposisi Politik.....	36
3.2.2.	Masyarakat	39
3.3.	Peran dan pengaruh Media.....	42
3.4.	Tanggapan dari dalam negeri Malaysia (<i>Malaysia state actor</i>).....	45
BAB IV.....		48
KESIMPULAN.....		48
DAFTAR PUSTAKA.....		55



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 Pemetaan kepentingan Internasional (Putnam, 1988, p. 441).....	22
Gambar 3. 1 Pemetaan kepentingan Domestik (Putnam, 1988, p. 441)	32
Gambar 3. 2 Topik-topik yang diminati oleh masyarakat dari pemberitaan media (Samantha Cooper, 2017, p. 84).....	44
Gambar 4. 1 <i>Win-Set A</i>	50
Gambar 4. 2 <i>Win-Set B</i>	50
Gambar 4. 3 <i>Win-Set C</i>	51



DAFTAR TABEL

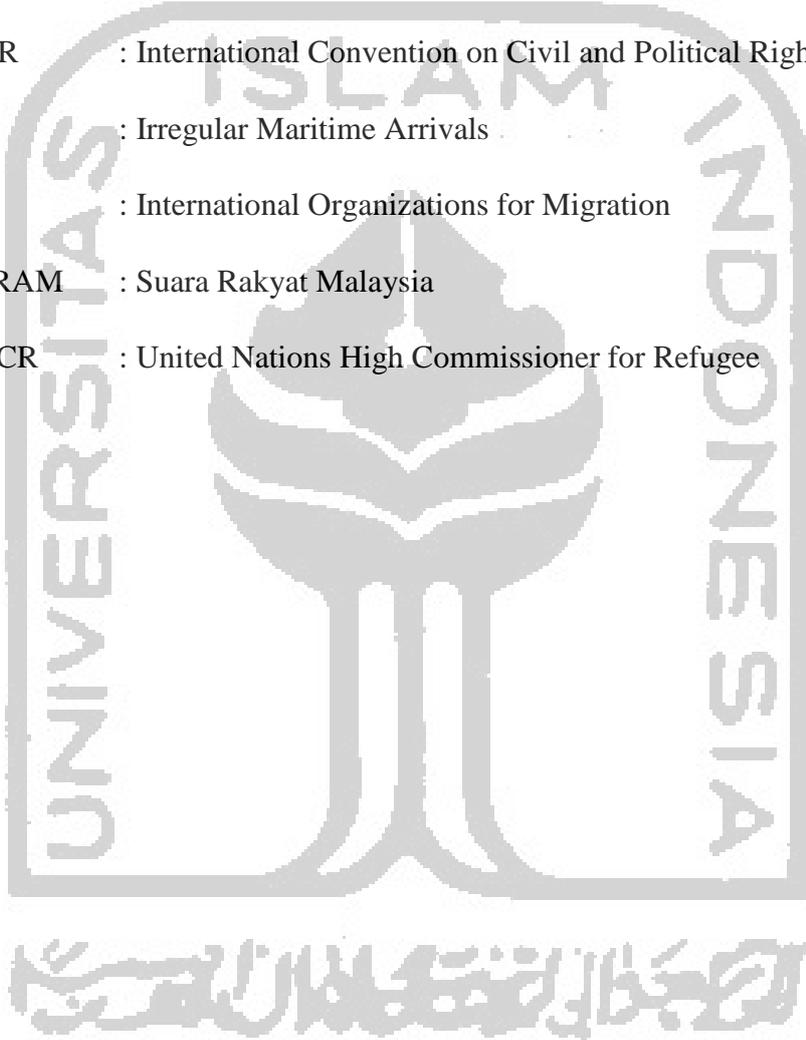
Tabel 3. 1 Jumlah Manusia Perahu yang memasuki wilayah Australia 33

Tabel 4. 1 Win-Set 52



DAFTAR SINGKATAN

ATIP	: Anti-Trafficking In Persons
DIAC	: Department of Immigration and Citizenship
HAM	: Hak Asasi Manusia
ICCPR	: International Convention on Civil and Political Rights
IMAs	: Irregular Maritime Arrivals
IOM	: International Organizations for Migration
SUARAM	: Suara Rakyat Malaysia
UNHCR	: United Nations High Commissioner for Refugee



ABSTRAK

Isu pencari suaka dan pengungsi dewasa ini semakin luas dan semakin tidak dapat dikendalikan. Oleh karena itu, muncul banyak kebijakan-kebijakan luar negeri maupun domestik untuk menghadapi masalah tersebut. Hal ini terjadi di Australia, sebagai negara yang menandatangani UNHCR dan ikut meratifikasi Konvensi Pengungsi, Australia pada masa pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard membuat kebijakan yang bernama *Malaysian Solution*. Kebijakan tersebut merupakan kerjasama dengan Malaysia yang berperan sebagai tempat transit sementara selama menunggu masa legalitasnya sebagai pengungsi telah disahkan. Namun dalam prosesnya kebijakan tersebut dibatalkan, karena dianggap telah melanggar HAM. Faktor kegagalannya di antara lain adalah tidak adanya dukungan dari dalam maupun luar negeri Australia, seperti Indonesia dan Timor Leste yang tidak mau ikut membantu kalancaran *Malaysian Solution*, masyarakat Australia dan Malaysia juga mengkritik kebijakan tersebut. Penulis akan menggunakan teori *Two-Level Games* untuk menganalisis latar belakang dan faktor-faktor yang menyebabkan gagalnya kebijakan *Malaysian Solution*.

Kata kunci: *Australia, UNHCR, Pencari Suaka, Pengungsi, Malaysian Solution, Two-Level Games*

ABSTRACT

The issue of asylum seekers and refugees is increasingly widespread and increasingly out of control. Therefore, there are many foreign and domestic policies to deal with this problem. This happened in Australia, as a country that signed the UNHCR and participated in ratifying the Refugee Convention, Australia during the government of Prime Minister Julia Gillard made a policy called *Malaysian Solution*. The policy is a collaboration with Malaysia which acts as a temporary transit place while waiting for its legality as a refugee has been ratified. But in the process the policy was canceled, because it was considered to have violated human rights. The failure factors include the absence of support from within and outside Australia, such as Indonesia and Timor Leste who did not want to help the *Malaysian Solution* problem, the people of Australia and Malaysia also criticized the policy. The author will use *Two-Level Games Theory* to analyze the background and factors that led to the failure of the *Malaysian Solution Policy*.

Key words: *Australia, UNHCR, Asylum Seeker, Refugee, Malaysian Solution, Two-Level Games*

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.

BAB II

KEGAGALAN KEBIJAKAN *MALAYSIAN SOLUTION* PADA LEVEL INTERNASIONAL

Pada bab ini, penulis akan membahas variabel pertama dari *Two-level Games Theory* yakni level pertama atau ranah internasional. Dalam kasus ini, ranah internasional adalah variable Y di dalam *Two-level Games Theory*. Ranah internasional ini akan menjelaskan bagaimana respon dari beberapa aktor internasional terkait kebijakan *Malaysian Solution* sehingga kebijakan tersebut dinilai gagal dalam penerapannya.

2.1 Penolakan dari Indonesia dan Timor Leste

Irregular Maritime Arrivals (IMAs) atau para pencari suaka yang datang menggunakan perahu dianggap sebagai ancaman tersendiri tidak hanya bagi Australia, tetapi juga bagi negara-negara tetangga seperti Indonesia dan Timor Leste. Para pencari suaka yang sebagian besar datang dari Asia dan Timur Tengah tersebut memanfaatkan Indonesia dan Timor Leste sebagai batu loncatan atau tempat persinggahan selama perjalanan mereka menuju Australia, karena tempat penampungan sementara yang berada di Pulau Christmast sudah melebihi kapasitas, yang awalnya hanya dapat menampung sekitar 2.700 orang tapi hingga saat ini sudah terdapat sekitar 4.000 orang. Sehingga, kondisi camp-camp yang ada di Pulau Christmast sudah sangat memprihatinkan dan tidak layak huni (Holman, 2016, p. 1020).

Beberapa orang dari imigran ilegal tersebut bahkan sampai menikahi warga lokal di tempat mereka singgah dan dengan demikian, mereka dapat memastikan diri mereka menjadi lebih aman dan dapat menghindari penangkapan oleh pihak keamanan dengan status pernikahan tersebut., hal itu tentu dapat menjadi ancaman tersendiri bagi negara yang disinggahi, karena ada kemungkinan jika mereka adalah orang-orang yang diperdagangkan dan ikut diselundupkan melalui kapal-kapal pengungsi atau pencari suaka yang datang (Anggrainy, 2014, pp. 55-56).

Untuk menjalankan kebijakannya, Australia tidak hanya membutuhkan Malaysia tetapi juga beberapa negara lain, mengingat perjalanan yang ditempuh para pencari suaka dan pengungsi melalui jalur laut akan cukup memakan waktu, sehingga Australia turut mengajak Indonesia dan Timor Leste untuk melakukan kerjasama (Anonymous, 2010). Kebijakan *Malaysian Solution* yang diusungkan oleh pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard ini menimbulkan kontroversi, terutama bagi negara-negara tetangga yang akan dilalui oleh kapal-kapal imigran dalam perjalanannya menuju Malaysia untuk diproses. Seperti Indonesia dan Timor Leste, yang memiliki keresahan tersendiri dengan kedatangan *illegal migration* baik yang akan menuju Australia atau yang diberangkatkan dari Australia menuju camp pemrosesan di Malaysia.

2.1.1 Indonesia

Indonesia dapat dikatakan sebagai salah satu negara persinggahan favorit bagi para pengungsi dan pencari suaka. Karena sejak tahun 1979 Indonesia sudah terbuka dan menerima kedatangan pengungsi dan imigran yang berdatangan dari

jalur laut, hingga belasan tahun terakhir Indonesia telah dijadikan sebagai titik transit oleh para pencari suaka yang akan pergi menuju Australia. Hal ini membuat Indonesia yang berperan sebagai negara transit merasa sebagai pihak yang dirugikan atau merasa sebagai ‘korban’ dari arus ilegal para pencari suaka yang melalui wilayah Indonesia tersebut (Rosmawati, 2015, pp. 458-459), sedangkan Indonesia sampai saat ini masih belum memutuskan untuk ikut berkomitmen dalam meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 (Prabaningtyas, 2015, p. 70).

Sementara itu, Australia yang merupakan negara tujuan *IMAs* justru merasa bahwa menghentikan arus *IMAs* memasuki wilayah Australia merupakan hal yang lebih penting. Dalam hal ini, Indonesia yang merupakan negara transit bagi para *IMAs* yang akan menuju Australia maupun menuju Malaysia dari Australia tentu juga memiliki kepentingan tersendiri. Dan dalam masalah *IMAs*, kepentingan Indonesia adalah bagaimana manajemen penanganan *IMAs* yang tertangkap atau terdampar di wilayah Indonesia sebelum mereka melanjutkan perjalanannya menuju Australia. Kepentingan Indonesia juga bukan hanya untuk melakukan penangkapan terhadap *IMAs*, namun Indonesia juga memiliki kewajiban untuk memberikan dan memastikan perlindungan serta keselamatan para manusia perahu dari bahaya-bahaya yang mereka hadapi di lautan atas dasar hak asasi manusia, serta mengatasi kondisi-kondisi yang dapat menyebabkan terjadinya penyelundupan manusia (Wardah, 2013).

Akan tetapi, jika dilihat dari realita kondisinya, sumber daya di Indonesia memang cukup terbatas untuk bisa melakukan penanganan kepada *IMAs* secara mandiri atau tanpa bantuan dana dari pihak internasional. Hal itupun membuat

Indonesia, dari segi lokasi dan sistem perlindungan perbatasan yang cenderung lemah, menjadi sangat strategis bagi para pengungsi dan pencari suaka untuk masuk atau sekedar singgah. Namun disisi lain juga menimbulkan kekhawatiran bagi Australia, karena Indonesia belum memiliki kebijakan khusus terkait penanganan *IMAs* untuk merespon kasus tersebut. Sehingga aktivitas Indonesia selama ini terkait masalah pencari suaka cenderung bersifat reaktif dan tentu dengan bantuan *UNHCR* dan *International Organizations for Migration (IOM)* (Imran, 2014, pp. 49-50).

Dari posisi Indonesia dan Australia, dapat dilihat bahwa Australia merasa lebih terancam oleh kasus *IMAs* tersebut dibandingkan dengan Indonesia. Sehingga kondisi tersebut menyebabkan Indonesia seringkali dimanfaatkan sebagai penyangga antara Australia dan pencari suaka. Kebijakan Australia yang semakin ketat terkait isu pengungsi dan pencari suaka jelas memberikan dampak negatif bagi Indonesia dan tidak menutup kemungkinan akan memperburuk hubungan kerjasama keduanya. Jumlah kapal-kapal pencari suaka dan pengungsi yang terdampar di Indonesia juga mengalami peningkatan karena ulah Australia yang merubah haluan dari kapal-kapal pencari suaka tersebut dan ditolak kembali ke Indonesia (Prabaningtyas, 2015, p. 71).

Dalam kasus *IMAs* ini pemerintah Indonesia belum berposisi sebagai pihak yang lebih tinggi permintaannya dari Australia untuk menampung pencari suaka, hal itu karena selama ini Indonesia yang memiliki peran sebagai negara transit dalam menyelesaikan kasus *IMAs* belum optimal akibat sumber daya yang terbatas, dan juga belum ada hukum yang mengatur secara spesifik tentang penanggulangan kasus *IMAs* tersebut. Sehingga mengakibatkan *IOM* sebagai

Organisasi internasional yang dibiayai oleh Australia memiliki celah serta akses yang cukup besar untuk bergerak dan malah lebih banyak kontribusinya dalam menangani masalah *IMAs* di wilayah Indonesia, eksistensi *IOM* dalam menangani masalah *IMAs* di Indonesia tersebut tentu juga dengan persetujuan dari pemerintah Indonesia sendiri (Ostrand, 2014).

Dengan adanya kebijakan *Malaysian Solution* yang menyebabkan banyak kapal-kapal *IMAs* masuk ke wilayah Indonesia baik terdampar atau yang hanya sekedar untuk singgah dan beristirahat, akhirnya mengakibatkan Indonesia dihadapkan pada dua pilihan terkait bagaimana cara untuk merespon masalah kedatangan kapal-kapal tersebut, yaitu dengan menerima peningkatan dan kedatangan *IMAs* begitu saja atau melakukan pendekatan yang lebih tegas kepada Australia khusus dalam hal *IMAs*. Disisi lain, Indonesia terlihat lebih 'lemah' dan mudah dimasuki oleh kapal-kapal *IMAs* (Imran, 2014, p. 7).

Seharusnya Indonesia menyadari bahwa pendekatan kebijakan *IMAs* Australia sudah bukan lagi mencakupi *shared responsibility* dengan negara-negara sekitar yang terkena imbas dari kasus *IMAs*, Australia terlihat lebih berupaya untuk memberikan tanggungjawab kepada negara-negara lain yang berperan sebagai negara transit dan negara-negara yang menjalin hubungan kerjasama dalam pembentukan *offshore processing centre* (Purcell, 2008, pp. 101-102).

Situasi seperti ini jelas tidak menguntungkan bagi Indonesia, karena apabila kesepakatan yang dibuat oleh Australia dan Malaysia terkait transfer pencari suaka tersebut masih terus dijalankan, maka tidak menutup kemungkinan bahwa akan semakin banyak orang-orang perahu yang terdampar dan memasuki

wilayah Indonesia, hal ini membuat pertahanan maritim Indonesia seolah sangat lunak. Sementara bagi Indonesia sendiri, kasus *IMAs* masih menjadi permasalahan yang besar dan rumit. Namun Australia seperti hanya mementingkan kepentingan politik dalam negerinya saja dan keamanan nasional Australia sendiri, serta melepaskan tanggungjawabnya terhadap *IMAs* kepada negara-negara berkembang seperti Indonesia (Gomes, 2013)

Bagi Indonesia, sudah banyak para pencari suaka yang terdampar di wilayah perairan Indonesia karena tidak bisa masuk ke wilayah Australia. *United Nations High Commissioner for Refugee* (UNHCR) di Jakarta telah mencatat jumlah pencari suaka yang terdampar di wilayah Indonesia pada tahun 2010 mencapai 3.905 orang, dan terus mengalami peningkatan pada tahun 2011 mencapai 4.052 orang, hingga tahun 2012 terdapat 7.223 orang pencari suaka yang tercatat di UNHCR Indonesia (UNHCR, 2018).

Dalam kasus tersebut, Indonesia harus memberikan pertolongan kepada mereka walaupun Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951, karena Indonesia memiliki tradisi untuk memberikan pertolongan bagi para pengungsi dan pencari suaka yang membutuhkan bantuan (UNHCR, 2018). Indonesia juga tetap menerapkan prinsip *non-refoulement*, yaitu prinsip tentang perlakuan terhadap pencari suaka dan pengungsi yang berupa larangan bagi negara untuk menolak para pencari suaka yang tiba atau yang ingin memasuki wilayah perbatasan suatu negara (Aryanto, 2015, p. 14).

Dengan adanya kebijakan *Malaysian Solution* tersebut, Indonesia khawatir jika sewaktu-waktu dalam perjalanannya menuju Malaysia akan ada perahu yang kembali terdampar di Indonesia. Contoh kasusnya adalah sebuah kapal imigran

gelap yang tenggelam karena dihantam ombak tinggi di perairan Indonesia tepatnya di daerah Jawa Timur pada Desember 2011. Kapal tersebut membawa imigran gelap dari Turki, Afghanistan, dan Iran yang akan menuju Australia (Anonymous, 2011). Kejadian tersebut hanya akan memperpanjang waktu bagi para pencari suaka untuk tiba di Australia dan segera mendapat kehidupan yang lebih layak.

Selain dikhawatirkan akan ada kapal yang terdampar nantinya juga akan menimbulkan masalah keamanan lainnya, karena dengan singgahnya para pencari suaka tersebut keamanan di Indonesia masih terancam dan jumlah kasus kejahatan transnasional di Indonesia mengalami peningkatan. Walaupun Indonesia telah menyetujui untuk bekerjasama dengan Australia terkait masalah tersebut melalui suatu forum yang dinamakan *Bali Process*, keamanan wilayah Indonesia tetap tidak bisa dijamin aman (Gordyn, 2013, pp. 177-193). Data yang diperoleh dari pihak kepolisian menyatakan bahwa pada tahun 2010 telah terjadi 10.444 kasus, diantaranya ada 3 kasus yang menonjol, yaitu terorisme, narkoba, dan kejahatan dunia maya. Pada tahun 2011, angka tersebut mengalami peningkatan hingga 16.138 kasus (Anonymous, 2013, p. 4). Hal itu tentu dapat menjadi ancaman tersendiri bagi kedaulatan negara Indonesia.

2.1.2 Timor Leste

Sementara bagi Timor Leste, Australia sudah pernah membicarakan terkait pembangunan pusat pemrosesan sementara di wilayah Timor Leste dengan alasan untuk menyelamatkan lebih banyak para pencari suaka yang datang melalui jalur laut (Saul, 2011, pp. 433-434), usulan Perdana Menteri Julia Gillard tersebut

sebenarnya disetujui oleh Presiden Timor Leste, Ramos Horta. Dengan membangun kamp-kamp di wilayah Timor Leste setidaknya dapat menjadi tempat persinggahan dan dapat menyelamatkan lebih banyak pencari suaka. Akan tetapi Ramos tidak ingin negaranya menjadi pulau penjara bagi pencari suaka yang terlantar atau melarikan diri dari kekerasan (VOA, 2010).

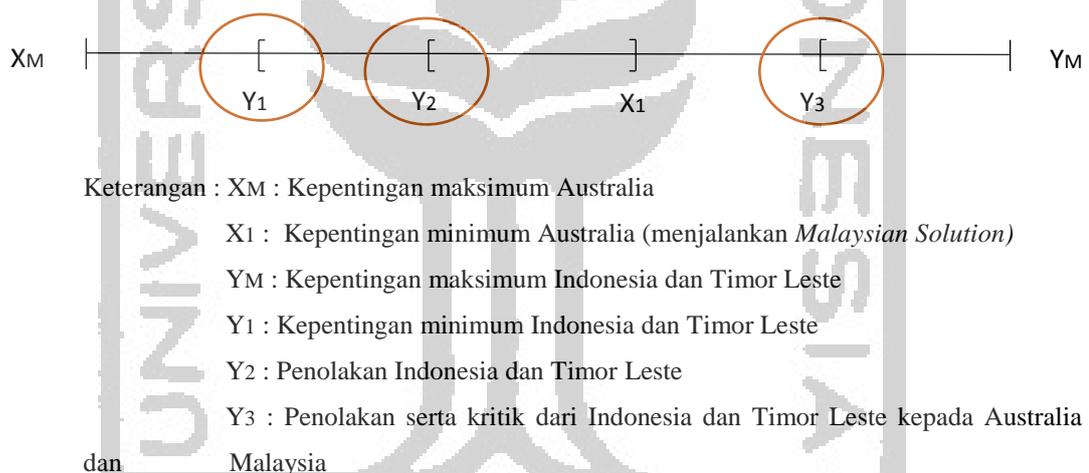
Disisi lain, usulan Perdana Menteri Julia Gillard dan persetujuan dari Presiden Ramos tersebut ditolak oleh parlemen Timor Leste dengan alasan Timor Leste tidak memiliki wilayah yang cukup besar dan fasilitas yang memadai untuk dijadikan tempat pemrosesan sementara (McAdam, 2012, p. 279). Selain itu, Timor Leste juga merupakan negara kecil yang masih sangat bergantung pada bantuan dari negara-negara lain, sehingga tidak memungkinkan bagi Timor Leste untuk ikut membantu menyelesaikan masalah yang dihadapi Australia dengan begitu banyak masalah domestik yang belum terselesaikan (Anonymous, 2010).

Sama halnya dengan Indonesia, dengan adanya kebijakan *Malaysian Solution* tersebut, Timor Leste khawatir jika perahu-perahu yang diberangkatkan dari Australia bisa saja terdampar di wilayahnya dalam perjalanan menuju ke Malaysia. Timor Leste merupakan negara kecil dan masih dalam proses pengembangan, sehingga jika Timor Leste membukakan pintu bagi IMAs, dikhawatirkan akan terjadi rasisme dan kerusuhan lainnya. Hal ini disampaikan oleh Emanuel Bria selaku Koordinator Program Komisi Eropa di Timor Leste (Radja, 2010).

Masyarakat Timor Leste juga memperlihatkan reaksi negatif terhadap usulan Australia tersebut. Selain itu, Timor Leste juga memiliki kekhawatiran jika

sewaktu-waktu wilayahnya bisa menjadi pusat untuk mengorganisir kejahatan internasional, karena tidak bisa mengontrol batas teritorialnya yang berbatasan langsung dengan Australia dan Indonesia jika Timor Leste menyetujui usulan Australia (Purwaningsih, 2010).

Pada level internasional, Putnam menggunakan sebuah rumus untuk mengukur kepentingan dari tiap negara dalam memperoleh dukungan dan kesepakatan. Rumus tersebut menggambarkan hasil dari kunjungan dan pertemuan yang dilakukan oleh Australia ke beberapa negara tetangga seperti di bawah ini:



Gambar 2. 1 Pemetaan Kepentingan Internasional (Putnam, 1988, p. 441)

Rumus di atas menggambarkan penolakan Indonesia dan Timor Leste kepada Australia terkait kebijakan yang dibuat. Dijelaskan bahwa X merupakan Australia, yang memiliki kepentingan untuk mengatasi masalah *illegal migration* dan *human trafficking*. Sedangkan Y adalah Indonesia dan Timor Leste yang juga ingin menyelesaikan masalah tersebut tetapi tidak mau dijadikan sebagai tempat

pemrosesan sementara atau tempat transit bagi para pencari suaka karena alasan-alasan yang sudah dijelaskan sebelumnya.

X1 dan Y1 mewakili kepentingan minimum dari masing-masing negara yakni mengatasi masalah *illegal migration* dan *human trafficking*, dan memungkinkan untuk menghasilkan kesepakatan yang dapat diratifikasi oleh X dan Y, kemudian Ym merupakan kepentingan maksimum dari Indonesia dan Timor Leste yaitu ingin membatalkan perjanjian *Malaysian Solution*.. Untuk mempertahankan kepentingannya, Australia (X) membutuhkan dukungan berupa persetujuan dari banyak pihak untuk dapat menjalankan kesepakatan *Malaysian Solution* dengan lancar, termasuk dari Indonesia dan Timor Leste. Namun karena Indonesia dan Timor Leste (Y) menolak, sehingga otomatis tidak menghasilkan kesepakatan antara X dan Y, ditambah lagi Indonesia dan Timor Leste mempertahankan kepentingannya sebagai pihak yang menolak kesepakatan tersebut dengan memajukan kepentingannya menjadi Y2 dan Y3, yakni Indonesia dan Timor Leste (Y) masih tetap menunjukkan penolakannya. sehingga, yang didapatkan oleh Australia dan Malaysia hanya kritikan dari berbagai pihak internasional maupun domestik dari masing-masing Negara. Oleh karena itu, gambar di atas menjelaskan bahwa apa yang diajukan oleh Australia (X1) tidak dapat berjalan dengan lancar karena Indonesia dan Timor Leste terus menunjukkan penolakan (Y1, Y2, Y3) (Avianto, 2012, p. 231).

2.2 Respon Organisasi Internasional

Tanggapan dan kritikan lain juga datang dari beberapa Organisasi Internasional, seperti UNHCR dan *Amnesty International*.

2.2.1 *United Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR)*

Kesepakatan antara Australia dan Malaysia itu mendapat respon dari UNHCR. Menurut UNHCR, Australia tidak seharusnya mengirim pencari suaka ke negara ketiga atau negara yang tidak bisa memberikan jaminan kehidupan yang layak kepada mereka. Selain itu, Malaysia juga tidak ikut meratifikasi Konvensi 1951. Seharusnya sebagai negara yang ikut meratifikasi Konvensi 1951, Australia memiliki kesadaran atas tanggungjawabnya untuk menerima dan membantu para pengungsi dan pencari suaka yang ingin memasuki wilayah Australia (Fitria, 2015, p. 110).

Pemerintah Australia terus mendapat tekanan dan kritik dari berbagai pihak internasional, karena pemerintah Australia memberikan label ilegal kepada seluruh IMAs dan tidak mengizinkan mereka memasuki perbatasan Australia. UNHCR juga menegaskan bahwa orang yang diketahui mengalami trauma atau ketakutan terhadap penyiksaan seharusnya dipandang sebagai pengungsi atau pencari suaka dan bukan diberikan label sebagai imigran ilegal apalagi dikirim ke negara ketiga atau tempat pemrosesan sementara. Begitu pula dengan Malaysia yang seharusnya tidak menyetujui kerjasama tersebut karena menyadari bahwa Malaysia sendiri tidak ikut dalam meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, sehingga seharusnya Malaysia menyadari bahwa wilayahnya tidak dapat menjadi tempat pemrosesan sementara bagi para pencari suaka. Australia harusnya juga dapat memproses para pencari suaka yang datang dengan perahu dalam lingkup hukum Australia sendiri karena Australia memiliki wilayah yang cukup luas untuk dibangun kamp-kamp pemrosesan daripada harus membangun kamp pemrosesan

di negara lain atau membiayai negara ketiga untuk menjadi tempat transit sementara (Anonymous, 2016).

Australia dianggap telah melakukan pelanggaran terhadap Konvensi Pengungsi 1951 karena Australia menyamaratakan seluruh orang yang datang dengan perahu melalui jalur laut sebagai imigran gelap. UNHCR menegaskan bahwa yang dilakukan Australia dengan mengirim para pencari suaka ke camp pemrosesan sementara itu salah karena mungkin sebagian besar dari mereka memang merupakan pencari suaka yang benar-benar membutuhkan bantuan dan keberadaannya perlu diperhatikan. Apabila di dalam perahu tersebut terdapat orang-orang yang mengalami trauma dan ketakutan terhadap penyiksaan seharusnya dilihat sebagai pengungsi dan tidak seharusnya disamakan sebagai imigran gelap (Herdianzah, 2013, pp. 5-6). Mengenai status pencari suaka, pada Pasal 31 ayat 1 dan 2 dalam Konvensi Pengungsi 1951 yang berbunyi:

1. The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of Article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence.

2. The Contracting States shall not apply to the movements of such refugees restrictions other than those which are necessary and such restrictions shall only be applied until their status in the country is regularized or they obtain admission into another country. The Contracting States shall allow such refugees a reasonable period and all the necessary facilities to obtain admission into another country (Goodwin-Gill, 2001, p. 1)

Dari pernyataan Pasal 31 ayat 1 dan 2 tersebut, telah ditegaskan bahwa para pencari suaka dengan bagaimanapun cara mereka datang dan memasuki suatu wilayah yang menjadi tujuannya tanpa dokumen yang lengkap untuk dapat membuktikan status pengungsinya, mereka tetap memiliki hak untuk tetap aman di negara tujuan mereka sejak mereka sampai. Mereka juga tidak boleh diberikan

hukuman apapun karena memasuki wilayah tujuannya tanpa izin dan mereka juga berhak mendapatkan waktu dan fasilitas lain untuk mendapat izin masuk ke negara lain secara legal (Kurniasih, 2015, p. 149).

Australia juga terikat Pasal 33 ayat 1 dalam Konvensi Pengungsi 1951 tentang ‘Larangan Pengusiran atau Pengembalian (“*Refoulement*”)’ yang berbunyi:

No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. (UNHCR, 2010, p. 30).

Dari pernyataan Pasal 33 ayat 1 tersebut, dalam berbagai macam kritik yang disampaikan oleh UNHCR telah mengindikasikan bahwa kebijakan *Malaysian Solution* tidak seharusnya dilakukan, karena Malaysia kerap memperlakukan para pengungsi dan pencari suka dengan semena-mena (Anonymous, 2011).

2.2.2 *Amnesty International*

Respon lain juga datang dari *Amnesty International*, organisasi internasional yang mempromosikan HAM tersebut menilai bahwa proses transfer pengungsi dan pencari suka yang dilakukan dalam *Malaysian Solution* dapat membahayakan keselamatan mereka. Selain itu, Malaysia memiliki sejarah yang buruk dalam memperlakukan pengungsi dan pencari suka, dan selama di tempat penahanan mereka sering mendapat kekerasan. Malaysia sudah menjadi tuan rumah bagi lebih dari 90.000 orang pengungsi yang datang dari berbagai negara, dan Malaysia tidak memiliki Undang-Undang yang mengatur tentang perlakuan

terhadap pengungsi, atau setidaknya peraturan tentang bagaimana kewajiban Malaysia sebagai tuan rumah dalam menangani pengungsi yang datang (Kurniasih, 2015, p. 152). Karena tidak adanya peraturan yang mengatur, maka dalam hukum Malaysia para pengungsi tersebut memiliki status yang sama dengan imigran gelap (Mulakala, 2011) sehingga dapat ditangkap, ditahan, bahkan dideportasi tanpa pengakuan dan bantuan apapun.

Amnesty International juga sudah sering memberikan kritik maupun saran kepada pemerintah Australia terkait perlakuan yang diberikan oleh pemerintah kepada para pencari suaka yang selama ini dianggap telah melakukan diskriminasi terhadap pencari suaka yang datang ke Australia. Tanggapan lain juga datang dari *Amnesty International* yang berada di Australia, Organisasi ini mengkritik pemerintah Perdana Menteri Julia Gillard terkait dengan kerja sama yang dilakukan dengan pihak ketiga yang berperan sebagai tempat penampungan atau tempat pemrosesan sementara. Organisasi ini juga mengatakan bahwa setiap pencari suaka yang datang ke Australia harus diperlakukan dengan adil dan sebaik mungkin, serta pencari suaka yang datang dengan perahu atau pesawat harus diberikan perlakuan yang sama selama pemrosesan. Demikian juga dengan proses pengesahan mereka sebagai pengungsi dan pencari suaka yang resmi harus dilakukan dengan segera (Wijaya, 2012).

Dr. Graham Thom, selaku Koordinator Pengungsi *Amnesty International* Australia, mengkritik langkah pemerintah yang dianggap tidak bisa menangani masalah peningkatan jumlah pencari suaka dan tidak bisa membuat kebijakan yang lebih baik dari sebelumnya terkait pencari suaka. Hal ini terlihat dari

pernyataan yang disampaikan oleh Dr. Graham Thom melalui situs resmi *Amnesty International* Australia:

Put simply, this government is going backwards on its refugee policy, and fast. Rather than delivering the principled and humane approach it has repeatedly promised, we are seeing ill thought out announcements and stopgap solutions (Herdianzah, 2013, p. 13).

Pada Juni 2010, *Amnesty International* mengeluarkan laporan tentang pelanggaran hak asasi manusia yang dialami oleh pengungsi dan pencari suaka yang ada di Malaysia. Mereka tidak mendapatkan hak untuk bekerja, bahkan sering mendapat kekerasan seperti pencambukan (Spinks, 2011). Hal itu tentunya menimbulkan kekhawatiran tentang bagaimana nasib pencari suaka yang masih anak-anak selama berada di kamp pemrosesan, dan *Amnesty* meminta agar pemerintah segera membebaskan anak-anak dari pusat-pusat penahanan (Anonymous, 2011). Namun dalam menanggapi hal tersebut, Perdana Menteri Julia Gillard berdalih bahwa kamp-kamp pemrosesan sementara yang ada di Malaysia memiliki peran yang penting dalam mencegah terjadinya perdagangan manusia yang dilakukan oleh pihak-pihak yang memang memperdagangkan manusia ke Australia (Anonymous, 2011)

2.3 Tanggapan dari dalam negeri Malaysia. (*Malaysian non-state actor*)

Pada sub bab ini, Malaysia yang menandatangani kesepakatan dengan Australia terkait transfer pengungsi dan pencari suaka juga mendapat kritikan dari kelompok-kelompok dalam negerinya. Jika menurut Perdana Menteri Malaysia Najib Razak bahwa transfer tersebut dapat mengurangi beban Malaysia terkait masalah pengungsi dan dapat mempererat hubungan dengan Australia, berbeda

halnya dengan kelompok pendukung hak asasi manusia di Malaysia yang justru mengkritik kesepakatan tersebut (Hasmath, 2013, pp. 417-430).

Dengan persetujuan Malaysia untuk menerima pertukaran pengungsi dan pencari suaka tersebut, maka Malaysia telah menciptakan sistem dua tingkat. Pertama, Malaysia harus melayani 800 pencari suaka yang dikirim dari Australia walaupun seluruh biaya selama pemrosesan akan ditanggung oleh Australia. Dan yang kedua, Malaysia juga harus melayani 90.000 pengungsi lain yang ada di Malaysia (Mulakala, 2011).

Dalam sistem dua tingkat ini, Menteri Imigrasi Australia, Chris Bowen mengatakan bahwa Malaysia akan memberikan perlakuan khusus kepada 800 pencari suaka yang akan dikirim dari Australia ke Malaysia, para pencari suaka tersebut nantinya akan diproses di pusat penampungan yang didanai oleh Australia. Dengan bantuan IOM (*International Organizations for Migration*), mereka kemudian akan dilepaskan ke masyarakat dimana mereka memiliki akses kesehatan, pendidikan, dan diberikan izin untuk bekerja. Namun, berbanding terbalik dengan 90.000 pengungsi yang tidak tercatat dalam proses kesepakatan tersebut karena memang sudah berada di Malaysia lebih awal, mereka tidak mendapatkan perlakuan spesial seperti itu. Oleh karenanya, banyak orang yang menilai hal tersebut sebagai diskriminatif (Anonymous, 2011).

Di Malaysia terdapat sebuah LSM pendukung pengungsi dan advokasi yang bernama Tenaganita. Salah seorang aktivis hak asasi manusia di Malaysia, Irene Fernandez merasa tidak yakin dengan keputusan yang diambil kedua negara ini untuk membuat dan menyetujui kesepakatan tersebut. Irene bersama dengan

Tenaganita juga mengatakan bahwa Australia seharusnya mendorong Malaysia untuk meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 terlebih dahulu sebelum melakukan kesepakatan *Malaysian Solution* tersebut (Mulakala, 2011).

Selain Tenaganita, juga terdapat SUARAM (Suara Rakyat Malaysia) yang bekerja untuk menyuarakan hak asasi manusia di Malaysia melalui media internet (SUARAM, 2012). Dalam salah satu suara masyarakat yang dimuat dalam SUARAM menegaskan bahwa mereka sebagai organisasi masyarakat sipil menentang perjanjian bilateral antara Australia dan Malaysia terkait transfer 800 pencari suaka (*Malaysian Solution*), karena transfer pencari suaka tersebut merupakan pendekatan yang salah dalam menangani masalah yang kompleks seperti imigran dan *human trafficking*, dianggap sebagai pendekatan yang salah karena Malaysia memiliki catatan sejarah yang panjang terkait penganiayaan terhadap orang-orang yang mencari perlindungan. Ketua polisi di Negeri Sembilan, Datuk Abdul Manan Mohd. Hassan mengatakan bahwa *camp* penampungan yang terdapat di Negeri Sembilan pernah dibakar oleh 109 orang imigran dan sebagian dari mereka berhasil melarikan diri dari *camp* tersebut pada 4 April 2011. Hal itu terjadi karena kondisi blok-blok yang terdapat dalam *camp* tersebut sudah penuh sesak, kekurangan air bersih dan tidak sehat. Selain itu, pada 21 April 2008 juga pernah terjadi kekerasan yang dilakukan oleh pegawai imigrasi terhadap para imigran yang berada dalam *camp* tersebut, sehingga sering memicu terjadinya kerusuhan (Wahab, 2011).

Sama halnya dengan Tenaganita, organisasi ini juga mengatakan bahwa sebaiknya Australia mendorong Malaysia untuk meratifikasi Konvensi Pengungsi

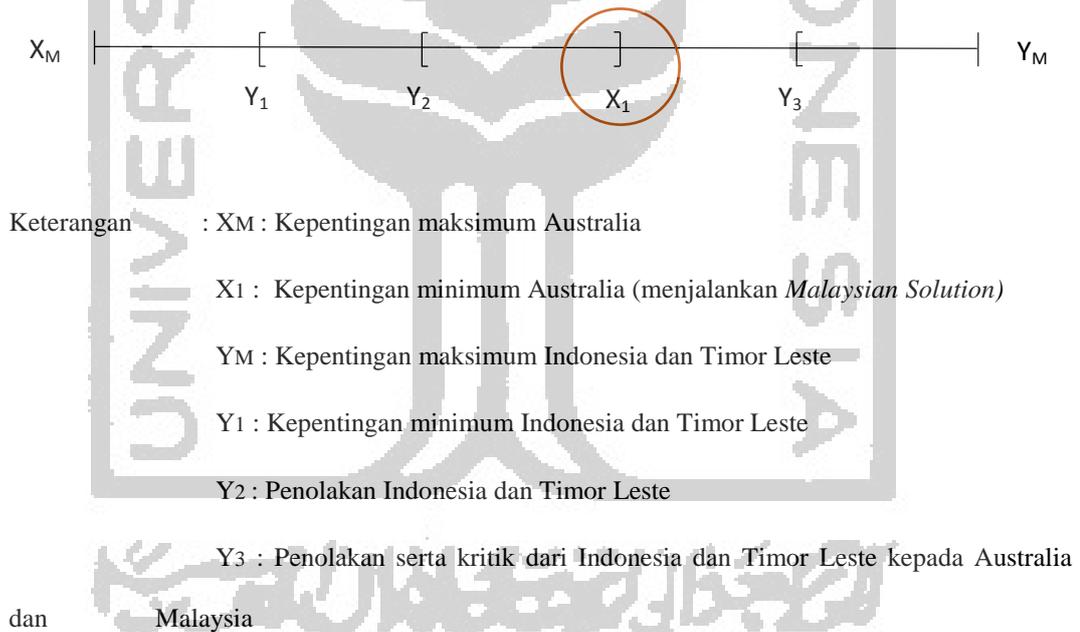
1951 terlebih dahulu dan segera mengambil tindakan tegas dalam penjagaan dan pengurusan *camp-camp* penampungan sehingga masalah kekerasan terhadap para tahanan dapat teratasi (SUARAM, 2011). Setidaknya dengan begitu maka Malaysia dapat memberikan jaminan yang lebih besar bahwa semua pengungsi dan pencari suaka memiliki hak yang sama dan akan dilindungi, sehingga tidak ada lagi tindakan yang dianggap mendiskriminasi.

Kelompok-kelompok pembela hak asasi manusia yang ada di Malaysia tersebut meminta agar perjanjian *Malaysian Solution* tersebut ditarik atau dibatalkan. Keprihatinan terhadap sebagian besar pencari suaka dan pengungsi di Malaysia yang hidup dalam kondisi kemiskinan, kotor, dan ketidakamanan menjadi salah satu alasannya. Selain itu, karena tidak adanya hak yang sah bagi mereka untuk tinggal dan bekerja di Malaysia, sebagian besar dari mereka dipaksa untuk bekerja tanpa diberikan upah sedikitpun, dan anak-anak pengungsi tidak diberikan akses untuk pendidikan (SUARAM, 2011). Walaupun Australia bersedia mengeluarkan dana sebesar AUD 292 juta untuk perjanjian tersebut, termasuk semua biaya UNHCR dalam memberikan kepastian terkait kesehatan, pendidikan dan pemukiman kembali, tetap saja keberadaan mereka tidak dianggap oleh hukum domestik Malaysia sehingga mengancam keselamatan mereka sendiri (Billings, 2013, p. 287).

BAB III

KEGAGALAN KEBIJAKAN *MALYSIAN SOLUTION* PADA LEVEL DOMESTIK

Pada bab ini, penulis akan membahas variabel kedua dari *Two-Level Games Theory* yakni level kedua atau ranah domestik. Dalam kasus ini, ranah domestik adalah variable X di dalam *Two-level Games Theory*. Ranah domestik ini akan menjelaskan bagaimana respon dari beberapa aktor domestik terkait kebijakan *Malaysian Solution* sehingga kebijakan tersebut dinilai gagal dalam penerapannya. Seperti yang diperlihatkan pada gambar berikut:



Gambar 3. 1 Pemetaan Kepentingan Domestik (Putnam, 1988, p. 441)

Dari gambar di atas, dapat dijelaskan bahwa X_1 adalah kepentingan minimum Australia yaitu ingin mengatasi masalah penyelundupan dan perdagangan manusia dengan cara *Malaysian Solution*, dan X_m adalah

kepentingan maksimum Australia yaitu ingin mengatasi masalah *IMAs* yang terus meningkat di wilayah perbatasan Australia, serta memastikan bahwa orang-orang yang datang melalui jalur laut tersebut telah sah statusnya sebagai pengungsi setelah menjalani pemrosesan di Malaysia dalam kesepakatan *Malaysian Solution*. Akan tetapi, X1 (kepentingan Australia untuk menjalankan *Malaysian Solution*) bertentangan dengan variabel Y (Indonesia dan Timor Leste). Selain itu, pihak dalam negeri Australia juga mengkritik keras tindakan pemerintah yang tetap ingin menjalankan *Malaysian Solution* tersebut.

3.1. Kebijakan Australia terhadap *Irregular Maritime Arrivals*

Pada tahun 2010, tepatnya pada masa pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard, jumlah *Irregular Maritime Arrivals* yang memasuki wilayah Australia mengalami peningkatan yang signifikan, yakni sebanyak 6.555 orang. Berikut merupakan data yang menunjukkan peningkatan *IMAs* di Australia selama kurun waktu 2009-2011:

Tabel 3. 1 Jumlah Manusia Perahu yang memasuki wilayah Australia

Tahun	Jumlah Kapal	Awak Kapal	Jumlah Orang (Tidak termasuk awak kapal)
2009	60	141	2726
2010	134	345	6555
2011	69	168	4565

Sumber: (Spinks, 2013)

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa jumlah peningkatan *IMAs* di Australia mulai terjadi sejak tahun 2009 dan tercatat sebanyak 2.726 orang. Kemudian pada tahun 2010, jumlah *IMAs* kembali mengalami peningkatan

sebanyak 6.555 orang, meskipun pada tahun 2011 sempat terjadi penurunan jumlah *IMAs* yakni sebanyak 4.565 orang.

Masalah penungsi di Australia seakan tidak pernah menemui titik terang. Setiap tahunnya Australia selalu kedatangan penungsi dan pencari suaka melalui jalur laut, sehingga camp pemrosesan lepas pantai di Australia sudah semakin penuh dan sesak, sementara itu proses legalitas status penungsi juga memakan waktu lama, sehingga terus terjadi penumpukan kapal-kapal penungsi dan pencari suaka di perbatasan Australia. Hal tersebut tentu tidak bisa dibiarkan begitu saja, karena dikhawatirkan akan mengganggu kesehatan mental dan fisik mereka jika terlalu lama terombang-ambing di lautan, serta akan menimbulkan kecaman dari pihak internasional jika Australia tidak segera mengambil tindakan untuk menangani masalah tersebut. Untuk menangani segala permasalahan imigrasi, pemerintah Australia memiliki *Department of Immigration and Citizenship (DIAC)* yang bertugas dan memiliki tanggungjawab dalam penjagaan perbatasan Australia dari gelombang imigran yang datang, departemen ini juga memiliki wewenang untuk menentukan apakah imigran yang masuk ke wilayah Australia itu legal atau tidak (Prabaningtyas, 2015, pp. 7-8).

Dalam menghadapi arus *IMAs* yang tidak terkontrol tersebut, Julia Gillard sebagai Perdana Menteri Australia lebih memilih untuk menutup perbatasannya demi menahan kapal-kapal *IMAs* yang semakin berdatangan, salah satunya dengan mengeluarkan kebijakan *Malaysian Solution* yang ternyata menimbulkan banyak kritik dan kecaman dari dunia internasional maupun domestik (Widodo, 2018, pp. 2-4).

Melalui kebijakan tersebut Perdana Menteri Julia Gillard secara tersirat telah menetapkan bahwa secara umum semua kapal-kapal para pencari suaka yang datang melalui jalur laut dianggap ilegal. Meskipun sebenarnya kapal-kapal tersebut datang dari negara-negara konflik seperti Afghanistan, Iraq, Iran, dan memang sebagian besar dari mereka benar-benar datang sebagai pencari suaka atau pengungsi yang seharusnya wajib diperhatikan dan diberikan perlindungan oleh Australia sebagai negara yang telah meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 (Wagiman, 2012, p. 215).

3.2. Tekanan Domestik

Australia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan terbuka, sehingga proses pengambilan kebijakannya juga banyak dipengaruhi dari berbagai pihak dan tuntutan-tuntutan domestik (Wesley, 2003, p. 39). Begitu juga halnya dengan kebijakan *Malaysian Solution*, mulai dari pembuatan kebijakan tersebut hingga kebijakan tersebut dijalankan.

Pemerintah Australia mengatakan bahwa pembuatan kebijakan *Malaysian Solution* diantaranya dengan dalih bahwa perjalanan yang ditempuh oleh para pengungsi dan pencari suaka dengan melalui jalur laut sangat membahayakan dan akan menjadi sia-sia (Anonymous, 2013, p. 4), karena dengan menempuh perjalanan yang penuh risiko tersebut pemerintah Australia tetap tidak akan menyediakan dan memberikan hak-hak sebagaimana yang seharusnya para pengungsi dan pencari suaka dapatkan dari negara yang menandatangani perjanjian dengan UNHCR dan Konvensi Pengungsi 1951 (Grattan, 2012). Padahal dengan kebijakan *Malaysian Solution* itu justru semakin membahayakan

para pengungsi dan pencari suaka karena mereka harus kembali melanjutkan perjalanan yang cukup jauh ke Malaysia. Kebijakan tersebut tentu menimbulkan reaksi dari kelompok-kelompok dalam negeri Australia, diantaranya dari oposisi politik dan masyarakat lokal.

3.2.1. Oposisi Politik

Dinamika politik yang terjadi di Australia terkait dengan masalah kedatangan manusia perahu yang terus mengalami peningkatan menjadi salah satu akibat dari masalah tersebut. Disetiap periodenya, perdana menteri yang berkuasa maupun perwakilan perdana menteri dari partai lain tentu memiliki pandangan dan kebijakannya masing-masing dalam merespon masalah kedatangan manusia perahu tersebut (Anggriawan, 2016, p. 251).

Perdebatan politik dalam negeri Australia juga selalu disertai dengan isu *IMAs*, dan berdasarkan dengan urgensi dari masalah tersebut, Australia harus mengeluarkan dana yang cukup besar untuk melaksanakan berbagai operasional kebijakannya, terutama untuk kebijakan yang berhubungan dengan negara lain, seperti dana untuk pembangunan kamp-kamp pemrosesan sementara bagi *IMAs* di beberapa negara. Pada Mei 2011, anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk menjalankan keamanan perbatasan sebesar AUD 23,8 juta (Schloenhardt, 2012, pp. 10-11). Selain itu, memindahkan para pencari suaka ke pusat-pusat pemrosesan terutama yang berada di Malaysia juga diyakini bukanlah sebagai solusi yang dapat bertahan lama (Purcell, 2008, p. 102).

Pandangan partai-partai yang ada di dalam parlemen Australia terhadap kebijakan *Malaysian Solution* dapat dilihat dari dinamika partai yang terjadi di

Parlemen Australia yang ke-43 atau lebih tepatnya pada masa pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard tahun 2010-2013 dimana terdapat delapan partai politik di dalamnya (yang mendapat suara dalam *House of Representatives*). Sebagai partai yang memperoleh kursi paling banyak di *House of Representative*, maka Partai Buruh Australia menjalankan fungsi pemerintah dalam parlemen Australia. Di sisi lain, peran oposisi diduduki oleh Partai Liberal. Semua undang-undang dan kebijakan yang dikeluarkan oleh Partai Buruh selaku pemerintah eksekutif, harus dipertanggung jawabkan dalam sesi *Question Time* di Parlemen dan akan dievaluasi langsung oleh Kabinet Bayangan yaitu pihak koalisi oposisi (Herdianzah, 2013, pp. 10-12).

Menanggapi kebijakan *Malaysian Solution* yang diusung oleh Partai Buruh sebagai langkah untuk mengatasi masalah *Irregular Maritime Arrivals*, terjadi perdebatan antara Partai Buruh dan Partai Liberal karena keduanya memiliki pandangan yang berbeda dalam melihat isu tersebut. Tony Abbot sebagai Ketua Partai Liberal dan Scott Morison sebagai Menteri Imigrasi dalam Oposisi mengatakan bahwa Julia Gillard tidak bisa membuat kebijakan yang lebih baik tanpa menimbulkan kontroversi untuk menekan kedatangan para pencari suaka yang tidak memiliki dokumen lengkap. Menurut Tony Abbot, Julia Gillard telah gagal dalam upayanya menangani masalah *IMAs* (Anonymous, 2012).

Dalam menanggapi kritik dari Tony Abbot dan Scott Morison, Perdana Menteri Julia Gillard mengatakan bahwa mekanisme perlindungan di level regional itu penting untuk dilakukan, dan merupakan cara yang sangat efektif untuk mengatasi *IMAs* di Australia pada khususnya, salah satunya yaitu dengan

menjalankan kerja sama dengan Malaysia dalam bentuk kesepakatan *Malaysian Solution* (Anonymous, 2010).

Di sisi lain, tentu terdapat kerugian material bagi Australia dan harus dipertanggung jawabkan oleh negara. Sebagai negara yang ikut menandatangani Konvensi Pengungsi 1951, tanggung jawab yang harus dilakukan oleh Australia adalah mengganti kerugian akibat pelanggaran, selain itu Australia juga harus memulihkan dan memberikan kembali hak-hak yang telah dilanggar oleh negara kepada para pengungsi dan pencari suaka (Triwibawa, 2014, pp. 8-9).

Pemerintah Australia dibawah pimpinan Julia Gillard beralih bahwa kebijakan *Malaysian Solution* itu dibuat dan dijalankan karena ada beberapa rekomendasi yang diberikan oleh *Expert Panel on Asylum Seekers* yang akhirnya diadopsi oleh pemerintah sebagai landasan dari pembuatan kebijakan tersebut, dan rekomendasi yang diadopsi antara lain adalah melakukan kerja sama dan melakukan perjanjian dengan Malaysia dalam isu pencari suaka, mengirim kembali perahu-perahu ke lautan, melakukan transfer pencari suaka ke negara lain, melakukan koordinasi dengan negara penampung pencari suaka lainnya, serta melakukan operasi anti penyelundupan manusia (Anonymous, 2012).

Dari rekomendasi-rekomendasi tersebut, pemerintah Australia melakukan amandemen *Migration Act* dan memberikan izin kepada Menteri Imigrasi terkait (Chris Bowen) untuk mendeklarasikan Malaysia sebagai negara ketiga dan menjadi *Regional Processing Country* dengan persetujuan legislatif (Anonymous, 2011). Akan tetapi, tindakan yang diambil berdasarkan dari rekomendasi-rekomendasi tersebut lebih terlihat seakan-akan pemerintah Australia melepaskan

tanggung jawabnya dari para pencari suaka dan pengungsi, dan terlihat seperti menghukum para pencari suaka yang datang melalui jalur laut, sehingga hal itu merusak hukum internasional terkait pengungsi dan pencari suaka yang telah diratifikasi sendiri oleh Australia (Prastya, 2015, p. 3).

Pemerintah berharap bahwa dengan mengambil tindakan yang keras dapat menghalangi para pencari suaka bepergian menuju Australia menggunakan kapal, serta dapat menahan rencana penyelundupan manusia (Holman, 2016, p. 1019). Dengan menaruh harapan pada kerja sama yang telah disepakati bersama Malaysia untuk dapat menangani dan menahan kedatangan *IMAs*, namun kebijakan ini malah menjadikan para pengungsi dan pencari suaka sebagai pekerja ilegal tanpa dokumen (Darmayani, 2017, p. 18), hal itu justru semakin menyiksa mereka karena kemanapun mereka pergi dan apapun yang mereka lakukan akan dianggap sebagai tindakan yang ilegal, dan tentunya semakin memperburuk citra Australia sendiri sebagai negara yang seharusnya memberikan perlindungan dan menjamin hak-hak para pengungsi dan pencari suaka tersebut.

3.2.2. Masyarakat

Mayoritas masyarakat Australia mendapat informasi terkait masalah *IMAs* adalah melalui pemberitaan media. Pemberitaan terkait masalah pencari suaka yang disampaikan oleh media cenderung menyudutkan pencari suaka yang datang dengan perahu, hal itu menyebabkan munculnya tuntutan masyarakat kepada pemerintah supaya dapat membuat kebijakan-kebijakan yang bersifat lebih tegas kepada para pencari suaka yang datang melalui jalur laut. Pada saat itu, urgensi yang digunakan oleh pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard adalah menarik

perhatian masyarakat Australia dengan memperlihatkan dan membangun citra bahwa pemerintah juga sedang berusaha keras untuk menghentikan arus IMAs, yaitu dengan menjalin kerja sama dengan Malaysia dalam *Malaysian Solution*, yang setidaknya kapal yang akan masuk ke wilayah Australia nantinya merupakan kapal yang berisi orang-orang yang statusnya sudah disahkan sebagai pengungsi selama menunggu di Malaysia (Prabaningtyas, 2015, pp. 72-73).

Seseorang dari kelompok Koalisi Aksi untuk Pengungsi di Australia, Ian Rintoul, mengatakan bahwa yang menjadi permasalahan utamanya adalah dengan mengirimkan para pencari suaka yang menggunakan perahu ke Malaysia untuk diproses. Menurut Rintoul, kebijakan tersebut merupakan suatu tragedi hak asasi manusia dengan memperdagangkan hak seseorang atau kelompok dengan kelompok lain. Yang lebih membuat Rintoul mengkritik keras kebijakan tersebut adalah karena pada faktanya, pemerintah tetap ingin dan akan mengirimkan anak-anak kembali ke Malaysia, hal itu jelas memperlihatkan bahwa pemerintah tidak menunjukkan kepedulian dan tanggungjawabnya terhadap para pencari suaka terutama anak-anak (Anonymous, 2011).

Kedatangan kapal-kapal pencari suaka dari berbagai negara juga sudah pasti memiliki alasan mereka tersendiri atau dikarenakan oleh beberapa faktor, seperti pengalaman pribadi yang menimbulkan ketakutan dan trauma, latar belakang sosial dan ekonomi, pendidikan, serta hal-hal lainnya yang membuat para pencari suaka itu terpaksa meninggalkan negaranya dan mencari perlindungan ke negara lain serta untuk mendapat kehidupan yang lebih layak. Semua itu merupakan alasan yang penting dalam memberikan pengaruh pada

sikap dari pihak-pihak yang dituju oleh pencari suaka dalam menghadapi para pencari suaka itu sendiri (Mishler, 1983, pp. 440-462). Oleh karena itu Australia seharusnya dapat lebih mempertimbangkan nasib para pencari suaka apabila mereka dikirim ke pusat pemrosesan di Malaysia. Kritik yang sama juga disampaikan oleh *The Refugee Council of Australia* yang menekankan bahwa tindakan yang dilakukan pemerintah Australia dengan melakukan kerja sama bersama Malaysia sebagai pihak ketiga dalam kebijakan *Malaysian Solution* merupakan langkah yang tidak tepat, karena para *IMAs* tidak memiliki dokumen perjalanan atau visa sehingga ancaman penganiayaan justru akan datang dari pemerintah itu sendiri (Crock, 2013).

Pemerintah Australia dinilai telah berusaha untuk menghindar dari kewajibannya sebagai pihak yang ikut menandatangani Konvensi Pengungsi 1951, karena tetap tidak mencabut status imigran ilegal kepada *IMAs* dan tidak mau memberikan pernyataan bahwa mereka adalah pengungsi atau pencari suaka yang memang membutuhkan bantuan, serta tetap memperlakukan mereka sebagai imigran yang ilegal dan membawa ancaman (Razak, 2018, p. 141).

Menerapkan “hukuman” tanpa mempertimbangkan dan melihat kembali kebutuhan serta kepentingan para pencari suaka yang datang melalui jalur laut, tentu juga sudah melanggar kewajiban negara (dalam hal ini Australia yang sudah berani berkomitmen sebagai anggota Konvensi Pengungsi 1951), yang seharusnya memastikan bahwa mereka memang merupakan orang-orang yang butuh pertolongan serta memberikan perlindungan hak asasi manusia setiap orang yang masuk ke wilayah Australia (Goodwin-Gill, 2003, pp. 187-188).

Pandangan lain juga disampaikan oleh ketua Komisi HAM Australia, Catherine Branson, yang tidak setuju dengan apa yang pernah disampaikan oleh Chris Bowen selaku Menteri Imigrasi. Menteri Bowen mengatakan bahwa anak-anak juga akan dikirim ke Malaysia demi kebaikan mereka dan untuk menunggu pemrosesan status pengungsi mereka, Bowen juga berpendapat bahwa perdagangan manusia dapat diperangi melalui cara ini (Glass, 2011). Namun menurut Branson, mengirim anak-anak ke pusat pemrosesan di Malaysia itu tidak bisa dikatakan sebagai langkah yang tepat demi kebaikan mereka, karena jelas bahwa Malaysia tidak bisa memberikan jaminan apapun terhadap kesehatan, pendidikan, dan hal lainnya (Anonymous, 2011).

3.3. Peran dan pengaruh Media

Media memiliki peran yang sangat penting dalam membentuk opini publik, begitu juga media di Australia yang memberitakan masalah *Irregular Maritime Arrivals* dan *Malaysian Solution*. Masyarakat umum lebih kepada mengandalkan media dalam mencari dan mendapatkan informasi tentang pengungsi dan pencari suaka, dengan memanfaatkan perhatian dari masyarakat tersebut, pihak media membingkai isu-isu *IMAs* dengan memilih gambar serta kata-kata yang memiliki *power* untuk membentuk opini dan menentukan sikap masyarakat dalam menanggapi isu tersebut (Samantha Cooper, 2017, p. 79).

Penggunaan bahasa atau kata-kata seperti ‘pencari suaka ilegal’, ‘ancaman keamanan’, serta ‘pendatang yang tidak sah’ membuat citra para pencari suaka semakin buruk dan terdiskriminatif (Razak, 2018, p. 140), kata-kata ‘ilegal’ mengindikasikan bahwa *IMAs* dapat disamakan dengan pelaku tindak kriminal

lainnya. Selain itu, julukan manusia perahu yang dipublikasikan untuk merendahkan derajat para pencari suaka seakan mereka juga tidak pantas untuk diperlakukan sama seperti masyarakat lokal pada umumnya. Media seringkali digunakan oleh pemerintah sebagai alat untuk memanipulasi dan membentuk opini publik terhadap para pencari suaka, media-media ini membentuk pemikiran atau gambaran dalam masyarakat terkait hak-hak para pencari suaka yang diabaikan padahal seharusnya hak-hak tersebut diterima oleh mereka dan dapat dipenuhi oleh negara tujuan mereka. Seperti yang terdapat pada *The Universal Declaration of Human Right* Pasal 13 ayat 1 dan Pasal 14 ayat 1 yang masing-masing berbunyi:

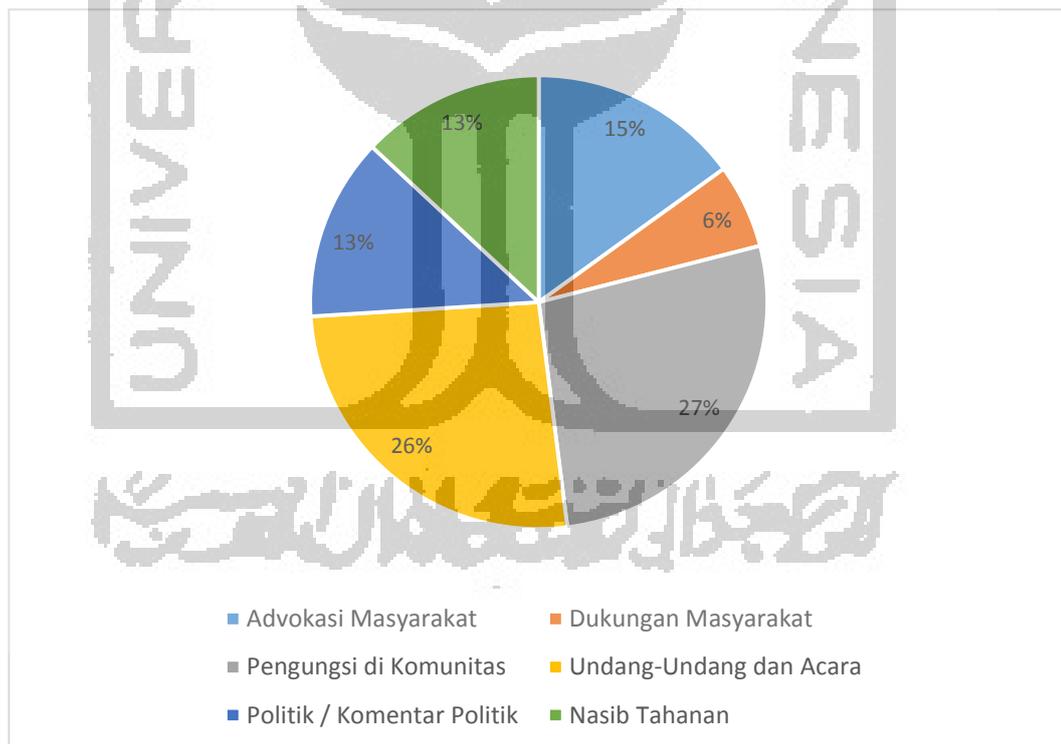
Pasal 13 (1): Setiap orang berhak atas kebebasan bergerak dan berdiam di dalam batas-batas setiap negara. Dan Pasal 14 (1): Setiap orang berhak mencari dan menikmati suaka di negara lain untuk melindungi diri dari pengejaran (Anonymous, 1998)

Untuk dapat memberikan informasi ke publik tentang pengungsi dan pencari suaka, media sering kali bergantung pada pemerintah terkait informasi mengenai pengungsi dan pencari suaka atau isu-isu yang menyertainya, karena sebenarnya masih kurangnya akses ke pencari suaka itu sendiri (Doherty, 2015, p. 31).

Jarak antara pencari suaka yang berada di kapal dan di lepas pantai atau laut dengan para wartawan media yang sangat jauh, serta kebijakan lepas pantai maupun pemukiman kembali di regional, membuat akses awak media ke narasumber langsung yang tidak dipengaruhi atau dikendalikan oleh pemerintah menjadi semakin terbatas (Katrine M. Turoy- Smith, 2013, pp. 179-195). Selain itu, para pencari suaka juga tidak bisa bebas berkomunikasi dengan awak media untuk menjelaskan situasi dan kondisi serta motivasi mereka, karena para pencari suaka tidak memiliki “power” untuk menciptakan kisah mereka sendiri, kisah

yang diciptakan dari orang-orang disekitar mereka akan lebih dipercaya (Healey, 2006, pp. 257-271).

Hal-hal yang diberitakan oleh media Australia terkait pencari suaka dianggap tidak sesuai dengan apa yang sebenarnya terjadi di lapangan, media menyampaikan bahwa *IMAs* adalah pelanggaran hukum. Dengan pemberitaan yang disampaikan sedemikian rupa, masalah manusia perahu atau *IMAs* kemudian banyak menarik perhatian dari masyarakat Australia, karena masalah imigrasi ini selalu menjadi topik utama dari data yang dikumpulkan oleh Media Monitors Australia, yang merupakan akumulasi dari seluruh media, yaitu pers, internet, televisi, dan radio (Maria Rae, 2017, pp. 479-490). Seperti yang terlihat pada gambar berikut:



Gambar 3. 2 Topik-topik yang diminati oleh masyarakat dari pemberitaan media (Samantha Cooper, 2017, p. 84)

Dari gambar di atas dapat dijelaskan bahwa sebanyak 27% masyarakat Australia tertarik terhadap isu pengungsi dan pencari suaka yang menjadi salah satu fokus paling penting di Australia. Jumlah itu lebih banyak 1% dari ketertarikan masyarakat terhadap topik-topik nasional lainnya termasuk undang-undang dan acara-acara lain.

Dari berita-berita atau informasi yang dikemas dengan sangat baik dan menarik oleh pihak media, membuat persepsi sebagian besar masyarakat Australia terhadap *IMAs* menjadi negatif. Masyarakat Australia memandang *IMAs* bahwa mereka sepenuhnya merupakan imigran ilegal dan bagian dari kejahatan tanpa memperdulikan bahwa sebagian besar dari mereka benar-benar pengungsi dan membutuhkan pertolongan. Padahal menurut laporan data dari *Department of Immigration and Citizenship (DIAC)*, sebagian besar dari *IMAs* yang tiba di Australia antara tahun 2010 hingga 2011 sebanyak lebih dari 90% merupakan pengungsi asli ((DIAC), 2013).

3.4. Tanggapan dari dalam negeri Malaysia (*Malaysian state actor*)

Dalam menghadapi masalah ini, tentu Malaysia memiliki kepentingan tersendiri dalam menjaga perbatasan wilayahnya dari penyelundupan manusia atau perdagangan manusia. Kontrol perbatasan ini menjadi perhatian yang sangat penting dalam menjaga kestabilan ekonomi, politik, dan kehidupan sosial yang dapat terancam dengan kedatangan kapal-kapal imigran yang jumlahnya semakin tidak terkontrol (O'Dowd, 2010, pp. 593-604). Tiap tahunnya tekanan yang diterima oleh pemerintah Malaysia terus mengalami peningkatan, pemerintah

Malaysia terus didorong untuk meningkatkan keamanan dan mempersiapkan tindakan dalam menghadapi masalah populasi imiran yang semakin besar.

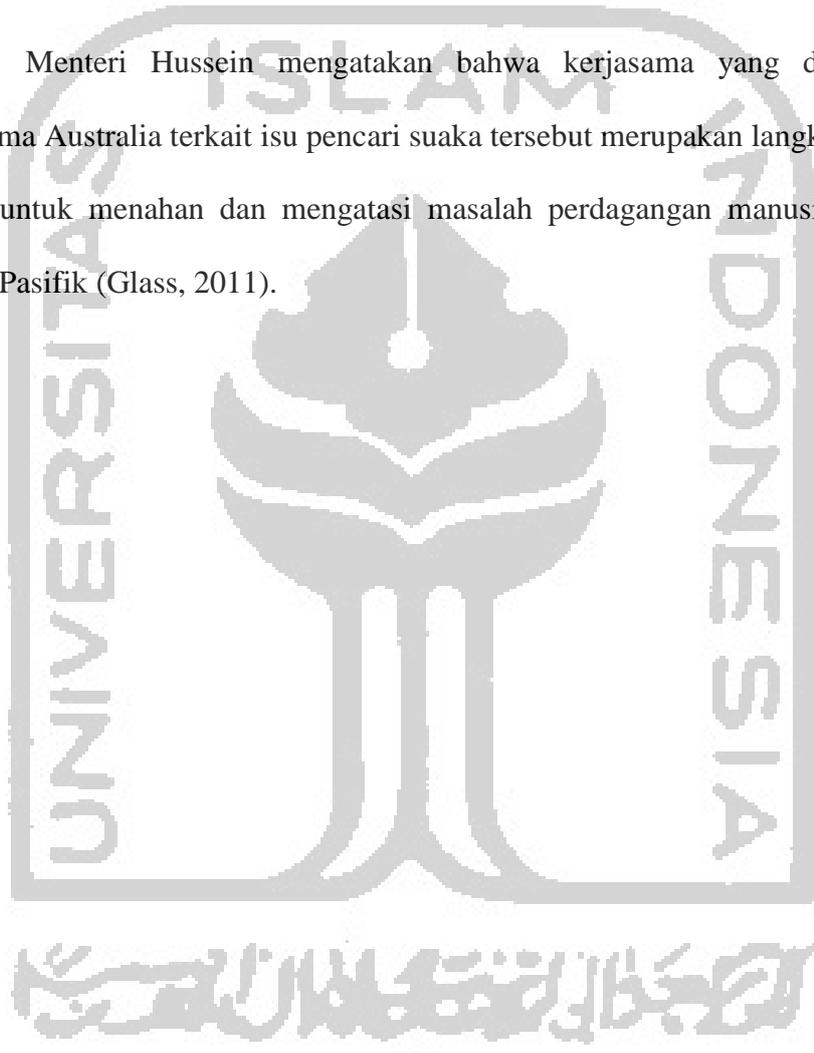
Banyak negara-negara lain maupun organisasi-organisasi internasional yang mengkritik perlakuan Malaysia terhadap imigran selama ini, sehingga untuk mengatasi kritik-kritik dari dalam maupun luar negeri tersebut, pemerintah Malaysia mengamandemen UU yang disebut *Anti-Trafficking in Persons (ATIP)* pada tahun 2010 dan menambahkan kejahatan-kejahatan yang terkait dengan penyelundupan manusia. UU tersebut juga menetapkan bahwa orang-orang yang diperdagangkan tidak bisa melakukan penuntutan tindak pidana yang terjadi kepada mereka karena orang-orang tersebut masuk ke Malaysia secara ilegal atau memiliki dokumen palsu. Hukum yang berada dibawah *National Action Plan* 2010 tentang memerangi perdagangan manusia juga diubah, yang menyatakan niat pemerintah untuk memperkuat keamanan perbatasan dan meningkatkan kerjasama antara lembaga-lembaga pemerintah dan menciptakan aliansi yang strategis dengan negara lain, untuk meningkatkan jumlah tempat penampungan, dan untuk mengurangi jumlah pekerja asing (Ford, 2014, pp. 37-38).

Menteri Dalam Negeri Malaysia, Hishammuddin Hussein melalui Parlemen Malaysia mengatakan:

The amendment is necessary to deal with the current influx of illegal migrants from conflict countries who are seeking better life either in Malaysia or third countries and who, in particular, are using Malaysia as a transit point while they await their onward journey to possible countries. These migrants are distinct from trafficked persons in that they normally seek and finance the illegal migration themselves and the only danger of exploitation faced is cruel or inhuman or degrading treatment or being endangered in the course of their journey. Further, under international law, Malaysia is under a humanitarian obligation to ensure the safety of such migrants while they are on Malaysian territory. The influx of these illegal migrants also posed a security threat to Malaysia as their methods of entry and exit are generally illegal. (Ford, 2014, p. 38)

Dari penyampaiannya tersebut Hussein mengumumkan bahwa UU ATIP yang diamandemen dibuat sebagai pengakuan bahwa perdagangan manusia atau penyelundupan manusia memiliki kaitan yang erat dengan konteks buruh asing yang semakin banyak di Malaysia dan imigran gelap tanpa dokumen resmi juga banyak berkeliaran di lingkungan masyarakat.

Menteri Hussein mengatakan bahwa kerjasama yang ditandatangani bersama Australia terkait isu pencari suaka tersebut merupakan langkah awal yang baik untuk menahan dan mengatasi masalah perdagangan manusia di wilayah Asia-Pasifik (Glass, 2011).



BAB IV

KESIMPULAN

Australia merupakan negara yang banyak dijadikan sebagai tempat untuk mendapat perlindungan atau mencari kehidupan yang lebih layak oleh para pencari suaka dan pengungsi, karena Australia merupakan negara yang ikut menandatangani perjanjian dengan *United Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR)* dan Australia juga ikut meratifikasi *The 1951 Convention relating to the Status of Refugee (1951 Convention)*, sehingga membuat para pengungsi dan pencari suaka beranggapan bahwa mereka akan mendapatkan hak asasinya dan akan dilindungi di Australia. Namun, pada tahun 2010 atau tepatnya pada saat Julia Gillard menjabat sebagai Perdana Menteri Australia, terjadi kenaikan jumlah kedatangan imigran melalui jalur laut atau yang dikenal sebagai *Irregular Maritime Arrivals (IMAs)* yakni sebanyak 6.555 orang, sedangkan ditahun sebelumnya hanya sebanyak 2.726 orang.

Pada 25 Juli 2011, Australia dan Malaysia menandatangani kesepakatan *Malaysian Solution* di Kuala Lumpur. *Malaysian solution* merupakan kesepakatan antara Australia dan Malaysia terkait pengungsi dan pencari suaka. Pada prosesnya, Australia akan mengirim 800 orang pencari suaka ke Malaysia sebagai tempat transit selama menunggu status legalitasnya sebagai pengungsi telah disahkan, dan sebagai gantinya Australia akan menerima 4.000 orang pengungsi yang ada di Malaysia untuk masuk dan tinggal di Australia dengan syarat status mereka sebagai pengungsi sudah disahkan dan memiliki dokumen yang lengkap.

Setiap negara pasti mempunyai cara dan tujuannya masing-masing dalam menghadapi masalah imigran yang tentunya menjadi fokus utama untuk menjaga keamanan perbatasan wilayahnya, seperti Australia. Untuk mempertahankan kepentingannya, Australia mengunjungi Indonesia dan Timor Leste untuk mengajak bekerjasama dalam pelaksanaan kebijakan *Malaysian Solution*, namun tawaran itu langsung ditolak oleh Indonesia dan Timor Leste dengan memajukan kepentingan mereka dalam menjaga keamanan wilayah masing-masing. Penolakan itu tidak membuat Australia berhenti untuk tetap menjalankan *Malaysian Solution*. Setelah kebijakan tersebut sempat dijalankan, Indonesia dan Timor Leste malah semakin mengkritik Australia, bahkan Malaysia yang bersedia menerima ajakan Australia dan membantu Australia dengan menjadi tempat transitpun ikut menerima kritikan keras dari berbagai pihak internasional maupun dalam negerinya.

Dalam hal ini, penulis menggunakan *Two-Level Games Theory* untuk menganalisis kegagalan kebijakan *Malaysian Solution*. Pada teori tersebut, terdapat dua level yaitu Internasional dan Domestik. Dalam kasus ini, penulis memetakan kepentingan setiap pihak dengan variable X sebagai Australia, dan variable Y sebagai Indonesia dan Timor Leste. Untuk memetakan kepentingan masing-masing pihak, penulis merumuskan bahwa X_1 adalah kepentingan minimum Australia yaitu ingin mengatasi masalah penyelundupan dan perdagangan manusia dengan cara *Malaysian Solution*, dan X_m adalah kepentingan maksimum Australia yaitu ingin mengatasi masalah *IMAs* yang terus meningkat di wilayah perbatasan Australia, serta memastikan bahwa orang-orang yang datang melalui jalur laut tersebut telah sah statusnya sebagai pengungsi

setelah menjalani pemrosesan di Malaysia dalam kesepakatan *Malaysian Solution*, sementara Y_m adalah kepentingan maksimum Indonesia dan Timor Leste yang ingin menggagalkan perjanjian *Malaysian Solution* dengan menolak untuk memberikan dukungan kepada Australia.

Berikut merupakan gambar pemetaan *Win-Set* pada kasus kegagalan kebijakan *Malaysian Solution* menggunakan *Two-level Games Theory*:

Win-Set A:



Gambar 4. 1 Win-Set A

Pada tahun 2010, Menteri Imigrasi Australia Chris Bowen mengunjungi Indonesia dan Timor Leste untuk membicarakan masalah penyelundupan manusia dan keamanan perbatasan. Pada gambar di atas, Y_1 dan X_1 merupakan kepentingan minimum dari kedua pihak, yakni Australia (X) serta Indonesia dan Timor Leste (Y) sama-sama ingin mengatasi masalah *asylum seeker* dan *human trafficking* di wilayah perbatasannya. 11 Oktober 2010

Win-Set B:

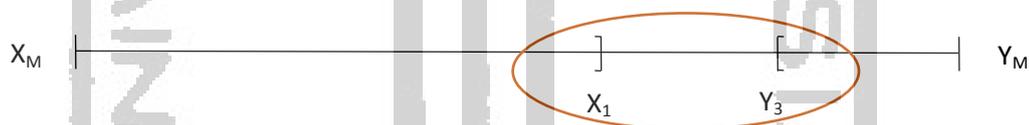


Gambar 4. 2 Win-Set B

Pada gambar di atas, dengan tetap mempertahankan kepentingannya (X_1), pada tahun 2011 Australia (X) mengajak Indonesia dan Timor Leste (Y) untuk

ikut membantu kelancaran kebijakan *Malaysian Solution*. Namun, terdapat perbedaan pendapat mengenai kebijakan *Malaysian Solution* yang diajukan Australia. Indonesia dan Timor Leste menolak untuk mendukung kebijakan tersebut (Y₂). Jika menurut Australia kebijakan tersebut dapat membantu mengatasi masalah perdagangan manusia dan penyelundupan manusia di kawasan regional, Indonesia dan Timor Leste lebih melihat bahwa kebijakan tersebut membahayakan para pencari suaka yang harus berlayar cukup lama untuk sampai ke Malaysia dari Australia, belum lagi jika ada kapal-kapal yang terdampar di wilayah Indonesia dan Timor Leste, dengan alasan kemanusiaan kedua negara itu harus membantu menyelamatkan pencari suaka yang terdampar dan bertanggungjawab atas kehidupan pencari suaka selama berada diwilayahnya.

Win-Set C:



Gambar 4. 3 Win-Set C

Pada gambar di atas, di tahun 2011 Indonesia dan Timor Leste tetap mempertahankan penolakannya dan memajukannya menjadi Y₃, kedua negara tersebut mengkritik keras kebijakan *Malaysian Solution* yang diajukan Perdana Menteri Julia Gillard. Kritik dan penolakanpun tidak hanya datang dari Indonesia dan Timor Leste, tapi juga dari UNHCR, *Amnesty International*, pihak dalam negeri Australia, bahkan pihak dalam negeri Malaysia (*Malaysia non-state actor*)

juga ikut mengkritik kebijakan tersebut. Hal itu yang menyebabkan Malaysia tidak memajukan kepentingannya dan masih berada di X₁.

Tabel 4. 1 *Win-Set*

Win-set	X	Y	Hasil
Win-set A	X ₁ : Karena banyaknya IMAs yang masuk ke wilayah perbatasan Australia, maka Australia ingin menjalankan kebijakan <i>Malaysian Solution</i> .	Y ₁ : Karena banyaknya isu perdagangan manusia dan penyelundupan manusia di kawasan Asia Tenggara.	Kebijakan Malaysian Solution terlaksana (2010) X ₁ dan Y ₁ masih saling dapat mengakomodasi, menunjukkan kepentingan minimum masing-masing pihak.
Win-set B	X ₁ : Australia mengajak Indonesia dan Timor Leste untuk ikut membantu melancarkan proses <i>Malaysian Solution</i> .	Y ₂ : Indonesia dan Timor Leste menolak kebijakan tersebut karena alasan kemanusiaan dan tidak menguntungkan bagi keduanya.	Kebijakan Malaysian Solution terlaksana (2011) X ₁ dan Y ₂ masih saling dapat mengakomodasi, meskipun pihak Y semakin mengoptimalkan kepentingan melalui Y ₂ .
Win-set C	X ₁ : Australia tetap menjalankan kebijakan <i>Malaysian Solution</i> karena IMAs di perbatasannya sudah semakin banyak.	Y ₃ : Indonesia dan Timor Leste mempertahankan kepentingannya dengan tetap menolak kebijakan tersebut, dan mengkritik keras Australia karena dianggap tidak menepati perjanjian dengan UNHCR yang telah ditandatangani, serta tidak dapat memenuhi tanggungjawab sebagai pihak yang ikut meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951. Kritikan juga datang dari berbagai pihak internasional bahkan pihak domestik Australia dan domestik Malaysia sendiri. Australia dianggap	Kebijakan Malaysian Solution dibatalkan (2011) X ₁ dan Y ₃ tidak dapat diakomodir, mengakibatkan pembatalan kebijakan oleh pihak X.

		tidak dapat menjadikan Malaysia sebagai mitra terkait isu tersebut karena Malaysia bukan pihak yang ikut menandatangani UNHCR dan tidak bisa berkomitmen untuk memberikan kehidupan yang layak kepada para pencari suaka selama berada di Malaysia.	
--	--	---	--

Secara garis besar, Putnam menjelaskan bahwa *Two-level Games Theory* terdiri dari dua ranah, yaitu ranah internasional dan ranah domestik. Pada teori ini juga terdapat tiga faktor penting dalam menentukan kemenangan atau yang disebut dengan *Win-Set* di masing-masing ranah. Pada ranah pertama, atau yang dikenal sebagai level internasional terdapat faktor strategi negosiasi, sedangkan pada ranah kedua atau ranah domestik, terdapat faktor distribusi kekuasaan dan koalisi serta institusi kelembagaan.

Pada level internasional, pemerintah Australia mengutus Menteri Imigrasi Chris Bowen untuk berkunjung ke negara-negara yang dianggap strategis dan bisa untuk membantu Australia dalam menjalankan *Malaysian Solution*, yakni Indonesia dan Timor Leste. Pada level ini Menteri Chris Bowen gagal mengajak Indonesia dan Timor Leste untuk mendukung dan membantu proses berjalannya kebijakan *Malaysian Solution*. Sedangkan pada level domestik, pemerintah Australia kembali gagal dalam faktor distribusi kekuasaan dan koalisi, dikatakan gagal karena pemerintah Australia gagal meyakinkan pihak koalisi dan oposisi bahwa kebijakan *Malaysian Solution* dapat menjaga perbatasan dari perdagangan manusia dan kriminalitas lainnya. Selanjutnya pada faktor institusi kelembagaan,

pemerintah Australia juga kembali gagal karena terus mendapat kritikan keras dari berbagai pihak internasional maupun dalam negeri, terutama dari *High Court* Australia, sehingga kesepakatan tersebut tidak dapat disahkan. Ditambah lagi Australia terus mendapat kritikan keras dari pihak internasional terutama UNHCR, karena Australia dinilai tidak menepati dan menjalankan perjanjian yang telah ditandatangani bersama UNHCR, hingga pada akhirnya Perdana Menteri Julia Gillard mencabut kebijakan *Malaysian Solution* dan membuka kembali *camp-camp* pemrosesan lepas pantai di Nauru dan Papua Nugini.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Avianto, D., 2012. Kepentingan Australia dalam Kerjasama Penanganan Asylum Seekers dengan Malaysia. In: E. Fitriani, ed. *Australia & Negara-negara di Kepulauan Pasifik Selatan: Observasi dan Pandangan dari Indonesia*. Jakarta: UI Press, p. 231.
- Purcell, J. M. a. K., 2008. Refugee Protection in the Howard Years: Obstructing the Right to Seek Asylum. In: *Australian Year Book of International Law*. s.l.:s.n., pp. 101-102.
- Putnam, R. D., 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: London: The World Peace Foundation and The Massachusetts Institute of Technology, pp. 433-438.
- UNHCR, 2010. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. s.l., UNHCR, p. 30.

Jurnal

- Anggrainy, V. S., 2014. Perlindungan Pengungsi Lintas Batas Negara di Indonesia menurut Hukum Internasional. *Lex et Societatis*, 1 Januari, Volume 2, pp. 55-56.
- Anonymous, 2013. Dampak singgahnya Pencari Suaka ke Australia terhadap Peningkatan Kejahatan Transnasional di Indonesia. *Journal of Airlangga University*, p. 4.
- Aryanto, I. E., 2015. Pengusiran Imigran oleh Angkatan Laut Australia ke Wilayah Indonesia Dalam Perspektif Hukum Internasional. *Journal of Brawijaya University*, p. 14.
- Billings, P., 2013. Irregular Maritime Migration and the Pacific Solution Mark II: Back to the Future for Refugee Law and Policy in Australia?. *International Journal on Minority and Group Rights*, Volume 20, p. 287.
- Fitria, 2015. Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi di Negara Ketiga: Praktik Indonesia. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2, p. 110.
- Ford, L. L. & M., 2014. Trafficking Versus Smuggling: Malaysia's Anti-Trafficking in Persons Act. In: *Human Trafficking in Asia: Forcing Issues*. s.l.:Routledge, pp. 37-38.

- Foster, M., 2012. The Implications of the failed 'Malaysian Solution': The Australian High Court and Refugee Responsibility sharing at International Law. *Melbourne Journal of International Law*, Volume 13, pp. 11-15.
- Goodwin-Gill, G. S., 2001. Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection. *Journal of Oxford University*, October.p. 1.
- Gordyn, A. N. & C., 2013. Australia-Indonesia cooperation on asylum-seekers: a case of 'incentivised policy transfer'. *Australian Journal of International Affairs*, 31 October, 68(2), pp. 177-193.
- Hanifah, N. F., 2014. Kebijakan Luar Negeri Australia menangani kasus imigran gelap masa kepemimpinan PM Julia Gillard tahun 2010-2012. *Journal of Jendral Soedirman University*, pp. 5-9.
- Hasmath, J. M. & R., 2013. Deterring the 'boat people': Explaining the Australian government's People Swap response to asylum seekers. *Australian Journal of Political Science*, 11 December, 48(4), pp. 417-430.
- Herdianzah, M. R., 2013. Kebijakan Pemerintah Australia Terkait Permasalahan Irregular Maritime Arrivals Periode Kepemimpinan Perdana Menteri Julia Gillard Tahun 2010-2012. *Journal of Airlangga University*, pp. 5-6.
- Holman, A. N. & R., 2016. Secrecy and human rights abuse in Australia's offshore immigration detention centres. *The International Journal of Human Rights*, Volume 20, p. 1020.
- Imran, I. F., 2014. Peranan Indonesia Dalam Menangani Masalah Lalu Lintas Imigran Gelap ke Australia. *Journal of Hasanuddin University*, p. 7.
- Kurniasih, D. F. & Y., 2015. Mapping North-South Relations: The Case of Australia's Regional Refugee Arrangements. *Indonesian Journal of International Studies (IJIS)*, Desember, Volume 2, p. 149.
- Lovell, L., 2011. Why Australia's 'Malaysian Solution' is no Solution at all. *Oxford Monitor of Forced Migration*, Volume 1, pp. 38-41.
- Maley, W., 2016. Australia's refugee policy: domestic politics and diplomatic consequences. *Australian Journal of International Affairs*, p. 670.
- McAdam, T. W. a. J., 2012. Australian Asylum Policy All at Sea: An Analysis of "Plaintiff M70/2011 V Minister For Immigration And Citizenship" and The Australia-Malaysia Arrangement. *The International and Comparative Law Quarterly*, January, Volume 61, p. 279.
- O'Dowd, J. A. a. L., 2010. Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance. *Regional Studies*, 18 Agustus, 33(7), pp. 593-604.

- Prabaningtyas, R. R. F., 2015. Dampak Kebijakan Illegal Maritime Arrivals (IMA) Australia Terhadap Hubungan Australia-Indonesia Kontemporer. *Jurnal Penelitian Politik*, Juni, Volume 12, p. 70.
- Rosmawati, 2015. Protection of Refugees/Asylum Seekers in Indonesia (As a transit state) in the 1951 Convention of Refugee and The 1967 Protocol. *Jurnal Ilmu Hukum*, Desember.pp. 458-459.
- Saul, B., 2011. Throwing Stones at Streetlights or Cuckolding Dictators? Australian Foreign Policy and Human Rights in the Developing World. *The Commonwealth Journal of International Affairs*, 22 August, 100(415: Australia and the Developing World), pp. 433-434.
- Tri Inaya Zahra, N. H. N. W., 2014. Pemandangan pencari suaka (Transfer of Asylum Seeker) dalam Hukum Internasional (Studi kasus pemindahan pencari suaka dari Australia ke Malaysia dan Papua Nugini). *Journal of Brawijaya University*, pp. 6-11.

Internet

- Anonymous, 2010. *Australia-Timor Leste rundingkan imigran*. [Online]
Available at:
https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2010/07/100714_australiasyulum
[Accessed 20 October 2018].
- Anonymous, 2010. *Menteri Bowen Bersama Mitra Kawasan Membahas Perlindungan Perbatasan Dan Penyelundupan Manusia*. [Online]
Available at:
https://indonesia.embassy.gov.au/jaktindonesian/SMDIAC10_001.html
[Accessed 20 October 2018].
- Anonymous, 2011. *32 Pencari Suaka di Australia Mungkin Dikirim ke Malaysia*. [Online]
Available at: <https://www.voaindonesia.com/a/article-32-pencari-suaka-di-australia-mungkin-dikirim-ke-malaysia-121827164/93222.html>
[Accessed 16 Agustus 2019].
- Anonymous, 2011. *Amnesty slams Gillard on refugee policies*. [Online]
Available at: <https://www.adelaidenow.com.au/news/amnesty-slams-gillard-on-refugee-policies/news-story/391ed33f53ce706b0a9453e147d3bd85>
[Accessed 22 October 2018].
- Anonymous, 2011. *Australia court rules out refugee 'swap' with Malaysia*. [Online]
Available at: www.bbc.com/news/world-asia-pacific-14727471
[Accessed 18 Juni 2018].

- Anonymous, 2011. *Australia dan Malaysia memandatangani perjanjian transfer*. [Online]
Available at:
<http://indonesia.embassy.gov.au/jaktindonesian/SMPMDIAC11.html>
[Accessed 20 Juni 2018].
- Anonymous, 2011. *Australia dikecam soal kesepakatan pengungsi-suaka*. [Online]
Available at:
http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2011/07/110726_swapdeal
[Accessed 13 April 2018].
- Anonymous, 2011. *Petugas selamatkan 33 imigran akibat kapal tenggelam*. [Online]
Available at:
https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2011/12/111218_imigrantship
[Accessed 20 October 2018].
- Anonymous, 2016. *UNHCR: Kebijakan Australia soal pengungsi tidak bisa diterima*. [Online]
Available at:
https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/03/160323_dunia_pengungsi_indonesia
[Accessed 21 October 2018].
- Davis, F., 2011. *The failure of Australia's 'Malaysia Solution' is a positive step for refugees*. [Online]
Available at:
<https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/sep/04/australia-failure-malaysia-solution-refugees>
[Accessed 6 Juni 2018].
- Glass, N., 2011. *Kesepakatan Masalah Pengungsi Antara Australia dan Malaysia*. [Online]
Available at: <https://www.dw.com/id/kesepakatan-masalah-pengungsi-antara-australia-dan-malaysia/a-15266209>
[Accessed 20 Agustus 2019].
- Gomes, A., 2013. *Relations with Indonesia at risk*. [Online]
Available at:
<https://www.latrobe.edu.au/news/articles/2013/opinion/relations-with-indonesia-at-risk>
[Accessed 20 Agustus 2019].
- Mercer, P., 2013. *PM Australia Hadapi Tantangan Kebijakan Luar Negeri dan Pengungsi*. [Online]
Available at: <https://www.voaindonesia.com/a/kevin-rudd-hadapi->

tantangan-kebijakan-luar-negeri/1690893.html
[Accessed 14 Mei 2018].

- Mulakala, A., 2011. *Understanding the Australia-Malaysia Refugee Swap*. [Online]
Available at: <https://asiafoundation.org/2011/08/24/understanding-the-australia-malaysia-refugee-swap/>
[Accessed 22 October 2018].
- O'Sullivan, M., 2011. '*Malaysian Solution*' and the rule of law. [Online]
Available at: <https://www.monash.edu/news/opinions/malaysian-solution-and-the-rule-of-law>
[Accessed 27 Maret 2018].
- Ostrand, N., 2014. *Immigration Control Beyond Australia's Border*. [Online]
Available at: <https://cmsny.org/immigration-control-beyond-australias-border/>
[Accessed 20 Agustus 2019].
- Pearlman, J., 2015. *How Australias migrant policy works and is it transferable to the Mediterranean*. [Online]
Available at:
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/australiaandthepacific/australia/11554161/How-Australias-migrant-policy-works-and-is-it-transferable-to-the-Mediterranean.html>,
[Accessed 16 April 2018].
- Purwaningsih, A., 2010. *Gillard: Pembahasan Pusat Proses Pengungsi Timor Leste Jalan Terus*. [Online]
Available at: <https://www.dw.com/id/gillard-pembahasan-pusat-proses-pengungsi-timor-leste-jalan-terus/a-5790117>
[Accessed 22 October 2018].
- Radja, A. M., 2010. *Timor Leste Kecam Kebijakan Australia Soal Suaka*. [Online]
Available at: <https://www.antaraneews.com/berita/212301/timor-leste-kecam-kebijakan-australia-soal-suaka>
[Accessed 21 October 2018].
- Spinks, H., 2011. *Australia-Malaysia asylum seeker transfer agreement*. [Online]
Available at:
https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2011/July/Australia-Malaysia_asylum_seeker_transfer_agreement
[Accessed 21 October 2018].
- SUARAME, 2011. *Concerns over the Proposed Australia-Malaysia Refugee Transfer Arrangement*. [Online]

Available at: <https://www.suaram.net/page/148/>
[Accessed 19 November 2018].

SUARAM, 2011. *Memorandum to the Australian High Commission in Malaysia on the Australia-Malaysia Agreement on the Transfer of Asylum Seekers.* [Online]
Available at: <https://www.suaram.net/page/147/>
[Accessed 19 November 2018].

SUARAM, 2012. *Who are SUARAM? : 23 Years Defending Human Rights.* [Online]
Available at: <https://www.suaram.net/page/118/>
[Accessed 19 November 2018].

Taylor, D. S., 2011. *The demise of the Malaysian Solution.* [Online]
Available at: <https://www.latrobe.edu.au/news/articles/2011/opinion/the-demise-of-the-malaysian-solution>
[Accessed 23 Mei 2018].

UNHCR, 2018. *Pengungsi di Indonesia.* [Online]
Available at: <http://www.unhcr.org/id/>
[Accessed 21 October 2018].

UNHCR, 2018. *UNHCR di Indonesia.* [Online]
Available at: <http://www.unhcr.org/id/unhcr-di-indonesia>
[Accessed 21 October 2018].

VOA, 2010. *Ramos Horta Setuju Timor Leste Jadi Pusat Suaka.* [Online]
Available at: <https://www.voaindonesia.com/a/ramos-horta-setuju-timor-leste-jadi-pusat-suaka/81139.html>
[Accessed 19 Agustus 2019].

Wahab, A. A., 2011. [Online]
Available at: <https://www.malaysiakini.com/letters/160841>
[Accessed 17 July 2019].

Wardah, F., 2013. *Konferensi Pencari Suaka Hasilkan Deklarasi Jakarta.* [Online]
Available at: <https://www.voaindonesia.com/a/konferensi-pencari-suaka-hasilkan-deklarasi-jakarta/1733801.html>
[Accessed 20 Agustus 2019].