

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *PAPUA NUGINI SOLUTION* SEBAGAI  
STRATEGI PENANGANAN PERMASALAHAN PENGUNGI DAN  
PENCARI SUAKA DI AUSTRALIA PADA 2013-2016  
SKRIPSI**



**UNIVERSITAS  
ISLAM  
INDONESIA**

Oleh:

**ENJANG DWI TUFFAHATI**

20323312

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2024**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *PAPUA NUGINI SOLUTION* SEBAGAI  
STRATEGI PENANGANAN PERMASALAHAN PENGUNGI DAN  
PENCARI SUAKA DI AUSTRALIA PADA 2013-2016**

**SKRIPSI**

Diajukan kepada Program Studi Hubungan Internasional  
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya  
Universitas Islam Indonesia  
Untuk memenuhi sebagian dari syarat guna memperoleh  
Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Oleh:

**ENJANG DWI TUFFAHATI**

20323312

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2024**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**Implementasi Kebijakan *Papua Nugini Solution* Sebagai Strategi Penanganan  
Permasalahan Pengungsi Dan Pencari Suaka Di Australia Pada 2013-2016**

Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional  
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya  
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat dalam memperoleh  
derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Mengesahkan

Program Studi Hubungan Internasional  
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya  
Universitas Islam Indonesia

Ketua Program Studi



**Karina Utami Dewi., S.I.P., M.A.**

Dewan Penguji

1. **Masitoh Nur Rohma S.Hub.Int., M.A.**
2. **Gustri Eni Putri, S.I.P., M.A.**
3. **Hadza Min Fadli Robby, S.I.P., M.Sc.**

Tanda Tangan

## PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya ilmiah independen saya sendiri, dan bahwa semua materi dari karya orang lain (dalam buku, artikel, esai, disertasi, dan di internet) telah dinyatakan, serta kutipan dan parafrase diindikasikan dengan jelas.

Tidak ada materi selain yang digunakan selain yang termuat. Saya telah membaca dan memahami peraturan dan prosedur universitas terkait plagiarisme.

Memberikan pernyataan yang tidak benar dianggap sebagai pelanggaran integritas akademik.

*Yogyakarta 21 Februari 2024*



---

*Enjang Dwi Tuffahati*

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK</b> .....	iv
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v
<b>DAFTAR DIAGRAM</b> .....	vii
<b>ABSTRAK</b> .....	viii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
<b>1.1 Latar Belakang</b> .....	1
<b>1.2 Rumusan Masalah</b> .....	5
<b>1.3 Tujuan Penelitian</b> .....	5
<b>1.4 Cakupan penelitian</b> .....	6
<b>1.5 Tinjauan Pustaka</b> .....	7
<b>1.6 Kerangka Pemikiran</b> .....	9
<b>1.7 Argumen Sementara</b> .....	13
<b>1.8 Metode Penelitian</b> .....	13
<i>1.8.1 Jenis Penelitian</i> .....	13
<i>1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian</i> .....	14
<i>1.8.3 Metode Pengumpulan Data</i> .....	14
<i>1.8.4 Proses Penelitian</i> .....	14
<b>1.9 Sistematika Pembahasan</b> .....	14
<b>BAB 2 KONTEKS KEBIJAKAN PAPUA NUGINI SOLUTION DALAM</b> <b>PENANGANAN PENGUNGSIS DAN PENCARI SUAKA DI AUSTRALIA</b>	16
<b>2.1 Kebijakan Papua Nugini Solution</b> .....	16
<b>2.2 Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor Pembuat Kebijakan</b> .....	20
<b>2.3 Karakter Rezim Australia dalam Kebijakan</b> .....	23
<b>2.4 Tingkat Kepatuhan Aktor dan Respons dari Implementasi Kebijakan</b> .....	29

<b>BAB 3 KONTEN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PAPUA NUGINI</b>	
<b>SOLUTION MELALUI TEORI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN .....</b>	<b>33</b>
<b>3.1 Kepentingan yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan .....</b>	<b>34</b>
<b>3.2 Dampak dan Output Kebijakan dalam Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka .....</b>	<b>36</b>
<b>3.3 Skala Perubahan yang Hendak Dicapai Australia dan Papua Nugini .....</b>	<b>38</b>
<b>3.4 Proses Pengambilan Keputusan dalam <i>Papua Nugini Solution</i> .....</b>	<b>40</b>
<b>3.5 Negara sebagai Aktor Pelaksana Kebijakan .....</b>	<b>43</b>
<b>3.6 Sumber Daya dalam Komitmen Kebijakan Papua Nugini Solution .....</b>	<b>47</b>
<b>BAB 4 KESIMPULAN .....</b>	<b>52</b>
<b>4.1 Kesimpulan .....</b>	<b>52</b>
<b>4.2 Rekomendasi .....</b>	<b>59</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>61</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Indikator Implementasi Kebijakan PNG Solution oleh Australia.....	53
--	----

## DAFTAR GRAFIK

Grafik 1. Data Populasi Tahanan Imigrasi Australia .....	17
--	----

## DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1. Data Kedatangan People Boat Australia tahun 2010-2015.....	41
---	----

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1. Desain Indikator Implementasi Kebijakan oleh Merilee S. Grindle .....	10
Gambar 2. Penandatanganan MoU Kebijakan PNG Solution .....	46
Gambar 3. Peta Letak Manus Regional Processing Centre, Papua Nugini.....	48

## DAFTAR SINGKATAN

ALP	: Australian Labor Party
CAT	: Convention of Anti Torture
CRC	: the Convention on the Rights of the Child
HAM	: Hak Asasi Manusia
HRLC	: Human Rights Law Center
HRW	: Human Rights Watch
ICCPR	: International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	: International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights
IMAs	: Irregular Maritime Arrivals
JPD	: Joint Partnership Declaration
LBB	: Liga Bangsa Bangsa
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
PM	: Perdana Menteri
PNG Solution	: Papua Nugini Solution
RAA	: Regional Resettlement Arrangement
SDA	: Sumber Daya Alam
SDM	: Sumber Daya Manusia
UNHCR	: United Nations High Commission for Refugees

## ABSTRAK

Penanganan isu pengungsi dan pencari suaka telah menjadi sebuah agenda penting dalam konteks hubungan internasional. Selama kurun waktu 2013-2016 Australia sebagai negara peratifikasi Konvensi Pengungsi 1959 telah menerapkan *Papua Nugini Solution* sebagai suatu kebijakan dalam mengatasi peningkatan eksodus pengungsi yang bertambah tiap tahunnya. Kebijakan ini diimplementasikan dengan kolaborasi bersama Papua Nugini sebagai negara transit bagi para pengungsi dan pencari suaka yang datang menuju Australia. Penelitian ini akan menggunakan kerangka pemikiran berupa teori Implementasi Kebijakan oleh Merilee S. Grindle (1980) yang secara lebih lanjut akan menganalisis identifikasi masalah dalam perumusan kebijakan hingga implementasi dari adanya kebijakan *Papua Nugini Solution*. Dalam prosesnya, terdapat beberapa pelanggaran HAM yang menyebabkan kebijakan ini gagal dalam mengatasi permasalahan pengungsi dan pencari suaka seperti penyediaan kamp yang tidak layak, diskriminasi terhadap warga negara asing dari warga lokal hingga tidak dipatuhinya perjanjian bilateral antara Australia dan Papua Nugini.

**Kata-kata kunci:** *Australia, Papua Nugini Solution, pengungsi, pencari suaka, teori implementasi kebijakan*

## ABSTRACT

*Handling the issues of refugees and asylum seekers has become an important agenda in the context of international relations. During the 2013-2016 Australia as the state of ratification of the 1959 refugee convention, adopted Papua New Guinea solutions as a policy on coping with the increasing influx of refugees each year. The policy is implemented by collaborating with Papua New Guinea as a transit state for refugees and asylum seekers who are coming to Australia. The study will use the framework of public policy theory "understanding public policy" by Thomas r. dye (1971) that will further analyze problem identification in formulating policies to implementation of Papua New Guinea solutions. In the process, there are several human rights violations that have caused the policy to fail in addressing the problems of refugees and asylum seekers such as improper camp records, discrimination against foreign citizens from local citizens until their bilateral agreements between Australia and Papua New Guinea are broken.*

**Keywords:** *Australia, Papua New Guinea solutions, refugees, asylum seekers, implementation policy theory*

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Migrasi atau perpindahan manusia lintas negara telah menjadi salah satu fenomena dunia internasional yang tidak terpisahkan dalam era globalisasi saat ini. Berbagai faktor pendorong dari dalam negeri dan faktor penarik eksternal lainnya membuat fenomena ini semakin kompleks dan melibatkan berbagai aktor internasional baik pengungsi dan pencari suaka sebagai objek serta pemerintah sebagai subjek yang merumuskan kebijakan. Istilah pengungsi (*refugee*) pertama kali muncul saat Perang Dunia 1 dan dianggap sebagai titik kulminasi dari peradaban sebuah bangsa (Ahmad 2003). Konvensi terkait pengungsi tahun 1951 mendefinisikan pengungsi sebagai individu yang berada di luar negaranya dan terpaksa meninggalkan negara mereka karena adanya peristiwa yang terjadi sebelum tanggal 1 Januari 1951 oleh adanya rasa takut yang sangat akan persekusi (penganiayaan) karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu ataupun karena pendapat politik yang dianut mereka (Komisariat Tinggi Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa Urusan Pengungsi Regional Representation Jakarta-Indonesia 1966). Pengertian pengungsi dalam Konvensi 1951 ini dianggap sangat sempit karena hanya menyangkut peristiwa sebelum 1 Januari 1951 sehingga diperluas dengan adanya Protokol Tentang Status Pengungsi pada 31 Januari 1967.

Konvensi pengungsi 1951 juga turut mengatur perlindungan terkait pencari suaka yang didefinisikan sebagai orang-orang yang meninggalkan negaranya dan mencari perlindungan ke negara lain karena menghindari persekusi yang didapatkan di

negara asalnya (Wagiman 2012). Individu maupun sekelompok masyarakat yang mencari suaka ini telah ditentukan dalam hukum internasional berdasarkan beberapa latar belakang tertentu seperti persekusi karena agama, ras, kebangsaan, keanggotaan dalam mengikuti suatu kelompok politik maupun sosial serta tidak didapatkannya jaminan keamanan dan perlindungan dari negara asalnya (Wagiman 2012). Meski beberapa indikator yang dimiliki sama dengan pengungsi, namun para pencari suaka ini merupakan orang-orang yang secara resmi belum ditetapkan sebagai pengungsi dan masih mengajukan permohonan hingga statusnya berubah dan dapat ditempatkan di negara yang telah meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951.

Dalam mendukung pelaksanaan konvensi pengungsi, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) membentuk badan khusus bernama United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) pada 14 April 1954 sebagai komisi tinggi PBB untuk mengatasi permasalahan pengungsi dan pencari suaka. UNHCR memiliki fungsi khusus dalam mengawasi, mengatur perlindungan dan menjalin kerjasama bilateral maupun multilateral sebagaimana diatur dalam konvensi tentang status pengungsi (United Nations, n.d.). Selama beberapa dekade terakhir sejak konvensi pengungsi disahkan, konflik dan persekusi yang terjadi terus menerus dalam beberapa negara di dunia internasional telah menyebabkan perpindahan secara terpaksa atau *forced displacement* global meningkat secara tajam sejak 2015 hingga menjadi rekor tertinggi yang pernah ada sejak Perang Dunia 1. Berdasarkan laporan Ten Global UNHCR, jumlah manusia yang mengalami *forced displacement* 2015 mencapai 65,3 juta jiwa manusia dengan 3,2 juta diantaranya merupakan para imigran yang menanti keputusan suaka, 40,8 juta jiwa pengungsi yang terpaksa meninggalkan tempat kediamannya

namun masih berada dalam batas batas negara dan 21,3 juta jiwa diantaranya merupakan jumlah pengungsi di seluruh dunia (Komisariat Tinggi Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa Urusan Pengungsi Regional Representation Jakarta-Indonesia 1966).

Berdasarkan sudut pandang negara penerima, eksodus pengungsi merupakan sebuah masalah kemanusiaan yang tidak hanya berdampak dalam skala individu namun turut memengaruhi aspek keamanan, ekonomi hingga sosial politik. Konvensi pengungsi 1951 yang menjadi aturan internasional dalam permasalahan pengungsi sendiri telah diratifikasi oleh dua puluh enam negara yang kemudian memiliki hak dan kewajiban dalam membantu dan memberikan penghidupan yang layak bagi para pengungsi dan pencari suaka. Eksodus pengungsi dan pencari suaka yang tidak diimbangi dengan ketersediaan bantuan internasional dan kesiapan negara yang telah meratifikasi pengungsi mengakibatkan banyak negara menutup perbatasan negaranya dari gelombang pengungsi, termasuk diantaranya adalah Australia yang menjadi sebagai negara kawasan pasifik yang sejak awal telah meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967.

Australia merupakan salah satu negara dengan jumlah pengungsi asing dan pencari suaka yang terus meningkat setiap tahunnya. Hal ini tidak terlepas dari tingginya tingkat kesejahteraan dan kualitas hidup di Australia hingga menjadi salah satu faktor penarik bagi para pengungsi dan pencari suaka. Pada tahun 2013 Australia mengalami lonjakan pengungsi hingga 34.503 jiwa dan membludak menjadi 70.497 jiwa pada tahun 2015. Selama kurun waktu 2013-2014, Departemen Imigrasi Australia telah memberikan 6.500 visa bagi pengungsi yang berasal dari Afganistan sebanyak 2.530 jiwa, Myanmar 1.145 jiwa, Irak 830 jiwa dan pengungsi Suriah sebanyak 300

jiwa (Karlsen 2014). Selain itu, ditahun yang sama Australia mendapatkan 10.600 pencari suaka baru dengan penjabaran 10.000 jiwa berasal dari China, 1.200 jiwa berasal dari India, 980 jiwa dari Pakistan, 260 jiwa dari pencari suaka Iran yang datang menggunakan perahu, 140 jiwa dari Vietnam dan 210 jiwa lainnya tanpa status kewarganegaraan (Karlsen 2014).

Dalam mengatasi permasalahan pengungsi dan pencari suaka yang semakin bertambah setiap tahunnya, berbagai kebijakan telah diterapkan pemerintah Australia salah satunya Papua Nugini Solution (PNG Solution) di masa periode pemerintahan ke-II Kevin Rudd pada 19 Juli 2013. PNG Solution merupakan salah satu jenis kebijakan *Regional Resettlement Arrangement* atau penataan pemukiman daerah yang menjadi kebijakan kolaborasi antara Australia dan Papua Nugini. Kebijakan ini berisi rangkaian aturan yang mengharuskan setiap pendatang di Australia melalui jalur laut (*people boat*) dengan tanpa adanya paspor/visa sah akan dikirimkan balik ke negara terdekat dan tidak berpeluang untuk menetap secara permanen di Australia. Pengungsi atau pencari suaka yang sebelumnya telah berada di *Regional Processing Centre* (RPC) luar negeri Australia akan dipindahkan di negara ini untuk diproses statusnya sebagai pengungsi. Sedangkan pengungsi dan pencari suaka baru yang datang menggunakan perahu (*people boat*) termasuk perempuan dan anak-anak akan dikirimkan ke Papua Nugini dan Nauru (Amnesty International Publication 2013). Kebijakan ini dibentuk Kevin Rudd pada Juli 2013 meskipun pemilu federal Australia dilaksanakan pada dua bulan setelahnya yakni September 2013. Dalam pemilu federal ini Rudd dikalahkan Tony Abbot dengan selisih sebesar 31 suara dari total 150 kursi parlemen (Holmes 2014).

Australia memiliki beberapa kewajiban dalam memfasilitasi pengungsi dan pencari suaka termasuk seperti menjamin terpenuhinya hak dan kebebasan hidup setiap pengungsi dan pencari suaka yang datang ke negara ini tanpa diskriminasi ataupun hukuman ilegal yang tidak sesuai hukum internasional (Archbold 2015). Kebijakan Papua Nugini Solution resmi diberhentikan pada 16 Agustus 2016 melalui Kementerian Imigrasi dan Pengawasan Perbatasan Papua Nugini setelah ditemukan beragam pelanggaran hukum dalam implementasi kebijakan ini. Berdasarkan segi analisis kelayakan hidup, Papua Nugini jelas bukan merupakan negara yang sepadan dengan Australia untuk menampung pengungsi atau pencari suaka. Hal ini tidak terlepas dari masih tingginya tingkat pengangguran, rendahnya pendapatan ekonomi, maraknya kasus kekerasan serius terutama pada perempuan hingga masifnya toleransi terhadap warga asing (Amnesty International Publication 2013). Dalam kurun waktu tiga tahun, setidaknya telah terdapat tiga kali pemindahan kekuasaan pemerintah Australia yakni dari Perdana Menteri Kevin Rudd, Tony Abbott dan Malcolm Turnbull. Namun, meskipun telah berada dalam tiga masa kepemimpinan yang berbeda, tidak secara masif terdapat pembaharuan dalam kebijakan PNG Solution. Guna mengkaji hal ini, diperlukan adanya kerangka pemikiran yang menganalisis implementasi kebijakan PNG Solution berdasarkan indikator keberhasilan yang menggabungkan perspektif aktor pengambil kebijakan dan realisasi implementasi kebijakan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Bagaimana implementasi kebijakan Papua Nugini Solution sebagai strategi penanganan permasalahan pengungsi dan pencari suaka di Australia pada 2013-2016?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Riset ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Memberikan penjelasan terkait pengambilan kebijakan Papua Nugini Solutions oleh Australia sebagai strategi penanganan pengungsi dan pencari suaka.
2. Menganalisis indikator keberhasilan dalam implementasi kebijakan Papua Nugini Solution oleh Australia dan dampaknya terhadap para pengungsi dan pencari suaka saat itu berdasarkan teori Implementasi Kebijakan.
3. Mengelaborasi implementasi kebijakan Papua Nugini Solution terhadap hubungan bilateral antara Australia dan Papua Nugini.
4. Memberikan penjelasan akan faktor-faktor yang membuat kebijakan Papua Nugini Solution tetap diterapkan meskipun mendapatkan pertentangan dari banyak elemen masyarakat.

## **1.4 Cakupan penelitian**

Riset ini mempunyai ruang lingkup penelitian dengan cakupan pada tahun 2013 dimana kebijakan Papua Nugini Solution dibentuk hingga tahun 2016 saat kebijakan ini dihentikan. Dalam penelitiannya, riset ini akan terfokuskan pada penggunaan teori Implementasi Kebijakan oleh Merilee S. Grindle (1980) guna mengkaji studi kasus kebijakan Australia berupa Papua Nugini Solutions dalam mengatasi krisis pengungsi

dan pencari suaka pada tahun 2013-2016. Pada tahun 2013, terjadi kenaikan eksodus pengungsi dan pencari suaka di Australia secara signifikan sehingga kebijakan Papua Nugini Solution diterapkan. Namun pada tahun 2016, kebijakan ini dihentikan setelah beragam pelanggaran HAM terjadi dalam implementasi kebijakannya. Melalui penelitian kualitatif, riset ini akan memberikan hasil penelitian yakni adanya analisis mengenai indikator yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan dan dampaknya baik terhadap para pengungsi dan pencari suaka yang seharusnya ditampung Australia sebagai negara peratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 maupun terhadap kelangsungan hubungan bilateral antara Australia dan Papua Nugini pasca kebijakan ini berakhir.

## **1.5 Tinjauan Pustaka**

Terdapat beberapa karya ilmiah terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini dan dapat digunakan sebagai tinjauan pustaka. Adapun beberapa karya ilmiah yang akan dimuat sebagai tinjauan pustaka, antara lain:

*Pertama*, Rolas Sauriana Tamba (2018) menganalisis kebijakan PNG Solutions yang dibentuk pada masa pemerintahan Kevin Rudd dengan mengamati faktor-faktor yang memengaruhi pengambilan kebijakan yang notabene bertentangan dengan ideologi Kevin Rudd selaku representasi Partai Buruh. Secara lebih mendalam literatur ini membahas karakter situasional domestik Australia saat pemerintah merumuskan kebijakan. Kondisi domestik Australia dengan adanya arus *Irregular Maritime Arrivals* (IMAs) ditambah semakin meningkatnya tahanan imigrasi membuat kebijakan ini dirumuskan secara lebih cepat. Berdasarkan data dari Department of Immigration and

Citizenship Australia, pada Juni 2013 terdapat sebanyak 11.568 jiwa tahanan imigrasi yang datang melalui jalur laut dan udara. Jumlah ini mewakili setidaknya 96% total populasi tahanan imigrasi (Department of Immigration and Citizenship 2013). Selain itu, jurnal ini membahas respons organisasi internasional dan opini publik masyarakat Australia dalam merespon isu terkait pengungsi.

*Kedua*, Lisa Jane Archbold (2015) dalam jurnal “*Offshore Processing of Asylum Seekers – Is Australia Complying With Its International Legal Obligations?*” menganalisis praktik sejarah dan kewajiban hukum internasional Australia dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka. Literatur ini secara lebih lanjut membahas komparasi kewajiban internasional antara Australia, Papua Nugini dan Nauru serta kapasitas negara tersebut dalam menerima eksodus pengungsi. Selain itu dipaparkan bahwa dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka, selain meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 Australia turut menandatangani sejumlah perjanjian internasional terkait hak asasi manusia seperti *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), *the Convention on the Rights of the Child* (CRC) dan *International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR).

*Ketiga*, Titik Juniati Ismaniar Gede Marhaendra Wija Atmadja (2015) menganalisis pembahasan pada Prinsip *Non Refoulement* atau mengembalikan pengungsi dan pencari suaka ke negara asal. Konteks dalam literatur ini ditekankan para pengungsi dan pencari suaka ini dikembalikan pada negara yang tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Prinsip *Non Refoulement* sendiri merupakan sebuah prinsip dasar yang melarang negara anggota Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 untuk mengusir atau mengembalikan pengungsi dan pencari

suaka yang datang untuk kembali ke negara asalnya atau negara lain sesuai dengan Pasal 33 Konvensi Pengungsi Tahun 1951. Prinsip ini perlu diterapkan pada suatu negara dimana pengungsi dan pencari suaka datang untuk mencari perlindungan dan penghidupan lebih layak sesuai indikator yang tertera dalam Konvensi Pengungsi 1951.

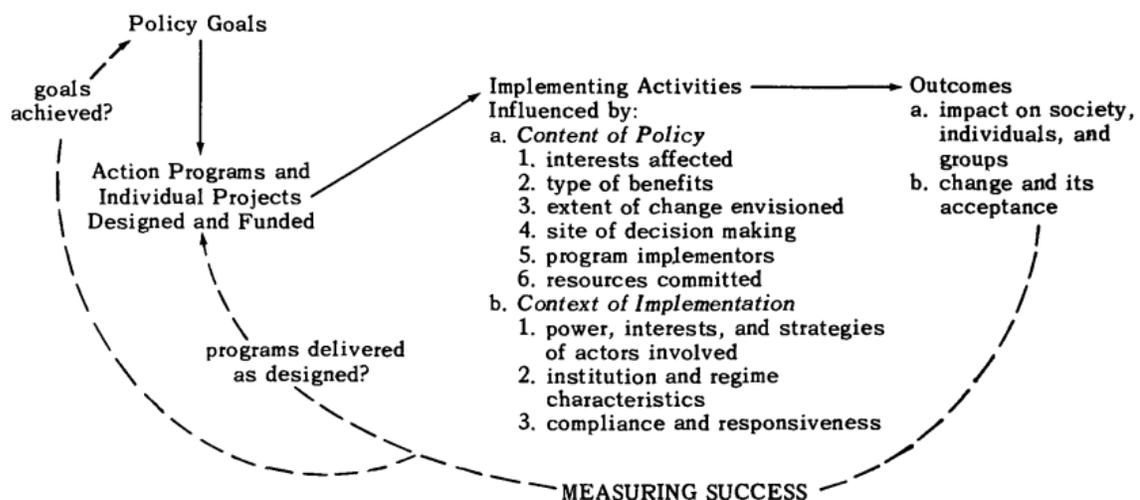
*Keempat*, Santoso (2020) mengkaji secara spesifik terkait penggunaan teori kebijakan publik dan kepentingan nasional dalam melihat analisis kebijakan luar negeri Australia di masa pemerintahan Tony Abbott. Penulis mengungkapkan bagaimana Australia mengambil kebijakan luar negeri dalam menanggulangi isu pengungsi dan pencari suaka ilegal yang datang ke negara ini pasca adanya pemilu Australia 2013. Penelitian ini menganalisis sekuritisasi yang dilakukan pemerintah Australia sejak kampanye hingga menjelang pemilu 2013 ditunjukan guna mengangkat isu imigran ilegal yang dianggap darurat sebagai isu nasional.

Berdasarkan tinjauan pustaka yang diajukan, terdapat adanya titik kesamaan pada latar belakang dan tujuan penelitian yakni menggambarkan tingginya arus masuk pengungsi dan pencari suaka di Australia yang kemudian memicu negara ini membuat kebijakan yang melanggar hukum internasional. Meskipun terdapat penelitian yang telah membahas penanganan pengungsi dan pencari suaka di Australia, namun belum didapati skema penelitian yang spesifik membahas faktor-faktor yang mendorong kegagalan Kebijakan PNG Solutions dan dampaknya secara spesifik terhadap hubungan bilateral Australia dan Papua Nugini. Hal ini membuat adanya keterbaruan dalam isu yang diangkat pada penelitian ini.

## 1.6 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini dapat dikaji secara lebih mendalam melalui kerangka pemikiran teori Implementasi Kebijakan oleh Merilee S. Grindle (1980) dalam buku berjudul *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Penelitian ini dapat dikaji menggunakan teori Implementasi Kebijakan karena bertujuan guna menganalisis tingkat keberhasilan dalam impleementasi kebijakan PNG Solution yang dapat diukur berdasarkan indikator keberhasilan kebijakan yang dirumuskan oleh Merilee S. Grindle. Dalam teori ini, Merilee S. Grindle merumuskan bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur melalui pencapaian hasil akhir (*outcomes*) yang dapat dilihat dari dua indikator yakni tercapainya tujuan kebijakan berupa dampak terhadap subjek kebijakan baik individu, kelompok atau masyarakat dan tingkat perubahan yang terjadi pada sasaran subjek yang dituju serta proses pelaksanaan kebijakan yang sesuai dengan dengan desain awal aksi kebijakan.

**Gambar 1. Desain Indikator Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle (1980)**



**Sumber:** Diolah dari buku *Politics and Policy Implementation in the Third World*.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan turut ditentukan dengan tingkat *implementability* kebijakan yang dapat diukur dengan *Content of Policy* dan *Context of Policy* (Grindle 1980). *Content of Policy* dalam teori Implementasi Kebijakan oleh Merilee S. Grindle menjelaskan element yang dapat menentukan tingkat keberhasilan tujuan kebijakan berupa dampak terhadap subjek kebijakan baik individu, kelompok atau masyarakat dan tingkat perubahan yang terjadi pada sasaran subjek yang dituju. Elemen dalam *Content of Policy* menurut Grindle adalah sebagai berikut:

1. *Interest Affected* (kepentingan yang memengaruhi)

Menjelaskan bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya banyak melibatkan kepentingan-kepentingan yang dapat berpengaruh dalam implementasi kebijakan tersebut.

2. *Type of Benefits* (tipe manfaat)

Setiap kebijakan yang dibuat harus memenuhi nilai kebermanfaatannya yang menunjukkan dampak positif dari pengimplementasian kebijakan yang dilaksanakan

3. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Menunjukkan seberapa besar skala perubahan yang hendak atau ingin dicapai dari implementasi kebijakan.

4. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan mempunyai peran terpenting dalam pelaksanaan suatu kebijakan karena akan berpengaruh secara langsung terhadap implementasi kebijakan.

5. *Program Implementer* (pelaksana program)

Berjalannya suatu implementasi kebijakan membutuhkan pelaksana program kebijakan yang kapabel dan kompeten demi tercapainya output kebijakan secara maksimal.

6. *Resources Committed* (sumber sumber yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan perlu didukung dengan masifnya sumber daya yang turut digunakan.

*Context Policy* pada implementasi kebijakan menurut Grindle (1980) menjelaskan sejauh mana proses pelaksanaan kebijakan dengan dengan desain awal aksi kebijakan yang dipengaruhi oleh tiga elemen berikut:

1. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari terlibat)

Kebijakan yang optimal memerlukan adanya kekuasaan kepentingan dan strategi yang digunakan para aktor pemangku kebijakan yang terlibat guna memperlancar dan memaksimalkan output yang didapatkan dari pelaksanaan implementasi suatu kebijakan.

2. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa).

Karakteristik rezim dan lingkungan institusi dimana suatu kebijaksanaan dilaksanakan berpengaruh terhadap tingkat keberhasilan kebijakan tersebut.

3. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respons dari pelaksana).

Menjelaskan tingkat kepatuhan dan respons dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

## **1.7 Argumen Sementara**

Implementasi kebijakan Papua Nugini Solution sebagai strategi penanganan permasalahan pengungsi dan pencari suaka di Australia pada 2013-2016 dapat ditinjau dari beberapa faktor diantaranya tercapai atau tidaknya indikator keberhasilan dalam implementasi kebijakan yang telah dilaksanakan. Dalam penerapannya terdapat beberapa indikator keberhasilan yang tidak dicapai oleh kebijakan ini meliputi kepentingan Australia yang berpengaruh dalam implementasi Papua Nugini Solutions, nilai kebermanfaatan dan dampak positif yang dirasakan oleh para pengungsi dan pencari suaka, skala perubahan yang hendak dicapai dari dua aktor yakni Australia dan Papua Nugini, ketergantungan Papua Nugini akan bantuan Australia sebagai *policy implementer* serta tidak didukungnya implementasi kebijakan dengan sumber daya yang tersedia.

Selain itu, *context policy* dalam implementasi kebijakan meliputi kekuatan, kepentingan dan strategi pemangku kebijakan tidak secara optimal terdapat dalam Papua Nugini Solution. Karakter rezim dan lingkungan dalam implementasi kebijakan serta kepatuhan dan kecakapan dalam menangani respons turut menjadi indikator keberhasilan yang belum menghasilkan output maksimal dalam kebijakan ini.

## **1.8 Metode Penelitian**

### *1.8.1 Jenis Penelitian*

Penelitian ini menggunakan jenis metode kualitatif yang bersumber pada studi literatur sumber primer dan sekunder. Penelitian akan berfokus dalam menganalisis kebijakan Papua Nugini Solutions oleh Australia, faktor yang membuat kegagalan

kebijakan dan dampaknya akan hubungan bilateral dua negara terlibat ditinjau menggunakan teori implementasi kebijakan

#### *1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian*

Subjek penelitian dalam proposal skripsi ini adalah pemerintah Australia dalam pengambilan kebijakan dengan objek penelitian berupa kebijakan Papua Nugini Solutions dalam mengatasi permasalahan pengungsi dan pencari suaka.

#### *1.8.3 Metode Pengumpulan Data*

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi literatur data sekunder dan primer dengan rujukan utama berupa data UNHCR, website Kementerian Luar Negeri Australia dan Papua Nugini serta jurnal yang terindeks Sinta atau Scopus yang kredibel dan relevan dengan studi kasus yang diangkat.

#### *1.8.4 Proses Penelitian*

Proses penelitian akan dilakukan dengan riset mengenai kebijakan Papua Nugini Solutions dan hubungan bilateral antara Australia dan Papua Nugini. Selanjutnya, penelitian akan dilanjutkan menggunakan studi literatur dengan penggunaan teori implementasi kebijakan oleh Merilee S. Grindle (1980) dan pengumpulan data sekunder sebagai penunjang penelitian. Setelah diperoleh data lengkap, selanjutnya akan dilakukan analisis terperinci yang menyebabkan kegagalan kebijakan ini.

## **1.9 Sistematika Pembahasan**

Penelitian ini akan memuat empat bab sebagai berikut; Bab satu terdiri dari penjelasan umum terkait topik penelitian meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, cakupan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, argument sementara, metode penelitian, dan sistematika pembahasan. Bab dua akan berisi penjelasan kondisi dan karakteristik pengungsi dan pencari suaka di Australia dan Papua Nugini serta menguraikan data yang relevan dengan implementasi kebijakan Papua Nugini Solution serta pelaksanaannya selama 2013-2016. Bab tiga akan memaparkan analisis dari kebijakan Papua Nugini Solutions dan faktor-faktor yang memicu kegagalan kebijakan serta dampaknya terhadap hubungan bilateral antara Australia dan Papua Nugini dengan analisis melalui landasan teori implementasi kebijakan. Bab empat akan memuat kesimpulan yang berisi rangkuman dari keseluruhan hasil dan pembahasan dalam penelitian ini serta rekomendasi untuk dibahas dalam penelitian selanjutnya.

## **BAB 2**

### **KONTEKS KEBIJAKAN PAPUA NUGINI SOLUTION DALAM PENANGANAN PENGUNGSI DAN PENCARI SUAKA DI AUSTRALIA**

#### **2.1 Kebijakan Papua Nugini Solution**

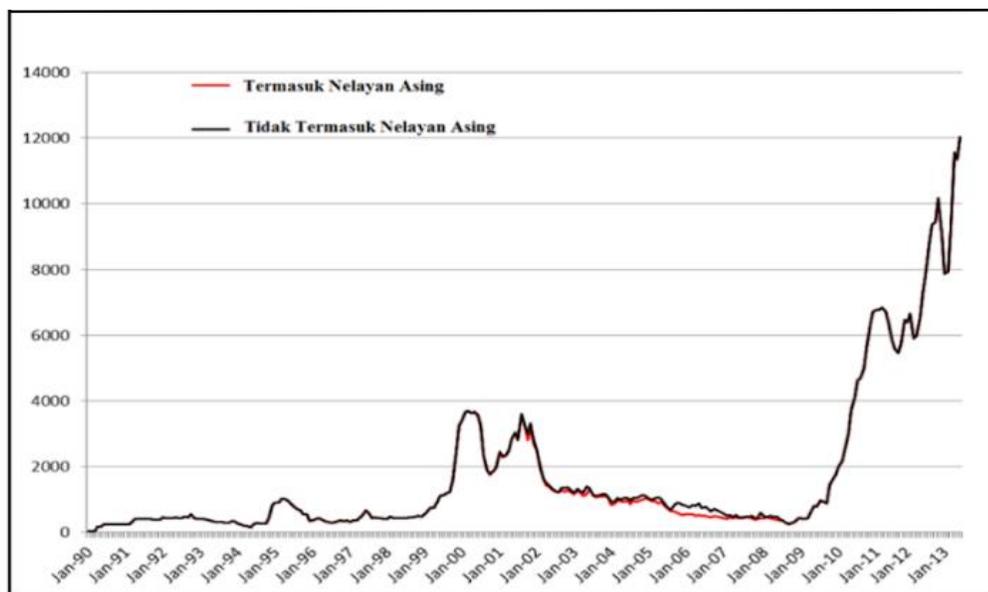
Australia merupakan salah satu negara peratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 yang menjadi destinasi terbanyak bagi pengungsi dan pencari suaka di dunia untuk mendapatkan perlindungan karena adanya persekusi tertentu dari negara asalnya (United Nations High Commissioner for Refugees 2013). Dalam komitmen pada isu perlindungan pengungsi dan pencari suaka, Australia bersama 26 negara lainnya tergabung dalam Konferensi Plenipotentiaries di Jenewa pada 14 Desember 1950 dan terlibat dalam penyusunan draf Konvensi Pengungsi 1951. Gelombang arus pengungsi global pada tahun 2012 yang mencapai lebih dari 45,2 juta orang dengan 7,9 juta pengungsi dan 937.000 pencari suaka baru menjadi rekor tertinggi sejak tahun 1999. Tiap hari tercatat sebanyak 23.000 orang terpaksa meninggalkan negaranya dan mencari perlindungan lain baik di perbatasan negaranya maupun negara lain karena adanya konflik, penganiayaan, kekerasan umum maupun pelanggaran hak (United Nations High Commissioner for Refugees 2013).

Sepanjang tahun 2011, Australia telah menerima 11.510 pengungsi dan pencari suaka baru dari total 88.600 pengungsi dan pencari suaka yang tersebar dan diterima 22 negara di dunia. Angka ini mengalami peningkatan yang cukup signifikan dibanding pada tahun 2011 dengan total 79.800 pengungsi dan pencari suaka yang dipindahkan ke negara lain. Selain itu, tercatat hingga 30 Juli 2015 jumlah pengungsi dan pencari

suaka di Australia telah mencapai 70.497 jiwa (United Nations High Commissioner for Refugees 2016). Hal ini menjadikan Australia sebagai negara terbesar bagi para pengungsi dan pencari suaka dalam mencari perlindungan di kawasan Asia Pasifik.

Seiring dengan kenaikan jumlah pengungsi, populasi tahanan dalam detensi imigrasi Australia turut mengalami fluktuasi terutama disebabkan oleh kedatangan pengungsi dan pencari suaka lewat jalur laut secara ilegal. Para pengungsi dan pencari suaka ini selanjutnya disebut dengan *Irregular Maritime Arrivals* (IMAs) yang didefinisikan sebagai pengungsi yang datang menggunakan perahu ilegal dan tidak memiliki visa valid (Kuali 2019). Jumlah tahanan imigrasi yang datang melalui perahu mewakili 96% dari total tahanan imigrasi di Australia atau berjumlah 11.568 orang. Data populasi tahanan imigrasi Australia dapat dilihat dalam gambar berikut:

**Grafik 1. Data Populasi Tahanan Imigrasi Australia**



Sumber: diolah dari Immigration Detention Statistics Summary 2013.

Kedatangan pengungsi dan pencari suaka yang ditahan di detensi imigrasi Australia mengalami kenaikan signifikan pada Januari 2010 dan terdapat penurunan pada Januari 2013. Namun satu bulan setelahnya terdapat peningkatan jumlah pengungsi dan pencari suaka di Australia yang berkontribusi besar terhadap kenaikan tahanan imigrasi Australia (Australian Government Department of Immigration and Citizenship 2023).

Selama beberapa dekade terakhir Australia memiliki perubahan dalam menangani pengungsi dan pencari suaka seiring dengan pandangan politik maupun latar belakang pemerintahannya. Dalam menangani hal ini, Kevin Rudd di periode ke II nya membuat kebijakan dalam penataan ulang pemukiman daerah atau *Regional Resettlement Arrangement (RRA)*. Kebijakan ini dinamakan Papua Nugini Solution (PNG Solution) yang ditetapkan pada 19 Juli 2013 dan merupakan bentuk pelaksanaan RAA dengan kolaborasi bersama pemerintah Papua Nugini. Setiap pengungsi atau pencari suaka yang datang menggunakan jalur laut tanpa adanya dokumen imigrasi seperti pasport atau visa akan dikirimkan langsung ke Papua Nugini tanpa berpeluang untuk diterima di Australia. Alasan dijadikannya Papua Nugini sebagai negara mitra Australia dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka antara lain letak geografis dua negara yang berdekatan sehingga memudahkan Australia dalam memindahkan para pengungsi atau pencari suaka. Selain itu, dengan kepadatan penduduk yang cukup rendah, Pulau Manus di Papua Nugini menjadi lokasi yang dinilai cukup untuk menampung pengungsi dan pencari suaka yang datang menuju Australia. Hubungan bilateral antara Australia dan Papua Nugini dalam berbagai bidang sejak awal kemerdekaan Papua Nuginipun menjadi alasan pendukung bagi Australia dalam

menggandeng Papua Nugini dalam mengimplementasikan kebijakan ini (Amnesty International Publication 2013).

PNG Solution kemudian dilanjutkan pada masa pemerintahan Perdana Menteri Tony Abbott setelah memenangkan pemilu 2013. Tony Abbott turut mendukung kebijakan dalam rangka menolak pemenuhan hak pengungsi dan pencari suaka untuk diterima di Australia. Hal ini didasari dengan keinginan melindungi perbatasan dan mendukung keamanan Australia. Tony Abbott selaku Perdana Menteri Australia ke-28 berasal dari Partai Liberal yang aktif dengan slogan “*stop the boats*” selama masa kampanyenya. *Stop the boats* bermakna penghentian kapal pengungsi maupun pencari suaka yang datang ke daratan Australia. Pengungsi atau pencari suaka yang datang melalui perjalanan laut disinyalir menggunakan jasa penyelundupan manusia sehingga Abbott berpendapat bahwa jika sebuah negara membuka perbatasannya dalam menerima pengungsi dan pencari suaka, maka negara tersebut mendukung adanya penyelundupan manusia dalam skala internasional (Medhora 2015).

Penetapan kebijakan dalam mengatasi pengungsi dan pencari suaka di Australia tidak terlepas dengan persepsi masyarakat dalam menggapai isu ini. Terdapat perbedaan terkait pandangan masyarakat Australia terhadap isu pengungsi dan pencari suaka. Hal ini diketahui dari survey The Australian Institute terhadap 2000 masyarakat Australia. Dalam survey ini, ditemukan 75% masyarakat merespon secara positif terhadap pengungsi asing yang datang ke di Australia dibandingkan dengan pencari suaka yang datang menggunakan kapal (Hartley and Pedersen 2014). Selain itu masyarakat cenderung lebih mendukung kebijakan yang ketat terhadap para pencari

suaka hingga meningkatkan ancaman akan prasangka, kekerasan serta diskriminasi terhadap para pencari suaka dibandingkan pengungsi.

Isu kependudukan, pengungsi, suaka dan lingkungan menduduki posisi dua teratas yang paling banyak dibicarakan menjelang pemilu Australia tahun 2013 sehingga terus menjadi indikator yang turut mendapatkan respons khusus dalam memilih perdana menteri baru Australia (Marcus, 2013). Kevin Rudd yang mewakili Partai Buruh membuat kebijakan PNG Solution guna meredakan kerentanan dalam masyarakat dan politik akan isu pengungsi dan pencari suaka menjelang pemilihan federal (David and Rowan 2013). Partai Buruh berpandangan bahwa terdapat risiko besar bagi kehidupan orang yang pergi meninggalnya negaranya menggunakan perahu yang seringkali bersindiket dengan kelompok penyelundupan manusia dan sindikat kriminal lainnya. Oleh karena itu, Kevin Rudd selaku representasi dari Partai Buruh membuat langkah untuk mengurangi risiko ini melalui kerjasama dengan negara-negara termasuk Papua Nugini. Langkah yang dilakukan Kevin Rudd turut ditujukan guna mempertahankan keamanan perbatasan Australia dan mendukung pemrosesan migrasi bagi pengungsi dan pencari suaka yang datang ke negara ini.

## **2.2 Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor Pembuat Kebijakan Papua Nugini Solution**

Kebijakan yang optimal perlu mempertimbangkan adanya kekuasaan, kepentingan dan strategi yang digunakan para aktor pemangku kebijakan. Indikator ini perlu terpenuhi guna memaksimalkan output yang didapatkan dari pelaksanaan implementasi suatu kebijakan (Grindle, 1980). Tingkat keberhasilan maupun

kegagalan suatu kebijakan yang hendak dilaksanakan erat kaitannya dengan pengaruh dari kekuasaan, kepentingan dan strategi dalam proses perumusan kebijakan. Apabila indikator ini tidak diperhitungkan dengan tepat dan sesuai sasaran maka persentase keberhasilan kebijakan akan semakin menurun dan begitupun sebaliknya.

Berdasarkan sisi sejarah, Australia menjadi salah satu negara yang pernah mempunyai kekuasaan penuh dalam penjajahan Papua Nugini di kurun waktu tahun 1788-1901 (Ferns 2015). Australia yang baru terfederasi mendapatkan kendali atas koloni Inggris di Papua pada tahun 1906. Setelah adanya Perang Dunia 1, Liga Bangsa Bangsa (LBB) memberikan kendali pada Australia atas wilayah jajahan Jerman termasuk daerah Papua Nugini dan pulau-pulau disekitarnya berdasarkan sistem mandat. Pemerintahan kolonial Australia mencakup dua wilayah terpisah yakni Papua (sekarang menjadi wilayah kedaulatan Indonesia) dan Nugini. Di Papua, Hubert Murray menjalankan pemerintahan berdasarkan tradisi Inggris yang berakar dari gagasan superioritas ras dan budaya. Sedangkan Nugini diprioritaskan untuk mendapatkan kepentingan dari tenaga kerja pribumi dengan sistem perbudakan. Sistem yang dilaksanakan di Nugini berhenti saat kekalahan Australia atas Jepang pada Perang Dunia II (Ferns 2015). Pasca berakhirnya perang, Australia kembali menegaskan posisinya atas Papua Nugini dengan memperkenalkan program-program pembangunan yang sejalan dengan negara Barat dengan ladasaran demokratis dan kapitalis. Bagian penting dalam rangkaian program ini adalah diperkenalkannya dewan legislatif bagi Papua Nugini di tahun 1960 an hingga pemberian kemerdekaan Papua Nugini oleh Australia pada 16 September 1975 tanpa melalui peperangan.

Kekuasaan Pemerintahan Australia di Papua Nugini tidak lagi dalam bentuk kolonialisme namun berujung dengan banyaknya potret ketergantungan Papua Nugini atas bantuan Australia (Nawafilla 2018). Sebagai bagian dari pemberian kemerdekaan, Australia berkomitmen untuk terus memberikan bantuan dana dalam pembangunan Papua Nugini. Dalam bidang ekonomi, tercatat bahwa Australia merupakan negara pendonor bantuan dana terbesar bagi Papua Nugini dibandingkan dengan negara lainnya. Anggaran bantuan ekonomi diberikan Australia kepada Papua Nugini menjadi jumlah terbesar Bantuan Luar Negeri Australia kepada negara lain dengan total mencapai 14 miliar dollar sebelum PNG Solution dibentuk (Australian Agency for International Development 2003). Pemrosesan pengungsi dan pencari suaka di luar negeri mendominasi hubungan Australia dengan negara bekas jajahannya yakni Papua Nugini dan Nauru. Kebijakan PNG Solution yang digagas Australia di Papua Nugini mendapat kritik dari dunia internasional karena dianggap merujuk pada sifat neo-kolonialisme dalam hubungan Australia-Papua Nugini karena besarnya pengaruh kekuasaan Australia di negara ini pasca berakhirnya penjajahan (Ferns 2015).

Kebijakan PNG Solution yang menjadi solusi atas kenaikan pengungsi dan pencari suaka asing di Australia menjadi sebuah manifestasi dari kepentingan nasional Australia terutama menjelang pemilihan federal Australia tahun 2013 (Crowe & Callick 2013). Kebijakan luar negeri yang menjadi refleksi dan tujuan dari kepentingan nasional suatu negara membuat analisis kebijakan tersebut penting untuk mencakup skala kepentingan nasional itu sendiri. Sehingga kepentingan nasional yang merupakan kebutuhan suatu negara mengarahkan para pembuat keputusan dalam merumuskan kebijakan luar negerinya. Begitupula dengan Pemerintah Papua Nugini dalam

menerima kerjasama bilateral dengan Australia dalam pemrosesan pengungsi dan pencari suaka.

Papua Nugini di era kekuasaan Perdana Menteri Peter O'Neill merumuskan sebuah rancangan visi-misi yang disebut dengan Alotau Accord Platform for Action pada tahun 2012 yang menjelaskan bahwa tujuan kepentingan nasional dari pemerintahan PM Peter O'Neill adalah mencapai pembangunan negeri terbesar yang pernah dilakukan pemerintahan sebelumnya (Australian Department of Foreign Affairs and Trade 2015). Kepentingan nasional ini mencakup lima aspek dasar yakni pendidikan, kesehatan, infrastruktur, ekonomi dan keadilan hukum. Sebagai negara pendonor dana terbesar bagi Papua Nugini, Australia turut berkontribusi besar dalam pembangunan nasional Papua Nugini di era PM Peter O'Neill. Hubungan timbal balik ini turut menjadi strategi bagi Papua Nugini untuk kembali menjadi negara mitra Australia dalam menampung pengungsi dan pencari suaka. Dukungan positif dari pemerintah Papua Nugini disampaikan oleh PM Peter O'Neill dalam pengesahan kebijakan PNG Solution yang menegaskan bahwa tujuan utama Papua Nugini adalah menjalin kembali program bantuan dengan Australia melalui kebijakan ini yang sebelumnya sempat terhenti (Hamilton 2013).

### **2.3 Karakter Rezim dalam Kebijakan *Papua Nugini Solution* di Australia**

Kebijakan PNG Solution menjadi kebijakan dalam masa pemerintahan Perdana Menteri Kevin Rudd yang diusung oleh Partai Buruh. Kebijakan yang diambil oleh perdana menteri di Australia umumnya akan sesuai dengan ideologi dan kepentingan partai penyokongnya (Helmiyana 2020). Partai Buruh merupakan partai pemerintah

Australia yang berkarakter sosial demokratis yang meyakini bahwa setiap kebijakan luar negeri harus mengutamakan kepentingan Australia namun tidak menghilangkan belas kasih terhadap warga negara internasional. Saat implementasi kebijakannya tidak diterapkan secara efektif, idealisme ini akan menjadi problematika yang menyerang Australia sebagaimana dalam implementasi kebijakan PNG Solution yang mendapat kecaman dari organisasi kemanusiaan dunia.

Karakteristik Kevin Rudd dengan ideologi Partai Buruh yang berlandaskan sosial demokratis membuat Kebijakan PNG Solution mendapat beragam respon negatif baik dari dunia internasional maupun oposisi Australia (Crowe & Callick 2013). Dalam masa pemerintahannya pertamanya, Rudd cenderung dalam kebijakan yang menunjukkan belas kasihan terhadap para pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Australia. Namun, dalam masa pemerintahan keduanya, manuver arah kebijakan Rudd dalam mengatasi permasalahan terkait lonjakan pengungsi dan pencari suaka turut dipengaruhi persepsi masyarakat Australia akan kekhawatiran terhadap kenaikan pencari suaka menjelang pemilu federal Australia (Marcus 2013). Pasca pemilu federal Australia di tahun 2013 yang dimenangkan oleh Tony Abbot, kebijakan PNG Solution tetap dilanjutkan sebagai alternatif mengatasi permasalahan pengungsi dan pencari suaka. Tony Abbott menjadi Perdana Menteri Australia yang turut aktif mendukung kebijakan dalam rangka menolak pemenuhan hak pengungsi dan pencari suaka untuk diterima di Australia dengan tujuan guna melindungi perbatasan dan mendukung keamanan Australia.

Tony Abbott selaku Perdana Menteri Australia ke-28 berasal dengan latar belakang Partai Liberal mempunyai karakteristik tegas terhadap semua kedatangan

asing di Australia terutama pengungsi dan pencari suaka yang menggunakan perahu. Abbot aktif mengkampanyekan slogan “*stop the boats*” selama masa kampanyenya. Pengungsi atau pencari suaka yang datang melalui perjalanan laut disinyalir menggunakan jasa penyelundupan manusia sehingga Abbott berpendapat bahwa jika sebuah negara membuka perbatasannya dalam menerima pengungsi dan pencari suaka, maka negara tersebut mendukung adanya penyelundupan manusia dalam skala internasional (Medhora 2015).

Isu pengungsi dan pencari suaka di Australia tetap diatur oleh dua instrumen hukum yakni hukum internasional dan hukum domestik Australia meskipun Australia memiliki karakteristik rezim pemerintahan yang beragam. Kewajiban dan tanggung jawab Australia secara internasional diatur oleh Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Sebagai negara peratifikasi, Australia berkewajiban melindungi setiap individu yang oleh Konvensi Pengungsi 1951 dianggap sebagai pengungsi atau pencari suaka (UNHCR, n.d.). Terdapat beberapa aturan yang perlu dilaksanakan negara peratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 antara lain: larangan untuk mengembalikan pengungsi ke negara asalnya (*prohibition against detention of refugees*), memberikan perlindungan dan rasa keamanan (*security of refugees*), pemberian status dan pengakuan pengungsi (*gainful employment of refugees*) dan larangan terhadap penahanan pengungsi (*prohibition against detention of refugees*).

Dalam pelaksanaannya, Konvensi tahun 1951 menjelaskan beberapa prinsip yang perlu ditaati dalam pemenuhan hak dan kewajiban pengungsi (UNHCR, n.d.). Beberapa prinsip tersebut antara lain: Prinsip *National Treatment*, secara lebih rinci mengatur tentang kebebasan beragama dalam Pasal 4, kemudahan dalam menjangkau

hukum dan pengadilan dalam pasal 16, hak untuk mencari nafkah dalam pasal 17, hak memperoleh kebutuhan pangan dalam pasal 20 dan kemudahan mendapatkan akses pendidikan dasar dalam pasal 22; Prinsip *Treatment As Accorded to Nationals of the Country of Their Habitual Residence* yang mengatur hak untuk perlindungan terhadap aset, kekayaan, dan hak intelektual mereka, serta hak untuk mendapatkan pertolongan hukum; Prinsip *Most Favoured Treatment*, berupa prinsip yang mengatur perlakuan khusus dalam hal mencari nafkah; Prinsip *Treatment As Favorable As Possible and, In Any Event*, berupa prinsip yang mengatur perlakuan pengungsi terhadap aset di negara penerima dalam pasal 13, hak untuk memperoleh pekerjaan dalam pasal 19, hak mendapatkan lingkungan yang layak di pasal 21 dan hak memperoleh pendidikan di pasal 22.

Landasan hukum internasional mengenai pengungsi dan pencari suaka tidak hanya diatur oleh Konvensi Pengungsi 1951 namun turut diatur dalam beberapa hukum internasional yang diratifikasi oleh Australia. Diantaranya *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) atau Kovenan Internasional Hak Sipil, *Convention of Anti Torture* (CAT) atau Konvensi Anti Penyiksaan dan *the Convention on the Rights of the Child* atau Konvensi tentang Hak Anak (CRC). *Complementary Protection* mengatur bahwa Australia memiliki kewajiban dalam memenuhi hak dan membantu para suaka maupun orang yang belum mendapatkan status pengungsi atau tidak memenuhi definisi pengungsi pada Konvensi Pengungsi. Hukum internasional yang telah diratifikasi Australia ini menjadi panduan dan rujukan tambahan dalam memberikan standar perlakuan kepada pengungsi dan pencari suaka

di luar yang telah diatur dalam Konvensi pengungsi 1951 dan Protokol 1967 (UNHCR, n.d.).

Ketentuan hukum domestik Australia dalam prosedur penerimaan, penetapan dan hak-hak sementara pengungsi dan pencari suaka diatur dalam Migration Act 1958 (Australian Law Reform Commission 2011). Undang-undang nasional ini terdiri dari pengklasifikasian visa yang merupakan bentuk implementasi Konvensi Jenewa 1951 dalam hukum domestik Australia. Pengungsi yang datang ke Australia akan memperoleh visa perlindungan (*protection visa*) sesuai dengan pasal 36 Migration Act 1958. Pengungsi akan mendapatkan hak-haknya setelah mendapatkan visa perlindungan sebagaimana yang telah diatur didalam pasal 91 mengenai akses-akses perlindungan yang didapatkan dari negara ketiga. Undang-undang migrasi Australia turut mengadopsi pasal 1A ayat 2 Konvensi Pengungsi 1951 yang mengatur prinsip *Non Refoulement* atau larangan dalam mengembalikan pengungsi dan pencari suaka yang menjadikan Australia sebagai negara tujuan karena adanya persekusi tertentu dari negara asalnya.

Dalam mendukung implementasi Migration Act, terdapat komponen hukum berupa Australia's Refugee and Humanitarian Program yang secara khusus mengatur bantuan kemanusiaan bagi para pengungsi dan pencari suaka dalam dua kategori yakni pengungsi dan pencari suaka yang berada di luar lepas pantai Australia dan perlu bermukim kembali saat tidak terdapat solusi jangka panjang dan para pengungsi maupun pencari suaka yang sudah berada di Australia (onshore) dan ingin mencari perlindungan di negara ini (Australian Government Department of Home Affairs 2023). Alokasi implementasi Australia's Refugee and Humanitarian Program

memprioritaskan pengungsi dan pencari suaka yang berasal dari tiga wilayah utama yakni Timur Tengah meliputi Irak, Suriah dan Iran; Asia meliputi Myanmar dan Afganistan serta Afrika meliputi Burundi, Republik Demokratik Kongo, Eritrea, Ethiopia, Somalia, Sudan dan Sudan Selatan.

Perlindungan mendasar penanganan pengungsi oleh negara penerima lainnya adalah larangan untuk mengembalikan pengungsi ke negara asal dimana mereka mendapatkan ancaman dan resiko penganiayaan (UNHCR, n.d.). Prinsip ini disebut dengan prinsip *Non Refoulement* yang secara khusus dibahas dalam Pasal 33 ayat 1 Konvensi Pengungsi 1951. Prinsip ini dibentuk agar negara peratifikasi berkomitmen untuk memberikan perlindungan terhadap pengungsi maupun pencari suaka dalam mendapatkan kehidupan yang layak dan tidak mengembalikannya ke negara asal. Prinsip ini memiliki pengecualian yang diatur dalam Pasal 33 ayat 2 Konvensi Pengungsi 1951. Syarat dalam pasal tersebut hanya diperbolehkan untuk diterapkan saat pengungsi atau pencari suaka yang datang ke negara penerima memberikan ancaman serius terhadap keamanan negara tersebut atau pengungsi maupun pencari suaka tersebut merupakan terdakwa kejahatan serius yang tidak bisa mengajukan banding. Pengecualian dalam Pasal 33 ayat 2 Konvensi Pengungsi 1951 ini tidak dapat diterapkan apabila pemindahan pengungsi maupun pencari suaka mengakibatkan adanya penganiayaan.

Kewajiban yang dimiliki para pengungsi di negara penerima adalah mematuhi segala peraturan perundang undangan maupun regulasi lain demi terciptanya ketertiban umum di negara penerima. Hal ini turut berlaku dengan hak-hak pengungsi yang sama dengan warga negara penerima yakni diantaranya (UNHCR, n.d.): hak hidup, hak

untuk mendapatkan perlindungan yang diatur dalam Konvensi 1951 pasal 32 dan 33, hak memperoleh status kewarganegaraan sesuai dengan pasal 34 dalam Konvensi Pengungsi 1951, hak memperoleh suaka sesuai dengan Declaration of Territorial Asylum 1967 yang menyebutkan bahwa setiap individu memiliki hak dalam mencari suaka ke negara lain karena adanya persekusi tertentu, hak untuk tidak dipulangkan ke negara asal sesuai dengan konvensi pengungsi 1951 pasal 3 dan hak-hak pengungsi dalam aspek sosial, politik, sipil dan ekonomi dalam pasal 9, pasal 13 dan pasal 14 UDHR serta pasal 12 ICCPR.

#### **2.4 Tingkat Kepatuhan Aktor dan Respons dari Implementasi Papua Nugini Solution**

Implementasi sebuah kebijakan senantiasa membutuhkan implementor atau aktor pelaksana kebijakan yang mempunyai daya tanggap dan tetap konsisten dalam mencapai tujuan dalam kebijakan yang telah dibuat (Grindle, 1980). Indikator ini juga menjelaskan seberapa jauh tingkat kepatuhan aktor dalam menaati kebijakan yang telah disahkan akan menentukan seberapa besar persentase implementasi kebijakan tersebut. Begitupun sebaliknya, indikator ini menjelaskan bahwa pelaksanaan sebuah implementasi kebijakan di lapangan tidak selalu seiring dengan tujuan awal kebijakan dan skala derajat perubahan yang ingin dicapai dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu dibutuhkan peran dan komitmen seluruh stakeholder yang terlibat dalam melaksanakan dan mematuhi sebuah implementasi kebijakan. Selain itu, dalam sebuah implementasi kebijakan publik, masyarakat memiliki peran penting dalam menentukan keberhasilan kebijakan tersebut.

Kebijakan PNG Solution sebagai strategi penanganan pengungsi dan pencari suaka di Australia sejak awal dibentuk telah menciptakan berbagai kritik dari dunia internasional maupun dari internal Pemerintah Australia sendiri (Setiawan 2020). Sebagai negara peratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 Australia berkewajiban untuk mematuhi prinsip *Non Refoulement* yang merupakan sebuah prinsip berisi larangan negara anggota Konvensi Pengungsi untuk mengusir atau mengembalikan pengungsi dan pencari suaka yang datang untuk kembali ke negara asalnya atau negara lain. Beragam kekurangan dalam implementasi kebijakan ini seperti ketersediaan fasilitas dan sumber daya alam yang tidak mencukupi, potensi persebaran penyakit malaria, manajemen pengalokasian dana yang lemah, terjadinya berbagai pelanggaran hak asasi manusia hingga perseteruan dengan penduduk setempat membuat Pulau Manus menjadi daerah RPC yang tidak layak huni bagi pengungsi dan pencari suaka. Sepanjang dijalankan selama tiga tahun, telah terjadi berbagai protes dari para pengungsi dan pencari suaka terhadap pemerintahan Papua Nugini dan Australia, namun minimnya akses terhadap media baik nasional maupun internasional dan organisasi kemanusiaan lainnya membuat pengungsi dan pencari suaka lebih terisolasi (Setiawan 2020).

Banyaknya kekurangan dalam implementasi kebijakan PNG Solution dengan turut disertai berbagai pelanggaran hak bagi para pengungsi dan pencari suaka, mendesak pemerintah Australia dan Papua Nugini untuk segera menutup RPC Pulau Manus (Doherty 2023). Pada 2016 Mahkamah Agung Papua Nugini memutuskan bahwa kompleks *Regional Processing Centre* Pulau Manus melanggar hak akan pengungsi dan pencari suaka sehingga PM Peter O'Neill meminta Australia selaku

negara awal kebijakan untuk membuat alternatif kebijakan baru dalam mengatasi problematika ini. Peter Dutton selaku Menteri Imigrasi Australia menolak keputusan ini dan menegaskan bahwa Australia tidak turut serta dalam permasalahan hukum yang terjadi di Pulau Manus serta tidak mengizinkan pengungsi dan pencari suaka di dalamnya untuk memasuki kawasan Australia demi terjaganya keamanan nasional Australia. 16 Agustus 2016, Kementerian Imigrasi dan Pengawasan Perbatasan Papua Nugini menonaktifkan pusat pengolahan regional Pulau Manus dengan persetujuan bersama pemerintah Australia.

Meski dinonaktifkan sejak 2016, *Regional Processing Centre* Pulau Manus baru secara resmi ditutup pemerintah Australia pada 31 Oktober 2017. Penutupan ini sekaligus mewajibkan setiap orang didalamnya untuk meninggalkan pusat pemrosesan sebelum batas waktu yang telah ditentukan. Setelah 31 Oktober 2017 persediaan akan air bersih, listrik maupun bahan logistik untuk pengungsi dan pencari suaka akan diberhentikan secara total (Setiawan, 2020). Setelah penutupan pusat pemrosesan Pulau Manus, Australia membayar ganti rugi sebesar 70 juta dolar kepada 1.900 pengungsi dan pencari suaka yang telah di tahan di RCP Pulau Manus. Australia telah menyiapkan anggaran sebesar 150-250 juta dollar dalam mengurus pengungsi dan pencari suaka pasca penutupan pusat Pulau Manus. Anggaran ini termasuk biaya untuk mengirim kembali para pencari suaka ke negara asalnya. Pasca penutupan pusat *regional processing* Pulau Manus, terdapat 600 pencari suaka yang masih bertahan guna mendapatkan status sebagai pengungsi atau diizinkan untuk di tempatkan di Australia. Tanggungjawab akan pencari suaka yang memutuskan untuk bertahan di Pulau Manus diserahkan sepenuhnya terhadap otoritas pemerintah Papua Nugini

dengan mengadakan relokasi di selain Pulau Manus. Para pencari suaka ini turut menghadapi kekhawatiran akan adanya ancaman kekerasan dari penduduk lokal apabila bersedia direlokasi ke Lorengau (Ibukota Provinsi Manus). Hal ini karena masih tingginya intoleransi penduduk lokal terhadap pencari suaka asing serta imbas dari adanya kericuhan yang sebelumnya terjadi di RCP Pulau Manus.

### **BAB 3**

#### **KONTEN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PAPUA NUGINI SOLUTION MELALUI TEORI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Teori implementasi kebijakan merupakan kerangka dalam melakukan analisis terhadap proses implementasi kebijakan sebagai alat untuk menggambarkan situasi dan kondisi yang terjadi setelah ditetapkannya kebijakan tersebut, sehingga perilaku yang terjadi di dalamnya dapat dijelaskan. Merilee S. Grindle (1980) menjabarkan bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks lingkungan implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilan ini ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Grindle menitikberatkan implementasi kebijakan pada konteks kebijakan khususnya yang menyangkut implementator, sasaran, wilayah tempat implementasi kebijakan, aktor kebijakan serta kondisi akan sumber daya implementasi yang diperlukan.

Menurut Merilee S. Grindle (1980) keberhasilan sebuah implementasi kebijakan ditentukan oleh dua variabel kunci yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Implementasi kebijakan dapat dikatakan berhasil apabila pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan yang dirancang dengan merujuk pada aksi kebijakannya dan tujuan kebijakan tersebut dapat tercapai. Faktor-faktor ini termasuk tingkat kepentingan aktor maupun target sasaran kebijakan, output dan dampak yang dihasilkan dari kebijakan, skala perubahan kebijakan yang diinginkan, proses perumusan hingga pengambilan Keputusan dalam kebijakan, aktor

yang terlibat, dukungan sumber daya yang memadai, kekuasaan hingga tingkat kepatuhan aktor dalam implementasi kebijakan tersebut.

### **3.1 Kepentingan yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan**

Indikator kepentingan ini berargumen bahwa pelaksanaan sebuah implementasi kebijakan selalu melibatkan banyak kepentingan dan tiap kepentingan yang ada akan turut berpengaruh terhadap implementasi kebijakan yang terjadi (Grindle 1980). Kepentingan ini meliputi kepentingan kelompok ditinjau dari kebiasaan suatu masyarakat dan kepentingan pemangku kebijakan dalam mewujudkan tujuan kebijakan tersebut. Dalam pengambilan keputusan sebuah kebijakan, negara menjadi aktor utama dengan pengaruh dari lingkungan internal dan eksternal pemangku kebijakannya (Snyder, Bruck, and Sapin, n.d.). Peran kepemimpinan, persepsi dan ideologi atau sistem kepercayaan pembuat kebijakan, arus informasi dan dampak dari kebijakan merupakan faktor penting dalam menjelaskan pilihan kebijakan luar negeri yang diambil suatu negara. Selain itu, karakter situasional maupun kepentingan aktor pengampu kebijakan saat pengambilan keputusan turut menjadi indikator yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan, misalnya apakah pengambilan kebijakan dibuat saat kondisi krisis, tertekan atau beresiko.

Dalam Kebijakan PNG Solution, aspek pertama yang paling berpengaruh dalam proses perumusan hingga pengambilan kebijakan yakni perspektif aktor yang berperan sebagai kunci pembuat kebijakan yakni Kevin Rudd selaku Perdana Menteri Australia yang menjadi representasi *Australian Labor's Party* (Partai Buruh). Partai Buruh memiliki mayoritas suara dengan 72 kursi di Parlemen Australia selama

pemerintahan Kevin Rudd. Posisi Partai Buruh yang mendominasi parlemen Australia dalam masa pemerintahan Kevin Rudd berpengaruh besar terhadap keputusan yang diambil oleh Parlemen Australia (Herdianzah 2013). Sebagai negara yang menganut sistem politik *Western Parliamentary*, Australia memiliki beberapa partai dengan dua partai terbesar yakni *Australian Labor Party (ALP)* dan *Liberal Party of Australia*. Selama masa pemerintahan Kevin Rudd, Partai Buruh menjadi partai pemerintah sedangkan partai liberal dan partai lainnya sebagai oposisi. Hal ini menjadikan suara dari koalisi oposisi dari Partai Liberal tetap diperhitungkan dan tidak dapat dilepaskan. Terdapat *Question Time* di Parlemen yang ada guna mengevaluasi setiap perundang-undangan atau kebijakan yang dibuat bersama koalisi oposisi yang bertindak sebagai *Shadow Cabinet* (Herdianzah 2013).

PNG Solution yang ditetapkan oleh Kevin Rudd menunjukkan adanya pelanggaran dari perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Australia. Sebagai partai sayap kiri, kebijakan ini bertentangan dengan ideologi dan janji Partai Buruh yang mempertimbangkan belas kasih pada warga internasional yang mencari perlindungan. Berdasarkan kepentingannya, Australia berdedikasi untuk mengurangi jumlah penerimaan pencari suaka asing. Namun, secara moralitas pemindahan pengungsi dan pencari suaka asing dari Australia ke Papua Nugini yang notabennya memiliki standar hidup lebih rendah ini menunjukkan inkonsistensi Australia dalam pengambilan kebijakan luar negeri. PNG Solution ditetapkan guna memenuhi kepentingan Partai Buruh dalam strategi memenangkan suara masyarakat Australia menjelang pemilihan federal Australia tahun 2013 (Crowe & Callick 2013). Hal ini beralasan karena isu terkait migrasi global, pencari suaka dan lingkungan hidup berada

di peringkat kedua yang mendapatkan perhatian khusus masyarakat Australia dalam memilih perdana menteri selanjutnya (Marcus 2013).

### **3.2 Dampak dan Output Kebijakan dalam Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka**

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan turut dipengaruhi oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri. *Implementability* kebijakan ini dinilai dari seberapa banyak manfaat positif yang dihasilkan dari sebuah kebijakan. Dalam indikator ini Merilee S. Grindle (1980) menjelaskan bahwa suatu kebijakan harus memiliki dampak dan output berupa manfaat positif yang dihasilkan dari pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan. Semakin banyak manfaat positif yang dihasilkan dari dampak implementasi kebijakan maka semakin tinggi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dan sebaliknya, semakin sedikit manfaat positif yang dirasakan subjek kebijakan maka semakin rendah tingkat keberhasilan implementasi kebijakan tersebut (Grindle, 1980).

Kebijakan Papua Nugini Solutions memiliki lima poin utama yang dipatuhi Australia dan Papua Nugini yakni para pengungsi dan pencari suaka yang datang menggunakan perahu dilarang menetap Australia, para pencari suaka ini akan dikirimkan ke Pulau Manus atau daerah lain di Papua Nugini untuk kemudian diproses status suakanya, bagi para pengungsi dan pencari suaka yang statusnya telah ditetapkan legal diperbolehkan tinggal di kamp pengungsian yang disediakan Papua Nugini, perjanjian bilateral dalam kebijakan ini tidak akan berubah dalam kurun waktu paling lambat 12 bulan setelah ditetapkan serta tidak ada batasan khusus terkait jumlah

pengungsi dan pencari suaka yang dialihkan dari Australia ke Papua Nugini (Nawafilla 2018). Dalam mendukung kebijakan ini, Perdana Menteri Kevin Rudd meningkatkan jumlah bantuan kepada pemerintahan Peter O'Neill sejumlah 463 juta USD setiap tahunnya guna memperluas fasilitas di pusat tendensi Pulau Manus serta perbaikan infrastruktur pendidikan dan kesehatan.

Kelima poin utama dalam kebijakan Papua Nugini Solutions memiliki hasil implementasinya yang bervariasi yakni yang bersifat positif dan negatif. Hasil manfaat positif dari implementasi kebijakan ini salah satunya dapat meredam tendensi masyarakat Australia yang memiliki kekhawatiran akan peningkatan eksodus pengungsi dan pencari suaka di tahun 2013 dan perbedaan formasi opini masyarakat dalam menyikapi isu pengungsi dan pencari suaka (Hartley and Pedersen 2014). Survey yang dilakukan oleh *The Australian Institute* dan *Research Now* menunjukkan bahwa 75% dari sampel 2000 masyarakat Australia lebih memberikan respon positif kepada pengungsi asing yang datang ke Australia dibandingkan pencari suaka yang mencari perlindungan dari negara lain dan datang menggunakan perahu. Berdasarkan jejak pendapat ini, 35% responden menginginkan agar pencari suaka dikirim pusat pemrosesan luar negeri yang telah bekerjasama dengan Australia, pengungsi atau pencari suaka berstatus ilegal dan tidak sah secara hukum dikembalikan ke negara asalnya dan para pengungsi dengan status legal dapat dipindahkan ke Australia (Hartley and Pedersen 2014).

Perdana Menteri Kevin Rudd mengakui bahwa terdapat resiko tinggi bagi para pengungsi dan pencari suaka yang meninggalkan negara asalnya menuju negara lain melewati jalur laut yang tidak aman, tidak layak huni dan resiko potensi sindikat

kriminal internasional. Dalam hal ini, Kevin Rudd selaku representasi Partai Buruh bekerjasama dengan negara Kawasan Pasifik dan UNHCR untuk meminimalisir resiko perjalanan dan penyelundupan atau perdagangan manusia bagi para pengungsi dan pencari suaka yang rentan keamanannya (Erickson, n.d.). Selain itu, pemerintah Australia turut memperkuat langkah dalam mengetatkan perbatasan negara dan mendukung proses migrasi global guna melindungi kepentingan nasional Australia.

Dampak implementasi kebijakan PNG Solution juga turut memiliki beberapa sisi negatif baik yang diterima oleh Papua Nugini maupun para pengungsi dan pencari suaka yang dipindahkan dari Australia. *Human Rights Watch* (HRW) dan *Human Rights Law Center* (HRLC) menemukan sejumlah permasalahan serius terkait hak asasi manusia dari pengungsi dan pencari suaka di Papua Nugini seperti diantaranya: Tekanan untuk kembali ke negara asal dan penundaan yang lama dalam proses pengungsi; Masalah kesehatan mental terkait dengan penahanan yang berkepanjangan dan tidak terbatas; Penahanan sewenang-wenang terhadap pencari suaka dan pengungsi di sel polisi dan penjara; Pembatasan kebebasan bergerak dan hak bekerja bagi pengungsi; Penyerangan terhadap seorang pengungsi yang dilakukan oleh pihak yang diduga berwenang di kota Lorengau; Dan penganiayaan terhadap pencari suaka gay oleh tahanan lain (Pearson 2015).

### **1.3 Skala Perubahan yang Hendak Dicapai Australia dan Papua Nugini**

Setiap kebijakan senantiasa memiliki skala maupun target yang hendak dan ingin dicapai. Indikator yang dijelaskan pada poin ini adalah bahwa skala perubahan merupakan sebuah rancangan tolak ukur dari dibentuknya target sebuah kebijakan

(Grindle, 1980). Skala perubahan ini menunjukkan seberapa jauh target yang diinginkan dari pemangku kebijakan guna mencapai keberhasilan kebijakan yang telah dibentuk. Skala perubahan menjadi sebuah indikator penting dalam perumusan kebijakan sebelum akhirnya disahkan. Hal ini ada seiring dengan tujuan pemangku kebijakan maupun tujuan dari kebijakan itu sendiri.

Australia merumuskan kebijakan PNG Solution dengan tujuan awal guna mengatasi lonjakan eksodus pengungsi dan pencari suaka yang terus meningkat setiap tahunnya. Kolaborasi antara Australia dan Papua Nugini dalam kebijakan PNG Solution mempunyai arah perubahan guna mendorong berkurangnya potensi kedatangan *people boat* yang merupakan pengungsi dan pencari suaka yang meninggalkan negaranya karena adanya persekusi tertentu serta mencegah praktik perjalanan laut yang berbahaya dan telah menyebabkan banyak kematian (Swanston, 2013). Sebagai negara peratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, Australia dan Papua Nugini dalam skala perubahan kebijakan PNG Solution yang ingin dicapai berkomitmen untuk memenuhi kewajiban atas keselamatan dan kesejahteraan setiap orang yang di pindahkan ke Pulau Manus, Papua Nugini. *Regional Processing Centre* (RPC) atau pusat pengolahan regional Pulau akan memainkan peran penting dalam kerjasama bilateral antara Australia dan Papua Nugini dalam strategi penanganan pengungsi dan pencari suaka terutama sebagai lokasi pemrosesan status pengungsi. RPC Pulau Manus akan dikembangkan dan dimanfaatkan secara efektif dan fleksibel guna mengakomodasi kepentingan masyarakat lokal dan kepentingan nasional kedua negara secara lebih luas (Swanston, 2013).

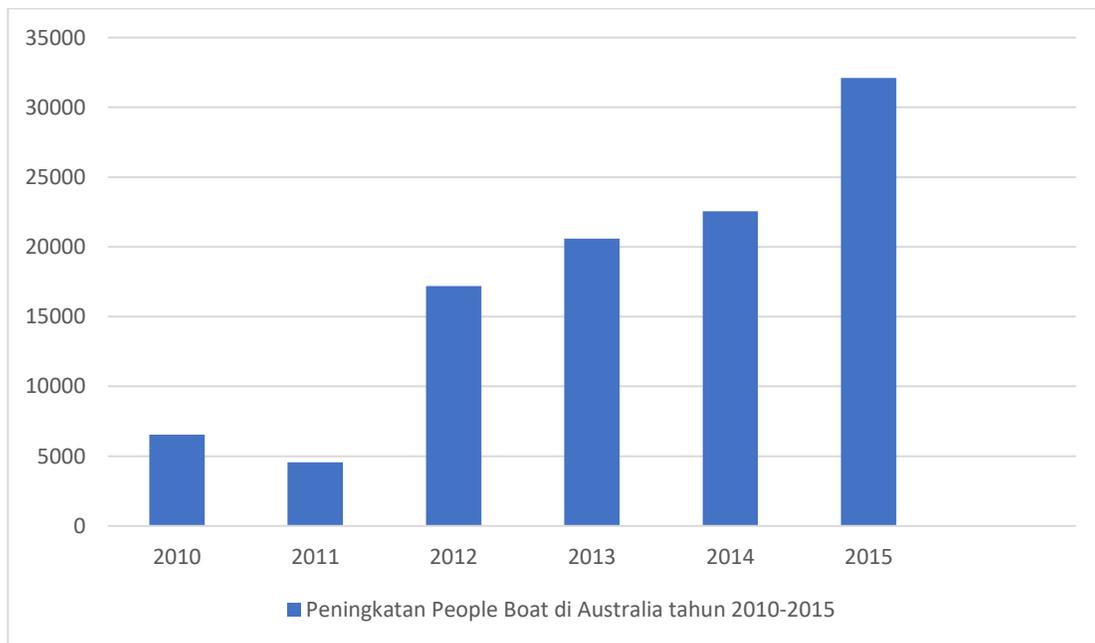
Kebijakan PNG Solution memuat salah satu point kontroversial yakni people boat yang diketahui sebagai pengungsi akan dimukimkan kembali di Pulau Manus Papua Nugini sedangkan yang bukan kategori pengungsi dapat ditahan atau dikembalikan ke negara asal mereka maupun negara dimana mereka mempunyai hak untuk tinggal. Point ini berseberangan dengan Pasal 33 Konvensi Pengungsi Tahun 1951 yang menegaskan bahwa setiap negara anggota Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1961 dilarang untuk mengusir atau mengembalikan pengungsi dan pencari suaka yang datang untuk kembali ke negara asalnya atau negara lain. Element yang hilang dalam perumusan skala perubahan kebijakan PNG Solution mengakibatkan para pengungsi maupun pencari suaka tidak memiliki tujuan akhir untuk pemukiman permanen yang seharusnya dapat diberikan pemerintah Australia atau Papua Nugini sebagai negara peratifikasi Konvensi Pengungsi 1951.

### **3.4 Proses Pengambilan Keputusan dalam Papua Nugini Solution**

Pengambilan keputusan dalam sebuah kebijakan memiliki peranan penting dimana letak pengambilan keputusan ini akan berpengaruh terhadap berhasil atau tidaknya suatu implementasi kebijakan (Grindle 1980). Pengambilan keputusan merupakan proses memilih atau menentukan suatu hal dari berbagai kemungkinan seperti membuat prediksi kedepan, memilih salah satu diantara beberapa pilihan keputusan atau membuat estimasi perkiraan mengenai frekuensi dari beberapa indikator dalam perumusan keputusan. Karakter situasional negara menjadi hal yang senantiasa dipertimbangkan dalam sebuah proses pengambilan kebijakan luar negeri sebagaimana yang diterapkan Australia dalam isu pengungsi dan pencari suaka.

Peningkatan eskalasi konflik di dunia internasional terutama kawasan Timur Tengah seperti konflik demokratisasi di Afghanistan, Irak, Suriah dan beberapa negara lainnya membuat keselamatan masyarakat negara tersebut terancam dan terpaksa meninggalkan negaranya guna mendapatkan perlindungan dari negara lain (Karlsen 2014). Dalam kondisi ini, fenomena migrasi internasional mengalami peningkatan signifikan dan secara bersamaan menyebabkan naiknya *irregular maritime arrivals* (IMAs) termasuk para pengungsi dan pencari suaka ilegal yang datang melalui jalur laut di Australia. Jumlah pencari suaka yang datang ke Australia terutama yang menggunakan perahu (*people boat*) terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Berikut data jumlah kedatangan people boat Australia dari tahun 2010-2015.

**Diagram 1. Data Kedatangan People Boat Australia tahun 2010-2015**



Sumber: diolah dari Customs and Border Protection, Department of Parliamentary Services, Parliament Australia.,

Kedatangan *people boat* di Australia pada tahun 2011 mengalami penurunan dibanding tahun 2010 dengan selisih 1.990 orang. Namun di tahun setelahnya, arus kedatangan *people boat* terus mengalami peningkatan signifikan hingga mencapai 17.204 jiwa manusia pada tahun 2012. Meskipun peningkatan pada tahun 2013 tidak setinggi tahun-tahun sebelumnya, namun peningkatan jumlah kedatangan *people boat* di Australia pada tahun 2015 ditaksir mencapai 32.111 jiwa manusia (Department of Immigration and Citizenship 2013).

Proses pengambilan keputusan dalam kebijakan Papua Nugini Solution (PNG Solution) dalam mengatasi peningkatan *people boat* di Australia tidak terlepas dari dampak kebijakan sebelumnya yakni Pacific Solution, Malaysia Solution dan Pacific Solution II. PNG Solution menjadi kebijakan yang dirumuskan dan disahkan oleh Perdana Menteri Kevin Rudd di periode kedua masa pemerintahannya dalam rangka mengatasi peningkatan *people boat* di Australia (Weber 2015). Sebelum dibentuknya PNG Solution di tahun 2013, pada periode pertamanya Rudd menghapuskan kebijakan Pacific Solution yang digagas oleh perdana menteri sebelumnya yakni John Howard selama delapan tahun sejak 2001.

Pacific Solution merupakan sebuah kebijakan yang berisi kewenangan Pemerintah Australia untuk menahan atau memindahkan pengungsi maupun pencari suaka yang dianggap datang secara tidak sah ke negara ketiga seperti Selandia Baru dan Papua Nugini (Phillips and Davies 2017). Penghapusan kebijakan ini tidak terlepas dari pro kontra dunia internasional yang memandang keputusan migrasi dalam kebijakan Australia ini menciderai Konvensi Pengungsi 1951 dan ideologi Partai Buruh yang direpresentasikan oleh Kevin Rudd. Meski dihapuskan, Pacific Solution

yang menjadi cikal bakal diinisiasinya PNG Solution ini tetap dipertahankan isinya dan prosedur penahanan wajib bagi para *people boat* yang datang ke Australia menjadi upaya yang tetap dipertahankan dalam menangani pengungsi dan pencari suaka. Penghentian Pacific Solution pada tahun 2008 turut menjadi salah satu faktor penarik bagi para *people boat* untuk kembali memasuki Australia (Hayward 2015). Di sisi lain, meskipun kebijakan Pacific Solution ini telah dihentikan, namun hubungan bilateral antara Australia dan Papua Nugini tetap berjalan dengan baik dibuktikan dengan pendekatan dari Perdana Menteri Papua Nugini Peter O'Neill pasca pelantikannya pada 2011 dengan Perdana Menteri Julia Gillard.

Perubahan regulasi perihal penanganan *people boat* di Australia kembali berubah pada tahun 2011 dengan dibentuknya kebijakan Malaysia Solution oleh PM Julia Gillard. Meski dihentikan pada tahun 2008, saat peralihan Perdana Menteri Australia dari Kevin Rudd ke Julia Gillard, kebijakan Pacific Solution kembali diterapkan dengan nama Pacific Solution II (Nawafilla 2018). Proses pengambilan keputusan dalam kebijakan PNG Solution memiliki peran dan pengaruh penting dalam implementasi kebijakan ini. Peralihan kebijakan dari Pacific Solution I dan Pacific Solution II menjadi Papua Nugini Solution sekaligus menjadi simbol keterikatan Australia dengan negara disekitarnya dalam kerjasama menangani permasalahan pengungsi dan pencari suaka (Nawafilla 2018).

### **3.5 Negara sebagai Aktor Pelaksana Kebijakan**

Sebuah implementasi kebijakan dalam pelaksanaannya membutuhkan pelaksana program kebijakan yang kapabel dan kompeten demi tercapainya output

kebijakan secara maksimal (Grindle, 1980). Pelaksana program atau aktor kebijakan memiliki posisi strategis dalam implementasi suatu kebijakan publik dan interaksi dari berbagai aktor dalam perumusan kebijakan ini nantinya akan menentukan suatu proses perjalanan dan strategi dalam mencapai tujuan dan output suatu kebijakan. Pada dasarnya aktor kebijakan merupakan mereka yang harus senantiasa terlibat dalam setiap proses kebijakan baik perumusan, analisis hingga implementasi kebijakan dan senantiasa aktif dalam melakukan interaksi dan interelasi dalam konteks analisis kebijakan publik (Madani 2011).

Australia dan Papua Nugini menjadi dua aktor negara yang aktif dalam menjalin kerjasama bilateral. Sebagai negara yang memiliki letak geografis cukup berdekatan, Australia dan Papua Nugini mempunyai kepentingan yang sama dalam mengatasi tantangan regional dan global termasuk dalam peningkatan eksodus pengungsi dan pencari suaka yang turut diiringi dengan peningkatan penyelundupan dan perdagangan manusia (Swanston 2013). Pada 10 Mei 2023, Australia dan Papua Nugini menandatangani *Joint Partnership Declaration* yang mengakui bahwa terdapat tantangan keamanan yang mendesak dan serius akibat adanya peningkatan penyelundupan manusia. Deklarasi ini turut mendorong pengaturan sub-regional dan bilateral bagi kedatangan maritim tanpa izin yang datang ke Australia untuk selanjutnya dipindahkan ke Pulau Manus Papua Nugini (Department of Foreign Affairs and Trade Australia 2013).

PNG Solution sebagai kebijakan *Regional Resettlement Arrangement* (RAA) turut mengadopsi prinsip-prinsip dalam *Joint Partnership Declaration* antara Australia selaku pembuat kebijakan dan Papua Nugini yang menjadi mitra dalam implementasi

kebijakan. Kebijakan ini meliputi kerjasama Australia dan Papua Nugini dalam *Regional Resettlement Arrangement (RAA)* atau penataan ulang pemukiman daerah dengan memindahkan pengungsi dan pencari suaka yang menuju Australia namun tidak memiliki visa atau paspor resmi untuk kemudian menuju ke Papua Nugini (Tamba, 2018). Para pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Papua Nugini akan diterima setelah melalui pemeriksaan keamanan, kesehatan dan identitas singkat di Australia. Selanjutnya mereka akan ditampung di pusat pemrosesan regional guna penetapan status sebagai pengungsi. Pusat pemrosesan regional ini akan dikelola dengan hukum Papua Nugini dan persetujuan dari Australia (Swanston 2013).

Australia dan Papua Nugini menyepakati penandatanganan *Memorandum of Understanding (MOU)* dari kebijakan PNG Solution pada 19 Juli 2023. Dalam konferensi pers saat penandatanganan MOU ini, Perdana Menteri Kevin Rudd menyatakan bahwa *“From now on, any asylum seeker who arrives in Australia by boat will have no chance of being settled in Australia as refugees. Asylum seekers taken to Christmas Island will be sent to Manus and elsewhere in Papua New Guinea for assessment of their refugee status. If they are found to be genuine refugees they will be resettled in Papua New Guinea... If they are found not to be genuine refugees they may be repatriated to their country of origin or be sent to a safe third country other than Australia”*. Hal ini menandai bahwa pengungsi dan pencari suaka yang dipindahkan ke Papua Nugini tidak lagi memiliki kesempatan untuk mendapatkan perlindungan dan ditempatkan di Australia. Kebijakan ini disepakati Perdana Menteri Australia Kevin Rudd dan Perdana Menteri Papua Nugini Peter O’Neill untuk mengembalikan pengungsi dan pencari suaka ke negara asalnya atau negara ketiga yang aman selain

Australia apabila pengungsi dan pencari suaka tidak berhasiikan ditempatkan di Papua Nugini sesuai kerangka kebijakan yang telah disepakati (Swanston 2013).

### **Gambar 2. Penandatanganan MoU Kebijakan PNG Solution**



Sumber: Australian Associated Press (2013)

Pasca pengesahan kebijakan, Australia menganggarkan 358 juta dollar kepada pemerintah Papua Nugini untuk membangun perumahan, fasilitas kesehatan, pendidikan dan kebutuhan lainnya bagi para pengungsi dan pencari suaka yang dipindahkan ke Pulau Manus (Setiawan 2020). Kebijakan PNG Solution memiliki pembauran kerjasama setiap dua belas bulan sekali dimana Australia dapat memperpanjang atau memberhentikan kebijakan ini dengan Papua Nugini. Dalam bidang ekonomi, Australia menjadi negara pendonor terbesar bagi Papua Nugini dibandingkan dengan negara lainnya. Anggaran bantuan ekonomi diberikan Australia kepada Papua Nugini menjadi jumlah terbesar Bantuan Luar Negeri Australia kepada negara lain dengan total mencapai 14 miliar dollar sebelum PNG Solution dibentuk (Australian Agency for International Development 2003).

### **3.6 Sumber Daya dalam Komitmen Kebijakan Papua Nugini Solution**

Implementasi kebijakan yang berhasil selalu didukung dengan sumber daya yang digunakan dalam komitmen kebijakan tersebut (Grindle, 1980). Semakin berkualitas sumber daya alam dalam lingkungan implementasi kebijakan didukung dengan kualitas sumber daya manusia yang terlibat dalam implementasi kebijakan maka akan meningkatkan persentase keberhasilan kebijakan tersebut. Sumber daya yang strategis dalam implementasi kebijakan meliputi jumlah dan kualitas staff yang mencukupi dengan keterampilan yang mendukung tugas di lingkungan kebijakan, ketersediaan fasilitas dalam menjembatani aspirasi subjek kebijakan kepada pemangku kebijakan serta ketersediaan sumber daya alam pendukung implementasi kebijakan. Kurangnya sumber daya manusia maupun sumber daya alam serta terbatasnya fasilitas dan dana dalam implementasi kebijakan merupakan penyumbang terbesar terhadap kegagalan implementasi kebijakan (Grindle, 1980).

Australia dan Papua Nugini merupakan dua negara yang sama-sama meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951. Australia meratifikasi konvensi ini pada 22 Januari 1954 sedangkan Papua Nugini meratifikasinya pada 17 Juli 1986 (Nawafilla 2018). Meski kedua negara ini telah menjadi negara yang berkewajiban dalam menampung dan memberikan perlindungan bagi para pengungsi dan pencari suaka namun kondisi wilayah maupun ketersediaan sumber daya alam dan sumber daya manusia antara Australia dan Papua Nugini memiliki perbedaan yang signifikan. Dibandingkan dengan Papua Nugini, Australia memiliki ketersediaan sumber daya alam yang lebih beragam dengan sumber daya manusia yang lebih berkualitas (Tamba,

2018). Hal ini menjadi faktor penarik tersendiri bagi para pengungsi dan pencari suaka untuk kemudian menuju Australia guna mendapatkan penghidupan yang lebih baik.

Penerapan kebijakan PNG Solution dilaksanakan di Pulau Manus yang merupakan bagian dari Provinsi Manus selaku provinsi terkecil dari total 22 provinsi di Papua Nugini (Edwards 2014). Terletak di bagian utara Papua Nugini di Samudera Pasifik Selatan, Provinsi Manus terdiri dari 18 gugus pulau yang dinamakan dengan Kepulauan Admiralty dengan luas daratan sebesar 2.100 km<sup>2</sup> dan luas lautan sekitar 220.000 km<sup>2</sup>. Pulau Manus menjadi daratan terluas di kepulauan ini dengan panjang 96 km dan lebar 24 km. *Regional Processing Centre* (RPC) atau pusat pengolahan regional dalam kebijakan PNG Solution terletak di wilayah Pangkalan Angkatan Laut Lombrum Pulau Manus yang dikelola Papua Nugini dan Australia.

**Gambar 3. Peta Letak Manus Regional Processing Centre, Papua Nugini**



**Sumber: Deutsche Welle**

Pulau Manus awalnya dibuka untuk menampung para pencari suaka yang datang menuju Australia sejak 2001. Hal ini ditujukan karena pada tahun yang sama terdapat 1.200 orang tenggelam saat menuju Australia guna mencari suaka. Oleh karena itu, Australia menetapkan kebijakan untuk memindahkan para pengungsi atau pencari suaka yang datang menggunakan perahu ke Pulau Manus Papua Nugini untuk selanjutnya diproses statusnya (Asylum Insight Fact and Analysis 2018). Sejak pembukaan *Regional Processing Centre* di Pulau Manus, terdapat beragam kritik baik dari negara lain maupun organisasi internasional karena tingginya tingkat depresi di kalangan tahanan imigrasi, sumber daya dan fasilitas penunjang kehidupan yang buruk serta kurangnya akses bagi organisasi hak asasi manusia maupun media internasional dalam meliput atau meninjau kehidupan pengungsi dan pencari suaka (Amnesty International 2018).

Potensi sumber daya alam berupa lahan pertanian yang tersedia di bagian utara dan barat Pulau Manus termasuk dalam kategori sangat rendah sedangkan bagian selatan dan timurnya termasuk kategori sedang berdasarkan tinjauan Kementerian Pertanian Papua Nugini (Edwards 2014). Mayoritas mata pencaharian masyarakat Pulau Manus adalah nelayan dan sebagian diantaranya berkebun karena kondisi tanah di Pulau Manus cenderung tidak subur untuk budidaya hasil pertanian dan perubahan iklim yang terjadi turut mengakibatkan kurangnya sumber pangan dan sumber air di Pulau Manus dalam beberapa tahun terakhir. Dalam mendukung *Regional Processing Centre* di Pulau Manus, pada November 2012 Australia mendanai pengadaan beberapa fasilitas bagi pengungsi dan pencari suaka di antara lain 10 paket fasilitas pendidikan, 14 paket penyediaan peralatan kesehatan, proyek jalan dan jembatan serta pengadaan

pasokan air. Pengadaan fasilitas pendukung ini terbilang belum cukup dalam memenuhi kebutuhan para pengungsi dan pencari suaka yang mencapai 1230 jiwa pada Mei 2014 (Glazebrook 2014).

Sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan PNG Solution di Pulau Manus Papua Nugini pun terbilang jauh dari segi kualitas karena ditemukan banyak pelanggaran HAM, kekerasan hingga diskriminasi terhadap pengungsi dan pencari suaka. Selain itu, sejak didirikan terjadi beragam kasus menimpa pengungsi dan pencari suaka di Pulau Manus diantaranya: minimnya sumber air di Oscar yang merupakan bagian pusat tendensi terbesar Pulau Manus. Setiap harinya, dibagikan air sebanyak 228 liter bagi 500 orang yang artinya setiap individu di pusat tendensi ini hanya mendapatkan 500 ml air per hari. Kondisi ini jelas tidak mencukupi kebutuhan air bersih bagi para pengungsi dan pencari suaka mengingat suhu di Pulau Manus rata-rata sekitar 35 derajat setiap harinya; Pemerkosaan dan kekerasan seksual di tahanan migrasi laki laki yang korban dan pelakunya tetap ditempatkan di lokasi yang sama karena minimnya fasilitas dan bangunan untuk menetap; Tingginya tingkat depresi dan masalah kesehatan mental dimana pada tahun 2015 terdapat sekitar 33% pengungsi dan pencari suaka yang mengalami masalah kesehatan mental dan keinginan untuk menyakiti maupun bunuh diri (Amnesty International 2018).

Sumber daya yang tersedia di Papua Nugini dan disediakan oleh Pemerintah Australia pun tidak didukung dengan masifnya koordinasi antara pemerintah daerah dan warga lokal Pulau Manus (International Code of Conduct Association, n.d.). Pada Februari 2014, terjadi kerusuhan di RPC Pulau Manus yang mengakibatkan 77 pencari suaka terluka dan diantaranya terkena tembakan senjata api serta satu korban

meninggal dunia. Terjadinya peningkatan protes di pusat RPC Pulau Manus ini menimbulkan kerusuhan hingga polisi dan warga lokal Pulau Manus memasuki kompleks tersebut dengan membawa senjata tajam dan menyerang beberapa para pengungsi atau pencari suaka. Komite Senat Australia mengakui bahwa faktor pemicu kerusuhan ini diantaranya disebabkan oleh ketidaksesuaian ukuran dan komposisi pusat Pulau Manus, ketegangan antara pencari suaka dengan warga setempat, infrastruktur keamanan yang tidak memadai serta ketidakpastian status pengungsi dan pengaturan pemukiman kembali (International Code of Conduct Association, n.d.). Rencana pemindahan para pengungsi dan pencari suaka menuju Lorengau (Ibukota Provinsi Manus) menciptakan ketegangan dengan warga lokal setempat. Para pengungsi dan pencari suaka diduga yakin bahwa mereka akan diserang penduduk setempat apabila dipindahkan ke ibukota yang notabennya lebih terjamin kesejahteraannya dibanding dengan penduduk setempat. Hal ini memicu ketakutan hingga para pengungsi dan pencari suaka menolak untuk meninggalkan pusat RPC Pulau Manus tersebut.

## **BAB 4**

### **KESIMPULAN**

#### **4.1 Kesimpulan**

PNG Solution menjadi sebuah kebijakan yang diterapkan Pemerintah Australia di masa kepemimpinan Kevin Rudd guna penanganan kenaikan pengungsi dan pencari suaka di Australia pada tahun 2013. Dengan kolaborasi bersama Papua Nugini, Kebijakan ini berisi rangkaian aturan yang mengharuskan setiap pendatang di Australia dengan menggunakan jalur laut (*people boat*) tanpa paspor/visa akan dialihkan ke Papua Nugini dan tidak berpeluang untuk tinggal di negara ini (Amnesty International Publication 2013. Implementasi kebijakan PNG Solution yang dilaksanakan di Pulau Manus Papua Nugini tidak berjalan optimal dengan tidak dimaksimalkannya beberapa indikator yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan ini. PNG Solution menjadi kebijakan yang melanggar Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 dengan tidak ditaatinya prinsip *Non Refoulement* yang melarang relokasi pengungsi dan pencari suaka ke negara pihak ketiga yang berbeda tingkat kesejahteraannya dengan negara tujuan awal.

Pemilihan Pulau Manus di Papua Nugini sebagai *Regional Processing Centre* dalam kebijakan PNG Solution dinilai tidak layak karena beberapa hal seperti ketersediaan fasilitas dan sumber daya alam yang tidak mencukupi, potensi persebaran penyakit malaria, manajemen pengalokasian dana yang lemah, terjadinya berbagai pelanggaran hak asasi manusia hingga persetujuan dengan penduduk. Dalam meninjau implementasi kebijakan PNG Solution, indikator dalam menunjang keberhasilan

maupun penyebab kegagalan kebijakan diklasifikasikan dalam delapan aspek yakni 6 aspek meliputi *content of policy* dan 2 aspek meliputi *context of policy* yang akan dituangkan penulis ke dalam tabel berikut agar dapat semakin mudah dipahami.

**Tabel 1. Indikator Implementasi Kebijakan PNG Solution oleh Australia**

<b>Indikator Keberhasilan</b>	<b>Realisasi dalam Implementasi Kebijakan</b>
Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor Pembuat Kebijakan	Australia menjadi salah satu negara yang pernah mempunyai kekuasaan penuh di Papua Nugini pada era penjajahannya pada kurun waktu tahun 1788-1901 (Ferns 2015). Pasca kolonialisme, Australia kembali menegaskan posisinya atas Papua Nugini dengan memperkenalkan program-program pembangunan yang mawadahi kepentingan Australia dan Papua Nugini melalui hubungan bilateral saling timbal balik. Australia merupakan negara pendonor dana terbesar sedangkan Papua Nugini merupakan negara <i>buffer zone</i> bagi Australia.
Tingkat Kepatuhan Aktor dan Respons dari Implementasi Kebijakan	Tingkat kepatuhan aktor dalam kebijakan PNG Solution ditemukan dalam respon Australia dan Papua Nugini atas tindakan yang terjadi di lokasi implementasi kebijakan. RPC Pulau Manus resmi ditutup pemerintah Australia pada 31 Oktober 2017. Penutupan ini sekaligus mewajibkan setiap

	<p>orang didalamnya untuk meninggalkan pusat pemrosesan sebelum batas waktu yang telah ditentukan. Pasca penutupan, masih terdapat 600 pencari suaka yang bertahan guna mendapatkan status sebagai pengungsi. Pemerintah Australia membayar ganti rugi sebesar 70 juta dolar kepada 1.900 pengungsi dan pencari suaka pasca penutupan RPC Pulau Manus. Sedangkan pemerintah Papua Nugini bertanggung jawab untuk memindahkan pencari suaka yang masih bertahan di Pulau Manus.</p>
<p>Karakter Rezim dalam Kebijakan Papua Nugini Solution di Australia</p>	<p>Terdapat perbedaan karakter rezim di Australia dalam penerapan kebijakan PNG Solution. Kebijakan ini diresmikan oleh Kevin Rudd yang diusung oleh Partai Buruh dengan karakter sosial demokratis yang meyakini bahwa setiap kebijakan luar negeri harus mengutamakan kepentingan Australia namun tidak menghilangkan belas kasih terhadap warga negara internasional. Pasca pemilu federal Australia 2013, kebijakan ini dilanjutkan oleh Tony Abbott selaku Perdana Menteri Australia ke-28 yang belatar belakang Partai Liberal dengan karakteristik tegas terhadap semua kedatangan asing di Australia terutama pengungsi dan pencari suaka yang menggunakan perahu. Perbedaan</p>

	<p>karakteristik ini turut mempengaruhi implementasi kebijakan PNG Solution</p>
<p>Kepentingan yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan</p>	<p>Aspek yang menjadi kepentingan paling berpengaruh dalam pengambilan kebijakan adalah perspektif aktor yang berperan sebagai kunci pembuat kebijakan yakni Kevin Rudd selaku PM Australia yang menjadi representasi <i>Australian Labor's Party</i> (Partai Buruh). Kepentingan ini seiring dengan peningkatan eksodus pengungsi dan pencari suaka di Australia mendekati pemilu federal Australia 2013.</p>
<p>Dampak dan Output Kebijakan dalam Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka</p>	<p>Dampak positif dari implementasi kebijakan ini antara lain dapat meredam tendensi masyarakat Australia yang memiliki kekhawatiran akan peningkatan eksodus pengungsi dan pencari suaka serta penguatan hubungan bilateral dengan Papua Nugini. Sedangkan output yang dirasakan pengungsi dan pencari suaka lebih didominasi efek negatif karena implementasi kebijakan tidak memenuhi aspek indikator keberhasilan dalam implementasi kebijakan.</p>
<p>Skala Perubahan yang Hendak dicapai</p>	<p>Australia dan Papua Nugini dalam skala perubahan kebijakan PNG Solution yang ingin dicapai berkomitmen untuk memenuhi kewajiban atas keselamatan dan kesejahteraan</p>

Australia dan Papua Nugini	setiap orang yang di pindahkan ke Pulau Manus, Papua Nugini. <i>Regional Processing Centre</i> (RPC) Pulau akan memainkan peran penting dalam kerjasama bilateral antara Australia dan Papua Nugini dalam strategi penanganan pengungsi dan pencari suaka terutama sebagai lokasi pemrosesan status pengungsi. RPC Pulau Manus akan dikembangkan dan dimanfaatkan secara efektif dan fleksibel guna mengakomodasi kepentingan masyarakat lokal dan kepentingan nasional kedua negara secara lebih luas
Proses Pengambilan Keputusan dalam Papua Nugini Solution	Proses pengambilan kebijakan dimulai saat peningkatan <i>irregular maritime arrivals</i> di Australia sedangkan kebijakan sebelumnya yakni Pacific Solution, Malaysia Solution dan Pacific Solution II telah dihapuskan sehingga PNG Solution dibentuk guna mengatasi fenomena ini.
Negara sebagai Aktor Pelaksana Kebijakan	Australia dan Papua Nugini berperan menjadi dua aktor negara dalam pelaksana implementasi kebijakan ini. Kedua aktor ini menandatangani <i>Joint Partnership Declaration</i> (JPD) yang mengakui bahwa terdapat tantangan keamanan yang mendesak dan serius akibat adanya peningkatan penyelundupan manusia. Deklarasi ini turut mendorong pengaturan sub-regional dan bilateral bagi kedatangan

	<p>maritim tanpa izin yang datang ke Australia untuk selanjutnya dipindahkan ke Pulau Manus Papua Nugini. Australia dan Papua Nugini menyepakati penandatanganan <i>Memorandum of Understanding</i> (MOU) dari kebijakan PNG Solution pada 19 Juli 2023.</p>
<p>Sumber Daya dalam Komitmen Kebijakan Papua Nugini Solution</p>	<p>Sumber daya alam yang dibutuhkan dalam setiap implementasi kebijakan selalu meliputi SDA dan SDM. Kondisi tanah di Pulau Manus yang cenderung tidak subur untuk budidaya hasil pertanian dan perubahan iklim yang terjadi turut mengakibatkan kurangnya sumber pangan dan sumber air di Pulau Manus. Selain itu, sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan PNG Solution di Pulau Manus Papua Nugini pun terbilang jauh dari segi kualitas karena ditemukan banyak pelanggaran HAM, kekerasan hingga diskriminasi terhadap pengungsi dan pencari suaka.</p>
<p>Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor Pembuat Kebijakan</p>	<p>Australia menjadi salah satu negara yang pernah mempunyai kekuasaan penuh di Papua Nugini pada era penjajahannya pada kurun waktu tahun 1788-1901 (Ferns 2015). Pasca kolonialisme, Australia kembali menegaskan posisinya atas Papua Nugini dengan memperkenalkan program-program pembangunan yang mewedahi kepentingan Australia dan</p>

	<p>Papua Nugini melalui hubungan bilateral saling timbal balik. Australia merupakan negara pendonor dana terbesar sedangkan Papua Nugini merupakan negara <i>buffer zone</i> bagi Australia.</p>
<p>Tingkat Kepatuhan Aktor dan Respons dari Implementasi Kebijakan</p>	<p>Tingkat kepatuhan aktor dalam kebijakan PNG Solution ditemukan dalam respon Australia dan Papua Nugini atas tindakan yang terjadi di lokasi implementasi kebijakan. RPC Pulau Manus resmi ditutup pemerintah Australia pada 31 Oktober 2017. Penutupan ini sekaligus mewajibkan setiap orang didalamnya untuk meninggalkan pusat pemrosesan sebelum batas waktu yang telah ditentukan. Pasca penutupan, masih terdapat 600 pencari suaka yang bertahan guna mendapatkan status sebagai pengungsi. Pemerintah Australia membayar ganti rugi sebesar 70 juta dolar kepada 1.900 pengungsi dan pencari suaka pasca penutupan RPC Pulau Manus. Sedangkan pemerintah Papua Nugini bertanggung jawab untuk memindahkan pencari suaka yang masih bertahan di Pulau Manus.</p>

## **4.2 Rekomendasi**

Tentunya penelitian ini masih belum dikatakan sempurna karena masih adanya kekurangan yang ada sehingga penulis memberikan rekomendasi untuk penelitian-penelitian selanjutnya untuk dapat melakukan penelitian lanjutan terkait implementasi kebijakan Australia dalam mengatasi permasalahan pengungsi dan pencari suaka dengan kolaborasi bersama negara lain yang umumnya dinamakan dengan nama negara mitra tersebut. Selain itu, penelitian selanjutnya dapat menganalisis keterkaitan antar solusi negara mitra Australia dalam kerangka kebijakan pada isu pengungsi ini. Penelitian ini menarik dilakukan karena Australia sebagai negara peratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 beberapa kali melakukan kerjasama dengan negara lain guna memindahkan pengungsi dan pencari suaka yang menuju ke negaranya namun hal ini seringkali melanggar beberapa prinsip dalam konvensi tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Artikel Jurnal

- Adam, Jane M. 2013. "Australia and Asylum Seekers." *International Journal of Refugee Law* Vol. 25, no. No. 3 (Desember): 435-448. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eet044>.
- Archbold, Lisa J. 2015. "Offshore Processing of Asylum Seekers – Is Australia Complying With Its International Legal Obligations?" *QUT Law Review* Volume 15, no. Issue 1 (November): 137-158. <https://doi.org/10.5204/qutlr.v15i1.579>.
- Hartley, Lisa K, and Anne Pedersen. 2014. "Asylum Seekers and Resettled Refugees in Australia: Predicting Social Policy Attitude From Prejudice Versus Emotion." *Journal of Social and Political Psychology* (PsychOpen) (Vol. 3 No. 1 (2015)). doi:<https://doi.org/10.5964/jspp.v3i1.476>.
- Helmiyana, Nurlaily. 2020. "Analisis Kebijakan Kevin Rudd terkait Pencari Suaka di Australia dalam PNG Solutions." *Politeia: Jurnal Ilmu Politik* Volume 12 No. 2 (Juli): 114-125. ISSN 0216-9290 (Print), ISSN 2549-175X (Online).
- Herdianzah, Muhammad R. 2013. "Kebijakan Pemerintah Australia terkait permasalahan Irregular Maritime Arrivals Periode Kepemimpinan Perdana Menteri Julia Gillard Tahun 2010-2012." *Jurnal Analisis Hubungan Internasional* Vol.2 No.3:319-340. ISSN 2302-8777.
- Kuali, Maria. 2019. "Refugee Protection in Australia: Policies and Practice." *Open Edition Journals* VOL. 35 - N°1 ET 2. <https://doi.org/10.4000/remi.12353>.
- Nawafilla, Ghea. 2018. "Kebijakan Papua Nugini Dalam Kasus PNG Solution: Potret Perangkap Ketergantungan." *Jurnal Analisis Hubungan Internasional* Volume 7 No. 1 (Januari): 61-71.
- Ramadhani, Muhammad A. 2020. "Kebijakan Australia dalam Menangani Gelombang Pengungsi dan Pencari Suaka di Era Kepemimpinan Kevin Rudd." *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional* Vol.1, no. No.1 (Mei-Oktober): 55-71.
- Setiawan, Muhamad R. 2020. "Respon Australia terhadap Pemberhentian Kerjasama PNG Solution tahun 2016." *eJournal Ilmu Hubungan Internasional* Volume 7, No.2 (Juni).
- Skolastika, and Elfan Kukab. 2020. "Dilema Politik Luar Negeri Australia Dalam Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka" *Jurnal Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat UNSIQ* Vol.8, no. No.1 (Desember): 28-39. ISSN(print): 2354-869X | ISSN(online): 2614-3763.
- Tamba, Rolas S. n.d. "Kebijakan PNG Solutions dalam Menangani Pengungsi dan Pencari Suaka di Australia Periode Kevin Rudd." *Journal of International*

*Relations* Volume 4 (Nomor 2): 268-276. <http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/jihi>.

Wallis, Joanne. 2014. "Papua New Guinea: New Opportunities and Declining Australian Influence?" *Security Challenges* Vol.10 No,2:115-136.

Weber, Eberhard. 2015. "The Pacific Solution-A Catastrophe for the Pacific!?" *Environment and Ecology Research* Volume 3, No. 4:96-107. 10.13189/eer.2015.030404.

### **Buku**

Ahmad Romsan. 2003. *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional : Hukum Internasional dan Prinsip-prinsip Perlindungan Internasional*. N.p.: Jakarta: UNHCR.

Coplin, William D. 1971. *Introduction to International Politics: A Theoretical Overview*. Vol. 3033. N.p.: Markham Publishing Company.

Grindle, Merilee S. 2017. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey, United Kingdom: Princeton University Press.

Madani, Muhlis. 2011. *Dimensi interaksi aktor dalam proses perumusan kebijakan publik*. Yogyakarta, Indonesia: Graha Ilmu.

Phillips, Janet, and Joanne S. Davies. Januari 2017. *Migration to Australia: a quick guide to the statistics*. Australia: Parliamentary Library. ISSN 2203-5249.

Snyder, Richard C., H. W. Bruck, and Burton Sapin. n.d. *The Decision Making Approach to the Study of International Politics*. N.p.: The Free Press.

Suharnan. 2005. *Psikologi kognitif*. Surabaya: Srikandi.

### **Laporan**

Amnesty International Publication. 2013. "Australia: This is breaking people: Human rights violations at Australia's asylum seeker processing center on Manus Island, Papua New Guinea." Amnesty International. <https://www.amnesty.org/en/documents/asa12/002/2013/en/>.

Australian Agency for International Development. 2003. *The Contribution of Australian Aid to Papua New Guinea's Development, 1975-2000: Provisional Conclusions from a Rapid Assessment*. Australia: AusAid.

Australian Department of Foreign Affairs and Trade. 2015. "The Alotau Accord – 2012 Summary of O'Neill Government Priorities." Department of Foreign Affairs and Trade. <https://www.dfat.gov.au/about-us/publications/Pages/papua-new-guinea-alotau-accord-summary-oneill-gov-priorities>.

- Australian Government Department of Immigration and Citizenship. 2023. *Immigration Detention Statistics Summary*. Government Report, Australian Government Department of Immigration and Citizenship.
- Department of Immigration and Citizenship. 2013. *Immigration Detention Statistics Summary*. Australia: Department of Immigration and Citizenship Australia.
- Edwards, Murray. 2014. "The Manus Economy." Australian High Commission. [https://png.embassy.gov.au/files/pmsb/Manus%20Economy%20Report\\_8%20September.pdf](https://png.embassy.gov.au/files/pmsb/Manus%20Economy%20Report_8%20September.pdf).
- Glazebrook, Diana. 2014. *Papua New Guinea's Refugee Track Record and Its Obligations under the 2013 Regional Resettlement Arrangement with Australia*. Australia: SSGM Discussion Paper.

### **Artikel Daring**

- Amnesty International. 2018. "Manus Island: Australia abandons refugees to a life of uncertainty and peril." Amnesty International. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/02/manus-island-australia-abandons-refugees-to-a-life-of-uncertainty-and-peril/>.
- Asylum Insight Fact and Analysis. 2018. "Papua New Guinea Arrangement — Asylum Insight." Asylum Insight. <https://www.asyluminsight.com/papua-new-guinea-arrangement>.
- Australian Government Department of Home Affairs. 2023. "About the program - About the refugee and humanitarian program." Immigration and citizenship. <https://immi.homeaffairs.gov.au/what-we-do/refugee-and-humanitarian-program/about-the-program/about-the-program>.
- Australian Red Cross. n.d. "Refugee and asylum seeker facts." Australian Red Cross. Accessed May 25, 2023. <https://www.redcross.org.au/act/help-refugees/refugee-facts/>.
- David, Crowe, and Callick Rowan. 2013. *The Australian*. Juli. Accessed Desember 1, 1. <<https://www.theaustralian.com.au/national-affairs/immigration/kevin-rudd-tounveil-manus-island-expansion-plan-in-bid-to-stop-boats/news-story/c8abc607070875a4788c16ed246c153d?sv=8731794f7b109d5f0dfcd94444eaa9d>>.
- Department of Foreign Affairs and Trade Australia. 2013. "Joint Declaration for a New Papua New Guinea-Australia Partnership." Department of Foreign Affairs and Trade. <https://www.dfat.gov.au/geo/papua-new-guinea/australia-papua-new-guinea-historic-documents/joint-declaration-for-a-new-papua-new-guinea-australia-partnership>.
- Erickson, P. n.d. "Labor's National Platform." Australian Labor Party. Accessed Januari 3, 2024. <https://www.alp.org.au/about/national-platform>.

- European Commission. n.d. "United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)." Language selection | Migration and Home Affairs. Accessed May 25, 2023. [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/united-nations-high-commissioner-refugees-unhcr\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/united-nations-high-commissioner-refugees-unhcr_en).
- Ferns, Nicholas. 2015. "PNG marks 40 years of independence, still feeling the effects of Australian colonialism." *The Conversation*. <https://theconversation.com/png-marks-40-years-of-independence-still-feeling-the-effects-of-australian-colonialism-47258>.
- Gunawan, Virginia. 2022. "UNHCR: Jumlah Pengungsi Dunia Tertinggi Sejak Perang Dunia II." VOA Indonesia. <https://www.voaindonesia.com/a/unhcr-jumlah-pengungsi-dunia-tertinggi-sejak-perang-dunia-ii/6623523.html>.
- Hamilton, Walter. 2013. "Corruption and other stumbling blocks to PNG solution." Eureka Street. <https://www.eurekastreet.com.au/article/corruption-and-other-stumbling-blocks-to-png-solution>.
- Hayward, Jenny. 2015. "Australia-Papua New Guinea relations: maintaining the friendship." Lowy Institute. <https://www.loyyinstitute.org/the-interpreter/australia-papua-new-guinea-relations-maintaining-friendship>.
- International Code of Conduct Association. n.d. "Migration Detention Riots of Manus Island." International Code of Conduct Association. Accessed Februari 1, 2024. <https://icoca.ch/case-studies/migration-detention-riots-at-manus-island/>.
- Karlsen, Elibritt. 2014. "Refugee population 2013-14 – Parliament of Australia." Parliament of Australia. [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/FlagPost/2014/November/Refugee\\_population\\_2013-14](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2014/November/Refugee_population_2013-14).
- Komisariat Tinggi Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa Urusan Pengungsi Regional Representation Jakarta - Indonesia. 1966. *Konvensi dan Protokol Mengenai Status Pengungsi*.
- Marcus, Andrew. 2013. "Election 2013 Issues: What Do We Look Like?" Monash Edu. <https://arts.monash.edu/news/election-2013-issues-what-do-we-look-like/>.
- Medhora, Shalailah. 2015. "Tony Abbott sticks to 'stop the boats' in face of claims people smugglers paid." *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/australia-news/2015/jun/14/tony-abbott-sticks-to-stop-the-boats-in-face-of-claims-people-smugglers-paid>.
- Mercer, Phil. 2014. "UN panel challenges Australia asylum stance." BBC. <https://www.bbc.com/news/world-australia-29999913>.
- Pearson, Elaine. 2015. "Australia/Papua New Guinea: The Pacific Non-Solution." Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2015/07/15/australia/papua-new-guinea-pacific-non-solution>.

- Swanston, Tim. 2013. "Regional Settlement Arrangement with PNG." ABC. <https://www.abc.net.au/news/2013-07-22/png-australia-asylum-seekers-agreement/4835234>.
- UNHCR News. 2016. "Press Release." UNHCR. <https://www.unhcr.org/id/wp-content/uploads/sites/42/2017/05/wrdreleasebhs16.pdf>.
- UNHCR. n.d. *The State of The Worlds Refugee 1997-1998*. A Humanitarian Agenda ed. New York: Oxford University Press.
- United Nations High Commissioner for Refugees. 2013. *UNHCR Global Trends 2012*. Geneva, Switzerland: United Nations High Commissioner for Refugees.
- United Nations. n.d. "United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) | Department of Economic and Social Affairs." Sustainable Development Goals. Accessed May 25, 2023. <https://sdgs.un.org/un-system-sdg-implementation/united-nations-high-commissioner-refugees-unhcr-24540>.