
Kebijakan Australia dalam Menangani Gelombang Pengungsi dan Pencari Suaka di Era Kepemimpinan Kevin Rudd

Muhammad Andreas Ramadhani
Uin Syarif Hidayatullah Jakarta

Mrandreas24@gmail.com

Abstract

Australia dikenal sebagai sebuah negara yang menjadi tempat tujuan para pengungsi dan para pencari suaka karena strategis secara geografis dan sumber daya alamnya. Kebijakan Australia dalam menangani Gelombang Pengungsi dan Pencari Suaka selalu berbeda beda bergantung pada siapa yang menjadi perdana Menteri. Pada masa pemerintahan Kevin Rudd, kebijakan yang diambil terhadap gelombang pengungsi dan pencari suaka adalah Papua New Guinea (PNG Solutions). Didalam jurnal ini akan dijelaskan, alasan Australia membuat kebijakan PNG Solutions. Kebijakan yang diambil oleh Pemerintahan Kevin Rudd sangat berbanding terbalik dengan apa yang dilakukan Perdana Menteri sebelumnya, John Howard. Banyak Kebijakan terkait Pengungsi dan Pencari Suaka yang dihapus olehnya.

Keywords : *Asylum seekers, Refugees, Kevin Rudd, Australia, PNG Solutio*

A. Pendahuluan

Australia merupakan negara yang seringkali menjadi tujuan favorit para pencari suaka¹, dalam hal ini para pencari suaka menginginkan perlindungan dan kehidupan yang lebih baik di Australia karena australia memiliki hukum yang mengatur masalah pengungsi. Australia menandatangani konvensi 1951 tentang

pengungsi dan protokol 1967 sehingga Australia wajib memberikan fasilitas dan solusi jangka panjang bagi pengungsi.

Dalam konvensi 1951 seseorang dikatakan sebagai pengungsi apabila mereka berada diluar negara dengan rasa takut akan penganiayaan yang beralaskan kebangsaan, ras, agama, dan keanggotaan pada kelompok sosial tertentu. Pada

¹ Prime Facts ; Australian Prime Ministers Centre, Australia's Refugee Policy <http://static.moadoph.gov.au/opfgovau/medi>

[a/images/apmc/docs/81](http://images/apmc/docs/81) Diakses pada 17 maret 2020.

awalnya konvensi 1951 menyatakan seorang pengungsi sebagai seorang yang melarikan diri untuk mencari perlindungan akibat peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum 1 Januari 1951, namun pada tahun 1967 negara-negara peserta konvensi 1951 mengadopsi protocol ke konvensi 1951, sehingga menghapus batasan tersebut. Sedangkan pencari suaka adalah seseorang yang menyebut dirinya sebagai pengungsi, namun permintaan mereka akan perlindungan belum selesai dipertimbangkan.

Australia berkewajiban untuk mematuhi segala yang tercantum dalam konvensi 1951 tentang pengungsi dan protokol 1967. Dalam hal itu terdapat. Prinsip terpenting bagi Australia yakni *non-refoulement=non-return* yang tercantum dalam pasal 33 yang berarti Australia berkewajiban untuk tidak mengirim pengungsi kembali ke negara asal mereka dimana mereka terancam.

Meningkatnya jumlah migran dari waktu ke waktu menimbulkan dua tujuan yang harus dicapai oleh Australia². Di satu sisi Australia memiliki kewajiban internasional dalam perlindungan pencari suaka karena telah meratifikasi Konvensi PBB 1951 sejak tahun 1954. Namun di sisi lain Australia juga berupaya menjaga integritas perbatasan negaranya. Kondisi ini ditanggapi secara berbeda dalam berbagai periode kepemimpinan perdana menteri yang berbeda. Meskipun respon berkelanjutannya memiliki beberapa persamaan, namun tetap terdapat inovasi berbeda terkait salah satu isu yang menjadi perhatian masyarakat ini. Sehingga penelitian ini bermaksud untuk mengetahui faktor apa saja yang membentuk dinamika persepsi mengenai isu migrasi di Australia dan menggambarkan proses terbentuknya upaya politik pada masa pemerintahan Perdana Menteri Kevin Rudd selama 2 periode berbeda dalam kepemimpinannya³

Berdasarkan data dari UNCHR pengungsi dan para pencari suaka mulai

² Kelsey Munro, A Brief History Of Immigration to Australia, SBS News. <https://sbs.com.au/news/a-brief-history-of-immigration-to-australia> diakses pada 17 maret 2020

³ UNHCR, Konvensi dan protokol mengenai status pengungsi <http://Unhcr.org/id/wp-content/uploads-site/42/2017/05konvensidanprotokol.pdf> diunduh pada (17/03/2020)

berdatangan pada tahun 1999, lonjakan pengungsi terjadi pada tahun 2006 dengan jumlah 69.498 pengungsi sedangkan lonjakan pencari suaka terjadi pada tahun 2000 dengan 12.179 pencari suaka.

Disisi lain di era pemerintahan Kevin Rudd (2007-2010), Rudd lebih cenderung mempertahankan pendekatan yang lebih mengedepankan aspek kemanusiaan, keadilan dan integritas dalam merespon isu pengungsi. Hal ini tercermin pada kebijakan yang diterapkan oleh Rudd : yakni menghentikan kebijakan *pacific solution*, menghapus kebijakan visa proteksi mengganti dengan visa permanen, memperkenalkan kebijakan *new direction in detention* yang merupakan revisi dari kebijakan penahanan australia.

Melunaknya kebijakan yang diterapkan oleh Kevin Rudd membuat meningkatnya lonjakan para pengungsi dan pencari suaka yang menuju australia dengan kapal, Australia terpaksa menerima mereka dan diproses di *Detention centre* sesuai aturan yang berlaku. Lonjakan ini

membuat masalah baru bagi pemerintah australia dimana banyak rumah detensi yang kelebihan kapasitas akibatnya menyebabkan stress pada pengungsi dan pencari suaka sehingga menyebabkan kerusuhan.

B. Kerangka Teori Konsep

Foreign Policy Analysis

Kebijakan luar negeri didefinisikan sebagai keseluruhan kebijakan negara terhadap interaksi dengan lingkungan diluar perbatasannya. Definsi tersebut mencakup berbagai isu yang melingkupi suatu kekhawatiran yang saling terkait dalam pembuatan kebijakan tersebut.²⁸ Analisis kebijakan ditujukan untuk menjelaskan atau memprediksi keputusan kebijakan dengan focus terhadap bagaimana variabel lingkungan berpengaruh⁴

Penekanan yang terdapat pada kebijakan luar negeri adalah tindakan maupun aksi dimana suatu kebijakan negara terhadap lingkungan eksternalnya

⁴ David Crikemans & Manuel Duran, *Mental maps, geopolitics and foreign policy analysis:*

basic analytical framework and application to sub-state diplomacy in the Mediterranean, WISC 2011,

untuk memperjuangkan kepentingan nasional. Studi kebijakan luar negeri pada dasarnya mencakup bidang yang sangat luas karena berbagai aspek dari suatu kebijakan atau tindakan suatu negara akan dibahas secara sistematis dan kritis untuk mengetahui bagaimana negara-negara tersebut mencapai tujuan-tujuan nasionalnya di lingkungan eksternal. Selain membahas tentang tujuan kebijakan luar negeri studi ini juga mempelajari orientasi, strategi, dan implementasi kebijakan luar negeri. Pelaksanaan politik luar negeri didahului oleh penetapan kebijaksanaan dan keputusan serta harus memperhatikan pertimbangan-pertimbangan yang didasarkan pada faktor-faktor nasional sebagai faktor internal dan faktor-faktor internasional sebagai faktor eksternal⁵

Determinant of Foreign Policy Concept

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan foreign policy analysis (FPA), dengan pendekatan determinants of foreign policy yang dikemukakan oleh Charles W. Kegley, Jr. dan Eugene

R.Wittkopf. Menurut Kegley dan Wittkopf faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri suatu negara dapat dikategorikan dalam tiga level, yakni level global, level negara, dan level individu⁶.

Pada level global adalah terkait dengan system internasional, dalam hal ini mencakup segala bentuk kegiatan yang terjadi di luar batas negara, seperti: hukum internasional, jumlah aliansi militer, kemunduran lingkungan global, dan tingkat perubahan perdagangan internasional yang mampu mempengaruhi pilihan serta pengambilan keputusan

Pada level negara atau pengaruh internal adalah terkait dengan pengaruh domestic, dalam hal ini berfokus terhadap variasi atribut negara seperti: geopolitik, kekuasaan militer, perkembangan ekonomi, dan jenis pemerintahan yang dapat mempengaruhi perilaku kebijakan luar negeri yang berbeda.

Pada level individu adalah terkait dengan karakteristik pemimpin suatu negara yang dapat mempengaruhi

⁵ R. Soeprapto, 1997, Hubungan Internasional Sistem Interaksi dan Perilaku, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal.188

⁶ Charles W.Kegley.Jr & Eugene R. Wittkopf, World Politics Trend and Transformation Seventh Edition, New York: Macmillan Press, hal 45.

keputusan-keputusan kebijakan yang akan diterapkan. Karakteristik yang dimaksud dalam hal ini, seperti keyakinan pribadi, nilai dan kepribadiannya.³⁵

Ketiga level yakni level global, level negara dan level individual secara bersamaan dapat mempengaruhi keputusan pembuatan kebijakan luar negeri, meskipun tiga level tersebut bersifat relative yang mana biasanya hal ini tergantung pada isu dan keadaan negara pada saat itu. Dalam penelitian ini penulis menganalisis level individu secara spesifik dan juga pada analisis level negara yakni system domestic penulis juga melihat karakteristik pemimpin Australia yang tercermin dari kebijakan dan program prioritas yang diterapkan.

C. Tinjauan Pustaka

Banyak literatur yang mendiskusikan tentang kajian pencari suaka dan kebijakan Australia mengenai imigran dan pencari suaka. Tulisan pertama adalah buku dari Chusnul Mar'iyah dengan

judul “Indonesia-Australia:Tantangan dan Kesempatan dalam Hubungan Politik Bilateral” yang diterbitkan tahun 2005. Pembahasan yang utama pada buku ini antara lain membahas isu-isu yang mempengaruhi keberadaan kebijakan luar negeri maupun kebijakan dalam negeri baik di Australia maupun Indonesia. Isu-isu yang ditampilkan dalam buku ini seperti isu keamanan, politik strategis, kepentingan domestik, peran dan perkembangan media dalam membentuk opini publik, perwakilan politik perempuan dan perkembangan sistem pendidikan domestik sebagai sarana sosialisasi nilai-nilai demokrasi (Mar'iyah 2005). Kemudian tulisan kedua adalah Jurnal karya Sian Troath, *Prospect For Australian-Led Regional Cooperation on Asylum Seekers and Refugee Issues*⁷. Dalam jurnal ini menjelaskan bagaimana mengenai prospek sebuah kebijakan kerjasama regional yang dapat mengatasi isu pengungsi maupun pencari suaka yang datang ke Australia. Kemudian terdapat juga Tinjauan Pustaka dari karya Mark Beeson, *Issues in Australian Foreign*

⁷ Sian Troath. *Propects for Australian-Led Regional Cooperation on Asylum Seekers and Refugee Issues*. 2016

Policy yang dipublikasikan oleh Australian Journal Of Politics and History. Jurnal ini berisi mengenai kebijakan-kebijakan luar negeri Australia pada tahun 2001 dimana kebijakan-kebijakan tersebut didominasi oleh kebijakan sekuritisasi isu pengungsi maupun pencari suaka yang bermigrasi ke Australia. Kemudian Tinjauan Pustaka yang keempat berasal dari jurnal karya Wiliam Malley, *Asylum Seekers In Australia's International Relations*. Jurnal ini menggambarkan bagaimana pandangan pemerintah Australia terhadap pengungsi dan pencari suaka yang dianggap sebagai ancaman. Salah satu focus utama ancaman yang diresahkan oleh pemerintah Australia terhadap pengungsi adalah permasalahan biatya yang terlalu membebani pemerintah Australia dalam mengakomodasi pengungsi termasuk rumah, makanan, pekerjaan, dan lainnya. Ancaman tersebut yang menyebabkan pemerintah Australia menggunakan soft power dengan persuasi negara-negara lain (yang lebih miskin) untuk menampung para pencari suaka dan pengungsi tersebut dimana kebijakan dikenal dengan nama *Pacific Solution*. Dan yang terakhir adalah Tinjauan Pustaka yang ditulis oleh Mc Master, *Asylum-Seekers*

and The Insecurity Of A Nation yang berisi mengenai alasan-alasan mengapa Australia melakukan tindakan Sekuritisasi dan apa-apa saja bentuk kebijakannya.

D. Pembahasan

Australia merupakan negara di selatan dunia yang memiliki kekuatan ekonomi mapan dan sosial politik yang mapan pula. Pada saat menjadi negara baru, Australia tidak seperti negara baru lainnya yang masih butuh banyak waktu untuk penyesuaian. Kemapanan ekonomi Australia menarik banyak warga negara di seluruh dunia untuk memulai kehidupan baru demi masa depan yang lebih baik. Salah satu pandangan diatas sudah cukup memberi alasan manusia perahu yang berdatangan ke Australia. Sebagian dari para imigran tersebut datang menggunakan jasa agen di negaranya, yang menjanjikan jalur aman bagi mereka untuk hidup di Australia. Sebagiannya memang merupakan pencari suaka karena ada masalah tertentu di negara asalnya. Seperti masalah domestik di Afghanistan yang pernah menjadi sebab melonjaknya gelombang imigran dengan perahu ke Australia.

Imigran gelap menjadi masalah besar di Australia sehingga butuh strategi khusus untuk menangani permasalahan tersebut. Meskipun sesungguhnya gelombang kedatangan pencari suaka di Australia terbilang rendah jika dibandingkan dengan negara maju lainnya. Gelombang imigran dengan kapal menuju Australia selalu berbeda setiap tahunnya. Hal ini tentu dipengaruhi oleh banyak faktor baik internal negara asal imigran, dan alasan eksternal yaitu dari dunia internasional termasuk Australia sebagai negara yang akan dituju. Faktor dari internal misalnya kondisi ekonomi negara, atau keamanan negara. Banyak dari mereka yang meninggalkan negaranya dan pindah ke negara lain dengan alasan krisis ekonomi dan ingin mendapatkan kesejahteraan di negara baru. Imigran juga banyak yang merupakan korban peperangan di negaranya, hal ini tentu membawa dampak meningkatnya gelombang migrasi ke luar negeri.

Berbagai upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah Australia dalam penanganan isu pengungsi dan pencari suaka tidak terlepas dari semakin

meningkatnya jumlah pengungsi dan pencari suaka yang masuk ke Australia. Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah Australia yakni dengan menerapkan kebijakan garis keras bagi pengungsi dan pencari suaka. Dalam proses pembuatan kebijakan tentunya tidak terlepas dari pengaruh intransi/organisasi pemerintah yang berwenang secara fungsional. Oleh sebab itu dalam penelitian ini peneliti juga memaparkan sistem pemerintahan Australia untuk dapat memahami karakteristik pemerintahan Australia yang dapat mempengaruhi kebijakan pengungsi dan pencari suaka.

Sistem politik dan pemerintahan Australia dalam pelaksanaannya tidak jauh dari pemerintahan Inggris dan Amerika, dimana hal tersebut berdasarkan pada tradisi demokrasi liberal seperti adanya toleransi dalam beragama dan adanya kebebasan dalam mengutarakan pendapat dan berserikat. Pemerintah federal Australia berdiri sejak menjadi satu bangsa pada 1 Januari 1901. The Commonwealth Constitution of Australia (Konstitusi Australia) secara administratif mendasari sistem pemerintahan dengan tiga tingkatan,

setiap tingkat memiliki tanggung jawab yang berbeda dan memberikan layanan yang berbeda. Tingkatan tersebut yaitu federal, negara bagian dan local (Australian Politics And Government p.23).

Australia memiliki empat partai utama, yakni pertama *Australian Labor Party (ALP)* yang merupakan partai yang didirikan oleh gerakan buruh di Australia dan telah berkuasa sejak akhir 2007. Kedua, *Liberal Party of Australia* yang merupakan partai sayap kanan dan tengah. Ketiga, *National Party of Australia* yang dulunya dikenal dengan partai negeri merupakan partai konservatif dan mewakili kepentingan pedesaan. Keempat, *Green Party of Australia* yang merupakan partai sayap kiri dan juga partai lingkungan (Australian Politics And Government, p.25). Pada umumnya partai politik Australia dan kegiatan internalnya tidak diatur. Sistem pendaftaran partai dan laporan kegiatan dilakukan melalui komisi pemilihan Australia.

Pemerintah Australia menghadapi posisi dilemma mengenai masalah para pengungsi dan pencari suaka dari dalam negeri maupun luar negeri. Dalam negeri

pemerintahan Australia harus menghadapi tekanan public akibat banyaknya permintaan pengungsi dan pencari suaka yang menginginkan masuk ke Australia yang mengakibatkan terganggunya stabilitas keamanan nasional negaranya. Perlakuan yang kurang layak dengan mengusir kapal kapal pengungsi dan pencari suaka mengakibatkan kecemasan internasional yang tidak seharusnya dilakukan oleh pemerintah Australia karena sudah meratifikasi Konvensi Jenewa tahun 1951 dan protocol 1967 tentang pengungsi.

Kebijakan pemerintahan Australia dalam menangani masalah pengungsi dan pencari suaka tentu tidak lepas dari pengaruh domestic. Itu dapat dibuktikan dengan opini public yang berkembang di Australia juga tekanan partai oposisi dalam pengambilan keputusan dalam negeri. Pada dasarnya dalam pengambilan kebijakan dalam negeri tentu harus ada negosiasi dengan actor-aktor domestic.

Gelombang Imigran pada masa Kevin Rudd

Kepemimpinan Rudd dimulai pada bulan Desember tahun 2007 setelah

mengalahkan John Howard melalui pemilihan umum Australia. Kevin Rudd diwakili oleh Julia Gillard yang merupakan aktor wanita pesaing Rudd di partai buruh Australia.

Gelombang imigran di tahun pertama masa kepemimpinan Kevin Rudd berjumlah 148 orang. Jumlah ini juga merupakan sisa-sisa kepemimpinan sebelumnya yaitu John Howard. Pada tahun berikutnya, imigran dengan kapal meningkat tipis.

Kemudian pada tahun 2009 jumlah imigran melonjak tajam menjadi 2726 orang meningkat lebih dari 15 kali lipat dari jumlah tahun sebelumnya. Kebijakan Kevin Rudd yang akomodatif di kalangan imigran menjadi salah satu faktor peningkatan jumlah ini. Jumlah ini terus meningkat hingga pada akhir tahun 2010 menjadi 6555 jiwa.

Gaya kepemimpinan Rudd yang lunak terhadap imigran membawa harapan besar bagi imigran untuk berbondong-bondong datang ke Australia. Hal ini tentu jadi faktor utama karena pada masa kepemimpinan sebelumnya yaitu masa

John Howard, kebijakan yang diambil berupa penahanan dan pengusiran kapal dari lautan Australia.

Para imigran yang datang dibawa ke pulau Christmas sebagai pusat penahanan Australia. Pada 31 Januari 2013, 47 persen tahanan adalah warga negara Sri Lanka, 13 persen dari Iran dan 11 persen dari Afghanistan. Dari kelompok penahanan tersebut, kelompok terbesar adalah warga negara Iran (34 persen), diikuti warga Sri Lanka (18 persen) dan warga Afghanistan (15 persen). (SBS News, 2013)

Kebijakan PNG Solutions terhadap Pengungsi dan Pencari Suaka

Semakin meningkatnya jumlah kedatangan pengungsi dan pencari suaka ilegal yang datang ke Australia, menyebabkan Pemerintah Australia mulai mengupayakan cara untuk mengurangi jumlah kedatangan tersebut. Setelah adanya pemilihan umum pada tahun 2007 yang dimenangkan oleh Partai Buruh yaitu Perdana Menteri Kevin Rudd, mulai menetapkan beberapa kebijakan terhadap pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Australia. Beberapa kebijakan dari

pemerintahan sebelumnya, John Howard dihapuskan dan beberapa masih tetap dipertahankan. Kebijakan Operasi Relex masih tetap di pertahankan. Operasi Relex adalah strategi perlindungan perbatasan Australia di laut lepas dengan melakukan pencegahan, penahanan, dan pencegahan kapal yang membawa orang-orang yang hendak masuk ke Australia tanpa visa (Rahmawati 2014). Operasi Relex merupakan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Australia yang bekerjasama dengan Pasukan Pertahanan Australia. Operasi ini bertujuan untuk mencegah datangnya pencari suaka dan penyelundup manusia ke wilayah Australia (Crock 2006,p.76)

Sementara itu Kevin Rudd mencabut kebijakan pemerintahan Howard yang disebut dengan kebijakan Solusi Pasifika atau *Pacific Solutions* ketika ia pertama kali naik menjadi perdana Menteri. Kebijakan ini resmi berakhir pada 8 februari 2007, karena 21 pencari suaka yang terakhir ditahan di *Offshore Processing Center* di Nauru telah dipindahkan ke Australia. Pemerintah Rudd mengumumkan bahwa pusat-pusat di

Manus dan Nauru tidak akan digunakan lagi dan kedatangan kapal tidak resmi di masa depan akan di proses di pulau Christmast, yang akan dihapuskan dari zona migrasi Australia (Philips 2011, p.18). Oposisi berpendapat, keputusan itu membuka kesempatan bagi ribuan pencari suaka untuk berusaha mencapai Australia dengan kapal. Dalam wawancara dengan program *7.30 ABS*, Kevin Rudd mengatakan, Partai buruh mempunyai mandate untuk mencabut kebijakan pemrosesan diluar Australia di tahun 2007 dan menghormati komitmen itu. Kevin Rudd memilih mencurahkan lebih banyak dana untuk memernagi penyelundupan manusia secara langsung dan secara progresif mengakhiri operasi di pusat penahanan di Papua Nugini dan Pulau Nauru (Amnesty International Publications 2013, p.14) Antara tahun 2001 dan Februari 2008. 1.637 orang telah ditahan di fasilitas Nauru dan Manus. Sejumlah 1.153 orang(70%) yang telah ditahan, akhirnya dipindahkan ke Australia atau negara lain, setelah kebijakan tersebut dicabut. Selebihnya, 705 orang (sekitar 61%) dimukimkan kembali di Australia (Philips 2011, p.18)

Selain itu, kebijakan Visa Perlindungan Sementara (*Temporary Protection Visas*) yang merupakan kebijakan yang ditetapkan pemerintahan John Howard, dihapuskan pada Mei 2008. Kebijakan Visa Perlindungan Sementara ditujukan untuk pencari suaka yang tiba tanpa izin dan kemudian dinilai oleh Departemen Imigrasi untuk ditetapkan statusnya sebagai pengungsi. Visa Perlindungan Sementara berlaku selama 3 tahun. Pemegang Visa Perlindungan Sementara diberi akses terhadap layanan medis dan kesejahteraan, namun tidak ada akses kekeluarga dan tidak ada hak perjalanan. Jika seseorang pemegang visa Perlindungan Sementara meninggalkan Australia, Visa mereka akan dibatalkan (Philips 2011, p.18-19).

Sikap Kevin Rudd terkait dengan kebijakan pencari suaka berubah menjelang pemilu federal tahun 2013, dimana ia maju sebagai calon perdana menteri dari Partai Buruh yang akan bertarung dengan Tony Abbott dari Partai Liberal. Pada Juni 2013, Kevin Rudd kembali menjabat sebagai Perdana Menteri Australia. Setelah menjabat sebagai perdana Menteri, Kevin

Rudd mulai menetapkan kebijakan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tentang pencari suaka dan imigran. Pada 19 Juli 2013, Kevin Rudd mengumumkan diperkenalkannya kebijakan Penataan Pemukiman Daerah (*Regional Resettlement Arrangement*). Di bawah kebijakan Penataan Pemukiman Daerah ini, populasi pencari suaka yang ada di Pulau Manus dan Nauru akan dipindahkan ke Australia untuk memproses klaim pengungsi mereka disana. Semua pendatang baru dengan kapal akan dipindahkan ke Papua Nugini dan Nauru, wanita dan keluarga dengan anak-anak akan dipindahkan ke Nauru. Mereka yang memiliki klaim pengungsi tidak akan menetap di Australia, namun akan ditempatkan di Nauru atau Papua New Guinea atau mungkin negara ketiga (Amnesty International Publications 2013, p. 21).

Partai Buruh yang menganut pendekatan geografis yaitu mengutamakan hubungan baik dengan negara-negara tetangga khususnya dan Asia pada umumnya. Pada pemerintahan Kevin Rudd dilakukan perubahan dan perbaikan dalam

menghadapi masalah imigran gelap. Fokus Kevin Rudd dari program penyelesaian masalah manusia perahu tanpa memunculkan masalah seperti pada Pacific Solution. Kevin Rudd menawarkan sebuah kebijakan yang bernama PNG Solution. PNG Solution tidak lagi menggunakan fasilitas pusat penahanan. Kevin Rudd menegaskan bahwa setiap pencari suaka yang datang menggunakan perahu tidak memiliki kesempatan untuk tinggal di Australia sebagai pengungsi dan akan dimukimkan di Papua Nugini sampai status pengungsi mereka diputuskan. Papua Nugini (PNG) menjadi negara yang dipilih Australia sebagai tempat penampungan para manusia perahu yang memasuki Australia dan dikenal sebagai PNG Solution. Kebijakan yang dibuat oleh Kevin Rudd tersebut diharapkan mampu memperbaiki kebijakan-kebijakan yang telah diberlakukan sebelumnya.

Kebijakan PNG Solution tersebut merupakan usaha dari Kevin Rudd untuk melindungi kepentingan nasional dan perbatasan Australia dengan membuat suatu kebijakan pemrosesan migrasi yang teratur. Tidak hanya itu, kebijakan PNG

Solution juga menjadi upaya dari Kevin Rudd untuk mengurangi resiko dari adanya aktivitas penyelundupan manusia terhadap pendatang yang hendak datang ke Australia, dan kebijakan PNG Solution ini sesuai dengan isi National Platform Partai Buruh. Posisi Partai Buruh yang besar di Parlemen Australia, maka dalam menetapkan kebijakan, akan sesuai dengan National Platforms Partai Buruh. Hal ini dapat dilihat dari adanya kebijakan PNG Solution.

Pemerintah Australia mengungkapkan bahwa kebijakan ini akan menelan biaya \$1,1 miliar selama empat tahun dan menghabiskan biaya sebanyak \$420 juta untuk biaya penahanan di darat (onshore detention). Australia juga berjanji menyediakan \$420 juta bantuan luar negeri ke Papua Nugini untuk pengembangan rumah sakit, sektor universitas, dan membantu menyediakan pendidikan, hukum dan ketertiban (Norman 2013).

Dalam mengeluarkan kebijakan PNG Solution tersebut, Pemerintah Australia mendapatkan pengaruh dari beberapa faktor. *Pertama*, Faktor birokrasi mempunyai pengaruh yang sangat besar

dalam mempengaruhi kebijakan. Dalam kasus imigran gelap, Kevin Rudd dan Julia Gillard dibantu oleh Department of Immigration and Citizenship (DIAC) yang bertugas memberikan wewenang dalam menentukan legalitas imigran yang masuk ke Australia. Julia Gillard mengeluarkan *Regional Processing Act* yang digunakan untuk mengamandemen *Migration Act* (. 2012e). Isi dari *Migration Act* yang diamandemen adalah untuk memberikan izin kepada Menteri-menteri yang terkait dengan permasalahan IMAs untuk mendeklarasikan negara ketiga sebagai Regional Processing Country. Kebijakan Regional Processing Country mendapatkan persetujuan legislatif sehingga ada penandatanganan secara resmi terhadap Memorandum of Understanding (MOU) dengan Negara-negara yang ditunjuk Australia sebagai partner terkait kegiatan transfer dan pemrosesan pengungsi yaitu di Nauru dan Papua Nugini. Lalu dalam pengaruh birokrasi ini juga terdapat adanya peran parlemen Parlemen yang sangat krusial dalam pembuatan kebijakan ini.

Kedua, yakni partai politik. Kevin Rudd adalah Perdana Menteri ke-29 yang

memenangkan pemilu pada 3 Desember 2007 dari Partai Buruh Australia (ALP). Partai Buruh Australia merupakan partai tertua di Australia yang telah berdiri sejak tahun 1891. Partai ini dibentuk oleh kaum serikat pekerja pelabuhan yang ingin mengartikulasi kepentingan mereka untuk diperjuangkan dalam proses politik (Moon dan Sharman, 2003:35). Pengaruh Partai Buruh Australia dalam pembuatan kebijakan terhadap imigran gelap pada masa Kevin Rudd cukup mendominasi. Arah kebijakan partai buruh yang cenderung terbuka dalam melihat isu-isu yang sedang berkembang menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan Kevin Rudd. Karakteristik kepemimpinan Kevin Rudd ramah dan tidak terpengaruh oleh kepemimpinan sebelumnya. Keramahan Kevin Rudd juga menjadi salah satu elemen penting dalam pembuatan kebijakan. Kelompok-kelompok ideologi juga menjadi penentu dalam pengaruh kebijakan yang akan dibuat oleh Kevin Rudd. Kebijakan Kevin Rudd mampu mengakomodasi seluruh elemen kelompok kepentingan didalam partai.

Kelompok kepentingan merupakan factor *ketiga* dalam pembuatan kebijakan *PNG Solution*. Pengaruh kelompok kepentingan datang bukan hanya dari domestic Australia itu sendiri melainkan juga dari dunia internasional. Banyak kekurangan kekurangan maupun pelanggaran pelanggaran yang terjadi terhadap pemrosesan imigran gelap di manus dan Nauru seperti yang dilansir oleh Amnesty Internasional terkait dengan penelitiannya. Pihak Amnesty Internasional menyatakan bahwa proses penanggulangan imigran terutama pacific solution dianggap gagal dan tidak memenuhi syarat yang layak. Amnesty internasional juga memberikan saran dan rekomendasi untuk pemerintah Australia dalam usaha menekan angka imigran gelap. Namun rekomendasi yang diberikan Amnesty internasional kurang efektif dalam mempengaruhi kebijakan yang dibuat oleh pemerintahan yang dipimpin oleh Partai buruh Australia.

Lalu, Peranan media massa sangat berpengaruh dalam konstruksi opini masyarakat dan public. Peranan media massa sangat signifikan dalam penentuan arah dukungan public terhadap para

Asylum Seekers dan arah pembuatan kebijakannya (Gyngell dan Wesley, 2007:35) . Dari framing atau pemberitaan media massa tentang imigran gelap memberi perspektif bahwa para imigran gelap menjadi sebuah ancaman didepan mata bagi masyarakat. Mereka beranggapan bahwa kedatangan para pencari suaka ke wilayah mereka mengakibatkan naiknya angka tingkat kriminalitas. Selainitu, media massa juga dimanfaatkan sebagai sarana politik untuk mengarahkan opini dan menarik dukungan dari masyarakat.

E. Kesimpulan

Dalam periode Australia dipimpin oleh Kevin Rudd, Negeri Kangguru sedang mengalami ancaman serius terkait dengan semakin meningkatnya angka para pencari suaka dan imigran yang masuk ke wilayah nya. Kebijakan yang diambil pada pemerintahan sebelumnya (John Howard) memiliki banyak celah atau kekurangan dalam usahanya menangani gelombang imigran dan pencari suaka yang masuk ke australia melalui jalur lautan. Salah satu kebijakannya yang terkenal, *Pasific*

Solution mendapat timbal balik yang kurang baik dari beberapa pihak dikarenakan buruknya dalam hadirnya fasilitas yang menunjang dan pengelolaan yang berantakan.

Kevin Rudd hadir dengan mengeluarkan kebijakan baru, yaitu Papua New Geaunia Solution atau disingkat *PNG Solution*. Dalam proses mengeluarkan kebijakan ini, pemerintahan Kevin Rudd mendapatkan pengaruh dari beberapa factor. Terdapat factor internal dan eksternal dalam perjalanan pembuatan kebijakan *PNG Solution* ini. Namun dalam hal ini factor internal lah yang berpengaruh sangat signifikan, sementara factor eksternal hanya sebagai tambahan factor penentu. Beberapa factor internal yang menjadi kunci utama pengambilan kebijakan tersebut antara lain adalah Perspektif actor yang dalam hal ini adalah Kevin Rudd yang sangat dipengaruhi oleh identitas partai buruh yang membawanya maju sebagai Perdana Menteri. Selain itu, situasi dan kondisi yang berpengaruh pada karakteristiknya di wilayah nya juga sangat berpengaruh dalam pembuatan kebijakan tersebut dan Opini publik juga berperan

aktif dalam hal ini. Dalam proses ini, dapat dilihat Bersama bahwa suatu negara akan selalu memperhatikan factor domestic nya terlebih dahulu yang bias dijadikan prinsip dalam mengeluarkan kebijakan. Factor eksternal tidak selalu mempengaruhi secara signifikan dalam pembuatan kebijakan,

Daftar Pustaka

- Crock, M., & Berg, L. A. (2011). *Immigration, refugees and forced migration: law, policy and practice in Australia*. Federation Press.
- Walton, G. (2013). Asylum seekers, negative nationalism and the PNG solution. *Development Policy Centre*. Available from <http://devpolicy.org/asylum-seekers-negativenationalism-and-the-png-solution-20130802-02>.
- Gyngell, Allan dan Wesley, Michael. 2007. *Making Australian Foreign Policy, Second Edition*. New York: Cambridge University Press.

- Johnson, C. (2011). *Gillard, Rudd and labor tradition*. *Australian Journal of Politics & History*, 57(4)
- Moon dan Sharman. (2003). *Australian Politics and Government: The Commonwealth, The State and The Territory* (UK: Cambridge University Press.
- Criekemans, D., & Duran, M. (2011, August). *Mental Maps, Geopolitics and Foreign Policy Analysis: Basic Analytical Framework and Application to Sub-state Diplomacy in the Mediterranean*'. In WISC-Third Global International Studies Conference.
- Maclellan, N. (2013). What has Australia done to Nauru?: politics, privatisation and policing under the 'Pacific solution'. *Overland*, (212), 4.
- McAdam, J. (2013). *Australia and asylum seekers*.
- McAllister, I., Bean, C., & Pietsch, J. (2012). *Leadership change, policy issues and voter defection in the 2010 Australian election*. *Australian Journal of Political Science*, 47(2)
- Power, J. (2013). *Amnesty International: The Human Rights Story*. Elsevier.
- Troath, S. (2016). Prospects for Australian-Led Regional Cooperation On Asylum Seeker and Refugee Issues. *Andalas Journal of International Studies (AJIS)*, 5(2), 105-128.
- Crock, M., Saul, B., & Dastyari, A. (2006). *Future seekers II: Refugees and irregular migration in Australia* (Vol. 2). Federation Press.
- Kefford, G. (2013). *The presidentialisation of Australian politics? Kevin Rudd's leadership of the Australian Labor Party*. *Australian Journal of Political Science*, 48(2),
- Coplin, W. D. 1992. *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*. Bandung. Indonesia.
- Chauvel, R., & Mar'iyah, C. (2005). *Indonesia-Australia: tantangan dan kesempatan dalam*

*hubungan politik bilateral. Yayasan
Obor Indonesia.*

Suwecawangsa, A. P. (2015). *Kebijakan
Pemerintah Australia Mengenai
Para Pencari Suaka (Asylum
Seekers) Berupa Pacific Solution dan
Operation Sovereign Borders
(OSB)* (Doctoral dissertation,
Universitas Gadjah Mada).

Rizal, F. (2019). *Kebijakan Unilateral
Penanganan Imigran Ilegal Australia
Pasca Pemilihan Umum Australia
Tahun 2013*. Global: Jurnal Politik
Internasional, 20(2)

Pangestu, R. S. W., & Internasional, H.
*Sekuritisasi Pemerintah Australia
Terhadap Pencari Suaka Australia.*