

# FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KEBIJAKAN AUSTRALIA TERHADAP IMIGRAN GELAP PADA MASA PEMERINTAHAN PARTAI BURUH AUSTRALIA

## *Factors Affecting the Policy of Australia Dealing on Illegal Immigrant on Australia Labor Party's Era*

Andhika Bayu Prastya, Sri Yuniati

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Jember

Jln. Kalimantan 37, Jember 68121

E-mail: [andhika.prastya@yahoo.com](mailto:andhika.prastya@yahoo.com), [s.yuniati@rocketmail.com](mailto:s.yuniati@rocketmail.com)

### Abstract

*Australia is one of the developed countries promising prosperity to its citizens. The success of Australia in the sectors of economy, politics, and security makes Australia a destination country for immigration. Uncontrolled immigrants cause problems for Australia. Most of immigrants who come to Australia use illegal means. The high flow of illegal immigrants get a response from the government of John Howard by making the Pacific Solution policy. The policy made by Howard actually was actually considered to violate the Refugee Convention of 1951. This research aimed to determine the factors affecting the policy made at the time of the Australian Labor Party leadership. The theory used in this study was David Easton's Policy Decision theory and Christopher Farrands concept. The research used descriptive research design started in 2007, that is, when the Australian Labor Party led until 2013. Based on data processing, it was mentioned that the policy made by Australia against illegal immigrants during the reign of Kevin Rudd was influenced by a number of factors such as bureaucracy, political parties, mass media, and psychological environment as well as operational environment.*

*Keywords: Australia, illegal immigrant, labor party, refugee, policy, influence*

### Pendahuluan

Fenomena migrasi internasional muncul dan berkembang seiring dengan perkembangan manusia di dunia. Namun mulai mendapat perhatian serius dari dunia internasional setelah berakhirnya Perang Dunia II. Respon dari dunia internasional menanggapi hal tersebut dengan membentuk *United Nations High Commissioner of Refugee* pada tanggal 14 Desember 1950. (Anonim, 2003) Komisi tinggi Perserikatan

Bangsa-bangsa ini yang menangani permasalahan

pengungsi.

Motif yang melatarbelakangi migrasi internasional disebabkan oleh faktor pendorong dari negara asal dan faktor penarik dari negara tujuan. Faktor pendorong atau *push factor* seperti perang, diskriminasi, maupun bencana alam. Hal tersebut menyebabkan warga negara secara terpaksa meninggalkan negara asalnya dan berpindah ke negara lain untuk mendapatkan kehidupan yang lebih aman dan stabil. Tidak beda

halnya dengan faktor penarik dari negara tujuan atau *pull factor*. Stabilitas negara lain yang lebih maju dan berkembang menarik keinginan warga negara untuk menuju negara tersebut demi mendapatkan jaminan keselamatan dan kesejahteraan hidup yang lebih baik.(Anonim, 2012a) Negara yang menjadi tujuan para imigran internasional adalah negara maju yang telah membuktikan keberhasilan ekonomi, kesejahteraan sosial, maupun kestabilan politik seperti Amerika Serikat, Prancis, Jerman, Inggris, Selandia Baru, Kanada, termasuk juga Australia,

Australia merupakan negara yang dijadikan tujuan oleh para imigran internasional dari berbagai negara karena Australia salah satu negara maju yang mampu memberikan kesejahteraan terhadap warga negaranya. Arus imigrasi yang masuk ke Australia dibagi menjadi dua yaitu arus imigrasi melalui jalur udara dengan menggunakan pesawat dan melalui jalur laut dengan menggunakan perahu. Jalur udara mengharuskan para imigran melengkapi dokumen-dokumen resmi keimigrasian. Imigran yang datang melalui jalur laut menggunakan perahu mendapat sebutan sebagai *boat people* atau manusia perahu. Terminologi *boat people* sebenarnya merujuk kepada pencari suaka atau *asylum seeker* yang datang menggunakan perahu dengan tujuan memperoleh suaka di Australia dan menjadi subjek pemrosesan lepas pantai oleh otoritas Australia di pulau-pulau yang berada di luar teritori negara tersebut.(Anonim, 2012b)

*Department Immigration and Citizenship* (DIAC) sebagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap permasalahan imigrasi di Australia memutuskan bahwa keberadaan pencari suaka yang datang menggunakan perahu tersebut dianggap sebagai imigran ilegal dan selanjutnya disebut sebagai *Irregular Maritime Arrivals* (IMAs). (Anonim, 2012c).

Persepsi Australia mengenai imigran berubah. Semula imigran dianggap mendatangkan kemajuan dan perkembangan negara Australia, menjadi persepsi yang dapat mengancam negara tersebut, baik melalui ekonomi, keamanan dan sosial budaya. Pemerintah Australia menganggap para imigran dapat menambah jumlah anggaran pengeluaran Australia untuk menangani masalah imigran sehingga berdampak pada berkurangnya jumlah anggaran pelayanan masyarakat seperti pelayanan sosial dan rumah sakit. Pengeluaran Australia untuk menangani imigran berada di urutan keempat pada anggaran pengeluaran tahunan Australia.

Setelah terjadinya insiden terorisme di gedung WTC di Amerika Serikat pada 11 September 2001 yang mana kejadiannya hampir bersamaan dengan insiden kapal Tampa menyebabkan persepsi buruk Australia terhadap imigran yang masuk ke Australia. Keberadaan imigran dianggap dapat menjadi ancaman Australia. Perubahan persepsi Australia terhadap imigran akan menimbulkan kecemasan negara terhadap ancaman-ancaman yang akan mengusik stabilitas negaranya. Faktor sosial budaya,

benturan budaya yang berbeda antara imigran dan penduduk lokal yang semakin lama semakin tidak menentu yang dikhawatirkan akan menjadi konflik internal. Hal itu menyebabkan isu ras menjadi mengemuka, seperti persepsi yang negatif terhadap warga Australia muslim yang telah lama tinggal di Australia. Diskriminasi sosial mulai mencuat dan menimbulkan celah antar masyarakat dan komunitas tertentu.

Pasca tragedi kapal Tampa, isu imigran gelap menjadi kasus serius di Australia. Pemanfaatan isu imigran ilegal dipergunakan untuk memenangkan John Howard sebagai Perdana Menteri pada pemilihan umum 2001. Pada saat itu merupakan waktu yang tepat bagi penguasa untuk mengangkat isu imigran ilegal sebagai isu yang dapat mengancam Australia. Hasil *polling* yang dilakukan oleh lembaga-lembaga penelitian mengindikasikan bahwa tekanan domestik Australia dianggap sebagai input politik bagi Pemerintah Australia untuk dapat menyelesaikan masalah imigran dengan segera.

Australia dibawah kepemimpinan John Howard bersikap keras terhadap arus imigrasi yang memasuki negaranya. Perdana Menteri John Howard memperkenalkan RUU darurat yang berjudul *Border Protection Bill 2001*. RUU ini berisikan tentang pemberian otoritas terhadap pemerintah Australia untuk menyingkirkan setiap kapal yang berada di wilayah perairan Australia. Penggunaan kekerasan juga merupakan hal yang legal. Semua orang yang berada dalam kapal dapat dipaksa untuk kembali kedalam kapal serta tidak

ada proses hukum secara perdata atau pidana yang dapat dituntukan terhadap pemerintah ataupun pejabat yang melaksanakan undang-undang ini. (Anonim, 2001)

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

Pemerintahan John Howard kemudian memperkenalkan sebuah solusi untuk menyikapi meningkatnya IMAs tahun 2001. Solusi yang diperkenalkan John Howard kemudian dikenal dengan *Pasific Solution*. Kebijakan ini mengatur tentang otoritas pemerintahan Australia dalam menghadapi kedatangan *asylum seekers*. Kedatangan imigran gelap yang menggunakan jalur laut atau yang dikenal manusia perahu (*boat people*) nantinya akan ditempatkan di pusat pemrosesan lepas pantai di Nauru, Pulau Manus dan Papua Nugini. (Millbank, A and J Phillips, 2005) Kebijakan ini memunculkan permasalahan terhadap pengungsi yang tinggal di fasilitas

pengungsian seperti kurangnya pengawasan dari lembaga independen, dampak kesehatan mental terhadap para imigran, penyebaran penyakit malaria, kurang baiknya sistem sanitasi dan sistem kelistrikan. Kebijakan John Howard dianggap tidak sesuai dan melanggar prinsip-prinsip yang tertuang dalam *the 1948 Universal Declaration of Human Rights*. Pada saat itu, Pemerintah John Howard dianggap telah melakukan pelanggaran terhadap Konvensi Pengungsi 1951 dengan memberikan kebijakan yang bersifat menghukum terhadap *asylum seekers* yang datang dengan menggunakan perahu. Pemerintah Australia sebagai pemegang otoritas tertinggi tentunya menjadi pihak yang paling bertanggung jawab atas kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan tersebut.

Namun, terpilihnya Kevin Rudd sebagai perdana menteri baru Australia pada tahun 2007 yang berlatar belakang dari *Australian Labor Party* memiliki arah politik yang berbeda dengan arah politik pemerintahan John Howard. Kepemimpinan John Howard identik dengan Deputy Sheriff Amerika Serikat untuk kawasan Asia Pasifik. Sebaliknya Kevin Rudd lebih memilih aliansi dengan Amerika Serikat berada dalam visi strategis Australia bukan aliansi yang bersifat kepatuhan bentuknya bisa berupa pembagian informasi intelijen, akses terhadap teknologi maju dan perlengkapan, dipadukan dengan latihan militer yang meningkatkan kemampuan keamanan Nasional Australia. Australia memasuki babak baru dengan pemerintahan yang dipimpin oleh Partai Buruh, khususnya dalam hal kebijakan politik.

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.

Berdasarkan serangkaian pertimbangan dan keunikan permasalahan sebagaimana telah dijelaskan di atas, tulisan ini akan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pemerintah Australia terhadap imigran gelap pada masa pemerintahan Partai Buruh Australia.

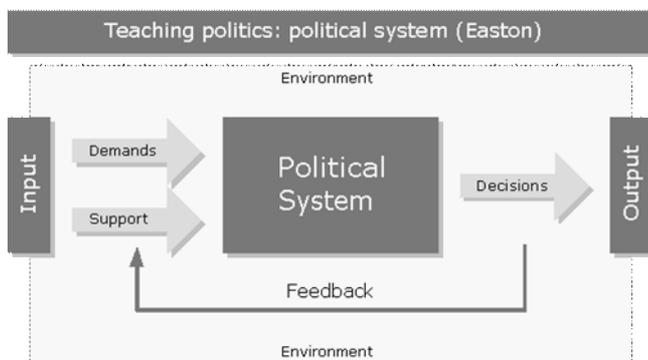
### **Landasan Konseptual**

Ketika menjelaskan suatu fenomena, teori memerlukan pembuktian secara sistematis.

Artinya, teori harus diuji dengan bukti-bukti yang sistematis. Teori yang baik adalah teori yang bisa didukung atau ditolak melalui analisa yang jelas dan penggunaan data secara sistemik. Agar bisa didukung atau ditolak, teori harus memuat konsep-konsep yang jelas. (Mas' oed, 1990:187) Dalam konteks penulisan jurnal ini, untuk menjawab permasalahan yang diajukan penulis menggunakan konsep kebijakan luar negeri.

Salah satu kerangka kajian yang dapat digunakan untuk melihat perubahan kebijakan disuatu negara dikembangkan oleh David Easton. Secara garis besar, tulisan David Easton dalam menganalisis pengambilan kebijakan suatu sistem pemerintahan berkisar pada adanya *input* yang berupa *demand* dan *support*. Kedua hal ini akan menjadi bahan rujukan dalam sistem pengambilan kebijakan dalam sebuah sistem pemerintahan, dengan kata lain hasil dari proses pembuatan kebijakan yaitu *output*, dipengaruhi cukup besar oleh *input* yang menjadi rujukan dalam sistem pemerintahan.

### Gambar Skema pembuatan kebijakan David Easton



Sumber : Anonim, 2011. David Easton Political System Scheme <http://dadalos.org/>.

Pendekatan kebijakan luar negeri yang ada saat ini, sebagian besar dikembangkan dari kerangka konseptual yang ditulis Easton. Salah satunya adalah tulisan dari Christopher Farrands yang menekankan pada sisi lingkungan (*environment*) dan struktur (*Structure*) dalam sebuah sistem pembuatan kebijakan luar negeri. Farrands menjelaskan bahwa dalam melihat sisi lingkungan perlu diperhatikan adanya perbedaan pada lingkungan domestik dan lingkungan internasional. Menurutnya pada lingkup internasional yang anarki, yang tidak memiliki sumber hukum (*source of law*) dan juga dimana *power* (kekuasaan) dan otoritas terbagi secara luas. Penyebaran kekuasaan ini juga diikuti dengan praktik diplomasi dan perang, serta juga dengan pengakuan terhadap kedaulatan yang dimiliki suatu negara. Kondisi lingkungan internasional yang demikian menurut Farrands pada akhirnya akan menjadi dasar dari sebuah tindakan yang akan diambil oleh suatu negara. (Clarke, 1989: 84)

Sementara pada lingkup domestik, Farrands menuliskan bahwa pada lingkup domestik, sistem, hukum dan kekuasaan dapat dilihat secara langsung, sehingga mengkaji sebuah kebijakan luar negeri dari sisi ini akan memberikan kemudahan tersendiri. Selain kedua sisi tersebut, Farrands juga melihat kemungkinan yang diberikan oleh *psychological* dan *operational environment*. *Psychological Environment*, menurut Farrands, berkaitan dengan persepsi, asumsi, penggambaran serta ekspektasi mereka terhadap dunia. Easton juga menekankan pada pentingnya melihat bahwa

beberapa hal dalam *psychological environment* tersebut banyak mempengaruhi tata cara pengambilan tindakan atau bahkan kebijakan suatu negara.

Menurut Farrands, *Operational environment* berhubungan dengan hal yang lebih nyata dalam lingkungan disekitar pembuat kebijakan, bukan berarti bahwa hal-hal yang disebutkan Farrands dalam *psychological environment* tidak nyata. *Operational environment* ini meliputi struktur sosial dan budaya domestik, kondisi ekonomi serta struktur internasional yang melingkupi suatu negara. *Struktur social*, dinilai oleh Farrands, memiliki kekuatan yang besar dalam mempengaruhi aktor pembuat kebijakan dimana pengaruh tersebut tidak sepenuhnya dapat dilihat atau dirasakan secara langsung oleh aktor tersebut. Pengaruh yang tidak terlalu dirasakan tersebut pada dasarnya karena struktur sosial lebih memberikan pengaruh berupa nilai di tingkatan sosial masyarakat yang dianut juga oleh pembuat kebijakan. Nilai tersebut dapat berupa ideologi, agama, atau bahkan identitas sosial. Menurut Farrands, nilai tersebut pada dasarnya akan menciptakan permintaan (*demands*) akan tindakan. (Clarke, 1989: 86)

Berlandaskan teori dari Easton dan penjelasan yang ditulis oleh Farrands dapat digunakan untuk menjawab mengapa Kevin Rudd mengambil kebijakan yang berbeda dengan masa pemerintahan sebelumnya. Faktor-faktor yang dijelaskan oleh Christopher Farrands merupakan bagian *Political Environment* yang mempengaruhi

input pembuatan kebijakan oleh Kevin Rudd. Beberapa faktor tersebut kemudian disebut sebagai *policy influencer* yang terdiri dari *Birokrasi, Partai politik, Kelompok Kepentingan, Media Masa*.

Menurut Easton pengaruh dari *input* politik tadi akan menghasilkan sebuah hasil kebijakan yang disebut *output*. *Input* dan *output* sistem politik dipengaruhi dan mempengaruhi proses pembuatan kebijakan selanjutnya (*political environment*). Kebijakan-kebijakan yang dihasilkan pemerintah Australia mendapat pengaruh dari input politik yang ada di suatu negara. Penjelasan Farrands juga menjabarkan pengaruh terhadap kebijakan juga datang dari lingkungan psikologis (*psychological environment*) dan *operational environment*. Faktor *input* ini yang mempengaruhi pengambilan kebijakan oleh Kevin Rudd. Pengambilan kebijakan yang diambil oleh Kevin Rudd berbeda dengan kebijakan pada masa pemerintahan sebelumnya. Kebijakan Kevin Rudd yang berbeda dengan John Howard diharapkan masih mampu memenuhi semua tuntutan politik Australia.

### Hasil Penelitian

Pemilihan umum di Australia pada 24 November 2007 telah mengakhiri masa kepemimpinan John Howard dari koalisi Partai Liberal dan Nasional. Australia memasuki babak baru dengan pemerintahan yang dipimpin oleh Partai Buruh Australia, khususnya dalam hal kebijakan-kebijakan terutama politik. Selain itu, sebagai tradisi dan kebijakan umum Partai Buruh

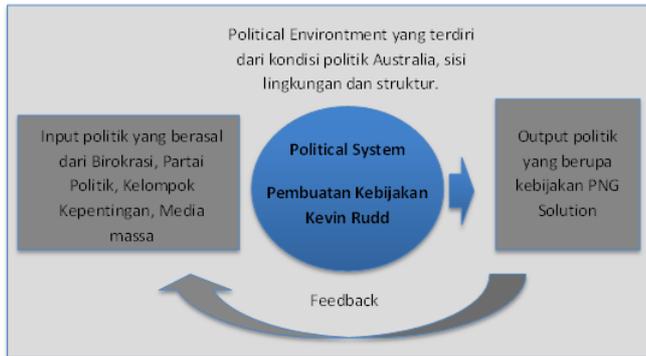
yang menganut pendekatan geografis yaitu mengutamakan hubungan baik dengan negara-negara tetangga khususnya dan Asia pada umumnya, kemenangan Rudd akan mempengaruhi hubungan Indonesia-Australia (Moon dan Sharman, 2003). Australia di bawah kepemimpinan Kevin Rudd meratifikasi Protokol Kyoto adalah salah satu langkah paling awal Rudd untuk membedakan dirinya dari era John Howard. Kevin Rudd kembali memperbaiki, memperkuat hubungan Australia di dunia dan kawasan. Mengenai kebijakannya di luar kawasan, Australia tetap menjaga hubungan baiknya dengan AS dan Kanada dalam bidang ekonomi, keamanan, politik, sosial dan budaya. Keamanan diluar kawasan Australia masih beraliansi dengan Amerika Serikat, termasuk ANZUS (*The Australia, New Zealand, United States Security Treaty*). Australia berusaha membangun jembatan kemitraan dengan Uni Eropa (UE). Beberapa fokus yang ingin dicapai adalah menyelesaikan permasalahan perubahan iklim, pembangunan, perdagangan internasional, keamanan, dan pembangunan sistem internasional yang lebih baik.

Keberadaan imigran gelap di Australia menjadi fokus utama Australia lebih dari sepuluh tahun terakhir. Ada perbedaan mendasar antara *asylum seeker* dan imigran gelap. Pengertian *asylum seeker* adalah “*someone who is seeking international protection but whose claim for refugee status has not yet been determined*” (Anonim, 2013a). Pencari suaka adalah orang yang mencari perlindungan internasional yang status

pengungsinya belum ditentukan. Fokus Kevin Rudd dari program penyelesaian masalah manusia perahu tanpa memunculkan masalah seperti pada *Pacific Solution*. *Pacific Solution* menarik banyak kritik karena berada di lepas pantai, kurangnya pengawas independen dan menimbulkan dampak kesehatan mental bagi para penghuninya (Anonim, 2012d). Papua Nugini (PNG) menjadi negara yang dipilih Australia sebagai tempat penampungan para manusia perahu yang memasuki Australia dan dikenal sebagai *PNG Solution*. Kevin Rudd menegaskan bahwa setiap pencari suaka yang datang menggunakan perahu tidak memiliki kesempatan untuk tinggal di Australia sebagai pengungsi dan dapat dimukimkan di Papua Nugini sampai status pengungsi mereka diputuskan.

Dalam proses pengambilan kebijakan oleh Kevin Rudd tidak lepas dari pengaruh politik di Australia. Banyak faktor dan aktor yang berperan dalam proses pengambilan kebijakan Kevin Rudd terhadap imigran gelap. Dalam menganalisa kebijakan yang dibuat oleh Kevin Rudd menggunakan pendekatan sistem politik David Easton. Konsep David Easton dalam menganalisis pengambilan kebijakan suatu sistem pemerintahan berkisar pada adanya *input* yang berupa *demand* dan *support*. Kedua hal ini dapat menjadi bahan rujukan dalam sistem pengambilan kebijakan dalam sebuah sistem pemerintahan. Easton menuliskannya sebagai *output*, dipengaruhi cukup besar oleh *input* yang menjadi rujukan dalam sistem pemerintahan.

### **Skema pembuatan kebijakan David Easton**



*Demands* dan *Support* atau tuntutan dan dukungan merupakan pengaruh utama dari proses pembuatan keputusan untuk menghasilkan kebijakan (*policy*). *Input* politik yaitu kebijakan yang dihasilkan akan berpengaruh terhadap lingkungan politik (*political environmental*) yang nantinya kembali mempengaruhi tuntutan dan dukungan pembuatan kebijakan selanjutnya. *Input* dan *output* dari sistem politik terus berkaitan satu sama lainnya sehingga perlu diperhatikan faktor lingkungan politiknya. Kerangka konseptual Easton tersebut diperkuat oleh Christopher Farrands. Didalam kerangka Easton tersebut Farrand menekankan pentingnya sisi lingkungan (*environment*) dan struktur (*structure*) dalam sistem pembuatan kebijakan luar negeri. Input politik yang dimaksudkan dalam karya tulis ini adalah pengaruh politik terhadap pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh Kevin Rudd. Pemeran utama dalam pembuatan adalah eksekutif tetapi tidak terlepas dari pengaruh institusi lainya seperti partai politik, parlemen, kelompok kepentingan dan media masa.

### Pengaruh Birokrasi

Pertama adalah pengaruh birokrasi, pengaruh birokrasi terbagi menjadi dua yaitu

eksekutif dan legislatif. Eksekutif yang dimaksud disini mengacu kepada pembuat kebijakan luar negeri yaitu perdana menteri dan menteri-menteri lainnya. Namun aktor utama dalam pembuatan kebijakan adalah perdana menteri. Kevin Rudd dalam membuat kebijakan luar negeri Australia khususnya dalam kasus imigran gelap dibantu oleh *Department of Immigration and Citizenship* (DIAC). DIAC yang juga bertanggung jawab terhadap arus imigrasi yang masuk ke Australia. DIAC juga bertugas memberikan wewenang dalam menentukan legalitas imigran yang masuk ke Australia. Kevin Rudd menggunakan rekomendasi yang dibuat oleh Perdana Menteri Julia Gillard. Pada masa Julia Gillard menjabat Perdana Menteri dibentuk *Expert Panel on Asylum Seeker* yang bertujuan memberikan rekomendasi terhadap pemerintah untuk mengurangi dan menjadi solusi terhadap para pencari suaka yang masuk ke Australia.

Kerangka besar rekomendasi yang dibuat oleh *expert panel* tersebut terbagi menjadi 22 rekomendasi yang didasarkan pada 1,) Prinsip-prinsip kebijakan, 2) Penambahan program kemanusiaan di Australia, 3,) *Regional capacity building*, 4,) Kerjasama bilateral dengan Indonesia, 5,) Kerjasama dengan Malaysia dalam isu pencari suaka, 6,) Perjanjian dengan negara asal pencari suaka, 7,) Perijinan legislatif dalam hal transfer pencari suaka ke negara lain, 8,) Pembentukan rencana pemrosesan klaim para pencari suaka di Nauru, 9,) Pembentukan rencana pemrosesan klaim para pencari suaka di Papua Nugini, 10,)

Perjanjian Australia dengan Malaysia, 11,) Pengetatan akses jangka pendek terhadap *Special Humanitarian Program*, 12,) Pengetatan akses jangka panjang terhadap *Special Humanitarian Program*, 13,) Koordinasi dengan negara penampung lain, 14,) Memperluas *excision policy* ke semua wilayah Australia, 15,) Meninjau kembali proses *refugee status determination* (RSD), 16,) Strategi penghapusan dan pengembalian, 17,) *Disruption strategies*, 18,) Operasi anti penyelundupan manusia, 19,) Mengirim perahu kembali ke laut, 20,) Aktifitas pencarian dan penyelamatan, 21,) Keterkaitan antara program *onshore* dan *offshore* Australia, 22,) Melakukan penelitian lanjutan (K. Betts. 2011).

Rekomendasi tersebut yang juga dipakai Kevin Rudd dalam merumuskan kebijakan luar negeri terkait masalah imigran gelap di Australia. Pada tahun 2012, Julia Gillard mengeluarkan *Regional Processing Act* yang digunakan untuk mengamandemen *Migration Act* (Anonim. 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 ditujuk Australia sebagai partner terkait kegiatan transfer dan pemrosesan pengungsi yaitu di Nauru dan Papua Nugini. Pengaruh selanjutnya dalam

pengaruh Birokrasi Selanjutnya adalah pengaruh parlemen. Parlemen dalam mempengaruhi pembuatan kebijakan. Meski Parlemen memiliki peran yang cukup dalam pengambilan keputusan seperti eksekutif akan tetapi keputusan akhir masih berada ditangan lembaga Eksekutif.

### Partai Politik

Aktor yang kedua adalah 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). Arah politik luar negeri Kevin Rudd berbeda dan sedikit bertentangan dengan John Howard juga membuat negara-negara lainnya semakin ramah pada Australia.

Partai Buruh memiliki anggota yang beragam mulai dari kelompok sosialis kiri yang keras hingga mereka yang tidak menginginkan perubahan besar pada tatanan sosial-ekonomi Australia. Ideologi dan tujuan Partai Buruh Australia dirumuskan pada Konferensi Nasional 1981 sebagai Sosialisme Demokratis Arah politik luar negeri Partai buruh juga lebih independen dikarenakan Partai Buruh lebih terbuka terhadap perkembangan isu-isu yang sedang terjadi.

Ideologi partai menjadi penentu arah kebijakan pemerintahan Partai Buruh. Sangat penting untuk mengetahui ideologi partai penguasa yang memimpin Australia karena dapat digunakan sebagai salah satu faktor kebijakan yang dibuat.

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**

Pengaruh yang ketiga adalah kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan adalah sekelompok orang yang tergabung dan memiliki kepentingan yang sama. Pengaruh kelompok kepentingan datang dari dunia internasional yang dalam hal ini berupaya mempengaruhi keputusan kebijakan Kevin Rudd. Amnesty Internasional melakukan penelitian di pusat-pusat pemrosesan imigran gelap di Manus dan Nauru. Mereka mendapati kekurangan-kekurangan hingga pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Kritik

maupun rekomendasi sering dilayangkan terhadap pemerintah mengenai perlakuan pemerintah yang diskriminatif terhadap pencari suaka yang tiba di Australia. Graham Thom, Koordinator Pengungsi Amnesty International Australia memberikan penjelasan.

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

Thom menjelaskan bahwa Pemerintah Australia hanya berjanji untuk mengatasi masalah pengungsi tetapi belum ada bukti konkrit janji-janji tersebut. Amnesty internasional terus menekan dan memberi rekomendasi-rekomendasi kepada Pemerintah Australia. Program *mandatory detention* yang berada diluar wilayah Australia harus segera dihentikan karena dianggap melanggar hak asasi manusia khususnya hak terhadap pengungsi. Seluruh imigran yang masuk melalui jalur udara dan laut harus mendapat perlakuan yang sama. Tidak ada diskriminasi terhadap imigran tertentu karena sttus mereka semuanya sama yaitu pengungsi. Pemerintah Australia dibawah pemerintahan Kevin Rudd tetap berada pada jalur kebijakan yang telah dibuat. Kevin Rudd menganggap bahwa kebijakan yang telah dibuat masih berada dalam ruang yang tidak melanggar hak asasi manusia. Sikapnya terhadap IMAs harus tetap keras tapi tanpa melanggar hak-hak kemanusiaan agar para imigran merasa jera dan

tidak menggunakan jalur laut yang membahayakan mereka.

### Media Massa

Media massa merupakan *influencer* yang juga berperan besar dalam mempengaruhi kebijakan suatu negara. Peran media massa sangat efektif dalam mempengaruhi perubahan kebijakan pemerintah. Media massa mampu menjadi sarana yang merubah asumsi dan opini publik. Pada tahun 2010 dilakukan Survey untuk mengetahui respon masyarakat mengenai kebijakan Australia terhadap imigran gelap. Survei tersebut dilakukan oleh beberapa lembaga survey pada November 2009 sampai Juli 2010.

### Grafik Survei mengenai tuntutan masyarakat terhadap imigran gelap di Australia

Question	Right of asylum seekers to apply for residence	PM Gillard getting tough on asylum seekers	Offshore processing of asylum seekers	Federal govt. too tough/soft	Suspension of processing	Right of asylum seekers to apply for residence	Handling of asylum issue	Policies of the Rudd govt.	Average
Survey	Morgan	Galaxy	Age/ Nielsen	Essential Report	Age/ Nielsen	Morgan	Essential Report	Essential Report	
Date	July 2010	July 2010	June 2010	April 2010	April 2010	March 2010	November 2009	May 2009	
Support tougher policy	64%	63%	62%	65%	58%	64%	52%	55%	60%
Retain current policy	26%	26%	33%	18%		26%	28%	26%	26%
Support softer policy				6%			9%	4%	6%
Do not know/ Other	10%	11%	5%	11%		10%	11%	15%	10%

Sumber : Andrew Markus. 2010. Diakses dari <http://cis.org.au/>.

Data diatas merupakan hasil survey dari beberapa lembaga survey yang dilakukan terhadap masyarakat Australia mengenai kebijakan Pemerintah Australia. Sebanyak 63 persen masyarakat Australia mendukung sikap Pemerintahan Julia Gillard agar bertindak lebih keras kepada para pencari suaka “Support tougher policy”. Sementara yang memilih setuju dengan

kebijakan yang sedang diterapkan adalah sebesar 26 persen. Dari semua sumber yang disebutkan diatas menyatakan bahwa lebih dari sebagian koresponden mendukung penggunaan kebijakan yang lebih keras terhadap asylum seekers. Pada masa pemerintahan Julia Gillard, Australia cenderung lebih tegas daripada pemerintahan Kevin Rudd. Dengan membuat kebijakan yang lebih keras merupakan cara yang diambil oleh Julia Gillard untuk memenuhi tuntutan masyarakat Australia terkait permasalahan IMAs.

Poling yang diadakan *Newspoll for The Australian* meminta responden untuk membuat peringkat sejumlah isu sangat penting, cukup penting atau tidak penting. Dari 10 isu yang terdaftar, isu pencari suaka tiba di Australia menduduki peringkat keenam, 29 persen di bawah isu atas peringkat kesehatan dan *Medicare*. Meskipun hal ini mungkin dianggap sebagai rendah, masalah suaka (50%) peringkat di atas suku bunga (45%), inflasi (43%), dan perubahan iklim (43%), sehingga terlihat menjadi masalah dari beberapa substansi oleh banyak responden (Markus. 2010). Tuntutan ini mempengaruhi kebijakan Australia dalam membuat keputusan untuk membuat kebijakan yang keras terhadap imigran gelap. Namun kebijakan yang dibuat oleh Julia Gillard bertujuan untuk menekan IMAs yang masuk ke Australia tanpa menimbulkan permasalahan lain seperti pelanggaran HAM, melanggar Konvensi Pengungsi yang telah di ratifikasi Australia.

Pemerintah Australia menganggap terdapat manipulasi pada pemberitaan yang dilakukan media Australia terkait pencari suaka sehingga mengaburkan antara kesesuaian di lapangan dengan unsur pembentukan opini publik. Media publik hanya menjadi alat yang digunakan pihak tertentu untuk mengarahkan opini masyarakat terhadap pencari suaka. Peranan media cukup besar dalam membentuk opini masyarakat Australia dalam memandang permasalahan pencari suaka yang datang menggunakan perahu. (Gyngell dan Wesley, 2007:35)

### ***Psychological Environment***

Christoper Farrands juga menyebutkan sisi *Psychological Environment* dan *Operational environment*. Sisi *Psychological Environment* merujuk pada persepsi, asumsi, penggambaran serta ekspektasi terhadap dunia. Terkait dengan permasalahan yang diangkat penulis adalah bagaimana pemimpin Australia membuat kebijakan yang sesuai dengan kondisi psikologi mereka masing-masing. Howard merupakan seorang Perdana Menteri yang diragukan dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Karir Howard dalam parlemen Australia hanya fokus terhadap isu-isu yang bersifat domestik dan kurang memiliki perhatian terhadap dunia luar. (Kelly, 2006:5) Fokus hubungan luar negeri pada masa pemerintahan John Howard hanya pada Inggris dan Amerika Serikat. *Pacific Solution* yang dibuat pada masa pemerintahannya dianggap mampu

meredam masuknya imigran ke Australia tetapi masih banyak hal-hal yang perlu diperbaiki.

Masalah masalah mulai muncul di pengungsian. Isu-isu yang banyak diungkapkan adalah kurangnya pengawasan dari lembaga independen, dampak kesehatan mental terhadap para imigran yang berada di dalam fasilitas, penyebaran penyakit malaria. *A Just Australia* dan *Oxfam Australia* menyatakan bahwa *Pacific Solution* merupakan kebijakan yang mahal dan tidak efisien karena kebijakan ini diperkirakan menghabiskan dana sekitar satu milyar dollar (Bem, et.al. 2007). Sebaliknya, Kevin Rudd yang dibawa oleh Partai Buruh Australia dan dikenal dengan pribadi yang ramah. Kevin Rudd membangun Australia bertumpu pada tiga pilar yaitu aliansi dengan Amerika Serikat, mempererat hubungan dengan PBB dan mempererat hubungan dengan Asia.

### ***Operational Environment***

Sisi *operational environment* berkaitan dengan hal yang lebih nyata dalam lingkungan disekitar pembuat kebijakan seperti struktur sosial, budaya domestik, kondisi ekonomi serta struktur internasional. Penjelasan diatas merupakan hal-hal yang juga mempengaruhi kebijakan suatu negara. Kepemimpinan John Howard berkembang dari partai Liberal Nasional memiliki pandangan politik yang berbeda dengan Partai buruh. Partai Liberal Nasional menitikberatkan arah politik yang cenderung pro-barat. Struktur sosial yang berada didalam partai Liberal Nasional dipenuhi oleh golongan konservatif yang tidak menyukai

perubahan. Hal ini yang mempengaruhi tujuan arah kepemimpinan John Howard.

Struktur sosial ALP berbeda dengan partai Liberal Nasional karena ALP memiliki anggota yang beragam mulai dari kelompok sosialis kiri yang keras hingga mereka yang tidak menginginkan perubahan besar pada tatanan sosial-ekonomi Australia. Perbedaan ini yang menjadikan Partai Buruh Australia selalu mengangkat isu-isu terbaru dalam menentukan arah dan rencana politik Australia. Hubungan Kevin Rudd yang masih baik dengan Amerika Serikat tanpa merusak hubungan dengan negara-negara Asia menjadikan Australia memiliki pandangan yang luas terhadap dunia internasional. Kerjasama dengan negara dapat membantu Australia dalam menghadapi imigran gelap. Arus imigrasi dapat ditekan dengan cara membangun kerjasama dengan negara tetangga yang kemudian nantinya dapat menjadi benteng pertahanan pintu masuk imigran gelap.

### **Kesimpulan**

Permasalahan imigran gelap di Australia merupakan ancaman serius terhadap pemerintah Australia. Kebijakan yang pada masa John Howard memiliki banyak kekurangan dalam upaya menghadapi arus imigran gelap yang memasuki Australia melalui jalur laut. *Pacific Solution* yang diterapkan oleh John Howard mendapat respon kurang baik dari beberapa pihak dikarenakan buruknya fasilitas dan manajemen.

Pemerintah Australia mendapatkan beberapa pengaruh dalam membuat kebijakan

dalam menghadapi imigran gelap. David Easton menjelaskan bahwa sebuah pengambilan kebijakan dipengaruhi oleh *input* politik. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan Partai Buruh Australia yaitu pengaruh birokrasi, pengaruh partai, pengaruh kelompok kepentingan dan pengaruh media masa. Christopher Farrands menambahkan adanya pengaruh *psychological environment* dan *operational environment*. Keseluruhan faktor tersebut memiliki pengaruh masing-masing dalam mempengaruhi kebijakan.

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.

Faktor yang kedua adalah pengaruh partai politik dalam pembuatan kebijakan Kevin Rudd. Pengaruh Partai Buruh Australia dalam pembuatan kebijakan terhadap imigran gelap pada masa Kevin Rudd cukup mendominasi karena partai buruh cenderung terbuka dalam melihat isu-isu yang sedang berkembang. Ideologi yang dianut oleh partai mempengaruhi arah kebijakan partai. Walaupun Kevin Rudd sempat digantikan oleh Julia Gillard tidak ada perbedaan dalam arah kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Australia karena latar belakang kedua pemimpin tersebut berasal dari Partai Buruh Australia.

Aktor ketiga yang mempengaruhi adalah kelompok kepentingan dalam kebijakan terhadap imigran gelap yang diambil oleh Pemerintahan Julia Gillard dan Kevin Rudd adalah kelompok kepentingan. Dalam permasalahan ini, kelompok kepentingan yang ikut campur tangan dalam permasalahan imigran gelap adalah Amnesty Internasional. 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.

Faktor keempat adalah peranan media massa. Media massa sangat berpengaruh dalam pembangunan opini publik. Peranan media massa juga yang menentukan arah dukungan publik terhadap para pencari suaka dan arah kebijakan Australia. Dari survei yang dilakukan didapat data bahwa pemberitaan tentang imigran gelap memberikan opini bahwa mereka dapat menjadi sebuah ancaman baru dalam masyarakat. Keberadaan para *asylum seeker* berpotensi meningkatkan angka kriminal. Media massa juga dimanfaatkan sebagai sarana politik untuk mengarahkan opini dan menarik dukungan dari masyarakat.

Sisi *Psychological Environment* mengacu pada kondisi psikologis dan karakter seorang pemimpin mempengaruhi arah kebijakan yang akan diputuskan. Kevin Rudd menolak melanjutkan kebijakan yang dibuat oleh John Howard. Kevin Rudd bukan bersikap melunak terhadap penanggulangan imigran di Australia. Tujuan Kevin Rudd adalah membantu para *boat people* mendapatkan perlindungan sesuai dengan prosedur yang sudah ada. Hal tersebut dapat dilakukan tanpa harus melanggar Konvensi Pengungsi tahun 1960 yang telah diratifikasi oleh Australia. *Operational Environment* merujuk pada pengertian dengan hal yang lebih nyata dalam lingkungan di sekitar pembuat kebijakan seperti struktur sosial, budaya domestik, kondisi ekonomi serta struktur internasional. Kevin Rudd dan Julia Gillard menekankan kerjasama dengan negara-negara tetangga khususnya Asia Tenggara dalam upaya menghadapi tingginya arus imigrasi gelap di Australia. Arus imigrasi dapat ditekan dengan cara membangun kerjasama dengan negara tetangga yang kemudian nantinya bisa menjadi benteng pertahanan pintu masuk imigran gelap.

### Daftar Pustaka

#### Buku

- Clarke, Michael. 1989. "Sistem Kebijakan Luar Negeri: Sebuah Kerangka untuk Analisis", dalam Michael Clarke dan Brian White (eds) *Memahami Kebijakan Luar Negeri: Kebijakan Pendekatan Sistem Asing*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mas'ood, Mochtar. 1990. *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi*. Yogyakarta: LP3ES.

### Paper dan Jurnal

Gyngell, Allan dan Wesley, Michael. 2007. *Making Australian Foreign Policy, Second Edition*. New York: Cambridge University Press.

Moon dan Sharman. 2003. *Australian Politics and Government: The Commonwealth, The State and The Territory* (UK: Cambridge University Press).

Paul Kelly. 2006. *Howard's Decade*, Lowy Institute for International Policy paper 15. Sydney.

### Sumber Internet

Anonim. 2013a. *Boat People and Asylum Seekers*. [www.parlinfo.aph.gov.au](http://www.parlinfo.aph.gov.au). 27 Maret 2014.

Anonim. 2013b. *Amnesty International*. <http://amnesty.org.au/about>. 26 Maret 2014.

Anonim. 2003. United Nation High Commissioner of Refugee (UNHCR). <http://www.unhcr.co.id/home-> 18 September 2013.

Anonim. 2012a. Migration: Why?", World Savvy Monitor. [http://worldsavvy.org/monitor/index.php?option=com\\_content&view=article&id=430&Itemid=810](http://worldsavvy.org/monitor/index.php?option=com_content&view=article&id=430&Itemid=810). 3 September 2013.

Anonim. 2012b. Visa, Immigration, and Refugees Department of Immigration and Citizenship. <http://www.immi.gov.au/allforms/bridging.htm>. 3 September 2013

Anonim. 2012c. Australia's Irregular Maritime Arrivals (IMAs). <http://www.immi.gov.au>. 3 September 2013.

Anonim, 2012d. *The 'Pacific Solution' revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island*". <http://aph.gov.au>. 25 Juli 2013.

Anonim, 2012e. *Migration Legislation Amendment*.

<http://immi.gov.au/legislation/amandments/2012/120818/18082012-01.htm>. 2012. Diakses pada 22 November 2014.

anonim, 2011. David Easton Political System Scheme <http://dadalos.org/>. 28 Juli 2014.

Anonim, Bill Protection Border. 2001. [http://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Bills\\_Legislation](http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation). 2001. Diakses pada tanggal 24 September 2013

Bem, K, Field, N, Maclellan, N, Meyer, S and Morris, T. 2007. *A price too high: the cost of Australia's approach to asylum seekers*, A Just Australia and Oxfam Australia, A Just Australia website, <http://ajustaustralia.com/resource.php?act=attache&id=213>. 23 Maret 2014.

Markus, Andrew. 2010. "Public Opinion Divided on Population, Immigration and Asylum.pdf. Hal. 11 terdapat dalam <http://cis.org.au/images/stories/policy-magazine/2010-spring/26-3-10-andrew-markus.pdf>. 13 Agustus 2013.

Millbank, A and J Phillips. 2005. *Protecting Australia's borders, Excisions from the migration zone: policy and practice*, Research note, no. 42, Parliamentary Library, 1 March 2004. <http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22library%2Fprpub%2FJ4TB6%22>. 27 Maret 2014.