

PROSES PENGAMBILAN KEBIJAKAN AUSTRALIA *OPERATION SOVEREIGN BORDERS* SERTA PELANGGARAN PRINSIP *NON-REFOULEMENT* DALAM MENANGGULANGI *PEOPLE SMUGGLING* 2013-2016

Oleh :

Oren Rianto¹

NIM. E1111161001

Nurfitri Nugrahaningsih², Ori Fahriansyah²

surel: Orenriantooo@gmail.com

1. Mahasiswa Program Studi Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura Pontianak.
2. Dosen Program Studi Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura.

Abstrak

Penelitian ini memuat mengenai pengambilan kebijakan *Operation Sovereign Borders* dalam menanggulangi *people smuggling* di Australia. OSB merupakan kebijakan yang di gagas oleh Tonny Abbot tepatnya pada tahun 2013. Kebijakan tersebut bersifat unilateral atau mementingkan kepentingan Negara Australia saja tanpa mementingkan kepentingan aktor lain seperti pencari suaka, pengungsi dan negara transit. Negara Australia adalah negara yang ikut serta dalam menandatangani Konvensi 1951 dan Protokol 1967 yang berisikan mengenai perlindungan kepada para pengungsi dan pencari suaka, akan tetapi semua itu berbanding terbalik dengan perilaku Australia dalam kebijakan OSB. Pemulangan terhadap para pengungsi dan pencari suaka merupakan pelanggaran prinsip *non-refoulement* dalam Konvensi tersebut oleh Australia dalam kebijakan OSB. Australia memulangkan kembali kapal-kapal serta penumpangnya kembali ke negara asalnya atau negara transit. Hal tersebut tentunya melanggar hukum kebiasaan internasional dalam peranannya sebagai penandatangan Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Oleh sebab itu, penelitian ini berfokus pada proses pengambilan kebijakan OSB, yang juga bertentangan dengan peranan Australia sebagai penandatangan Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Penulisan penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif yang didukung dengan metode kualitatif. Penulis menggunakan teori *Rational Choice* dari Walt yang mengacu pada 3 prinsip utama yaitu *Product of Choices Made by Unitary Actors*, *Preference* dan *Subjective Expected Utility* yang didukung dengan konsep politik luar negeri. Pemerintah Australia merupakan subjek utama dalam penelitian ini dan kebijakan OSB adalah objeknya. Australia melihat suatu ancaman dari tingginya angka *people smuggling* yang masuk ke negaranya, sehingga menyebabkan pengambilan kebijakan OSB. Pada dasarnya kebijakan OSB merupakan suatu cara Australia dalam menjaga kedaulatan negaranya meskipun bersifat unilateral.

Kata kunci: (Pencari Suaka, Pengungsi, Kebijakan *Operation Sovereign Borders*, Konvensi 1951 dan Protokol 1967.)

Abstract

This research contains about the policy making of Operation Sovereign Borders in coping with people smuggling in Australia. OSB is a policy initiated by Tony Abbot in 2013. This policy is unilateral or only prioritizes the interests of the Australian State without prioritizing the interests of other actors such as asylum seekers, refugees and transit countries. Australia is a party to the signing of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, but all of that is in contrast to Australia's behavior in OSB policy. The repatriation of refugees and asylum seekers is a violation of the non-refoulement principle in the Convention by Australia in OSB policy. Australia repatriated ships and passengers back to their countries of origin or transit countries. This certainly violates customary international law in its role as a signatory to the 1951 Convention and the 1967 Protocol. Therefore, this study focuses on the OSB policy-making process, which also contradicts Australia's role as a signatory to the 1951 Convention and the 1967 Protocol. The writing of this study uses a descriptive type of research that is supported by qualitative methods. The researcher used Walt's Rational Choice theory which refers to 3 main principles, namely Product of Choices Made by Unitary Actors, Preference and Subjective Expected Utility supported by foreign political concept. The Australian Government was the main subject of this research and OSB policy was the object. Australia saw a threat from the high number of people smuggling entering the country, thus leading to OSB policy making. Basically, the OSB policy is a way for Australia to maintain its country's sovereignty even though it is unilateral.

Keywords: *Asylum Seekers, Refugees, Operation Sovereign Borders Policy, 1951 Convention and 1967 Protocol.*

A. Pendahuluan

Menurut pengertiannya, berdasarkan hukum internasional dalam pasal 3 (a) *Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea, and Air, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime 2000 (Smuggling Protocol)*. Menjelaskan bahwa penyeludupan manusia merupakan aksi untuk mengangkut manusia untuk mendapatkan keuntungan masuk ke suatu negara. Penyeludupan manusia merupakan masalah yang darurat dan harus bisa diselesaikan oleh suatu negara, dikarenakan penyeludupan manusia merupakan aksi 'perdagangan' dan sangat berbahaya. Berbahaya disini bukan hanya memiliki dampak terhadap kedaulatan negara saja, akan tetapi juga dapat berdampak pada keamanan atau keselamatan jiwa para manusia yang diseludupkan (Christianti 2016, 493-494).

Negara Australia dihadapkan oleh suatu masalah yang serius yaitu mengenai para pencari suaka yang diseludupkan kenegarannya. Mayoritas dari para pencari suaka tersebut, masuk kedalam Negara Australia melalui jalur laut tanpa adanya dokumen yang sah atau ilegal. Urgensi dan peningkatan masalah yang dihadapi oleh Negara Australia tidak lepas dari isu yang dapat menjadi ancaman bagi keamanan nasionalnya. Keamanan perbatasan menjadi permasalahan yang dapat mempengaruhi kedaulatan Negara Australia. Upaya imigrasi ilegal dari segala arah dan juga dari jenis kedatangannya menjadi persoalan yang berdampak signifikan bagi keamanan suatu negara dan masyarakatnya (Prabaningtyas 2015, 70).

Permasalahan mengenai pencari suaka atau pengungsi memang sering sekali dikaitkan dengan penyeludupan manusia. Hal ini dikarenakan para pengungsi atau pencari suaka tersebut menggunakan jasa penyeludupan manusia

untuk dapat berpindah ke negara lain secara ilegal. Masuknya *illegal migration* secara nyatanya dapat memberikan dampak yang signifikan terhadap keamanan suatu negara dan masyarakatnya. Timbulnya isu-isu permasalahan seperti penyakit menular, penyeludupan barang, serta menjadi lalu lintas kejahatan transnasional dalam penyebaran narkoba dan terorisme, menjadi suatu permasalahan yang dapat ditimbulkan dari para imigran gelap (Handayani, dkk 2019, 92). Hal inilah yang menjadi suatu ancaman, bukan hanya ancaman kedaulatan Negara Australia tapi juga menjadi ancaman bagi masyarakatnya.

Pencari suaka dan pengungsi pada dasarnya mempunyai definisi yang berbeda. Pencari suaka adalah mereka yang mencari perlindungan internasional, dan bagi negara-negara dengan prosedur individual, pencari suaka merupakan para orang-orang proses klaimnya untuk menjadi pengungsi suatu negara belum ditentukan oleh negara tempat dia mengajukannya. Tidak semua pencari suaka akan mendapatkan atau diakui sebagai pengungsi, tapi para pengungsi berawal dari pencari suaka (amnesty.org.au, diakses pada 2 Maret 2021). Sedangkan definisi pengungsi menurut Konvensi 1951 UNCHR adalah mereka yang beralasan rasa takut akan dianiaya di negara asalnya oleh karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial, atau politik tertentu, yang karena ketakutannya tidak mau untuk mendapatkan perlindungan dari negaranya, atau yang tidak memiliki kewarganegaraan suatu negara dan berada di luar negara tempat tinggal mereka, serta tidak bersedia kembali ke tempat asalnya (refugeecouncil.org.uk, diakses pada 2 Maret 2021).

Tabel 1.1: Jumlah Kapal, Awak Kapal dan Manusia yang Diseludupkan ke Australia

Tahun	Jumlah Kapal	Awak Kapal	Jumlah Orang (Termasuk Awak Kapal)
2011-2012	110	190	7983
2012-2013	403	423	25173
2013-2014	104	198	7674
2014-2015	1	N/A	158
2015-2016	0	0	0

Sumber: *Parliament of Australia* (aph.gov.au, diakses pada 1 Maret 2021)

Peningkatan jumlah kapal serta manusia yang diseludupkan di Negara Australia naik secara signifikan dari tahun ke-tahunnya. Peningkatan secara signifikan mencapai kenaikan sebanyak lebih dari 100% pada tahun 2012-2013. Peningkatan jumlah yang sangat tinggi tersebut dapat menjadi permasalahan mengenai kedaulatan Australia dan mengubah arah kebijakan Australia yang lebih tegas terhadap para pelaku.

Australia merupakan negara yang menjadi surga bagi para pencari suaka, dikarenakan Australia merupakan salah satu negara yang menandatangani Konvensi pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Dalam perjanjian tersebut Australia berupaya untuk memberikan perlindungan internasional kepada para pencari suaka untuk bermigrasi ke negaranya. Faktor lainnya yang menjadi pendukung banyaknya para imigran gelap menuju ke Negara Australia adalah karena kehidupan *multietnik* di negara tersebut. Mudahnya akses untuk mendapatkan status pengungsi di Australia, jika dibandingkan dengan negara lain juga menjadi faktor penarik bagi para imigran gelap (Akbar 2016, 2). Di sisi lain, secara mendalamnya hal tersebut menjadi pemicu kerentanan kedaulatan Negara Australia di perbatasan. Pada masa pemerintahannya Tony

Abbot menerapkan suatu kebijakan yang bersifat unilateral atau mementingkan diri sendiri dalam menangani para imigran gelap atau para pencari suaka. Kebijakan “*Operation Sovereign Borders*” atau operasi kedaulatan perbatasan merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh pemerintah Australia dalam mencapai kepentingan nasionalnya. Menurut pandangan kaum realis, seorang aktor politik yang rasional adalah yang bertindak dalam melakukan suatu hal berdasarkan pada kepentingan nasionalnya dan selalu merasa cemas akan suatu ancaman yang mengganggu (Ardianti 2015, 6). Dalam pandangan teori pilihan rasional, Australia melakukan berbagai cara untuk dapat mempertahankan dan mencegah segala bentuk ancaman dan untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Oleh sebab itu, kebijakan, *Operation Sovereign Borders* muncul dalam upaya untuk mempertahankan kepentingan nasional Australia.

Kebijakan *Operation Sovereign Borders* secara garis besarnya muncul oleh karena krisis perbatasan dan perlindungan. Pemerintah menyebut bahwa permasalahan mengenai penyeludupan manusia yang dilakukan oleh para imigran gelap ini adalah suatu krisis darurat nasional. Ancaman-ancaman bagi kedaulatan negara dan masyarakat Australia membuat pemerintah lebih fokus menanggulangi permasalahan ini dan menjadi tuntutan darurat Negara Australia (Ardianti 2014, 6).

Kebijakan *Operation Sovereign Borders* adalah suatu kebijakan Australia yang dilakukan oleh militer Australia dalam menanggulangi *people smuggling* dan perlindungan perbatasan. Kebijakan tersebut diambil pada September 2013, dengan tujuan untuk menghentikan para pencari suaka yang ingin memasuki wilayah Australia dengan perahu, serta menghentikan permukiman para pencari suaka (asrc.org.au, diakses pada 17 Januari 2021). Kebijakan Australia ini

menimbulkan pertentangan dampak signifikan terhadap para imigran gelap yang diseludupkan, serta pelanggaran terhadap Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 bagi Negara Australia.

Konvensi 1951 dan Protokol 1967 pada dasarnya memiliki prinsip yang hampir sama, terdapat 3 hal pokok yang menjadi isi dari konvensi tersebut, yang pertama pengertian dasar mengenai pengungsi, yang penting untuk diketahui menurut konvensi tersebut dengan tujuan untuk menentukan status pengungsi seseorang. Penetapan ini ditentukan oleh negara tempat orang itu berada dan bekerjasama dengan UNCHR (*United Nation High Commissioner for Refugee*), yang bertugas menanggulangi permasalahan pengungsi dan merupakan bagian dari PBB. Isi yang kedua mengemukakan mengenai status hukum pengungsi, yang menyangkut mengenai hak dan kewajiban pengungsi di negara tempat pengungsian. Isi yang ketiga dari Konvensi tersebut memuat mengenai implementasi (pelaksanaan) perjanjian, terutama dalam administrasi dan hubungan diplomatik. Hal yang menjadi krusial adalah mengenai hubungan diplomatik dan kerjasama dengan UNHCR, yang secara dasarnya UNHCR bertugas untuk mengawasi negara-negara tempat para pengungsi berada (referensi.elsam.or.id, diakses pada 17 Januari 2021).

Pengembalian para imigran gelap yang diseludupkan ke tempat asal atau transit mereka, merupakan suatu pelanggaran prinsip *non-refoulement*. Prinsip *non-refoulement* adalah sebuah larangan bagi suatu negara untuk memulangkan kembali para pencari suaka ke wilayah asal, dimana keselamatan mereka dapat terancam. Prinsip *non-refoulement* juga sudah diakui secara luas sebagai hukum kebiasaan internasional, sehingga mewajibkan kepada setiap negara untuk menerapkan prinsip tersebut oleh karena alasan kemanusiaan. Secara khususnya prinsip *non-refoulement* sudah

tercantum dalam pasal 33 dan merupakan bagian dari Konvensi pengungsi 1951 (Anggriawan 2016, 256).

Munculnya Kebijakan *Operation Sovereign Borders* dinilai sebagai suatu kebijakan yang melanggar prinsip *non-refoulement* dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk menekan tingginya jumlah pencari suaka yang secara dasarnya adalah imigran gelap yang di seludupkan ke Negara Australia. Pemerintah Australia adalah subjek utama dalam memutuskan pembuatan kebijakan tersebut. Penulis memiliki tujuan untuk menggambarkan mengenai proses pengambilan kebijakan pemerintah Australia (*Operation Sovereign Borders*) dalam menangani *people smuggling* di Australia. Pengambilan kebijakan tersebut dilihat dari sisi pilihan rasional yang dilakukan oleh pemerintah Negara Australia yang menjadi fokus penting yang dikaji penulis.

B. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Politik Luar Negeri

Politik luar negeri merupakan suatu instrumen kebijakan dari pemerintah suatu negara yang berdaulat untuk menjalin hubungan dengan aktor-aktor dalam politik global yang bertujuan untuk mencapai tujuan nasionalnya. Secara khususnya tidak semua tujuan suatu negara dapat dicapai hanya dalam lingkup negeri saja, untuk itulah suatu negara dalam mencapai tujuan nasionalnya, membutuhkan relasi dan juga hubungan dengan aktor-aktor internasional didalam sistem internasional. Politik luar negeri juga disebut sebagai cerminan bagi nilai-nilai dasar yang dianut oleh suatu negara dalam interaksinya dengan aktor-aktor, karena nilai-nilai dasar tersebut adalah pedoman perilaku suatu aktor dalam Hubungan Internasional. Akan tetapi, perlu juga menjadi catatan penting seperti pandangan kaum realis bahwa suatu

politik luar negeri tidak hanya dituntun oleh nilai dan idealisme politik saja, melainkan juga membutuhkan kekuatan politik agar dapat mempertahankan kepentingan-kepentingan yang vital dari setiap aktor (Jemadu 2014, 47).

Menurut Charles Hermann (dalam Mansbach dan Rafferty 2012, 411), kebijakan luar negeri merupakan tindakan-tindakan resmi para pengambil dan pembuat keputusan yang memiliki wewenang dalam memimpin suatu negara ataupun lembaga-lembaganya dalam mempengaruhi perilaku para aktor internasional yang diluar dari negaranya. Para pengamat memandang kebijakan luar negeri sebagai pembuatan keputusan, yaitu tentang bagaimana individu yang menjadi seorang pemimpin dan membuat kebijakan dalam menyikapi aktor-aktor dan kondisi-kondisi di luar negara. Gagasan mengenai kebijakan luar negeri pada penelitian ini mengacu pada bagaimana Negara Australia dalam berinteraksi dengan aktor-aktor global, akan tetapi definisi tersebut terbilang memiliki keterbatasan-keterbatasan dalam dunia yang kompleks saat ini.

Perlu untuk diketahui bahwa diplomasi antar negara dan aktor lainnya dalam membuat suatu kebijakan luar negeri dapat dipengaruhi oleh berbagai aktor *non*-negara seperti serikat buruh, perusahaan swasta, NGOs bahkan seniman dan budayawan. Hal ini dikarenakan tidak jarang juga diplomasi yang dilakukan oleh aktor-aktor lain yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah suatu negara. Menyikapi hal mengenai banyaknya aktor-aktor *non*-negara yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan luar negeri, pemerintah diharapkan harus bersikap bijaksana karena keterlibatan aktor *non*-negara dapat berdampak positif bagi pencapaian tujuan nasional khususnya dalam membangun *branding* di mata dunia (Jemadu 2014, 49). Aktor dalam penyeludupan manusia merupakan salah satu aktor yang berperan dalam

pengambilan kebijakan oleh pemerintah Australia. Disisi lain, pengaruh individu dalam pemerintahan, terutama dalam dinamika perpolitikan, juga berdampak pada pengambilan keputusan.

Mark R. Amstutz (dalam Jemadu 2014, 50) mendefinisikan kebijakan luar negeri sebagai '*explicit and implicit actions of governmental officials designed to promote national interest beyond a country's territorial boundaries*'. Dalam pengertian ini Mark menekankan pada 3 poin utama yaitu tindakan atau kebijakan pemerintah, yang kedua pencapaian dari kepentingan nasional dan yang terakhir adalah jangkauan dari kebijakan luar negeri yang melewati batas wilayah negara. Secara pengertiannya, semua kebijakan yang di buat oleh pemerintah dan memberikan dampak terhadap aktor-aktor lain di luar wilayah negara merupakan pengertian dari kebijakan luar negeri.

Teori Pilihan Rasional (*Rational Choice*)

Teori dapat diartikan sebagai pembentukan sejumlah pernyataan-pernyataan tentang perilaku yang rasional berdasarkan motivasi yang mendominasi, misalnya *power*. *Power* atau kekuasaan dianggap sebagai sebuah teori yang akan memberikan suatu deskripsi terhadap perilaku politik yang dilakukan oleh aktor yang bertindak secara rasional. Dalam hubungan ini perilaku dapat dihubungkan dengan dunia nyata sebagai suatu rangkaian periode sejarah (Sitepu 2011, 51).

Jackson dan Sorensen (2013, 113) berpendapat bahwa dalam pemikiran kaum realis, manusia dicirikan sebagai makhluk yang selalu cemas akan keselamatan dirinya dalam hubungan persaingan dengan yang lain. Manusia ingin berada dalam kursi pengendali dan tidak ingin diambil keuntungannya. Manusia terus-menerus berjuang untuk menjadi yang terkuat dalam hubungan dengan yang lain

termasuk hubungan internasional yang bersangkutan dengan hubungan antar negara. Secara normatif realisme adalah keamanan nasional dan kelangsungan hidup suatu negara, pernyataan tersebut mengarah pada doktrin serta kebijakan luar negeri yang dianut oleh kaum realisme.

Teori realisme mengasumsikan bahwa lokasi atau wilayah geografis suatu bangsa, akan memberikan pengaruh terhadap kemampuan nasionalnya serta orientasi kebijaksanaan politik luar negerinya. Oleh sebab itu, kondisi atau faktor geografis bagi suatu bangsa atau negara dianggap sebagai suatu hal yang esensial khususnya didalam kerangka implementasi kebijaksanaan politik luar negerinya (Sitepu 2011, 57).

Secara dasarnya, dalam membuat suatu keputusan baik dari level mikro ataupun makro, setiap aktor memiliki pertimbangan-pertimbangan yang rasional. Hal tersebut guna untuk mendapatkan keuntungan yang maksimal dalam keputusannya yang berdasarkan pada berbagai informasi, pengetahuan, serta data yang memberikan sumbangan kognitif kepada aktor. Didalam hal ini aktor berperan sebagai tokoh utama yang memiliki pengaruh besar dalam proses pengambilan suatu keputusan/kebijakan, baik atas nama pribadi ataupun perwakilan dari suatu organisasi (Arjawa 2014).

Pilihan rasional adalah istilah umum dari berbagai model yang menjelaskan fenomena sosial sebagai hasil dari tindakan individu yang dalam beberapa hal dapat ditafsirkan sebagai rasional (Witteck 2013, 668). Teoritikus pilihan rasional berusaha menjelaskan akibat kolektif dari pilihan individu, yang merupakan asumsi yang memiliki dasar pada preferensi yang tepat yaitu, sifat egois individu. Ghaus dan Kukathas (2012, 137) berpendapat bahwa aktor-aktor individu diasumsikan rasional dalam pengertian terbatas, secara kasarnya yaitu, memiliki tujuan-tujuan yang jelas dari pilihan yang diambil dengan mengurutkan

akibat-akibat yang mungkin terjadi dari pilihan mereka secara koheren, serta mampu melakukan apapun yang dibutuhkan untuk dapat mencapai tujuan tersebut. Secara intinya, dalam mengambil suatu pilihan, individu ataupun aktor lain memiliki sifat yang egois dan memprioritaskan kepentingan sendiri.

Inti dari politik menurut para kaum rasional, individu merupakan aktor paling penting didalam dunia politik. Sebagai makhluk yang rasional, ia selalu memiliki tujuan (*goal-seeking*), menurut apa yang dianggapnya merupakan kepentingan diri sendiri. Pada dasarnya dalam membuat pilihan, ia melakukan hal tersebut dikarenakan terbatasnya sumber daya. Untuk menentukan alternatif yang mendatangkan keuntungan dan kegunaan paling maksimal, ia harus memilih serta menyusun beberapa referensi dari pilihan-pilihannya (*ranking preference*). Dalam pandangan ini, ia tidak akan menerima pengaruh dari orang lain tanpa alasan yang rasional (Budiardjo 2008, 92-93). Para pelaku *rational action* ini yang utamanya adalah politisi, birokrat, pemilih (dalam berbagai acara pemilihan, contoh; pemilu), dan aktor ekonomi. Pada dasarnya mereka selalu mencari cara yang efisien untuk mencapai tujuannya, karena optimalisasi kepentingan serta efisiensi merupakan inti dari pilihan rasional/*rational choice*.

1. *Rational choice theory is individualistic: social and political outcomes are viewed as the collective product of individual choices (or as the product of choices made by unitary actors).*
2. *The specification of actors' preferences is subject to certain constraints: (a) an actor's preferences must be complete (meaning we can rank order their preference for their different outcomes) and (b) preference must be transitive (if A is preferred to B and B to C, then A is preferred to C).*

3. *Rational choice theory assumes that each actor seeks to maximize its 'subjective expected utility.' Given a practical set of preferences and a fixed array of possible choices, actors will select the outcome that brings the greatest expected benefits* (Stephen M. Walt 1999, 10).

Menurut Stephen M. Walt (1999, 10) dalam kutipan di atas, membagi teori pilihan rasional menjadi 3 poin utama. Pada poin yang pertama menyebutkan bahwa *rational choice* adalah teori yang individual, hasil dari sosial dan politik merupakan produk kolektif dari pilihan individu. Secara intinya pada poin ini, pilihan rasional adalah suatu produk pilihan yang dibuat oleh kesatuan para aktor. Pada poin yang kedua yaitu, *preference* atau mengenai pilihan-pilihan yang dikoleksikan oleh para aktor atau individu. Poin yang ketiga berisikan bahwa setiap aktor akan berusaha untuk memaksimalkan 'utilitas yang diharapkan subyektif', secara garis besarnya, aktor akan memilih pilhan yang memberikan keuntungan atau manfaat yang diharapkan paling besar.

Teori pilihan rasional didalam dunia perpolitikan menghasilkan pemahaman bahwa yang utama adalah kerjasama sosial melalui apa yang biasanya disebut sebagai logika dalam tindakan kolektif. Selanjutnya, yang kedua perilaku aktor kolektif (misalnya serikat pekerja dan pemerintah) melalui apa yang biasanya disebut sebagai teori pilihan sosial, pemodelan ruang dan tempat, serta yang terakhir adalah apa yang mungkin merupakan irama sosial atau kesejahteraan kolektif, menjadi tolak ukur bagi kinerja politik (Oppenheimer 2008, 2).

Secara intinya teori *rational choice* adalah bagaimana suatu negara dalam mendapatkan suatu keputusan melalui berbagai pertimbangan dan konsekuensi yang akan ditimbulkan dari keputusan yang diambil. Utamanya memilih

keputusan dengan keuntungan yang paling tinggi. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teori *rational choice* untuk meneliti mengenai pemerintah Australia dalam mengambil kebijakan *Operation Sovereign Borders* untuk menangani permasalahan mengenai *people smuggling* di negaranya dengan pertimbangan *cost and benefit* yang dihadapi oleh Australia.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teori *rational choice* yang digagas oleh Walt dalam meneliti mengenai pengambilan kebijakan *Operation Sovereign Borders* Negara Australia. Terdapat 3 indikator pilihan rasional menurut Walt, yaitu *product of choices made by unitary actors*, *preference* dan *subjective expected utility*. Berkaitan dengan persoalan tersebut penulis menggunakan teori pilihan rasional dari Walt untuk meneliti mengenai pengambilan kebijakan *Operation Sovereign Borders* oleh pemerintah Australia yang pada dasarnya melanggar prinsip *non-refoulement* dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967.

C. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan Jenis deskriptif, guna meneliti mengenai proses pengambilan kebijakan *Operation Sovereign Borders* oleh pemerintah Australia. Sugiyono dalam bukunya yang berjudul metodologi kualitatif dan kuantitatif dan R&D mengemukakan bahwa penelitian kualitatif merupakan metode yang di landaskan pada filsafat post-positivisme yang digunakan untuk meneliti obyek yang bersifat alamiah (Sugiyono 2011, 9). Menurut Hidayah Syah (Samsu 2017, 65) mengemukakan bahwa penelitian deskriptif merupakan jenis penelitian yang digunakan untuk menemukan dan mendapatkan pengetahuan yang seluas-

luasnya terhadap suatu objek penelitian dalam suatu waktu tertentu.

Dalam pemaknaanya, penelitian deskriptif kualitatif pada dasarnya merupakan penelitian kualitatif untuk suatu kajian yang bersifat deskriptif, yang pada dasarnya jenis penelitian ini digunakan dalam fenomenologi sosial. Secara khususnya, penelitian deskriptif kualitatif terfokus dengan pertanyaan penelitian mengenai apa, mengapa hingga bagaimana suatu fenomena atau peristiwa tersebut terjadi, yang pada akhirnya dikaji secara lebih mendalam untuk mendapatkan pola-pola yang muncul dari fenomena atau peristiwa tersebut. Secara singkatnya, dapat dijelaskan bahwa penelitian deskriptif kualitatif merupakan suatu penelitian yang bergerak pada pendekatan kualitatif sederhana dengan alur induktif. Alur induktif disini memiliki makna bahwa penelitian deskriptif kualitatif diawali dengan proses atau suatu peristiwa penjas yang juga dapat diambil suatu kesimpulan berdasarkan pada suatu kejadian tersebut (Yuliani 2018, 83-84).

2. Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi-lokasi penelitian yang digunakan penulis dalam melakukan penelitian, diantaranya adalah perpustakaan daerah Kalimantan Barat, perpustakaan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Tanjungpura serta tempat-tempat lainnya agar penelitian dapat berjalan dengan baik dan relevan. Penulis mencari dan menelaah sumber-sumber data untuk kepentingan penelitian baik yang berbentuk buku, jurnal, skripsi maupun yang bersifat daring. Waktu penelitian berlangsung sejak peneliti menyiapkan penelitian yaitu dimulai pada 18 Desember 2020 sampai dengan 29 Juni 2021.

3. Subjek dan Objek Penelitian

Subjek penelitian pada dasarnya merupakan suatu bahasan yang sering muncul di dalam penelitian seperti negara, organisasi, kelompok/individu, yang didalamnya terkandung objek penelitian. Subjek penelitian didalam penelitian ini adalah pemerintah Australia dalam pengambilan kebijakan *Operation Sovereign Borders*. Objek penelitian adalah permasalahan atau hal yang dikaji didalam penelitian. Pokok perbincangan objek yang akan diteliti didalam penelitian ini adalah kebijakan Negara Australia dalam menanggulangi *people smuggling* yaitu *Operation Sovereign Borders*.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan salah satu unsur yang terpenting di dalam melakukan suatu penelitian, yang juga berpengaruh pada langkah awal yaitu pembuatan latar belakang hingga penarikan kesimpulan di dalam suatu penelitian. Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data (Sugiyono 2005, 62). Berdasarkan pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa, pengumpulan data merupakan teknik yang digunakan oleh peneliti untuk mendapatkan data. Untuk mendapatkan data-data tersebut, dalam penelitian ini penulis menggunakan proses pengumpulan data melalui studi kepustakaan dan dokumentasi yang didapatkan oleh penulis dengan baik di dalam jaringan (*online*) ataupun luar jaringan (*offline*) meliputi buku, jurnal, artikel, dokumen dan makalah yang datanya valid serta sesuai dengan topik penelitian yang diteliti.

5. Teknik Keabsahan Data

Keabsahan data dilakukan untuk mengetahui derajat kepercayaan dari hasil penelitian yang dilakukan. Apabila dalam penelitian dilakukan pemeriksaan terhadap

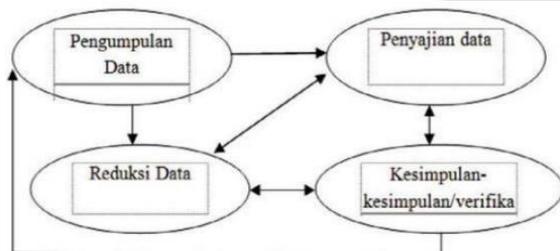
keabsahan data secara cermat dengan teknik yang tepat dapat diperoleh hasil penelitian yang benar-benar dapat dipertanggung jawabkan dari berbagai segi. Untuk melakukan validitas data tersebut peneliti menggunakan teknik triangulasi dalam memeriksa data. Teknik triangulasi merupakan teknik yang memeriksa keabsahan data melalui pemanfaatan sesuatu yang lain yang bukan merupakan data penelitian untuk keperluan pengecekan dan verifikasi data tersebut. Teknik triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah pemanfaatan sumber dan teknik pemeriksaan keabsahan data dengan pengecekan penemuan hasil penelitian dari pengumpulan data yang dilakukan, daftar kegiatan serta saran dan masukan. Hal tersebut dicapai dengan cara membandingkan data yang di peroleh dari satu buku, jurnal maupun website dari satu sumber dengan sumber yang lainnya (Moleong 2007, 330). Dengan menggunakan teknik triangulasi ini maka dapat diperoleh suatu penelitian yang valid dan terstruktur secara tepat, karena teknik triangulasi ini sangat sesuai dengan penelitian yang bersifat kualitatif.

6. Teknik Analisis Data

(Harahap 2020, 69) Dalam penelitian kualitatif terdapat beberapa langkah dalam menganalisis data, salah satunya dalam model Miles dan Huberman. Miles dan Huberman mengemukakan langkah-langkah menganalisis data kualitatif yaitu:

Gambar 3.1

Model Analisis Interaktif Miles dan Huberman



Sumber: Nursapia 2020, 69

a. Reduksi Data

Setelah data primer dan sekunder terkumpul dilakukan dengan memilah data, membuat tema-tema, mengkatagorikan, memfokuskan data sesuai bidangnya, membuang dan menyusun data-data rangkuman sesuai dengan data analisis. Cara yang dilakukan yaitu menelaah sumber-sumber referensi yang menyangkut dengan tema dan pembahasan dalam penelitian yang diteliti, dan juga digunakan sebagai proses pemilihan pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari sumber-sumber yang didapatkan penulis. Dengan cara menyederhanakan data agar pembahasan tidak meluas keluar konteks dengan tujuan agar penelitian dapat di telaah dan dapat di mengerti. Setelah mereduksi data, kemudian data di deskripsikan dalam bentuk kalimat, sehingga dapat diperoleh gambaran yang utuh mengenai permasalahan penelitian.

b. Penyajian Data/Display Data

Selanjutnya penulis melakukan penyajian data yaitu sekumpulan informasi yang tersusun serta memberi kemungkinan tentang adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data dilakukan dengan cara menyajikan data dalam bentuk teks narasi, dimana penulis menggambarkan hasil temuan data dalam bentuk uraian kalimat began, agar lebih mudah di pahami. Selanjutnya penulis menghubungkan data antar kategori yang sudah berurutan dan sistematis.

c. Penarikan Kesimpulan

Dalam tahapan ini kesimpulan sudah ditemukan dengan bukti-bukti yang sudah diperoleh secara akurat dan faktual yang didapatkan dari lapangan. Proses ini dimulai dengan pengumpulan data, seleksi

data, *triangulasi* data, pengkategorian data, deskripsi data dan penarikan kesimpulan. Kesimpulan diambil dengan Teknik induktif tanpa mengeneralisir satu temuan data dengan temuan-temuan lainnya.

A. Pembahasan

1. Kebijakan *Operation Sovereign Borders* Australia

Pada 18 September 2013, merupakan hari dimana kebijakan *Operation Sovereign Borders* ditetapkan. Kebijakan tersebut lahir hanya dalam kurun waktu 11 hari setelah kemenangan pemerintah koalisi dalam pemilihan federal. Pemerintah koalisi yang baru terpilih, menerapkan salah satu kebijakan utamanya yang menjadi kunci dalam menjaga perbatasan dari penyeludupan manusia yang disebut sebagai kebijakan *Operation Sovereign Borders* (operasi perbatasan berdaulat. "Hentikan Perahu", merupakan mantra yang disebutkan oleh pemerintah koalisi yang terpilih, dalam bertarung di pemilihan federal dan merubah janji tersebut menjadi suatu kebijakan. Dalam kurun waktu 6 bulan saja kebijakan tersebut sudah membuat kemajuan yang sangat besar dalam menghentikan dan memberantas kapal serta tindak penyeludupan manusia (abc.net.au, diakses pada 10 April 2021). Keberhasilan dalam kebijakan tersebut tentunya bersifat sangat menguntungkan bagi Australia, akan tetapi tidak bagi para negara tempat transit dan para aktor penyeludupan manusia.

Kebijakan tersebut dipimpin oleh militer Australia dengan tujuan untuk memerangi penyeludupan manusia di negaranya serta melindungi perbatasannya. kebijakan *Operation Sovereign Borders* pada dasarnya memulangkan kembali para pencari suaka atau imigran gelap yang memasuki wilayah Australia melalui jalur laut dan di kembalikan ke negara asal atau negara tempat keberangkatan mereka (kaldorcentre.unsw.edu.au, diakses pada

11 April 2021). Kebijakan *Operation Sovereign Borders* diawasi oleh *National Security Committee of Cabinet* (the NSC), yang melibatkan 16 lembaga pemerintahan Australia yang berfokus pada kedatangan kapal para pencari suaka. Operasi kedaulatan ini dipimpin oleh Angus Cambell selaku Wakil Kepala Angkatan Darat (asyluminsight.com, diakses pada 19 April 2021).

Dalam struktur kepengurusan OSB, *The OSB Joint Agency Task Force* dibentuk oleh pemerintah Australia, sebagai upaya dalam menjaga keamanan perbatasan dan memberantas penyeludupan manusia. Dalam pelaksanaannya, Pemerintah Australia yang pada saat itu dipimpin oleh Tony Abbott, menunjuk Menteri Imigrasi sebagai penanggung jawab kebijakan dan Angkatan Laut sebagai tim pelaksana dalam pengamanan perbatasan laut. Letnan Jendral dengan bintang tiga (Angus Campbell) dan Badan *Task Force* ditunjuk sebagai pengawas dari berjalannya kebijakan OSB. Dalam pengawasannya, Angus Campbell dan Badan *Task Force* juga dibantu oleh beberapa Lembaga Pemerintah federal. Letnan Jendral juga bertugas dalam mengkoordinasikan 16 Lembaga dan Departemen yang akan datang dalam membantu pelaksanaan kebijakan OSB. Pada dasarnya kebijakan OSB merupakan operasi pengakan hukum sipil, akan tetapi dalam pelaksanaan, struktur dan strategi terutama dalam menghentikan perahu yang memasuki perbatasan maritimnya Australia terlihat menganut sistem militer (abc.net.au, diakses 11 April 2021).

Selanjutnya, dalam menentukan status bagi para pencari suaka dan pengungsi, proses pencegahan dalam kebijakan *Operation Sovereign Borders* dilakukan dengan proses *screening* pada tahap awal. Proses *screening* adalah proses interview yang dilakukan oleh petugas Australia yang secara langsung dilakukan diatas kapal dengan seuruh anggota yang

ada didalam kapal. Akan tetapi, UNHCR secara mendalam tidak menyetujui adanya proses *screening* karena dianggap tidak layak dan menggantikan *Refugees Status Determination* (RSD) yang merupakan proses resmi yang dikeluarkan oleh UNHCR sebagai suatu prosedur dalam menentukan status seseorang menjadi pengungsi (Aizzana 2020, 57). Secara faktanya dapat terlihat bahwa proses *screening* dapat searah dengan kebutuhan dan kepentingan dari Negara Australia. Proses tersebut dapat dimanipulasikan oleh pihak Australia untuk mengembalikan para imigran gelap, pencari suaka atau pengungsi ke negara asal ataupun ke negara transit.

Kebijakan *Operation Sovereign Borders* pada dasarnya merupakan kebijakan luar negeri Australia dalam menghalau para *illegal maritime arrival* (IMA), tepatnya pada masa pemerintahan Tony Abbott tahun 2013-2015. Terdapat beberapa tindakan yang dilakukan dalam kebijakan tersebut diantaranya:

1) pengembalian kapal dengan bantuan Australia untuk memulangkan kapal ke negara asal atau transit; 2) mencegat para *Suspected Irregular Entry Vessel* (SIEV) yang terutama berasal dari negara Srilangka, tanpa memandang status mereka; 3) Peningkatan dari pusat penahanan lepas pantai (*offshore processing*), di pulau Manus dan Nauru; 4) memberikan *orange life boat* kepada para pencari suaka dengan kondisi kapal yang tidak layak untuk berlayar; 5) pemberian TPV atau visa sementara kepada para pencari suaka yang telah datang ke Australia, dalam menunggu status penetapan mereka; 6) Pihak Australia menolak para pencari suaka yang memiliki alasan bahwa dokumen mereka rusak ataupun hilang secara sengaja (Saragih dan Pramita 2020, 1126).

Kebijakan *Operation Sovereign Borders* pada dasarnya merupakan respon dari pemerintah, terutama dalam masa pemerintahan Tony Abbott dalam

menanggulangi penyeludupan manusia yang mengalami peningkatan secara signifikan pada sebelum kebijakan tersebut ditetapkan. Pemulangan kembali para pencari suaka secara khusus merupakan suatu bentuk diskriminasi dan pelanggaran HAM. Banyaknya pemulangan kapal yang dilakukan oleh Australia menyebabkan banyaknya kapal yang mengalami kecelakaan, banyaknya manusia yang terbengkalai di lautan hingga korban jiwa (Ernawati 2019, 15). Secara lebih dalam, Australia seharusnya juga dapat melihat kepentingan keselamatan bagi para pencari suaka atau pengungsi yang memasuki wilayahnya, akan tetapi terlihat bahwa kepentingan nasional merupakan prioritas utama bagi Australia.

2. Pelanggaran Prinsip Non-Refoulement Australia dalam Kebijakan Operation Sovereign Borders

Konvensi pengungsi 1951 dan Protokol 1967 pada dasarnya adalah dokumen hukum utama bagi *United Nation High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menjalankan tugasnya. UNHCR bertugas dalam mendefinisikan istilah dari 'pengungsi' dan menguraikan hak-hak pengungsi serta, kewajiban hukum negara dalam melindungi para pengungsi. Prinsip inti dari UNHCR adalah prinsip *non-refoulement* yang menegaskan bahwa, para pengungsi tidak boleh dikembalikan ke negara dimana mereka menghadapi ancaman serius terhadap keselamatan, kehidupan serta kebebasan mereka. Pada dasarnya prinsip dalam Konvensi dan Protokol tersebut dianggap sebagai hukum kebiasaan internasional. Fungsi lainnya dari UNHCR adalah sebagai 'penjaga' dari Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Menurut undang-undang tersebut, suatu negara harus dapat bekerja sama dan memperhatikan dan memastikan hak-hak para pengungsi yang

harus dihormati dan dilindungi (unhcr.org, diakses pada 20 April 2021). Australia merupakan salah satu penandatangan konvensi tersebut, akan tetapi, yang menjadi pertanyaan besar adalah mengapa Australia dalam kebijakan *Operation Sovereign Borders* melanggar prinsip *non-refoulement*.

Pelanggaran Australia terhadap para pencari suaka tidak hanya berdampak secara fisik, akan tetapi juga pada psikologis para pencari suaka. Kekerasan fisik yang dilakukan oleh pihak Australia terhadap para pencari suaka diantaranya, pemukulan, tindakan paksa, hingga membakar tangan para pencari suaka (Anggriawan 2016, 258). Banyak sekali kasus yang menyudutkan pihak Australia dalam kebijakan OSB tersebut, yang kemudian terungkap melalui penyelidikan lapangan. Amnesty International merupakan organisasi yang bertugas dalam menyelidiki dan mengungkap fakta mengenai pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh suatu negara, dengan cara melobi pemerintah dan kelompok kuat lainnya seperti perusahaan, untuk menepati janji dan taat akan hukum internasional (www.amnesty.org, diakses pada 22 April 2021).

Tercatat pada tanggal 6 Januari 2014, sebuah kapal yang membawa 45 orang dicegat di perairan Australia. Para penumpang bersaksi melalui wawancara dengan Amnesty Internasional, bahwa mereka diperlakukan secara tidak manusiawi saat tertangkap oleh beberapa oknum Angkatan Laut Australia. Perlakuan kekerasan seperti menendang dan memukul fisik, menyemprotkan semprotan lada ke mata para pencari suaka, menempelkan tangan mereka ke mesin uap yang panas, hingga kekerasan mental dengan perkataan yang tidak pantas, didapatkan oleh para penumpang tersebut. Menurut kesaksian para penumpang, kadang para personil Angkatan Laut Australia tersebut bahkan mengatakan "*F**k you, they speak, You,*

yourself, you choose to come. We don't give you invitation to come to the country, so you have to accept the consequences what you did" (www.abc.net.au, diakses pada 24 April 2021). Akan tetapi, pihak Australia yang diwakili oleh Menteri Imigrasi Scott Morrison membantah apa yang telah dilakukan oleh pihak Angkatan Laut Australia dan mendukung penilaian asli Angkatan Laut atas tuduhan tersebut. Scott Morrison juga menolak pernyataan "tak berdasar" dari akun siaran laporan ABC's, yang mengatakan pihak Angkatan Australia melakukan kekerasan secara fisik dengan membakar tangan para penumpang yang telah disebutkan (www.theguardian.com, diakses pada 24 April 2021).

Migrasi internasional telah mengumpulkan bukti bahwa kebijakan OSB Australia dalam pelaksanaannya merupakan tindakan kriminal, mulai dari membayar awak kapal untuk memulangkan kembali kapal sampai pada tindakan kekerasan kepada para pencari suaka. Pada bulan Mei 2015 pejabat Australia membayar sebesar USD 32.000 kepada 6 awak kapal dengan penumpang berjumlah 65 orang yang berasal dari Srilangka, Bangladesh dan Myanmar untuk dipulangkan ke negara transit mereka yaitu Indonesia. Tidak hanya sampai disitu saja, pihak Australia juga memberikan peta untuk para awak kapal menuju tempat mendaratnya para awak. Hal ini dikuatkan oleh bukti rekaman berupa foto dan video dari para pencari suaka, wawancara kepada 62 penumpang dan uang transaksi pecahan 100 dolar AS (www.amnesty.org, diakses pada 23 April 2021).

Kasus yang kedua terjadi pada bulan Juni 2015, sebanyak 15 orang penumpang yang berasal dari negara Bangladesh, Pakistan dan Myanmar, dengan dua orang awak kapal, meninggalkan Indonesia untuk menuju ke Australia pada 22 Juli. Akan tetapi, pada tanggal 25 Juli aksi penyeludupan tersebut

diketahui oleh pihak Australia, yang kemudian menahan mereka ke kapal pasukan perbatasan Australia hingga 1 Agustus 2015. Selanjutnya para penumpang dan awak tersebut dipindahkan ke kapal yang tidak layak dan diberi tas ekstra untuk menuju ke pulau Rote Indonesia. Amnesty Internasional mewawancarai para penumpang tersebut dan mereka mengaku bahwa Australia mengancam akan menembak mereka jika para penumpang meminta awak kapal untuk kembali ke Australia (www.theconversation.com, diakses pada 24 April 2021). Terlihat dalam kasus ini, Australia terlibat juga dalam penyeludupan manusia.

Pada tahun 2008 sampai 2013 dalam kepemimpinan partai buruh, tercatat sebanyak 1200 jiwa meninggal dunia dalam menuju Australia (www.ndtv.com, diakses pada 24 April 2021). Hal ini menjadi persoalan serius mengingat peranan Australia sebagai negara penanda tangan Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, yang seharusnya memberikan perlindungan pada para pencari suaka, akan tetapi dalam realitanya tidak sejalan dengan kebijakan OSB.

3. **Proses Pengambilan Kebijakan *Operation Sovereign Borders* Australia Dalam Menangani Kasus *People Smuggling* yang Berdampak pada Pelanggaran yang Bertentangan Dengan Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Tahun 2013-2016.**

a. Product of Choices Made by Unitary Actors

Stephen M. Walt (1999, 10) mengemukakan bahwa pilihan rasional memiliki sifat yang individualistik. Hasil dari sosial dan politik dipandang sebagai hasil kolektif dari pilihan individu atau suatu produk yang dibuat dari kesatuan aktor. Sebelum pengambilan kebijakan

Operation Sovereign Borders, pemerintah Australia telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan lainnya yang digagas oleh pemerintah-pemerintah dan partai yang berkuasa sebelumnya. Tidak bisa dipungkiri bahwa kebijakan-kebijakan sebelumnya dari para perdana Menteri Australia, berdampak juga pada pembuatan kebijakan OSB yang bersifat lebih tegas. OSB merupakan suatu produk dalam bentuk kebijakan yang dipilih secara rasional. Adapun aktor yang terlibat dalam pembentukan serta pemilihan kebijakan tersebut, akan dijelaskan secara rinci sebagai berikut:

- Pemerintah (Perdana Menteri Australia)

Pada masa pemerintahan *John Howard* dari Partai Liberal tepatnya pada tahun 1996-2007, pemerintah membuat suatu kebijakan garis keras dalam menanggulangi penyeludupan manusia. Howard menganggap bahwa kedatangan para pencari suaka dapat menjadi ancaman keamanan bagi negaranya, jumlah pengungsi pada masa pemerintahannya tepatnya pada tahun 2006 melonjak dengan jumlah 69.948 pada tahun 2006 dan 12.179 pencari suaka pada tahun 2000. Selanjutnya pada pemerintahan *Kevin Rudd* dari Partai Buruh pada tahun 2007-2010, Rudd lebih menekankan pada kebijakan yang lebih mengarah pada aspek kemanusiaan, keadilan serta integritas dalam menanggapi permasalahan mengenai pengungsi dan pencari suaka (Maing dan Kukab 2020, 35).

Hal tersebut terlihat dari penghapusan kebijakan *Pacifik Solution* dan menghapus visa perlindungan menjadi visa permanen, serta memperkenalkan *new direction in detention* sebagai revisi dari kebijakan penahanan Australia. Pada era Rudd, lonjakan pencari suaka naik hingga 12.073 pada tahun 2010 dan pengungsi sebanyak 22.548 pada tahun 2009. Dilanjutkan pada pemerintahan *Julia Gillard* dari Partai Buruh pada tahun 2010-

2013, pada era ini, kebijakan imigrasi lebih condong pada sikap berhati-hati dan menjadi pertengahan antara kebijakan garis keras Howard dan kebijakan Rudd yang bersifat lunak dengan jumlah pengungsi sebanyak 34.503 pada tahun 2013 dan pencari suaka sebanyak 15.324 pada tahun 2012. Kebijakan yang dilakukan oleh Gillard diantaranya membuat rumah penahanan di pulau Manus dan Nauru serta dengan mengaktifkan humanitarian program (Maing dan Kukab 2020, 35).

Selanjutnya pada tahun 2013, Negara Australia kembali dipimpin oleh *Kevin Rudd* maju kembali sebagai calon Perdana Menteri dari Partai Buruh dan bersaing dengan *Tony Abbott* dari Partai Liberal. Tepat pada Juni 2013, Rudd terpilih menjadi Perdana Menteri kembali, dengan memperkenalkan kebijakan penataan pemukiman daerah (*Regional Resettlement Arrangement*) atau yang juga disebut kebijakan *PNG Solution*. Dalam kebijakan tersebut, seluruh pencari suaka yang ada di Pulau Nauru dan Manus, dipindahkan ke Negara Australia untuk dapat memproses klaim pengungsinya. Para pencari suaka yang baru datang melalui jalur laut, akan ditempatkan di Papua Nugini dan Nauru. Pada masa kepemimpinannya ini, Rudd lebih mengutamakan pada kepentingan pendekatan geografis, terutama dengan negara-negara di Asia. Rudd menawarkan kebijakan yang bersifat lunak tanpa memunculkan suatu permasalahan seperti dalam kebijakan *Pacific Solution* (Ramadhani 2020, 65-66).

Dilanjutkan dengan masa kepemimpinan *Tony Abbott* tepatnya pada tahun 2013-2015, *Abbot* lebih mengedepankan pada aspek yang lebih tegas dalam menanggulangi permasalahan penyeludupan manusia, terutama mereka yang datang ke Australia melalui jalur laut. Dalam masa pemerintahannya, *Abbot* membuat suatu kebijakan yang diberi nama *Operation Sovereign Borders* yang

merupakan kebijakan tegas dalam menjaga keamanan perbatasan. Kebijakan OSB dijalankan oleh militer serta dibantu dan didukung oleh Lembaga pemerintah federal (Ardianti 2015, 9).

Isu mengenai pencari suaka atau imigran gelap ini juga menjadi retorika dalam perpolitikan Australia tepatnya pada tahun 2013. Dua calon Perdana Menteri yaitu *Tony Abbot* (Partai Liberal) dan *Kevin Rudd* (Partai Buruh) keduanya mengangkat isu keamanan perbatasan sebagai fokus utama. Dalam mengkampanyekan kebijakannya, Rudd lebih mengarah pada perbaikan kegagalan Partai Buruh dalam menanggulangi isu imigran dan perbatasan. Sedangkan *Tony Abbot* menawarkan cara baru yaitu dengan kebijakan yang lebih tegas, yang juga melibatkan peran dari militer (Razak 2018, 148-150).

Secara bukti nyata, kebijakan OSB dalam masa pemerintahan *Tony Abbott*, telah berhasil dalam menekan masuknya kapal pencari suaka ke Australia. Pada 30 Maret 2014, Partai Koalisi melaporkan bahwa dalam kurun 100 hari *Tony Abbott* menjabat, tidak ada kapal pencari suaka yang memasuki wilayah Australia yang berlanjut sampai 6 bulan kemudian. Setelah satu tahun berlalu, tepatnya pada 6 Agustus 2015, *Petter Dutton* selaku Menteri Imigrasi menyatakan bahwa tidak ada kapal imigran ilegal yang memasuki wilayah Australia. Terbukti bahwa "*Turn-Back Boats*" dalam OSB, telah berhasil menekan jumlah pencari suaka atau imigran gelap yang memasuki wilayah Australia melalui jalur laut (Razak 2018, 153).

Selanjutnya, *Abbott* digantikan oleh *Malcolm Turnbull* tepatnya pada 14 September 2015. Dalam perspektifnya, *Turnbull* memiliki pandangan yang sama dengan *Abbott* dalam menekan jumlah penyeludupan manusia di Australia. *Turnbull* mengemukakan bahwa cara tersebut telah terbukti berhasil dalam menghentikan kematian di laut dan

menjaga kedaulatan perbatasan Australia. Turnbull menggunakan cara *speech-act* dengan membuat video anti penyeludupan manusia, yang telah diterjemahkan ke berbagai bahasa, dengan tujuan sebagai alat sebagai komunikasi (Maing dan Kukab 2020, 36).

- Media dan Masyarakat Australia

Isu mengenai pencari suaka merupakan isu atau permasalahan nasional yang menjadi perhatian besar masyarakat Australia. Akan tetapi, para pencari suaka, terutama mereka yang masuk ke Australia melalui jalur laut (manusia perahu) membawa stigma negatif bagi masyarakat Australia. Stigma tersebut didapatkan atau terbentuk dari pengaruh pemerintah dan media. Pemerintah dan media berpengaruh dalam menjustifikasi para pencari suaka dengan perahu sebagai suatu ancaman nasional, yang merupakan suatu pelanggaran hukum, dengan memasuki wilayah Australia tanpa adanya dokumen-dokumen resmi untuk memasuki wilayah Australia. Secara garis besarnya, para pencari suaka tidak sepatutnya untuk memasuki wilayah Australia. Tanggapan serta perspektif ini akhirnya membangun suatu persepsi atas pelabelan para pencari suaka di Australia. Dari suatu survei mengenai pandangan masyarakat terhadap para pencari suaka, menghasilkan sebanyak 86% beranggapan bahwa para pencari suaka yang memasuki wilayah Australia, memiliki dampak terhadap keamanan nasional. Sebanyak 92% responden beranggapan bahwa para pencari suaka yang memasuki Australia dengan perahu, memiliki resiko yang tinggi terhadap kecelakaan dan kematian. Dari pemaparan diatas, dapat terlihat bahwa adanya perspektif negatif bagi para pencari suaka, terutama mereka yang menggunakan jalur laut (Suwecawansa 2017, 27-29).

Media dalam kaitan pengaruhnya terhadap pembuatan kebijakan, sangat

berdampak dalam memberikan perspektif negatif bagi masyarakat Australia. Sebanyak 34,6% pemberitaan media nasional Australia, selalu menyudutkan atau mengarahkan informasi mengenai para pencari suaka ke arah yang negatif, sedangkan hanya 17,3% yang mengarah pada pemberitaan yang bersifat positif. Dominasi persepsi negatif masyarakat Australia yang didukung oleh pengaruh dari media, memberikan pengaruh yang sangat besar dalam pembuatan kebijakan. Sebanyak 60% masyarakat mengharapkan suatu penanganan yang lebih keras dan tegas dalam menangani permasalahan imigran gelap, maka dari itu, tidak heran jika kebijakan yang lebih tegas muncul dengan melibatkan kekuatan militer, yaitu *Operation Sovereign Borders* (Razak 2018, 148-150).

- b. *Preference*

Kebijakan OSB pada dasarnya bukanlah satu-satunya solusi pemerintah dalam menanggulangi permasalahan mengenai *people smuggling*. Terdapat beberapa kebijakan atau preferensi pemerintah Australia dalam merumuskan kebijakan OSB, diantaranya adalah dengan membuat kebijakan luar negeri dengan cara bekerja sama. Kerjasama pertahanan yang dilakukan antara Australia diantaranya adalah DCP hingga pada *Bali Process*. Kerjasama tersebut meliputi kerjasama dalam bidang maritim dan patroli laut bersama, *intelligence sharing*, pelatihan militer bersama, operasi pencarian dan penyelamatan oleh *Australia Federal Police* (AFP) dan *Indonesia National Police* (INP), sampai pada bantuan dana yang diberikan oleh Australia kepada negara Indonesia. Pada dasarnya dana yang dikeluarkan oleh Australia untuk negara Indonesia adalah untuk membuat pusat penampungan bagi para pencari suaka dan pengungsi serta penguatan militer (Saragih dan Pramita 2020, 1131-1132).

Kebijakan *Operation Sovereign Borders* merupakan kebijakan yang memakan biaya yang sangat besar dalam pelaksanaannya. Pemerintah Australia yang pada waktu itu dipimpin oleh Perdana Menteri Tony Abbott dan Koalisi melihat bahwa anggaran yang dikeluarkan untuk mengurus kepulauan para pencari suaka, lebih baik dialokasikan untuk biaya pendidikan dan perbaikan infrastruktur Australia. Biaya yang dikeluarkan Australia untuk menangani dan mengelola kedatangan para pencari suaka, terhitung dari tahun 2013-2014 adalah sebesar \$10,3 miliar. Keseriusan Pemerintah Tony Abbott dalam kebijakan OSB tersebut terlihat dari dana yang dikeluarkan untuk membeli kapal penyelamat untuk memulangkan para pencari suaka kenegara asal atau transit. Pemerintah mengeluarkan dana sebesar 2,5 juta dolar hanya untuk membeli kapal penyelamat yang hanya digunakan satu kali, yaitu saat memulangkan dan mengiring para pencari suaka menuju negara asalnya (Akbar 2020, 9-10).

Dalam menanggulangi permasalahan mengenai pencari suaka, terutama mereka yang datang melalui jalur laut, Negara Australia sadar bahwa tidak dapat mengandalkan kekuatan sendiri. Demi mempertahankan keamanan negaranya, Australia menjalin kerjasama dengan negara-negara di Asia Pasifik seperti Indonesia. Salah satu pilihan upaya awal yang dilakukan Australia dalam menanggulangi permasalahan pencari suaka atau imigran gelap yang masuk melalui jalur laut adalah *the Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime (Bali Process)*. Pada dasarnya *Bali Process* merupakan forum komunikasi yang memfasilitasi negara anggotanya dalam bekerjasama dan perundingan untuk tujuan menangani permasalahan penyeludupan manusia, perdagangan manusia serta kejahatan transnasional yang diperkuat oleh *Lombok Treaty*

(Prabaningtyas 2015, 74).

Bali Process dibentuk pada tahun 2002 dan diketuai bersama oleh Negara Australia dan Indonesia, serta lebih dari 48 anggota. Pada kurun waktu 2010-2014 pemerintah Australia terlihat lebih agresif dalam membuat kebijakan untuk siapapun yang ingin masuk ke dalam Kawasan Australia, tanpa menghiraukan adanya UNHCR. “*since the inception in 2002, the bali process has raised regional awareness of consequences on people smuggling and trafficking in persons and developed strategies and practical cooperative measures and response*” (Aurora 2017).

Dari pernyataan pemerintah diatas dapat disimpulkan bahwa *Bali Process* menjadi suatu pilihan kebijakan bagi Australia dalam menangani permasalahan mengenai penyeludupan manusia. Dalam membuat suatu kebijakan agar menjadi sukses, perlu adanya mediator untuk mengeksekusi penyeludupan manusia. *Bali Process* menjadi suatu forum yang dapat merangkul secara bersama kebijakan dalam menangani penyeludupan manusia dan menjadi semakin kuat, karena mereka memiliki partner bilateral dengan kepentingan yang sama yaitu melawan penyeludupan manusia (Aurora 2017, 39-43).

DCP (*Australia Defense Cooperation Program*) merupakan program kerjasama pertahanan yang telah memberikan kontribusi yang besar bagi keamanan pertahanan Australia sejak tahun 1960-an. Tepatnya pada bulan Mei 2016 Australia melakukan kerjasama sindikat kelompok pelatihan penjaga perdamaian “Pirap Jabiru” yang diadakan di negara Thailand. Kerjasama ini dimunculkan dengan tujuan untuk mempromosikan kapasitas mitra internasional Australia dalam bekerjasama dengan mitra untuk menghadapi tantangan keamanan bersama. Program Kerjasama Pertahanan (*The Defense Cooperation Program*) pada dasarnya mendukung

kepentingan strategis Australia dan hubungan pertahanannya dengan Papua Nugini (PNG), Indonesia, Timor-Leste, Pasifik Barat Daya, Asia Tenggara, Pakistan, dan Timur Tengah. Tujuannya adalah untuk dapat memaksimalkan keamanan Australia melalui pengembangan hubungan yang erat dan awet dengan mitra yang mendukung kapasitas mereka untuk melindungi kedaulatan mereka, bekerja secara efektif dengan pertahanan keamanan Australia serta berkontribusi pada keamanan Kawasan (www.defence.gov.au, Diakses pada 15 Mei 2021).

Sorotan program yang dilakukan oleh Australia dalam *Defense Cooperation Program* terhitung dari tahun 2013-2016 antara lain:

- Pada tahun 2013-2014 Australia memasukan Myanmar kedalam *Defense Cooperation Program* dengan alokasi awal \$ 172.000. Sedangkan pada tahun 2016 Australia mengeluarkan dana sebesar \$ 288.000 untuk kegiatan DCP yang melibatkan Myanmar. Angkatan pertahanan Australia juga berkontribusi pada bantuan kemanusiaan di Myanmar setelah banjir pada Agustus 2015 (www.aph.gov.au, Diakses pada 15 Mei 2021).
- Latihan program kerjasama Timor Leste (Hari'I Hamutuk) yang di adakan di Hera pada bulan November tahun 2015 yang masih terus berkembang sebagai aktivitas keterlibatan multilateral (www.defence.gov.au, Diakses pada 15 Mei 2021).
- Program kerjasama pertahanan PNG yang mencakup komitmen untuk dapat meningkatkan kemampuan Departemen Pertahanan PNG melalui rencana kemitraan selama tiga tahun dan perpanjangan kontrak 2 helikopter dalam mendukung Angkatan pertahanan PNG (www.defence.gov.au, Diakses pada 15 Mei 2021).
- Pemberian dua kapal pendarat kepada Angkatan Laut Filipina yang sebelumnya milik Angkatan Laut Australia, serta membeli tiga kapal tambahan (www.defence.gov.au, Diakses pada 15 Mei 2021).
- Australia secara aktif berpartisipasi dalam kerangka kerja Pertemuan Para Menteri Pertahanan Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN), serta memimpin kelompok kerja bersama dengan Australia perihal kontra-terorisme yang berpuncak pada keberhasilan latihan kontra-terorisme maritime multilateral yang dilakukan di negara Brunei dan Singapura pada bulan Mei 2016 (www.defence.gov.au, Diakses pada 15 Mei 2021).
- Australia berkontribusi atau berperan sangat besar dalam salah satu forum pemeliharaan perdamaian multinasional regional terbesar, Pirap Jabiru, yang diadakan di Thailand pada Mei 2016 (www.defence.gov.au, Diakses pada 15 Mei 2021).

Dengan adanya kerjasama bilateral hingga multilateral yang dilakukan oleh Australia melalui berbagai wadah, memberikan *power* terhadap Negara Australia dalam mengamankan kedaulatan negaranya dari penyeludupan manusia. Dengan adanya ikatan kerjasama dengan negara lain terutama dengan negara yang memiliki tujuan yang sama yaitu menganggulangi penyeludupan manusia. Pelanggaran prinsip *non-refoulement* dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 dapat teratasi dengan menahan atau memproses para pencari suaka dan pengungsi di negara transit, sebelum menuju Australia.

Kebijakan lainnya yang berhubungan dan menjadi referensi bagi pemerintah Australia adalah *Offshore Processing* atau pemrosesan lepas pantai. Kebijakan tersebut dilakukan dengan mengirim para pencari suaka atau imigran gelap ke negara lain untuk memproses klaim serta mendapatkan status

pengungsinya (Pemerintah Australia menyebutnya ‘pemrosesan regional’), beberapa orang menyebutnya sebagai “penahanan lepas pantai”, dikarenakan orang-orang tersebut di tahan di Pulau Manus dan Manuru. Pemerintah Australia telah mengirim para manusia perahu mulai dari tahun 2001 ke Pulau Manus, Pulau Nauru dan Papua Nugini, yang kemudian dihentikan pada tahun 2008 dan mulai melakukannya kembali pada tahun 2012 (www.refugeecouncil.org.au, diakses 19 Agustus 2021).

Kebijakan *Offshore Processing* berjalan dengan cara mencepat para pencari suaka yang ingin memasuki dan mencari suaka di wilayah Australia (terutama mereka yang melalui jalur laut), yang kemudian di cegat dan di hentikan oleh Angkatan Laut Australia. Para manusia perahu tersebut biasanya di pulangkan kembali ke negara asalnya atau ke negara ke tiga. Jika mereka dibawa ke kapal, maka pemerintah Australia menahan mereka untuk di periksa, yang kemudian di tempatkan di Pulau Manus, Pulau Nauru dan Papua Nugini, untuk menentukan proses klaim mereka sebagai pengungsi. Pada dasarnya pemrosesan lepas pantai bertujuan untuk menghentikan orang yang mencoba datang ke Australia untuk perlindungan dengan perahu. Alih-alih mencapai keselamatan, mereka akhirnya ditahan di tempat-tempat terpencil dalam kondisi yang mengerikan. Selama bertahun-tahun mereka berada dalam keadaan limbo. Mereka hidup dalam kondisi yang sangat buruk dan rentan terhadap pelecehan. Mereka merasakan penderitaan yang sangat besar, termasuk didalamnya yaitu pelecehan seksual, yang terjadi sangat masiv. 13 orang telah meninggal, termasuk karena penelantaran dan bunuh diri. Perawatan kesehatan mereka sangat buruk serta kesehatan mental mereka lebih buruk daripada orang-orang di kamp-kamp pengungsi. Australia bertanggung jawab melindungi pengungsi di bawah hukum

internasional (www.refugeecouncil.org.au, diakses 19 Agustus 2021).

Sebagai negara kaya yang telah lama memukimkan kembali para pengungsi, seharusnya ini menjadi suatu tanggung jawab bagi Negara Australia. Sebaliknya, Australia malah membayar negara-negara lain yang jauh lebih miskin untuk mengambil tanggung jawab ini. Kebijakan itu merugikan miliaran warga Australia. Ada juga biaya untuk transparansi dan akuntabilitas. Publik dan media dirahasiakan. Ketika pengungsi diperlakukan dengan buruk, Pemerintah Australia sering mengatakan bahwa ini bukanlah permasalahan bagi Negara Australia. Hal ini terjadi meskipun Australia membayar semua biaya dan menandatangani kontrak dengan para negara-negara yang menjalankan pemrosesan lepas pantai ini (www.refugeecouncil.org.au, diakses 19 Agustus 2021).

Kebijakan lainnya yang menjadi referensi bagi pemerintah Australia adalah Kebijakan *Pacific Solution*. Kebijakan tersebut muncul tepatnya pada tahun 2001 pada pemerintahan John Howard (Partai Liberal), dalam menangani permasalahan pencari suaka yang memasuki Australia melalui jalur laut secara ilegal (IMA). Operasi ini dilakukan oleh Angkatan Laut Australia, yang bertugas dalam mencepat kapal-kapal, pencari suaka serta awak kapal yang memasuki wilayah Australia secara ilegal, serta memindahkannya ke pusat pemrosesan di Pulau Manus dan Nauru di Papua Nugini. Australia menandatangani Perjanjian Administratif dengan Nauru pada 10 September 2001 dengan Nauru, untuk dapat mengakomodasi para pencari suaka agar di proses. Perjanjian tersebut digantikan oleh MOU yang ditandatangani pada 11 Desember 2001, serta MOU dengan Papua Nugini pada 11 Oktober 2001. Perjanjian tersebut membentuk pusat pemrosesan untuk mengakomodasi dan menilai klaim para pencari suaka di Pulau Manus

(www.aph.gov.au, diakses pada 17 Agustus 2021).

Kebijakan *pacific solution* pada dasarnya adalah pemindahan para pencari suaka ke pusat detensi ke pulau-pulau yang terletak di samudera pasifik. Kebijakan tersebut, dalam pengaplikasiannya memiliki 3 strategi, yang pertama Penetapan dan Perubahan Zona Imigrasi Australia, yaitu dengan membuat aturan yang tercatat dalam Amandemen 26 September 2001. Amandemen tersebut menghasilkan keputusan bahwa para pencari suaka yang mendarat di (Pulau, Christmast, Pulau Ashmore, Pulau Cartier, dan Pulau Cocos) tidak dapat mengajukan visa. Satu-satunya cara untuk mengajukan visa adalah dengan mendapatkan izin khusus dari Menteri Imigrasi, yang keputusannya tidak dapat ditinjau ulang (Suwecawangsa 2017, 52-56).

Selanjutnya Operasi Relax, yang merupakan strategi perlindungan perbatasan Australia di laut lepas dengan melakukan pencegahan dan penahanan kapal, awak hingga penumpang kapal yang ingin memasuki Australia, akan tetapi tidak memiliki visa. Meskipun kebijakan tersebut diberhentikan pada masa pemerintahan Kevin Rudd (Partai Buruh) tepatnya pada tahun 2007, kebijakan tersebut diberlakukan kembali dalam masa pemerintahan Tony Abbott dalam kerangka kebijakan baru, yang diberi nama *Operation Sovereign Borders*. Strategi yang terakhir adalah melakukan Kerjasama antara Negara Australia dengan negara-negara di Pacific Selatan. Inti dari strategi kebijakan tersebut adalah dengan membangun rumah detensi bagi para pencari suaka dalam proses penetapan statusnya sebagai pengungsi. Australia turut bekerjasama dengan Nauru dan Papua Nugini dalam pembuatan rumah detensi (Suwecawangsa 2017, 52-56).

Kebijakan OSB merupakan pilihan kebijakan yang rasional bagi pemerintah Australia. Kebijakan tersebut dimaksudkan

dapat menghentikan masuknya IMA ke Negara Australia, terutama mereka yang melalui jalur laut. Kebijakan OSB melibatkan Angkatan Laut Australia, yang bertugas dalam mengawasi perbatasan dan menghalau kapal para pencari suaka dan mengantinya dengan sekoci yang lebih canggih, yang kemudian di berangkatkan ke negara-negara terdekat seperti Papua Nugini dan Indonesia. Hal ini juga dimaksudkan agar terciptanya keselamatan bagi para pencari suaka dan menghentikan para pencari suaka untuk mempertaruhkan nyawanya untuk menuju ke Negara Australia (Suwecawangsa 2017, 61-64).

Pemerintah Australia (Tony Abbot) meyakini bahwa para pencari suaka yang memasuki wilayah Australia, bukanlah mereka yang menjadi korban dari ancaman keamanan di negara asalnya, seperti halnya diskriminasi. Hal ini terbukti, menurut data dari data imigrasi Australia, bahwa sebanyak 80% dari para pencari suaka, adalah mereka yang datang ke Australia dengan alasan ekonomi. Kebijakan OSB ini juga merupakan respons dari pemerintah Australia dalam melindungi perekonomian Australia. Ratusan juta dolar biaya yang dikeluarkan Australia dalam mengurus para pencari suaka yang memasuki Australia setiap tahunnya. Hal ini pastinya memberatkan Australia, serta menjadi beban perekonomian dan dianggap merugikan dalam segi keamanan dan kehidupan sosial di Negara Australia (Suwecawangsa 2017, 61-64).

Kebijakan Australia dalam menanggulangi permasalahan mengenai penyeludupan manusia yaitu *Operation Sovereign Borders* pada dasarnya merupakan pelanggaran terhadap Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Sebagai negara penandatangan konvensi tersebut, seharusnya Australia tidak menjalankan kebijakan tersebut dengan memulangkan kembali perahu para pencari suaka ke negara asal atau tempat

transit mereka (*turn back the ship*). *Bali Process*, *DCP*, *Offshore Processing*, *Pacific Solution* merupakan pilihan kebijakan atau referensi bagi Australia dalam menanggulangi permasalahan mengenai *people smuggling*. Akan tetapi, secara faktanya kebijakan *Operation Sovereign Borders* merupakan pilihan yang rasional bagi pemerintah Australia dalam menanggulangi permasalahan mengenai *people smuggling*.

c. *Subjective Expected Utility*

Secara garis besar, kebijakan terori *rational choice* berbicara mengenai pendapatan keuntungan tertinggi bagi suatu aktor. Negara sebagai aktor yang bersifat individual dan berfokus pada pencapaian kepentingan nasionalnya. Kebijakan *Operation Sovereign Borders* merupakan kebijakan yang bersifat unilateral atau mementingkan diri sendiri. Terlepas dari berbagai alternatif kebijakan yang ada, *Operation Sovereign Borders* dianggap dapat memberikan keuntungan yang besar dengan tujuan untuk tercapainya kepentingan nasional Australia.

Suatu negara pasti membutuhkan interaksi dengan negara lain dengan tujuan untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Interaksi yang dilakukan oleh setiap negara dengan negara lain atau organisasi non-negara termuat dalam rangkaian kebijakan luar negeri. Kebijakan luar negeri pada dasarnya adalah untuk memenuhi kepentingan nasional baik dalam segi keamanan, tujuan ideologis maupun keamanan masyarakatnya. Secara khususnya kebijakan luar negeri merupakan visi atau *set of interest* dalam berinteraksi dengan negara lain atau non-negara demi mencapai kepentingan nasional, melalui ide dan gagasan yang mengarah pada ke tujuan negara. Dalam penetapan suatu kebijakan (*decision-making*) suatu kebijakan dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu faktor internal (domestik)

dan eksternal (internasional) (Santoso 2020, 35-36).

Pada dasarnya terdapat tiga faktor utama yang mendasari terciptanya kebijakan *Operation Sovereign Borders*, faktor yang pertama adalah tingkatan populasi yang tinggi dari kedatangan imigran gelap serta tekanan politik dalam mengatasi permasalahan mengenai hal tersebut. Kedua, kedaruratan mengenai kedatangan imigran gelap, menyebabkan Australia menjalin kerjasama dengan negara-negara transit, dengan tujuan agar para imigran gelap tersebut tidak masuk ke Negara Australia dengan pencegahan oleh negara-negara tetangga atau tempat transit para imigran gelap, dengan bantuan, asistensi dan penguatan perbatasan negara serta kapasitas imigrasi. Ketiga, Australia dalam pelaksanaan kebijakan, terlihat mengalihkan beban kebijakan (*policy transfer*) dan pengalihan beban (*buden shifting*) dengan tujuan untuk menghindari tanggung jawabnya terhadap para pencari suaka dan mengamankan kedaulatan negaranya melalui perbatasan (Razak 2018, 140-141). Jika dilihat dari faktor terciptanya kebijakan OSB, terlihat bahwa Australia bersikap realistis dan unilateral dalam membuat kebijakan OSB, tanpa memperdulikan statusnya sebagai negara penanda tangan Konvensi Pengungsi dan Protokol 1967.

Secara umumnya, pemerintah Australia membuat kebijakan *Operation Sovereign Borders* adalah untuk kepentingan nasionalnya, yaitu dalam menjaga perbatasan Australia dan memerangi penyeludupan manusia. *Operation Sovereign Borders* juga diharapkan dapat menjaga integritas program migrasi Australia (Ardianti 2015, 9). Jika dipandang dari sudut pemerintah Australia, kebijakan OSB merupakan cara Australia untuk mencegah para manusia perahu untuk mempertaruhkan nyawa mereka di laut untuk dapat menuju ke Negara Australia (osb.homeaffairs.gov.au, diakses pada 21 Mei 2021).

Gambar 2-Poster himbauan Pemerintah Australia Bagi Para Imigran Gelap atau pencari suaka yang Ingin memasuki Negara Australia



Sumber:

(<https://www.australiantimes.co.uk/news/no-way-asylum-posters-draw-criticism/>, Diakses 21 Mei 2021)

Poster yang termuat diatas pada dasarnya menggambarkan kapal yang akan hancur oleh ganasnya lautan dengan tulisan poin utama pesannya *no way, you will not make Australia home*. Kampanye tersebut menghabiskan dana sebesar AUD \$ 22,5 juta yang bertujuan untuk membuat para pencari suaka berputus asa untuk dapat memasuki Negara Australia, yang juga diterjemahkan kedalam 17 bahasa dalam bentuk poster dan video. (www.australiantimes.co.uk, Diakses 21 Mei 2021) Penerjemahan tersebut dimaksudkan agar dapat dimengerti oleh para pencari suaka atau imigran gelap yang ingin memasuki Negara Australia. Hal tersebut juga dapat menjadi pertimbangan yang berat bagi mereka yang ingin memasuki wilayah Australia secara ilegal.

Kebijakan *Operation Sovereign Borders* menuai banyak kontroversi dari dunia internasional, setelah mengeluarkan

iklan anti imigrasi yang ditujukan untuk para imigran gelap atau pencari suaka. Secara khususnya poster tersebut juga berisikan mengenai larangan secara tegas dalam kebijakan OSB yang berisikan ancaman untuk para penyeludupan manusia yang memasuki wilayahnya. Pihak Australia juga membuat video-video yang berisikan informasi ancaman kepada para pencari suaka atau imigran gelap yang ingin memasuki wilayah Australia. Dalam sebuah video yang dirilis, Jendral Campbell selaku Komandan dari kebijakan *Operation Sovereign Borders* menyebutkan, adalah suatu kebijakan dan praktik pemerintah Australia untuk mencegah setiap kapal yang memasuki wilayah Australia secara ilegal dan dengan aman memindahkannya ke luar perairan Australia. Sebutnya, aturan tersebut berlaku untuk semua yang memasuki perairan Australia secara ilegal tanpa pengecualian (www.ibtimes.co.uk, Diakses 25 Mei 2021).

Lanjutnya, Campbell juga menyebutkan untuk "*Jangan percaya kebohongan penyeludup manusia, penjahat ini akan mencuri uang Anda dan menempatkan hidup Anda dan kehidupan keluarga Anda dalam bahaya, untuk apa-apa.*" (www.ibtimes.co.uk, Diakses 25 Mei 2021)." Iklan tersebut memicu kontroversi, di mana orang-orang mengkritik, antara lain, pemilihan gambar latar belakang, mengingat lonjakan kapal tenggelam baru-baru ini yang telah merenggut nyawa ratusan migran. Kampanye tersebut dibuat setelah Perdana Menteri Tony Abbott membuktikan perkataan dalam kampanyenya untuk menghentikan kapal memasuki Australia (www.ibtimes.co.uk, Diakses 25 Mei 2021). Dalam pembuatan poster dan video tersebut, terlihat bahwa pemerintah Australia serius dalam menangani permasalahan pencari suaka. Pemerintah Australia secara khususnya mengharapakan Australia tidak menjadi surga bagi para pencari suaka atau imigran ilegal lagi.

D. Simpulan

Berdasarkan pada tujuan penulisan dalam latar belakang yaitu menggambarkan proses pengambilan kebijakan OSB yang dilakukan oleh pemerintah Australia, terkaji melalui teori pilihan rasional menurut M. Walt, yang membagi pilihan rasional kedalam 3 indikator yaitu *Product of Choices Made by Untary Actors*, *Preference*, dan *Subjected Expected Utility*. Dari Indikator *Product of Choices Made by Untary Actors* menjelaskan secara langsung atau tidak langsung, dalam pengambilan kebijakan OSB melibatkan berbagai aktor didalamnya, seperti aktor dalam perpolitikan (Perdana Menteri dan Partai Politik), masyarakat Australia, dan media. Tidak dipungkiri bahwa perpolitikan menjadi terdampak oleh isu mengenai penyeludupan manusia, para aktor-aktor politik yang ingin mendapatkan kekuasaan pastinya melihat isu mengenai keamanan perbatasan dari para imigran gelap atau pencari suaka menjadi suatu peluang. Kebijakan OSB merupakan produk yang didapatkan dari fakta lapangan mengenai pelaksanaan kebijakan-kebijakan oleh Perdana Menteri sebelumnya.

Keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan dalam masa pemerintahan Perdana Menteri sebelumnya dalam menangani permasalahan mengenai penyeludupan manusia, memberikan panduan dalam pengarahannya oleh pemerintah Australia. Kebijakan OSB juga merupakan kebijakan yang dibuat berdasarkan aktor-aktor yang memiliki pengaruh besar dalam perubahan arah kebijakan yaitu aktor perpolitikan, masyarakat Australia dan media.

Dari indikator yang ke dua yaitu *Preference*, dapat tergambarkan bahwa pada dasarnya adalah poin-poin yang dikoleksikan oleh individu dalam membuat suatu kebijakan. Dalam pandangan realisme, *preference* menjadi suatu preferensi atau pilihan kebijakan

yang dapat membantu dan menguatkan suatu kebijakan. Kebijakan *Operation Sovereign Borders* secara khususnya adalah merupakan kebijakan yang bersifat sangat tegas, keras dan unilateral serta merupakan suatu pelanggaran bagi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Preferensi pemerintah Australia dalam memilih kebijakan OSB adalah dengan melihat hasil dari beberapa kebijakan yang telah diberlakukan sebelumnya. Pilihan atau alternatif yang dilakukan oleh pemerintah Australia adalah berupa suatu kebijakan yang didalamnya memuat mengenai kerjasama dengan para aktor. Kebijakan tersebut diantaranya adalah *Bali Process*, *Pacific Solution*, *Offshore Processing*, dan *Defense Cooperation Program* yang memuat mengenai kerjasama negara-negara, terutama yang berada di Asia yang memiliki tujuan untuk memerangi penyeludupan manusia.

Pemerintah Australia sadar, bahwa dalam melaksanakan suatu kebijakan, memerlukan dukungan dari negara-negara lain, untuk itulah kebijakan-kebijakan tersebut hadir sebagai dukungan untuk kebijakan OSB. Seperti penjelasan sebelumnya, bahwa kebijakan OSB pada dasarnya melanggar prinsip *non-refoulement* berupa "turn back ship" dalam Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Akan tetapi dengan adanya kerjasama, dengan memberikan bantuan untuk memperkuat perbatasan negara transit seperti Indonesia, Malaysia dan Vietnam maka para aktor penyeludupan manusia tidak dapat memasuki wilayah Australia. Sehingga, pemulangan kembali para aktor penyeludupan manusia, baik ke negara tempat transit mereka ataupun negara asalnya, tidak dilakukan lagi oleh pihak Australia. Hal ini menjadi sebuah senjata alternatif Australia dalam mengubah perspektif dunia mengenai OSB, yang sedikit demi sedikit mengurangi pemulangan kapal para penyeludupan manusia. Referensi dari

kebijakan-kebijakan tersebut pada dasarnya menjadi referensi atau pilihan kebijakan. Akan tetapi, pada dasarnya kebijakan OSB dinilai lebih menguntungkan bagi Negara Australia. Oleh sebabnya, kebijakan OSB diberlakukan, karena dianggap menjadi suatu pilihan yang rasional bagi kepentingan Negara Australia.

Indikator yang ketiga yaitu *Subjective expected utility*, yang dalam pandangan realis, kepentingan nasional atau kepentingan suatu negara merupakan hal yang paling utama. Pilihan rasional dalam kaitannya dengan *subjective expected utility* adalah tentang peranan dari pengambil kebijakan yang memberikan keuntungan paling tinggi. Kebijakan *Operation Sovereign Borders* merupakan kebijakan yang dianggap paling menguntungkan bagi terciptanya kepentingan Negara Australia, yaitu dalam mempertahankan kedaulatan negaranya melalui keamanan perbatasannya. Dari pengambilan kebijakan OSB, terlihat bahwa subjek (pemerintah Australia), menginginkan utilitas atau kepuasan bagi aktor yang berperan, yaitu pemerintah Australia.

Secara mendalam, keinginan atau harapan yang memberikan kepuasan bagi pemerintah Australia dalam membuat dan melaksanakan kebijakan OSB adalah mempertahankan kepentingan nasionalnya dari ancaman-ancaman luar, yang dapat mengancam kedaulatan negaranya. Kebijakan OSB juga diharapkan dapat menekan angka penyeludupan manusia atau masuknya imigran gelap di negaranya serta mengurangi kematian di laut bagi para manusia perahu.

penulis memberikan saran mengenai ikatan kerjasama dengan negara tempat para pencari suaka di pulangkan atau negara yang berdampak dengan kebijakan tersebut serta pemulihan perspektif positif dari kebijakan OSB tersebut. Saran selanjutnya adalah upaya dari pemerintah Australia dalam membuat kebijakan,

seharusnya tidak hanya terpaut pada kepentingan dalam negeri saja, akan tetapi lebih juga melihat pengaruhnya terhadap aktor-aktor lain, seperti negara transit, pencari suaka dan. Kedua, penulis berharap adanya kebijakan yang bersiat saling menguntungkan antar sesama ator, terutama negara-negara yang berimbas pada permasalahan dan kebijakan tersebut. Ketiga, penulis berharap tidak adanya sikap egoisme antar negara, sehingga dapat menyebabkan kontra terhadap suatu kebijakan.

D. DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Dalam Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Ghaus, Gerald F & Chandran Kukathas . 2012. *Handbook Teori Politik*. Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Harahap, Nursapia. *Penelitian Kualitatif*. Sumatera Utara: Wal ashri Publishing.
- Jackson, Robert dan George Sorenson. *Pengantar Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jemadu, Aleksius. 2014. *Politik Global Dalam Teori dan Praktik Edisi 2*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Mansbach, Richard W & Kristen L. Rafferty. 2012. *Introduction to Global Politics*. Bandung: Nusa Media.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Samsu. 2017. *Metode Penelitian (Teori dan Aplikasi Teori kualitatif, Kuantitatif, Mixed Methods, Serta Research & Development)*. Jambi:

- Pusat Studi Agama dan Kemasyarakatan (PUSAKA).
- Sitepu, P Anthonius. 2011. *Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Wittek, Rafael. 2013. *STheory*. Netherland: University of Groningen.
- Makalah, Skripsi, Tesis, Laporan Penelitian**
- Aizzana. Maburona. 2020. "Analisis Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan *Operation Sovereign Borders Australia* Terhadap Pencari Suaka Tahun 2013." Skripsi Universitas Brawijaya Malang.
- Suwecawangsa. Adi P. 2017. "Kebijakan Australia Mengenai Para Pencari Suaka (*Asylum Seekers*) Berupa *Pacific Solution* dan *Operation Sovereign Borders* (OSB)." Skripsi Universitas Udayana.
- Syarnubi. Kenn Lazuardhi. 2014. "Penyeludupan Manusia yang Dilakukan oleh Sindikat Internasional di Jakarta." Skripsi Universitas Indonesia.
- Refoulement Terhadap Pengungsi dan Pencari Suaka pada Kebijakan *Operation Sovereign Borders* Serta Implikasinya Bagi Indonesia Sebagai Negara Transit. *Journal of International Relations Universitas Diponegoro* Vol.2 No.4 .
- Ardianti. 2015. *Kebijakan Australia dalam Menangani Imigran Ilegal Dibawah Kepemimpinan Perdana Menteri Tony Abbott Tahun 2013*. *Jurnal Universitas Riau. JOM FISIP*, Vol.2 No.2 Oktober 2015.
- Arjawa, Suka. 2014. *Global & Strategis (Pilihan Rasional di Balik Pembebasan Corby)*. *Jurnal Universitas Udayana*. Vol.8 No.1 September 2014.
- Christianti, Diajeng Wulan. 2016. *Analisa Kejahatan Penyeludupan Manusia Berdasarkan Smugglings of Migrants Protocol ditinjau dari Perspektif Perlindungan Pencari Suaka*. *Journal of Universitas Padjajaran*.
- Ernawati, Ninin. 2019. *Nation State: Journal of International Studies*. *Jurnal Hukum Universitas Padjajaran* Vol.6 No.2.
- Handayani, Dwi Wahyu dkk. 2019. *Penanganan Penyeludupan Manusia di Wilayah Pesisir Provinsi Lampung*. *Andalas Journal of International Studies*, Vol. 8 No. 1.
- Jurnal**
- Akbar, Rahmat. 2016. *Dampak Kebijakan Australia Terkait Isu Pencari Suaka Terhadap Hubungan Bilateral Australia-Indonesia (2013-2015)*. *Jurnal Hubungan Internasional Universitas Komputer* : Bandung Vol. 3 No.2.
- Maing, Skolastika Genapang. 2020. *Dilema Tata Kelola Pengungsi Global: Penanganan Ilegal Maritime Arrivals (IMA) di Australia*. *Nation State: Journal of International Studies* Vol.3 No.2.
- Maing, Skolastika & Elfan Kukab. 2020. *Dilema Politik Luar Negeri Australia dalam Penanganan*
- Anggriawan, Danang Fery. 2016. *Pelanggaran Prinsip Non-*

- Pengungsi dan Pencari Suaka*. Jurnal Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat UNSIQ Vol.8 No.1.
- Oppenheimer, Joe A. 2008. *Rational choice Theory*. The Sage Encyclopedia of Political Theory University of Maryland.
- Prabaningtyas, R.Aj Rizka Fiani. 2015. *Dampak Kebijakan Ilegal Maritime Arrivals (Ima) Australia Terhadap Hubungan Australia-Indonesia Kontemporer*. Jurnal Penelitian Politik, Vol.12 No.1.
- Prastya, Andhika Bayu & Sri Yuniati. 2015. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Australia Terhadap Imigran Gelap Pada Masa Pemerintahan Partai Buruh Australia*. Jurnal Ilmu Hubungan Internasional. Universitas Jember 2015, XII (1): 1-15.
- Ramadhani, Muhammad Andreas. 2020. *Kebijakan Australia dalam Menangani Gelombang Pengungsi dan Pencari Suaka di Era Kepemimpinan Kevin Rudd*. Jurnal Ilmu Hubungan Internasional Universitas Sulawesi Barat Vol. 1 No.1.
- Razak, Fakhru Rizal. 2018. *Kebijakan Unilateral Penanganan Imigran Ilegal Australia Pasca Pemilihan Umum Australia Tahun 2013*. Jurnal Politik Internasional Universitas Indonesia Vol.20 No.2.
- Santoso, Ismail Adi. 2020. *Analisis Kebijakan Luar Negeri Australia Di Era Pemerintahan PM Tony Abbott*. Global Insight Journal. UIN Syarif Hidayatullah Jakarta Vol.5 No.2.
- Saragih, Hendra Maujana & Hasta Aisyah Trida Pramita. 2020. *Implikasi Kebijakan Australia Operation Sovereign Borders Dalam Kerjasama Pertahanan-Keamanan Indonesia Dan Australia (2013-2018)*". Jurnal Ilmiah Nasional Universitas Nasional (UNAS) Jakarta Vol.5 No.10.
- Yuliani, Wiwin. 2018. *Metode Penelitian Deskriptif Kualitatif Dalam Perspektif Bimbingan dan Konseling*. Quanta Vol.2 No.2.
- Walt, Stephen M. 1999. *Rigor or Rigor Mortis?: Rational choice and Security Studies*. The MIT Press Vo.23 No.4 Spring 1999.
- Laman (Website) / Internet**
- ABC News (Australian Broadcasting Corporation). 2020. "Operation Sovereign Borders-The First Six Months." Diakses 11 April 2021. https://www.asyluminsight.com/operation-sovereign-borders#.YH8N9Z_is2w.
- Australian Federal Police (AFP). "Why People smuggling Threatens All Australians." Diakses 15 Mei 2020. <https://www.afp.gov.au/what-we-do/crime-types/people-smuggling>.
- Asylum Seeker Resource Centre. 2013. "Operation Sovereign Borders." Diakses 1 April 2021. www.asrc.org.au/wp-content.
- Australian Government. "Operation Sovereign Borders (Australia's Borders are Closed to Illegal Migration)." Diakses 21 Mei 2021. <https://osb.homeaffairs.gov.au/>.
- Amnesty International. 24-01-2021. "What's The Difference of A

- Refugee and An Asylum Seeker?.* Diakses 23 April 2021.
www.amnesty.org.au/refugee-and-an-asylum-seeker-difference/.
- Amnesty International. "Who We Are." Diakses 23 April 2021.
<https://www.amnesty.org/en/who-we-are/>
- Amnesty International. 2015. "Australia: Damning evidence of officials' involvement in transnational crime uncovered." Diakses 23 April 2021.
<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/10/australia-damning-evidence-of-officials-involvement-in-transnational-crime-uncovered/>.
- Asylum Insight. 2014. "Operation Sovereign Borders." Diakses 10 April 2021.
https://www.asyluminsight.com/operation-sovereign-borders#.YH8N9Z_is2w.
- Australia Government, Department of Defense. 2015. "Defence cooperation Program." Diakses 15 Mei 2021.
<https://www.defence.gov.au/annual-reports/15-16/Features/20-DefenceCooperation.asp>.
- Australian Government. "About Australia." Diakses 30 Maret 2021.
<https://info.australia.gov.au/about-australia/our-country>.
- Elsam. "Perlindungan Pengungsi (Refugee) Menurut Hukum Internasional." Diakses 17 Januari 2021.
www.referensi.elsam.or.id/2014/10/perlindungan-pengungsi-refugee-menurut-hukum-internasional/.
- Federasi Australia. "Sistem Politik Australia." Diakses 1 April 2021.
www.abc.net.au/ra/federasi/tema1/aus_pol_chart.pdf.
- Ibtimes. 2014. "Australia: Controversial 'No Way' Anti-Immigration Advert Spark Outrage." Diakses 25 Mei 2021.
<https://www.ibtimes.co.uk/australia-controversial-no-way-anti-immigration-advert-sparks-outrage-1470023>.
- NDTV. 2015. "Amnesty International Blasts Australia's 'Lawless' Boat people Policy." Diakses 15 Mei 2021.
<https://www.ndtv.com/world-news/amnesty-international-blasts-australias-lawless-boatpeople-policy-1237583>.
- Parliament of Australia. 2017. "Defence cooperation with Myanmar—Australia and other countries: a quick guide." Diakses 15 Mei 2021.
https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1718/Quick_Guides/Myanmar.
- Parliament of Australia. 2012. "The 'Pacific Solution' revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island." Diakses 17 Agustus 2021.
https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/PacificSolution#_Toc334509636.
- Refugee Council. 2021. "The Truth About Asylum." www.refugeecouncil.org.uk/information/refugee-asylum-facts/the-truth-about-asylum/.
- Refugee Council of Australia. 2010. "Australia's Offshore Processing Regime: The Facts." Diakses 19 April 2021.

<https://www.refugeecouncil.org.au/offshore-processing-facts/#:~:text=Offshore%20processing%20is%20when%20Australia%20ends%20people%20to,2008%2C%20but%20began%20doing%20this%20again%20in%202012.>

international law – but any prosecutions are unlikely.”

Diakses 24 April 2021.

[https://theconversation.com/amnesty-accuses-australia-of-violating-international-law-but-any-prosecutions-are-unlikely-49902.](https://theconversation.com/amnesty-accuses-australia-of-violating-international-law-but-any-prosecutions-are-unlikely-49902)

The Guardian News. “*Scott Morrison calls renewed asylum seeker burning claims ‘baseless.’*” Diakses 24 April 2021.
[https://www.theguardian.com/world/2014/mar/25/scott-morrison-calls-renewed-asylum-seeker-burning-claims-baseless.](https://www.theguardian.com/world/2014/mar/25/scott-morrison-calls-renewed-asylum-seeker-burning-claims-baseless)

UNHCR. “*The 1951 Refugee Convention.*”

Diakses Pada 20 April 2021.

<https://www.unhcr.org/asia/1951-refugee-convention.html?query=convention%201951>

The Conversation. 2015. “*Amnesty accuses Australia of violating*

UNSW Sydney. “*Australia’s Refugee*

Policy.” Diakses 10 April 2021.

[https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/australias-refugee-policy-overview.](https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/australias-refugee-policy-overview)

