

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Instrumen regional *Bali Process* telah dikembangkan pada masa Pemerintahan Perdana Menteri Australia Malcolm Turnbull. Awal mulanya, *Bali Process* ditujukan sekedar untuk meningkatkan kesadaran negara-negara di kawasan Asia Pasifik mengenai urgensi isu penyelundupan manusia, perdagangan manusia, dan isu kejahatan transnasional terkait migrasi tidak teratur. *Bali Process* sendiri merupakan inisiatif dari Australia dan Indonesia sebagai *Co-chairs* dalam mengembangkan jaringan kerjasama kawasan secara kolaboratif. Perkembangan *Bali Process* ditandai dengan terbentuknya sebuah pedoman yang dinamakan *Bali Declaration* pada tahun 2016. Aspek perlindungan dalam migrasi kemanusiaan diperkenalkan melalui *Bali Declaration*, dengan tekad bahwa krisis pengungsi di Laut Andaman dan Selat Malaka pada tahun 2015 tidak boleh terjadi lagi (Anugerah 2016). Prinsip *non-refoulement*¹ diminta dengan ketat untuk dihargai. *Bali Declaration* merupakan langkah bersejarah bagi kawasan Asia Pasifik, karena banyak negara yang terlibat di dalamnya tidak berstatus sebagai negara peserta Konvensi PBB 1951 terkait status pengungsi.

Australia sendiri telah meratifikasi Konvensi PBB 1951 sejak tahun 1954, dan sejak saat itu pula Australia memiliki tanggung jawab dalam perlindungan pengungsi. Namun, prinsip *non-refoulement* pernah bertentangan dengan kebijakan migrasi yang diterapkan oleh Australia sejak tahun 2013, *Operation Sovereign Border* (OSB). Perdana Menteri pada saat itu, Tony Abbott, mengeluarkan istilah *Turn Back the Boat* sebagai slogan dari operasi tersebut.

Dalam operasi tersebut, migran yang datang dengan perahu tanpa dokumen sah dianggap sebagai *Illegal Maritime Arrivals* (IMAs), tanpa pengecualian, yang

¹ Prinsip yang dinyatakan dalam Konvensi PBB 1951, bahwa tidak ada negara yang akan mengusir atau mengembalikan seorang pengungsi dengan cara apa pun ke perbatasan wilayah di mana kehidupannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu maupun pendapat politiknya (UNHCR 1977).

kemudian diusir dan dikembalikan pada perairan bebas. Padahal, tertera pada prinsip perlindungan dalam Konvensi 1951, bahwa para pengungsi umumnya tidak memiliki dokumen imigrasi yang resmi karena keterbatasannya (unhcr.org 1977). Sementara menurut *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), izin tinggal secara sah nantinya diproses setelah melaporkan diri di instansi negara tujuan (unhcr.org 1977). Tercatat dalam laporan tahunan Departemen Imigrasi dan Perlindungan Perbatasan Australia (aph.gov.au 2014), bahwa pada tahun 2013-2014 terdapat penurunan jumlah visa perlindungan yang diberikan kepada IMAs. Hal ini disebabkan oleh perubahan kebijakan pemerintah Australia, termasuk komitmen untuk tidak memberikan visa permanen pada IMAs.

Di bawah Pemerintahan Malcolm Turnbull, Australia tetap berkomitmen untuk melindungi batas-batas negaranya, dengan tetap menjalankan *Operation Sovereign Border* (OSB). Di tiap laporan tahunan Departemen Imigrasi dan Perlindungan Perbatasan, Australia juga memposisikan dirinya sebagai peran utama di kawasan Asia Pasifik untuk mengelola migrasi tidak teratur, memerangi penyelundupan manusia dan perdagangan manusia melalui instrumen *Bali Process*. Berdasarkan petisi Peter Dutton (2018), sebagai Menteri Imigrasi dan Perlindungan Perbatasan pada saat itu, dikatakan bahwa OSB dirancang untuk melindungi orang-orang yang rentan dieksploitasi oleh penyelundup manusia, mencegah hilangnya nyawa di laut, dan memulihkan integritas perbatasan Australia.

Perbedaannya terletak pada bantuan migrasi kemanusiaan atau pengungsi yang dilaksanakan sepenuhnya dengan bukti 17.555 visa diberikan pada masa Pemerintahan Malcolm Turnbull. Angka itu melonjak pesat sejak laporan tahunan program kemanusiaan 2014-2015, dimana hanya 13.756 visa diberikan (parlinfo.aph.gov.au 2015). Fokus Australia kemudian pada mereka yang paling membutuhkan, yaitu wanita, anak-anak, dan keluarga dari minoritas yang teraniaya yang telah mencari perlindungan dari konflik di Yordania, Lebanon dan Turki (Bishop 2015). Pemulihan kebijakan Australia telah membantu pemerintah untuk meningkatkan asupan pengungsi tahunan. Program migrasi kemanusiaan

terus meningkat dari tahun ke tahun, mulai dari 13.750 di tahun 2016-2017, menjadi 16.250 di tahun 2017-2018 dan akan mencapai 18.750 pada tahun 2018-2019 (Dutton 2018). Tujuh belas fasilitas detensi imigrasi darat yang kerap menuai kontroversi pun ikut ditutup (Dutton 2018). Kontribusi kuat diberikan untuk membantu pengungsi dan penduduk yang terlantar sembari menjaga keamanan nasional Australia.

Penelitian ini berkaca pada jurnal Scott Watson dalam buku *The Securitization of Humanitarian Migration* (2009), namun Scott Watson berangkat dari pertanyaan kunci “bagaimana kebijakan restriktif migrasi bisa diterima oleh negara liberal yang diklaim dapat berkomitmen pada perlindungan pengungsi?”, dengan fokus negara liberal yaitu Australia dan Canada secara umum. Sedangkan penelitian ini secara spesifik membahas periode masa pemerintahan Malcolm Turnbull. Penelitian ini bermaksud menjelaskan secara spesifik sekuritisasi migrasi yang dilalui oleh Australia pada masa Malcolm Turnbull, masa pemerintahan ketika *Bali Declaration* terbentuk. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat terlihat faktor apa saja yang mempengaruhi Australia dalam dinamika sekuritisasi isu migrasi.

1.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini berangkat dari pertanyaan kunci: “Bagaimana sekuritisasi migrasi Australia pada masa Pemerintahan Malcolm Turnbull?”

Berdasarkan pertanyaan di atas, penelitian ini akan berupaya menjawab pertanyaan yang lebih spesifik:

1. Bagaimana permasalahan migrasi di Australia?
2. Bagaimana sekuritisasi migrasi di Australia pada masa Pemerintahan Malcolm Turnbull?
3. Apa yang mempengaruhi sekuritisasi migrasi di Australia?

1.3 Kerangka Konseptual

Dalam studi Hubungan Internasional, fokus konstruktivisme adalah pada kesadaran manusia dan tempatnya dalam urusan dunia. Hal ini berbeda dengan

banyak paradigma dalam Hubungan Internasional sebelumnya, khususnya neo-realisme yang terlalu materialis. Fokus paradigma sebelumnya selalu pada kekuatan militer dan kemampuan ekonomi dalam menerangkan perilaku negara. Sementara, kaum Konstruktivis menolak fokus materi satu sisi tersebut. Mereka berpendapat bahwa aspek hubungan internasional yang paling penting adalah sosial, bukan material (Jackson & Sorensen 2013).

Sistem internasional tidak ada dengan sendirinya. Sistem internasional berupa pemahaman umum yang disusun oleh rangkaian ide, kerangka pemikiran, norma, yang telah disusun oleh orang-orang tertentu di waktu dan tempat tertentu, bukan kekuatan material (Jackson & Sorensen 2013). Dalam makna itu, jika pemikiran dan ide yang masuk ke dalam keberadaan Hubungan Internasional berubah, maka sistem itu sendiri juga akan berubah. Namun, selain itu, lingkungan domestik juga berpengaruh dan menjadi jawaban bagaimana norma internasional mempunyai efek yang tidak sama di negara yang berbeda. Konstruktivisme juga ikut menjelaskan bagaimana rezim berpengaruh, serta bagaimana organisasi hak asasi manusia domestik mendorong negara untuk memenuhi norma-norma hak asasi manusia internasional (Jackson & Sorensen 2013).

Di Australia, pengkonstruksian migrasi menjadi sebuah isu keamanan merupakan respon pemerintahan terhadap ancaman ketertiban umum dan stabilitas domestik dari meningkatnya angka imigran ilegal. Dalam analisis Huysmans (2000), ancaman keamanan memicu kebijakan terkait keamanan pula. Dengan kata lain, masalah datang terlebih dahulu dan kebijakan merupakan instrumen reaksi terhadap masalah tersebut (Huysmans 2000). Namun, menurut Watson (2009), terdapat tiga kategori untuk menjelaskan motivasi migran, yaitu ekonomi, keluarga, dan humaniter. Dalam migrasi kemanusiaan, anggapan bahwa isu tersebut mengancam atau tidak merupakan konstruksi sosial, bukan penilaian objektif (Watson 2009). Watson mendukung teori Buzan (1983) dengan mengatakan bahwa masalah dikonstruksi menjadi isu keamanan menggunakan *speech act*, dan kemudian menciptakan ide bagaimana masalah tersebut harus ditangani. Pada awalnya studi mengenai keamanan begitu *state-centric*, kemudian, perubahan dalam kekakuan memandang keamanan mulai terjadi pada masa akhir

Perang Dingin, dan semakin masif ketika Perang Dingin berakhir. Perubahan ini didasarkan kepada konsep keamanan manusia atau *human security* yang tidak hanya dapat dilihat dari sudut pandang negara dan militer saja, akan tetapi mencakup aspek yang lebih luas lagi, seperti penyakit, lingkungan, migrasi dan lain sebagainya. Sejalan dengan hal tersebut, konsepsi mengenai sekuritisasi mulai menyebar, dipimpin oleh ilmuwan-ilmuwan dari *Copenhagen School*. Menurut Watson (2009), kebijakan restriktif terhadap imigran merupakan hasil dari sekuritisasi. Jadi, suatu isu menjadi isu keamanan bukan lantaran memiliki atribut ancaman, tetapi karena ditampilkan dan diterima bahwa isu itu mengancam (Peoples & Williams 2010).

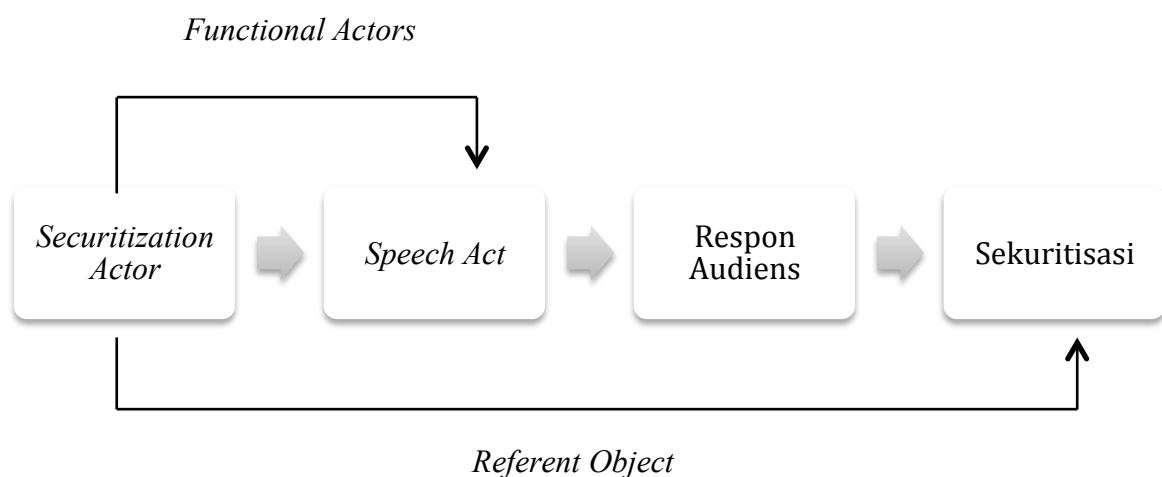
Sekuritisasi akan berhasil ketika *speech act* atau argumen dari aktor diterima oleh audiens yang ditargetkan. Hal itu dapat dijadikan sebagai alasan untuk melakukan tindakan darurat yang diperlukan untuk mencegah atau mengatasi masalah tersebut (James 2007). Dalam penelitian ini, *speech act* dilakukan bukan untuk membentuk ancaman yang nyata, tetapi digunakan untuk melegitimasi tindakan yang dilakukan oleh negara terhadap para imigran. Hadirnya ancaman memiliki legitimasi yang kuat untuk melanggar norma-norma yang berlaku (Buzan 1983).

Menurut Watson (2009), terdapat beberapa elemen yang seringkali diabaikan dalam keberhasilan proses sekuritisasi, yaitu pengaruh legitimasi aktor seperti oposisi politik, media dan peradilan; perlunya menggabungkan konteks domestik dan internasional; dan sekuritisasi yang dilembagakan. Dalam poin ketiga, Buzan, Waever dan Wilde (1998) menyediakan alternatif lain mengenai permasalahan “ancaman terus-menerus” (*persistent threat*), bahwa sekuritisasi bisa didopsi dalam bentuk *ad hoc* maupun institusional. Lebih lanjut Watson (2009) berargumen, dalam proses institusionalisasi keamanan, proses identifikasi dan respon yang dikeluarkan terhadap *existential threat* sering kali diimplementasikan tanpa mempertanyakan legitimasi dari tindakan yang diambil.

Dolinec (2010) berargumen bahwa sekuritisasi adalah sebuah proses kompleks yang tidak hanya meliputi *speech act* dari *securitizing actor* saja. Buzan (2005) dalam Dolinec (2010), menyederhanakan proses sekuritisasi yang terdiri

dari empat elemen dasar yaitu: 1. *The securitization actor* 2. *The referent object* 3. *Functional actors* dan 4. *The Audience*. Menurut *Copenhagen School*, *securitization actor* adalah aktor yang menyatakan bahwa *referent object* terancam dan mencoba untuk meyakinkan audiens bahwa masalah yang sedang disekuritisasikan adalah ancaman nyata. *Referent object* adalah entitas yang secara eksistensial terancam dan karenanya dapat secara sah mengklaim hak dilindungi. *Functional actors* dapat mempengaruhi dinamika proses sekuritisasi. Mereka dapat mempengaruhi keputusan politik yang akan diambil, namun mereka bukan *referent object* maupun *securitization actor*. Mereka dapat meningkatkan *speech act* yang dibentuk oleh *securitization actor* menuju tingkatan lebih tinggi. Terakhir adalah audiens. Sebagaimana telah disebutkan, keberhasilan sekuritisasi ditentukan oleh seberapa meyakinkannya *speech act* sehingga dapat diterima oleh audiens. Audiens harus menyetujui (atau tidak menolak) bahwa *referent object* terancam dan menyetujui tindakan yang diajukan oleh *securitization actor* (Dolinec 2010). Secara sederhana, penjelasan tersebut dapat digambarkan melalui gambar di bawah ini:

Bagan 1.1 Skema Alur Sekuritisasi



Sumber: diolah dari Buzan, dalam Dolinec 2010

Berdasarkan skema di atas, dapat dijelaskan bahwa Pemerintahan Malcolm Turnbull bertindak sebagai *securitization actor*. Keamanan nasional Australia sebagai *referent object*. Organisasi internasional maupun domestik dalam bentuk opini publik sebagai *functional actors*. Masyarakat internasional dan warga Australia khususnya sebagai audiens. Terdapat perubahan cara berpikir para elit politik di Australia terhadap migran humaniter yang datang ke negara yang telah meratifikasi Konvensi PBB 1951 itu. Watson (2009) menambahkan, sekuritisasi diwujudkan ke dalam sebuah peraturan-peraturan negara, terutama kebijakan imigrasinya, yang diperketat untuk membatasi masuknya migran humaniter ke Australia. Pada masa Pemerintahan Malcolm Turnbull, sekuritisasi yang terjadi dipengaruhi oleh krisis pengungsi di Laut Andaman dan Selat Malaka pada tahun 2015, serta respon internasional dan domestik dari kejadian tersebut. Respon dari pemerintah kemudian dilegitimasi melalui *Bali Declaration*.

1.4 Hipotesis

Hipotesis penelitian ini adalah: sekuritisasi pada masa Pemerintahan Malcolm Turnbull dimulai dari peristiwa yang dikemas dengan *speech act* oleh pembuat kebijakan, yang mendapat dukungan dari opini publik, dan membentuk kebijakan terkait isu migrasi, salah satunya dalam bentuk *Bali Declaration*.

1.5 Metodologi Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan jenis metodologi penelitian kualitatif. Untuk metode pengumpulan data penulis akan menggunakan studi kepustakaan. Studi pustaka berusaha mengumpulkan data-data sekunder dari buku, artikel jurnal, majalah, koran, dan artikel *online*. Penelitian ini bersifat deskriptif dengan metode analisis data *process-tracing*. Metode *process-tracing* tidak sekedar mencari hubungan sebab-akibat melainkan berfokus pada proses terjadinya sesuatu. Metode ini meneliti mekanisme bagaimana suatu ‘sebab’ menghasilkan ‘akibat’, dan menyajikan sebuah narasi tentang bagaimana hal tersebut bisa terjadi. Penelitian ini akan membahas bagaimana sekuritisasi migrasi Australia pada masa Pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull. Peneliti mengumpulkan data-

data lalu mengidentifikasi siapa saja aktor di balik persepsi ancaman itu, kemudian bagaimana persepsi itu berubah dan bertahan dari waktu ke waktu sampai menjadi isu nasional Australia.

1.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan terbagi menjadi empat bab. Bab 1 adalah pendahuluan yang merupakan desain riset dari penelitian ini. Bab 2 adalah deskripsi mengenai permasalahan migrasi di Australia dan kebijakan pemerintah Australia. Bab 3 merupakan penjelasan mengenai proses sekuritisasi migrasi. Bab 4 adalah penutup yang berisi simpulan dan saran-saran penelitian lebih lanjut.