

BAB III

PERAN KONTEKS DOMESTIK DAN INTERNASIONAL PADA SEKURITISASI MIGRASI AUSTRALIA

Bab sebelumnya telah membahas mengenai permasalahan migrasi tidak teratur di Australia. Migrasi tidak teratur dipandang sebagai potensi ancaman bagi integrasi dan kedaulatan Australia. Dengan melihat dampak ekonomi, sosial, dan keamanan yang dapat ditimbulkan oleh migrasi tidak teratur, Pemerintah Australia melakukan upaya sekuritisasi terhadap isu migrasi dalam bentuk kebijakan publik dan upaya politik. Bab ini secara khusus menganalisis proses terbentuknya berbagai kebijakan publik dan upaya politik tersebut. Dengan menggunakan konsep sekuritisasi, bab ini akan mengidentifikasi faktor yang membentuk persepsi mengenai isu migrasi, dan bagaimana persepsi tersebut berubah dan bertahan dari waktu ke waktu, hingga tetap menjadi isu nasional Australia pada masa pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull.

3.1 Konstruksi Isu Migrasi di Australia pada Masa Pra-Pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull

Isu migrasi telah menjadi isu yang masuk dalam perdebatan politik di Australia jauh sebelum pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull. Hal ini dapat terlihat melalui dokumen-dokumen resmi yang dipublikasikan oleh Pemerintah Australia terkait migrasi khususnya para pencari suaka dan pengungsi sejak tahun 1976 (Phillips 2017; Phillips & Spinks 2013). Pasca tragedi 11 September 2001, migrasi internasional mulai dibingkai sebagai masalah keamanan. Perbatasan negara menjadi masalah keamanan utama, layanan imigrasi tidak lagi sekedar memeriksa validitas dokumen dan memberikan izin masuk, tetapi mulai mencakup istilah perlindungan perbatasan. Perlindungan perbatasan berperan dalam menilai risiko migran sebagai penjahat potensial berdasarkan dokumen, profil keamanan, biometrik, dan matriks data bank dari migran terkait (Humphrey 2014). Perbatasan di Australia sendiri semakin dimiliterisasi untuk mengendalikan migrasi yang tidak diinginkan. Langkah-langkah darurat dengan

menggunakan instrumen militer diatur dalam ketentuan *Border Protection Act* 2001 (Federal Register of Legislation 2001). Dirangkum dalam Phillips (2017), kebijakan-kebijakan di tahun itu meliputi; pertama, *Australian Defence Force* memulai Operasi Relex untuk mencegat kapal-kapal tidak sah yang datang membawa para pencari suaka; kedua, pulau-pulau Australia mulai dihilangkan dari zona migrasi yang diatur dalam Amandemen Undang-Undang Migrasi; dan ketiga, Australia mulai menjalin kerja sama dengan negara dunia ketiga di Pasifik Selatan untuk membangun pusat detensi dan fasilitas pemrosesan lepas pantai bagi para pencari suaka yang disebut dengan *Pasific Solution*. Media dan akses masyarakat terhadap pencari suaka dibingkai dengan kerangka keamanan. Ini semua terjadi pada masa pemerintahan Perdana Menteri John Howard. Tercatat dalam Karlsen (2016) bahwa Malcolm Turnbull mulai memasuki parlemen pada tahun 2004, yaitu sebagai anggota parlemen di pemerintahan koalisi yang dipimpin oleh John Howard, dan semenjak itu mendukung kebijakan yang diambil oleh John Howard.

Menurut Briskman, Latham dan Goddard (2008) tindakan ini sangat kontradiktif dengan kebijakan yang diambil pada masa 1970an, yaitu masa pemerintahan Liberal di bawah pimpinan Perdana Menteri Malcolm Fraser. Ketika masa itu, Australia dapat dengan bangga mempertahankan kredibilitasnya di dunia internasional dengan menerima sekitar sepuluh ribu pengungsi perahu dari Vietnam dan Kamboja setiap tahunnya dan menjadikan para pengungsi tersebut sebagai bagian dari komunitas di Australia. Melalui keterlibatan Australia dalam Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi sejak tahun 1954, sejarah juga membuktikan bahwa Australia merupakan negara yang memiliki keterkaitan erat dan memiliki hubungan baik dengan para imigran, pengungsi, dan pencari suaka.

Menurut Robert Manne (2001), budaya publik Australia telah dibentuk ulang di bawah pemerintahan John Howard. Lebih lanjut Manne (2001) berkata bahwa titik balik moral terkait para pengungsi dimulai pada Oktober 1999, ketika para pencari suaka melarikan diri dari dua tirani paling kejam di dunia –Irak di bawah Saddam Hussein; Afghanistan di bawah Taliban, mereka mulai

berdatangan dalam jumlah besar di pantai utara Australia, skala perpindahan ini kemudian ikut menjadi sorotan publik. Saat itulah gagasan tentang pengungsi mulai ditransformasikan dalam kesadaran publik Australia dari seorang manusia yang layak mendapatkan belas kasih dan perlindungan menjadi seorang manusia yang pantas menerima penghinaan. Tindakan Perdana Menteri John Howard menempatkan isu migrasi yang semula merupakan isu non-politik menjadi isu politik, yang dibingkai sebagai ancaman bagi keamanan nasional Australia.

John Howard adalah Perdana Menteri Australia yang pertama kali memproklamasikan pernyataan bahwa Australia memiliki hak untuk memutuskan siapa yang datang ke Australia dan bagaimana cara mereka datang. John Howard di beberapa kesempatan juga mengatakan “*I don't want people like that in Australia, genuine refugees don't do that, they hang onto their children*” (Marr & Wilkinson 2003). Hal tersebut menunjukkan sikap John Howard yang skeptis terhadap keberadaan para pencari suaka. John Howard juga menyangkal pihak-pihak yang mengkritik dengan menyebut bahwa mereka tidak memiliki pengalaman menangani pengungsi maupun pencari suaka sebaik Australia (Schloenhardt 2001). Berdasarkan *polling* yang dilakukan oleh A. C. Nielsen dalam Betts (2001), pada masa pemerintahan Perdana Menteri John Howard, 77% warga Australia menolak masuknya para pencari suaka dan 74% menyetujui seluruh penyelesaian yang ditempuh oleh John Howard. Sikap skeptis John Howard diterima oleh publik. Bahkan Partai Liberal mendapat dukungan tambahan sebesar 5% (Betts 2001), dan John Howard kembali memenangkan pemilu di tahun 2004.

Akhir dari sebelas tahun dominasi kebijakan keras John Howard dimulai ketika kemenangan pemilu di tahun 2007 dipegang oleh Partai Buruh dengan pimpinan Perdana Menteri Kevin Rudd. Dalam Prabaningtyas (2015) dijelaskan bahwa Perdana Menteri Kevin Rudd telah berupaya mempertahankan pendekatan yang lebih mengedepankan aspek kemanusiaan, keadilan dan integritas sebagai dasar kebijakan penanganan para pencari suaka. Bahkan, berbagai upaya implementasi pendekatan tersebut dilakukan dalam waktu relatif singkat. Beberapa upaya Kevin Rudd antara lain menghentikan kebijakan *Pacific Solution*,

penghapusan *Temporary Protection Visa*, dan revisi kebijakan pusat detensi dengan memperkenalkan *New Direction in Detention Policy*, dimana pemerintah memberikan akses konsultasi bagi proses hukum untuk menangani kasus aplikasi pengungsi yang gagal. Selain itu pemaknaan baru tentang pencari suaka terbentuk selama pemerintahan Kevin Rudd. Kevin Rudd menghindari penggunaan istilah “*illegal*” secara eksplisit dalam menyebut para pencari suaka tanpa dokumen sah yang datang dari jalur laut, dan lebih memilih istilah “*unauthorised*”.

Seiring terjadinya lonjakan jumlah para pencari suaka yang datang di tahun 2010 dan di bawah tekanan dan dorongan beberapa media dan partai oposisi, kebijakan Kevin Rudd mulai bergeser menuju kebijakan yang lebih ketat. Tercatat dalam Philips (2017) kebijakan tersebut antara lain mengirimkan semua IMAs (tanpa seleksi) ke pusat pemrosesan lepas pantai untuk proses status dan penempatan, dan bagi yang tidak terbukti sebagai pengungsi akan dikirim ke negara asal atau ditahan tanpa batas waktu di pusat detensi, menutup penerimaan pengungsi dari Afghanistan dan Sri Lanka dengan alasan kebutuhan untuk menyelidiki tentang perubahan keadaan keamanan, serta mengalokasikan dana sebesar 200.000 AUD untuk informasi mengenai jaringan penyelundupan manusia.

Sejak saat itu, terjadi dinamika transisi pemerintahan yang sangat berpengaruh terhadap konstruksi isu migrasi terkait para pencari suaka. Berdasarkan informasi yang diambil dari *National Archives of Australia* (primeministers.naa.gov.au 2019), Pemerintahan Australia beralih dari masa kekuasaan partai Buruh yang dipimpin oleh Julia Gillard (Juni 2010-Juni 2013) dan Kevin Rudd (Desember 2007-Juni 2010; Juni 2013-September 2013) hingga kepemimpinan di bawah Partai Liberal oleh Tony Abbot (September 2013-September 2015) dan selanjutnya digantikan oleh Malcolm Turnbull.

Pasca menggantikan Kevin Rudd, melalui pidatonya, Julia Gillard menyatakan bahwa mekanisme perlindungan di level regional (*Regional Protection Framework*) adalah cara yang paling efektif untuk mengatasi migrasi tidak teratur di kawasan pada umumnya dan di Australia pada khususnya (theaustralian.com.au 2010). Partai Buruh yang diwakili oleh Perdana Menteri

Julia Gillard terkesan lebih berhati-hati dalam bersikap dan cenderung berada di tengah antara kebijakan keras milik koalisi oposisi dan kebijakan yang lebih lunak produk dari Perdana Menteri sebelumnya, Kevin Rudd. Hal ini tercermin dalam pidatonya ketika merespon pengajuan koalisi oposisi mengenai konsep kebijakan *No Document No Entry* serta kebijakan pengembalian perahu ke luar perairan Australia ala John Howard. Pidato tersebut dikutip dalam *The Sydney Morning Herald* (2010) yang berbunyi:

If you are hard headed you're dismissed as hard hearted, if you are open hearted you're marginalized as supporting open borders. I say to those engaged in this type of rhetoric, stop selling our national character short, we are better than this, we are much better than this.

Pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa Julia Gillard tidak ingin timbul wacana dangkal terhadap kebijakan yang dianggap terlalu keras ataupun terlalu lunak kepada para pencari suaka. Meskipun demikian, kondisi ini tidak berlangsung lama setelah peningkatan jumlah pencari suaka dan konflik politik domestik terjadi.

Sebagai pemimpin koalisi oposisi di tahun 2008 hingga tahun 2009, Malcolm Turnbull menegaskan dalam pidatonya bahwa bukanlah hal kontroversial untuk menyatakan bahwa Australia memiliki hak untuk memutuskan siapa yang datang ke Australia dan bagaimana cara mereka datang (House of Representatives 2009). Selanjutnya, ia menjelaskan bahwa merupakan masalah prinsip untuk memenuhi tujuan pemerintah seharusnya yaitu menghapus penyelundupan manusia, sehingga dalam praktiknya tidak ada kedatangan maritim yang tidak sah dari orang yang mencari suaka di Australia. Dalam debat tersebut (2009), Turnbull merasa faktor pendorong akan selalu ada, yang membuat perbedaan adalah faktor penarik yaitu kebijakan Pemerintah Australia. Malcolm Turnbull merasa di tangan Partai Buruh, Australia telah kehilangan kontrol perbatasannya. Selanjutnya ia menekankan bahwa ketika partai oposisi berada di pemerintahan dan menghentikan kapal. Kapal-kapal tersebut benar-benar berhenti datang. Upaya itu dianggap sebagai bentuk perlindungan

perbatasan, dimana kewajiban internasional tetap dipatuhi dengan menjalankan Program Kemanusiaan dan perbatasan Australia tetap dalam kondisi aman.

Malcolm Turnbull dalam pidatonya di tahun 2012 (House of Representatives 2012) kembali menegaskan bahwa faktor terbesar yang berdampak pada tingkat kedatangan maritim adalah faktor penarik atau dengan kata lain, kebijakan domestik Australia dan bukan sesuatu yang sedang diperjuangkan oleh Partai Buruh, yaitu faktor pendorong atau jumlah pengungsi di dunia yang membutuhkan perlindungan. Ia menilai dari percobaan sebelumnya ketika kebijakan domestik Australia berubah dengan mengakhiri penuh *Pacific Solution*. Dampaknya, kedatangan maritim Australia semakin meningkat dan kematian di laut juga ikut meningkat.

Selanjutnya, ketika pemerintahan mencapai jalan buntu pada kebijakan pemrosesan lepas pantai di tahun 2012, Malcolm Turnbull kembali menyatakan pandangannya. Dalam pidatonya (House of Representatives 2012) ia menekankan bahwa dalam pertempuran melawan penyelundupan manusia, tidak ada langkah yang dilakukan oleh pemerintah dapat disukai seluruh pihak. Semuanya memiliki kesulitan besar, kontradiksi, dan pilihan menyakitkan. Terdapat aspek-aspek kejam di dalamnya, tetapi itu adalah tugas legislator dan Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan untuk mencapai keseimbangan antara memastikan bahwa di satu sisi terdapat akhir menyeluruh bagi penyelundupan manusia –yang mungkin dapat tercapai dengan tindakan paling kejam yang bisa dibayangkan, dan di sisi lain bagi Australia untuk mempertahankan tugasnya sebagai negara yang berbelas kasih dan bermurah hati dalam menghormati kewajibannya berdasarkan konvensi internasional terkait. Malcolm Turnbull ikut berperan dalam mendesak pemerintah untuk mengembalikan sebagian besar kebijakan Pemerintah John Howard. Tujuannya adalah untuk memastikan pemrosesan asupan pengungsi berjalan dengan teratur dan adil sehingga integritas sistem tidak dapat dikompromi atau digagalkan oleh mereka yang berusaha untuk menghindari aturan. Malcolm Turnbull dalam pidatonya (2012) juga menyadari bahwa mencapai keseimbangan dengan efektif bukanlah suatu hal yang mudah.

Kemenangan pemimpin partai Koalisi, Tony Abbott, pada pemilu tahun 2013 mengubah kembali warna isu migrasi Australia dan mengembalikan kebijakan yang restriktif dan mengesampingkan aspek HAM dan nilai kemanusiaan dari para pencari suaka sepenuhnya. Dikutip dari *Conservatives* (conservatives.org.au 2010) Tony Abbott mengaitkan kedatangan “manusia perahu” dengan potensi ancaman terorisme dan mengatakan bahwa Australia prihatin dengan nilai-nilai para pencari suaka dan kemampuan mereka untuk mengintegrasikan diri ke masyarakat Australia.

Beberapa langkah awal yang terkesan simbolik namun berdampak besar adalah perubahan dalam istilah penyebutan *Irregular Maritime Arrivals* menjadi *Illegal Maritime Arrivals*, serta *Department of Immigration and Citizenship* menjadi *Department of Immigration and Border Protection*. Perubahan ini sekaligus menjadi *speech act* yang menggambarkan rasa tidak aman Australia terhadap para pencari suaka yang rentan menjadi modus penyelundupan dan perdagangan manusia, menegaskan keinginan dalam mencegah masuknya para pencari suaka ke wilayah teritorial Australia, serta menyiratkan upaya kriminalisasi para pencari suaka oleh Australia (Prabaningtyas 2015). Selanjutnya, Tony Abbott mengembalikan mantra John Howard yaitu Australia memiliki hak untuk memutuskan siapa yang datang ke Australia dan bagaimana cara mereka datang dan kemudian memberlakukan *Operation Sovereign Borders* (OSB). Kebijakan OSB terdiri dari pemberlakuan kembali kebijakan *Temporary Protection Visa*, penetapan pusat pemrosesan lepas pantai seperti sedia kala di wilayah negara ketiga yaitu Nauru, Manus dan Pulau Christmas sebagai mekanisme utama untuk pemrosesan para pencari suaka, serta implementasi kebijakan “*Turn Back the Boat*”. Diberitakan oleh *ABC News* (2014) dalam Prabaningtyas (2015), OSB diterapkan karena pemerintahan Tony Abbott merasa bahwa Australia sedang dalam situasi “*national emergency*” karena terjadinya krisis perlindungan perbatasan akibat para pencari suaka yang terus berdatangan. Dengan kata lain, saat itu para pencari suaka menjadi target operasi militer dan musuh Australia.

Menurut ABC News (2015), pembenaran utama untuk pendekatan pemerintahan Tony Abbott terhadap para pencari suaka, seperti yang tercermin dalam pidato Tony Abbott, adalah gagasan bahwa menghentikan kapal dan mengembalikannya pada akhirnya akan menyelamatkan nyawa dan melindungi para pencari suaka. Dirilisnya laporan *Amnesty International* yang berjudul “*By Hook or By Crook: Australia’s Abuse of Asylum Seekers at Sea*” mengundang pertanyaan serius tentang klaim tersebut. Dalam laporan tersebut, *Amnesty International* (2015) melakukan penelitian terkait kasus dugaan adanya penyuapan awak perahu oleh pemerintahan Australia, sehingga berbalik arah menuju perairan Indonesia tepatnya di Rote, Nusa Tenggara Timur. Para awak perahu memberitahu *Amnesty International*, dua dari mereka menerima 6.000 USD masing-masing, dan empat orang menerima 5.000 USD seorang, sehingga totalnya menjadi 32.000 USD. Satu pencari suaka yang bertahan di perahu mendeskripsikan bahwa ia melihat kapten perahu bertemu dengan orang-orang Australia di dapur perahu dan melihat kapten menaruh amplop putih tebal di saku celana pendeknya. Pihak berwenang Australia kemudian memindahkan para pencari suaka beserta dengan awak perahunya dari perahu besar yang dipersiapkan dengan baik, ke dua perahu baru yang terlalu padat untuk mereka naiki dengan bahan bakar yang tidak mencukupi. Pihak berwenang Australia menyediakan pemadam api, pelampung penyelamat, satu alat GPS kecil dan dua peta kasar. Salah satu peta tersebut adalah Pulau Rote di Indonesia dan pihak berwenang Australia melingkari tiga lokasi pendaratan potensial. Para awak perahu mengatakan pada *Amnesty International* para pihak berwenang Australia memberikan mereka instruksi verbal langsung di mana mereka harus mendarat di Pulau Rote.

Selanjutnya, dalam laporan tersebut (amnesty.org 2015) dinyatakan bahwa Pemerintah Australia menyangkal pihak berwenang Australia membayar awak perahu untuk membawa kembali orang-orang tersebut ke Indonesia. Penyangkalan ini ditentang oleh semua bukti yang ada. *Amnesty International* telah mendokumentasikan kesaksian tangan pertama dari orang-orang yang menerima uang. *Amnesty International* juga mendokumentasikan kesaksian saksi

mata bahwa pihak berwenang Australia menyerahkan sejumlah uang kepada awak perahu. Polisi yang menangkap para awak perahu juga mengkonfirmasi bahwa para awak perahu ditemukan mengantongi sekitar 32.000 USD dan menunjukkan pada *Amnesty International* uang yang mereka sita dari awak perahu.

Dukungan publik terhadap sikap pemerintah terkait para pencari suaka semakin melemah, diawali oleh sejumlah kecil organisasi masyarakat terkait pengungsi dan hak asasi manusia, kelompok profesional dan gereja yang terlibat dalam menentang kebijakan tersebut. Banyak warga Australia (meskipun mereka masih menjadi minoritas) telah menentang kebijakan keras terhadap para pencari suaka dan memberi dukungan penuh serta berdedikasi untuk para pencari suaka dan pengungsi. Mereka telah melakukan aksi di banyak tempat: percakapan pribadi dengan teman dan kenalan; pendidikan masyarakat; seni kreatif, teater, film, sastra, dan musik; kehidupan profesional; partai politik dan parlemen; protes demonstrasi; kelompok gereja; forum akademik; dan forum hak asasi manusia internasional (Gosden 2006). Berikut adalah potret salah satu bentuk aksi protes dari warga Australia:

Gambar 3.1
Protes Warga Australia



Sumber: abc.net.au 2015

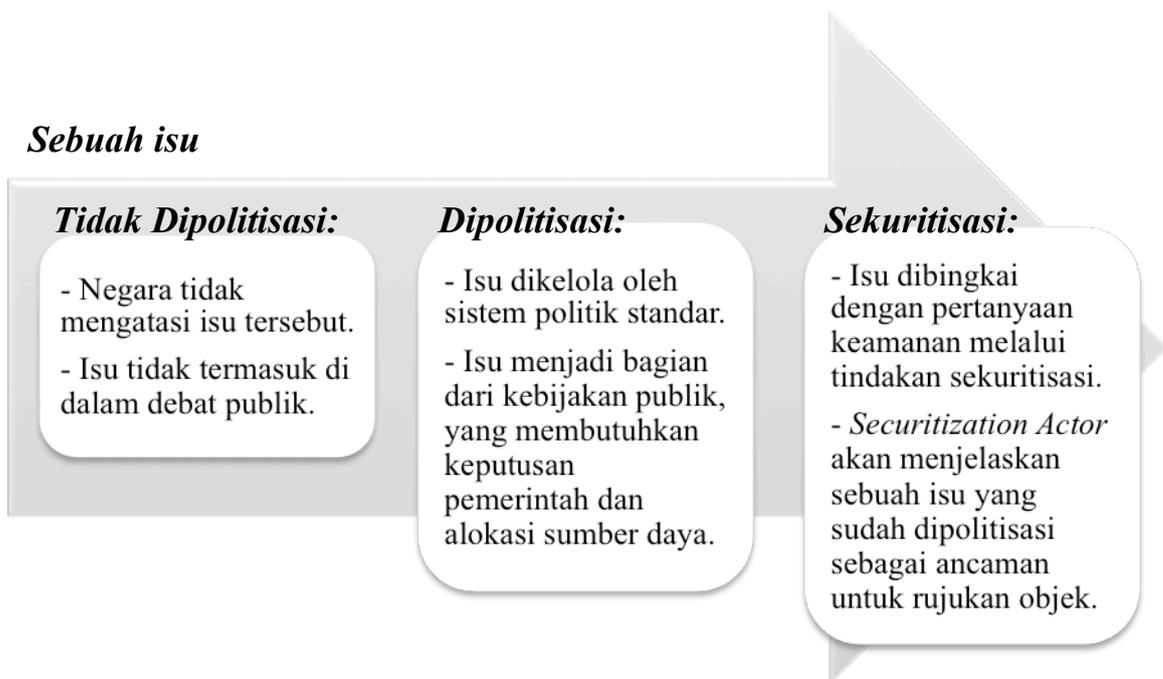
Gambar tersebut merupakan salah satu bentuk aksi protes warga Australia dimana ratusan demonstran berkumpul di Sydney untuk menyuarakan aksi menolak kebijakan Australia terkait pengungsi dan pencari suaka. Aksi tersebut merupakan aksi terbesar di Sydney selama tahun itu (abc.net.au 2015). Kemudian ditemukan bahwa popularitas suara Tony Abbott telah jatuh dengan lebih dari dua pertiga pemilih atau 68 persen suara tidak puas dengan kinerjanya (afr.com 2015). Setelah Tony Abbot kehilangan kepercayaan dari para pemilih, pada Senin 14 September 2015, Tony Abbott dikalahkan oleh Malcom Turnbull dalam pemilihan internal partai. Turnbull menjanjikan gaya kepemimpinan baru dengan memulihkan pemerintahan kabinet tradisional dimana pemerintah harus benar-benar berkonsultasi dengan kolega, anggota parlemen, senator, dan masyarakat luas (theaustralian.com.au 2015). Bergesernya sikap publik terhadap para pencari suaka mendorong Pemerintah Malcolm Turnbull untuk melakukan usaha lebih dalam upaya sekuritisasinya.

3.2 Sekuritisasi Migrasi Australia pada Masa Pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull

Migrasi telah menjadi salah satu masalah politik kontroversial di Australia. Menurut Soesilowati (2014), upaya penanganan para pencari suaka juga menjadi suatu komoditas politik yang cukup signifikan di Australia. Hal ini dapat terlihat ketika pemilu tahun 2013 dimana Tony Abbott memanfaatkan momentum yang menunjukkan semakin derasnya gelombang pencari suaka ke Australia dengan mengkaitkan kondisi tersebut dengan kegagalan pemerintahan “*Labor has failed on our borders like no other government in Australia’s history*”. Selanjutnya, Malcolm Turnbull juga memanfaatkan isu migrasi untuk memperoleh suara internal partai. Hal ini memungkinkan karena perhatian masyarakat dan media Australia banyak terfokus pada masalah pencari suaka seiring meningkatnya jumlah para pencari suaka dari waktu ke waktu. Karenanya, migrasi seringkali dikaitkan dengan berbagai tindak kriminalitas, termasuk terorisme dan penyelundupan manusia. Dari laporan tahunan Departemen Imigrasi dan Perlindungan Perbatasan Australia, terlihat bahwa Australia telah

lama mengambil berbagai langkah legislatif untuk mengurangi akses para pencari suaka ke wilayah negaranya. Perubahan aturan tersebut juga disertai dengan peningkatan anggaran khusus untuk kontrol migrasi. Pada masa pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull, langkah-langkah tersebut tetap dipertahankan; seperti kebijakan pengembalian kapal dan pemrosesan lepas pantai. Menurut Buzan, Wilde dan Waever (1998) dalam Emmers (2008), upaya pemerintah dalam menghadapi sebuah isu ditempatkan dalam tiga kategori, yaitu tidak dipolitisasi, dipolitisasi, dan sekuritisasi. Masing-masing kategori dijelaskan sebagai berikut:

Bagan 3.1 **Skema Spektrum Sekuritisasi**



Sumber: diolah dari Emmers, dalam Contemporary Security Studies 2016

Berdasarkan skema di atas, dapat dilihat bahwa sekuritisasi merupakan bentuk ekstrim dari politisasi. Keamanan telah menjadi wacana luas dari pemerintah untuk membingkai dan memprioritaskan kebijakan publik yang dapat menargetkan ancaman eksistensial (Buzan, Wilde & Waever 1998). Buzan, Wilde

dan Waeber (1998) berpendapat bahwa fungsi keamanan negara telah berkembang, tidak hanya sebagai pertahanan nasional, namun mencakup pengawasan terhadap masyarakat yang kompleks untuk menghadapi kecemasan akan ketidakpastian.

Sekuritisasi dapat dilakukan terhadap isu yang dipolitisasi maupun tidak, selama isu itu dipandang sebagai ancaman oleh aktor sekuritisasi. Suatu isu dapat dikatakan sebagai ancaman ketika negara melakukan tindakan atau mengeluarkan wacana yang menyatakan isu tersebut sebagai ancaman, dimana langkah ini disebut *speech act*. Menurut John Austin (1962) dalam Gultom (2016), bahasa dibedakan dalam dua fungsi, yaitu untuk mendeskripsikan dan menginstruksikan. Dalam fungsinya untuk menginstruksikan, terkandung makna atau maksud tertentu di balik semua jenis ekspresi komunikasi seseorang yang bertujuan agar *audiens* merespon maksud tersebut. Pola interaksi inilah dasar dari *speech act* yang kemudian akan membentuk realitas sosial. *Speech act* tidak hanya merujuk pada bentuk tulisan, tetapi juga pernyataan dan tindakan.

Satu bulan setelah dilantik sebagai Perdana Menteri, dalam sidang parlemen, Malcolm Turnbull menyatakan dengan jelas bahwa ia menyadari kebijakan perlindungan perbatasan Australia sangat ketat, dimana ia juga menyadari banyak pihak yang menganggapnya terlalu keras (House of Representatives 2015). Namun, dalam notulen tersebut (2015) Turnbull juga menekankan bahwa cara itu telah terbukti menjadi satu-satunya cara untuk menghentikan kematian di laut dan untuk memastikan bahwa kedaulatan dan perbatasan Australia tetap aman.

Malcolm Turnbull setia pada pandangan yang dipegangnya dan secara konsisten mengesampingkan perubahan besar dari kebijakan yang dibentuk oleh pemimpin Partai Liberal sebelumnya, Tony Abbott. Di akhir masa pemerintahan Tony Abbott, mantra “*Turn Back the Boat*” sudah tidak dapat lagi menyelamatkan popularitas suaranya (wsj.com 2015). Salah satu faktornya adalah karena krisis pengungsi yang terjadi di Laut Andaman dan Selat Malaka. Menurut Solomon dalam *Australian Institute of International Affairs* (2017), krisis pengungsi di Laut Andaman dan Selat Malaka menjadi indikasi kegagalan negara-

negara di kawasan Asia Pasifik, khususnya Australia, dalam mengatasi dan mencegah aksi penyelundupan manusia. Sementara, kebijakan ketat yang diterapkan oleh negara-negara tujuan, termasuk Australia, selama ini semata-mata diklaim untuk menghentikan aksi penyelundupan manusia dan kematian di laut.

Dalam tragedi yang terjadi di pertengahan tahun 2015 tersebut, menurut *Australian Institute of International Affairs* (2017), diperkirakan terdapat 8.000 migran ditelantarkan oleh penyelundup diatas perahu tanpa makanan maupun minuman. Kemudian terhitung 370 kematian migran akibat kelaparan, dehidrasi, penyakit, dan perlakuan buruk dari awak perahu (internationalaffairs.org.au 2017). Jumlah tersebut hanya sebagian kecil dari skala besar perpindahan orang yang terjadi di tahun itu, sekitar 33.600 orang melarikan diri dari diskriminasi ekstrim, kemiskinan dan pengangguran di Bangladesh dan Myanmar (internationalaffairs.org.au 2017). Para migran tersebut mencari perlindungan dari konflik etnis dan kekerasan. Mereka beralih ke penyelundup manusia untuk mengatur transportasi mereka ke negara-negara tetangga dengan harapan akan kehidupan yang lebih baik. Namun justru karena kebijakan ketat yang diambil oleh negara-negara tujuan, menyebabkan para penyelundup tersebut lari meninggalkan para imigran yang kemudian terapung tanpa tujuan. Ketika hal ini terjadi, menurut hasil *polling The Wall Street Journal*, 63% masyarakat Australia tidak puas dengan pemerintahan Tony Abbott (wsj.com 2015). Hal ini juga yang kemudian menjadi salah satu dari berbagai alasan terjadinya pemungutan suara internal partai terhadap Tony Abbott.

Dalam merespon tragedi tersebut, Malcolm Turnbull memilih langkah untuk tetap mempertahankan kebijakan restriktif. Langkah tersebut diklaim sebagai bentuk perwujudan keseimbangan antara perlindungan perbatasan dan pemenuhan kewajiban internasional. Pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull bahkan memproduksi berbagai video anti penyelundupan manusia dalam berbagai bahasa sebagai alat komunikasi efektif. Berikut adalah salah satu cuplikan video yang dipublikasikan pada akun *Youtube Australian Border Force*:

Gambar 3.2
Bentuk Upaya Sekuritisasi yang Dilakukan pada Masa Pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull



Sumber: *Australian Border Force Channel on Youtube 2016*

Dalam video tersebut dijelaskan bahwa tidak ada perubahan dalam kebijakan pengembalian kapal di Australia. Siapapun yang mencoba berpergian secara ilegal dengan kapal menuju Australia akan terdeteksi, dicegat, dan dipindahkan dengan aman dari perairan Australia. Aturan tersebut berlaku untuk semua orang, tanpa terkecuali. Kedatangan para pencari suaka menggunakan jalur maritim kembali dikaitkan dengan penyelundupan manusia yang memberikan potensi ancaman bagi Australia sehingga wajar saja jika ditangani dengan keras.

Sekuritisasi akan berhasil ketika *speech act* diterima oleh audiens, respon terhadap krisis pengungsi juga dilakukan dengan mencari alternatif lain. Alternatif tersebut dinyatakan dalam poin keempat *Bali Declaration* (2016) yang berbunyi bahwa perlu adanya usaha untuk mengatasi akar penyebab migrasi tidak teratur dan pemindahan paksa, serta mengidentifikasi keterkaitan antara tata pemerintahan yang buruk dan kemudahan aksi penyelundupan manusia. Selanjutnya, dinyatakan

bahwa respon kolektif yang harus dilakukan adalah mempromosikan tata pemerintahan yang baik, supremasi hukum, penghormatan penuh terhadap hak asasi manusia dan kebebasan individu, rasa aman dan memiliki, pertumbuhan ekonomi yang inklusif, peluang mata pencaharian, akses ke layanan dasar, toleransi dan pemahaman sosial, dan langkah-langkah untuk mencegah dan mengurangi perpindahan paksa, serta konsisten dengan instrumen internasional yang relevan. Negara-negara peserta menyadari perlu adanya peningkatan jalur migrasi yang aman dan tertib, untuk memberikan alternatif bagi migrasi tidak teratur yang berbahaya. *Bali Declaration* juga mendorong kerja sama pembangunan bilateral, regional dan multilateral yang berkelanjutan dan inklusif di kawasan dan mitra kawasan.

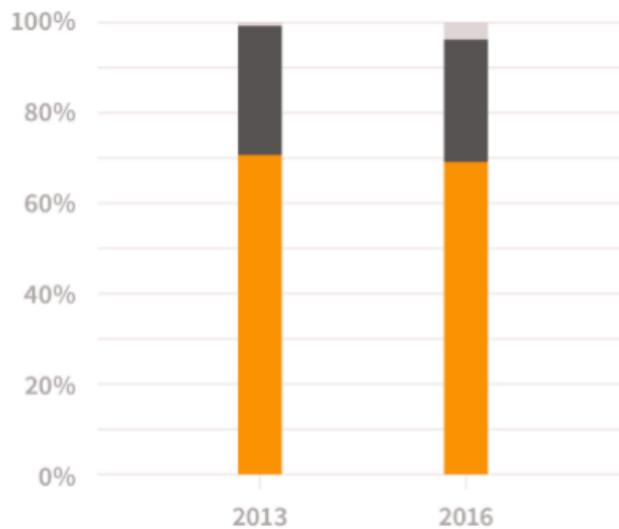
Usaha mencari penerimaan tersebut juga terlihat dalam pernyataan Malcolm Turnbull melalui pernyataan media terkait *Leaders' Summit on Refugees* (2016). Malcolm Turnbull menyatakan bahwa Australia akan terus memainkan peran utama dalam upaya global untuk membantu para pengungsi. Upaya-upaya tersebut dinyatakan tidak akan mungkin terjadi tanpa manajemen perbatasan Australia yang kuat dan tingkat kepercayaan publik yang tinggi terhadap sistem migrasi Australia yang dikelola dengan baik. Lebih lanjut Malcolm Turnbull menyatakan bahwa tanpa kepercayaan tersebut, Australia tidak akan mampu meningkatkan asupan pengungsi dan program pemukiman kembali ketiga terbesar di dunia di angka lebih dari 35 persen. *Lowy Institute* menunjukkan efek dari sekuritisasi yang dilakukan oleh Malcolm Turnbull, dengan melaporkan hasil *polling* sikap warga Australia terhadap kebijakan pengembalian kapal di tahun 2013, sebelum Malcolm Turnbull memimpin dan di tahun 2016, setelah ia memimpin. Berikut adalah hasil *polling* tersebut:

Bagan 3.2
Grafik Sikap Warga Australia terhadap Kebijakan Pengembalian Kapal

Sikap Terhadap Kebijakan Pengembalian Kapal

Pemerintah harus mengembalikan kapal ketika aman untuk melakukannya

- **Setuju**
- **Tidak Setuju**
- **Tidak Tahu**



Sumber: diolah dari Lowy Institute 2019

Dari grafik tersebut dapat dilihat bahwa bahkan setelah krisis pengungsi di tahun 2015, tidak ada perubahan signifikan dari opini publik, mayoritas warga Australia masih menyetujui kebijakan pengembalian kapal yang dilestarikan oleh Perdana Menteri Malcolm Turnbull. Lebih lanjut *Vote Compass* menyediakan data bahwa di tahun 2013, 45% pemilih tidak menyetujui kebijakan pengembalian kapal, sedangkan di tahun 2016, terdapat penurunan penolakan terkait kebijakan tersebut yaitu di angka 41% (abc.net.au 2016). Penentangan Partai Buruh terhadap pengembalian kapal juga melunak dan mereka mulai mengakui usaha tersebut asalkan dapat dilakukan dengan aman (Phillips 2017). Meskipun terlihat banyak yang percaya bahwa kebijakan Pemerintah Malcolm Turnbull terkait para pencari suaka sudah bekerja dengan baik dan telah mencapai keseimbangan yang tepat, ada juga yang tidak setuju, terutama dalam hal pusat detensi dan pemrosesan lepas pantai.

Masa pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull sebagian besar didominasi oleh kritik terhadap keadaan di Nauru dan Manus, di mana beberapa

ratus orang telah ditahan selama lebih dari 1.000 hari, dalam kondisi yang seringkali kejam dan tertindas, dengan sedikit atau tanpa prospek terjadinya pemukiman kembali (theguardian.com 2016). Selanjutnya, diberitakan oleh *The Guardian* (2016), dokter dan psikolog, Peter Young dan Paul Stevenson, sebagai anggota staf medis di pusat detensi telah secara terbuka mengungkap pelecehan fisik dan seksual yang terjadi secara luas dalam pusat detensi. Namun tindakan tersebut berimbas pada penyelidikan yang dilakukan oleh *Australian Federal Police* kepada keduanya, atas permintaan pemerintah. Tindakan menyebarluaskan informasi tersebut dilarang dan diatur dalam *Australian Border Force Act 2015*, berikut adalah tangkapan layar dari undang-undang tersebut:

Gambar 3.3
Tangkapan Layar *Australian Border Force Act 2015*

Part 6—Secrecy and disclosure provisions

41 Simplified outline of this Part

- An entrusted person must not make a record of or disclose protected information unless the making of the record or disclosure is authorised by a provision of this Part, is in the course of the person's employment or service as an entrusted person or is required or authorised by law or by an order or direction of a court or tribunal.

42 Secrecy

- (1) A person commits an offence if:
- (a) the person is, or has been, an entrusted person; and
 - (b) the person makes a record of, or discloses, information; and
 - (c) the information is protected information.

Penalty: Imprisonment for 2 years.

Sumber: Federal Register of Legislation 2016

Dari undang-undang tersebut dinyatakan secara khusus bahwa pemerintah dapat menjatuhkan hukuman untuk "orang yang dipercayakan" –termasuk anggota staf

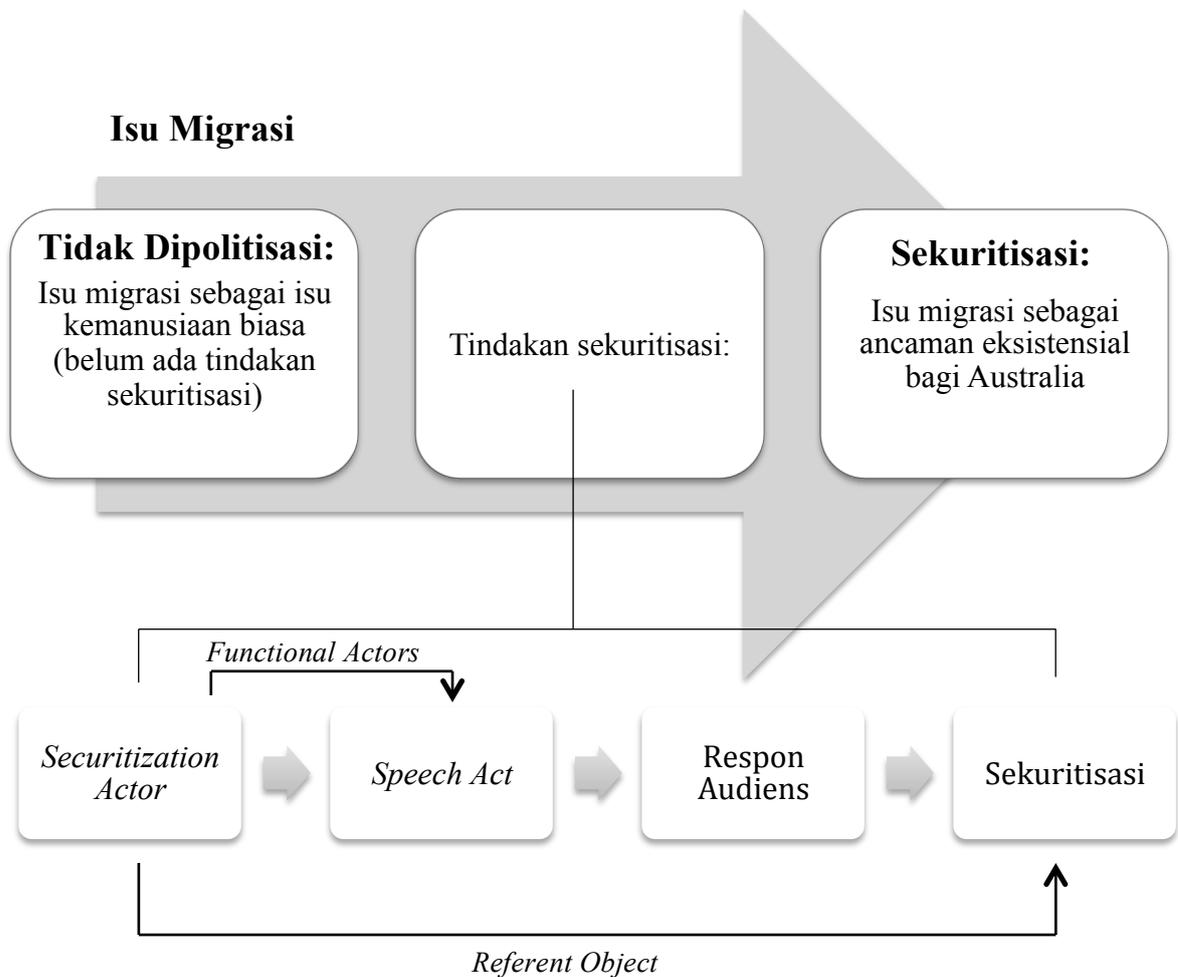
medis di pusat detensi, yang mengungkapkan rincian kondisi di kamp. Dalam bagian selanjutnya dinyatakan bahwa sanksi yang ditentukan berupa penjara selama dua tahun. Namun, dirangkum oleh *The Guardian* (2016), meskipun telah dilaksanakan penyelidikan, belum ada seorang pun yang didakwa berdasarkan undang-undang tersebut.

Dalam program *ABC, Four Corners* yang dipublikasikan oleh *The Guardian* (2016), Malcolm Turnbull diwawancarai dan ditanyai tentang tanggung jawab yang dipegang oleh Australia untuk kesejahteraan pengungsi dan pencari suaka di pusat-pusat detensi lepas pantai tersebut. Turnbull mengatakan dia bersimpati dengan situasi yang dialami banyak pengungsi namun mengklaim bahwa pusat-pusat detensi tersebut dikelola oleh pemerintah masing-masing, yaitu PNG dan Nauru. Atau secara tidak langsung berkata bahwa hal tersebut bukan merupakan tanggung jawab Australia. Lebih lanjut ia berkata “*I responsible for ensuring that our borders are secure*”. Berdasarkan *polling* yang dilakukan oleh *The Australia Institute* dan dirangkum oleh *The Guardian* (theguardian.com 2016), ditemukan bahwa hanya 22% responden yang mendukung keputusan untuk mengirim para pencari suaka ke pusat detensi tanpa ada yang diizinkan datang ke Australia dalam keadaan apa pun, 35% mengatakan para pencari suaka harus dikirim ke kamp-kamp lepas pantai untuk diproses, tetapi mereka yang ditemukan sebagai pengungsi harus dimukimkan kembali di Australia, dan mereka yang ditemukan tidak memiliki klaim sah untuk perlindungan harus dikembalikan ke negara asal mereka, kemudian 28% mengatakan para pencari suaka harus dibawa ke Australia dan diproses di darat, mereka yang ditemukan sebagai pengungsi harus dimukimkan kembali di Australia, dan mereka yang tidak dinilai sebagai pengungsi harus dikembalikan ke negara asalnya. Hal ini berarti 57% warga Australia masih menyetujui kebijakan pemrosesan lepas pantai dengan beberapa kondisi.

Emmers (2008) mendukung argumen *The Copenhagen School* dengan menyatakan bahwa sebuah isu dapat disekuritisasi; atau dibingkai menjadi isu keamanan; atau berpindah dari spektrum tidak dipolitisasi maupun politisasi menjadi spektrum sekuritisasi; melalui tindakan sekuritisasi. Tindakan sekuritisasi

meliputi tindakan aktor sekuritisasi (sebagai contoh; pemerintah, elit politik, militer, masyarakat sipil) yang mengartikan isu yang sudah dipolitisasi menjadi ancaman eksistensial bagi *referent object* (sebagai contoh; negara, kelompok, kedaulatan nasional, ideologi, ekonomi) melalui *speech act*. Selanjutnya, dalam Emmers (2008) dinyatakan bahwa dalam menanggapi sifat alami ancaman, *securitization actor* dapat menegaskan bahwa ia harus mengadopsi cara luar biasa yang melampaui norma-norma biasa dari ranah isu tersebut. Sedangkan 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). Proses inilah yang merupakan inti dari sekuritisasi. Menurut Sarah Leonard (2007), membingkai migrasi sebagai masalah keamanan dapat memberi prioritas politik serta membenarkan tindakan hukum dan kebijakan luar biasa untuk mengelolanya. Berikut adalah skema sekuritisasi migrasi di Australia:

Bagan 3.3
Skema Sekuritisasi di Australia



Sumber: diolah dari Emmers, dalam Contemporary Security Studies 2016

Dari skema tersebut dapat terlihat bahwa Pemerintah Australia sebagai aktor dalam sekuritisasi migrasi telah mempresentasikan migrasi sebagai isu yang mengancam keamanan Australia. Selanjutnya, dalam penelitian ini 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. Dapat disimpulkan bahwa pemimpin politik memiliki peranan penting sebagai aktor dalam proses sekuritisasi. Namun, menurut Buzan, Wilde dan Waever (1998) pada dasarnya pemimpin politik sebagai perwakilan negara bukan aktor tunggal dalam proses sekuritisasi. Secara umum sekuritisasi seringkali juga dipengaruhi oleh kelompok oposisi serta kelompok organisasi lainnya. Aktor-aktor tersebut dinyatakan sebagai *functional actors*. Selain aktor-aktor tersebut terdapat berbagai faktor pendukung lainnya dalam proses sekuritisasi.

3.3 Faktor Pendukung Sekuritisasi Migrasi pada Masa Pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull

Menurut Watson (2009), terdapat beberapa elemen yang seringkali diabaikan dalam keberhasilan proses sekuritisasi, yaitu; pengaruh legitimasi *functional actors*; media dan peradilan; perlunya menggabungkan konteks domestik dan internasional; dan sekuritisasi yang dilembagakan. Pada masa pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull, elemen-elemen ini juga ikut memainkan peranan penting.

Elemen pertama adalah pengaruh legitimasi *functional actors*, seperti oposisi politik. Australia merupakan negara demokrasi parlementer dengan sistem multipartai. Parlemen Australia terdiri atas dua majelis, yaitu majelis rendah, yang disebut *House of Representatives* (HoR), dan majelis tinggi, yang disebut *Senate* (Senat). Pemerintah dibentuk oleh partai yang mampu meraih mayoritas di majelis rendah. Sedangkan partai-partai minoritas seringkali menjadi penyeimbang kekuasaan di Senat, yang berfungsi sebagai majelis kaji ulang keputusan-keputusan pemerintah. Tidak satu pun aturan perundang-undangan luput dari pertimbangan yang teliti dan cermat dalam sistem ini. Segala tindakan pemerintah dalam penyelenggaraan administrasi negara, serta masalah-masalah yang menjadi kepentingan publik pun menjadi bahan perdebatan dalam parlemen Australia. Segala perundang-undangan dan kebijakan yang disusun oleh pemerintah, harus dapat dipertanggung jawabkan dalam sesi tanya-jawab di parlemen dan dievaluasi langsung oleh oposisi. Pertanyaan dapat diajukan tanpa pemberitahuan terlebih

dahulu, dan terdapat giliran antara pertanyaan pemerintah dan oposisi kepada para menteri selama waktu tanya-jawab. Oposisi menggunakan pertanyaan untuk mencecar pemerintah. Pemerintahan memberi kesempatan kepada para menteri untuk menjelaskan kebijakan dan tindakan pemerintah secara positif, atau untuk menyerang oposisi. Sistem ini mendukung bentuk pemerintahan yang dinamis.

Perkembangan kebijakan yang diinisiasi pada masa pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull juga mengalami proses kaji ulang melalui Senat. Kebijakan-kebijakan yang diinisiasi oleh pemerintah disebut sebagai *Bills* atau RUU, yang kemudian RUU tersebut akan diperkenalkan pertama kali dalam *House of Representatives* (HoR). Tercatat dalam Karlsen dan Phillips (2017), RUU pertama terkait migrasi pada masa pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull adalah *The Migration and Maritime Powers Amendment Bill (No.1) 2015*. Terdapat beberapa tujuan dari RUU tersebut, salah satunya adalah untuk mengizinkan para pencari suaka yang tidak berhasil mencapai negara tujuan untuk kembali ke Australia tanpa visa, dan akan diperlakukan layaknya ia tidak pernah meninggalkan Australia. *The Migration and Maritime Powers Amendment Bill (No.1) 2015* telah lulus dari kajian senat dengan lima amandemen termasuk memindahkan anak-anak dari fasilitas penahanan darat; memungkinkan akses media yang lebih besar ke pusat-pusat detensi; dan pencabutan berbagai macam larangan yang ditujukan pada staf yang bekerja pada pusat-pusat detensi. RUU selanjutnya adalah *The Migration Amendment (Complementary Protection and Other Measures) Bill 2015*. Tujuan dari RUU ini adalah untuk mengamandemen *Migration Act* sehingga dalam kerangka perlindungannya dapat mengesampingkan perlindungan bagi para pencari suaka yang menghadapi risiko umum bukan personal, dimana ia dapat mengubah perilaku mereka dan dapat pindah ke bagian yang lebih aman dari negara asal mereka. RUU ini tidak dilanjutkan oleh Senat dan hanya mencapai pembacaan kedua.

RUU selanjutnya adalah *The Migration Amendment (Complementary Protection and Other Measures) Bill 2015*. RUU ini bertujuan untuk memberikan efek penuh terhadap *The Migration Amendment (Character and General Visa Cancellation) Act 2014* sehubungan dengan wewenang terkait pembatalan visa

dan pengungkapan sah informasi identitas para pencari suaka yang diduga memiliki karakter yang mengkhawatirkan. RUU tersebut telah lulus dari kajian senat dan menjadi UU No. 10, 2017 (Karlsen & Phillips 2017). Selanjutnya, terdapat RUU terkait pencegahan para pencari suaka melalui jalur maritim untuk membuat aplikasi yang valid untuk visa Australia dan menetap di Australia. Terdapat pengecualian dalam pencegahan tersebut diantaranya terkait usia pencari suaka, waktu kedatangannya, dan jika terkait dengan kepentingan publik. RUU tersebut adalah *The Migration Legislation Amendment (Regional Processing Cohort) Bill 2016*, meskipun mendapat pujian dalam pembacaan keduanya, proses pengesahan RUU ini masih tertunda hingga saat penelitian ini dilakukan.

Selanjutnya tercatat dalam Karlsen dan Phillips (2017) terdapat beberapa Undang-Undang Non-pemerintah (disponsori oleh swasta) yang diinisiasi pada masa pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull, diantaranya; *Migration Amendment (Mandatory Reporting) Bill 2015* dan *Migration Amendment (Free the Children) Bill 2016*. Keduanya memiliki tujuan untuk meningkatkan keamanan anak-anak dalam pusat detensi lepas pantai dan atau untuk memindahkannya dari pusat detensi lepas pantai menuju komunitas di Australia, dan keduanya tidak dilanjutkan dalam kajian HoR. Legislasi tersebut baik yang lulus kajian HoR dan Senat maupun yang tidak lulus pun menjadi pertimbangan Malcolm Turnbull dalam mengambil langkah terkait isu migrasi.

Terpilihnya Malcolm Turnbull sebagai Perdana Menteri Australia mulanya merupakan hasil dari pemungutan suara internal Partai Liberal di tahun 2015. Selanjutnya, di tahun 2016, Partai Liberal memenangkan kursi mayoritas di Parlemen ke-45 dan secara otomatis mengangkat Malcolm Turnbull kembali menjadi Perdana Menteri. Berikut adalah komposisi perolehan suara partai pada pemilu 2016:

Bagan 3.4
Tabel Data Perolehan Kursi Parlemen pada Masa Pemerintahan
Perdana Menteri Malcolm Turnbull

| Partai | <i>House of Representatives</i> | | <i>Senate</i> | |
|---|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| | Sebelum Pemilu | Setelah Pemilu | Sebelum Pemilu | Setelah Pemilu |
| KOALISI | 90 | 76 | 33 | 30 |
| <i>Liberal Party of Australia</i> | 74 | 60 | 27 | 24 |
| <i>The Nationals</i> | 15 | 16 | 5 | 5 |
| <i>Country Liberal Party</i> | 1 | - | 1 | 1 |
| | | | | |
| <i>Australian Labor Party</i> | 55 | 69 | 25 | 26 |
| <i>Australian Greens</i> | 1 | 1 | 10 | 9 |
| <i>Palmer United Party</i> | 1 | - | 1 | - |
| <i>Australian Motoring Enthusiast Party</i> | - | - | 1 | - |

Sumber: Diolah dari Parliament of Australia 2016

Dari tabel di atas dapat diketahui partai koalisi memenangkan perolehan suara mayoritas sebanyak 76 kursi. Dengan demikian Partai Koalisi berhak memegang kursi eksekutif pemerintahan. Sementara itu, oposisi diisi oleh dua partai yaitu Partai Buruh Australia dan Partai Hijau Australia. Sisanya yaitu sebanyak sembilan partai minoritas yang memasuki *crossbenchers* sebagai pihak independen antara koalisi pemerintah dan oposisi. Dalam menanggapi sebuah isu, partai-partai tersebut memiliki pendekatan yang berbeda-beda. Beberapa tercatat dalam situs Kedutaan Besar Indonesia di Australia (Kedutaan Besar Australia-Indonesia 2019) yaitu; Partai Buruh Australia yang merupakan partai sosial demokrat; Partai Liberal yang merupakan partai sayap kanan tengah; Partai Nasional Australia yang merupakan partai konservatif yang mewakili kepentingan pedesaan; Partai Hijau Australia yang merupakan partai sayap kiri dan lingkungan. Politisi terpilih jarang dapat menentang partai mereka di parlemen, karena ia sekedar representasi dari kekuatan politik partai yang sedang berkuasa di parlemen. Dari hal ini, dapat disimpulkan bahwa partai politik juga ikut memegang peranan penting dalam membentuk pandangan politik dan kebijakan

yang diambil oleh Perdana Menteri Australia. Namun, karena sistem pemerintahan yang dianut Australia, maka peran oposisi juga tidak dapat dikesampingkan dalam dinamika pemerintahan Australia.

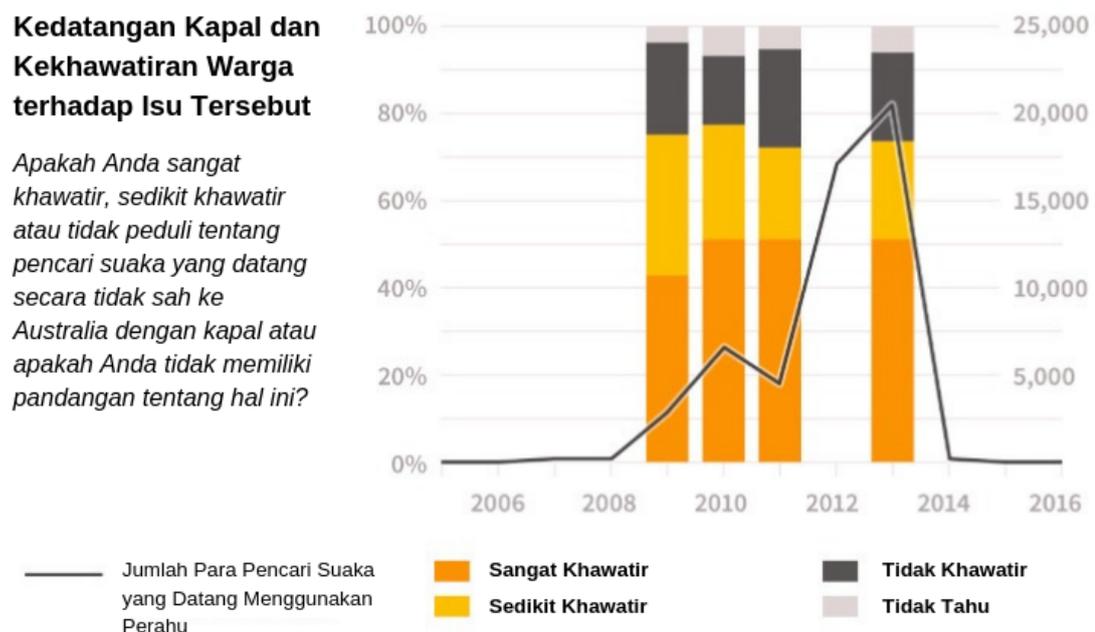
Pemimpin oposisi, Bill Shorten, di akhir masa pemerintahan Tony Abbott, menyatakan akan menghadapi kenyataan bahwa mengembalikan kapal-kapal penyelundup manusia telah menyelamatkan banyak nyawa, dan membenarkan bahwa Partai Buruh akan mengubah kebijakan terkait pencari suaka dan mendukung pengembalian kapal (ABC News 2015). Rencana kebijakan tersebut semakin disuarakan ketika masa pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull. Tertulis pada situs Partai Buruh (alp.org.au 2019) dinyatakan bahwa Partai Buruh akan menghentikan bisnis penyelundupan manusia dan mempertahankan perbatasan Australia yang kuat. Partai Buruh akan memastikan para penyelundup tidak akan pernah dapat mengeksploitasi kehidupan orang-orang yang tergolong rentan. Partai Buruh juga berkomitmen terhadap perbatasan yang kuat, “*turnbacks when safe to do so*”, pemrosesan lepas pantai dan pemukiman kembali di kawasan karena ia tahu kebijakan tersebut berhasil menyelamatkan nyawa di laut. Kemudian tercatat dalam artikel *The Guardian* (2018), Bill Shorten menguatkan posisinya dengan mengatakan bahwa ia mendukung asupan pengungsi melalui program kemanusiaan. Partai oposisi yang mulanya tidak menyetujui kebijakan pengembalian kapal dan berargumen bahwa kebijakan tersebut tidak bekerja secara efektif (dailytelegraph.com.au 2014), kini telah satu suara dengan pihak koalisi pemerintah dan mengakui kesalahan yang dibuat ketika Partai Buruh terakhir berada di pemerintahan.

Elemen kedua yang ikut mempengaruhi sekuritisasi adalah media dan peradilan. Di Australia, setiap persidangan parlemen disebarluaskan secara langsung melalui siaran radio dan televisi pemerintah, *ABC*. Selain itu, persidangan juga dilaporkan oleh *Press Gallery*, yang setiap hari menampung sekitar 200 reporter dan wartawan dari berbagai media massa Australia (Hamid 1999). Seluruh reporter dan wartawan yang terdaftar di *Press Gallery* mempunyai akses bebas masuk ke seluruh gedung parlemen. Bahkan, berbagai jaringan televisi swasta juga membangun studio-studio mini di dalam gedung parlemen

untuk mengadakan konferensi pers dan wawancara dengan anggota-anggota parlemen. Karena keterbukaan informasi tersebut, opini publik terhadap isu yang dipolitisasi dapat dengan mudah dipengaruhi maupun mempengaruhi aktor sekuritisasi. Opini publik juga menjadi faktor penentu terpenting dalam proses sekuritisasi migrasi di Australia.

Lowy Institute (2019) menemukan bahwa warga Australia yang menyatakan kekhawatiran tinggi terhadap para pencari suaka secara mengejutkan tetap stabil, bahkan di tahun 2010 dan 2013 ketika terdapat peningkatan kedatangan kapal yang sangat signifikan, pra-pemerintahan Malcolm Turnbull. Temuan *Lowy Institute* didasari oleh hasil survei online dan telepon yang telah dilakukan sejak tahun 2005 secara representatif nasional. Berikut adalah hasil dari *polling* tersebut:

Bagan 3.5
Grafik Sikap Warga Australia terhadap Para Pencari Suaka



Sumber: diolah dari Lowy Institute 2019

Dari grafik tersebut, terlihat bahwa jumlah kenaikan para pencari suaka yang datang menggunakan perahu sudah tidak lagi secara signifikan mempengaruhi opini publik Australia. Menurut *Lowy Institute* (2019), setidaknya sejak tahun 2005, mayoritas populasi orang dewasa belum menganggap para pencari suaka sebagai ancaman kritis ketika mereka diminta untuk memberikan pendapat mereka tentang berbagai ancaman potensial di Australia. Lebih jelasnya, isu ini dianggap masalah tingkat rendah dibandingkan dengan sebagian besar ancaman potensial lain yang telah disurvei oleh *Lowy Institute*, termasuk terorisme internasional, program nuklir Korea Utara, perubahan iklim, serangan dunia maya, gangguan pasokan energi, kekurangan pangan dan kelangkaan air.

Lowy Institute (2019) juga melakukan *polling* mengenai sikap warga Australia terhadap pemrosesan lepas pantai sebanyak tiga kali, yaitu pada tahun 2013, 2014, dan 2016. Hasilnya menunjukkan bahwa terdapat dukungan kuat terhadap pengembalian kapal dan dukungan yang stabil untuk pemrosesan lepas pantai. Kemudian ditemukan juga penolakan garis keras terhadap pencari suaka untuk menetap di wilayah Australia sedikit melemah antara 2014 (42% setuju) dan 2016 (38%) sebelum meningkat lagi pada tahun 2017 (48%). Menurut Watson (2009), usaha merekonstruksi identitas ancaman dan mengamati perkembangan opini publik merupakan langkah penting dalam keberhasilan menerjemahkan tindakan darurat terhadap sebuah isu ke dalam kebijakan melalui perubahan legislatif.

Elemen ketiga yang ikut mempengaruhi sekuritisasi adalah penggabungan konteks domestik dan internasional. Krisis pengungsi yang terjadi di Laut Andaman dan Selat Malaka merupakan momentum penting bagi pemerintahan Malcolm Turnbull untuk mengencarkan aksi anti-penyelundupan manusia dengan tetap membingkai para pencari suaka sebagai potensi ancaman. Australia menempatkan dirinya sebagai pemimpin dalam menghadapi migrasi tidak teratur dan aksi penyelundupan manusia di kawasan (aph.gov.au 2016). Saat UN Refugee

Summit di tahun 2016, Australia mencalonkan dirinya sebagai Dewan Hak Asasi Manusia. Australia berencana bergabung untuk masa jabatan 2018-2020, terlepas dari kecaman PBB atas kebijakannya terkait para pencari suaka, (abc.net.au 2016). Bahkan, dalam pidatonya yang dipublikasikan oleh *ABC News* (2016), Malcolm Turnbull menyoroti kontrol perbatasan yang kuat di Australia, kemudian mengatakan bahwa kebijakan tersebut diperlukan untuk memfasilitasi pemukiman kembali para pengungsi melalui program kemanusiaan. Selanjutnya, Turnbull memuji status Australia sebagai negara imigran, dan menceritakan kisah pemain *Australian Football League* (AFL) sekaligus mantan pengungsi, Aliir Aliir, sebagai salah satu kisah sukses kebijakan tersebut. "*Aliir is one of the first Sudanese immigrants to play AFL and has become a role model in our multicultural nation, especially for young people in Sydney*" kata Turnbull. Turnbull menegaskan terdapat ribuan kisah migran seperti Aliir, mereka berintegrasi dengan masyarakat sebagai pemimpin pemerintahan, memasuki dunia bisnis, sains dan seni. Australia tidak akan menjadi negara seperti sekarang ini tanpa kontribusi mereka. "*Their stories are our stories, their successes are our successes*". Pernyataan tersebut menggambarkan upaya Malcolm Turnbull dalam membangun citra Australia dalam konteks internasional. Terlepas dari resistensi Australia terhadap kritik internasional, Australia tetap menjadi anggota aktif komunitas internasional.

Masa pemerintahan Perdana Menteri Malcolm Turnbull didominasi oleh kritik internasional terhadap keadaan di pusat detensi pemrosesan lepas pantai. Salah satunya adalah kecaman dari *Amnesty International* dengan mempublikasikan laporan berjudul "*Island of Despair*" (uploads.guim.co.uk 2016). Dalam laporan tersebut diceritakan bahwa sebelumnya pusat detensi di Nauru disembunyikan dengan baik dari pengawasan internasional; sebagian besar wartawan tidak memiliki akses dan terdapat *Border Force Act* sebagai instrumen hukum yang dapat mengadili setiap anggota staf yang berbicara secara terbuka tentang kondisi di pusat detensi. Meskipun begitu, peneliti dari *Amnesty International* tetap melakukan perjalanan di Nauru pada Juli 2016, dengan mewawancarai 58 pengungsi dan pencari suaka dan mengumpulkan bukti

dokumenter, video dan audio tentang kondisi di pulau itu. Peneliti juga mewawancarai orang-orang yang saat itu dipekerjakan oleh, atau yang sebelumnya bekerja untuk, perusahaan atau organisasi di bawah kontrak dengan Departemen Imigrasi dan Perlindungan Perbatasan Australia di Nauru. Hasil penelitian menemukan bahwa para pengungsi dan pencari suaka diserang dengan impunitas, perawatan kesehatan tidak memadai atau bahkan tidak ada, serta upaya bunuh diri, termasuk di antara anak-anak, merupakan suatu hal yang wajar. *Amnesty International* menggambarkan pusat detensi tersebut sebagai “penyiksaan” dan “penjara terbuka”.

Meskipun *polling* yang dilakukan oleh beberapa lembaga penelitian (*Lowy Institute* 2019; *The Australia Institute* 2016) menyatakan bahwa mayoritas warga Australia masih mendukung pemrosesan lepas pantai, kritik internasional terhadap kebijakan Pemerintahan Malcolm Turnbull juga mempengaruhi dinamika sekuritisasi. Dalam menanggapi hal tersebut, tercatat dalam *The Guardian* (2016), pemerintah Australia merespon bahwa klaim tersebut “sangat salah.” Turnbull mengatakan Pemerintah telah banyak berinvestasi dalam fasilitas kesehatan, kesejahteraan dan pendidikan di Nauru. Turnbull juga menambahkan bahwa “*there were 1,200 voices that were silenced, that cannot go on Four Corners, that cannot talk on Radio National because they drowned at sea*”.

Elemen keempat yang ikut mempengaruhi sekuritisasi adalah sekuritisasi yang dilembagakan. Menurut Watson (2009), tindakan bersifat restriktif, dalam kasus ini tindakan yang dirancang untuk mencegah masuknya para pencari suaka, dapat dilakukan setelah berhasil diimplementasikan dan diterima oleh masyarakat luas. Aturan yang sebelumnya berlaku secara internasional adalah negara wajib menghormati prinsip-prinsip para pencari suaka dan pengungsi yaitu, larangan pengusiran (*non-expulsion*), larangan pengembalian paksa ke negara asal (*non-refoulement*), penolakan diperbatasan (*rejection at the frontiers*), dan non-ekstradisi pesuaka (Sefriani 2016). Dalam Pasal 14 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia juga dijelaskan bahwa setiap individu berhak mencari dan menikmati suaka di negeri lain untuk melindungi diri dari ancaman bahaya, namun tidak berlaku bagi orang-orang yang dengan alasan yang serius melakukan kejahatan

perang atau kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan non-politik, atau bersalah atas tindakan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip dasar PBB (Sefriani 2016). Selanjutnya, dalam Sefriani (2016) juga dijelaskan bahwa negara harus bersedia memberikan suaka pada pencari suaka yang bersangkutan untuk sementara waktu sampai ia memperoleh suaka di negara lain, meskipun negara tersebut menghadapi kesulitan dalam memberikan suaka permanen atau untuk jangka waktu panjang. Menurut Watson (2009), aktor sekuritisasi kemudian mengimplementasikan kebijakan yang meskipun berbeda dari prinsip-prinsip internasional, namun tindakan tersebut menjadi “normal” akibat dari keberhasilan pelebagaan sekuritisasi.

Dalam kasus ini, aktor sekuritisasi bersama dengan berbagai elemen pendukung yang telah disebutkan memainkan peranan penting dalam membangun persepsi migrasi sebagai ancaman eksistensial. Setelah melalui proses *speech act*, sekuritisasi dilaksanakan melalui kebijakan-kebijakan yang menurut Malcolm Turnbull merupakan bentuk keseimbangan antara perlindungan perbatasan dan pemenuhan kewajiban internasional. *Speech act* digunakan untuk melegitimasi tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Malcolm Turnbull terhadap para imigran. *Speech act* dilakukan bukan untuk membentuk ancaman yang nyata, karena konstruksi ancaman tersebut telah lama terbentuk sejak masa pemerintahan Perdana Menteri John Howard. Adanya perbedaan persepsi mengenai para pencari suaka membuat Perdana Menteri Australia sebagai aktor sekuritisasi mengeluarkan kebijakan sekuritisasi yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut dapat disimpulkan melalui tabel berikut ini:

Bagan 3.6
Perbedaan Upaya Sekuritisasi di Australia
dalam Masa Pemerintahan yang Berbeda

| No. | Perdana Menteri Australia | Kebijakan yang Dikeluarkan |
|-----|---------------------------|--|
| 1. | John Howard | <ul style="list-style-type: none"> Lahirnya <i>Border Protection Act 2001</i> yang mengatur langkah-langkah darurat untuk menjaga perbatasan dengan menggunakan instrumen militer |

| | | |
|----|------------------|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Australian Defence Force</i> memulai Operasi Relex untuk mencegah kapal-kapal tidak sah yang datang membawa para pencari suaka • Pulau-pulau Australia mulai dihilangkan dari zona migrasi yang diatur dalam Amandemen Undang-Undang Migrasi • Pemberlakuan <i>Temporary Protection Visa</i> • <i>Pasific Solution</i> |
| 2. | Kevin Rudd | <ul style="list-style-type: none"> • Mengakhiri <i>Pasific Solution</i> • Mencabut <i>Temporary Protection Visa</i> • Akses konsultasi bagi proses hukum untuk pemohon yang gagal • Menutup penerimaan pencari suaka dari Afghanistan dan Sri Lanka |
| 3. | Julia Gillard | <ul style="list-style-type: none"> • Memproses kembali aplikasi penerimaan pencari suaka dari Sri Lanka |
| 4. | Tony Abbott | <ul style="list-style-type: none"> • Perubahan istilah <i>Irregular Maritime Arrivals</i> menjadi <i>Illegal Maritime Arrivals</i>. Dan penamaan <i>Department of Immigration and Citizenship</i> menjadi <i>Department of Immigration and Border Protection</i> • <i>Operation Sovereign Border</i> |
| 5. | Malcolm Turnbull | <ul style="list-style-type: none"> • Pemrosesan lepas pantai di Nauru menjadi model terbuka • Penutupan tujuh belas fasilitas detensi imigrasi darat yang kerap menuai kontroversi • Perjanjian pemukiman kembali di negara ketiga dengan Amerika Serikat • Lahirnya <i>Bali Declaration</i> • Penerapan hasil kesepakatan <i>United Nations Summit for Refugees and Migrants</i> diantaranya berkomitmen untuk memberikan tambahan kontribusi dana dan penerimaan pengungsi melalui program kemanusiaan |

Sumber: diolah dari Phillips 2017; Phillips & Spinks 2013; Prabaningtyas 2015

Dapat ditarik simpulan bahwa kebijakan terkait migrasi di Australia mengalami perubahan seiring dengan pergantian aktor sekuritisasi dan perubahan kondisi elemen pendukung. Meskipun pemerintahan Malcolm Turnbull memilih langkah untuk tetap mempertahankan kebijakan restriktif dari masa pemerintahan

sebelumnya, beberapa langkah pemerintahan Malcolm Turnbull juga mempertimbangkan aspek kemanusiaan dari imigran. Usaha tersebut terlihat dari berbagai konferensi dan pertemuan internasional terkait pengungsi dan pencari suaka yang telah dihadiri oleh Australia. Begitu pula kebijakan yang diterapkan setelahnya, seperti lahirnya *Bali Declaration* dan peningkatan asupan pengungsi dalam program kemanusiaan Australia. Langkah tersebut diklaim sebagai bentuk perwujudan keseimbangan antara perlindungan perbatasan dan pemenuhan kewajiban internasional. Meskipun kebijakan-kebijakan tersebut tetap memiliki pro dan kontra dan upaya sekuritisasi masih terus berlanjut hingga Malcolm Turnbull tidak lagi memegang jabatan sebagai Perdana Menteri Australia. Sehingga belum terdapat tolak ukur yang pasti dalam keberhasilan sekuritisasi Malcolm Turnbull.