
ANALISIS DETERMINAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI AUSTRALIA DALAM PEMBENTUKAN KEMBALI PERJANJIAN *OFFSHORE PROCESSING CENTRE* DENGAN NAURU DI TAHUN 2012

Natalia Surya Dewi¹⁾, Putu Ratih Kumala Dewi²⁾, Sukma Sushanti³⁾

^{1,2,3)} Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana.

Abstrak

Dalam menghadapi peningkatan kedatangan pencari suaka, Australia kembali menjalin kerja sama dengan Nauru dalam pembentukan *offshore processing centre*. Pusat pemrosesan lepas pantai ini dibentuk untuk mencegah para pencari suaka ilegal yang memasuki wilayah Australia melalui jalur laut. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis determinan kebijakan luar negeri Australia dalam membentuk kembali perjanjian *Offshore Processing Centre* (OPC) dengan Nauru pada tahun 2012, setelah pembatalan perjanjian sebelumnya. Dengan menggunakan teori Determinan Kebijakan Luar Negeri oleh Alex Mintz & Karl DeRouen, penelitian ini mengidentifikasi berbagai faktor yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan tersebut, baik bersumber yang dari dinamika politik dalam negeri maupun perkembangan situasi internasional. Melalui pendekatan kualitatif dengan analisis data sekunder, hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan kembali perjanjian OPC merupakan respons terhadap kebutuhan kebijakan yang kompleks, mencakup pertimbangan politik, keamanan, serta persepsi publik terhadap isu pencari suaka. Dengan demikian, kebijakan ini mencerminkan upaya pemerintah Australia untuk menyeimbangkan kepentingan domestik dan komitmen internasional dalam menangani isu migrasi dan pencari suaka secara berkelanjutan.

Kata-kunci : Australia, Determinan Kebijakan Luar Negeri, Nauru, Pemrosesan Luar Pantai, Pencari Suaka

Abstract

In response to the increasing arrival of asylum seekers, Australia renewed its cooperation with Nauru through the establishment of an offshore processing centre. This facility was created to prevent illegal asylum seekers from entering Australian territory by sea. This study aims to analyze the determinants of Australia's foreign policy in re-establishing the Offshore Processing Centre (OPC) agreement with Nauru in 2012, following the cancellation of the previous arrangement. Using the Foreign Policy Decision-Making theory proposed by Alex Mintz and Karl DeRouen, this research identifies various factors that influenced the decision-making process, originating from both domestic political dynamics and developments in the international environment. Through a qualitative approach and secondary data analysis, the findings indicate that the re-establishment of the OPC agreement was a response to complex policy demands, encompassing political, security, and public perception considerations regarding the asylum seeker issue. Thus, this policy reflects the Australian government's effort to balance domestic interests and international commitments in addressing migration and asylum issues in a sustainable manner.

Keywords : *Australia, Asylum Seekers, Foreign Policy Determinants, Nauru, Offshore Processing*

Kontak Penulis

Natalia Surya Dewi

Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial
dan Ilmu Politik, Universitas Udayana, Jl. PB
Sudirman (Kampus Sudirman), Denpasar 80113

Telp: 0000 Fax: 0000

E-mail : suryadewi075@student.unud.ac.id

PENDAHULUAN

Tekanan dalam negeri, seperti konflik bersenjata, ketidakstabilan politik, maupun kondisi ekonomi yang terbelakang, sering kali mendorong masyarakat untuk meninggalkan negaranya dan mencari perlindungan di negara lain. Situasi ini umumnya dihadapi oleh negara-negara yang dilanda konflik atau masih berada di dalam kondisi keterbelakangan. Bagi negara tujuan pengungsian, arus masuknya pengungsi menjadi tantangan tersendiri bagi mereka yang perlu dikelola melalui berbagai kebijakan, salah satunya dengan membangun kerja sama internasional.

Dilihat dari sudut pandang lain, kerja sama antar negara juga menjadi sarana strategis bagi setiap negara untuk memperoleh keuntungan dan mempertahankan kepentingan nasionalnya. Salah satu kepentingan utama bagi negara adalah menjaga keamanan teritorial atau keamanan nasional. Australia merupakan salah satu negara yang menempatkan isu keamanan nasional sebagai prioritas vital. Sejak Perang Dunia II berakhir, isu keamanan Australia menjadi perhatian masyarakat serta pemerintah dalam menghadapi kedatangan *asylum seeker* atau pencari suaka yang tiba di Australia.

Permintaan pengungsi dan pencari suaka yang menginginkan masuk ke wilayah Australia mengakibatkan adanya tekanan publik sehingga hal ini dapat memicu stabilitas keamanan nasional negara Australia itu sendiri. Gelombang pengungsi atau pencari suaka dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, hal ini membuat pemerintah Australia kewalahan dalam menghadapi kedatangan para pencari suaka. Ditambah lagi dengan adanya isu "*boat people*" yang diduga menyebabkan terjadinya *people smuggling* membuat pemerintah Australia semakin ragu untuk menerima imigran yang datang ke negaranya.

Pencari suaka yang datang dengan perahu dianggap sebagai "*boat people*" dan disebut sebagai imigran ilegal yang kemudian dipersepsikan sebagai *Irregular Maritime Arrivals* (IMAs), (Azmi & Dirgantara, 2023). Selain itu, semenjak adanya insiden terorisme yang berimbas ke negara-negara lain di dunia membuat pemerintah Australia semakin skeptis untuk menerima pengungsi di negaranya, guna menghindari terjadinya kejadian serupa di wilayahnya. Akibat dari kejadian tersebut, pada tahun 2001 Australia menolak sebanyak 438 pengungsi Afghanistan yang kemudian diselamatkan oleh kapal Tampa Norwegia, (Puspita & Halima, 2020).

Letak geografis Australia yang diapit oleh dua samudra yakni Samudra Hindia dan Samudra Pasifik menjadikan negara ini banyak dilalui berbagai negara di dunia. Selain itu, pemerintah Australia juga telah meratifikasi konvensi migrasi internasional atau *Refugee Convention* 1951 dan Protokol 1967. Serta power dan kekayaannya khususnya di kawasan Pasifik yang lebih dominan menjadi daya tarik tersendiri bagi pencari suaka untuk mencari perlindungan, terutama pencari suaka yang datang dari negara konflik seperti Irak, Sri Lanka, Afghanistan, dan Iran. Kekayaan Australia pada tahun 1979 berdasarkan Produk Nasional Bruto (GNP) mencapai US \$9.120 dan angka ini menjadi angka tertinggi di kawasan, (Ronald, 1983).

Kedatangan pencari suaka di Australia mulai melonjak pada tahun 2000, dilansir dari Aljazeera.com tercatat dalam data *Australian Parliamentary Library* menunjukkan bahwa, terdapat 2.939 pencari suaka yang tiba di Australia. Kemudian, semakin mengalami peningkatan kedatangan yang mencapai puncaknya pada tahun 2001 sebanyak 5.516 orang. Dalam mengatasi hal ini, pemerintah Australia di bawah kepemimpinan John Howard mulai melakukan diskusi dengan negara-negara

di kawasan Pasifik untuk kemungkinan pembentukan pusat pemrosesan lepas pantai atau yang disebut *Offshore Processing Centre* yang kemudian dikenal sebagai kebijakan *Pacific Solution*. Nauru menjadi salah satu negara yang setuju untuk melakukan kerja sama tersebut.

Kebijakan *Pacific Solution* menjadi awal dari adanya perjanjian *First Administrative Agreement* (FAA) dengan Nauru yang dimulai pada 10 September 2001, (*Australian Parliament Senate*, 2015). Isi dari perjanjian FAA mencakup komitmen Australia dalam memberikan beberapa bantuan kepada Nauru diantaranya adalah pemberian bantuan bahan bakar untuk pembangkit listrik di Nauru, penyediaan beasiswa bagi pelajar Nauru untuk melanjutkan pendidikan, serta perpanjangan jangkauan pengawasan maritim di wilayah Nauru (Gale, 2019) dalam (Khaldun, et al., 2023). Dalam perjanjian tersebut, para pencari suaka ditempatkan di Nauru untuk sementara dalam proses klaim mereka untuk dinilai pengungsi.

Para pencari suaka dinilai berdasarkan klaim penganiayaan dan kelayakan mereka dengan kriteria perlindungan internasional. Pemrosesan tersebut berlangsung selama enam bulan sejak kedatangan, (Law Library, 2024). Setelah penilaian, pencari suaka yang mendapatkan klaim sebagai pengungsi akan dimukimkan kembali di Australia, kemudian pencari suaka yang mendapatkan klaim pengungsi karena alasan kemanusiaan akan dipertimbangkan/atau dimukimkan sementara di Nauru, sementara pencari suaka yang di luar itu akan dipulangkan secara sukarela atau dikirim ke negara lain setelah penetapan negatif, (*The UN Refugee Agency*, 2008).

Seiring berjalannya waktu, kerja sama dalam kebijakan *pacific solution* ini mendapatkan banyak kritikan. Kritikan tersebut didasari atas adanya pelanggaran Hak Asasi Manusia yang terjadi di Nauru. Banyak pencari suaka di Nauru

melaporkan tantangan kesehatan mental yang sangat berat, dengan banyak yang merasa tertekan karena ketidakmampuan mereka untuk bergerak bebas di luar pulau. Kasus percobaan bunuh diri dan tindakan melukai diri sendiri yang ekstrem juga tercatat di fasilitas tersebut, (Morris, 2023). Dilansir dari Tempo.com lebih dari 2.000 kasus kekerasan, termasuk pelecehan seksual terhadap anak-anak, terjadi di pusat penampungan pencari suaka Australia yang berada di Nauru. Hal tersebut juga dilaporkan oleh tim UNHCR terkait tempat pemrosesan di Nauru yang tertutup dan minim perlindungan panas dari matahari, (Mahecic, 2012).

Banyaknya kritik yang muncul, dilansir dari (Taylor, 2021), pada Februari 2008, Pemerintah Buruh (*Labor Party*) yang baru terpilih di Australia menutup pusat-pusat pemrosesan di Nauru. Pada saat itu juga, Kevin Rudd sebagai pemimpin yang terpilih pada tahun 2007 di Australia mengeluarkan kebijakan pertamanya yakni membatalkan kebijakan *pacific solution*. Dengan dibatalkannya kerja sama dengan Nauru, membuat Australia mengalami tantangan kembali dalam menghadapi kedatangan para pencari suaka yang terus meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 2010, total *Irregular Maritime Arrivals* (IMAs) meningkat cukup besar, mencapai 6.555 orang, angka ini menjadi yang terbesar dalam sejarah Australia sejak tahun 1976, (Agus & Dirgantara, 2023). Kedatangan IMAs terbesar terjadi pada tahun 2012 sebanyak 17.202 pencari suaka tiba di Australia dengan perahu.

Lonjakan kedatangan pencari suaka yang semakin meningkat, membuat Australia kembali mengalami tekanan dalam mengatasi masalah tersebut. Terlepas dari adanya kritikan sebelumnya, melihat komitmen Australia terhadap konvensi 1951, tahun 2012 menjadi awal dibukanya kembali perjanjian *offshore processing centre* di Nauru yang pada akhirnya di tahun 2013 Australia kembali menjalin kerja

sama di bawah kebijakan *Operation Sovereign Border* (OSB) dengan Nauru. Kebijakan OSB merupakan bentuk kebijakan yang melibatkan operasi militer terhadap pengamanan wilayah perbatasan dan didukung oleh instansi pemerintahan Australia.

Sehingga, para pencari suaka khususnya yang menggunakan jalur laut tidak akan bisa menyentuh daratan Australia lagi dan akan langsung diproses di Nauru. Komitmen Australia terhadap Nauru pun semakin ditegas melalui dukungan finansial dan bantuan serta diplomatik yang berkelanjutan untuk memastikan keberlangsungan pusat pemrosesan. Berdasarkan Nota Kesepahaman (MoU) yang ditandatangani pada tahun 2013, salah satu aspek penting dalam perjanjian ini adalah penekanan pada kepatuhan terhadap hukum internasional, khususnya hukum pengungsi dan hak asasi manusia. Melihat terjalannya kembali perjanjian tentang *Offshore Processing Centre* antara Australia dan Nauru menimbulkan pertanyaan.

Tentu terdapat alasan yang melatarbelakangi terbentuknya kembali perjanjian tersebut baik itu dari faktor internal maupun eksternal. Untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi Australia menjalin kembali kerja sama dengan Nauru terlepas dari kritikan global saat itu adalah melalui teori Determinan Kebijakan Luar Negeri yang dikemukakan oleh Alex Mintz & Karl DeRouen. Mintz & DeRouen menyatakan bahwa keputusan kebijakan luar negeri mencangkup faktor lingkungan (*decision environment*), faktor psikologis (*psychological factors*), faktor internasional (*international factors*), dan faktor domestik (*domestic factors*).

Melihat sifat kebijakan yang kontroversial serta adanya pergantian pemimpin hingga tiga kali dalam rentan waktu 2010-2013, keputusan ini lebih tepat dianalisis melalui faktor-faktor internal, negara, khususnya dinamika politik

domestik, tekanan publik, dan faktor eksternal daripada melalui pendekatan berbasis individu.

Beberapa kajian terdahulu memberikan pemahaman mengenai faktor determinan kebijakan luar negeri yang mempengaruhi Australia membentuk kembali kebijakan *offshore processing centre* dengan Nauru. Pertama dari Elya Tanzila (2015), membahas mengenai alasan Australia merasa perlu untuk melakukan sekuritisasi terhadap para IMA yang berkeinginan untuk memasuki wilayah teritorial Australia. Selanjutnya dari Khaldun, R. I., Amiruddin, E., & Amin, A. (2023) yang membahas mengenai kepentingan Australia dalam menjalin kerja sama pembangunan dengan Nauru. Kemudian dari Agus Nilmada Azmi & Febri Dirgantara H (2023) yang membahas mengenai pengaruh kebijakan luar negeri Australia dalam menangani isu pencari suaka berdasarkan *policy influencer* menurut Coplin.

METODE

Jenis penelitian ini adalah penelitian dengan menggunakan pendekatan Kualitatif yang bersifat deskriptif. Menurut Sugiyono dalam (Safarudin, dkk, 2023), penelitian kualitatif merupakan metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi alamiah (sebagai lawannya adalah eksperimen) dan peneliti berperan sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data yang dilakukan secara triangulasi atau gabungan, analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi. Analisis dan ketajaman penelitian kualitatif sangat berpengaruh pada kekuatan kata dan kalimat yang digunakan, serta Basri menyimpulkan bahwa fokus dari penelitian kualitatif adalah pada prosesnya dan pemakaian hasil penelitian.

Teknik pengumpulan data dari penelitian ini adalah dengan menggunakan studi literatur.

Penelitian ini mengumpulkan data dengan cara menelusuri literatur yang relevan, seperti jurnal, artikel, berita dan buku yang berhubungan dengan topik penelitian. Selain itu, juga memperoleh data dari berbagai situs web. Pengumpulan data dilakukan dengan mencari dokumen melalui internet menggunakan kata kunci tertentu determinan kebijakan luar negeri Australia serta kepentingan Australia dalam mengirimkan imigran mereka ke Nauru untuk dilakukan pemrosesan. Tidak hanya itu saja, penulis juga menggunakan e-book dan e-journal dalam menemukan data-data terkait dengan topik penelitian yang dilakukan. Serta, penelitian ini akan menggunakan teknik penyajian data secara narasi atau teks dan tabel dalam bentuk kalimat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Faktor Eksternal (International Factor)

Pengaturan strategis menjadi alat dalam menentukan keputusan kebijakan luar negeri. Untuk itu, perilaku musuh dan sekutu akan mempengaruhi keputusan kebijakan luar negeri dalam suasana yang interaktif.

A. Pencegahan (Deterrence)

Deterrence merupakan sebuah tindakan untuk mempertahankan keamanan negara yang dilakukan oleh sebuah negara dalam sistem internasional yang anarki. Konsep ini digunakan negara agar negara lain tidak mampu menyerangnya. Faktor ekonomi, politik, dan militer dapat dikategorikan sebagai sikap *deterrence* sebuah negara. Ketergantungan timbal balik antara pihak yang bertahan dan pihak yang dilindungi dapat menunjukkan komitmen kuat yang dapat menghalangi serangan terhadap pihak yang dilindungi, (Mintz & DeRoune, 2010). Pembentukan kembali perjanjian antara Australia dan Nauru mengenai *offshore processing centre* pada tahun 2012 dan diperpanjang lagi pada tahun-tahun berikutnya dapat dipahami sebagai bagian dari strategi geopolitik Australia untuk mempertahankan pengaruh dan

dominasinya di Kawasan Pasifik, serta sebagai bentuk penegakan terhadap ekspansi pengaruh Tiongkok yang semakin agresif.

Dalam beberapa tahun terakhir, Tiongkok semakin aktif memperluas pengaruh ekonominya di negara-negara kecil Pasifik seperti Nauru, Kiribati, dan Solomon Islands melalui bantuan infrastruktur, pinjaman lunak, dan kerja sama Belt and Road Initiative (BRI). Kebijakan ini bertepatan dengan upaya Australia membentuk kembali kebijakan *Offshore Processing Centre* (OSB) pada 2013. Kehadiran Tiongkok menimbulkan kekhawatiran bagi Australia karena berpotensi menggeser posisi strategisnya di Pasifik Selatan, terutama di tengah meningkatnya ketegangan militer Tiongkok di kawasan Asia.

Kekhawatiran tersebut juga tercermin dari opini publik Australia. Survei tahun 2013 menunjukkan penurunan kepercayaan masyarakat terhadap Tiongkok, di mana hanya 54% responden yang yakin Tiongkok tidak akan menjadi ancaman militer dalam dua dekade mendatang, turun dari 58% pada 2012. Sementara 41% menilai ancaman itu nyata, menandakan meningkatnya kesadaran publik terhadap pengaruh Tiongkok di kawasan, meskipun wilayah seperti Australia Barat cenderung lebih moderat karena hubungan ekonominya dengan Tiongkok.

Melalui kerja sama jangka panjang dengan negara-negara kecil seperti Nauru, Australia berupaya mempertahankan pengaruhnya dan mencegah negara-negara tersebut berpaling ke orbit Tiongkok. Pembentukan kembali pusat pemrosesan lepas pantai menjadi strategi diplomatik dan keamanan regional untuk memperkuat ketergantungan struktural serta menegaskan kehadiran Australia di Pasifik. Dengan demikian, kerja sama ini tidak hanya terkait isu pencari suaka, tetapi juga menjadi instrumen geopolitik dalam menjaga stabilitas,

legitimasi, dan posisi Australia sebagai kekuatan utama di kawasan Indo-Pasifik.

B. Pembentukan Aliansi (*Alliance Formation*)

Aliansi merupakan salah satu faktor utama dalam kebijakan luar negeri, khususnya di bidang keamanan. Melalui aliansi, negara-negara saling berkomitmen untuk bekerja sama menghadapi ancaman bersama, baik dalam bentuk pakta pertahanan, entente, maupun perjanjian non-agresi. Dalam praktiknya, aliansi membantu menciptakan keseimbangan kekuatan dan mengurangi ketidakpastian antarnegara, meski juga berpotensi memicu ketegangan seperti perlombaan senjata. Dalam konteks Australia, hubungan strategis dengan negara-negara kecil Pasifik, seperti Nauru, menunjukkan bentuk kerja sama keamanan semi-formal meskipun tidak dikategorikan sebagai aliansi militer tradisional.

Kebijakan *Operation Sovereign Borders* (OSB) mencerminkan pendekatan keamanan yang melibatkan koordinasi antara aktor sipil dan militer untuk menekan arus pencari suaka ilegal melalui jalur laut. Di bawah komando Letnan Jenderal Angus Campbell, operasi ini melibatkan 16 lembaga pemerintah dan berfokus pada pencegahan serta pemulangan pencari suaka. Australia juga memperluas kerja sama dengan negara-negara tetangga seperti Nauru dan Indonesia melalui skema penampungan luar negeri, kampanye anti-penyelundupan manusia, dan dukungan intelijen. Walau bukan aliansi formal, bentuk kerja sama ini mencerminkan perilaku seperti aliansi (*alliance-like behavior*) demi menjaga keamanan dan pengaruh Australia di kawasan.

Selain itu, aliansi militer Australia dengan Amerika Serikat melalui perjanjian ANZUS tetap menjadi pilar utama keamanan regional. Sejak 2011, kehadiran hingga 2.500 Marinir AS di Darwin memperkuat posisi pertahanan Australia dan mendapat dukungan luas dari

publik. Dalam konteks meningkatnya arus pencari suaka pada 2013, kerja sama pertahanan ini turut berperan dalam menjaga keamanan perbatasan maritim Australia. Dengan demikian, aliansi dan kemitraan strategis yang dibangun Australia tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pertahanan, tetapi juga sebagai sarana mempertahankan stabilitas dan pengaruh di kawasan Indo-Pasifik.

Faktor Domestik (*Domestic Factor*)

Terakhir faktor domestik (*domestic factors*) mengacu pada kondisi di dalam negeri suatu negara yang mempengaruhi kebijakan luar negeri. Menurut Mintz dan DeRouen, kondisi negara pada saat pengambilan keputusan berdasarkan faktor domestik dapat dianalisis berdasarkan kondisi ekonomi/taktik pengalihan (*economic condition/diversionary tactics*), kepentingan ekonomi (*economic interest*), opini publik (*public opinion*), siklus pemilu (*electoral cycles*), permainan dua tingkat (*two-level games*).

A. Opini Publik (*Public Opinion*)

Opini publik memiliki peran penting dalam mempengaruhi arah kebijakan luar negeri, terutama di negara demokrasi seperti Australia. Dukungan atau penolakan masyarakat dapat membatasi tindakan pemerintah, termasuk dalam isu keamanan dan penggunaan kekuatan militer. Dalam konteks kebijakan luar negeri Australia, meningkatnya kedatangan pencari suaka dan banyaknya kecelakaan laut memicu kekhawatiran publik terhadap keamanan perbatasan. Tekanan ini mendorong pemerintahan Julia Gillard pada 2012 untuk membuka kembali *offshore processing centre* di Nauru sebagai respons terhadap tuntutan publik.

Persepsi publik Australia terhadap pencari suaka cenderung negatif, di mana mereka sering dipandang sebagai ancaman terhadap keamanan nasional, terutama pasca peristiwa 11 September

2001. Media dan politisi memperkuat citra pencari suaka sebagai “pihak asing berbahaya”, sehingga menciptakan legitimasi bagi pemerintah untuk menerapkan kebijakan pengetatan imigrasi. Survei *Lowy Institute Poll* (2013) menunjukkan bahwa 58% warga Australia mendukung kebijakan pemrosesan lepas pantai, dengan alasan menjaga stabilitas dan mencegah ancaman terorisme.

Selain tekanan publik, pembentukan *Expert Panel on Asylum Seekers* pada 2012 juga berperan penting dalam mendorong kebijakan tersebut. Panel ini memberikan rekomendasi strategis untuk mencegah kematian pencari suaka di laut, setelah tercatat hampir 1.000 orang hilang sejak 2001. Rekomendasi panel menjadi dasar bagi pemerintah untuk memperkuat kembali kebijakan pemrosesan luar negeri, sekaligus mencerminkan bagaimana faktor domestik—baik opini publik maupun lembaga penasihat—dapat menjadi determinan utama dalam pembentukan kebijakan luar negeri Australia.

B. Siklus Pemilu (*Electoral Cycles*)

Menjelang pemilu, pemimpin sering menyesuaikan kebijakan luar negeri untuk menarik dukungan publik dan memperkuat posisi politiknya. Dinamika ini terlihat jelas dalam politik Australia antara 2010–2013, ketika tiga kali pergantian kepemimpinan terjadi dalam waktu singkat. Isu pencari suaka menjadi sorotan utama karena sensitif secara politik dan berpengaruh besar terhadap persepsi pemilih. Pemerintahan Kevin Rudd dan Julia Gillard dari Partai Buruh menghadapi tekanan publik dan oposisi akibat meningkatnya arus *boat people*, yang akhirnya mendorong mereka membuka kembali *offshore processing centre* di Nauru pada 2012 sebagai langkah politik menjelang pemilu.

Kebijakan ini kemudian diperkuat kembali oleh Kevin Rudd pada masa jabatannya yang kedua di 2013, dengan melarang pencari suaka memasuki wilayah Australia. Namun, pada

pemilu tahun yang sama, Tony Abbott dari Partai Koalisi Liberal-Nasional memenangkan kekuasaan dengan kampanye “Stop the Boats” dan meluncurkan *Operation Sovereign Borders* yang lebih tegas dan militeristik. Strategi tersebut terbukti efektif secara elektoral karena masyarakat menilai pemerintah baru lebih mampu menangani arus pencari suaka dan menjaga keamanan perbatasan.

Konteks ini menunjukkan bahwa pembentukan kembali perjanjian *offshore processing centre* antara Australia dan Nauru tidak semata-mata didorong oleh pertimbangan strategis jangka panjang, tetapi juga oleh kalkulasi elektoral. Tekanan politik domestik, opini publik, dan persaingan antar partai menjadi faktor utama dalam keputusan kebijakan luar negeri Australia. Dengan demikian, kebijakan terhadap pencari suaka berfungsi tidak hanya sebagai instrumen keamanan, tetapi juga sebagai alat politik untuk mempertahankan kekuasaan dan meredam krisis kepercayaan publik menjelang pemilu.

C. Permainan Dua Tingkat (*Two-Level Games*)

Faktor ini menunjukkan bahwa pemimpin harus menyeimbangkan tuntutan domestik dan internasional secara bersamaan dalam perumusan kebijakan luar negeri. Konsep *two-level games* oleh Robert Putnam (1999) menjelaskan bahwa pemimpin tidak hanya bernegosiasi di tingkat internasional (*Level I*), tetapi juga harus memperoleh dukungan domestik (*Level II*) agar kesepakatan dapat diterima secara internal. Keseimbangan antara dua level ini sering menimbulkan tekanan politik, karena pemimpin harus memastikan bahwa kebijakan luar negeri yang diambil sesuai dengan kepentingan publik dalam negeri sekaligus selaras dengan kepentingan negara lain.

Dalam konteks kerja sama *offshore processing centre* antara Australia dan Nauru tahun 2012,

win-set domestik Australia tergolong besar. Opini publik yang mendukung kebijakan pengetatan imigrasi memperkuat legitimasi pemerintah Julia Gillard untuk menghidupkan kembali kebijakan tersebut. Survei *Lowy Institute Poll* (2013) menunjukkan bahwa 74% warga Australia mendukung tindakan tegas terhadap kapal pencari suaka. Tekanan politik dari oposisi dan kekhawatiran akan lemahnya kontrol perbatasan turut memperluas *win-set*, memudahkan pemerintah menjalin kesepakatan dengan Nauru.

Dari sisi Nauru, keputusan untuk menerima kerja sama ini juga dilatarbelakangi pertimbangan domestik, seperti ketergantungan ekonomi terhadap bantuan luar negeri. Melalui kesepakatan tersebut, Nauru memperoleh bantuan pembangunan dan infrastruktur dari Australia. Dengan demikian, kebijakan ini merupakan hasil dari proses *two-level games* di mana kedua negara berhasil menyesuaikan kepentingan domestik dan internasional masing-masing. Teori ini menjelaskan bahwa keberhasilan negosiasi luar negeri Australia sangat bergantung pada dukungan aktor domestik dan kondisi politik internal yang memperbesar peluang tercapainya kesepakatan.

PENUTUP

Berdasarkan teori Determinan Kebijakan Luar Negeri oleh Alex Mintz dan Karl DeRouen, untuk menganalisis kebijakan luar negeri suatu negara terdapat empat faktor yang mempengaruhi negara dalam menentukan keputusannya. Diantaranya terdapat Faktor Psikologi (*Psychological Factor*), Faktor Lingkungan (*Environment Factor*), Faktor Eksternal (*International Factor*), dan Faktor Domestik (*Domestic Factor*). Dalam analisis penelitian penulis, digunakan hanya dua faktor utamanya yakni faktor domestik dan faktor eksternal, sedangkan dua faktor lainnya, faktor psikologi dan faktor lingkungan tidak dianalisis karena kurang relevan dengan isu pencari suaka

dan pembentukan kembali kebijakan OPC. Hasil penelitian, dari sisi faktor eksternal, dari tindakan Australia membentuk kembali kebijakan OPC juga dilatarbelakangi oleh upaya menghadang pengaruh Tiongkok di kawasan Pasifik.

Dalam beberapa tahun terakhir, Tiongkok aktif memperluas pengaruhnya melalui *inisiatif Belt and Road*, termasuk bantuan infrastruktur dan pinjaman lunak ke negara-negara kecil salah satunya Nauru. Hal ini menimbulkan kekhawatiran di kalangan pembuat kebijakan Australia terkait potensi pengaruh politik dan militer Tiongkok. Selain itu, Australia juga memperkuat aliansi strategisnya, khususnya dengan Amerika Serikat melalui perjanjian ANZUS (Australia, New Zealand, United States). Sejak kunjungan Presiden Obama pada 2011, kerja sama militer semakin intensif, berdasarkan survei yang dilakukan oleh *Lowy Institute Poll* 2013 terdapat penempatan 2.500 marinir AS di Darwin yang didukung oleh mayoritas warga Australia. Sementara itu, dari faktor domestik, terdapat beberapa temuan penting yang menunjukkan kuatnya pengaruh kondisi internal Australia terhadap kebijakan ini.

Pertama, hasil survei *Lowy Institute Poll* mengungkapkan bahwa mayoritas masyarakat Australia sekitar 58% mendukung keberlanjutan kebijakan pemrosesan pencari suaka di luar negeri, hal ini mencerminkan tingginya kekhawatiran publik terhadap isu imigrasi dan keamanan perbatasan. Kedua, terdapat dinamika politik domestik yang intens, seperti siklus pemilu dan pergantian kepemimpinan dalam kurun waktu 2010–2013, di mana isu pencari suaka menjadi agenda utama kampanye politik. Partai-partai besar menggunakan pendekatan kebijakan yang tegas dan populis untuk menarik dukungan pemilih. Dalam konteks ini, dapat dilihat adanya permainan dua tingkat (*two-level game*), di mana para pembuat kebijakan harus menyesuaikan posisi luar negeri

Australia agar tetap selaras dengan tekanan dan preferensi domestik, demi menjaga legitimasi di level nasional sekaligus mempertahankan posisi tawar di level internasional.

Daftar Pustaka

- Alunaza SD, H., Maulana, I., & Sudagung, A. D. (2013). The Pacific Solution as Australia's Policy Towards Asylum Seekers and Irregular Maritime Arrivals (IAMS) in John Howard Era. *Media Neliti Publication*, 1-15. <https://media.neliti.com/media/publications/238227-the-pacific-solution-as-australia-policy-e4ae21d2.pdf>
- Azmi, A. N., & Dirgantara H, F. (2023). Policy Influencer dalam Kebijakan Luar Negeri Australia terhadap Pencari Suaka pada Masa Pemerintahan Julia Gillard. *Jurnal Ilmu Sosial Indonesia*, 4 (1), 40-51. <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1762529>
- Australian Minister for Foreign Affairs. (2023). *Minister for Foreign Affairs media release - Australian Department of Foreign Affairs*. Media Release ; corporateName= Department of Foreign Affairs and Trade. https://web.archive.org/web/20041009232954/http://www.dfat.gov.au/media/releases/foreign/2001/fa177_01.html
- BBC News. (2012, August 13). Australia asylum panel recommends offshore processing. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-19240306>
- Barnes, J. (2022). Suffering to Save Lives: Torture, Cruelty, and Moral Disengagement in Australia's Offshore Detention Centres. *Journal of Refugee Studies*, 35 (4), 1508-1529. <https://academic.oup.com/jrs/article/35/4/1508/6646968?login=false>
- Bayuwega, H. O. (2015). Penerapan Kebijakan Solusi Pasifik Oleh Pemerintah Australia Dalam Mengendalikan Laju Kedatangan Pengungsi Dan Pencari Suaka Ditinjau Dari Hukum Internasional. In *e-journal uajy*. <http://e-journal.uajy.ac.id/7963/1/JURNAL.pdf>
- Bem, K., Field, N., Maclellan, N., Meyer, S., & Morris, T. (2007). *a price too high: the cost of Australia's approach to asylum seekers*. <https://library.bsl.org.au/jspui/bitstream/1/894/1/Price%20too%20high.pdf>
- Gleeson, M., & Yacoub, N. (2021). *POLICY BRIEF 11 Cruel, costly and ineffective: The failure of offshore processing in Australia*. UNSW Sydney.
- Hanggarini, D. P., & Perwita, D. A. A. B. (2024). Changes and Implications of Australia's Foreign and Defense Policy A View from Indonesia. *Journal of Indo-Pasific Affairs*, 117-126. https://media.defense.gov/2024/Sep/10/2003540648/-1/-1/1/JIPA%20-%20COMMENTARY_HANGGARINI_&_PERWITA.PDF
- Hamburger AM, K. (2013). Executive Report Of The Review Into The 19 July 2013 Incident At The Nauru Regional Processing Centre. *Knowledge Consulting*.
- Houston, A. C., Aristotle, P., & L'Estrange, P. M. (2012). *Report of The Expert Panel on Asylum Seekers*. Archive.org. https://web.archive.org/web/20140304110219/http://expertpanelonasylumseekers.dpmc.gov.au/sites/default/files/report/expert_panel_on_asylum_seekers_full_report.pdf
- Hudan, R. (2016). *Kontraksi Operation Sovereign Borders Australia Terhadap Pertifikasian Konvensi Pengungsi* 1951. https://repository.unair.ac.id/82027/3/JURNAL_Fis.HI.19%2019%20Hud%20k.pdf
- Hooft, P. v. (2017). *Grand Strategy*. Oxford Bibliographies. https://www-oxfordbibliographies-com.translate.goog/display/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0218.xml?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=tc
- Istiqomah, R. D. (n.d.). Budaya Strategis dalam Pengetatan Kebijakan Imigrasi Australia Tahun 2001-2015. *Department Hubungan Internasional Universitas Airlangga*.
- Jati, A. (2021). Re Establishment Of Nauru's Offshore Processing Centres: Political Rationality Analysis. *Perpustakaan Universitas Gadjah Mada*. <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/202765>
- Khaldun, R. I., Amiruddin, E., & Amin, A. (2023). Kepentingan Australia dalam Diplomasi Pembangunan terhadap Nauru. *Hasanuddin Journal of International Affairs*, 3(2), 139-146.

- Lissner, R. F. (2018). What is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield. *Texas National Security Review*, 2 (1), 53-73. https://tnsr-org.translate.goog/2018/11/what-is-grand-strategy-sweeping-a-conceptual-minefield/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=tc
- Mintz, A., & DeRouen, K. R. (2014). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge University Press.
- Mahecic, A. (2012, Desember 14). *UNHCR releases report critical of Nauru processing centre*. UNHCR global website. Retrieved Februari 6, 2025, from <https://www.unhcr.org/news/stories/unhcr-releases-report-critical-nauru-processing-centre>
- Martin, C. A. (2024). Protecting National Sovereignty: The 'Australian Model' and the Exclusion of Asylum Seekers. *Sage Journals*, 1-18. <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/00380385241258954>
- Natasya, & Priskila, P. (2023). Kepentingan Nasional Amerika Serikat dalam Menginisiasi Pembentukan Indo-Pacific Economic Framework (IPEF). *Universitas Kristen Satya Wacana Institutional Repository*. <https://repository.uksw.edu/handle/123456789/30384>
- Nationals for Regional Australians. (2013). *The Coalition's Policy for a Regional Deterrence Framework to Combat People Smuggling*. <http://lpaweb-static.s3.amazonaws.com/13-08-23+The+Coalition%E2%80%99s+Policy+for+a+Regional+Deterrence+Framework+to+Combat+People+Smuggling.pdf>
- Nauru Arrangement — Asylum Insight. (2021). *Asylum Insight*. Asylum Insight. <https://www.asyluminsight.com/nauru-arrangement>
- Oxfam Australia. (2007, August 22). *The Pacific Solution: A \$1 billion "living hell"?* | Media Oxfam Australia. Media.oxfam.org.au. <https://media.oxfam.org.au/2007/08/the-pacific-solution-a-1-billion-living-hell/>
- Plaintiff M70/2011 v Minister for Immigration and Citizenship; Plaintiff M106 of 2011 v Minister for Immigration and Citizenship* [2011] HCA 32 (31 August 2011). (2015). Austlii.edu.au. <https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/2011/32.html>
- Refugee Council of Australia. (2020, May 20). *Australia's Offshore Processing Regime - Refugee Council of Australia*. Wwww.refugeecouncil.org.au. <https://www.refugeecouncil.org.au/offshore-processing-facts/3/>
- Sydney Law Review. (2016). *Schloenhardt, Andreas; Craig, Colin --- "Prosecutions of People Smugglers in Australia 2011-14"* [2016] SydLawRw 3; (2016) 38(1) *Sydney Law Review* 49. Austlii.edu.au. <https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/journals/SydLawRw/2016/3.html>
- The Lowy Institute Poll 2013* | Lowy Institute. (2025). Lowyinstitute.org. https://www.loyyinstitute.org/publications/lowy-institute-poll-2013?utm_source=chatgpt.com
- Tanzila, E. (2015). Motivasi Australia Menerapkan Kebijakan Sekuritisasi terhadap Irregular Maritime Arrivals (IMA) Tahun 2001-2008. *Media Neliti Publication*, 2 (2), 1-15. <https://media.neliti.com/media/publications/32208-ID-motivasi-australia-menerapkan-kebijakan-sekuritisasi-terhadap-irregular-maritim.pdf>
- Weber, E. (2015). *The Pacific Solution – A Catastrophe for the Pacific?* Horizon Research Publishing Corporation, 3 (4), 96-107. 10.13189