

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dunia internasional tidak luput dari masalah-masalah yang mengakibatkan timbulnya perang serta konflik di berbagai negara sehingga menimbulkan ketidakamanan yang dialami oleh penduduk di negara yang rawan akan terjadinya konflik. Oleh sebab itu untuk mendapatkan kehidupan yang lebih aman maka penduduk-penduduk di wilayah konflik cenderung untuk melakukan perpindahan ke negara yang lebih aman untuk di tempati. Perpindahan penduduk dari negara asal mereka yang sering terjadi konflik ke negara yang lebih aman disebut juga dengan pengungsi internasional.¹

Pengungsi akan diberikan perlindungan oleh negara-negara yang mereka kunjungi untuk mengungsi. Aturan perlindungan bagi pengungsi tersebut terdapat pada konvensi 1951. Konvensi 1951 disepakati pada 25 Juli 1951 yang diselenggarakan di Jenewa yang mulai berlaku pada 22 April 1954.² Konvensi 1951 merupakan landasan utama perlindungan dan pengaturan terhadap pengungsi. Dalam pembuatan kebijakannya konvensi 1951 mengalami satu kali amandemen. Hasil amandemen tersebut terbentuklah tambahan dari konvensi yaitu protokol 1967 yang bertujuan untuk menyempurnakan konvensi 1951.

¹ Kahrudin, "Hubungan Indonesia dengan prinsip non refoulment dalam perspektif hukum internasional," *Jurnal Ilmu Hukum AMANDA GAPP*, Vol.20 Nomor 2, Juni 2012,(diakses pada 18 Maret 2015).

² *Konvensi dan Protokol mengenai status pengungsi*, (diakses pada 21 Oktober 2015, terdapat di www.unhcr.org).

Konvensi 1951 pada awalnya hanya berlaku bagi orang-orang yang meninggalkan wilayah Eropa, namun protokol 1967 menghapus batasan tersebut dan menjadikan konvensi 1951 memiliki cakupan yang sifatnya universal. Konvensi 1951 merupakan satu-satunya instrumen hukum yang mencakup aspek penting membahas mengenai masalah pengungsi. Seorang pengungsi menurut konvensi 1951 adalah seseorang yang tidak dapat atau tidak bersedia pulang kembali ke negara asalnya disebabkan oleh kecemasan akan penyiksaan karena alasan-alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politik.³

Penerapan konvensi 1951 berlaku tanpa diskriminasi terhadap jenis kelamin, usia, cacat, seksualitas, atau alasan diskriminasi terhadap lainnya. Selain itu konvensi menetapkan bahwa berdasarkan pengecualian tertentu, pengungsi tidak boleh dihukum karena masuk atau tinggal secara ilegal dan tidak dibolehkan untuk mengusir atau memulangkan pengungsi tersebut, karena melindungi pengungsi merupakan tanggungjawab mereka sebagai anggota konvensi 1951. Tetapi pengungsi hanya dapat dipulangkan apabila adanya unsur ancaman terhadap keamanan negara dan gangguan terhadap ketertiban umum di negara.⁴

Konvensi 1951 tidak berlaku bagi mereka yang telah melakukan kejahatan perang atau kejahatan terhadap kemanusiaan, dan kejahatan non politik. Konvensi ini juga tidak berlaku bagi pengungsi yang memperoleh perlindungan atau bantuan dari badan PBB selain *United Nation High Commissioner Refugees* (UNHCR) seperti pengungsi dari Palestina yang menerima bantuan dari *United Nation Relief and*

³ *Ibid*, hlm 21

⁴ *Ibid*, hlm 6

*Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA).*⁵ Perlindungan terhadap pengungsi pada dasarnya merupakan tanggung jawab setiap negara. Namun bagi negara yang meratifikasi konvensi 1951 memiliki tanggungjawab yang lebih besar untuk memberikan perlindungan terhadap pengungsi.

Salah satu negara yang bergabung dalam konvensi 1951 adalah Australia.⁶ Australia merupakan salah satu negara yang berpartisipasi dalam konferensi pembentukan konvensi 1951 yang diadakan di Jenewa dari tanggal 2 sampai 25 Juli 1951. Australia telah menandatangani konvensi pengungsi pada 28 Juli 1951⁷ dan meratifikasi konvensi 1951 sejak 22 Januari 1954.⁸ Australia merupakan salah satu negara yang diminati oleh pengungsi. Hal ini disebabkan karena Australia termasuk negara yang maju dengan kehidupan yang cukup aman dan memiliki tingkat kesejahteraan yang tinggi.⁹ Hal lain yang membuat pengungsi tertarik untuk datang ke Australia adalah kehidupan bermasyarakatnya yang multietnik sehingga

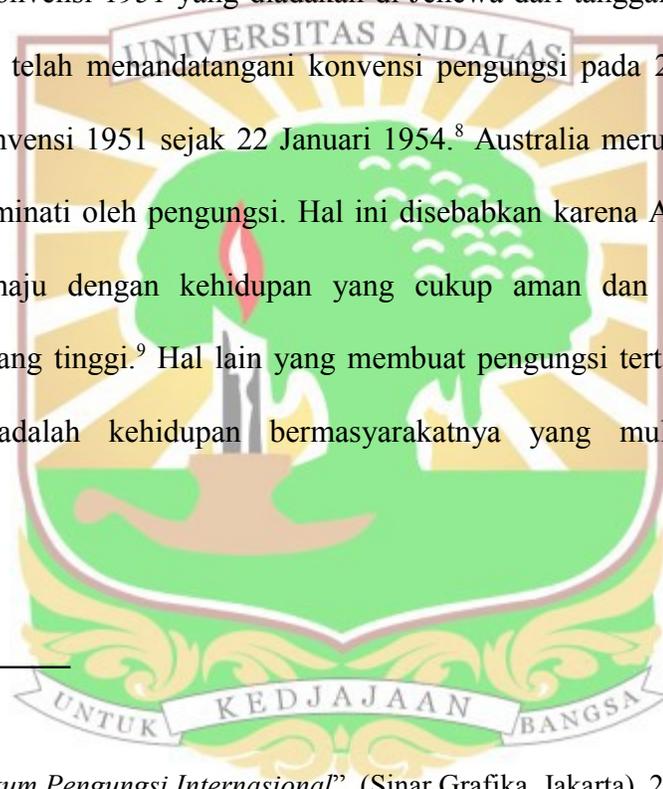
⁵*Ibid*

⁶Wagiman, " *Hukum Pengungsi Internasional*", (Sinar Grafika, Jakarta), 2012, hlm 215.

⁷ *Ibid*

⁸UNHCR Australia (diakses pada 12 November 2015, dapat dilihat di www.unhcr.org).

⁹Adirini Pujayanti, "isu pencari suaka dalam hubungan bilateral indonesia –australia," *Jurnal Hubungan Internasional*, Vol.VI, No.04/II/P3DI/Februari/2014 (diakses pada 21 Oktober 2015)



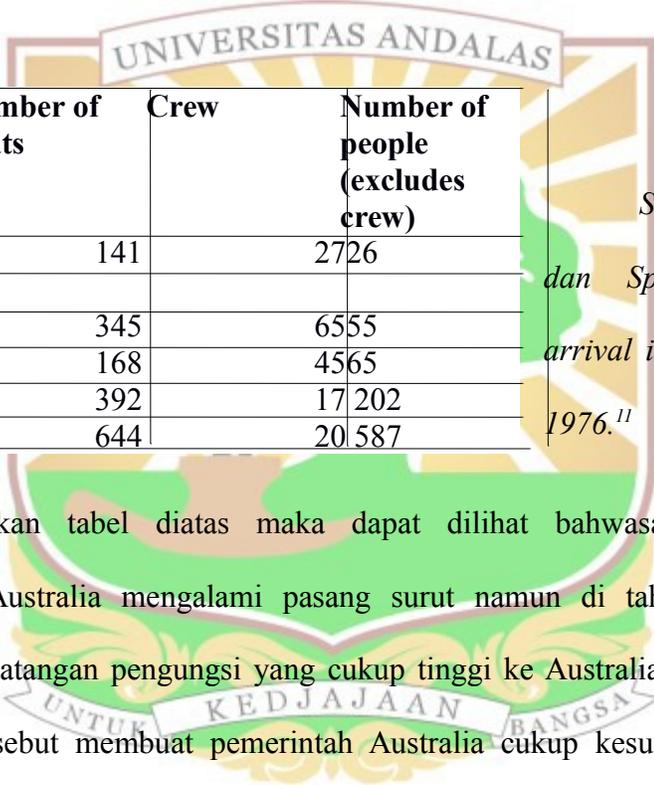
memudahkan para pengungsi untuk beradaptasi.¹⁰ Berikut tabel kedatangan pengungsi ke Australia:

Tabel 1.1 Kenaikan Jumlah Pengungsi ke Australia dari Tahun 1976-2013

Year	Number of boats	Number of people
1976		111
1977		868
1978		746
1979		304
1980		0
1981		30
1982-88		0
Year	Number of boats	Number of people (excludes crew)
1989	1	26
1990	2	198
1991	6	214
1992	6	216
1993	3	81
1994	18	953
1995	7	237
1996	19	660
1997	11	339
1998	17	200
1999	86	3721
2000	51	2939
2001	43	5516
2002	1	1
2003	1	53
2004	1	15
2005	4	11

¹⁰*Ibid*, hlm 6

2006	6	60
2007	5	148
2008	7	161



Year	Number of boats	Crew	Number of people (excludes crew)
2009	60	141	2726
2010	134	345	6555
2011	69	168	4565
2012	278	392	17 202
2013	300	644	20 587

Sumber: Philips, J dan Spinks,H, Boat arrival in Australia since 1976.¹¹

Berdasarkan tabel diatas maka dapat dilihat bahwasanya kedatangan pengungsi ke Australia mengalami pasang surut namun di tahun 2010 terjadi peningkatan kedatangan pengungsi yang cukup tinggi ke Australia. Dengan adanya peningkatan tersebut membuat pemerintah Australia cukup kesulitan menanggapi banyaknya pengungsi yang masuk ke wilayahnya.¹² Pada penelitian ini peneliti akan menganalisis dari tahun 2010 hingga 2015, ini disebabkan karena seperti penjelasan

¹¹ Philips, J dan Spinks,H, Boat Arrival in Australia Since 1976, 2011, tersedia di (http://http.aph.go.au/about_parliamentary_departements/Parliamnatery_library/pubsBN/20-11-2012/boatarrivals) diakses pada 20 Mei 2016.

¹² Haryo Prasadjo “Australia sebagai negara yang meratifikasi The United Nations 1951 Convention Relating to the status of refugee” (diakses pada 21 Oktober 2015)

sebelumnya di tahun 2010 terjadi peningkatan jumlah pengungsi yang datang ke Australia. Dalam jangka waktu lima tahun tersebut Australia telah memiliki tiga orang perdana menteri yaitu Julia Gillard, Kevin Rudd dan Tony Abbot.

Kedatangan pengungsi yang terus meningkat (dapat dilihat pada tabel 1.1) membuat pemerintah Australia mengalami kesulitan untuk menampung pengungsi tersebut. Selain itu kedatangan pengungsi pada umumnya melalui cara yang ilegal yaitu dengan menggunakan perahu sehingga menimbulkan permasalahan bagi Australia. Pengungsi yang datang dengan perahu dianggap pemerintah Australia sebagai ancaman bagi negaranya khususnya terhadap keamanan negaranya.¹³ Adanya pengungsi yang datang dengan menggunakan perahu dapat diiringi dengan kejahatan lintas batas seperti *human trafficking* (perdagangan manusia) dan *human smuggling* (penyelundupan manusia).¹⁴ Selain faktor keamanan dari faktor ekonomi, kedatangan pengungsi yang cukup banyak ke Australia dapat berpengaruh terhadap kestabilan ekonomi Australia. Ini disebabkan oleh besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk menangani pengungsi yang mengungsi ke Australia. Dari tahun 2013 hingga 2016 tercatat Australia telah mengeluarkan dana untuk pengungsi sekitar 9,6 miliar dollar.¹⁵

¹³ *The Coalitions Operation Sovereign Border Policy* (diakses pada 21 Oktober 2015 dilihat di www.nationals.org.au)

¹⁴ Ardiati, "Kebijakan Australia dalam menangani imigran ilegal dibawah kepemimpinan tony aboot tahun 2013," *Jurnal Hubungan Internasional*, Vol.2, Oktober 2015 (diakses pada 23 Januari 2016), hlm 13

¹⁵ Australia plus, "Australia Keluarkan 9,6 Miliar Dolar Untuk Tangani Pengungsi", dimuat tanggal 20 September 2016 diakses pada 19 Oktober 2016.

Berikut rincian dana yang dikeluarkan pemerintah Australia dalam menangani pengungsi:¹⁶

- Pemrosesan lepas pantai 3,6 miliar dollar
- Penahanan wajib di wilayah Australia 5,5 miliar dollar
- Pengembalian perahu dan operasi terkait 295 juta dollar
- Kesepakatan dengan negara tetangga 40 juta dollar
- Pengaturan kerjasama kawasan 72 dollar

Selain adanya masalah keamanan maupun ekonomi terdapat juga masalah politik yang ditimbulkan oleh pengungsi. Di bidang politik isu pengungsi merupakan salah satu topik dalam debat para calon Perdana Menteri Australia.¹⁷ Dengan masuknya isu pengungsi sebagai salah satu isu yang diperdebatkan dalam pemilihan Perdana Menteri Australia, ini membuktikan bahwa arus pengungsi yang meningkat menjadikannya sebagai permasalahan baru yang ada di Australia. Selain itu dengan diangkatnya isu pengungsi dalam perdebatan pemilihan Perdana Menteri Australia, maka ini membuktikan bahwasanya kedatangan pengungsi yang terus meningkat khususnya yang datang dengan cara yang illegal cukup meresahkan masyarakat lokal Australia.



Dengan munculnya masalah-masalah yang disebabkan oleh pengungsi seperti dari faktor keamanan negara, ekonomi maupun politik di Australia, maka peneliti

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Amelia Rahmawaty, "PELANGGARAN AUSTRALIA TERHADAP PERAIRAN INDONESIA: APAKAH INDONESIA SUDAH CUKUP PEDULI?" (diakses pada 15 Maret 2016, terdapat di www.fkpm.com).

tertarik untuk menganalisis kepatuhan Australia terhadap konvensi 1951 selaku negara yang meratifikasi konvensi tersebut.

1.2. Rumusan Masalah

Keinginan mengungsi pada umumnya disebabkan oleh ketidaknyamanan pengungsi yang berada di negara sendiri karena adanya konflik yang berkelanjutan yang membuat kehidupan mereka terancam. PBB telah membentuk konvensi 1951 yang berisikan mengenai perlindungan terhadap pengungsi internasional. Konvensi 1951 terbentuk karena kesepakatan bersama negara-negara peserta konvensi. Dalam konvensi 1951 dinyatakan bahwa setiap negara yang ikut serta dalam menandatangani konvensi harus mematuhi aturan atau prinsip yang terdapat dalam konvensi tersebut. Salah satu aturannya yaitu memberikan perlindungan terhadap pengungsi dan tidak boleh mengirim balik pengungsi yang masuk ke negaranya.

Australia merupakan salah satu negara yang ikut dalam menandatangani serta meratifikasi konvensi 1951. Sebagai negara yang meratifikasi konvensi pengungsi membuat pengungsi banyak berdatangan ke Australia. Kedatangan pengungsi yang terus mengalami peningkatan membuat permasalahan baru yang dialami oleh Australia yang disebabkan oleh pengungsi. Oleh sebab itu peneliti tertarik untuk menganalisis kepatuhan Australia terhadap konvensi 1951 sebagai negara yang meratifikasi konvensi pengungsi tersebut.

1.3. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan uraian diatas maka perlu bagi peneliti untuk menyajikan pertanyaan penelitian: **Bagaimana kepatuhan Australia terhadap konvensi 1951 mengenai pengungsi?**

1.4. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui kepatuhan Australia terhadap aturan-aturan yang terdapat dalam konvensi 1951 mengenai pengungsi, yang mana Australia merupakan negara anggota yang meratifikasi konvensi 1951 tersebut.

1.5. Manfaat Penelitian

- 1 Penulisan ini bermanfaat bagi peneliti guna mengembangkan dan mempraktekkan ilmu yang penulis dapatkan selama kuliah di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas.
- 2 Penelitian ini bermanfaat untuk mengembangkan wawasan peneliti khususnya mengenai masalah pengungsi internasional.

1.6. Studi Pustaka

Studi pustaka bertujuan memberikan pengetahuan dan data tentang tulisan atau penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, dan akan dibandingkan dengan penelitian ini. Sehingga penelitian ini diharapkan bukan merupakan sebuah pengulangan terhadap penelitian-penelitian sebelumnya, dalam konteks isu dan pengetahuan.

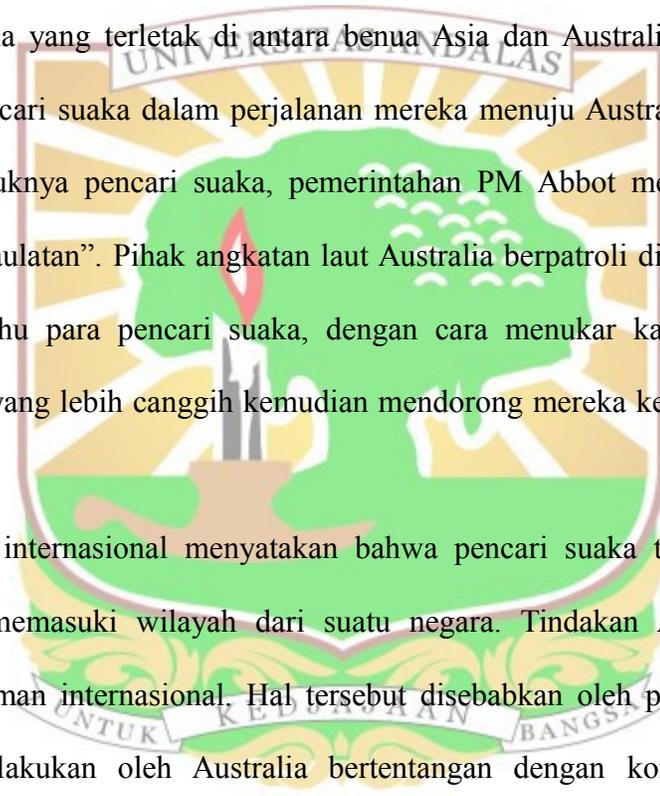
*Adirini Pujianti dalam tulisannya mengenai "Isu Pencari Suaka Dalam Hubungan Bilateral Indonesia dan Australia".¹⁸ Australia merupakan salah satu negara penandatangan konvensi pengungsi 1951 dan protokol 1967 yang berupaya memberikan perlindungan internasional bagi para pengungsi. Australia sebagai negara maju memiliki *pull factor* yang dapat menarik datangnya migran ke*

¹⁸ Adirini Pujayanti, "isu pencari suaka dalam hubungan bilateral indonesia –australia," *Jurnal Hubungan Internasional*, Vol.VI, No.04/II/P3DI/Februari/2014 (diakses pada 21 Oktober 2015)

negaranya, yakni kehidupan yang aman dan dengan tingkat kesejahteraan yang tinggi. Kehidupan bermasyarakat multietnik yang tumbuh di Australia memudahkan para pencari suaka untuk beradaptasi. Selain itu, terdapat kepercayaan di antara para pencari suaka bahwa lebih mudah untuk mendapat status pengungsi di Australia dibandingkan negara lain, dan hal ini membuat mereka berusaha datang ke Australia dengan berbagai cara.

Indonesia yang terletak di antara benua Asia dan Australia menjadi negara transit bagi pencari suaka dalam perjalanan mereka menuju Australia. Dalam upaya mencegah masuknya pencari suaka, pemerintahan PM Abbot melakukan “operasi perbatasan kedaulatan”. Pihak angkatan laut Australia berpatroli di perbatasan untuk mencegah perahu para pencari suaka, dengan cara menukar kapal kayu mereka dengan sekoci yang lebih canggih kemudian mendorong mereka kembali ke perairan Indonesia.

Hukum internasional menyatakan bahwa pencari suaka tidak dapat diusir apabila telah memasuki wilayah dari suatu negara. Tindakan Australia tersebut mendapat kecaman internasional. Hal tersebut disebabkan oleh pengusiran pencari suaka yang dilakukan oleh Australia bertentangan dengan konvensi 1951 dan protokol 1967 yang mana didalam konvensi tersebut dinyatakan bahwa setiap anggota konvensi wajib untuk melindungi pengungsi (pencari suaka) yang masuk ke negaranya.



*Sekuritisasi manusia perahu: efektifkah? Oleh Sartika Soesilowati.*¹⁹ Pada saat ini Australia bermasalah dengan pengendalian perbatasan dan penanganan para pencari suaka yang datang menggunakan perahu “boat people”. Pada tahun 2012 tidak kurang dari 17.202 pencari suaka tiba di Australia dengan menggunakan 278 perahu yang kebanyakan dari negara Sri Lanka, Afghanistan, Iran dan Pakistan. Pada pertengahan Juli 2013 tidak kurang dari 14.000 pencari suaka datang ke Australia. Perdana Menteri (PM) Abbot menggelar Operation Sovereign Border Policy sebagai suatu kebijakan yang diklaim lebih komprehensif dan koordinatif guna mengurangi serta menghentikan membanjirnya para pencari suaka.

Namun kebijakan ini dianggap tidak efektif dan menuai kritik dari dalam dan luar negeri. Salah satunya yaitu Indonesia yang negaranya berbatasan langsung dengan Australia. Pemerintah Australia juga semakin panik dengan tekanan dari masyarakat internasional dan pemerhati kemanusiaan yang menuduh bahwa upaya penghentian para pencari suaka yang dilakukan Australia ini melanggar HAM. Penolakan Australia terhadap para pencari suaka adalah suatu hal yang sulit diterima dari sisi kemanusiaan karena para pencari suaka sebagian besar adalah warga dunia yang patut mendapatkan pertolongan dan perlindungan bahkan dari mereka termasuk anak-anak dan wanita.

*Wagiman dalam bukunya yang berjudul “hukum pengungsi internasional.”*²⁰

¹⁹ Sartika soesilowati, “*sekuritisasi manusia perahu: Efektifkah?*” *jurnal Hubungan Internasional*. Universitas Airlangga, Vol.8/No.1/September 2014 (diakses pada 21 Oktober 2015).

²⁰ Wagiman, “*Hukum Pengungsi Internasional*”, (Sinar Grafika, Jakarta)2012

Dalam membahas mengenai pengungsi sama pentingnya dengan membahas hukum pengungsi. Hukum pengungsi internasional merupakan sekumpulan peraturan yang diwujudkan dalam beberapa instrumen-instrumen internasional dan regional yang mengatur tentang standar baku perlakuan terhadap pengungsi.

Konvensi tahun 1951 dan Protokol 1967 secara substansial melindungi HAM para pengungsi. Dengan demikian konvensi tersebut dikategorikan sebagai jenis-jenis HAM yang perlu dilindungi, khususnya bagi pengungsi. Konvensi 1951 tentang pengungsi mencantumkan daftar hak dan kebebasan asasi yang sangat dibutuhkan oleh pengungsi. Negara peserta konvensi wajib melaksanakan hak-hak dan kewajiban tersebut. Terdapat tahapan-tahapan yang harus dilaksanakan oleh negara pihak.

Pertama, pengungsi yang masuk ke suatu negara tanpa dokumen lengkap mereka tidak akan dikenakan hukuman, selama mereka secepat-cepatnya melaporkan diri kepada pihak-pihak berwenang setempat. Kedua, adanya larangan bagi negara pihak untuk mengembalikan pengungsi atau mereka yang mengklaim dirinya sebagai pencari suaka ke negara asal secara paksa. Hal ini berhubungan dengan prinsip, yang mutlak harus dipatuhi oleh negara pihak yaitu tidak mengembalikan pengungsi ke negara asal dimana ia merasa terancam keselamatan dan kebebasannya. Negara pihak hanya boleh melakukan pengusiran apabila dilakukan atas pertimbangan keamanan nasional dan ketertiban umum.

*Australia troubling assylum seeker policy yang ditulis oleh Hugh Tuckfield*²¹

Komite Hak Asasi Manusia PBB menemukan bahwa Australia telah melanggar

²¹ Hugh Tuckfield, "Australia's Troubling Asylum Seeker Policy" The Diplomat.2014 (diakses pada 16 November 2015 web www.thediplomat.com)

Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR) melalui penahanan pengungsi secara sewenang-wenang. Kebijakan imigrasi Australia yang sangat ketat membuat para pengungsi mengalami penderitaan kejam dan tidak manusiawi di tahun 2013. Setiap pengungsi yang masuk ke wilayah Australia apabila menggunakan perahu harus ditahan terlebih dahulu di keimigrasian Australia. Hal tersebut di sebabkan oleh kurangnya data-data yang lengkap yang dimiliki oleh pengungsi.

Kebijakan imigrasi Australia tidak membedakan antara anak-anak dan orang dewasa. Anak-anak yang datang ke Australia dengan perahu, termasuk anak-anak tanpa pendamping, juga menghadapi penahanan wajib dan di transfer ke negara ketiga. Negara ketiga yang dimaksud adalah Nauru dan Papua New Guinea dan Pulau Manus, yang mana lokasinya terisolasi dengan populasi kecil, serta infrastruktur minim dan layanan terbatas. Pengungsi ditahan secara geografis terisolasi dari jasa hukum, memiliki hambatan bahasa, dan informasi tentang kompleksitas sistem imigrasi dan hak asasi manusia mereka.

*Asylum Seeker and Refugee Policy in Australia Under the Abbott Government menurut Daniel Ghezelbash and Mary Crock.*²² Kewajiban non-refoulement yang terkandung dalam Konvensi Pengungsi beroperasi untuk melarang pengungsi ke tempat dimana mereka akan menghadapi penganiayaan di salah satu dari lima alasan konvensi (ras, kebangsaan, agama, pendapat politik atau keanggotaan kelompok sosial tertentu). Di masa pemerintahan Abbot telah banyak terdapat kebijakan-kebijakan yang merugikan pengungsi yang datang ke Australia.

²² Daniel Ghezelbash dan Mary Crock, *Asylum Seeker and Refugee Policy in Australia Under the Abbott Government* (diakses 24 Januari 2016)

Bersamaan dengan perubahan substantif dalam kebijakan, pemerintah Abbott telah mengadopsi retorika pengungsi dan beresiko merusak masyarakat multikultural Australia. Departemen Imigrasi dan Kewarganegaraan telah diubah namanya menjadi Departemen Imigrasi dan Perlindungan Perbatasan. Keimigrasian Australia menyatakan bahwa kedatangan pengungsi dengan menggunakan perahu disebut sebagai imigran ilegal.

Dalam kajian pustaka diatas, dapat dilihat pada umumnya hanya membahas mengenai ketidakpatuhan Australia terhadap Konvensi 1951 dan Protokol 1967 mengenai pengungsi tetapi mereka tidak menganalisisnya dengan konsep yang sesuai untuk menganalisis patuh atau tidaknya negara terhadap sebuah perjanjian. Dalam penelitian sebelumnya mereka langsung mengjudge bahwa Australia tidak patuh tanpa melalui proses terlebih dahulu. Oleh sebab itu beda penelitian peneliti dengan tulisan sebelumnya yaitu peneliti terlebih dahulu akan melihat pengimplementasian konvensi 1951 terhadap kebijakan yang diberikan Australia terhadap pengungsi dan menganalisis kepatuhan Australia terhadap konvensi 1951 mengenai pengungsi dengan menggunakan konsep-konsep yang mendukung untuk menganalisis kajian ini.

1.7. Kerangka Konseptual

Setiap upaya untuk memahami fenomena sosial pasti melibatkan upaya penyederhanaan atau simplifikasi fenomena. Untuk memahami fenomena hubungan internasional, maka perlu adanya konseptualisasi.²³

1.7.1. Rezim Internasional

23 Mohtar Masoed, *Ilmu Hubungan Internasional – Disiplin dan Metodologi*. (Jakarta: PT Pustaka LP3ES, 1994), hlm 92

Rezim internasional di pahami sebagai bentuk-bentuk institusionalisasi perilaku yang didasarkan pada norma ataupun aturan untuk mengelola konflik dan masalah-masalah yang saling ketergantungan di berbagai bidang dalam hubungan internasional.²⁴ Stephen D. Krasner mendefinisikan rezim internasional sebagai serangkaian prinsip, norma, peraturan dan prosedur pembuat keputusan dimana para aktor bertemu pada area tertentu dalam hubungan internasional. Krasner juga berpendapat bahwa dalam membentuk suatu rezim internasional, harus ada kesepakatan dari setiap anggota rezim dan kemudian membentuk suatu kelompok atau aliansi.²⁵

Menurut Kresner terdapat empat komponen dalam rezim yaitu prinsip, norma, peraturan dan prosedur pembuatan keputusan. Prinsip merupakan pegangan awal yang dimiliki aktor dalam berperilaku. Norma merupakan langkah selanjutnya setelah terjalannya prinsip. Kemudian peraturan merupakan sesuatu aturan yang sewaktu-waktu bisa berubah dan terakhir prosedur pembuat keputusan merupakan prosedur berupa pembuatan keputusan yang membutuhkan pendapat pihak-pihak yang bergabung dalam sebuah rezim.²⁶

24 O. Keohane, Robert. 2005. *after Hegemony – Cooperation and Discord in The World Political Economy*. New Jersey.

25 Stephen D. Krasner dikutip dalam Townes, “*International Regimes and InformationInfrastructure*”, dalam http://www.stanford.edu/group/sjir/1.2.07_townes.html. (Diakses tanggal 15 September 2015).

26 Citra henida.2015. *Rezim dan Organisasi Internasional: interaksi negara, kedaulatan, dan institusi multilateral*. Malang. hlm 6

Oran R.Young berpendapat bahwa rezim internasional adalah seperangkat aturan, prosedur pembuatan keputusan, dan program yang membutuhkan praktek sosial, menetapkan peranan bagi partisipan dalam praktek tersebut dan kemudian mengelola interaksi-interaksi mereka.²⁷ Raymond Hopkins dan Donald Puchala juga sependapat dengan Young, menurutnya tidak ada yang dapat membuat sebuah negara bertahan selama waktu tertentu jika tidak didukung oleh keberadaan sebuah rezim. Artinya, rezim secara mutlak diperlukan.²⁸

Ruggie berpendapat rezim internasional merupakan perilaku internasional yang terinstitusi. Setiap negara akan melakukan kerjasama dan membuat peraturan sehingga terbentuklah rezim internasional.²⁹ Rezim menurut Robert O. Keohane merupakan suatu perangkat peraturan pemerintah yang meliputi jaringan-jaringan peraturan, norma-norma dan cara-cara yang mengatur serta mengawasi dampaknya.³⁰ Salah satu contoh rezim internasional yaitu rezim pengungsi yang diatur dalam konvensi 1951 dan protokol 1967.³¹ Konvensi 1951 berisi mengenai perjanjian yang dibentuk oleh negara-negara yang tergabung dalam sebuah rezim yang harus di

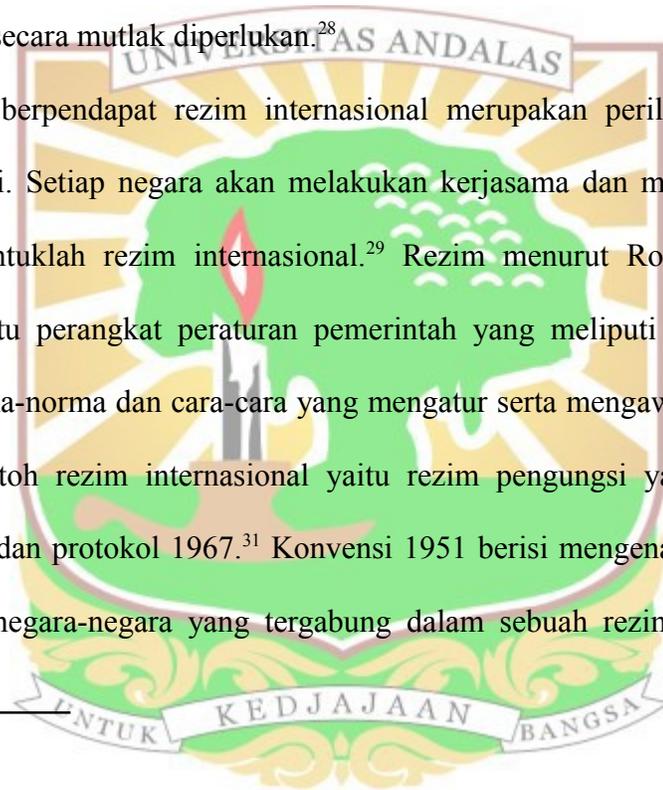
27 *ibid*

28 *ibid*

29 Citra Henida, hlm 4

30 *Ibid*

31 Bernando, "*tanggungjawab negara Indonesia dalam memberikan perlindungan hukum untuk penduduk bekas provinsi timor timur*", (diakses pada 21 November 2015 web ugm.ac.id).



patuhi oleh negara peserta. Rezim menjadi efektif apabila anggota rezim mematuhi norma dan aturan yang dibuat dan disepakati rezim, apabila tidak mematuhi aturan yang dibuat maka rezim tersebut menjadi tidak efektif.³²

Maka dari itu teori rezim merupakan teori yang cocok dalam judul penelitian analisis kepatuhan Australia terhadap konvensi 1951 mengenai pengungsi karena Australia merupakan negara yang bergabung dalam sebuah rezim.

1.7.2. Kepatuhan terhadap Rezim Internasional (*Compliance*)

Kepatuhan terhadap suatu negara digunakan sebagai implementasi kebijakan setelah disepakatinya sebuah komitmen dalam bentuk perjanjian. Dalam menganalisis kepatuhan (*compliance*) negara terhadap perjanjian baik regional maupun internasional dalam konteks rezim, dapat ditinjau melalui indikator-indikator yang menunjukkan apakah sebuah negara *comply* atau *non comply*. Menurut Oran Young kepatuhan terjadi ketika perilaku aktual dari subyek tertentu sesuai dengan perilaku yang diharapkan, sementara itu ketidakpatuhan merupakan pelanggaran yang terjadi ketika perilaku aktual secara signifikan tidak sesuai dengan perilaku yang diharapkan.³³ Untuk menganalisis kepatuhan Australia terhadap konvensi 1951 terlebih dahulu peneliti akan memaparkan faktor-faktor pendorong negara untuk patuh terhadap rezim internasional.

32 Citra Henida, hlm 169

33 Beth A Simmons, 1998 "Compliance with International Agreement", *Political science* 1998

Menurut Chayes dan Chayes terdapat tiga faktor pendorong negara untuk patuh terhadap rezim internasional yaitu efisiensi, kepentingan dan norma.³⁴ Melalui tiga faktor inilah peneliti akan melihat bagaimana kepatuhan Australia dalam menerapkan konvensi 1951 tentang pengungsi.

1. Efisiensi

Efisiensi merupakan suatu hal yang dapat mendorong penerapan kebijakan sebuah rezim karena setiap anggota rezim harus secara efektif dan berlanjut mengikuti aturan yang ditetapkan sehingga keputusan tersebut dapat berjalan secara efisien dan suatu rezim dapat menghasilkan suatu tindakan dan aksi nyata dalam fungsinya sebagai suatu institusi internasional.³⁵

2. Kepentingan

Kepentingan merupakan suatu hal yang mutlak yang di bawa oleh masing-masing negara didalam membentuk suatu perjanjian bersama, sehingga suatu negara tidak perlu bergabung dalam suatu perjanjian apabila arah dan tujuannya bertentangan dengan kepentingannya.³⁶

3. Norma

34 Abram Chayes, dan Antonia Chayes, *On Compliance. Internasional Organization, 1993.* Vol.47. No.2

35 Citra Hennida, hlm 174

36 Citra Hennida, hlm 174

Pacta sunt servanda (agreement must be kept) merupakan sebuah norma yang terdapat dalam hukum internasional, yang mana norma ini mendeskripsikan bahwasanya suatu perjanjian haruslah ditaati oleh negara-negara yang terlibat didalam perjanjian tersebut dan merupakan prinsip hukum yang menjadi basis untuk mengukuhkan ikatan perjanjian yang mengikat negara yang menadatanginya.³⁷

Sebagai negara yang meratifikasi konvensi 1951 Australia terikat dengan aturan yang terdapat di dalam konvensi tersebut. Konvensi akan lebih efisien penerapannya apabila Australia menerapkan konvensi tersebut ke dalam kebijakan negaranya. Namun Australia tidak melakukan hal tersebut, Australia telah membuat kebijakan yang berseberangan dengan konvensi 1951 mengenai pengungsi, padahal Australia merupakan negara yang meratifikasi konvensi 1951.

Australia meratifikasi konvensi 1951 disebabkan karena adanya kepentingan nasional negaranya, yaitu pengungsi dapat membantu Australia untuk membangun negaranya, namun karena kedatangan pengungsi yang semakin meningkat maka Australia membuat kebijakan untuk mengurangi arus masuknya pengungsi. Sikap Australia yang demikian tidak sesuai dengan konvensi 1951 mengenai pengungsi yang mana Australia merupakan negara yang meratifikasi konvensi tersebut.

Selanjutnya untuk melihat patuh atau tidaknya negara terhadap rezim internasional peneliti melihatnya dari kacamata Ronald B.Mitchel. Menurut Ronald

37 Wawan Juanda, *Kamus Hubungan Internasional*, CV. Putra A.Bardi, 1999.

B.Mitchel terdapat tiga indikator yang dirumuskan untuk mengukur comply atau non comply negara yaitu: *outputs*, *outcomes* dan *impact*.³⁸

- 1 *Outputs* merupakan bagaimana penerapan kebijakan, aturan, dan regulasi diimplementasikan oleh negara kedalam aturan negaranya.
- 2 *Outcomes* dapat dilihat dari perilaku yang timbul dari suatu negara terhadap implementasi yang dilakukan, dan
- 3 *Impacts* dilihat dari hasil yang dicapai dalam perubahan kualitas lingkungan yang terjadi dalam negara tersebut.³⁹ Sebuah negara dinyatakan patuh apabila negara mematuhi komitmen yang telah disepakati bersama.

Australia sebagai sebuah negara yang berpartisipasi dalam sebuah perjanjian pada konvensi 1951 terikat dengan aturan yang terdapat di dalam konvensi tersebut. Sebagai negara yang meratifikasi konvensi, Australia harus menerapkan aturan yang terdapat di dalam konvensi terhadap aturan ataupun kebijakan di dalam negaranya. Namun dalam pelaksanaannya Australia telah melanggar kebijakan yang terdapat didalamnya yaitu Australia telah membuat kebijakan yang tidak sesuai dengan aturan yang terdapat di dalam konvensi 1951 yang mana Australia merupakan negara yang meratifikasi konvensi tersebut. Dengan adanya kebijakan yang demikian, Australia mendapat kecaman dari PBB dan Indonesia selaku negara yang berbatasan dengan

38 Ronald B.Mitchel,*compliance theory:compliance,effectiveness and behavior change in internasional environmental law*(oxford university press,2007)

39 *Ibid*

Australia, selain itu Australia juga mendapatkan kecaman dari negara-negara peserta konvensi.

1.8. Metodologi Penelitian

Metodologi dalam sebuah penelitian Hubungan Internasional (HI) digunakan sebagai prosedur bagaimana pengetahuan tentang fenomena HI tersebut diperoleh. Metode penelitian juga membantu penulis untuk melakukan penelitian secara sistematis dan konsisten, sehingga nantinya akan didapatkan data dan hasil penelitian yang baik seperti yang diharapkan.

1.8.1. Jenis penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif didefinisikan sebagai suatu proses yang mencoba untuk menjelaskan mengenai kompleksitas yang ada dalam suatu interaksi.⁴⁰ Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian kualitatif yaitu penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif kualitatif berusaha memberikan gambaran melalui kata-kata atau gambar dari data-data yang terkait dengan penelitian.⁴¹ Penelitian ini mendeskripsikan analisis kepatuhan Australia terhadap konvensi 1951 mengenai pengungsi yang mana Australia merupakan negara yang meratifikasi konvensi tersebut.

1.8.2. Batasan Penelitian

Penelitian ini akan diteliti mulai tahun 2010 sampai 2015 karena pada tahun tersebut merupakan terjadinya kenaikan pengungsi yang datang ke Australia. Dan dalam menanggapi masuknya pengungsi tersebut terdapat kebijakan-kebijakan yang di buat oleh pemerintah Australia yang peneliti lihat dari tahun 2010-2015.

1.8.3. Unit dan Tingkat Analisis

⁴⁰Chatherine Marshall, Gretchen B. Rossman, *Designing Qualitative Research 2nd Edition*, (New York: Sage Publication, 1995), hlm 15

⁴¹*Ibid.*

Unit Analisis adalah bagian mana yang hendak kita deskripsikan, jelaskan, dan ramalkan sebagai akibat dari variabel lain.⁴² Variabel yang dapat mempengaruhi variabel dependen disebut dengan variabel independen atau unit eksplanasi. Tingkat analisis merupakan unit yang menjadi landasan keberlakuan pengerahuan tersebut.

Unit analisis dalam penelitian ini adalah negara. Negara yang menjadi unit dalam penelitian ini adalah Australia khususnya kepatuhan Australia. Unit eksplanasi penelitian ini adalah konvensi 1951 mengenai pengungsi. Tingkat analisis penelitian ini berdasarkan pada level negara yakni Australia. Karena dalam penelitian ini menyangkut masalah kepatuhan Australia selaku satu negara yang berpartisipasi dalam konvensi 1951 mengenai pengungsi.

1.8.4. Teknik Pengumpulan Data

Pendekatan ini dilakukan dengan menggunakan studi kepustakaan (*library research*) yang bersumber dari buku, jurnal, dokumen, laporan dan sumber lain seperti internet surat kabar ataupun media lainnya yang relevan sebagai sumber informasi. Dalam mengumpulkan data, pada awalnya peneliti memasukkan kata kunci pada situs pencari di google (www.google.com). Situs tersebut kemudian menyediakan beberapa jurnal maupun buku yang langsung dapat peneliti unduh. Peneliti juga berusaha untuk menemukan data-data yang berasal dari website mengenai lembaga pengungsi yang terdapat di Australia (<http://unhcr.au.org>).

1.8.5. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

Analisis data merupakan suatu proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang telah diperoleh dari berbagai sumber, dengan cara mengolah data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke

⁴² Sugiyo, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Alfabeta, 2005), hlm 62.

dalam pola dan memilih mana yang penting yang akan dipelajari dan membuat kesimpulan agar mudah dipahami.

Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisa deskriptif kualitatif, yakni suatu metode dimana data yang diperoleh disusun dan kemudian diinterpretasikan sehingga memberikan keterangan terhadap masalah-masalah aktual berdasarkan data-data yang sudah terkumpul dari penelitian. Metode ini tidak menggunakan telaah statistik dan matematik, tetapi menggambarkan permasalahan berdasarkan fakta-fakta yang terdapat dalam sumber yang telah dikumpulkan.⁴³ Menurut Bogdan dan Taylor, penelitian kualitatif menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku dari pihak yang diamati.

Tahap analisis penelitian ini akan dimulai mengumpulkan data-data mengenai peningkatan jumlah pengungsi yang datang ke Australia dan masalah yang ditimbulkan oleh pengungsi bagi Australia. Lalu dilihat kebijakan pemerintah Australia dalam menghadapi pengungsi. Kemudian proses kebijakan tersebut dilihat pelaksanaannya apakah sesuai dengan konvensi 1951 yang merupakan aturan mengenai pengungsi. Kemudian baru disimpulkan bahwa Australia termasuk negara yang patuh atau tidak terhadap konvensi 1951 sebagai negara yang maratifikasi konvensi 1951.

1.9. Sistematika Penulisan

BAB I Pendahuluan

⁴³Hadari Nawawi, *Penelitian Terapan*, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press,1994),73

Pendahuluan meliputi latar belakang masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran (teori dan konsep), metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II *Perlakuan Pemerintah Australia terhadap pengungsi dari tahun 2010-2015*

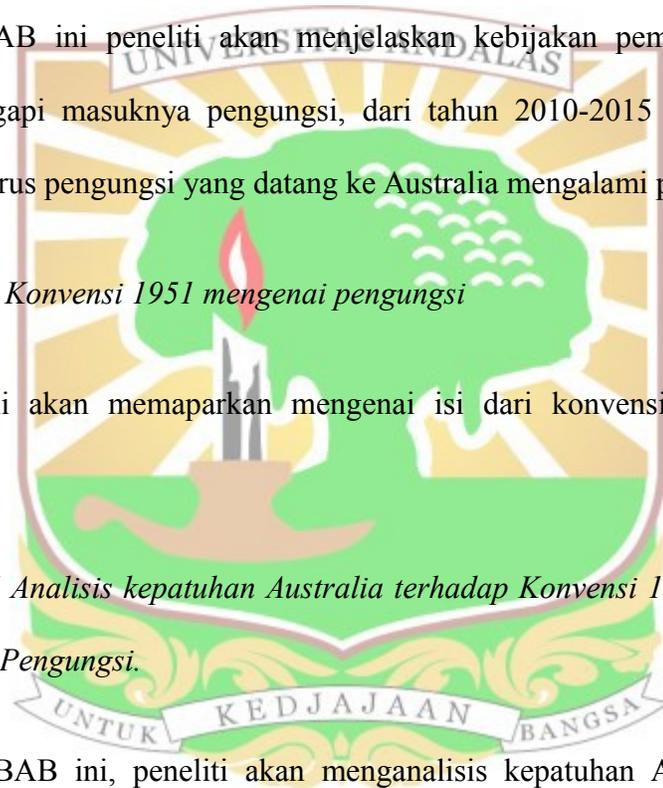
Pada BAB ini peneliti akan menjelaskan kebijakan pemerintah Australia dalam menanggapi masuknya pengungsi, dari tahun 2010-2015 yang mana pada tahun tersebut arus pengungsi yang datang ke Australia mengalami peningkatan.

BAB III *Konvensi 1951 mengenai pengungsi*

BAB ini akan memaparkan mengenai isi dari konvensi 1951 mengenai pengungsi.

BAB IV *Analisis kepatuhan Australia terhadap Konvensi 1951 dan Protokol 1967 mengenai Pengungsi.*

Dalam BAB ini, peneliti akan menganalisis kepatuhan Australia terhadap Konvensi 1951. Analisis yang peneliti lakukan dengan cara melihat kebijakan Australia dan menyesuaikannya dengan konvensi 1951. Dari sanalah akan tampak Australia merupakan negara yang patuh atau tidak terhadap konvensi 1951.



BAB V *Penutup*

Dalam BAB ini akan memaparkan kesimpulan dan saran.

