

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Permasalahan pengungsi dan pencari suaka merupakan permasalahan serius yang dihadapi oleh dunia internasional. Permasalahan pengungsi ini diakibatkan oleh konflik yang terjadi di suatu negara. Konflik tersebut membuat masyarakat di negara yang terlibat konflik terpaksa mencari cara untuk bertahan dan mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Salah satunya adalah dengan cara mengungsi dan mencari suaka ke negara lain. Kebanyakan dari mereka menggunakan jalur laut dengan perahu-perahu kecil untuk bermigrasi. Jenis pengungsi dan pencari suaka ini sering dikenal dan disebut sebagai manusia perahu atau *boat people*.¹

Menurut Refugee Council of Australia jumlah pengungsi di tahun 2013 merupakan yang tertinggi sejak Perang Dunia II yaitu berjumlah 51.2 juta orang dan mengalami peningkatan yang cukup signifikan hingga tahun 2017 yang mencapai 68.5 juta orang.² Peningkatan jumlah ini diakibatkan oleh berbagai konflik yang muncul selama beberapa tahun belakangan, seperti konflik Suriah, Palestina, Afrika Tengah, dan Sudan Selatan.³ Sehingga membuat para masyarakat tersebut keluar dari negara asalnya dan mencari negara yang lebih aman untuk bertahan hidup.

¹ Adirini Pujayanti, "Isu Pencari Suaka dalam Hubungan Bilateral Indonesia-Australia", dalam *Jurnal Hubungan Internasional*, Vol. VI, No.04 (2014), p. 2.

² Refugee Council of Australia, "Global refugee numbers", dalam <https://www.refugeecouncil.org.au/getfacts/statistics/intl/global-trends/> (diakses 22 Juli 2018)

³ BBC, "Pengungsi global capai jumlah tertinggi", https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2014/06/140620_pengungsi_pbb (diakses 20 Juli 2018)

Salah satu negara tujuan pengungsi adalah Australia. Australia sudah menjadi negara tujuan imigran dari seluruh penjuru dunia sejak abad ke-19. Pengungsi dan pencari suaka yang ke Australia kebanyakan datang dengan menggunakan jalur laut yaitu dengan perahu.⁴ Pemerintah Australia pada tahun 2013 melalui Department Immigration and Citizenship (DIAC) menyatakan pencari suaka yang datang menggunakan perahu tersebut sebagai *Irregular Maritime Arrivals* (IMA).⁵ Istilah ini mengacu pada pengungsi yang berupaya untuk masuk ke Australia melalui jalur laut dan dianggap Australia sebagai pengungsi ilegal.⁶ Australia menyatakan bahwa manusia perahu yang datang ke Australia tidak akan dapat mengajukan permohonan visa baik sebagai turis atau untuk bisnis.⁷ Bahkan jika status manusia perahu tersebut sudah menjadi pengungsi, Australia tetap tidak akan menerima mereka sebagai pengungsi ataupun pencari suaka di negaranya.⁸ Hal ini dikarenakan IMA dianggap menjadi lahan praktek dari perdagangan manusia, bukan sebagai pengungsi atau pencari suaka.⁹

Pada tanggal 18 September 2013 pasca terpilihnya Tony Abbott sebagai perdana menteri, Australia mengeluarkan kebijakan *Operation Sovereign Borders*

⁴ Andhika Bayu Prastya, "Factors Affecting the Policy of Australia Dealing on Illegal Immigrant on Australia Labor Party's Era", dalam *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Jember*, VOL. XII(1): 1-15. P. 3

⁵ Department of Immigration and Border Protection Australia, "Illegal Maritime Arrivals", dalam <http://www.immi.gov.au/About/Pages/ima/info.aspx>, (diakses 27 Juli 2018)

⁶ Department of Immigration and Border Protection Australia,

⁷ Department of Immigration and Border Protection Australia,

⁸ Wiwit Putri Handayani, "Operation Sovereign Border: Kebijakan Australia sebagai Proteksi terhadap Ancaman dari Luar Negara", dalam *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Sebelas Maret*, p. 7

⁹ Ibid

(OSB).¹⁰ Kebijakan OSB merupakan tanggapan Australia dalam memerangi kejahatan transnasional yaitu penyelundupan manusia dan melindungi perbatasan Australia.¹¹ Kebijakan yang dipimpin langsung oleh militer Australia ini bertujuan untuk menghentikan IMA mencapai Australia dengan perahu.¹² Menteri imigrasi Australia Scott Morrison pada pidatonya tanggal 17 Januari 2014 menyatakan bahwa, “*What the people smugglers and anyone they are trying to get on a boat need to understand is that this Australian Government will take the actions necessary to protect Australian sovereignty and stop the boats.*”¹³ Dalam pidato ini Scott Morrison menegaskan kedatangan dengan perahu ini dianggap menjadi salah satu motif dalam penyelundupan manusia. Oleh karena itu kebijakan OSB Australia dilakukan untuk melindungi kedaulatan teritorial Australia dari serbuan pelaku kejahatan penyelundupan yang berusaha masuk ke Australia.¹⁴

Langkah-langkah kebijakan yang diambil Australia dalam kebijakan ini adalah mengembalikan kembali kapal yang datang ke perairan negara terdekat.¹⁵ Australia juga meningkatkan kapasitas pusat detensi yang ada di pulau Manus dan pulau Nauru dan menolak *resettlement* para IMA tersebut di Australia.¹⁶ Kemudian Australia juga menyediakan kapal bagi IMA yang datang dengan kapal

¹⁰ Danang Ferry Anggriawan, “Pelanggaran Prinsip *Non-Refoulement* terhadap Pengungsi dan Pencari Suaka pada Kebijakan *Operation Sovereign Borders* serta Implikasinya bagi Indonesia sebagai Negara Transit”, dalam *Journal of International Relations*, Vol 2 No. 4 (2016), p. 251

¹¹ Asylum Seeker Resource Center, “*Operation Sovereign Borders*”, dalam <https://www.asrc.org.au/wp-content/uploads/2013/07/Operation-Sovereign-Borders-May-2014.pdf>, (diakses 17 Oktober 2018)

¹² Asylum Seeker Resource Center, 2013

¹³ ABC NEWS, “*Operation Sovereign Borders: The First Six Months*”, dalam <https://www.abc.net.au/news/2014-03-26/operation-sovereign-borders-the-first-6-months/5734458>, (diakses 4 November 2018)

¹⁴ ABC NEWS, 20014

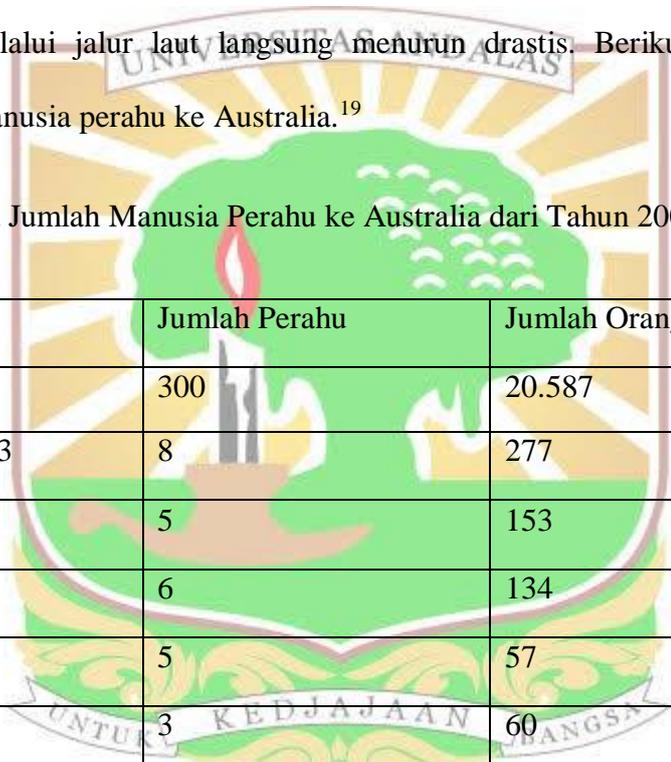
¹⁵ Wiwit Putri Handayani, “*Operation Sovereign Border: Kebijakan Australia sebagai Proteksi terhadap Ancaman dari Luar Negara*”, dalam *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Sebelas Maret*, p. 7-8

¹⁶ Merupakan tempat yang dijadikan Australia sebagai tempat pemrosesan verifikasi data dan tempat menunggu kepastian status pengungsi. Merupakan bagian dari kebijakan Solusi pasifik yang dikeluarkan oleh Australia pada tahun 2001

yang sudah tidak layak.¹⁷ Hal ini agar IMA dapat dengan aman untuk di kembalikan kembali ke negara asal atau negara transit. Pemerintah Australia tidak memberikan informasi mengenai OSB *maritime operation*, termasuk kapan atau bagaimana perahu tersebut dikembalikan.¹⁸ Pemerintah Australia mengakui bahwa operasi ini membutuhkan untuk menjaga kerahasiaan agar suksesnya operasi tersebut.

Sejak diberlakukan kebijakan OSB oleh Australia, angka kedatangan pengungsi melalui jalur laut langsung menurun drastis. Berikut adalah tabel kedatangan manusia perahu ke Australia.¹⁹

Tabel 1.1 Data Jumlah Manusia Perahu ke Australia dari Tahun 2003-2017



Tahun	Jumlah Perahu	Jumlah Orang
Maret 2013	300	20.587
Desember 2013	8	277
2014	5	153
2015	6	134
2016	5	57
2017	3	60

Sumber: Refugee Council of Australia, “Operation Sovereign Borders and offshore processing statistics”

¹⁷ BBC, “Kapal ‘untuk kembalikan pencari suaka ke Indonesia’”, dalam https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2014/01/140108_aussieboat, (diakses 16 Oktober 2018)

¹⁸ Julia Paulsen, “Australia’s Refugee Policies and Bilateral Relations with Indonesia”, dalam *Master Thesis Department of International Environment and Development Studies, Norwegian University of Life Sciences*(2016) p. 40

¹⁹ Refugee Council of Australia, “Operation Sovereign Borders and offshore processing statistics”, dalam <https://www.refugeecouncil.org.au/getfacts/statistics/operation-sovereign-borders-offshore-detention-statistics/>, (diakses 4 November 2018)

Berdasarkan data diatas dapat dilihat bahwa kedatangan IMA ke Australia mengalami penurunan yang sangat drastis. Dimana pada awal tahun 2013 kedatangan manusia perahu ke Australia berjumlah 20.587 orang dengan jumlah kapal 300 beserta awak kapal 644 orang.²⁰ Sedangkan pada akhir tahun 2013 menurun drastis seperti yang terlihat di tabel. Hal ini terjadi karena Australia mengeluarkan kebijakan *Operation Sovereign Border* atau Operasi Kedaulatan Perbatasan.²¹

Kebijakan OSB yang diberlakukan oleh Australia kemudian dikritik oleh dunia Internasional karena Australia dianggap tidak mematuhi Konvensi Pengungsi 1951 yang telah ditandatangani oleh Australia. Australia menandatangani Konvensi Pengungsi 1951 yang disepakati pada 25 Juli 1951 di Jenewa dan mulai berlaku pada 22 April 1954.²² Konvensi Pengungsi 1951 merupakan landasan utama dalam perlindungan dan pengaturan terhadap pengungsi. Konvensi tersebut menjelaskan bahwa negara yang sudah menandatangani konvensi memiliki tanggungjawab untuk menerima pengungsi dan pencari suaka di negaranya, serta negara tersebut bertanggungjawab untuk mencarikan tempat tinggal, pekerjaan dan menjamin kehidupan mereka kedepannya.²³ Kebijakan OSB yang diambil oleh Australia terhadap IMA tersebut menjadi sorotan karena Australia yang dikenal sebagai negara yang ramah akan

²⁰ Janet Phillips, "Boat arrivals and boat 'turnback' in Australia since 1967: a quick guide to the statistics", dalam *Parliamentary Library of Australia: information analysis advice*, research paper series (2017), p.2

²¹ Department of Home Affairs and Border Force of Australia, "Operasi Kedaulatan Perbatasan", dalam <https://osb.homeaffairs.gov.au/id-ID/Outside-Australia>, (diakses 4 Oktober 2018)

²² Christy D. Elizabeth, "Kebijakan *Operation Sovereign Borders* Australia dalam Penanganan Manusia Perahu dan Implikasinya terhadap Kedaulatan Indonesia", dalam *Diponegoro Law Journal*, Vol 5 No. 3 (2016), p. 6

²³ UNHCR Australia, "Refugee Convention", dalam www.unhcraustralia.org (diakses pada 15 Agustus 2018)

pengungsi mengambil tindakan penolakan. Hal tersebut membuat Australia mendapat kecaman dari berbagai pihak eksternal maupun internal.²⁴

Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang menangani pengungsi yaitu United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) mengecam keras kebijakan OSB Australia.²⁵ Kecaman ini menyebutkan bahwa Australia melanggar konvensi serta melanggar Hak Asasi Manusia. Negara terdekat Australia, Indonesia juga memberikan respon terhadap kebijakan OSB yang dikeluarkan oleh Australia. Indonesia mengatakan bahwa kebijakan OSB Australia membuat Indonesia sebagai negara transit menampung pencari suaka yang tidak jadi berlabuh di negara Australia lebih lama.²⁶ Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden Indonesia 2004-2009 juga mengecam bahwa Australia telah melanggar Konvensi Pengungsi 1951 dengan mengembalikan kapal pencari suaka ke perbatasan Indonesia.²⁷ Tindakan Australia tersebut juga dikecam Jusuf Kalla melanggar kedaulatan Indonesia.²⁸ Australia terus menuai kecaman dari berbagai pihak di dunia Internasional.

Tidak hanya kecaman dari dunia Internasional, kebijakan OSB Australia juga dikecam oleh masyarakat Australia sendiri. Daniel Webb yang merupakan Direktur Human Rights Law Centre di Australia mengecam Australia telah

²⁴ BBC, "pm Abbott: Australia akan usir perahu imigran", dalam https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2013/09/130916_australia_indonesia_imigran_perahu (diakses 4 Oktober 2018)

²⁵ BBC, "Australia: Manusia perahu 'tak akan pernah' dapat visa", dalam https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2013/08/130817_tonyburke_suaka (diakses 27 September 2018)

²⁶ Nethery dan Gordon, "Australia-Indonesia cooperation", dalam harian merdeka.com, dimuat 16 Juni 2015 (diakses 15 September 2018)

²⁷ Icha Rastika, "Kalla Sebut Australia Langgar Konvensi PBB karena kembalikan Pengungsi ke Indonesia", dalam <https://nasional.kompas.com/read/2015/06/17/18304331/Kalla.Sebut.Australia.Langgar.Konvensi.PBB.karena.Kembalikan.Pengungsi.ke.Indonesia>, (diakses 18 Oktober 2018)

²⁸ Icha Rastika, 2015

melakukan praktik kejam terhadap pengungsi dengan menolak pengungsi untuk masuk tanpa melakukan verifikasi data.²⁹ Kecaman juga dikeluarkan oleh Australian Human Rights Commission yang mengancam bahwa tindakan Australia telah melanggar konvensi pengungsi 1951 pasal 33 yang menyatakan negara-negara yang menandatangani konvensi tidak boleh mengusir atau mengembalikan pencari suaka atau pengungsi dengan cara apapun ke perbatasan wilayah.³⁰ Kecuali pengungsi tersebut menjadi ancaman keamanan nasional dan mengganggu ketertiban umum di negara tempat mereka mengungsi.³¹ Kecaman-kecaman yang datang dari luar maupun dari dalam Australia tersebut semakin menyudutkan Australia, karena dianggap tidak menjalankan kewajibannya sebagai negara penandatangan konvensi pengungsi 1951 yang bertanggungjawab untuk menampung pengungsi namun justru melakukan tindakan penolakan melalui kebijakan OSB yang dikeluarkan Australia.³²

1.2 Rumusan Masalah

Australia merupakan salah satu negara yang menjadi tujuan migrasi di dunia karena Australia merupakan salah satu negara yang menandatangani Konvensi Pengungsi 1951, yang berarti Australia termasuk ke dalam negara yang akan menerima pengungsi dan pencari suaka. Namun, pada tahun 2013 Australia di bawah pemerintahan Tony Abbott mengeluarkan kebijakan *Operation Sovereign Border* (OSB), dimana operasi tersebut dilakukan Australia untuk

²⁹ Deutsche Welle, “kebijakan pengungsi australia tuai kecaman”, dalam VOA dimuat 19 Juli 2018 (diakses 15 September 2018)

³⁰ BBC, “Australia: Manusia perahu ‘tak akan pernah’ dapat visa”, dalam https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2013/08/130817_tonyburke_suaka (diakses 27 September 2018)

³¹ BBC, 2013

³² Sian Troath, “Prospects for Australian-Led Regional Cooperation On Asylum Seeker and Refugee Issues”, dalam *Andalas Journal of International Studies*, Vol 5 No. 2 (2014), p. 113

menghalau para pencari suaka dan pengungsi yang datang ke Australia melalui jalur laut atau dikenal sebagai *Irregular Maritime Arrivals* (IMA) atau manusia perahu. Tindakan Australia tersebut menuai kecaman dari berbagai pihak, baik eksternal maupun internal Australia. Kemudian menarik untuk diteliti mengapa Australia mengeluarkan kebijakan *Operation Sovereign Border*, padahal Australia merupakan salah satu negara yang menandatangani Konvensi Pengungsi 1951.

1.3 Pertanyaan Penelitian

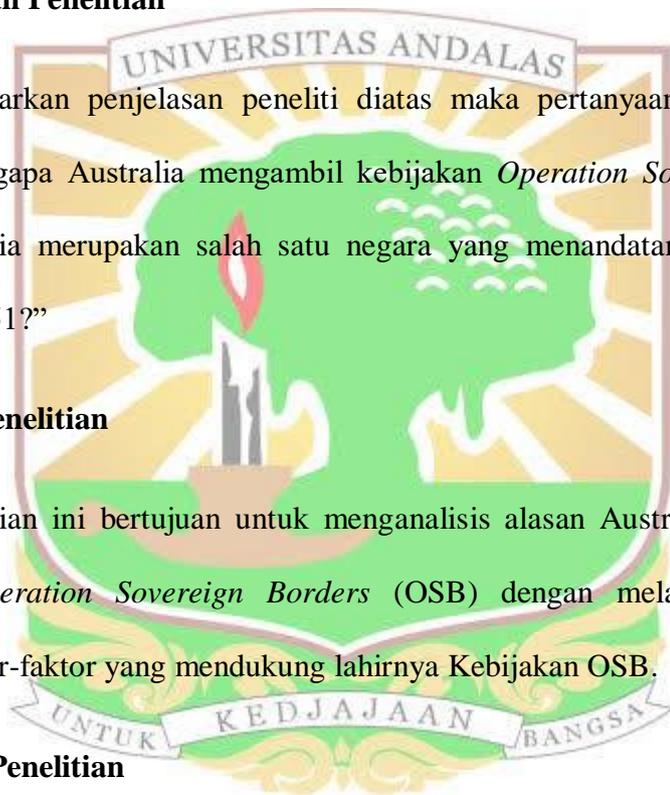
Berdasarkan penjelasan peneliti diatas maka pertanyaan penelitian ini adalah: “Mengapa Australia mengambil kebijakan *Operation Sovereign Border* disaat Australia merupakan salah satu negara yang menandatangani Konvensi Pengungsi 1951?”

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis alasan Australia mengambil kebijakan *Operation Sovereign Borders* (OSB) dengan melakukan analisis terhadap faktor-faktor yang mendukung lahirnya Kebijakan OSB.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat bermanfaat menjadi bahan pertimbangan bagi para pembuat kebijakan. Terutama yang terkait dengan isu *Irregular Maritime Arrivals* (IMA) dan langkah dalam mengambil kebijakan.
2. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan untuk menambah pemahaman para akademisi baik dalam bentuk informasi maupun penerapan alat analisis serta konsep dan teori dalam



menjelaskan isu dalam hubungan internasional terkhususnya mengenai proses pembuatan kebijakan.

3. Menambah referensi dalam kepustakaan Ilmu Hubungan Internasional dalam bidang kajian *Irregular Maritime Arrivals* (IMA) dan proses pembuatan kebijakan.
4. Penelitian ini bermanfaat menambah wawasan peneliti dalam isu *Irregular Maritime Arrivals* (IMA) dan proses pembuatan kebijakan.

1.6 Kajian Pustaka

Dalam proses menganalisa masalah dan menemukan jawaban dari penelitian. Peneliti menggunakan beberapa literatur sebagai acuan dan dasar berpijak yang relevan terhadap penelitian. Literatur dalam penelitian ini akan mengalami perbedaan tujuan dengan hasil penemuan yang berusaha untuk dijelaskan peneliti dalam penelitian ini. Meskipun secara umum sudah banyak buku serta jurnal ilmiah yang membahas mengenai pengungsi di Australia.

Literatur yang pertama yang menjadi acuan yaitu jurnal dengan judul *Human Rights and The National Interest: The Case Study of Asylum, Migration, and National Border Protection*.³³ Tulisan ini merupakan karya FR. Frank Brennan S.J yang terdapat dalam *Boston College International & Comparative Law Review*. Didalam tulisannya Frank menjelaskan bahwa Australia sudah menjadi tujuan tujuan ratusan ribu imigran dari negara-negara di seluruh dunia sejak Perang Dunia II. Tulisan ini menyatakan bahwa pemerintah tidak boleh mengabaikan keamanan penegakan perbatasan. Australia harus melakukan tindakan dalam

³³ FR. Frank Brennan S.J, "Human Rights and the National Interest: the Case Study of Asylum, Migration, and National Border Protection", dalam *Boston College Internasional & Comparative Law Review*, Vol. 39, p. 47

mencegah imigran ilegal masuk ke Australia. Frank dalam tulisannya berfokus pada upaya untuk mencegah kedatangan imigran ilegal dengan melakukan pemeriksaan yang ketat serta tulisan ini melihat pendekatan yang tepat Australia dalam menghentikan kapal-kapal masuk ke wilayah Australia.

Literatur selanjutnya merujuk pada tulisan Peter Waxman yang di publikasikan dalam jurnal *Immigrants & Minorities*, London yang berjudul *The Shaping of Australia's Immigration and Refugee Policy*.³⁴ Tulisan ini merujuk pada bagaimana perkembangan kebijakan Australia mengenai pengungsi dan pencari suaka dari tahun 1945 dan keseriusan Australia dalam menetapkan kebijakan sejak menandatangani konvensi pengungsi 1951. Peter dalam tulisannya menjelaskan bahwa Australia mengeluarkan kebijakan didasarkan pada keamanan, swasembada, pertimbangan pasar tenaga kerja, pertumbuhan ekonomi, homogenitas, pembangunan sosial dan pertimbangan sosial serta kemanusiaan. Dalam tulisan ini juga dijelaskan bahwa Australia baru benar-benar memformalkan kebijakan mengenai pengungsi pada tahun 1977 karena sudah mulai adanya gelombang kedatangan pengungsi baik melalui udara ataupun laut. Kebijakan ini pun muncul setelah adanya pertimbangan kebijakan luar negeri dan politik domestik.

Selanjutnya, penelitian ini merujuk pada tulisan yang berjudul *Kebijakan Pemerintah Australia Terkait Permasalahan Irregular Maritime Arrivals (IMA)*

³⁴ Peter Waxman, "The Shaping of Australia's Immigration and Refugee policy", dalam *Immigrant & Minorities: Historical Studies in Ethnicity, Migration and Diaspora*, Vol. 19:1 (2000)

*Periode Kepemimpinan Perdana Menteri Julia Gillard Tahun 2010-2012.*³⁵

Tulisan ini merupakan karya Muhammad Rifqi Herdianzah. Tulisan ini berfokus pada respon pemerintahan Australia pada masa Julia Gillard dalam menanggapi kedatangan manusia perahu pada tahun 2010. Tulisan ini juga menjelaskan upaya yang dilakukan Australia adalah dengan mengeluarkan kebijakan *Pacific Solution*, pengembalian pencari suaka ke negara asal, serta penerapan kebijakan *Malaysia Solution*. Penelitian ini melihat faktor-faktor yang mempengaruhi pemerintahan Australia dalam upaya menerapkan kebijakan. Faktor tersebut mempunyai fungsi sebagai *policy influencer*. Terdapat tiga faktor yang memiliki pengaruh terhadap pengambilan kebijakan tersebut. Pertama, faktor birokrasi. Kedua, faktor partai dan ketiga merupakan faktor massa.

Literatur selanjutnya yaitu tulisan David Cox yang berjudul *Refugee Settlement in Australia: Review of an Era*.³⁶ David Cox dalam tulisan menjelaskan bagaimana upaya Australia dalam mewujudkan tanggungjawabnya terhadap pengungsi dan pencari suaka. Keseriusan ini dilihat dari usaha Australia dalam melakukan pembangunan bagi pemukiman pengungsi dan pencari suaka. Namun, dalam tulisan David Cox menjelaskan upaya Australia dalam memenuhi tanggungjawabnya tersebut terus mengalami kesulitan. Kesulitan tersebut datang dari segi ekonomi baik keuangan dan pembangunan yang belum maksimal. Serta semakin rendahnya kualifikasi para pengungsi dan pencari suaka membuat pengungsi yang masuk ke Australia justru menambah pengangguran di Australia.

³⁵ Muhammad Rifqi Herdianzah, “Kebijakan Pemerintah Australia Terkait Permasalahan Irregular Maritime Arrivals (IMA) Periode Kepemimpinan Perdana Menteri Julia Gillard Tahun 2010-2012”.

³⁶ David Cox, “Refugee Settlement in Australia: Review of an Era”, dalam <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-2435.1983.tb00081.x> (diakses 22 Juli 2018)

Tulisan David Cox ini juga menjabarkan bagaimana pengaruh partai buruh dalam upaya Australia menangani permasalahan pengungsi dan pencari suaka yang terus datang ke negara Australia.

Literatur yang terakhir yaitu tulisan yang berjudul *Factor Affecting Australia's Refugee Policy: The Case of the Kosovars*.³⁷ Tulisan ini merupakan karya penulis yang bernama Jackie King. Tulisan ini berusaha menjelaskan respon Australia terhadap konflik Kosovar. Dalam upaya tersebut Jackie King melihat bahwa pemerintahan Australia mempertimbangkan dan menyeimbangkan berbagai faktor yang saling bersaing dalam mengatasi permasalahan tersebut. Faktor tersebut menurut Jackie King termasuk tanggungjawab kemanusiaan, kewajiban internasional, sosial, politik, ekonomi dan faktor kebijakan luar negeri, serta administrasi yang efisien. Dalam menanggapi krisis Kosovo Australia menurut tulisan ini tampaknya telah memenuhi semua tujuannya. Australia ikut menyediakan tempat untuk 4.000 orang, akan tetapi membatasi mobilitas, kemampuan mereka mengakses jalan hukum dan bekerja, menerima tunjangan kesehatan dan berbagai hak dan kebebasan lainnya. Tulisan ini menjelaskan bahwa tujuan Australia adalah memajukan kepentingan nasional yang merupakan suatu kekuatan dominan dalam respon Australia terhadap krisis tersebut.

Lima literatur yang ada diatas membantu penulis dalam mendapatkan gambaran dan informasi mengenai penelitian yang akan peneliti teliti. Literatur diatas juga menjadi batu pijakan awal peneliti dalam memulai merumuskan penelitian ini. Penelitian peneliti berfokus pada bagaimana proses dari pembuatan

³⁷ Jackie King, "Factor Affecting Australia's Refugee Policy: The Case of the Kosovars", dalam *Jurnal Department of Political Science: International Migration*, Vol. 39, No. 2 (2001)

kebijakan Australia. Dimana kebijakan tersebut bertentangan dengan Konvensi Pengungsi 1951 yang Australia tandatangani.

1.7 Kerangka Konseptual

Dalam memahami sebuah fenomena yang terjadi dalam Ilmu Hubungan Internasional diperlukan adanya sebuah konseptualisasi untuk menjelaskan sebuah fenomena dengan lebih sederhana dan membantu dalam memahaminya dengan lebih mudah.³⁸ Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan kerangka konseptual sebagai berikut:

17.1 *Foreign Policy-Making Process Theory*

Kebijakan luar negeri merupakan alat yang digunakan oleh negara untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Kebijakan yang diambil oleh suatu negara dipengaruhi oleh berbagai faktor. Faktor tersebut menjadi *influencers* yang mempengaruhi kebijakan luar negeri negara. Berangkat dari persoalan yang peneliti jabarkan di latar belakang, peneliti akan mencoba melihat pengaruh dari setiap faktor yang menjadi *influencers* dalam mempengaruhi proses pengambilan kebijakan Australia terhadap kedatangan *Iregular Maritime Arrivals* (IMA), penulis menggunakan teori proses pengambilan kebijakan oleh Shannon L. Blanton dan Charles W. Kegley.³⁹ Teori ini dianggap cocok untuk menjelaskan proses pengambilan kebijakan OSB terkait IMA oleh Australia, karena teori ini menggambarkan bagaimana suatu kebijakan diambil oleh satu negara.

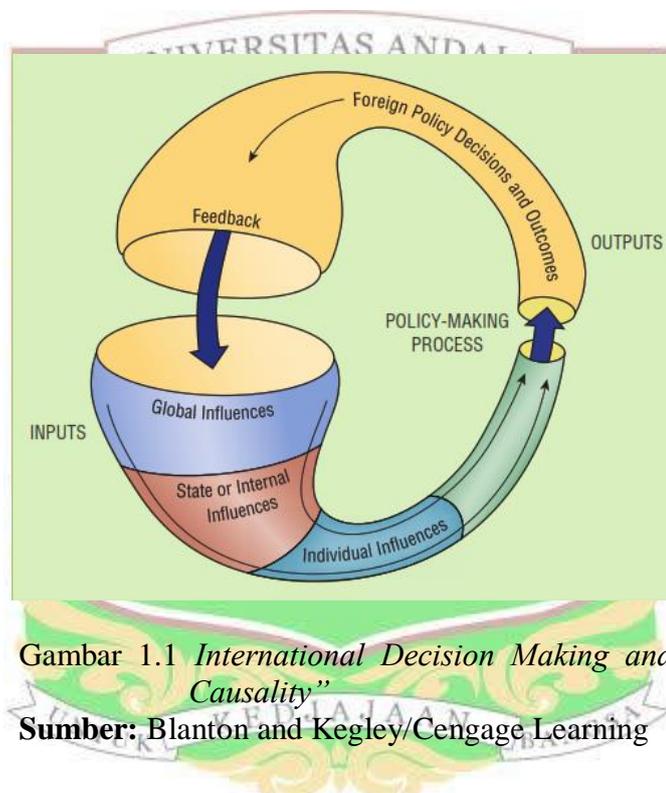
³⁸ Umar Suryadi Bakry, *Pedoman Penulisan Skripsi Hubungan Internasional* (Yogyakarta: Deepublish, 2016), p. 18

³⁹ Shannon L. Blanton, Charles W. Kegley, "World Politics: Trend and Transformations, 2016-2017 edition", dalam *CENGAGE Learning www.cengage.com/highered*, edisi 2016-2017 (2017), p. 53-57

Dalam bukunya *World Politics: Trend and Transformation* Blanton dan Kegley mengatakan suatu kebijakan luar negeri terbentuk dipengaruhi oleh *influencers* dalam konteks transnasional aktor. Blanton dan Kegley melihat sejarah beberapa pendekatan dalam teori Hubungan Internasional dalam memandang bagaimana proses pengambilan kebijakan suatu negara. Neorealis memandang bahwa kebijakan luar negeri suatu negara ditentukan oleh berbagai faktor politik dalam negaranya. Sedangkan realis neoklasik melihat dari sistem internasional yang mempengaruhi terbentuknya kebijakan luar negeri. Kemudian liberalisme juga memandang bahwa proses pengambilan kebijakan di dominasi oleh individu dan aktor non-negara. Hal ini karena setiap individu memiliki keinginan berbeda, liberalisme berusaha mengedepankan demokratisisme dalam pengambilan kebijakan. Sedangkan konstruktivisme memandang bahwa suatu kebijakan luar negeri terbentuk karena unit dalam sistem yang membentuk kebijakan itu sendiri, seperti budaya, identitas, serta ideologi, wacana yang berkembang di negara itu sendiri.

Kemudian pandangan dari beberapa pendekatan diatas dikritik oleh Blanton dan Kegley karena tidak cukup jauh dalam mengembangkan konsepsi agensi dan faktor internal dalam mempengaruhi proses kebijakan luar negeri. Namun, menurut Blanton dan Kegley pendekatan-pendekatan diatas memberikan gambaran terkait peran penting dari unit pengambilan keputusan dan memberikan landasan dalam memahami pembuatan kebijakan. Pendekatan-pendekatan tersebut kemudian menurut Blanton dan Kegley dapat membantu kita dalam memahami lebih jauh teori Hubungan Internasional dalam menjelaskan proses pengambilan kebijakan.

Menurut Blanton dan Kegley terdapat faktor dan sebab dalam merumuskan kerangka teoritis dalam pengambilan kebijakan luar negeri. Menurut Blanton dan Kegley, satu kategori tunggal tidak dapat menjelaskan sebab-akibat bagaimana suatu kebijakan luar negeri dirumuskan. Karena terdapat beberapa kategori untuk menentukan keputusan yang menghasilkan “output” kebijakan luar negeri.⁴⁰ Ini kemudian digambarkan Blanton dan Kegley dalam sebuah kerangka yang disebut *Funnel of Causality*:



Gambar 1.1 *International Decision Making and A “Funnel of Causality”*

Sumber: Blanton and Kegley/Cengage Learning

Blanton dan Kegley menggambarkan determinan yang menjadi faktor yang mempengaruhi proses kebijakan luar negeri ini dalam kerangka *Funnel of Causality*.⁴¹ Kerangka ini dinamakan *Funnel of Causality* karena melihat dari corong besar tersebut menggambarkan bahwa semakin besar massa yang ada maka tekanan akan semakin kecil. Namun, apabila massa semakin kecil, maka

⁴⁰ Shannon L. Blanton, Charles W. Kegley, 2017

⁴¹ Shannon L. Blanton, Charles W. Kegley, 2017

tekanan yang akan didapatkan akan semakin besar. Hal itu berarti semakin menyempit corong kausal tersebut maka massa akan semakin sedikit dan tekanan akan semakin besar pada ujung corong yang semakin mengecil. Blanton dan Kegley mengategorikan tiga *influence* dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri.

1. *Global Influences*

Menurut Blanton dan Kegley, kondisi global dapat memberikan peluang serta batasan dalam pengambilan keputusan luar negeri. Kondisi global juga dapat memberikan gambaran bagi *Individual Influences* dan *Internal Influences* dalam menjelaskan pilihan mereka pada proses menentukan kebijakan. Kondisi global yang terus berubah juga menentukan situasi serta memprovokasi kebutuhan aktor internasional seperti negara dalam membuat keputusan dan membatasi kebijakan berdasarkan kondisi global yang ada. Isu-isu global seperti pemanasan global, proliferasi nuklir, kejahatan transnasional, dan kerusuhan sipil menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan pilihan pengambilan keputusan kebijakan luar negeri.

Pergeseran dalam kondisi global yang terus terjadi ini memiliki dampak penting terhadap keputusan pengambilan kebijakan. Pandangan ini juga didukung oleh mantan Presiden AS Richard Nixon ketika menyatakan, "*The world has changed. Our foreign policy must change with it*".⁴² Faktor-faktor global menjadi indikator

⁴² Shannon L. Blanton, Charles W. Kegley, 2017

pertimbangan bagi aktor pembuat kebijakan dalam menentukan pilihan mereka dalam merumuskan kebijakan luar negeri tersebut.

2. *Internal Influences*

Determinan ini menjelaskan bahwa setiap aktor dalam ranah internasional dapat dilihat berdasarkan identitasnya, yang mana identitas tersebut akan menggambarkan pilihan kebijakan yang akan diambil. Karakteristik internal negara seperti kekayaan, kekuatan militer, serta opini publik yang membentuk suatu rentang pilihan bagi *Individual Influences* dalam memutuskan sebuah kebijakan.

3. *Individual Influences*

Determinan ini menjelaskan bahwa karakteristik personal seorang pemimpin mempengaruhi mereka dalam memposisikan diri pada isu-isu global. Meskipun perubahan dalam kondisi global dan karakteristik internal kolektif aktor mempengaruhi opsi pengambilan kebijakan dan merumuskan kebutuhan akan pengambilan kebijakan tersebut, pada akhirnya persepsi dari seorang pemimpin tetap mempengaruhi keputusan. Oleh karena itu, dalam penjelasan mengapa keputusan kebijakan luar negeri dibuat, penting untuk melihat bagaimana ide dan *image* dari seorang pemimpin mempengaruhi pilihan yang diambil.

Pada bagian corong yang lebar memperlihatkan kondisi global yang memiliki peran yang besar dalam mempengaruhi proses pengambilan kebijakan. Kondisi global ini kemudian bergerak melalui saluran kausal mempengaruhi *state* atau *internal influence* dalam merespon suatu fenomena yang kemudian menekan

individual influence dalam memutuskan kebijakan yang akan diambil. *State* atau *internal influence* ini memiliki kapasitas dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri sebagai tanggapan terhadap perubahan dalam keadaan global. Misalnya, global faktor seperti isu penyelundupan manusia dapat membentuk reaksi pada terancamnya stabilitas keamanan negara yang kemudian dapat menggiring opini publik atau indikator lain di dalam *state* atau *internal influence* untuk mempengaruhi *individual influence* dalam menentukan keputusan nantinya. Pada corong kausalitas yang menyempit *internal influence* terhubung ke arah *individual influence* yang lebih eksplisit. Ujung lebar dari corong mewakili kondisi global faktor yang luas, menunjukkan bahwa kondisi global jauh dari keputusan pengambil keputusan yang sebenarnya. Ketika corong kausal semakin menyempit, tekanan global faktor yang kemudian mempengaruhi *internal influence* dalam menggiring atau pun mempengaruhi tindakan dalam menanggapi suatu permasalahan kemudian akan menekan *individual influence* dalam menentukan kebijakan yang akan dikeluarkan. Namun, menurut Blanton dan Kegley meskipun persepsi maupun ide seorang pemimpin dapat mempengaruhi keputusan, mereka tetap dibatasi oleh faktor global dan pengaruh internal di negara tersebut. Tiga determinan diatas kemudian disebut Blanton dan Kegley sebagai sebuah *inputs* yang kemudian menghasilkan *outputs* yang mana *outputs* tersebutlah yang disebut sebagai kebijakan luar negeri.

Tiga determinan diatas menjelaskan bagaimana kategori-kategori dari sebuah fenomena dapat menyebabkan sebab-akibat mengapa keputusan-keputusan dapat dibuat. Kemudian tiga determinan diatas berfungsi sebagai *inputs* yang membentuk proses pembuatan kebijakan. *Inputs* inilah kemudian yang mengarah

pada keputusan atau hasil kebijakan luar negeri yang disebut sebagai *outputs*. *Outputs* kebijakan luar negeri tersebut yang pada akhirnya memberikan *feedback* yang kemudian dapat mempengaruhi *inputs* itu sendiri. Hal ini terlihat pada gambar bahwa *inputs* menghasilkan *outputs* yang kemudian mendatangkan *feedback* yang nanti dapat digunakan kembali sebagai acuan dalam proses pembuatan kebijakan lainnya.

Teori ini menurut Blanton dan Kegley dapat menginterpretasikan ketika timbulnya suatu pertanyaan “mengapa” sebuah kebijakan dibentuk, maka dapat dilihat bahwa sebuah kebijakan dibentuk sebagai hasil dari adanya peristiwa kausalitas yang digambarkan diatas. Dengan demikian model dari pengambilan kebijakan luar negeri ini bersifat dinamis. Karena dapat digunakan untuk memperhitungkan keputusan dari hasil kebijakan yang sudah ada serta kemungkinan efek dari hasil keputusan tersebut pada keputusan yang akan diambil nanti.

Dalam penelitian ini penulis akan menjelaskan mengapa Australia mengambil kebijakan *Operation Sovereign Border* disaat Australia merupakan salah satu negara yang menandatangani Konvensi Pengungsi 1951 melalui tiga indikator diatas yaitu yang pertama, *global influences* yaitu faktor global masuknya IMA ke Australia membawa dampak pada penyalundupan manusia. Kedua, *state or internal influences* yaitu kondisi ekonomi Australia serta adanya pandangan masyarakat serta beberapa kelompok kepentingan Australia terhadap masuknya IMA ke Australia. Ketiga, *individual influences* yaitu pengaruh pemimpin Australia yaitu Tony Abbott dalam menentukan kebijakan *Operation Sovereign Border*. Ketiga indikator dikategorikan sebagai “inputs”.

Dilihat dari indikator *global influences* yang memperlihatkan masuknya IMA ke Australia terus mengalami peningkatan, sehingga kedatangan pada jalur laut ini yang sangat rentan terhadap kejahatan transnasional seperti penyelundupan manusia. Hal ini memperlihatkan bagaimana kondisi global mengancam stabilitas keamanan Australia.

Indikator *internal influences* memperlihatkan bahwa jika dilihat dari segi ekonomi ternyata Australia mengalami kerugian dalam menerima IMA, melihat opini publik pun terdapat beberapa kekhawatiran akan masuknya pengungsi dan pencari suaka melalui jalur laut ini.

Sehingga melihat kondisi global tentang maraknya kejahatan transnasional seperti penyelundupan manusia, serta opini publik yang khawatir tentang ancaman dari kedatangan pengungsi membuat Tony Abbott mengambil sikap tegas dalam menyikapi kedatangan IMA, karena dianggap memberikan banyak kerugian terhadap Australia,⁴³ Inilah yang disebut indikator *individual influences* yang melihat mengapa kebijakan Operasi Kedaulatan Perbatasan tersebut dibentuk.

1.8 Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian dalam Hubungan Internasional merupakan proses, prinsip dan prosedur yang digunakan peneliti untuk mengkaji sebuah topik penelitian atau fenomena dalam Hubungan Internasional. Metodologi penelitian membantu peneliti dalam menganalisa sebuah topik atau fenomena secara sistematis dan konsisten sehingga data yang didapatkan dapat menuntun peneliti

⁴³ Parliementar of Australia, "Australian Government spending on irregular maritime arrivals and counter-people smuggling activity", dalam *Parliamentary Library: information analysis advice*, research paper (2017), p. 5

untuk memperoleh hasil penelitian yang maksimal sesuai dengan yang diharapkan.⁴⁴

1.7.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian eksplanatif dimana penelitian eksplanatif berusaha memberikan penjelasan dari data-data yang ada bagaimana satu variabel mempengaruhi variabel lain.⁴⁵ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian eksplanatif ini adalah pendekatan kualitatif dengan metode pengumpulan data sekunder yaitu penelitian yang analisisnya berlandaskan kepada data-data berupa dokumen, tulisan ilmiah serta laporan-laporan resmi yang saling memiliki keterkaitan yang membentuk pola-pola yang kemudian menjadi dasar peneliti dalam menarik sebuah kesimpulan.⁴⁶ Penelitian ini menjelaskan mengapa Australia mengeluarkan kebijakan OSB yang bertolak belakang dengan Konvensi Pengungsi 1951 yang ditandatangani oleh Australia sendiri.

1.7.2 Batasan Penelitian

Penelitian akan diteliti dengan batasan masalah mulai dari tahun 1998 sampai dengan 2013. Penelitian dibatasi dari tahun 1998 karena pada tahun inilah Australia mulai mengalami kedatangan tidak teratur manusia perahu dan awal mula perubahan kebijakan penolakan imigrasi Australia. Alasan penelitian kemudian dibatasi tahun 2013 karena pada tahun inilah kebijakan *Operation Sovereign Border* dikeluarkan dalam menangani isu terkait *irregular maritime*

⁴⁴ Laura Roselle, dan Sharon Spray, *Research and Writing in International Relations* (London: Longman Pearson, 2008), p. 11

⁴⁵ Claire Selitiz (et al), *Research Methods and Social Relations* (New York: Holt, Rinehart and Winston Inc, 1976) p. 50-53

⁴⁶ Chaterine Marshall, Gretchen B. Rossman, *Designing Qualitative Research 2nd Edition*, (New York: Sage Publication, 1995), p 15

arrivals (IMA). Batasan ini bertujuan agar penelitian terfokus dan sesuai dengan apa yang telah dirumuskan.

1.7.3 Unit Analisis

Unit analisis merupakan bagian yang akan kita jelaskan karena adanya pengaruh dari variabel lain.⁴⁷ Variabel lain yang mempengaruhi disebut sebagai unit eksplanasi. Unit analisis penelitian ini adalah proses pengambilan kebijakan *Operation Sovereign Border* Australia, karena dalam penelitian akan mendeskripsikan, menjelaskan serta menganalisa proses pembentukan kebijakan Australia tersebut. Unit eksplanasi dari penelitian ini adalah *Irregular Maritime Arrivals* (IMA). Kedatangan *Irregular Maritime Arrivals* (IMA) ke Australia mempengaruhi Australia dalam menentukan pilihan pembuatan kebijakan luar negeri Australia.

1.7.4 Level Analisis

Level analisis merupakan tingkat dimana unit analisis penelitian akan dijelaskan. Dalam penelitian ini level analisisnya adalah negara yaitu Australia, karena penelitian ini melihat bagaimana proses pembuatan kebijakan *Operation Sovereign Border* yang dikeluarkan oleh Australia dalam responnya terhadap kedatangan *Irregular Maritime Arrivals* *Irregular Maritime Arrivals* yang terus meningkat.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder sebagai data utama dalam penelitian ini. Data sekunder tersebut berupa penelitian dan literatur-literatur yang sudah ada yang terkait dengan penelitian ini. Data sekunder dikumpulkan

⁴⁷ Laura Roselle, dan Sharon Spray, *Research and Writing in International Relations* (London: Longman Pearson, 2008), p. 12

menggunakan teknik studi kepustakaan (*library research*), dimana teknik ini merupakan teknik pengumpulan data yang membatasi pengambilan data pada tulisan yang sudah ada dan tidak menggunakan data lapangan.⁴⁸

Pada penelitian, data utama yang menjadi sumber adalah data yang terdapat dalam situs-situs resmi yang menyediakan informasi berupa data-data. Seperti data tentang pengungsi dan pencari suaka dalam *Parliamentary of Australia* dimana website ini menyediakan laporan-laporan yang berkaitan dengan permasalahan imigran di Australia. Informasi selanjutnya yang dibutuhkan adalah data tentang statistik kedatangan imigran ke Australia yang penulis dapatkan dari website *Refugee Council of Australia*. Serta berbagai informasi lainnya terkait lainnya yang dibutuhkan kemudian dapat diakses melalui situs resmi lainnya terkait dengan isu *Operations Sovereign Borders* di Australia. Data yang dianalisis berupa data dokumen, artikel, baik publikasi atau online, laporan, dan berita dalam surat kabar berbasis internet yang peneliti gunakan yang dianggap perlu. Kemudian data dari jurnal, artikel serta berita yang mempunyai validitas yang peneliti gunakan dalam penelitian ini.

1.7.6 Teknik Analisis

Penelitian diolah dan dianalisis dengan memilih data berupa informasi dari sumber-sumber yang tervalidasi keabsahan sumbernya. Kemudian data serta informasi tersebut diolah dengan teori serta konsep yang peneliti gunakan pada penelitian. Berdasarkan hal tersebut peneliti melakukan analisis terhadap hubungan variabel-variabel yang diteliti. Sehingga pada tahap akhir peneliti dapat

⁴⁸ Umar Suryadi Bakry, *Pedoman Penulisan Skripsi Hubungan Internasional* (Yogyakarta: Deepublish, 2016), p. 28.

menjawab pertanyaan penelitian peneliti mengapa Australia mengeluarkan kebijakan *Operation Sovereign Border* di saat Australia menandatangani Konvensi Pengungsi 1951.

1.9 Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Pertanyaan Penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Studi Pustaka, Kerangka Konseptual, Metodologi Penelitian dan Sistematika Penelitian.

BAB II : *Irregular Maritime Arrivals (IMA) di Australia*

Bab ini menggambarkan bagaimana dinamika pengungsi di Australia, Konvensi Pengungsi 1951 hingga munculnya *Irregular Maritime Arrivals (IMA)* yang dianggap Australia sebagai imigran ilegal. *Irregular Maritime Arrivals (IMA)* kemudian dianggap sebagai suatu masalah dan mengancam stabilitas keamanan Australia. Bab ini akan terdiri dari beberapa sub yaitu 2.1 Dinamika IMA di Australia, 2.2 Konvensi Pengungsi 1951.

BAB III : Kebijakan *Operation Sovereign Border*

Bab ini menjelaskan bagaimana kebijakan *Operation Sovereign Border* yang dikeluarkan Australia. Apa dampaknya terhadap Australia dan hubungannya dengan negara lain. Bab ini terdiri dari beberapa sub 3.1 Faktor terbentuknya kebijakan OSB, 2.2

Langkah-langkah dalam OSB, 3.3 Dampak Kebijakan Imigrasi Australia terhadap IMAs.

BAB IV : Analisis Kebijakan Penolakan IMA di Australia

Bab ini akan menjawab pertanyaan penelitian, yang mana menjelaskan bagaimana proses pengambilan kebijakan luar negeri OSB dengan menggunakan kerangka teori dari Blanton dan Kegley yaitu *Funnel of Causality for Foreign Policy-Making Theory*.

BAB V : Kesimpulan

Bab ini merangkum secara umum keseluruhan analisis dalam bentuk kesimpulan.

