

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Terjadinya perang menyebabkan meningkatnya jumlah pengungsi dan pencari suaka ke negara lain untuk mendapatkan perlindungan. Badan Pengungsi PBB mengatakan lebih dari 51 juta orang terpaksa mengungsi pada tahun 2013, jumlah tertinggi sejak Perang Dunia II. Kenaikan besar itu terutama disebabkan konflik di Suriah yang mengakibatkan sekitar 2,5 juta orang mengungsi keluar negeri dan lebih enam juta lainnya di dalam negara itu. Secara keseluruhan, lebih separuh dari 16,7 juta pengungsi di dunia berasal dari Afghanistan, Suriah dan Somalia (Mercer 2014). Salah satu negara tujuan oleh pengungsi adalah Australia. Sejak abad ke-19, Australia menjadi tujuan bagi para pengungsi. Sampai sekarang pun Australia tetap diminati sebagai tempat perlindungan bagi para pengungsi dan pencari suaka untuk mencapai tujuan mereka, karena Australia memiliki kesejahteraan dan kualitas hidup yang tinggi. Berdasarkan data dari UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) sampai 30 Juli 2015 sudah ada sebanyak 70.497 pengungsi dan pencari suaka di Australia.

Dalam menangani pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Australia, berbagai kebijakan pun ditetapkan oleh Pemerintah Australia. Di masa pemerintahan periode ke-II, Kevin Rudd mengumumkan kebijakan Penataan Pemukiman Daerah (*Regional Resettlement Arrangement*). Papua New Guinea Solution (PNG Solutions) merupakan bentuk pelaksanaan dari kebijakan Regional Resettlement Arrangement yang telah disetujui oleh Pemerintah Australia dan

Pemerintah Papua New Guinea. Kebijakan ini menerangkan bahwa setiap pendatang, baik pengungsi maupun pencari suaka yang datang tanpa paspor atau visa dengan menggunakan kapal, tidak akan memiliki peluang untuk tinggal di Australia. Mereka akan langsung dikirimkan ke negara terdekat, yaitu Papua Nugini. Pencari suaka yang sudah ada di Pulau Manus dan Nauru akan dipindah ke Australia untuk diproses di wilayah Australia. Sementara itu, semua pendatang baru dengan perahu akan ditransfer ke Papua Nugini dan Nauru, dengan perempuan dan keluarga serta anak-anak (Amnesty Internasional Publications 2013, p. 14). Berdasarkan laporan dari Amnesti Internasional, sebanyak 80 dari 1.200 orang yang berasal dari Afghanistan, Irak, Iran, dan Pakistan, dipindahkan ke Nauru, setelah mencari suaka di Australia. Sebagian besar mereka telah diakui sebagai pengungsi dan mereka hidup dalam masyarakat Nauru (Mercer 2013). Ini menunjukkan bahwa, orang yang benar-benar pengungsi tidak diberikan kesempatan untuk dimukimkan di Australia. Pencari suaka juga tidak akan dimukimkan di Australia, jika permohonan suakanya berhasil. Mereka akan tetap berada di Papua Nugini atau di Pulau Nauru atau mungkin negara ketiga lainnya (Amnesty Internasional Publications 2013, p. 15).

Australia memiliki sejumlah kewajiban hukum internasional sehubungan dengan pencari suaka dan pengungsi di bawah Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951, Protokol 1967, dan perjanjian hak asasi manusia lainnya yang tidak ditandatangani atau baru ditandatangani oleh PNG dan Nauru. Kewajiban ini adalah perlindungan pengungsi yang mencari suaka, jaminan hak-hak dan kebebasan fundamental bagi pengungsi tanpa adanya diskriminasi

ataupun hukuman (Archbold 2015, p. 1). Dengan demikian, dalam pelaksanaan kerjasama ini, masing-masing negara, baik Australia maupun Papua New Guinea, memiliki kewajiban hukum internasional yang berbeda-beda. Oleh sebab itu, ada potensi besar untuk pelanggaran kewajiban yang harus dimiliki Australia bagi pengungsi dan pencari suaka yang sedang diproses atau dimukimkan kembali di PNG atau Nauru (Archbold 2015, p. 11). Meskipun Papua New Guinea telah menyetujui beberapa kewajiban, kemampuan untuk secara efektif menjunjung kewajiban-kewajiban ini dalam sistem domestik mereka dipertanyakan (Archbold 2015, p. 12).

Dalam Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951, melarang negara-negara menerapkan hukuman pada pencari suaka yang masuk tanpa paspor atau visa. Hal ini karena, para pencari suaka tersebut tidak mungkin untuk mendapatkan dokumen perjalanan. Pencari suaka tidak bisa mengajukan visa perlindungan sebelum meninggalkan negara mereka (McAdam 2013, p. 438). Kebijakan PNG Solution ini menunjukkan bahwa, Australia tidak melaksanakan kewajibannya sebagai negara yang sudah meratifikasi Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951, karena kebijakan PNG Solution tersebut tidak sesuai dengan isi Konvensi Pengungsi Tahun 1951. Di bawah kebijakan PNG Solution, semua pendatang, baik pengungsi maupun pencari suaka yang datang tanpa membawa paspor atau visa resmi dengan menggunakan kapal, akan langsung dikirimkan ke Papua New Guinea dan tidak memiliki kesempatan untuk tinggal di Australia.

Tidak hanya itu, kebijakan pengolahan lepas pantai (*offshore processing*) tidak melewati prosedural suaka tertentu. Pemukiman kembali di lepas pantai seperti di PNG dan Nauru, para pengungsi akan menghadapi masa depan dengan standar perlindungan hak asasi yang lebih rendah daripada apa yang akan mereka dapatkan jika mereka dipindahkan ke Australia, terutama yang berkaitan dengan pekerjaan dan kesejahteraan (Archbold 2015, p. 11).

Sebagai negara yang sudah meratifikasi Konvensi Pengungsi Tahun 1951, sudah seharusnya, Australia melaksanakan kewajibannya dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Australia, tanpa mempertimbangkan kewajibannya kepada negara ketiga yang kurang mampu memberikan solusi. Papua Nugini jelas merupakan negara dengan tingkat pengangguran yang tinggi, masalah kekerasan yang serius, khususnya terhadap perempuan dan intoleransi terhadap orang luar. Namun demikian, Australia tetap melaksanakan perjanjian dengan Papua Nugini (Amnesty Internasional Publications 2013, p. 3).

1.2. Rumusan Masalah

Mengapa Australia mengeluarkan kebijakan PNG Solution?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menggambarkan permasalahan pengungsi dan pencari suaka di Australia;
2. Menggambarkan upaya Pemerintah Australia, dalam menangani permasalahan pengungsi dan pencari suaka, melalui penetapan kebijakan PNG Solution;

3. Menjelaskan faktor pendorong Pemerintah Australia mengeluarkan kebijakan PNG Solution.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan terkait dengan “Kebijakan PNG Solution dalam Menangani Pengungsi dan Pencari Suaka di Australia Periode Kevin Rudd”, diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara akademis maupun secara praktis.

1.4.1. Secara Akademis

Untuk memberikan penjelasan kepada civitas akademika Hubungan Internasional, dengan menganalisis perilaku yang dilakukan suatu negara dalam konsep-konsep Hubungan Internasional, yang dalam penelitian ini ditunjukkan melalui perilaku Pemerintah Australia dalam mengeluarkan kebijakan untuk menangani pengungsi dan pencari suaka.

1.4.2. Secara Praktis

- a. Diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang Konvensi Mengenai Status Pengungsi Tahun 1951 yang merupakan konvensi internasional dalam mengatur pengungsi dan pencari suaka,
- b. Pembaca diharapkan memperoleh informasi mengenai kebijakan yang ditetapkan oleh Australia, dalam menangani pengungsi dan pencari suaka dan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pengambilan kebijakan tersebut.

1.5. Kerangka Pemikiran

Untuk menganalisa rumusan masalah dalam penelitian ini, peneliti menggunakan dua konsep yaitu kebijakan luar negeri dan konsep *Foreign Policy Analysis* dari Richard C. Snyder, H.W. Bruck dan Burton Sapin yang digunakan untuk menganalisa proses pembuatan kebijakan luar negeri dalam studi kasus yang peneliti angkat.

1.5.1. Kebijakan Luar Negeri

Holtsi (1992: 82) dalam bukunya *International Politics: A framework for Analysis* edisi keenam menjelaskan definisi dari kebijakan luar negeri adalah gagasan atau tindakan yang dirancang oleh pembuat keputusan suatu negara untuk menyelesaikan permasalahan maupun mempromosikan sejumlah perubahan, pada perilaku sebuah atau beberapa aktor negara lain maupun non negara; ataupun juga mengubah atau mempertahankan sebuah objek, kondisi atau praktek di lingkungan eksternal. Lebih lanjut, Holtsi (1988:158) dalam *Politik Internasional: Kerangka untuk Analisis* edisi keempat jilid pertama menjelaskan bahwa, dalam sebuah kebijakan mengandung komponen tindakan, yakni hal yang dilakukan pemerintah kepada pihak lain untuk menghasilkan orientasi, memenuhi peran atau mencapai dan mempertahankan tujuan tertentu.

Tindakan juga dianggap sebagai salah satu bentuk komunikasi yang dimaksudkan untuk mengubah atau mendukung perilaku pemerintah negara lain, yang sangat berperan untuk menentukan berhasil atau tidaknya pencapaian tujuan pemerintah yang bersangkutan. Tindakan dalam kebijakan luar negeri dianggap berhasil apabila terdapat tiga variabel penting yang terpenuhi untuk mencapai

tujuan tersebut. ketiga variabel tersebut adalah: (1) kemampuan (sumber daya) negara peminta, (2) Besarnya kebutuhan (ketergantungan) lawan, serta (3) besarnya ketanggapan negara lawan (Holtsi 1988, p.169).

Mengacu pada kasus yang peneliti angkat, konsep kebijakan luar negeri Holtsi tersebut apabila diaplikasikan dalam penelitian ini merupakan gambaran tindakan yang dilakukan Pemerintah Australia dalam memutuskan menjalin kerja sama dengan Papua New Guinea dalam menangani pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Australia. Pemerintah Australia mengeluarkan kebijakan PNG Solution sebagai kebijakan untuk menangani pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Australia.

1.5.2. *Internal-eksternal Setting*

Menurut Richard C. Synder, H.W. Bruck dan Burton Sapin, pembuatan keputusan terletak pada inti segala tindakan politik. Pembuatan keputusan memberikan pusat perhatian yang sama terhadap pelaku, situasi, dan proses politik untuk dianalisa. Konsep-konsep *setting* tersebut dimaknai sebagai faktor bagi *decision maker* dalam merespon kondisi yang ada di luar diri mereka (Hara 2011, p. 88). Setting ini mempengaruhi persepsi, *judgement*, sikap dan tujuan para pembuat keputusan-keputusan luar negeri (Hara 2011, p. 84).

Richard Synder mengajukan suatu prosedur perumusan politik luar negeri yang sifatnya lebih kompleks untuk meneliti proses perumusan politik luar negeri. Richard Synder, H.W. Bruck dan Burton Sapin mengemukakan bahwa berbagai internal dan eksternal setting mempengaruhi perilaku politik luar negeri suatu negara. Nilai dalam kebijakan luar negeri berasal dari adanya interaksi


antara setting internal dan setting eksternal (Stevenson 2000, p.71). Berikut adalah tabel Synder tentang setting pembuatan keputusan kebijakan luar negeri:

Tabel 1.1. Gambaran Eksternal dan Internal Setting oleh Synder

A	<i>Internal Setting of Decision Making</i>	C	<i>External Setting of Decision Making</i>
1	<i>Non-Human Environment</i> (Lingkungan, SDA)	1	<i>Non-Human Environment</i> (Lingkungan, SDA Negara Lain)
2	<i>Society</i> (Masyarakat)	2	<i>Others Culture</i> (Kebudayaan Negara Lain)
3	<i>Humans Environment</i> <i>Culture Population</i> (Kebudayaan)	3	<i>Others Society</i> (Masyarakat Negara Lain)
		4	<i>Societies Organized and Functioning as States, Government Action</i> (Masyarakat Internasional, Organisasi Internasional)

B	<i>Social Structure and Behaviour</i>
1	<i>Major Common Value</i> (Nilai-nilai umum)
2	<i>Major Institutional Patterns</i> (Pola Utama Kelembagaan)
3	<i>Major Characteristics of Social Organization</i> (Karakteristik Utama Organisasi Sosial)
4	<i>Role of Differentiation and Specialization</i> (Peran Diferensiasi dan Spesifikasi)
5	<i>Groups: Kind and Functions</i> (Kelompok Kepentingan)
6	<i>Relevant Social Processes</i> (a) <i>Opinion Formation</i> (Formasi Opini Publik) (b) <i>Adult Socialization</i> (Pembentukan Sosialisasi) (c) <i>Political</i> (Partai Politik)

**Faktor A + B + C
Mempengaruhi Decision-Makers**



Menghasilkan Actions

Sumber: Hara 2014, p. 87.

Internal setting menunjukkan cara masyarakat suatu negara diorganisasikan dan berfungsi, seperti dalam politik domestik dan politik kepartaiannya, opini dan

sikap publiknya, posisi geografis dan kekuatan nasionalnya. Sedangkan eksternal setting merujuk pada faktor-faktor dan kondisi-kondisi yang ada di luar wilayah teritori negara atau merujuk pada aksi-aksi serta reaksi negara lain (Hara 2001, p. 88). Peranan kepemimpinan, persepsi, dan sistem kepercayaan dari para pembuat keputusan, arus informasi diantara mereka, dan dampak dari berbagai kebijakan luar negeri terhadap pilihan-pilihan mereka juga merupakan faktor-faktor penting untuk menjelaskan pilihan-pilihan kebijakan luar negeri yang diambil oleh suatu negara.

Penelitian Synder juga mempertimbangkan karakteristik situasional ketika pengambilan keputusan sedang berlangsung, misalnya apakah proses pengambilan keputusan dibuat dalam suatu situasi tertekan, krisis, dan berisiko. Faktor-faktor dari setting internal dan eksternal ditafsirkan oleh para pengambil keputusan. Mengapa negara berperilaku seperti itu terletak pada cara pengambil keputusan dalam menentukan situasi yang tengah dihadapi (Stevenson 2000, p.71). Model ini menyatakan bahwa faktor apapun yang menjadi determinan dalam politik luar negeri akan diperhatikan dan dipertimbangkan oleh para pembuat keputusan (Perwita & Yani 2014, p. 64).

Pada penelitian ini, peneliti menekankan pada internal setting. Asumsi ini diambil berdasarkan faktor yang dianggap dominan dalam pengambilan kebijakan yaitu Perdana Menteri Kevin Rudd, yang memiliki otoritas untuk membentuk kebijakan bagi pengungsi dan pencari suaka di Australia dan juga kabinet pemerintahannya dalam hal ini partai pendukungnya yaitu Partai Buruh. Opini masyarakat umum juga berpengaruh dalam penetapan kebijakan ini. Sementara

faktor eksternal, dipengaruhi oleh keadaan masyarakat internasional. Jadi, konsep internal-eksternal setting ini akan menjelaskan faktor pendorong pengambilan keputusan dalam kebijakan luar negeri Australia dalam menangani pengungsi dan pencari suaka.

1.6. Hipotesis

Pemerintahan Kevin Rudd mengeluarkan kebijakan PNG Solution dalam menangani permasalahan pengungsi dan pencari suaka, dipengaruhi oleh adanya faktor internal setting dan eksternal setting. Faktor tersebut saling memberikan pengaruh dalam pembentukan kebijakan tersebut.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Definisi Konseptual

1.7.1.1. Pengungsi

Menurut UNHCR, pengungsi adalah orang yang melarikan diri dari konflik atau penganiayaan. Mereka dilindungi dalam hukum internasional, dan tidak boleh diusir atau dikembalikan ke situasi di mana hidup dan kebebasan mereka beresiko.

1.7.1.2. Pencari Suaka

Menurut UNHCR, pencari suaka adalah individu yang mencari perlindungan internasional dan klaim untuk status pengungsi masih belum ditentukan.

1.7.1.3. Setting

Setting merupakan seperangkat pengelompokan faktor-faktor yang secara potensial dan relevan mempengaruhi kondisi-kondisi yang mempengaruhi

tindakan suatu negara (Synder 1962, p. 60). Setting bergantung terhadap 3 hubungan yakni: hubungan antara internal dan eksternal, hubungan antar mereka dan hubungan antara setting itu sendiri dengan rencana atau program para pembuat keputusan (Synder 1962, p. 70).

1.7.2. Definisi Operasional

1.7.2.1. Pengungsi

Dalam penelitian ini pengungsi yang dimaksud adalah pengungsi yang melintasi batas-batas antar negara yang mencoba mencari perlindungan ke Australia dengan menggunakan perahu atau disebut *irreguler migration*. Pengungsi yang datang ke Australia telah mendapat perlindungan dari *International Refugee Law*.

1.7.2.2. Pencari Suaka

Beberapa indikator dari pencari suaka dalam penelitian ini adalah sedang dalam proses penentuan permohonannya sebagai pengungsi dan keluar dari negaranya demi menghindari konflik yang terjadi di negara asalnya.

1.7.2.3. Setting

Internal setting terdiri atas dua unsur yakni struktur sosial dan struktur kelembagaan di antaranya adalah politik domestik, politik kepartaian, opini dan sikap publik, kondisi geografis dan kekuatan nasional. Sementara eksternal setting merujuk pada faktor-faktor atau kondisi yang berada di luar wilayah teritorial negara yakni merujuk pada aksi-aksi antar negara, aksi-aksi negara lain, masyarakat tempat mereka bertindak dan dunia fisik.

1.7.3. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah tipe penelitian eksplanatif. Sebab penelitian ini akan membahas alasan Pemerintah Australia, pada masa pemerintahan Perdana Menteri Kevin Rudd mengeluarkan kebijakan PNG Solution dan mengetahui faktor-faktor apa saja yang mendasari Pemerintah Australia mengeluarkan kebijakan tersebut.

1.7.4. Jangkauan Penelitian

Peneliti memfokuskan penelitian ini pada kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Australia, terhadap pengungsi dan pencari suaka, yaitu kebijakan PNG Solution, pada masa pemerintahan Kevin Rudd sebagai perdana menteri untuk periode kedua yaitu Juni - September 2013.

1.7.5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini terbagi atas data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber utama. Data primer didapat melalui wawancara dengan instansi terkait. Wawancara adalah pengumpulan data penelitian yang bersumber dari proses tanya jawab dengan pihak-pihak terkait dengan studi kasus ini seperti Departemen Imigrasi dan Perlindungan Perbatasan Australia, UNHCR dan IOM. Data sekunder adalah data yang digunakan dalam penelitian yang berasal dari buku, jurnal, laporan, perundang-undangan, hasil berita dan sumber dari internet yang relevan. Kemudian peneliti mengumpulkan dan menganalisis data tersebut untuk menemukan jawaban dari rumusan masalah penelitian ini.

1.7.6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan oleh peneliti adalah teknis analisis data kualitatif. Menurut Milles dan Huberman, analisis data pada penelitian kualitatif adalah suatu proses analisis yang terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (Prastowo 2011, p. 241). Berikut adalah teknik analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini. Pertama, reduksi data. Reduksi data merupakan suatu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Pada tahap reduksi data, penulis akan memilih dokumen-dokumen yang memiliki keterkaitan langsung dengan tema penelitian. Namun, dokumen lain yang sifatnya melengkapi penelitian juga tidak menutup kemungkinan akan digunakan. Pemilihan dokumen yang memiliki kaitan langsung dengan penelitian dimaksudkan agar fokus bahasan dalam penelitian tidak melebar ke topik lainnya.

Kedua, penyajian data. Penyajian data merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Data-data yang diperoleh melalui teknik pengumpulan data (wawancara dan dokumen) kemudian akan disusun dan disajikan dengan runtut serta jelas agar apa yang menjadi hasil penelitian dapat tersampaikan dengan baik.

Ketiga, menarik kesimpulan. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya masih belum jelas sehingga setelah

diselidiki menjadi jelas, dapat berupa hipotesis atau teori. Kesimpulan dalam penelitian ini akan diambil dari premis-premis yang terdapat dalam dokumen-dokumen yang telah disajikan pada bab-bab pembahasan.

1.8. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan terbagi menjadi empat bab. Bab 1 adalah pendahuluan yang merupakan desain dari penelitian ini. Bab 2 membahas uraian sejarah kedatangan pengungsi dan pencari suaka ke Australia, faktor pendorong datangnya pengungsi dan pencari suaka ke Australia, dan kebijakan yang ditetapkan Kevin Rudd terhadap pengungsi dan pencari suaka yaitu PNG Solution.

Bab 3 menganalisis alasan Perdana Menteri Kevin Rudd mengeluarkan kebijakan PNG Solutions dan faktor yang mempengaruhi dalam pengambilan kebijakan Pemerintah Australia dengan menggunakan konsep yang diterangkan penulis di awal, dilanjut dengan mendeskripsikan Konvensi Pengungsi 1951 sebagai pengaturan pengungsi, dan mendeskripsikan karakteristik situasional pengungsi dan pencari suaka di Papua New Guinea.

Bab 4 adalah penutup yang berisi kesimpulan dan saran-saran penelitian lebih lanjut. Bab ini akan mengemukakan hasil dari penelitian, apakah hasil penelitian sesuai dengan argumen awal peneliti atau justru bertentangan. Bab ini akan mengevaluasi kekurangan penelitian serta memberikan rekomendasi bagi penelitian selanjutnya.