

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Permasalahan pengungsi dan pencari suaka hingga saat ini menjadi salah satu masalah yang dihadapi oleh dunia internasional. Ketimpangan pembangunan dan peristiwa perang yang terjadi di berbagai belahan dunia telah menjadi penyebab tingginya angka pengungsi di dunia. Badan Pengungsi PBB mengatakan lebih dari 51 juta orang terpaksa mengungsi tahun lalu, jumlah tertinggi sejak Perang Dunia II.¹ Salah satu Negara yang banyak dipilih untuk menjadi negara tujuan bagi para pencari suaka ini adalah Australia. Sejak abad ke-19 Australia sudah menjadi Negara tujuan bagi para imigran dari seluruh penjuru dunia. Imigran-imigran itulah yang kemudian menjadi penduduk Australia sampai saat ini. Sampai sekarangpun Australia masih menjadi tujuan para pencari suaka.

Suaka merupakan visa bagi para pencari suaka, agar haknya bisa dilindungi oleh Negara penerima (asylum country). Namun para pencari suaka yang diterima statusnya juga memiliki kewajiban terhadap Negara penerima untuk menaati peraturan yang telah ditetapkan.² Suaka menurut tempat diberikannya suaka dibedakan menjadi dua yaitu suaka territorial dan suaka diplomatik. Pembagian jenis suaka ini sesuai dengan pendapat Sumaryo Suryoko yang berpendapat “Suaka adalah dimana seorang pengungsi/pelarian politik mencari

¹ <http://www.voaindonesia.com/content/pbb-jumlah-pengungsi-capai-rekor-51-juta-di-seluruh-dunia-/1941247.html> diakses pada tanggal 10 Februari 2016

² Hamid, Sulaiman. (2002). *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

perlindungan baik di wilayah suatu Negara maupun didalam lingkungan gedung perwakilan diplomatik dari suatu Negara”. Jadi perbedaan jenis suaka tergantung pada, dimana seseorang mendapatkan suaka oleh suatu Negara, diteritorial suatu Negara atau territorial diplomatik.³

Perpindahan penduduk dari suatu negara menuju ke negara lain telah menjadi fenomena kompleks yang turut menyumbang peran yang signifikan terhadap perubahan demografi suatu negara. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya pertumbuhan populasi sebesar 45% yang terjadi di wilayah dunia yang lebih berkembang yang disebabkan oleh migrasi internasional selama kurun waktu 1990-1995.⁴ Fenomena migrasi internasional itu sendiri sebenarnya telah muncul dan berkembang seiring dengan perkembangan manusia di dunia. Namun setelah berakhirnya Perang Dunia II, migrasi internasional baru mulai mendapat perhatian serius dari dunia internasional yang ditandai dengan dibentuknya *United High Commissioner of Refugee* pada tanggal 14 Desember 1950 yang bertugas untuk memberikan perlindungan internasional terhadap pengungsi dan memberikan solusi yang permanen terhadap para pengungsi dengan jalan membantu pemerintah-pemerintah, pelaku-pelaku lainnya ataupun organisasi-organisasi kemanusiaan yang terkait untuk memberikan fasilitas pemulangan (repatriation) bagi para pengungsi.⁵

³ Sumaryo, Suryokusumo. (1995). *Hukum Diplomatik Teori dan Kasus*. Bandung: Alumni.

⁴ Demuth, Andreas. “Some Conceptual Thoughts on Migration,” dalam *Theoretical and Methodological Issues in Migration Research*, diedit oleh Biko Agozino, 21. Pennsylvania: Ashgate Publishing, 2000.

⁵ <http://www.unhcr.org>. ”Who is a refugee?”. *UN High Commission for Refugee*. Diakses pada tanggal 10 Februari 2016

Australia merupakan negara yang dijadikan tujuan oleh para imigran internasional dari berbagai negara karena Australia salah satu negara maju yang mampu memberikan kesejahteraan terhadap warga negaranya. Arus imigrasi yang masuk ke Australia dibagi menjadi dua yaitu arus imigrasi melalui jalur udara dengan menggunakan pesawat dan melalui jalur laut dengan menggunakan perahu. Jalur udara mengharuskan para imigran melengkapi dokumen resmi keimigrasian. Imigran yang datang melalui jalur laut menggunakan perahu mendapat sebutan sebagai boat people atau manusia perahu. Terminologi boat people sebenarnya merujuk kepada pencari suaka atau asylum seeker yang datang menggunakan perahu dengan tujuan memperoleh suaka di Australia dan menjadi subjek pemrosesan lepas pantai oleh otoritas Australia di pulau-pulau yang berada di luar teritori negara tersebut.⁶

Department Immigration and Citizenship (DIAC) sebagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap permasalahan imigrasi di Australia memutuskan bahwa keberadaan pencari suaka yang datang menggunakan perahu tersebut dianggap sebagai imigran ilegal dan selanjutnya disebut sebagai Irregular Maritime Arrivals (IMAs).⁷ Persepsi Australia mengenai imigran berubah. Semula imigran dianggap mendatangkan kemajuan dan perkembangan Negara Australia, menjadi persepsi yang dapat mengancam negara tersebut, baik melalui ekonomi, keamanan dan sosial budaya. Pemerintah Australia menganggap para imigran dapat menambah jumlah anggaran pengeluaran Australia untuk

⁶ Visa, Immigration, and Refugees Department of Immigration and Citizenship. , <http://www.immi.gov.au/allforms/bridging.htm>. diakses pada tanggal 23 februari 2016

⁷ Australia's Irregular Maritime Arrivals (IMAs). <http://www.immi.gov.au>. Diakses pada tanggal 23 Maret 2016

menangani masalah imigran sehingga berdampak pada berkurangnya jumlah anggaran pelayanan masyarakat seperti pelayanan sosial dan rumah sakit. Pengeluaran Australia untuk menangani imigran berada di urutan keempat pada anggaran pengeluaran tahunan Australia.

Setelah terjadinya insiden terorisme di gedung WTC di Amerika Serikat pada 11 September 2001 yang mana kejadiannya hampir bersamaan dengan insiden kapal Tampa (Kapal Norwegia yang merupakan kapal penyelamat pencari suaka yang tenggelam) menyebabkan persepsi buruk Australia terhadap imigran yang masuk ke Australia. Keberadaan imigran dianggap dapat menjadi ancaman Australia. Perubahan persepsi Australia terhadap imigran akan menimbulkan kecemasan negara terhadap ancaman-ancaman yang akan mengusik stabilitas negaranya. Pasca tragedi kapal Tampa, isu imigran gelap menjadi kasus serius di Australia. Pemanfaatan isu imigran ilegal dipergunakan untuk memenangkan John Howard sebagai Perdana Menteri pada pemilihan umum 2001. Pada saat itu merupakan waktu yang tepat bagi penguasa untuk mengangkat isu imigran ilegal sebagai isu yang dapat mengancam Australia.

Undang-undang Australia yang mengatur tentang imigrasi mengalami pergeseran. Terdapat beberapa perubahan yang mendasar dari UU mengenai Keimigrasian Australia. Tidak seorang pun yang dapat memasuki wilayah Australia tanpa melalui proses seleksi yang sangat ketat walaupun dilengkapi dengan dokumen yang lengkap. Hal tersebut membuat dunia internasional beranggapan bahwa kebijakan tersebut bukan merupakan sebuah solusi yang tepat. Kebijakan tersebut dirasa tidak sesuai dengan apa yang ada Refugee

Convention (Konvensi Pengungsi). Beberapa lembaga Internasional yang bersuara lantang dan menentang terhadap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Australia.

Pada masa Pemerintahan John Howard Perdana Menteri Australia tahun 2001-2007, ia memperkenalkan sebuah kebijakan untuk menyikapi meningkatnya IMAs tahun 2001. Kebijakan yang diperkenalkan John Howard kemudian dikenal dengan Pacific Solution. Kebijakan ini mengatur tentang otoritas pemerintahan Australia dalam menghadapi kedatangan asylum seekers. Kedatangan imigran gelap yang menggunakan jalur laut atau yang dikenal manusia perahu (boat people) nantinya akan ditempatkan di pusat pemrosesan lepas pantai di Nauru, Pulau Manus dan Papua Nugini.⁸ Kebijakan ini memunculkan permasalahan terhadap pengungsi yang tinggal di fasilitas pengungsian seperti kurangnya pengawasan dari lembaga independen, dampak kesehatan mental terhadap para imigran, penyebaran penyakit malaria, kurang baiknya sistem sanitasi dan sistem kelistrikan.

Kebijakan John Howard dianggap tidak sesuai dan melanggar prinsip-prinsip yang tertuang dalam the 1948 Universal Declaration of Human Rights. Pada saat itu, Pemerintah John Howard dianggap telah melakukan pelanggaran terhadap Konvensi Pengungsi 1951 dengan memberikan kebijakan yang bersifat menghukum terhadap asylum seekers yang datang dengan menggunakan perahu. Pemerintah Australia sebagai pemegang otoritas tertinggi tentunya menjadi pihak

⁸ Millbank, A and J Phillips. 2005. Protecting Australia's borders, Excisions from the migration zone: policy and practice, Research note, no. 42, Parliamentary Library, 1 March 2004. <http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22library%2Fprspub%2FJ4TB6%22>. Diakses pada tanggal 23 Maret 2016.

yang paling bertanggung jawab atas kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan tersebut. Jika ditinjau dari Hukum Pengungsi Internasional tentu saja hal ini dapat dinilai sebagai pelanggaran terhadap asas *Non Refoulment* (Dasar dari perlindungan Internasional terhadap pengungsi), serta ketentuan hukum pengungsi internasional yang terkandung di dalam Konvensi Jenewa 1951 dan Protocol New York 1967 tentang Status Pengungsi Internasional.

Pada tahun 2007, Kevin Rudd terpilih sebagai perdana menteri baru Australia menggantikan John Howard. Kevin Rudd yang berlatar belakang dari Partai Buruh Australia memiliki arah politik yang berbeda dengan arah politik pemerintahan John Howard. Kevin Rudd membuat beberapa perubahan signifikan terhadap kebijakan penahanan Pencari suaka dan imigrasi, ini merupakan wujud dari komitmen selama kampanye pemilu. Pada tanggal 8 Februari 2008 Solusi Pasifik secara resmi berakhir, karena pemrosesan 21 pencari suaka terakhir diadakan di Processing Centre Lepas Pantai (OPC) di Nauru dipindahkan ke Australia. Pemerintah Rudd mengumumkan bahwa pusat pemrosesan di Manus dan Nauru tidak lagi digunakan sekarang dan kedepannya. Kedatangan kapal yang tidak sah yang membawa pemrosesan di Manus dan Nauru tidak lagi digunakan sekarang dan kedepannya.

Kepemimpinan John Howard berkembang dari partai Liberal Nasional memiliki pandangan politik yang berbeda dengan Partai buruh. Partai Liberal Nasional menitikberatkan arah politik yang cenderung pro-barat. Sedangkan, Partai Buruh yang menganut pendekatan geografis yaitu mengutamakan hubungan baik dengan negara-negara tetangga khususnya dan Asia pada

umumnya. Pada pemerintahan Kevin Rudd dilakukan perubahan dan perbaikan dalam menghadapi masalah imigran gelap. Perdana Menteri Kevin Rudd pada masa pemerintahannya menerapkan *soft policy*.

Kebijakan "Solusi Pasifik" dan "visa proteksi sementara" kemudian dihapus. Fokus Kevin Rudd dari program penyelesaian masalah manusia perahu tanpa memunculkan masalah seperti pada Pacific Solution. Kevin Rudd menawarkan sebuah kebijakan yang bernama PNG Solution. PNG Solution tidak lagi menggunakan fasilitas pusat penahanan. Kevin Rudd menegaskan bahwa setiap pencari suaka yang datang menggunakan perahu tidak memiliki kesempatan untuk tinggal di Australia sebagai pengungsi dan akan dimukimkan di Papua Nugini sampai status pengungsi mereka diputuskan.

Australia memasuki babak baru dengan pemerintahan yang dipimpin oleh Partai Buruh Australia, khususnya dalam hal kebijakan-kebijakan terutama politik. Selain itu, sebagai tradisi dan kebijakan umum Partai Buruh, yang menganut pendekatan geografis yaitu mengutamakan hubungan baik dengan Negara-negara tetangga khususnya dan Asia pada umumnya.⁹ Fokus Kevin Rudd dari program penyelesaian masalah manusia perahu tanpa memunculkan masalah seperti pada Pacific Solution. Pacific Solution menarik banyak kritik karena berada di lepas pantai, kurangnya pengawas independen dan menimbulkan dampak kesehatan mental bagi para penghuninya.¹⁰

⁹ Moon dan Sharman. 2003. Australian Politics and Government: The Commonwealth, The State and The Territory (UK: Cambridge University Press.

¹⁰ Anonim, 2012d. The 'Pacific Solution' revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island". <http://aph.gov.au>.

Pada tahun 2010 PM Kevin Rudd memilih mengundurkan diri karena kehilangan dukungan dari partainya dan digantikan oleh rekan separtai dari Partai Buruh yaitu Perdana Menteri Julia Gillard yang terpilih menjadi Perdana Menteri Australia ke-27. Pada masa pemerintahan Julia Gillard, Australia cenderung lebih tegas daripada pemerintahan Kevin Rudd. Dengan membuat kebijakan yang lebih keras merupakan cara yang diambil oleh Julia Gillard untuk memenuhi tuntutan masyarakat Australia terkait permasalahan IMAs.

Perdana Menteri Julia Gillard cenderung untuk menutup perbatasannya dari gelombang kedatangan asylum seekers atau pencari suka dengan memberlakukan beberapa kebijakan yang lama seperti pemindahan pencari suka kepusat detensi yang tersebar di Negara-negara kepulauan di Samudra pasifik sebelum mengizinkan pencari suka untuk memasuki daratan Australia yang disebut dengan kebijakan Pacific Solution yang diadopsi dari Pemerintahan Perdana Menteri John Howard.¹¹

Selain memunculkan kembali kebijakan *'The Pacific Solution'*, Julia Gillard juga membuka kembali kebijakan yang sebelumnya diterapkan oleh Perdana Menteri Australia John Howard yaitu *'Temporary Protection Visas'* namun dengan nama yang berbeda yaitu *'Bridging Visas'*, dimana para pencari suka yang datang tidak akan langsung diberikan visa permanen namun akan diberikan visa bridging tanpa hak kerja. Dengan munculnya berbagai kebijakan baru yang dibentuk dan banyaknya perbaikan yang dilakukan oleh Julia Gillard

¹¹ "Julia Gillard's speech to the Lowy Institute on Labor's new asylum-seeker policy for Australia". *The Australian*. 6 Juli 2010. <http://www.theaustralian.com.au/politics/juliagillards-speech-to-the-lowy-institute-on-labors-new-asylum-seeker-policy-foraustralia/story-e6frgczf-1225888445622>, diakses pada tanggal 11 Februari 2016

dalam mengatasi peningkatan jumlah pencari suaka di Australia menandakan adanya kegagalan atas beberapa kebijakan yang sebelumnya dibentuk oleh Perdana Menteri Kevin Rudd.¹²

Bridging Visa merupakan kebijakan yang juga diadopsi Gillard dari pemerintah John Howard dengan tujuan kebijakan yang sama dengan sebelumnya, hanya perbedaan pada nama kebijakan. Secara khusus pada bulan Oktober 2011, Gillard mengumumkan bahwa kedatangan kapal pencari suaka akan diberikan bridging visa (seperti kedatangan melalui udara) dan akan dibebaskan dari tahanan dan dibiarkan keluar-masuk Australia selama periode waktu tertentu, selama tuntutan mereka diproses. Pencari suaka yang tiba belum tentu akan dipindahkan di lepas pantai. Mereka tidak akan diberikan visa perlindungan permanen, tapi diberikan bridging visa. Penggunaan bridging visa telah ditandai sebagai kembalinya visa proteksi sementara, namun dengan nama yang berbeda.¹³

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka untuk memudahkan dalam pembahasan lebih lanjut dengan itu dirumuskan dengan pokok permasalahan sebagai berikut:

¹² <http://www.independent.co.uk/news/world/australasia/julia-gillard-revives-plans-to-deport-australias-boat-refugees-8038721.html> diakses pada tanggal 10 Februari 2016

¹³ <http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22media%2Fpressclp%2F1150436%22> diakses pada tanggal 21 Februari 2016

“Mengapa PM Australia Julia Gillard menerapkan kembali kebijakan Pasifik Solution dan bridging visas pada tahun 2010-2012?”

C. **Kerangka Teori**

Untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya, maka langkah selanjutnya penulis akan menentukan anggapan dasar yaitu berupa konsep-konsep yang relevan. Anggapan dasar tersebut diarahkan kepada upaya untuk pembentukan hipotesa yang merupakan jawaban sementara terhadap permasalahan yang penulis ajukan (Sumantari, 1998). Penulis akan menggunakan teori/konsep sebagai berikut ;

1. Teori Politik Luar Negeri (Teori Internal – Eksternal Setting Dari Snyder, Bruck Dan Sapin).

Richard Snyder, H.W. Bruck, dan Burton Sapin adalah tokoh awal yang mengkaji teori - teori politik luar negeri. Mereka mencoba mengkaji lebih dalam “ *state* “ yang di dalam perspektif realisme hanya dijelaskan sebagai aktor utama yang memperjuangkan kepentingan nasional suatu negara yang tidak diuraikan secara lebih lanjut. Snyder mengakui bahwa keputusan yang di buat oleh para pembuat keputusan negara dan keputusan politik luar negeri dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar unit keputusan (*faktor internal* dari *seting-seting eksternal*). *Seting* adalah seperangkat pengelompokan faktor faktor yang secara potensial

relevan dan kondisi-kondisi yang mungkin mempengaruhi tindakan negara (Snyder, et al., 1962: 60).¹⁴

Seting yang mempengaruhi pembuatan keputusan negara tersebut terdiri dari dua hal : internal dan eksternal. Seting internal memberi arah pedoman kepada cara-cara masyarakat suatu negara diorganisasikan dan berfungsi. Di dalam ciri-ciri dan perilaku orang dan habitat fisik seperti politik domestik dan politik kepartaian, opini dan sikap publik, posisi geografis dan kekuatan nasional (kepentingan nasional). Seting eksternal menunjukkan pada faktor-faktor dan kondisi yang ada di luar wilayah teritori negara.

Peranan kepemimpinan, persepsi dan sistem kepercayaan adat para pembuat keputusan, arus informasi diantara mereka, dan dampak dari berbagai kebijakan luar negeri terhadap pilihan-pilihan mereka, merupakan faktor-faktor penting untuk menjelaskan pilihan-pilihan kebijakan luar negeri yang diambil oleh suatu negara. Penelitian Snyder juga mempertimbangkan karakteristik situasional ketika pengambilan keputusan sedang berlangsung, misalnya apakah proses pengambilan keputusan itu dibuat dalam situasi tertekan, krisis atau beresiko.¹⁵

Dalam prosedur yang dikemukakan oleh Snyder faktor apapun yang menjadi determinan dalam politik luar negeri akan diperhatikan dan dipertimbangkan oleh para pembuat keputusan (decision makers). Kelebihan dari model ini yaitu dimensi manusia dianggap lebih efektif dari politik luar negeri itu

¹⁴ Richard C. Snyder, H.W. Bruck, and Burton Sapin (eds), *Foreign Policy Decision-Making : An Approach to the Study of International Politics*, The Free Press, New York, 1962 Hal 60

¹⁵ Anak Agung Banyu Perwita dan Yanyan Mochamad Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, 2005, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, hal 64

sendiri. Maka dari itu, faktor-faktor yang paling penting yang dapat menjelaskan pilihan-pilihan politik luar negeri adalah : ¹⁶

1. Motivasi dari para pembuat keputusan (nilai-nilai dan norma yang dianut), merupakan suatu dorongan untuk menggunakan kesempatan yang dimiliki dan menekankan mengapa suatu keputusan tersebut diambil.
2. Arus informasi diantara mereka (jaringan informasi), untuk mengetahui sumber-sumber yang dapat menjadi masukan bagi perumusan politik dan kebijakan luar negeri.
3. Pengaruh dari berbagai politik luar negeri terhadap pilihan mereka sendiri, menekankan tentang persepsi mengenai lingkungan internasional yang mempengaruhi pembuatan kebijakan tersebut.
4. Keadaan atau situasi untuk mengambil keputusan (occasion for decision) yang ada pada waktu keputusan itu dibuat, apakah sedang dalam krisis atau tidak dalam krisis suatu keputusan tersebut diambil.

Dengan demikian akan banyak variabel-variabel yang dapat mempengaruhi suatu aktor. Kerangka variabel yang dimaksud adalah lingkungan eksternal dan lingkungan internal yang melekat pada aktor, termasuk juga struktur sosial dan perilaku. Variabel-variabel tersebut dibagi menjadi beberapa poin, yang membuat teori tersebut menjadi lebih kompleks (lihat diagram 1)¹⁷

¹⁶ Ibid hal 65

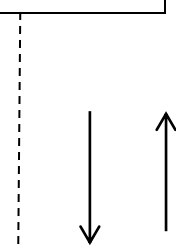
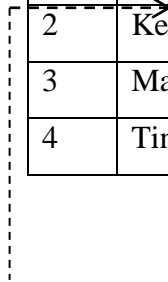
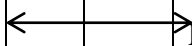
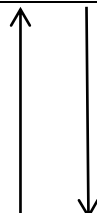
¹⁷ Richard C. Snyder, H.W. Bruck, and Burton Sapin (eds), *Foreign Policy Decision-Making : An Approach to the Study of International Politics*, The Free Press, New York, 1962, p.200

A	Faktor Internal Pembuat Keputusan
1	Lingkungan non manusia
2	Masyarakat
3	Lingkungan manusia, penduduk dan kebudayaan

C	Faktor Eksternal dari Pembuat Keputusan
	Keputusan
1	Lingkungan non manusia
2	Kebudayaan Lain
3	Masyarakat Lain
4	Tindakan Pemerintah lainnya

B	Perilaku dan Struktur Sosial
1	Orientasi nilai-nilai utama
2	Pola pengembangan utama
3	Ciri-ciri utama organisasi sosial
4	Diferensiasi dan spesialisasi peranan
5	Jenis-jenis fungsi kelompok dan proses sosial yang relevan
6	Proses social yang relevan a) Pembentukan opini b) Sosialisasi masyarakat c) Politik

D	Proses pembuatan keputusan oleh pembuat keputusan
---	---



(Diagram 1 Model Internal dan Eksternal setting menurut Snyder, Bruck dan Sapin)¹⁸

Lingkungan internal aktor terdiri atas lingkungan non manusia, masyarakat dan lingkungan manusia yang berupa budaya atau penduduk. Lingkungan eksternal aktor terdiri dari lingkungan non manusia, budaya-budaya luar, masyarakat luar dan tindakan pemerintah lainnya. Sedangkan struktur dan perilaku terdiri atas orientasi nilai-nilai utama, pola pengembangan utama, ciri-ciri utama organisasi sosial, diferensiasi dan spesialisasi peranan, jenis-jenis fungsi kelompok dan proses sosial yang relevan.¹⁹

Internal dan eksternal setting mempunyai kedudukan yang sama dan saling mempengaruhi dalam pembuatan keputusan luar negeri. Setting internal sangat dipengaruhi oleh beberapa variabel dalam negeri seperti lingkungan non-manusia, masyarakat, lingkungan manusia serta penduduk dan kebudayaan. Setting internal dan struktur serta perilaku sosial berjalan beriringan dan saling mempengaruhi satu sama lain. Setting internal berupa masyarakat, lingkungan merupakan faktor utama dalam pembentukan arah dan orientasi dari struktur dan sikap masyarakat, begitu pula sebaliknya. Eksternal setting dapat dipengaruhi oleh beberapa variabel, antara lain lingkungan non-manusia, budaya-budaya luar, masyarakat luar dan tindakan pemerintah lainnya dalam hal ini tindakan negara lain. Berdasarkan setting internal dan eksternal, para pembuat kebijakan berusaha menyeimbangkan faktor tersebut dalam perumusan kebijakan luar negeri.

¹⁸ ibid

¹⁹ Mochtar Masoed, *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan Metodologi*. 1989, lp3es, Jakarta, hal 94

Dengan demikian pendekatan pembuatan keputusan politik luar negeri sangatlah kompleks, akan tetapi dapat di tarik dan diwakili dengan dua interval yang berpengaruh sangat kuat sekali di dalam metode pembuatan keputusan politik luar negeri. Faktor eksternal yang berada di luar teritori wilayah negara dan faktor internal yang terjadi di dalam suatu negara adalah faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan.

Dalam hal ini, Perdana Menteri Julia Gillard telah mempertimbangkan konsekuensi penting dalam memunculkan kembali kebijakan – kebijakan yang sebelumnya dihapus oleh Perdana Menteri Kevin Rudd berdasarkan kejadian – kejadian eksternal dan tuntutan internal yang telah dipertimbangkan dalam pengaturan pembuatan kebijakan. Pada tahun 2001, Perdana Menteri John Howard memberikan langkah awal yang sesuai untuk analisis yang lebih luas dari hukum pengungsi Australia dan kebijakan selama 11 tahun terakhir. Pemerintah Howard, melanjutkan banyak kebijakan dari pemerintahan sebelumnya dan memperkenalkan beberapa dari kebijakan mereka sendiri dalam upaya untuk mencegah lebih lanjut kedatangan pencari suaka yang kemudian dikenal dengan kebijakan Pacific Solution dan Bridging Visas.

Pada tahun 2010-2012, Perdana Menteri Julia Gillard kembali menetapkan kebijakan-kebijakan yang telah ada pada era Perdana Menteri John Howard, salah satunya adalah Pacific Solution dan Bridging Visas. Menurut definisi Teori Politik Luar Negeri diatas, proses pembuatan keputusan luar negeri yang terbentuk secara sosial yang artinya dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar unit pembuat keputusan. Masalah dasarnya angka pencari suaka yang masuk Australia

dari tahun ke tahun, menjadi perhatian penting bagi pemerintahan dan menjadi opini publik yang terus menjadi pro dan kontra di Australia. Decision Makers atau pembuat keputusan disini yang dikategorikan kedalam pemerintahan, diwakili oleh Perdana Menteri Julia Gillard. Julia Gillard memandang bahwa isu pencari suaka adalah hal yang ilegal di Australia. Dengan pertimbangan faktor internal dan eksternal.

Keberadaan pemerintah sebagai foreign policy maker tidak dapat dipisahkan dari tuntutan-tuntutan domestik yang ikut mempengaruhi keputusan yang diambil.²⁰ Mengingat Australia adalah negara dengan sistem pemerintahan terbuka, maka proses perumusan kebijakan tentu banyak mendapatkan pengaruh dari berbagai pihak. Dalam survey yang dilakukan oleh Galaxy pada bulan Juli 2010 tersebut, terlihat bahwa masyarakat Australia sebagian besar mendukung sikap Perdana Menteri Julia Gillard untuk bertindak lebih keras kepada para pencari suaka dengan dukungan sebanyak 63% untuk pilihan “Support tougher policy”. Dimana dalam proses pengambilan keputusan, kejadian – kejadian eksternal dan tuntutan internal merupakan suatu hal yang perlu dipertimbangkan para pengambil keputusan yang dalam kasus ini adalah proses pengambilan keputusan/kebijakan oleh Julia Gillard sebagian merupakan pertimbangan atas tuntutan serta dukungan oleh opini publik Australia.

2. Teori Sekuritisasi

²⁰ Anderson, James.E (1969). Public Policy Making. Second Edition. New York: Holt, Rinehart and Winston

Dalam paradigma konstruktivisme, perilaku negara dipengaruhi dan dikonstruksikan oleh struktur sosial.²¹ Jadi, politik internasional diarahkan secara intersubjektif oleh norma, nilai, dan prinsip yang dilakukan oleh aktor internasional sehingga menjadi sebuah konstruksi sosial. Konstruktivis melihat terdapat hubungan antara struktur dan agen. Struktur dapat mendorong aktor atau agen untuk mendefinisikan kepentingan dan identitas mereka dalam proses sosialisasi. Negara dan kepentingan nasional adalah hasil dari identitas sosial aktor-aktor tersebut yang dilakukan berdasarkan norma sosial. Sama halnya dengan hubungan internasional, keamanan dalam hubungan internasional juga dikonstruksikan secara sosial. Isu yang berkaitan dengan keamanan konstruktivisme tidak hanya berasal dari militer dan ancaman dari negara saja, tetapi lebih luas daripada hanya sekedar isu keamanan tradisional, seperti bidang politik, ekonomi, ekologi, dan sosial.

Buzan melihat keamanan sebagai "*freedom from threat*", yang mempengaruhi self determination dan kedaulatan unit. Menurut Buzan dan Waeber, sekuritisasi merupakan bagian dari proses politik yang memperluas cakupan keamanan nasional dari berbagai bidang. Paradigma dalam konstruktivisme mendefinisikan keamanan sebagai suatu hal yang dikonstruksikan sehingga pergeseran sebuah isu menjadi isu keamanan juga dianggap sebagai ancaman. Sekuritisasi juga merupakan perluasan makna keamanan tradisional yang mana sumber ancaman nasional adalah ancaman militer, yaitu ancaman non tradisional yang bersifat non-militer seperti terorisme,

²¹ Viotti, Paul R. and Mark Kauppi, *International Relations Theory, Fourth Edition*. (London: Person Education Inc., 2010), 276-290

kejahatan transnasional, isu lingkungan, migrasi ilegal, keamanan energi dan human security.²²

Buzan menyebutkan ada beberapa hal yang menjadi faktor kesuksesan proses sekuritisasi yaitu bagaimana mengidentifikasi ancaman, meyakinkan pendengar untuk menerima kredibilitas dari ancaman tersebut, serta pengambilan langkah-langkah yang luar biasa sebagai respon dari ancaman tersebut.²³ Salah satu sektor yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah societal sector dari teori sekuritisasi. Konsep dari *societal security* mengarah kepada identitas, dimana *societal insecurity* ada apabila sebuah komunitas menemukan suatu hal yang dapat mengancam eksistensi mereka sebagai sebuah komunitas.²⁴ Komunitas yang dimaksud dapat berupa kelompok atau bangsa selama komunitas tersebut memiliki identitas yang sama.

Agenda *societal security* telah dibentuk oleh aktor-aktor dari berbagai masa dan wilayah, Buzan merangkum tiga isu utama perihal *societal security* sebagai berikut :²⁵

1. Migrasi Masyarakat Y mulai mengambil alih populasi masyarakat X, sehingga masyarakat X tidak lagi memiliki suatu identitas yang sama dikarenakan pergeseran komposisi masyarakat oleh migrasi. Contoh lain dari isu migrasi adalah migrasi penduduk Cina ke Tibet dan migrasi penduduk Rusia ke Estonia.

²² Alan Collins, *Securitization*, Contemporary Security Studies, (New York: Oxford University Press, 2007), 109-124

²³ Barry Buzan, Ole Wæver, dan Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner, 1998), page 27

²⁴ Ibid, page 119

²⁵ Ibid, page 121

2. Kompetisi Horizontal Meskipun masyarakat X masih menduduki wilayahnya, namun mereka akan mengubah cara hidup karena pengaruh dari akulturasi budaya dan bahasa dengan masyarakat Y yang tinggal di dekat wilayahnya. Contoh dari kompetisi horizontal adalah ketakutan Kanada oleh peristiwa Amerika-nisasi.

3. Kompetisi Vertikal Masyarakat X akan mengubah identitas mereka karena munculnya sebuah tindakan integrasi yang mendorong mereka ke dalam identitas yang lebih sempit atau luas. Contoh dari kompetisi vertikal adalah wilayah Quebec yang terintegrasi ke dalam Kanada dan negara-negara di Uni Eropa)

Terdapat unsur-unsur penting dalam sekuritisasi yaitu (1) *speech act*, pernyataan disertai dengan tindakan yang mendeklarasikan sebuah kondisi darurat yang mengklaim hak untuk menggunakan cara apapun demi mengatasi ancaman (2) *referent object*, objek yang menjadi acuan sejauh mana keamanan itu dimaknai terhadap negara, individu, masyarakat, kolektif dan lingkungan; (3) *securitizing actor*, didefinisikan sebagai aktor yang mensekuritisasi sebuah isu/masalah dengan mendeklarasikan sesuatu, pada umumnya aktor ini adalah pemimpin politik, birokrasi, pemerintah, lobbyists, dan pressure groups; (4) *audience*, publik yang menerima dan menyaksikan proses sekuritisasi terhadap suatu isu yang dianggap mengancam dan mentolerir atau menyalahkan tindakan yang dilakukan oleh aktor sekuritisasi dengan pertimbangan ancaman tersebut terhadap keamanan mereka; (5) *existential threat*, hal-hal yang kehadirannya bersifat mengancam dan dianggap perlu untuk disekuritisasi.²⁶

²⁶ Barry Buzan dan Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, (New York: Cambridge University Press, 2009), 214-217

Jadi prosesnya adalah keamanan melingkupi sebuah isu menjadi sebuah jenis politik khusus atau di atasnya dan spektrumnya beragam dari berbagai isu publik mulai dari yang tidak dipolitisasi (non-politicised- dimana negara tidak berurusan dengan hal tersebut) menjadi dipolitisasi (politicised – dimana masalah tersebut menjadi bagian dari kebijakan publik, membutuhkan keputusan dan alokasi perhatian dari negara) yang kemudian menjadi sekuritisasi karena masalah tidak lagi diperdebatkan sebagai pertanyaan politik tetapi langsung ditangani melalui fase yang dipercepat dan terdapat kemungkinan terjadi pelanggaran hukum dan sosial yang secara normal harus ditaati.²⁷

Dalam menjawab rumusan masalah diatas, penulis juga akan mencoba memakai teori sekuritisasi dimana penulis akan mengaplikasi unsur-unsur sekuritisasi ke dalam masalah imigran gelap.

D. Hipotesa

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, penulis dapat menarik hipotesa atau jawaban sementara sebagai berikut :

- Adanya pengaruh internal dan eksternal dalam penekanan terhadap Pemerintahan di era Perdana Menteri Julia Gillard dalam menetapkan kembali kebijakan Pacific Solution dan Bridging Visas

E. Jangkauan Penelitian

²⁷ Barry Buzan, Ole Waever, dan Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*(London: Lynne Rienner, 1998), page 23

Jangkauan penulisan dalam sebuah penelitian sangat diperlukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan pembahasan, dan juga untuk membantu pembuktian terhadap hipotesa dan pokok permasalahan yang telah ditentukan. Lebih jauh lagi, pembatasan dalam sebuah penelitian dimaksudkan agar objek penelitian lebih jelas dan spesifik, sehingga permasalahan dan kajian tidak keluar dari wacana yang telah ditetapkan. Dalam penelitian ini peneliti akan membatasi kajian pada persoalan pembuatan dan penetapan ulang kebijakan yang telah dihapus sebelumnya oleh Pemerintahan Australia di era Perdana Menteri Julia Gillard pada tahun 2010-2012.

F. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

- Untuk mengetahui alasan Pemerintahan Australia dibawah kepemimpinan Perdana Menteri Julia Gillard tentang penetapan kembali kebijakan-kebijakan terhadap pencari suaka yang di adopsi dari Perdana Menteri sebelumnya, John Howard.
- Untuk mengimplementasikan ilmu-ilmu Hubungan Internasional yang telah diterima selama dalam perkuliahan.
- Untuk menyelesaikan tugas akhir perkuliahan dan memperoleh gelar Sarjana pada Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

G. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan metode deskriptif analisis yaitu dengan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa data tertulis atau lisan dari sumber-sumber yang dapat diamati dan menganalisa permasalahan dengan data tersebut. Sedangkan teknik pengumpulan data dalam penulisan skripsi ini menggunakan teknik penelitian kepustakaan atau *library research* dimana untuk mendapatkan data berasal dari literatur, jurnal, laporan penelitian, internet serta berbagai liputan yang ditampilkan dari majalah, dan atau koran.

H. Sistematika Penulisan

Agar memudahkan penulisan skripsi ini, maka penulis akan membagi ke dalam beberapa bagian pembahasan yaitu:

BAB I

Pendahuluan. Pendahuluan membahas tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Teori, Hipotesa, Jangkauan Penelitian, Tujuan Penelitian, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan dan Rencana Kepustakaan

BAB II

Kebijakan-kebijakan Imigrasi Australia terhadap pencari suaka pada masa Perdana Menteri John Howard tahun 1996-2007.

BAB III

Kebijakan-kebijakan Imigrasi Australia terhadap pencari suaka pada masa Perdana Menteri Kevin Rudd tahun 2007-2010.

BAB IV

Kebijakan-kebijakan Imigrasi Australia terhadap pencari suaka pada masa Perdana Menteri Julia Gillard tahun 2010-2012, serta penjelasan setting internal dan eksternal pada proses pembuatan kebijakan.

BAB V

Penutup. Penutup berisi tentang kesimpulan penulis atas permasalahan penelitian.