

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang Masalah

Negara pada hakikatnya memiliki tanggung jawab dalam menjaga hak-hak dasar dari tiap-tiap warga negaranya (Riyanto, 2004). Ketika suatu negara tidak memiliki kapabilitas dalam memenuhi tanggung jawabnya yang dimaksud, warga negara yang menjadi individu berpotensi mengalami pelanggaran dan kekerasan akan hak-hak dasarnya. Hal ini yang mendorong mereka untuk meninggalkan wilayah, keluarga, dan kelompoknya untuk mencari perlindungan di negara lain. Mereka inilah yang disebut dengan pencari suaka dan pengungsi internasional.

Faktor penggerak utama pencari suaka melakukan migrasi adalah pecahnya perang atau konflik sebagai dampak dari ketidakstabilan politik di negara asal yang menimbulkan rasa tidak aman. Perang Dunia II menjadi saksi salah satu perpindahan termasih manusia dari negara asalnya dalam sejarah abad ke-20. Ditulis dalam (The Washington Post, 2015) setelah Perang Dunia II sebanyak 40 juta manusia melakukan perpindahan dari negara asal mereka pada kurun waktu 1940 – 1945. Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam merespon dampak destruktif perang lantas menciptakan suatu bentuk kesadaran internasional. Kesadaran internasional berupa pengakuan dan penghormatan kepada hak-hak dasar manusia serta untuk hidup damai dan berdampingan.

Kesadaran itu kemudian menjadi bentuk kepedulian internasional dalam sidang pertama majelis umum PBB tahun 1946 yang menyepakati resolusi dengan menyatakan dasar kegiatan pelaksanaan HAM PBB salah satunya berkaitan dengan pemberian bantuan kepada pencari suaka dan pengungsi. Adalah pasal 14 ayat (1) dari *Universal Declaration of Human Rights* yang menyatakan “*everyone has the right so seek asylum and to enjoy in other countries asylum from persecution*”. Kepedulian internasional merupakan bentuk penghormatan kepada Piagam PBB serta masyarakat internasional, bahwa tiap-tiap negara memiliki tanggung jawab kolektif terhadap orang-orang yang melarikan diri dari tempat asalnya akibat

persekusi. PBB selanjutnya sepakat bahwa diperlukan adanya kerja sama antarnegara guna menangani permasalahan pengungsi serta membentuk badan pelaksana untuk memberikan perlindungan internasional dan mengupayakan solusi permanen terhadap masalah pengungsi atas dasar alasan kemanusiaan.

Kepedulian atas nama kemanusiaan lebih lanjut ditegaskan dan disepakati dalam instrumen hukum internasional melalui Konvensi Status Pengungsi Tahun 1951. Pencari suaka dan pengungsi secara singkat diartikan sebagai seseorang yang secara terpaksa melakukan perpindahan dari negara asal menuju negara lain. Perpindahan yang dilakukan bertujuan untuk mencari keamanan dan keselamatan dari ancaman berupa bencana alam, gangguan keamanan dikarenakan sengketa bersenjata dalam skala nasional maupun internasional, hingga alasan ketidakstabilan politik. Perbedaan penyebab perpindahan memberikan perbedaan perlakuan yang diberikan untuk menolong para pengungsi pula. Bagi pencari suaka dan pengungsi yang dikarenakan bencana alam maka kebutuhan pertolongannya adalah bantuan sementara hingga mampu hidup sendiri kembali. Sedangkan bila merujuk kepada Konvensi Jenewa Tahun 1951 Mengenai Status Pengungsi, pengungsi yang disebabkan karena adanya gangguan keamanan atau karena alasan politik dalam negeri yang merugikan sehingga mereka terpaksa mengungsi ke luar wilayah negaranya membutuhkan pertolongan (*relief*), bantuan (*assistance*), dan juga perlindungan (*protection*). Perlindungan yang dibutuhkan oleh pengungsi antara lain:

- a. Tidak adanya diskriminasi terhadap sekelompok etnis, ras, agama, atau negara asal pengungsi termasuk segala bentuk diskriminasi lainnya (*nondiscrimination*);
- b. Di negara baru mereka mendapat jaminan untuk dapat menikmati hak-hak asasi yang tidak didapatkan di negara asalnya. Pengungsi tidak boleh dihukum atas cara masuk ilegal atau menetap secara ilegal (*nonpenalized*);
- c. Mereka tidak akan dikembalikan ke negara asal di mana mereka mengalami persekusi dan ketidakamanan (*nonrefoulement*);

Agar mendapatkan perlindungan yang disebutkan di atas, pencari suaka yang meninggalkan wilayah negara asalnya harus memperoleh status pengungsi oleh negara yang telah menandatangani Konvensi Status Pengungsi 1951, salah satunya adalah Australia.

Australia sebagai negara dengan kestabilan politik dan ekonomi serta keterbukaan kerangka hukum terhadap status pengungsi. Hal tersebut merupakan beberapa faktor pendorong atau *pull factor* datangnya pengungsi ke Australia. Selama lebih dari dua abad, Australia telah menerima imigran secara terbuka hingga populasi imigran di Australia mencapai angka 28% dari total jumlah penduduk. Australia bahkan menjadi negara peringkat ketiga dalam daftar negara dengan *refugee resettlement* setelah Amerika dan Kanada dengan memukimkan lebih dari 840.000 orang sejak tahun 1947 (Inggris, 2018). Salah satu sejarah yang diambil dari *Department of Immigration and Border Protection* dalam (Anggriawan, 2016) mencatat 5.000 pengungsi kaum Yahudi di Jerman dan Austria yang mengalami segregasi dan intimidasi terhadap kelompoknya melakukan migrasi ke Australia pada tahun 1939. Lebih lanjut *Departement of Immigration and Border Protection* dalam (Anggriawan, 2016) juga menuliskan pada tahun 1957 sebagai akibat dari tekanan oleh Uni Soviet pada Revolusi Hongaria 14.000 pengungsi yang berasal dari Hongaria melakukan migrasi ke Australia.

Kerangka hukum yang digunakan Australia ketika itu masih merujuk kepada *Immigration Restriction Act 1901*, namun penerimaan imigran dalam kerangka hukum kala itu masih dianggap kurang adil dalam proses pelaksanaannya. Penyebabnya adalah kerangka hukum yang berlaku dinilai lebih berfokus kepada penerimaan pengungsi dari negara-negara tertentu saja, seperti contoh negara kawasan Eropa. *Immigration Restriction Act 1901* kemudian digantikan oleh *Migration Act 1958* yang bersifat nondiskriminasi, universal, dan tidak berfokus pada negara tertentu seperti sebelumnya. Kerangka hukum yang lebih komprehensif juga diadopsi oleh pemerintah Australia dengan meratifikasi Konvensi Terkait Status Pengungsi 1951 pada tanggal 22 Januari 1954. Hal ini mengimplikasikan Australia sebagai negara peratifikasi Konvensi 1951 memiliki tanggung jawab internasional dalam pemenuhan hak-hak dasar para pengungsi

yang berusaha mendapatkan status pengungsi dari negara yang dituju. Pemenuhan hak tersebut dilakukan dengan penyediaan fasilitas dan solusi jangka panjang bagi pengungsi yang tidak bisa menikmati haknya di negara asal.

Ditulis dalam (Pujayanti, 2014) bahwa adanya jaminan stabilitas keamanan, ekonomi, politik domestik dengan harapan tingginya taraf kesejahteraan hidup, serta kepercayaan di antara pencari suaka bahwa akses untuk mendapatkan status pengungsi mudah didapatkan di Australia mendorong gelombang pertama kedatangan manusia perahu atau *boat people*<sup>1</sup> yang berasal dari Indocina ke Australia pada bulan April 1967 di Darwin. Gelombang kedatangan pencari suaka dari Amerika Latin dan Indocina terus berdatangan hingga akhir tahun 1980-an. Disusul gelombang pencari suaka yang berasal dari Bosnia dan Kroasia yang menjadi korban Perang Balkan ditambah pengungsi dari kawasan Asia Selatan dan Timur Tengah yang sedang dilanda konflik operasi militer Taliban di Afghanistan hingga Perang Irak di bawah kekuasaan Saddam Hussein. Gelombang pencari suaka<sup>2</sup> ke Australia terus bertambah seiring berjalannya waktu hingga pada tahun 2000an mayoritas pencari suaka yang berasal dari Afrika khususnya Sudan datang ke Australia (Rosalinda, 2018).

Kebijakan Australia dalam menangani permasalahan pengungsi dan pencari suaka cukup dinamis. Awalnya pemerintah Australia secara terbuka menerima pengungsi sesuai dengan tanggung jawab internasional berdasarkan Konvensi 1951. Namun, berbeda Perdana Menteri yang memerintah serta pengaruh kondisi politik dalam negeri menghasilkan kebijakan yang berbeda pula dalam menangani pengungsi dan pencari suaka. Sejak tahun 2001 Australia di bawah pemerintahan Perdana Menteri John Howard mulai mengeluarkan berbagai kebijakan yang restriktif dalam menangani pencari suaka yang masuk ke wilayahnya. Kebijakan yang restriktif tersebut utamanya ditujukan kepada pencari suaka dan pengungsi jalur laut yang disebut *boat people*. Manusia perahu atau *boat people* sendiri

---

<sup>1</sup> Penggunaan istilah boat people dimulai pada tahun 1970an yang menandai kemunculan pencari suaka asal Vietnam korban Perang Vietnam dengan menggunakan perahu. Boat people juga diartikan sebagai Illegal Maritime Arrival (IMA). (Holtom, 2013)

<sup>2</sup> Pencari suaka yang dimaksudkan dalam skripsi ini pada selanjutnya merujuk kepada pencari suaka yang memasuki Australia melalui jalur laut menggunakan perahu.

ditujukan kepada pencari suaka yang datang ke Australia melalui jalur laut dengan menggunakan moda transportasi kapal. *Boat people* ini juga yang kemudian oleh Pemerintah Australia menjadi objek dari kebijakan lepas pantai (*offshore processing*). Tidak sampai di sana, *Department Immigration and Citizenship* (DIAC) menegaskan bahwa pencari suaka yang datang ke Australia melalui jalur laut diklaim sebagai imigran tidak teratur atau *Irregular Maritime Arrivals* (IMA) dan menjadi *Illegal Maritime Arrivals* (IMA) (Herdianzah, 2013).

Kedatangan pencari suaka terus bertambah hingga pada kurun waktu 2009-2013 tercatat kenaikan angka kedatangan sebesar 655% dari jumlah awal 2.726 menjadi 20.587 jiwa (Philips, 2017). Sebagai konsekuensi dari kenaikan arus kedatangan pencari suaka, keberadaan pengungsi dan pencari suaka dianggap sebagai ancaman oleh masyarakat Australia. Keberadaan pengungsi dan pencari suaka tidak hanya dianggap mengancam kedaulatan Australia sebagai negara melainkan juga termasuk ancaman dalam bidang sosial budaya yang akan memengaruhi identitas serta nilai luhur masyarakat Australia, hingga ancaman terorisme (Razak, 2018).

Australia juga melakukan kerja sama dengan beberapa negara tetangga guna mengatasi masalah besarnya jumlah kedatangan pencari suaka yang dikhawatirkan menjadi modus operandi *people smuggling*. Negara tersebut adalah Malaysia, Indonesia dan negara Kawasan pasifik yang sering dijadikan sebagai negara transit para pencari suaka sebelum akhirnya mencapai Australia. Dengan Indonesia misalnya, pemerintah Australia – Indonesia telah mengadakan *Regional Cooperation Agreement* (RCA) dan *Lombok Treaty*. *Regional Corporate Activity* yang ditandatangani pada tahun 2001 adalah bentuk perjanjian kerja sama bilateral pemerintah Australia dengan Indonesia yang melibatkan *International Organization for Migration* (IOM) yang mana pemerintah Indonesia dimandatkan untuk mencegah segala bentuk upaya migrasi yang dinilai tidak wajar atau ilegal menuju Australia dan Selandia Baru untuk kemudian diteruskan kepada IOM untuk ditindaklanjuti. Kemudian pada perjanjian yang diratifikasi pada tahun 2007, yaitu *Australia-Indonesia Agreement on the Framework for Security Cooperation Treaty* atau yang disingkat *Lombok Treaty* adalah bentuk kerja sama keamanan untuk

menangani *people smuggling* atau penyelundupan migran ilegal di mana Australia memberikan bantuan dana senilai A\$ 50 Juta dollar dalam rangka meningkatkan kapasitas keamanan Indonesia (Razak, 2018).

Tidak hanya Indonesia, Malaysia juga menjadi negara partner Australia dalam mengatasi penanganan pencari suaka atau imigran ilegal. Australia dan Malaysia menyepakati perjanjian untuk transfer pemindahan pencari suaka yang disebut sebagai *people swap* pada tahun 2011. Mekanisme *people swap* ini menargetkan transaksi transfer pencari suaka pada tempo 4 tahun setelah perjanjian disepakati, Australia nantinya akan mentransfer 800 pencari suaka yang dinilai memasuki kawasan negaranya secara tidak sah untuk ditindaklanjuti selanjutnya oleh UNHCR Malaysia dan sebaliknya Australia bersedia menampung sejumlah 4.000 pengungsi yang klaimnya telah resmi diproses oleh kewenangan Malaysia (Razak, 2018). Sementara kerja sama dengan negara kawasan Pasifik yang diupayakan pemerintah Australia adalah salah satunya dengan membuka beberapa pusat detensi atau penahana di Nauru dan Papua Nugini untuk pencari suaka yang lagi-lagi dianggap memasuki wilayah Australia dengan cara ilegal (McAdam & Purcell, 2008).

Pemerintah Australia sejatinya telah berupaya melakukan rangkaian kerja sama dengan negara-negara tetangga untuk menekan arus kedatangan pencari suaka terutama negara yang berada pada jalur pelayaran *boat people*. Namun, meskipun demikian, beberapa kajian dan laporan menunjukkan upaya yang digiatkan pemerintah Australia untuk mengurangi angka kedatangan *boat people* masih belum berkurang secara signifikan (Philips & Spinks, 2013) Hingga pada akhirnya menjelang pemilihan umum tahun 2013 isu pencari suaka menjadi salah satu perhatian publik Australia dari kajian akademis hingga politik. Momentum tersebut turut serta memenangkan Tony Abbott dari partai Liberal sebagai Perdana Menteri Australia ke-28 dengan menjanjikan akan bertindak tegas pencari yang hendak memasuki wilayah Australia. 11 hari setelah resmi menjabat sebagai PM Australia, Tony Abbott dengan argumen *national emergency* yang dihadapi negaranya mengeluarkan kebijakan *Operation Sovereign Borders* (OSB) untuk menangani permasalahan pencari suaka.

Kebijakan OSB adalah kebijakan operasional untuk menjaga dan mengamankan perbatasan wilayah perairan Australia yang dipimpin oleh militer dengan bantuan berbagai pemerintah federal lainnya dalam semangat jargon “*stop the boats*” (ABC News, 2014). Tujuan utama kebijakan OSB adalah untuk memberhentikan kedatangan pencari suaka di pantai utara-barat Australia dengan implementasi kebijakan dilakukan melalui pencegahan juga pemulangan kembali kapal-kapal yang membawa pencari suaka ke negara asal embarkasi (Ernawati, 2019). OSB adalah kebijakan yang menghendaki kapal-kapal yang memasuki wilayah perairan Australia untuk dikembalikan atau para migran akan ditahan pada lokasi detensi yang tersebar di negara kawasan Pasifik. Dengan mengandalkan militer sebagai garda utama dan terdepan dalam melindungi wilayah terluar Australia dari serbuan pencari suaka, OSB dalam implementasinya sebagai sebuah kebijakan mengalami dukungan dan kontroversi. Kebijakan OSB pada hakikatnya merupakan upaya penegakkan hukum sipil tetapi dalam pengimplementasian strategi untuk menghentikan kapal namun, pemerintah Australia semakin mengadopsi pendekatan struktur militer, Bahasa, dan metodologi.

Dari serangkaian kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Australia dalam menangani pencari suaka, terutama yang bersifat restriktif dan cenderung menghukum pada praktiknya banyak melanggar orientasi politik luar negeri Australia sendiri. Salah satunya adalah prinsip *Good International Citizenship* yang mulai diadopsi pada akhir tahun 1990an. Lebih jauh, prinsip *Good International Citizenship* mengedepankan tanggung jawab pemerintah Australia yang sudah mengadopsi beragam perjanjian dan konvensi internasional untuk aktif berperan dalam menangani isu-isu internasional. Lebih spesifik, termasuk di dalamnya adalah konvensi terkait perlindungan HAM, Konvensi Jenewa 1951 Tentang Status Pengungsi. Pengungsi dan pencari suaka yang dimaksudkan dalam Konvensi 1951 memiliki hak untuk tidak dikembalikan ke wilayah asal individu yang dimaksud terancam atau disebut dengan prinsip *nonrefoulement*. Prinsip *nonrefoulement* termaktub dalam pasal 33 Konvensi Status Pengungsi 1951 dan telah diakui sebagai hukum kebiasaan internasional. Hal ini mengartikan bahwa pemenuhan prinsip *nonrefoulement* adalah bentuk upaya minimum yang dapat dilakukan oleh suatu negara atas dasar alasan kemanusiaan. Pelaksanaan kebijakan OSB pada

kenyataannya belum selaras dengan mandat dan semangat Konvensi Status Pengungsi 1951 atau setidaknya norma-norma kepedulian internasional. Hal ini terlihat ketika pencari suaka berusaha mencari suaka ke Australia namun otoritas Australia berusaha menghalang dan mencegahnya untuk masuk ke wilayah negara tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh bagaimana kebijakan penanganan pencari suaka di Australia melalui *Operation Sovereign Borders* pada Pemerintahan Tony Abbott.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Para pencari suaka terus menghadapi kendala serius dalam upaya mereka untuk mengakses suaka. Beberapa hambatan ini melekat pada konsep migrasi yang dianggap tidak teratur dan ilegal. Selain itu, para pencari suaka juga menghadapi hambatan buatan negara dalam bentuk langkah-langkah kebijakan pengendalian migrasi. Akibatnya, para pencari suaka tidak diberi akses ke suaka ketika negara-negara maju menutup perbatasan mereka. Pemerintah Australia bertendensi membuat kebijakan yang semakin restriktif terhadap pencari suaka dengan justifikasi menjaga kepentingan nasionalnya yakni keamanan nasional.

Kebijakan *Operation Sovereign Borders* selain memerangi penyelundupan manusia juga mencegah serta melarang pencari suaka yang melarikan diri dari negaranya untuk mengakses suaka dan perlindungan di Australia sebagai negara anggota Konvensi 1951. Tidak sampai di sana, otoritas Australia juga mengesampingkan aspek kemanusiaan dan hak asasi dari pencari suaka dan pengungsi yang diatur dalam Konvensi Status Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 yang sudah diratifikasi oleh Australia.

Maka dari itu, pokok permasalahan pada penelitian ini adalah ***“Bagaimana kebijakan Australia terhadap pencari suaka pada era Pemerintahan Tony Abbott?”***

### **I.3 Tujuan dan Manfaat Penulisan**

#### **I.3.1 Tujuan Penulisan**

Berdasarkan kepada latar belakang dan pokok – pokok permasalahan, maka tujuan dari penulisan penelitian ini adalah untuk mengetahui bentuk penanganan pencari suaka setelah diberlakukannya kebijakan Operasi Kedaulatan Perbatasan (*Operation Sovereign Borders*) oleh Australia.

#### **I.3.2 Manfaat Penulisan**

Hasil penulisan dan studi yang dilakukan oleh penulis diharapkan dapat memberikan manfaat untuk:

##### **I.3.2.1 Manfaat Akademis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran pada ilmu Hubungan Internasional dan wawasan terkait isu kebijakan mengenai pencari suaka. Hasil dari penelitian ini ditujukan agar dapat memberikan pengetahuan dan informasi akan bentuk kebijakan penanganan masuknya pencari suaka melalui jalur laut setelah diberlakukannya kebijakan Operasi Kedaulatan Perbatasan (*Operation Sovereign Borders*) oleh Australia.

##### **I.3.2.2 Manfaat Praktis**

Adapun hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi relevan untuk para akademisi dan pihak yang melakukan penelitian terkait ilmu hubungan internasional terkhusus pada isu kebijakan luar negeri, pengungsi, dan pencari suaka.

## **I.4 Sistematika Penulisan**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini dipaparkan hal-hal yang berisikan latar belakang permasalahan penelitian, perumusan masalah, tujuan serta manfaat penelitian, hingga sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisikan teori dan konsep yang digunakan dalam penelitian, studi pustaka, alur pemikiran, hingga preposisi penelitian.

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini akan menguraikan metodologi yang penulis gunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian.

### **BAB IV DINAMIKA KEBIJAKAN PENCARI SUAKA DI AUSTRALIA**

Pada bab ini dipaparkan kondisi dan dampak yang ditimbulkan dari hadirnya pencari suaka di Australia terkhusus yang datang melalui jalur laut.

### **BAB V KEBIJAKAN *OPERATION SOVEREIGN BORDERS* TERHADAP PENCARI SUAKA DI AUSTRALIA ERA TONY ABBOTT SEBAGAI UPAYA SEKURITISASI**

Bab ini menjelaskan upaya sekuritisasi pencari suaka di Australia dan bagaimana kebijakan *Operation Sovereign Borders* diberlakukan.

### **BAB VI PENUTUP**

Berisikan simpulan dari hasil penelitian.