

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Krisis pengungsi adalah suatu kondisi dimana banyak pengungsi yang melakukan perpindahan dari negara asal ke negara lain dengan cara yang berbahaya (World Vision, 2021). Tahun 2013 merupakan tahun dimana lonjakan pengungsi berada di tingkat paling tinggi sejak 1989. Berdasarkan laporan yang diunggah oleh UNHCR (*United Nation High Commissioner Refugee*) pada tahun 2017, berjudul *Global Trends: Forced Displacement in 2016* menyatakan bahwa ada sekitar 10,3 juta orang yang terpaksa mengungsi di tahun 2016 dengan total keseluruhan sebanyak 65.6 juta orang (UNHCR, 2017). Dari jumlah tersebut, banyak pengungsi yang memilih untuk mengungsi ke negara yang berbatasan dengan negara mereka atau negara yang memiliki kestabilan dalam ekonomi dan politik.

Instrumen internasional yang mengatur permasalahan terkait pengungsi adalah Konvensi 1951. Konvensi 1951 berisi pedoman yang digunakan oleh pihak-pihak internasional untuk menetapkan hak-hak individual untuk mendapatkan suaka di tingkat internasional, serta menjelaskan tanggung jawab dan kewajiban negara yang meratifikasi Konvensi 1951 atau yang memberikan suaka (UNHCR, n.d.). Konvensi 1951 mulai diberlakukan pada 22 April 1954 dan diratifikasi oleh 145 negara, terhitung sampai April 2015 (UNHCR, 2015). Konvensi ini pada awalnya hanya ditujukan bagi pengungsi Eropa yang terdampak dari adanya Perang Dunia II, tepatnya peristiwa yang terjadi sebelum tahun 1951. Kemudian, Konvensi 1951 diamendemen satu kali pada tahun 1967, yang dikenal dengan Protokol 1967.

Protokol 1967 merupakan instrumen yang tidak membatasi waktu dan geografis, menjadikan Konvensi 1951 memiliki lingkup yang universal (UNHCR, n.d.).

Salah satu negara yang meratifikasi Konvensi 1951 adalah Australia. Australia mulai menjadi anggota dengan meratifikasi Konvensi tersebut pada 22 Januari 1954. Dengan ini, berdasarkan hukum, Australia memiliki kewajiban untuk menerima pencari suaka dan pengungsi di negaranya. Australia dalam sejarah memiliki komitmen yang tinggi dalam bertanggung jawab atas penerimaan pengungsi. Hal ini dibuktikan melalui penerimaan sebanyak 800.000 pengungsi yang terdampak akibat Perang Dunia II (Parliament of Australia, 2015). Kemudian, pada tahun 2001-2008, Australia membentuk kebijakan bernama *Pacific Solution* atau membentuk pusat detensi di kawasan pasifik, dalam kebijakan ini yaitu Nauru dan Papua Nugini.

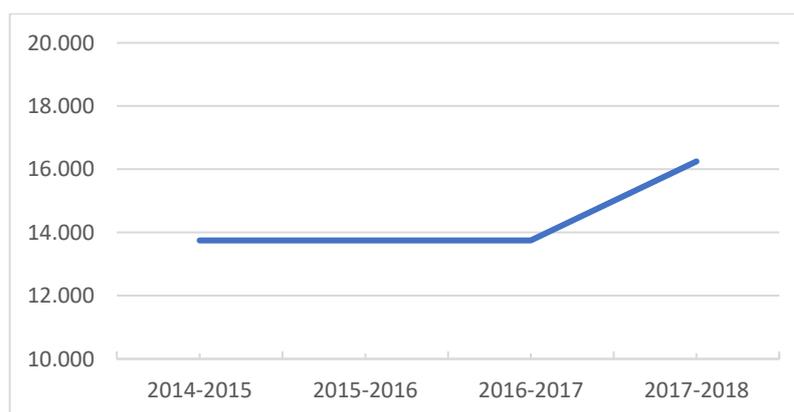
Komitmen lainnya yang hingga saat ini dijalankan oleh pemerintah Australia adalah penerapan *Refugee and Humanitarian Program*. Program ini membantu para pengungsi yang membutuhkan bantuan kemanusiaan, salah satunya berupa visa permanen (Australian Department of Home Affairs, 2024). Ada dua komponen di dalamnya, yaitu *offshore resettlement*¹ dan *onshore protection*². Dalam *offshore resettlement* (orang-orang yang berada di luar Australia), dibagi lagi menjadi tiga kategori, yaitu kategori pengungsi, kategori Program Kemanusiaan Khusus atau *Special Humanitarian Program* (SHP), dan program Dukungan Komunitas. Sedangkan *onshore protection* adalah untuk orang-orang yang telah

¹ Pemukiman kembali untuk pengungsi yang berada di luar Australia

² Proteksi tambahan yang diperuntukkan untuk pengungsi yang telah tiba di Australia

berada di Australia secara sah yang termasuk dalam pengungsi atau yang memenuhi dalam kriteria perlindungan tambahan dari pemerintah Australia yang diatur dalam Undang-Undang Migrasi tahun 1958 (Australian Department of Home Affairs, 2020).

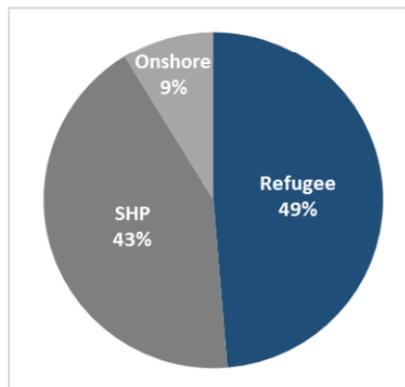
Pada tahun 2012-2013, pemerintah Australia merencanakan penerimaan sementara sebanyak 20.000 tempat dalam bagi pengungsi dan orang lain yang membutuhkan bantuan kemanusiaan. Namun, pada tahun 2014-2015, perencanaan tersebut diturunkan menjadi 13.750 tempat walau nantinya akan direncanakan peningkatan kembali (Parliament of Australia, 2015). Jumlah 13.750 ini dilanjutkan kembali pada tahun 2015-2016 dan 2016-2017 dengan memprioritaskan komponen *offshore resettlement* sebanyak 11.000 tempat. Kemudian, ada peningkatan di tahun 2017-2018, jumlah penempatan melonjak menjadi 16.250 tempat dan terus meningkat di tahun 2018-2019 sebanyak 18.750 tempat (Parliament of Australia, 2015).



Grafik 1. 1 Rencana Program Kemanusiaan oleh Australia
Sumber: (Australian Department of Home Affairs, 2018)

Pada tahun 2017-2018, Australia menerima sebanyak 16.250 tempat dengan rincian kategori pengungsi sebanyak 7.909 tempat, kategori *Special Humanitarian*

Program (SHP) sebanyak 6.916 tempat, dan komponen *onshore* sebanyak 1.425 tempat (Australian Department of Home Affairs, 2020). Kemudian, hasil tersebut didapatkan persentase pada grafik di bawah yang menunjukkan bahwa pemberian diberikan lebih banyak kepada kategori *refugee*.



Grafik 1. 2 Jumlah Pemberian Bantuan Kemanusiaan Tahun 2017-2018

Sumber: (Australian Department of Home Affairs, 2020)

Setelah tahun 2010, Australia memprioritaskan pemberian program kemanusiaan berupa pemukiman kembali kepada pengungsi dari kawasan Timur Tengah. Keputusan ini disebabkan karena kawasan Timur Tengah dinilai lebih membutuhkan bantuan kemanusiaan akibat adanya konflik, khususnya di negara Irak dan Suriah karena adanya konflik di dua negara tersebut menyebabkan banyaknya masyarakat yang terpaksa mengungsi. Pengungsi Irak dan Suriah juga dianggap sebagai kelompok atau masyarakat paling rentan di dunia (Australian Department of Home Affairs, 2017). Tidak hanya kawasan Timur Tengah, Australia tetap berkomitmen melakukan pemukiman kembali untuk negara-negara di wilayah Asia dan Afrika, seperti Myanmar, Bhutan, Republik Demokratik Kongo, dan Ethiopia (Australian Department Home of Affairs, 2017).

Berikut beberapa penelitian terdahulu yang membahas mengenai *Refugee and Humanitarian Program* atau Program Kemanusiaan Australia. Ada empat penelitian yang digunakan oleh penulis. Penelitian pertama, yaitu Bantuan Kemanusiaan Australia terhadap Pengungsi Suriah oleh Isman Habibillah yang diterbitkan pada tahun 2018 (Habibillah, 2018). Penelitian ini berisi mengenai penjelasan implementasi program kemanusiaan Australia terhadap pengungsi Suriah, salah satunya yaitu pemberian visa. Hasil dari penelitian ini membantu penulis memahami lebih dalam mengenai implementasi kebijakan migrasi untuk pengungsi di Australia. Penelitian kedua berjudul Analisis Kebijakan Luar Negeri: Studi Kasus Kebijakan *Operation Sovereign Borders* Australia tahun 2013 oleh Paramita Asri Widyastuti, Daffa Amadeuz, dan Prihandono Wibowo yang diterbitkan pada 2022 (Widyastuti, Amadeuz, & Wibowo, 2022). Penelitian ini menjelaskan mengenai kebijakan OSB yang dilaksanakan oleh Australia pada tahun 2013, sebelum pemberian program bantuan kemanusiaan dilaksanakan oleh Australia diberikan secara besar-besaran. Penelitian ini juga membantu penulis untuk memahami lebih dalam mengenai pola kebijakan imigrasi yang telah dijalankan oleh Australia.

Kemudian, penelitian lainnya, yaitu yang Ketidakpatuhan Israel terhadap Pasal 31 *1951 Convention on the Status of Refugees* (Konvensi Status Pengungsi) dalam Kasus Penahanan Pencari Suaka Afrika pada tahun 2012-2013 oleh Arsy Ulul Azmiyati, diterbitkan pada tahun 2018 (Azmiyati, 2018), dan Analisis Kepatuhan Australia sebagai Negara yang Meratifikasi Konvensi 1951 tentang Pengungsi oleh Gusfriyan Ardilla, diterbitkan pada tahun 2016 (Ardilla, 2016). Dua

penelitian ini nantinya akan membantu penulis untuk memahami lebih dalam mengenai konsep kepatuhan negara terhadap perjanjian internasional dalam pembahasan hubungan internasional. Maka, dari empat penelitian terdahulu di atas, penulis menemukan celah penelitian pada analisa kepatuhan kebijakan migrasi Australia terhadap perjanjian migrasi internasional, dalam hal ini Konvensi 1951 pada tahun 2015-2020.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini, yaitu “Bagaimana kepatuhan Australia terhadap Konvensi 1951 melalui *Refugee and Humanitarian Program* pada tahun 2015-2020?”

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Secara Umum

Penelitian yang dilakukan oleh penulis ini secara umum ditujukan untuk memperoleh gelar sarjana Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur. Selain itu, penelitian ini bertujuan sebagai bentuk implementasi ilmu yang telah dipelajari dalam bentuk karya ilmiah agar dapat berguna bagi masyarakat umum maupun pihak lainnya.

1.3.2 Secara Khusus

Tujuan dari penelitian ini secara khusus adalah mengetahui dan juga menjelaskan kepatuhan Australia terhadap Konvensi 1951 melalui *Refugee and Humanitarian Program* pada tahun 2015-2020, mengingat Australia adalah salah satu negara yang meratifikasi Konvensi 1951.

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 Migrasi Internasional

Migrasi adalah perlintasan batas ruang oleh satu atau lebih banyak orang yang terlibat dalam perubahan tempat tinggalnya, misal negara kelahirannya (Kok, 1999). Sedangkan migrasi internasional adalah aktivitas ketika migran menetap di luar negara kelahirannya setidaknya selama satu tahun atau lebih (Poulain & Perrin, 2001).

Menurut (Jennissen, 2004), migrasi internasional terbagi menjadi empat jenis. Empat jenis tersebut, yaitu *labour migration*, *return migration*, *chain migration*, dan *asylum migration*. Migran yang masuk dalam *labour migration* adalah migran yang melakukan perpindahan ke negara lain karena alasan pekerjaan. Apabila migran internasional bermaksud untuk kembali ke negara kelahirannya setelah tinggal sebagai migran internasional di negara lain, dan kemudian tinggal di negaranya kelahirannya setidaknya selama satu tahun, mereka termasuk dalam *return migration*. Migran yang berpindah dari satu negara ke negara lain untuk bersatu kembali dan membentuk suatu keluarga dianggap sebagai *chain migration*. Jenis migrasi internasional terakhir, yaitu *asylum migration* mencakup migran atau pencari suaka yang mengungsi ke negara lain untuk mencari status pengungsi.

1.4.2 Rezim Internasional

Menurut Stephen Krasner, *international regime* atau rezim internasional dapat diartikan sebagai seperangkat dari peraturan-peraturan atau prinsip-prinsip, norma-norma dan juga prosedur pembuatan keputusan, baik implisit maupun eksplisit yang dimana semua harapan aktor-aktor berpusat dalam hubungan

internasional (Krasner, *International Regimes*, 1983). Di dalam pembahasan rezim internasional, Krasner menggambarkan rezim internasional sebagai *intervening variable* dan perilaku aktor internasional sebagai *dependent variable*. Maksudnya, *intervening variable* ini diartikan sebagai faktor dasar yang menjadi penyebab suatu permasalahan, sedangkan *dependent variable* diibaratkan sebagai perilaku atau respon dari aktor internasional yang muncul (Krasner, *International Regimes*, 1983). Dari definisi di atas, Krasner berpendapat bahwa rezim internasional diartikan sebagai peraturan pemerintah karena dianggap memiliki kemampuan dalam mengkoordinasikan perilaku negara. Selain itu, tujuan rezim internasional dibentuk adalah untuk memfasilitasi aktor, yakni negara-negara dalam mengatasi permasalahan kolektif global, sehingga dibuat wadah untuk membuat kesepakatan bersama yang menguntungkan para aktor (Keohane, 1982).

Krasner juga menambahkan bahwa rezim internasional adalah seperangkat peraturan pemerintah yang terdiri dari jaringan aturan, standar, dan sarana untuk mengatur dan memantau dampaknya. Maka dari itu, rezim internasional dapat juga diartikan sebagai suatu objek yang kemudian menciptakan standar atau peraturan yang diratifikasi atau dilegitimasi oleh para pengambil keputusan terkait guna mencapai kepentingan bersama. Rezim internasional berupa norma yang berfungsi untuk mengatur isu dan mencari penyelesaian atau solusi dari permasalahan terbatas dari satu bidang kehidupan (Krasner, 1983). Maka dari itu, rezim internasional diperlukan terutama pada era hubungan internasional saat ini, karena rezim internasional membantu untuk menyelesaikan permasalahan atau isu internasional secara tertata dan kooperatif.

1.4.3 Teori Kepatuhan (*Compliance Theory*)

Kepatuhan dapat didefinisikan sebagai tindakan dan implementasi aktor terhadap perjanjian yang telah dibuat dan disepakati (Mitchell, 2007). Seberapa jauh kepatuhan negara terhadap rezim internasional dapat dilihat dari cara bagaimana negara tersebut mengimplementasikan aturan yang tertuang di rezim internasional dalam upaya menyelesaikan permasalahan yang ada. Tentu tidak semua negara patuh terhadap rezim internasional. Salah satu faktor dari ketidakpatuhan negara terhadap rezim internasional adalah dikarenakan adanya keterbatasan atau ketidakmampuan suatu negara. Keterbatasan ini dapat disebabkan oleh permasalahan finansial, administratif, dan teknologi dari negara terkait. Faktor lainnya, yaitu karena kurangnya keuntungan yang didapatkan dari sikap patuh terhadap rezim internasional dan gagalnya suatu negara dalam mencapai tujuan tertentu, tetapi negara tersebut melaksanakan rezim secara aktual (Mitchell, 1993).

Ada tiga indikator yang digunakan untuk menganalisis kepatuhan suatu negara terhadap rezim internasional atau perjanjian internasional, yaitu *outputs*, *outcomes*, dan *impacts* (Mitchell, 2007). *Outputs* dapat diartikan sebagai kebijakan atau regulasi yang dibentuk dan diadaptasi oleh negara ke dalam peraturan nasional yang merupakan bentuk dari implementasi rezim, misalnya kebijakan tertulis yang disepakati dalam suatu negara, dalam hal ini contohnya adalah kebijakan tertulis berupa undang-undang. *Outcomes* diartikan sebagai perubahan perilaku suatu negara sebagai aktor dalam rezim internasional, contohnya adalah tindakan atau implementasi negara. Indikator ketiga, yaitu *impacts* dapat diartikan sebagai dampak dari implementasi negara terhadap suatu rezim.

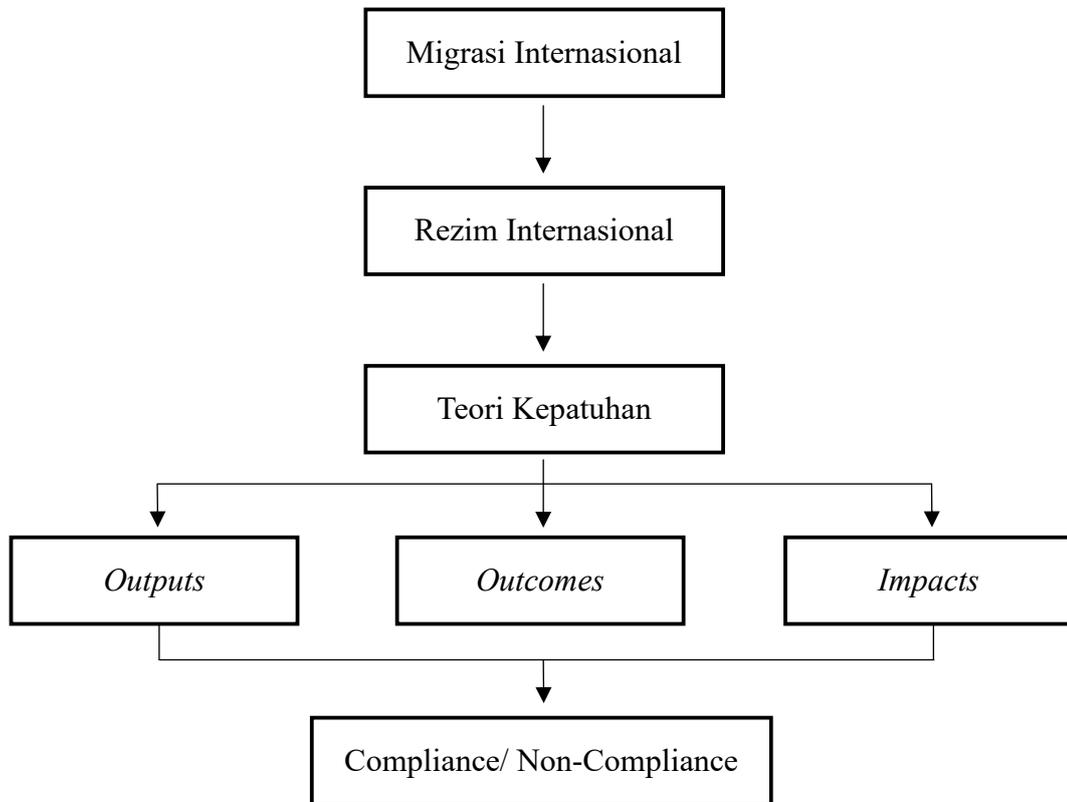
Ronald B. Mitchell membagi empat kategori kepatuhan negara dalam kepatuhan atau ketidakpatuhan terhadap suatu rezim. Empat kategori tersebut, yaitu *treaty-induced compliance*, *coincidental compliance*, *good faith non compliance*, dan *intentional non-compliance* (Mitchell, 1993). Kategori pertama, *treaty-induced compliance*, berarti kepatuhan yang disebabkan oleh adanya perjanjian internasional. Kedua, *coincidental compliance*, berarti kepatuhan yang disebabkan oleh tindakan yang tidak disengaja dilakukan oleh suatu negara karena adanya situasi darurat di negara tersebut yang menghalangi tercapainya tujuan dari perjanjian. Ketiga, dalam melihat ketidakpatuhan, *good faith non-compliance*, berarti ketidakpatuhan karena gagal memenuhi tujuan atau standar perjanjian, namun telah melakukan upaya nyata untuk mencapai tujuan tersebut. Keempat dan terakhir, *intentional non-compliance*, berarti ketidakpatuhan yang dilakukan secara sadar dan disengaja oleh negara terhadap perjanjian (Mitchell, 1993).

Tabel 1. 1 Indikator dan Kategori Kepatuhan

	<i>Outputs</i>	<i>Outcomes</i>	<i>Impacts</i>
<i>Treaty-induced compliance</i>	✓	✓	✓
<i>Coincidental compliance</i>	-	✓	-
<i>Good faith non-compliance</i>	✓	-	-
<i>Intentional non-compliance</i>	-	-	-

Sumber: Data diolah oleh penulis

1.5 Sintesa Pemikiran



Sumber: Penulis

Fenomena migrasi internasional mengakibatkan gelombang pengungsi melonjak tinggi membuat rezim internasional hadir untuk mengatasi permasalahan migrasi internasional. Kemudian, penulis akan menganalisis tingkat kepatuhan negara yang meratifikasi rezim internasional dengan menggunakan tiga indikator kepatuhan. Tiga indikator yang digunakan penulis untuk menentukan kepatuhan suatu negara terhadap rezim internasional adalah *outputs*, *outcomes*, dan *impacts*. *Outputs*, berarti kebijakan tertulis yang dibentuk oleh negara yang berkaitan dengan isu. *Outcomes*, berarti perilaku negara berdasarkan dari kebijakan tertulis yang dibentuk. *Impacts*, berarti dampak yang terjadi dalam perilaku negara. Setelah melihat indikator kepatuhan negara melalui tiga indikator tersebut, nantinya penulis

dapat menentukan kepatuhan negara termasuk pada *compliance* atau *non-compliance*.

1.6 Argumen Utama

Berdasarkan alur pemikiran atau sintesa pemikiran di atas, maka kepatuhan Australia termasuk pada kategori *good faith non-compliance*. Apabila dilihat dari tiga indikator kepatuhan menurut Ronald B. Mitchell, kepatuhan Australia dijelaskan sebagai berikut. Indikator pertama, *outputs*, Australia membentuk kebijakan tertulis berupa *Migration Act 1958* atau Undang-Undang Migrasi tahun 1958. *Outcomes*, Australia menerapkan program kemanusiaan berupa *Refugee and Humanitarian Program* dari dua komponen, yaitu komponen *offshore* (pengungsi yang berada di luar Australia) dan *onshore* (memberikan proteksi tambahan bagi pengungsi yang telah tiba di Australia secara sah). Maka, dari *outputs* dan *outcomes*, didapatkan *impacts* atau dampak yang terjadi, yaitu pemukiman kembali pengungsi oleh Australia pada tahun 2015-2020.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Metode penelitian sendiri menurut Ulber Silalahi adalah cara atau prosedur yang dilakukan secara terorganisir untuk mencerna lebih dalam suatu permasalahan tertentu dengan tujuan untuk mendapatnya informasi yang digunakan sebagai solusi atas masalah tersebut (Silalahi, 2009). Ada tiga jenis tipe penelitian menurut Bugie M.H. Kusumohartono, yaitu eksploratif, deskriptif, dan eksplanatif (Kusumohartono, 1987). Tipe penelitian eksploratif bertujuan untuk mengembangkan hipotesis penelitian. Tipe penelitian deskriptif bertujuan untuk

menjawab pertanyaan ‘apa’ dan ‘siapa’. Sedangkan tipe penelitian eksplanatif bertujuan untuk menjawab pertanyaan ‘mengapa’ dan ‘bagaimana’. Maka, dalam penelitian ini, penulis menggunakan tipe penelitian deskriptif karena nantinya penulis akan menjelaskan derajat kepatuhan Australia dengan menggunakan tiga indikator kepatuhan dari Mitchell, yaitu *outputs*, *outcomes*, dan *impacts*.

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Dalam melakukan penelitian diperlukan jangkauan penelitian atau batasan penelitian agar pembahasan di dalam penelitian tersebut terfokus dan tidak terlalu luas. Selain itu, hal ini dilakukan untuk menghindari adanya pembahasan yang tidak sesuai dengan rumusan masalah dari penelitian. Maka, pembahasan dari penelitian hanya mencakup analisis kepatuhan Australia terhadap Konvensi 1951 melalui *Refugee and Humanitarian Program* atau program kemanusiaan milik Australia. Jangka waktu yang digunakan penulis adalah 2015-2020. Tahun 2015 karena berakhirnya pelaksanaan kebijakan *Operation Sovereign Borders* (OSB) dan mulainya kembali pemberian program kemanusiaan Australia secara besar-besaran. Tahun 2020 karena *Migration Act 1958* diamendemen pada 2014-2018 sehingga penulis ingin melihat dampak dari amandemen *Migration Act 1958* dari 2018-2020.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Ada dua jenis teknik pengumpulan data, yaitu dengan data primer dan sekunder. Data primer diperoleh langsung oleh penulis tanpa adanya perantara di lapangan atau dari informan yang berkaitan dengan penelitian, contohnya wawancara. Sedangkan data sekunder diperoleh oleh penulis melalui sumber yang telah ada (Hasan, 2002) Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan dengan

data sekunder yang bersumber dari studi kepustakaan (*library research*) melalui buku, beberapa literatur, jurnal maupun artikel ilmiah, dokumen resmi, dan berita yang diambil dari sumber terpercaya. Dari data-data tersebut kemudian dianalisis oleh penulis dan digunakan dalam membantu penelitian ini.

1.7.4 Teknik Analisis Data

Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik analisis kualitatif. Dalam teknik analisis kualitatif, penulis memanfaatkan sumber-sumber yang merupakan data non-numerik, seperti buku, jurnal, dan artikel yang menunjang penelitian yang dilakukan penulis. Teknik analisis data ini diperlukan untuk menjawab rumusan masalah dan juga membuktikan argumen utama yang penulis tuliskan.

1.7.5 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dan juga memperjelas pemahaman dalam penelitian ini, maka penulis membagi pembahasan menjadi tiga bab bahasan dengan sistematika penulisan sebagai berikut,

BAB I merupakan pendahuluan yang berisi deskripsi mengenai penelitian yang dimulai dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, landasan teori dan konseptual, sintesa pemikiran, argumen utama, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II menjelaskan mengenai indikator kepatuhan yaitu *outputs*, *outcomes*, dan *impacts* dari Australia.

BAB III berisi hasil analisis penulis mengenai tingkat kepatuhan Australia terhadap Konvensi 1951 melalui *Refugee and Humanitarian Program* pada tahun 2015-2020.

BAB IV berisi kesimpulan dan saran.