

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Selama berabad-abad, orang telah meninggalkan rumah mereka untuk mencari kehidupan yang lebih baik di tempat lain. Dengan semakin modern zaman, maka arus perpindahan manusia ke suatu negara ke negara lain semakin mudah. Kegiatan berpindah suatu negara ke negara lain dapat dikatakan sebagai migrasi. Pengertian migrasi internasional sebagai suatu aktivitas perpindahan penduduk yang mencakup aspek perubahan tempat tinggal, tujuan migrasi maupun keinginan-keinginan menetap atau tidak menetap di daerah tujuan.¹

Kegiatan imigrasi internasional disebabkan oleh dua faktor yakni *push* and *pull factor*. Pengertian dari *push factor* adalah keadaan dimana seseorang ingin meninggalkan negara asal dikarenakan kondisi negara yang tidak stabil seperti terjadi perang, bencana alam dan tidak memiliki pekerjaan di negara asal. Pengertian dari *pull factor* adalah sebuah faktor suatu negara memiliki kesenjangan ekonomi dan sosial yang baik sehingga layak untuk menjadi tempat tinggal, salah satu negara tujuan migrasi adalah Amerika, Australia, Amerika Serikat, Kanada, Prancis, Jerman, Inggris, serta Selandia Baru.²

Australia adalah salah satu negara yang menjadi tempat tujuan para imigran. Sejarah kedatangan imigran di Australia adalah pada tahun 1945 setelah Perang Dunia II berakhir, sekitar 6,5 juta migran, termasuk lebih dari 700 000 pengungsi

¹ Lee Everett S, "Teori Migrasi (Terjemahan)," Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada, 1992.

² Muhammad Rifqi Herdiansyah, "Kebijakan Pemerintah Australia Terkait Permasalahan *Irregular Maritime Arrivals* Periode Kepemimpinan Perdana Menteri Julia Gillard Tahun 2010-2012," *Skripsi Hubungan Internasional Universitas Airlangga 2013*, 2013 [pdf].

telah menetap di Australia dikarenakan kondisi negara yang tidak stabil akibat perang.³ Imigran yang berpindah karena kondisi negara yang tidak stabil adalah para pencari suaka yang datang ke Australia untuk mencari kehidupan yang lebih baik. Pengertian dari pencari suaka adalah seseorang yang datang ke suatu negara untuk mendapatkan perlindungan dan meminta status sebagai pengungsi apabila lolos dari tes kualifikasi.⁴

Pencari suaka, pengungsi dan migran memiliki alasan yang berbeda untuk pindah ke negara lain. Imigran memilih untuk meninggalkan negara asal mereka dan dapat kembali ke negara asal imigran suatu waktu. Apabila pencari suaka dan pengungsi meninggalkan negara demi keselamatan mereka sendiri dan tidak dapat kembali ke negara asal dikarenakan kondisi yang tidak memungkinkan di negara asal seperti perang dan bencana alam.⁵ Australia sebagai negara yang menerima pencari suaka dan pengungsi dikarenakan Australia adalah salah satu negara yang menandatangani *1951 Convention relating to the Status of Refugees* yakni yang mengharuskan negara yang menandatangani untuk menampung kedatangan para pencari suaka.⁶

Kedatangan pencari suaka menuju Australia dengan cara menggunakan jalur darat dan jalur laut. Akan tetapi 96 persen dari pencari suaka yang menuju Australia menggunakan jalur laut dengan naik perahu dari negara asal para

³ Department of Immigration and Citizenship, "Fact Sheet 2: Key facts in Immigration," 2008, <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/02key.htm>, (diakses pada 13 Maret 2015).

⁴ UNHCR, "Asylum Seeker," diakses pada <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html> (diakses pada 6 Maret 2015).

⁵ Australian Human Rights Commission, "Asylum seekers and refugees guide," <https://www.humanrights.gov.au/asylum-seekers-and-refugees-guide#rights> (diakses pada 13 Maret 2015).

⁶ UNHCR, "The Refugee Convention," http://unhcr.org.au/unhcr/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=58 (diakses pada 13 Maret 2015).

pencari suaka.⁷ Perahu yang datang tersebut didominasi oleh pendatang dari Afganistan, Iran, Iraq dan Sri Lanka.⁸ Kedatangan para pencari suaka yang melalui jalur laut inilah yang dinamakan *boat people*. Pada tahun 2012, 17.202 para pencari suaka datang dengan ke Australia dengan menggunakan perahu. Pencari suaka pada tahun 2012, mayoritas berasal dari Afganistan, Sri Lanka, Iran, Pakistan dan Irak.⁹ Dan pada Januari tahun 2013 hingga 30 Juni 2013, Australia menerima 13.108 pencari suaka.¹⁰

Dengan jumlah pencari suaka yang datang semakin banyak dari tahun ke tahun, maka kapasitas Australia untuk menampung semua pencari suaka tidak dapat terpenuhi. Dan isu pencari suaka di Australia dijadikan isu politisasi dalam kampanye pemilihan Perdana Menteri (PM) di tahun 2013. Misalnya, pada musim pemilihan PM Australia tahun 2013 yang lalu, persaingan sengit diantara kedua calon dari Partai Buruh dan Liberal terkait dengan isu pencari suaka terjadi.¹¹ Calon kandidat dari partai Liberal yakni Tony Abbott menyatakan kepedulian terhadap masalah pencari suaka yakni dengan kebijakan *Operation Sovereign Borders* (OSB) untuk menghalau perahu yang akan masuk ke Australia.¹² Kebijakan OSB sebelum dirumuskan adalah kebijakan yang direncanakan oleh

⁷ Parliament of Australia, "Asylum seekers and refugees: what are the facts?," [online] diakses pada <http://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/bn/sp/asylumfacts.pdf> (diakses pada 06 Maret 2015).

⁸ Anon, "Attachment 2: People Smuggling and Australia," http://expertpanelonasylumseekers.dpmc.gov.au/sites/default/files/report/attachment_2_people_smuggling_and_australia.pdf (diakses pada 19 September 2014).

⁹ Department of Immigration and Citizenship, "Asylum statistic – Australia," [pdf].

¹⁰ See J Philips dan H Spinks, "Boat arrivals in Australia since 1976," *Parliamentary Library Research Paper*, 2013, http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1314/BoatArrivals (diakses pada 6 Maret 2015).

¹¹ Sartika Soesilowati, "Sekuritisasi Manusia Perahu: 'Efektifkah?," *Jurnal Global dan Strategis: ISSN 1907-9729*, Vol. 8/ No. 1/ Published: 2014-09 TOC : 9, pp 136.

¹² "Australia tak akan minta izin Indonesia soal pencari suaka," *Radio Australia*, 16 September 2013, <http://www.radioaustralia.net.au/indonesian/2013-09-16/australia-tak-akan-minta-izin-indonesia-soal-pencari-suaka/1191039> (diakses pada 13 Maret 2015).

elit realis pada saat kampanye pemilu untuk meningkatkan keamanan perbatasan dikarenakan keamanan perbatasan adalah keamanan nasional Australia. Dalam pidato kampanye pemilu, Abbott mengatakan “If I elected, a coalition government will establish a military-led response to combat people smuggling and to protect our borders – operation Sovereign Borders.”¹³

Dari pernyataan Abbott tersebut, maka Abbott bersungguh-sungguh dalam menghalau para pencari suaka karena mengutamakan keamanan perbatasan Australia. Akan tetapi dari pernyataan Abbott disimpulkan bahwa pencari suaka yang masuk ke Australia adalah hasil penyelundupan manusia sehingga kedatangan para pencari suaka ilegal apabila memakai jasa penyelundupan manusia.

Setelah Tony Abbott resmi menjadi Perdana Menteri Australia yang ke-28, maka Abbott menjalankan kebijakan OSB. Dalam menjalankan kebijakan OSB, Abbott dibantu oleh Angus Campbell selaku kepala angkatan darat Australia untuk mengawasi operasi tersebut.¹⁴ Alasan untuk melaksanakan operasi militer seperti yang dinyatakan dalam dokumen kebijakan pemerintah Australia adalah untuk menanggulangi krisis perbatasan Australia yang kerap kali dilalui oleh para pencari suaka. Hal ini dikonfirmasi pada awal operasi dalam konferensi pers di Sydney pada 23 September 2013, dimana Scott Morrison selaku kepala Imigrasi dan Perlindungan Perbatasan Australia menyatakan:

¹³ Liberal, “The Coalition’s Operation Sovereign Borders Policy,” *Barton: Brian Loughnane, 2013* (pdf).

¹⁴ Brissenden, M & G Roberts, “Tony Abbott appoints Angus Campbell to lead Operation Sovereign Borders policy,” *ABC News*, 17 September 2013, <http://www.abc.net.au/news/2013-09-17/angus-campbell-to-oversee-abbotts-border-protection-plan/4963732> (diakses pada 24 Mei 2014).

“Our resolve to implement what we have promised the Australian people, to stop the boats, is absolute. Those seeking to come on boats will not be getting what they have come for. They will be met by a broad chain of measures end to end that are designed to deter, to disrupt, to prevent their entry from Australia and certainly to ensure they are not settled in Australia”¹⁵

Dari pernyataan Scott Morrison di atas maka pemerintah Australia pada masa Tony Abbott dalam menjalankan kebijakan OSB untuk mengurangi angka pencari suaka dengan memberhentikan semua perahu para pencari suaka. Penolakan pencari suaka pada Pemerintahan Abbott beralasan karena Abbott lebih mementingkan kepentingan nasional Australia yakni keamanan perbatasan. Dengan menolak pencari suaka untuk mendapatkan status pengungsi, Australia melanggar hukum *Universal Declaration of Human Rights* pada artikel 14 yang menjelaskan bahwa “Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.”¹⁶

Dari kebijakan yang diterapkan oleh Tony Abbott dapat dikatakan pemerintah Australia menerapkan kebijakan yang keras terhadap para pencari suaka agar tidak datang ke Australia. Padahal Australia memiliki kewajiban internasional untuk melindungi hak-hak asasi manusia dari semua pencari suaka yang tiba di Australia, terlepas dari bagaimana atau dimana para pencari suaka tiba

¹⁵ “Coalition’s Operation Sovereign Borders Policy,” ASRC, 7 September 2013, http://www.asrc.org.au/wp-content/uploads/2013/07/Operation-Sovereign-Borders_FINAL-Sept-2013.pdf (diakses pada 08 Maret 2015).

¹⁶ UNHCR, “Conclusion on International Protection,” <http://www.unhcr.org/3ae68c6e30.html> (diakses pada 8 Maret 2015).

dan apakah para pencari suaka datang dengan atau tanpa visa.¹⁷ Kebijakan keras tersebut tidak lepas dari sikap Abbott untuk menepati janji-janji kampanye untuk menghalau para pencari suaka. Dalam membentuk janji-janji kampanye tersebut, terdapat beberapa faktor yang melatarbelakangi ide Abbott untuk membentuk kebijakan OSB hingga kebijakan OSB dilaksanakan pada tahun 2013.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, maka diajukan rumusan masalah: Apa yang melatarbelakangi ide Tony Abbott dalam membentuk kebijakan OSB pada saat kampanye hingga kebijakan OSB dirumuskan?

I.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi proses perumusan kebijakan OSB yang dirumuskan oleh Tony Abbott. Melalui analisis tersebut dapat diketahui ide apa saja dalam menerapkan kebijakan OSB, siapa saja aktor yang menyumbangkan ide untuk membentuk kebijakan OSB serta bagaimana aktor tersebut berpengaruh hingga kebijakan OSB dirumuskan.

I.4 Kerangka Pemikiran

I.4.1 Sistem Perumusan Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri merupakan strategi atau rencana suatu tindakan yang dibuat oleh para perumus keputusan negara dalam menghadapi negara lain atau

¹⁷ Australian Human Rights Commission, "Asylum seekers dan refugees guide," <https://www.humanrights.gov.au/asylum-seekers-and-refugees-guide#process> (diakses pada 13 Maret 2015).

unit politik internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai kepentingan nasional.¹⁸ Dalam kajian perumusan kebijakan luar negeri, faktor eksternal dan domestik sebagai input yang mempengaruhi politik luar negeri suatu negara dipersepsikan oleh para pembuat keputusan dalam suatu proses konversi menjadi output. Proses konversi yang terjadi dalam perumusan politik luar negeri suatu negara ini mengacu pada pemaknaan situasi, baik yang berlangsung dalam lingkungan eksternal maupun internal dengan mempertimbangkan tujuan yang ingin dicapai serta sarana dan kapabilitas yang dimilikinya.¹⁹

Dalam proses perumusan kebijakan luar negeri terdapat waktu yang singkat, dibawah tekanan dan ambiguitas dalam informasi yang didapatkan sehingga dapat mempengaruhi proses perumusan kebijakan.²⁰ Lingkungan dapat berdampak pada strategi perumusan kebijakan yang digunakan pemimpin dalam menentukan pilihannya. Sehingga kebijakan luar negeri juga memiliki konsekuensi terhadap lingkungan sekitar suatu negara seperti konsekuensi kepada negara, aliansi, negara saingan.²¹

Pada penelitian ini, lingkungan internal (domestik) sebagai input dalam perumusan kebijakan luar negeri yang digunakan oleh peneliti. Hal ini dikarenakan kondisi domestik merupakan tempat awal dalam sebuah proses perumusan suatu kebijakan luar negeri, yang mana sebuah kebijakan luar negeri pertama kali diolah melalui lingkungan domestik negara tersebut dan dijalankan

¹⁸ Jack C. Plano dan Roy Olton, "Kamus Hubungan Internasional," Bandung: Abardin, 1992, p 5.

¹⁹ James N. Rosenau, "The Scientific Study of Foreign Policy," New York: The Free Press, 1980, pp. 171-173.

²⁰ Alex Mintz dan Karl DeRouen. "Understanding Foreign Policy Decision Making," United Kingdom: Cambridge University Press, 2010, pp 41.

²¹ Alex Mintz dan Karl DeRouen. "Understanding Foreign Policy Decision Making, pp 42."

oleh aktor-aktor yang berwenang di dalamnya.²² Lingkungan domestik yang dapat mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri adalah opini publik, partai politik, kelompok kepentingan, parlemen, kabinet dan media. Akan tetapi dalam suatu isu yang dihadapi suatu negara, tidak semua lingkungan domestik dapat mempengaruhi. Pada perumusan kebijakan OSB, lingkungan domestik yang mempengaruhi adalah opini publik, kabinet dan parlemen. Ketiga faktor tersebut digunakan oleh peneliti karena para elit perumus kebijakan lebih berperan pada tiga faktor tersebut. Para elit mempengaruhi ketiga faktor tersebut dengan sering muncul di depan publik dan memberikan ide-ide yang dapat memastikan parlemen dan kabinet setuju untuk dirumuskan kebijakan OSB. Penjelasan dari faktor opini publik, parlemen dan kabinet adalah :

- **Opini Publik**

Opini publik selalu bersifat mudah berubah sesuai pendapat masyarakat serta menghiraukan persoalan politik luar negeri. Pada Australia, terdapat tiga kelompok opini publik. Yang pertama adalah kelompok kepentingan yakni yang memiliki ketertarikan dan selalu ingin menyalurkan aspirasi mereka terhadap pemerintah. Yang kedua adalah kelompok masyarakat umum yakni yang lebih tertarik dengan isu pada kehidupan sehari-hari atau lingkungan sekitar. Kelompok ketiga adalah masyarakat pasif yang tidak memiliki ketertarikan terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.²³

Di Australia, mayoritas masyarakat lebih tertarik terhadap permasalahan sehari-hari. Masyarakat Australia lebih memerhatikan suatu isu apabila isu

²² Ratna Haidining Tyas, "Analisis Faktor Pendorong Pemerintahan Bolivia Dibawah Otoritas Presiden Evo Morales Dalam Menghentikan Hubungan Kerjasama Dengan Usaid (2013)," *Skripsi Hubungan Internasional Universitas Airlangga 2015*, 2015 [pdf].

²³ Allan Gyngell dan Michael Wesley, "Making Australian Foreign Policy," United Kingdom: Cambridge University Press, 2003, pp 194.

tersebut mengancam keamanan Australia seperti terorisme dan militerisme. Untuk mengambil suara masyarakat, Pemerintah Australia harus membuat jaringan dengan masyarakat agar masyarakat lebih peka terhadap kebijakan yang akan dirumuskan oleh Pemerintah. Untuk membentuk opini publik, tidak jarang pemerintah juga meminta bantuan kepada media untuk membuat strategi agar masyarakat merespon peristiwa politik di Australia.

- **Parlemen**

Di sistem parlemen, legislatif memainkan peran kunci dalam merancang dan melaksanakan kebijakan luar negeri.²⁴ Pada kebijakan luar negeri Australia, fungsi parlemen adalah sebagai tempat para menteri dari beberapa departemen dan kelompok oposisi untuk saling berdiskusi. Dalam diskusi tersebut dibahas mengenai berbagai macam isu dan parlemen menyediakan komentator sebagai penengah dari diskusi tersebut. Pada parlemen Australia, terdapat fungsi untuk kebijakan luar negeri Australia yakni terlihat pada sidang Komite Perkiraan Senat dengan senator yang meminta para pejabat dari departemen terkait dalam membicarakan masalah isu kebijakan luar negeri. Dan di parlemen terdapat JFADT (Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade) yang memiliki empat sub komite yakni isu luar negeri, pertahanan, perdagangan dan hak asasi manusia.

- **Kabinet**

Di Australia, kabinet telah berkembang menjadi sebuah mekanisme yang kuat untuk musyawarah kolektif kebijakan pemerintah yang digunakan oleh kedua

²⁴ The White House Oval Office, "Foreign Policy," [pdf], Pp 146.

sisi politik.²⁵ Sama seperti parlemen, pada awalnya kabinet tidak membahas mengenai kebijakan luar negeri. Namun isu pada Australia semakin berkembang sehingga kabinet mengurus permasalahan mengenai kebijakan luar negeri. Pemain kuat dalam kabinet adalah PM dan Bendahara dalam proses perumusan kebijakan. Perumusan kebijakan luar negeri pada kabinet diawasi oleh Komite Keamanan Nasional untuk bahan pertimbangan apa saja isu luar negeri yang dihadapi Australia.

I.4.2 Faktor yang Mempengaruhi Perumusan Kebijakan Luar Negeri Australia

Dalam perumusan kebijakan luar negeri Australia, terdapat empat institusi umum dalam perumusan kebijakan. Empat institusi tersebut berperan penting dalam suatu isu yang dihadapi oleh Australia. Masing-masing institusi diwakili oleh para elit yang berperan pada perumusan kebijakan. Empat institusi dalam perumusan kebijakan luar negeri Australia yakni birokrasi, eksekutif, jaringan luar negeri (antar negara) dan komunitas intelijen

- **Lembaga Birokrasi**

Birokrasi adalah inti penting dari proses pembuatan kebijakan luar negeri di Australia. Birokrasi adalah dinas rahasia sehingga dalam menjalankan tugas sangatlah tertutup sehingga masyarakat susah untuk mencari akses informasi mengenai tugas yang telah dikerjakan oleh badan birokrasi. Informasi yang didapatkan oleh birokrasi telah disensor dan diseleksi secara khusus yang bisa

²⁵ Allan Gyngell dan Michael Wesley, "Making Australian Foreign Policy," United Kingdom: Cambridge University Press, 2003, pp 178.

disampaikan mereka kepada anggota perumus kebijakan.²⁶ Australia adalah negara demokrasi sehingga arah kebijakan luar negeri Australia ditentukan oleh pemerintah terpilih sehingga arah kebijakan bisa menjadi otoritatif. Di birokrasi Australia terdapat banyak departemen yang mewakili setiap bidang. Fungsi masing-masing departemen adalah untuk mengawasi dan mengajukan kebijakan untuk setiap bidang. Birokrasi adalah lembaga yang berpengaruh pada suatu kebijakan karena presiden apabila ingin merumuskan suatu kebijakan berkonsultasi dengan salah satu departemen. Sehingga sifat birokrasi pada pemerintah adalah terikat dengan presiden.²⁷

Pada penelitian ini, elit politik yang diteliti adalah Scott Morrison yakni Menteri DIBP (Department Immigration Border Protection) dikarenakan Morrison adalah menteri yang menangani masalah pencari suaka serta memiliki keterkaitan dengan pengontrolan perbatasan.

- **Lembaga Eksekutif**

Anggota eksekutif memimpin proses kebijakan luar negeri Australia karena mereka yang bertanggung jawab pada pelaksanaan kebijakan luar negeri. Proses politik yang ada di Australia bekerja dibawah naungan lembaga eksekutif. Anggota lembaga eksekutif adalah PM, Menteri Luar Negeri, Komite Keamanan Nasional dan kelompok yang memiliki fungsi dari eksekutif.²⁸ Dewan eksekutif di Australia terdiri dari para menteri dalam pemerintahan. Dalam prakteknya, pemerintah eksekutif tidak lebih dari sekedar mengelola pemerintah dan

²⁶ William D. Coplin dan Marsedes Marbun, "Pengantar Politik Internasional," Bandung: Penerbit Sinar Baru Algensido, pp 82.

²⁷ Alex Mintz dan Karl DeRouen, "Understanding Foreign Policy Decision Making," United Kingdom: Cambridge University Press, 2010, pp 73.

²⁸ Allan Gyngell dan Michael Wesley, "Making Australian Foreign Policy," United Kingdom: Cambridge University Press, 2003, pp 96.

melaksanakan undang-undang yang disahkan oleh parlemen.²⁹ Tidak hanya melaksanakan undang-undang, dewan eksekutif juga menentukan undang-undang yang harus dibahas sehingga peranan eksekutif sangat sentral dalam sistem perpolitikan. Pada badan eksekutif, dalam perumusan kebijakan luar negeri menteri membawa pilihan kebijakan yang akan menjadi prioritas dengan dikoordinasi oleh birokrasi. Setelah itu, dilangsungkan rapat yang dipimpin oleh PM dengan mendiskusikan kebijakan yang menjadi rekomendasi dan keputusan akan dicatat oleh Kabinet.

Pada penelitian ini yang menjadi fokus penelitian pada badan eksekutif adalah Tony Abbott yang berasal dari Partai Liberal. Abbott menjadi fokus penelitian pada badan eksekutif dikarenakan ia sebagai PM Australia dan penanggung jawab dari kebijakan OSB yang ditunjukkan kepada para pencari suaka. Dan PM menjadi pusat perhatian perpolitikan dikarenakan PM memegang kekuasaan paling penting besar dalam pemerintahan.³⁰

- **Lembaga Jaringan Luar Negeri (Antar Negara)**

Pada lembaga jaringan luar negeri terdapat fungsi perwakilan negara Australia yang ditempatkan di negara lain untuk menjadi perwakilan di negara lain. Fungsi lembaga ini adalah untuk berdiplomasi dan bernegosiasi dengan negara lain apabila terdapat permasalahan. Elit politik yang akan diteliti dalam lembaga jaringan luar negeri adalah Menteri Luar Negeri Australia. Fungsi Menteri Luar Negeri Australia ada tiga yakni informasi, pelaporan dan advokasi.

²⁹ "Executive Government," diakses pada <http://australianpolitics.com/executive-government> (diakses pada 3 April 2015).

³⁰ Zulkifli Hamid, "Sistem Politik Australia," Jakarta: LIP-FISIP-UI, 1999, pp 125.

Fungsi diplomat dalam kebijakan luar negeri adalah untuk memberikan informasi, pelaporan dan advokasi. Pada fungsi informasi, para diplomat bertugas untuk memberikan informasi tentang isu yang dapat berdampak kepada kepentingan di Canberra dan diplomat bertanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan yang diterapkan oleh Canberra.³¹ Sebagai tugasnya untuk menyampaikan kebijakan yang diterapkan oleh Australia kepada negara yang ditempatinya, peran diplomat diperhitungkan sebagai perumus kebijakan luar negeri.

Fungsi pelaporan pada diplomat adalah untuk memahami dan menganalisis perkembangan isu yang terjadi di negara mereka dan dari laporan tersebut apakah kepentingan Australia berpengaruh di negara dimana para diplomat tersebut ditempatkan. Di negara para diplomat ditempatkan, mereka menulis kegiatan dan isu yang sedang berkembang di negara mereka menjadi diplomat.

Pada fungsi advokasi, diplomat mempunyai tugas untuk bernegosiasi dengan pemerintah di negaranya untuk tidak mengambil tindakan yang dapat merugikan Australia. Diplomat dalam menjalankan advokasi kepada negara lain harus ahli dalam tiga hal. Yang pertama adalah (1) mengetahui tujuan yang akan dicapai oleh diplomat tersebut, (2) perilaku diplomat dalam berdiplomasi dengan negara lain (3) mengetahui arah kebijakan luar negeri yang akan didiplomasikan.

Dalam penelitian ini dijelaskan fungsi dari Menteri Luar Negeri Australia yakni Julie Bishop dalam isu pencari suaka serta dijelaskan peranan Bishop dalam perumusan kebijakan OSB .

³¹ Allan Gyngell dan Michael Wesley, "Making Australian Foreign Policy," United Kingdom: Cambridge University Press, 2003, pp 120.

- **Lembaga Komunitas Intelijen**

Lembaga komunitas intelijen menerangkan struktur dan fungsi mereka terhadap lembaga luar negeri dan hubungan mereka dengan para pembuat kebijakan Australia. Intelijen rahasia penting dalam mengisi kesenjangan apabila diplomasi yang dilakukan Australia ke suatu negara gagal. Apabila diplomasi gagal, maka intelijen rahasia mencari informasi yang sangat penting dari suatu negara sehingga peran intelijen rahasia ini sangat beresiko.³² Di Australia terdapat enam komunitas intelijen yang bertugas untuk memperoleh informasi yakni Defense Signals Directorate (DSD), Australian Secret Intelligence Service (ASIS), The Defence Imagery and Geospatial Organisation (DIGO), Australian Security Intelligence Organisation (ASIO), Office of National Assessments (ONA) dan Defence Intelligence Organisation (DIO). Komunitas intelijen yang diteliti pada penelitian ini adalah ASIO.

Tidak hanya menerangkan fungsi ASIO, penelitian ini juga menerangkan David Irvine selaku Direktur Jenderal ASIO dikarenakan berpengaruh terhadap perumusan kebijakan OSB.

I.4.3. Realisme

Realisme adalah sebuah pendekatan dalam politik internasional yang berfokus pada geostrategi, isu militer atau isu dalam *high politics* yang bertujuan untuk menjadi penguasa politik global.³³ Sebagai negara yang berdaulat dengan pendekatan realisme, maka penggunaan anarki, militer dan kekerasan sebagai

³² Allan Gyngell dan Michael Wesley, "Making Australian Foreign Policy," United Kingdom: Cambridge University Press, 2003, pp 135.

³³ Richard Devetak, Athony Burke, Jim George, "An Introduction to International Relations: Australian Perspectives," United Kingdom: Cambridge University, 2012, pp 55.

bentuk perlindungan terhadap serangan dari musuh. Pada dasarnya, realisme berasumsi bahwa (1) kondisi manusia adalah kondisi yang tidak aman dan berkonflik yang harus diperhatikan dan dihadapi, (2) terdapat kumpulan pengetahuan politik, atau kebijaksanaan, untuk menghadapi masalah keamanan, dan masing-masing pemikir realis ini mencoba untuk mengidentifikasi elemen pokok tersebut.³⁴ Pandangan dunia realis melihat kekuatan negara adalah yang terpenting sehingga setiap negara harus memiliki kekuatan untuk mencapai kepentingan nasional dan menghindari ancaman yang datang dari negara lain.³⁵

Pemikiran realisme dicetuskan oleh Carr dan Morgenthau yakni selaku pemikir dari aliran realisme, pokok dari realisme adalah (1) negara berdaulat adalah pelaku utama sekaligus unit dasar analisis, (2) sikap negara-intra berlaku dalam sebuah lingkungan anarkis yang tidak dapat dicegah, dan (3) sikap negara bisa dipahami „secara rasional“ sebagai pencarian kekuasaan yang didefinisikan sebagai kepentingan.³⁶

Penggunaan perspektif realisme dalam kebijakan luar negeri Australia melihat dari tindakan para elit perumus kebijakan luar negeri lebih senang kebijakan yang dibuat untuk menguntungkan Australia bahkan jika dimungkinkan dapat merugikan negara lain atau kebijakan yang dibuat untuk saling menguntungkan dengan negara lain. Dalam perumusan kebijakan OSB, peneliti melihat para elit perumus kebijakan dalam bertindak menggunakan tindakan militer dan tidak menjalin kerjasama dengan negara lain (unilateral) dikarenakan

³⁴ Robert Jackson dan Georg Sorensen, "Pengantar Studi Hubungan Internasional," Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, pp 99.

³⁵ Laura Neack, "Power Seeking In A Globalized Era," UK: Rowman & Littlefield Publishers, 2008, Inc, pp 14.

³⁶ Scott Burchill dan Andrew Linklater, "Teori-Teori Hubungan Internasional," Bandung: Nusa Media, 2000, pp 108.

skeptisme bahwa antar negara tidak dapat saling berdamai.³⁷ Tindakan para elit perumus kebijakan OSB tersebut mencerminkan bercorak realisme salah satunya adalah tindakan militer dan unilateral.

1.5 Argumentasi Penelitian

Argumentasi penelitian ini adalah yang melatarbelakangi Tony Abbott membentuk kebijakan OSB yakni para elit perumus kebijakan luar negeri Australia dengan cara berfikir realisme. Para elit realis perumus kebijakan luar negeri Australia tersebut berada di lembaga-lembaga seperti birokrasi, eksekutif, jaringan antar-negara (Menteri Luar Negeri) dan komunitas intelijen. Dalam merumuskan kebijakan OSB, para elit realis mempengaruhi lingkungan domestik Australia yakni opini publik, parlemen dan kabinet yang kemudian mendorong PM Abbott mengeluarkan kebijakan OSB pada tahun 2013.

1.6 Metodologi Penelitian

1.6.1 Definisi Konseptual

1.6.1.1 Realisme

Realisme menurut kamus Oxford Dictionaries adalah pandangan bahwa subyek politik adalah kekuasaan politik.³⁸ Sedangkan realisme menurut Morgenthau adalah didasarkan pada sikap skeptisme dan pesimisme. Skeptisme tersebut dikarenakan setiap negara pasti berkonflik dikarenakan untuk mencapai

³⁷ Peter Hughes dan Arja Keski-Nummi, "Beyond Operation Sovereign Borders A Long-Term Asylum Policy For Australia," <https://cpd.org.au/wp-content/uploads/2014/05/Final-Policy-Paper-Beyond-Operation-Sovereign-Borders-03.06.14.pdf> (diakses pada 5 Desember 2014).

³⁸ Oxford Dictionaries, "Realism," <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/realism> (diakses pada 1 Juli 2015).

keinginan negara tersebut. Untuk mencapai keinginan tersebut maka realisme menjunjung tinggi keamanan nasional dan kelangsungan hidup negara.³⁹

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan realisme adalah perspektif yang memandang negara harus mencapai kepentingan nasional demi keamanan nasional. Kepentingan nasional yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menghalau kapal atau mengembalikan kapal pencari suaka ke negara asalnya dengan menggunakan kekuatan militer. Dan realisme pada penelitian ini adalah Australia dalam menghalau pencari suaka dengan sikap unilateral untuk mencapai kepentingannya.

1.6.1.2 Elit Perumus Kebijakan Luar Negeri Australia

Gyngell dan Wesley menyebutkan bahwa terdapat institusi umum yang terlibat dalam perumusan kebijakan luar negeri Australia yakni lembaga birokrasi, lembaga eksekutif, lembaga jaringan antar negara serta lembaga komunitas intelijen.⁴⁰

Dalam penelitian ini yang dimaksud para elit perumus kebijakan luar negeri Australia adalah aktor yang terlibat pada perumusan suatu kebijakan tertentu. Kebijakan yang diteliti disini adalah kebijakan OSB sehingga hanya beberapa aktor dari masing-masing lembaga yang terlibat. Aktor yang terlibat disini adalah Scott Morrison, PM Tony Abbott, Julie Bishop dan David Irvine.

³⁹ Robert Jackson dan Georg Sorensen, "Pengantar Studi Hubungan Internasional," Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, pp 88.

⁴⁰ Allan Gyngell dan Michael Wesley, "Making Australian Foreign Policy," United Kingdom: Cambridge University Press, 2003, pp 60.

1.6.1.3 Faktor Domestik

Faktor domestik adalah salah satu faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri didasarkan pada pertimbangan domestik. Pertimbangan domestik dapat dianalisis pada kondisi bagaimana isu tersebut melibatkan peran politik domestik pada perumusan kebijakan luar negeri. Pada Gyngell dan Wesley menyatakan bahwa faktor domestik memiliki bermacam poin yang dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri yakni parlemen, kabinet, partai politik, opini publik, media serta batas negara.⁴¹

Dalam penelitian ini, faktor domestik yang akan diteliti adalah opini publik, parlemen dan kabinet. Opini publik disini adalah masyarakat Australia aktif maupun tidak aktif dalam mengikuti berita perpolitikan Australia. Pada parlemen dan kabinet disini adalah semua anggota yang tergabung pada parlemen dan kabinet Australia untuk dipengaruhi para elit perumus kebijakan.

1.6.2 Tipe Penelitian Data

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif yang ditunjukkan untuk menggambarkan dan menguraikan serangkaian kejadian yang membentuk suatu fenomena. Sedangkan menurut

1.6.3 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini dimulai pada tahun 2011 hingga 2013 yakni pada saat para elit perumus kebijakan OSB masih menjabat sebagai oposisi dan Tony Abbott belum menjabat sebagai PM. Pada tahun tersebut melihat tindakan

⁴¹ Allan Gyngell dan Michael Wesley, "Making Australian Foreign Policy," pp 172.

apa saja yang dilakukan para elit untuk merumuskan kebijakan OSB dan ide-ide para elit untuk merumuskan kebijakan OSB.

I.6.4 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data kepustakaan, yaitu pengumpulan data sekunder⁴² yang diperoleh dari berbagai referensi seperti surat kabar, buku, dokumen, jurnal, berita dari internet, Youtube, publikasi pemerintah.

I.6.5 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah kualitatif karena bukan merupakan data numerik (angka-angka), melainkan berupa kata-kata yang tidak dapat disusun dalam kategori-kategori. Kata-kata tersebut diperoleh dari tiga proses analisis, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.⁴³

I.6.6 Sistematika Pembahasan

Argumentasi penelitian dielaborasi dalam bagian pembahasan yang terdiri atas:

1. BAB II membahas figur-figur kunci perumus kebijakan luar negeri Australia di bawah pemerintahan Tony Abbott. Fokus bahasan adalah gagasan mereka mengenai kebijakan luar negeri Australia khususnya terkait isu pencari suaka disertai dengan pemikiran masing-masing elit yang bercorak realis.
2. BAB III membahas bagaimana para elit realis mempengaruhi lingkungan domestik Australia untuk merumuskan kebijakan OSB.

⁴² Ulber Silalahi, *Metodologi Penelitian Sosial* (Bandung: Unpar Press, 2006) pp 257.

⁴³ Ulber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, pp 267.

3. BAB IV adalah kesimpulan yang mengkonfirmasi argumen dengan temuan-temuan penting penelitian, serta rekomendasi agenda riset lebih lanjut.

