

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Masyarakat yang berpenduduk di suatu negara berhak mendapatkan tempat tinggal yang layak agar bisa hidup dengan rasa aman dan nyaman dari segala gangguan. Terjadinya pemberontakan terhadap pemerintah, perang saudara dan perebutan wilayah dapat menyebabkan penduduk merasa tidak aman dan nyaman untuk tinggal di negara mereka. Tidak sedikit Negara di muka bumi ini yang mengalami konflik demikian. Hal inilah yang memicu lahirnya pencari suaka ke negara lain, dengan tujuan untuk mendapatkan tempat perlindungan yang lebih baik sehingga mereka bisa hidup dengan aman dan terhindar dari segala ancaman (Bayuwega, 2015).

Berdasarkan data dari PBB terdapat 51 juta orang terpaksa mengungsi pada tahun 2013. Namun, gelombang pertama para pencari suaka yang menggunakan perahu sudah terjadi pada tahun 1970-an dikarenakan perang Vietnam. Lebih dari setengah populasi masyarakat Vietnam pada saat itu melarikan diri dari negara mereka menuju negara–negara Asia yang berdekatan dan sebagiannya melakukan perjalanan dengan perahu ke Australia. Seiring dengan berkembangnya gelombang pencari suaka, Australia pun berkembang menjadi negara favorit tujuan para pencari suaka. Mereka datang ke Australia setelah melalui jalur laut menggunakan perahu dari Indonesia, Malaysia dan negara–negara Pasifik lainnya. Melalui *Department Immigration and*

Citizenship (DIAC), Pemerintah Australia mengeluarkan keputusan bahwa status pencari suaka yang datang dengan perahu adalah imigran ilegal atau dikenal dengan *Irregular Maritime Arrivals (IMAs)* (Hardianti, 2019) .

Sejak abad ke-19, Australia mulai menjadi tujuan favorit bagi para pencari suaka. Mayoritas dari para pencari suaka yang menuju ke Australia, berasal dari negara-negara Asia dan Timur Tengah. Australia dianggap menjadi tempat yang memiliki kesejahteraan yang tinggi sehingga dapat memberikan jaminan bagi para pencari suaka yang merasa tidak mendapatkan kehidupan yang layak di negara mereka. Para pencari suaka ini juga menargetkan Australia sebagai tempat imigrasi yang tepat dikarenakan informasi yang mereka dapatkan dari kerabat yang berhasil mendapatkan suaka, bahwa Australia memiliki kualitas hidup, sistem pendidikan, pendapatan dan karir yang memiliki pencapaian tertinggi jika dibandingkan negara lain di dunia. Biaya hidup di kota - kota Australia juga termasuk rendah jika dibandingkan dengan yang lain. Tercatat dalam *Mercer Human Resource Consulting* mengenai survei biaya hidup pada tahun 2008, bahwa hanya dua kota di Australia seperti Sydney dan Melbourne yang muncul pada 50 kota termahal untuk dihuni dan lainnya termasuk rendah (Bayuwega, 2015).

Selain karena Australia memiliki tingkat kesejahteraan hidup yang tinggi dari segi ekonomi dan politik, Australia juga menjadi salah satu dari tiga negara favorit para pencari suaka setelah Amerika dan Kanada, karena Australia merupakan negara yang meratifikasi *the United Nations 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* pada tanggal 22 Januari 1954 dan juga meratifikasi *the Subsequent 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* pada 13 Desember 1973. Dengan kesediaan Australia

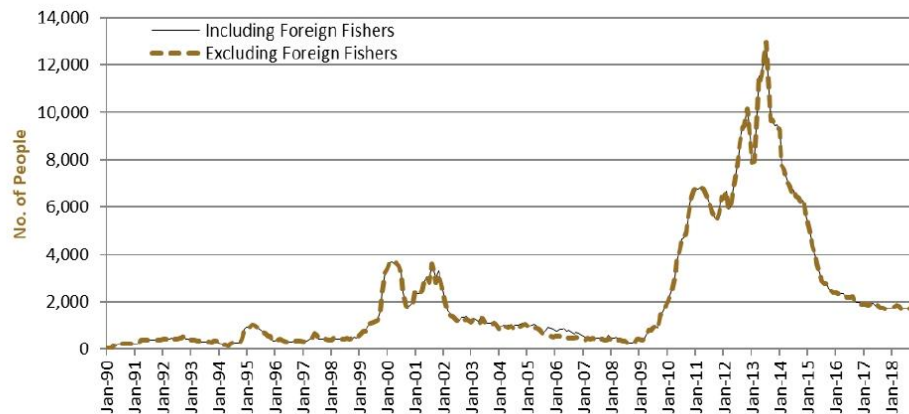
untuk meratifikasi konvensi dan protokol tersebut, Australia berkewajiban untuk menyediakan fasilitas bagi para pencari suaka yang tiba di wilayahnya (Hardianti, 2019).

Australia menerapkan prinsip *Good Internasional Citizenship* terkait upaya dalam menangani pencari suaka. Prinsip ini mengacu pada nilai-nilai moral kemasyarakatan yang memiliki peran dalam penentuan kepentingan nasional. *Good International Citizenship* didasarkan pada hak asasi manusia berdasarkan derivasi dari pemikiran seorang kelompok idealis mengenai tatanan dunia yang harmoni. Adanya penerapan prinsip ini, mendorong Australia untuk membuka perbatasan secara luas dalam merespon pencari suaka. Oleh karena itu, Australia berkewajiban untuk menyediakan anggaran khusus dan memberikan uang tunjangan dan biaya akomodasi bagi para pencari suaka (Maing & Kukab, 2020).

Dari tahun ke tahun, arus pencari suaka yang masuk ke Australia semakin meningkat. Semenjak maraknya terjadi konflik internal dan eksternal, seperti Arab Spring di Negara Timur Tengah, konflik demokratisasi di Afghanistan dan konflik sektarian di Kamboja, menyebabkan semakin tinggi fenomena migrasi internasional dan secara bersamaan menyebabkan arus *Irregular Maritime Arrivals (IMAs)* yang sangat besar bagi Australia (Rolas, 2018). Berdasarkan informasi dari *Parliament Library* mencatat angka kedatangan manusia perahu pada tahun 2009-2013 meningkat hingga 655%. Dampak dari peningkatan kedatangan manusia perahu atau pencari suaka tidak hanya mengancam Australia dalam ranah kedaulatan negara, namun dari segala aspek baik sosial budaya, ancaman keamanan dan ancaman terhadap nilai juga identitas asli masyarakat Australia (Razak, 2018). Setiap negara yang merasa terancam

berhak untuk melakukan tindakan sesuai dengan kondisi yang terjadi di negaranya. Sebagai Negara peratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967, Australia berkewajiban untuk menampung para pencari suaka. Akan tetapi, dengan alasan ancaman kedaulatan dan keamanan, Australia berupaya untuk mengeluarkan beberapa kebijakan yang bertujuan untuk menghalangi akses masuk para pencari suaka ke Australia.

**Gambar 1. Angka kedatangan manusia perahu di Australia
(Tahun 1976 – 2015)**



Sumber : (Australian Government Department of Home Affairs, 2018)

Hal yang menjadi titik balik terbentuknya sebuah kebijakan dalam menangani masalah pencari suaka dan pengungsi di Australia adalah insiden Kapal Tampa pada 24 Agustus 2001. Kejadian ini bermula ketika kapal barang asal Nowergia yaitu MV Tampa menyelamatkan pencari suaka sekitar 433 orang berasal dari Hazara, Afghanistan. Para pencari suaka ini bersikeras untuk turun di daratan Australia. Namun, Perdana Menteri John Howard tidak mengizinkan hal tersebut dan meresponnya dengan mengirim Special Air Service (SAS) untuk mencegat kapal Tampa yang telah memasuki perairan teritorial Australia (Hardianti, 2019).

Persoalan kapal Tampa inipun menghasilkan sebuah inisiatif berupa kebijakan yang disebut *Pacific Solution*. Kebijakan ini menjadikan pencari suaka sebagai sasaran utamanya. Walaupun kebijakan ini menggambarkan ketidakpatuhan Australia terhadap Konvensi 1951 dan Protokol 1967, *Pacific Solution* ini tetap dijalankan sejak tahun 2001 – 2008. Kebijakan ini meminta Papua Nugini untuk bersedia menerima manusia perahu dari Australia untuk ditempatkan di Pulau Manus. Namun, selama kebijakan ini berlangsung terjadi banyak kasus berupa pemerkosaan dan kekerasan di tahanan laki – laki, kurangnya ketersediaan air dan pelayanan kesehatan yang tidak mencukupi. Organisasi HAM, Amnesty International menyatakan kebijakan *Pacific Solution* ini termasuk kejam dan tidak manusiawi juga melanggar larangan penyiksaan (Bayuwega, 2015).

Pada tahun 2007, setelah dilantiknya Perdana Menteri baru Kevin Rudd, dilakukan normalisasi antar Papua Nugini dan Australia setelah ketegangan yang bermula dari kebijakan *Pacific Solution*. Kevin Rudd bertindak dengan memberhentikan kebijakan *Pacific Solution* di tahun 2008 karena menilai kebijakan ini tidak manusiawi. Diberhentikannya *Pacific Solution* ini akhirnya menjadi kesempatan bagi para pencari suaka untuk kembali berusaha memasuki wilayah Australia. Hingga akhirnya Perdana Menteri yang menjabat pada tahun 2012, Julia Gillard kembali memberlakukan *Pacific Solution* gelombang II dikarenakan jumlah pencari suaka yang berdatangan kembali meningkat. Selanjutnya pada tahun 2013, Perdana Menteri Kevin Rudd kembali menjabat. Namun kali ini ia memilih keputusan yang berbanding terbalik dengan pemerintahannya sebelumnya, yaitu dengan membatasi datangnya pencari suaka di

wilayah Australia. Perdana Menteri Kevin Rudd kembali menawarkan Papua Nugini untuk kerjasama imigrasi dalam *PNG Solution* (Nawafilla, 2018).

Kebijakan *PNG Solution* ini menyatakan bahwa setiap pencari suaka dilarang memasuki wilayah Australia dan akan diarahkan ke Pulau Manus, Papua Nugini. Selanjutnya ketika status pengungsinya sudah diputuskan, maka akan tetap tidak diperbolehkan untuk menetap di Australia melainkan di Papua Nugini. Terdapat lima poin penting dalam kebijakan *resettlement* ini. Pertama para pencari suaka dilarang menetap di wilayah Australia. Kedua, para pencari suaka akan dialihkan ke Papua Nugini tepatnya di Pulau Manus atau sekitarnya. Ketiga, bagi pengungsi yang telah ditetapkan status legal diperbolehkan untuk bermukim di Papua Nugini. Keempat, perjanjian ini tidak akan mengalami perubahan setidaknya selama 12 bulan kedepan. Dan kelima, tidak ada batasan jumlah pengungsi yang menetap di Papua Nugini. Dengan bersedianya Papua Nugini, Australia kemudian memberikan sejumlah bantuan untuk pemerintahan O'Neill hingga \$462juta setiap tahunnya untuk mencukupi kebutuhan pendidikan, bantuan kesehatan, bantuan hukum dan ketertiban serta memperluas fasilitas detensi di Pulau Manus yang semula hanya mampu menampung 600 penghuni menjadi 3000 penghuni (Atika, 2018).

Faktanya Papua Nugini memang memiliki wilayah yang cukup luas dan sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan untuk status sosial dan ekonominya. Meskipun memiliki potensi tersebut, ditambah dengan lokasi Papua Nugini yang dekat dengan pasar Asia, negara ini masih menghadapi berbagai tantangan. Buruknya hukum dan ketertiban, lemahnya pendidikan dan kurangnya infrastruktur yang memadai (Safitri, 2020). Hal inilah yang menjadi acuan dalam rancangan *Alotau Accord Platform for*

Action, visi misi Pemerintah Papua Nugini di bawah kekuasaan Perdana Menteri Peter O'Neill yang dirumuskan pada bulan Juli 2012. Rancangan ini menjelaskan *Five Year Development Program* yang berisikan *Priority Impact Projects* yang menjadi fokus utama pemerintahan O'Neill. Terdapat tujuh aspek yang dimaksud, yaitu pendidikan, kesehatan, infrastruktur, ekonomi berkelanjutan, korupsi, dan *law & justice* (Mahadewi, Dewi, & Surya).

Selanjutnya, pada rancangan PM Peter O'Neill tersebut juga menuliskan bahwa tujuan umum dari pemerintahannya ialah ingin mencapai pembangunan negeri terbesar yang pernah dilakukan dari pemerintahan sebelumnya. Sehingga, suatu kewajiban jika Papua Nugini bersedia untuk melakukan kerjasama dengan pihak yang akan memberikan keuntungan sejalan dengan rancangan *Alotau Accord Platform for Action*. Ditambah lagi dengan wilayah Papua Nugini yang tergolong jauh jaraknya untuk negara–negara besar yang melakukan investasi sehingga mendorong mereka untuk menginvestasikan uangnya ke negara dengan jarak yang lebih dekat. Namun, berbeda dengan Australia yang lebih terkonsentrasi dengan Papua Nugini karena melihat jaraknya yang cukup dekat. Tak jarang bantuan bilateral dari Australia untuk Papua Nugini dimasukkan dalam persyaratan kerjasama bilateral termasuk kebijakan *PNG Solution* ini.

Penerapan *PNG Solution* dalam masa pemerintahan periode kedua Kevin Rudd, tidak lain karena perspektif aktor. Dalam penanganan pencari suaka di Pemerintahan Kevin Rudd dipengaruhi oleh partai pendukungnya yaitu *Australian Labor's Party* (Partai Buruh). Posisi Partai Buruh yang lebih tinggi dibanding partai lainnya, memberikan pengaruh yang besar terhadap keputusan Perlemen Australia. Berdasarkan

National Platform, Partai Buruh yang diwakili oleh Kevin Rudd ini mengakui seberapa tinggi resiko kemanan yang dihadapi oleh para pencari suaka. Maka dari itu, Partai Buruh melakukan langkah – langkah penerapan pengurangan resiko perjalanan pencari suaka dengan bekerja sama dengan Negara – Negara tetangga dan UNHCR (Safitri, 2020).

Kebijakan ini menuai banyak kontra dari kancah internasional, namun seiring berjalannya waktu kebijakan ini akhirnya disambut baik dan *PNG Solution* pun berhasil ditandatangani pada 19 Juli 2013. Australia dan Papua Nugini merupakan negara peratifikasi Kovensi pengungsi 1951, namun peneliti melihat kedua negara ini memilih untuk melakukan kerjasama dalam suatu kebijakan internasional di bidang imigrasi, dikarenakan ada kepentingan nasional yang ingin dicapai. Oleh karena itu, peneliti ingin menganalisis **dinamika penerapan kebijakan luar negeri *PNG Solution* hingga dampak yang diperoleh Australia dan Papua Nugini atas pemberlakuan kebijakan luar negeri *PNG Solution* dalam rangka menanggulangi masalah pencari suaka di Australia,**

B. Batasan dan Rumusan Masalah

Penelitian ini berfokus terhadap latar belakang terbentuknya kerjasama Australia dan Papua Nugini dalam menangani masalah pencari suaka di Australia melalui kebijakan *PNG Solution* dan dampak dari penerapan kebijakan *PNG Solution* baik di Australia maupun di Papua Nugini. Berdasarkan batasan masalah yang telah

dikemukakan oleh penulis, maka penulis merumuskan rumusan masalah sebagai berikut ;

1. Bagaimana dinamika penerapan *PNG Solution*?
2. Bagaimana dampak penerapan *PNG Solution* di Australia dan Papua Nugini?

Penulis akan menggunakan dua pendekatan dalam menganalisis dampak kerja sama Australia dan Papua Nugini dalam menanggulangi masalah pencari suaka pada suatu kebijakan luar negeri *PNG Solution*, yakni konsep strategi dan kebijakan luar negeri serta konsep pencari suaka. Pendekatan pertama akan menganalisis strategi yang diterapkan kedua negara dalam mengamil tindakan politik luar negerinya dengan melihat faktor internal dan eksternal yang menjadi pendorong kedua Negara untuk bekerja sama dalam menangani pencari suaka di Australia dengan memberlakukan *PNG Solution*. Sementara untuk pendekatan kedua akan menganalisis dampak dari penerapan kebijakan luar negeri *PNG Solution* untuk masing masing negara yang terlibat.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini dapat diajabarkan sebagai berikut :

1. Menganalisis dinamika pemberlakuan *PNG Solution*.
2. Menganalisis dampak penerapan *PNG Solution* baik untuk Australia maupun Papua Nugini.

Adapun kegunaan atau manfaat dari penelitian yang dilakukan penulis sebagai berikut, yakni :

1. Sebagai acuan berpikir dalam menganalisis terbentuknya suatu kebijakan luar negeri untuk menangani masalah yang akan mengancam kedaulatan dan keamanan Negara.
2. Penelitian ini juga dapat digunakan sebagai referensi bagi pemangku kepentingan baik itu pemerintah maupun instansi swasta dalam menganalisis strategi yang diterapkan suatu Negara dalam membentuk kebijakan luar negeri beserta dampak dari penerapannya bagi kedua negara yang berkoalisi.

D. Kerangka Konseptual

1. Kebijakan Luar Negeri

Aktor utama dalam proses hubungan internasional adalah aktor negara yang memiliki tujuan untuk memenuhi kebutuhan negaranya. Kebutuhan negara atau kepentingan nasional dapat dipenuhi dengan menggunakan dua aspek baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Ketika kebutuhan dari luar negeri tidak dapat dipenuhi dengan aspek dari dalam negeri maka kebutuhan tersebut akan diarahkan pada aspek luar negeri. Salah satu cara Negara dalam menggunakan aspek luar negeri ialah dengan kebijakan luar negeri. Ninggimus menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri merupakan prinsip, pedoman, dan tujuan dari keputusan suatu aktor negara dalam mencapai kepentingan atau kebutuhan nasionalnya di dunia internasional. Sementara, menurut K.J Holsti kebijakan luar negeri merupakan batu loncatan untuk menjalin hubungan

dengan aktor–aktor internasional. Kebijakan luar negeri dibentuk oleh pembuat keputusan untuk menghadapi unit politik internasional atau negara lain dan dikendalikan untuk mencapai kepentingan nasionalnya (Rhasintya M. , 2020).

Setiap negara memiliki kepentingan nasional yang menjadi dasar dalam menyusun strategi hubungan internasionalnya karena kepentingan nasional merupakan pilar utama dalam perumusan kebijakan luar negeri antar negara. Kepentingan suatu negara dapat dilihat dari kondisi internal dan eksternalnya, baik dari kondisi Politik, Ekonomi, Militer, dan Sosial Budaya. Dalam kepentingan nasional peran negara sebagai aktor yang paling dominan dalam mengambil keputusan atas kebijakan luar negeri yang akan diterapkan dan kian berpengaruh bagi masyarakat dalam negerinya (Sudarsono, Mahroza, & D.W, 2018).

Menyadari adanya kepentingan ekonomi dan tujuan untuk mendapatkan power atau kekuasaan dalam perumusan kebijakan politik luar negeri, Richard C. Snyder kemudian memandang sumber – sumber potensial merupakan faktor utama yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Sumber–sumber potensial yang dimaksudkan ialah sumber yang berasal dari dalam negeri (*setting internal*) maupun luar negeri (*setting eksternal*). *Setting internal* merupakan faktor yang berasal dari politik domestik termasuk opini publik, sementara *setting eksternal* berupa pengaruh dari non pemerintah maupun interaksi antar Negara seperti budaya, masyarakat, perdagangan dan sebagainya (Rosyidin, 2010-2011).

Lebih lanjut, Snyder mengemukakan bahwa para pembuat keputusan (baik individual maupun berkelompok) melakukan peranan mereka sebagai aktor utama dengan menyalurkan informasi penyebab dan dampak dari berbagai aspek sehingga hal

inilah yang menjadi faktor – faktor penting untuk menjelaskan kebijakan luar negeri yang diambil oleh suatu negara. Melalui perspektif ini menjelaskan bahwa para pemimpin akan memerhatikan karakter situasional ketika proses *decision making* sedang berlangsung, dengan kata lain mempertimbangkan apakah pengambilan keputusan dibuat dalam situasi tertekan, krisis, atau beresiko. Lebih jelasnya, keputusan yang diambil oleh aktor Negara adalah kombinasi antara aktor, situasi, cara dan tujuan (Yani, Yanyan Mochamad; Mair, Ph. D., Drs., 2010).

Richard Snyder juga menggambarkan bahwa faktor internal yang mempengaruhi terbentuknya kebijakan luar negeri bukan hanya hubungan antar negara dan masyarakat, namun terdapat *non-human environment* menyangkut hal yang mempengaruhi pengambilan keputusan yang tidak bersumber dari manusia atau tidak buatan, seperti faktor geografis dari Australia yang dapat mempengaruhi keputusan pemerintah dalam merumuskan *PNG Solution*. Berikutnya, *society* yaitu perilaku atau opini masyarakat dalam menanggapi isu pencari suaka yang mengancam keamanan di Australia yang dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan. Dan *human environment* mengarah pada populasi dan budaya yang terancam karena semakin banyaknya pencari suaka yang masuk ilegal di wilayah Australia sehingga berdampak pada pengambilan keputusan.

Pembuat keputusan juga akan mempertimbangkan faktor yang datang dari luar negara atau dunia internasional termasuk hubungan antar negara baik secara bilateral, trilateral, regional dan multilateral, situasi yang sedang berlangsung, konflik, maupun aliansi yang ada dalam dunia internasional. Organisasi internasional juga termasuk faktor eksternal yang dapat menekan suatu Negara dalam proses pembentukan suatu

kebijakan dengan menerapkan norma dan peraturan organisasi yang telah dibuat agar tercapainya tujuan organisasi tersebut (Rhasintya M. , 2020). Rosenau juga menyebutkan bahwa kebijakan luar negeri merupakan strategi atau upaya suatu negara dalam mengatasi dan mengambil keuntungan dalam lingkup eksternal. Menurutnya, mempertimbangkan faktor dari luar negara akan mempengaruhi strategi yang akan diterapkan suatu negara dalam rangka membentuk suatu kebijakan luar negeri (Yani, Politik luar negeri, 2010).

Perspektif strategi juga dikemukakan oleh Lovell dengan mengidentifikasi beberapa variabel yaitu estimasi strategi negara lain dan estimasi perkiraan kapabilitas yang dimiliki Negara sendiri, persepsi pengambil kebijakan (elit), serta struktur sistem internasional (Ramadhan, 2017). Berangkat dari empat variabel yang mempengaruhi pengambilan kebijakan luar negeri tersebut, penulis kemudian menggolongkan menjadi dua aspek, yaitu aspek internal yang mencakup persepsi elit dan kapabilitas negara serta aspek eksternal yang mencakup strategi negara lain dan struktur sistem internasional. Kedua aspek ini yang kemudian menjadi penentu strategi yang akan diterapkan oleh suatu Negara dalam berinteraksi dengan negara lain. Interaksi yang dimaksud ialah baik yang berupa dukungan maupun ancaman. Dalam bukunya *Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaptation, Decision Making*, Lovell menentukan pola interaksi antar Negara yang meliputi *leadership strategy*, *confrontation strategy*, *accommodation strategy*, dan *concordance strategy* (Aminah, 2018).

Istilah *Leadership Strategy* menunjukkan adanya strategi pendekatan dan tawar – menawar dengan negara lain dibandingkan melalui cara kekerasan. Negara yang

menggunakan *Leadership Strategy* menganggap negara bangsa lain mendukung kepentingan nasionalnya dan menganggap kapabilitas negaranya lebih superior. *Concordance Strategy* merupakan interaksi antar negara yang saling menguntungkan, dimana strategi ini diambil oleh suatu negara yang kapabilitas negaranya lebih rendah untuk membentuk kebijakan yang tidak memunculkan konflik serta memandang negara lain sebagai penopang dari kepentingan nasionalnya. Selanjutnya, *Confrontation Strategy*, suatu negara menggunakan strategi ini untuk melawan negara yang memberi ancaman bagi kepentingan nasionalnya sehingga memunculkan konflik yang akan mendesak negara lain untuk mengakui kekuatan negaranya. *Accommodation strategy* diterapkan oleh suatu negara yang mengakui kemampuan negaranya lebih kecil dibandingkan negara yang mereka anggap menjadi ancaman untuk menjauhi konflik yang dapat merusak negaranya (Yani, Yanyan Mochamad; Mair, Ph. D., Drs., 2010).

Dengan melihat hubungan antar Negara, John P. Lovel kemudian menawarkan beberapa strategi tersebut, lalu setiap Negara akan memilih sesuai dengan situasi yang dihadapinya. Dari beberapa tawaran strategi yang telah dipaparkan di atas, kemudian peneliti membatasi pembahasan sebagai landasan dalam menjawab rumusan masalah mengenai penerapan strategi Australia dan Papua Nugini dalam membentuk kebijakan luar negeri *PNG Solution*, dimana peneliti akan menerapkan istilah *leadership strategy* dan *concordance strategy* (Farhan, 2020).

Pemilihan konsep *leadership strategy* ditujukan melihat kondisi Australia yang memiliki kekuasaan lebih tinggi dari Papua Nugini sehingga mampu untuk memegang kendali dalam mempengaruhi Papua Nugini untuk membentuk kebijakan dalam rangka

mencapai tujuan utamanya. Berkaitan dengan konsep negara mendukung dan mengancam yang dikemukakan oleh John P. Lovell, maka dalam posisi untuk menganalisis strategi dan dampak penerapan *PNG Solution* bagi Papua Nugini akan berorientasi pada *concordance strategy*. Melihat situasi Papua Nugini sebagai negara yang rasional akan kapabilitasnya yang lebih rendah, keputusan dalam menyikapi penawaran untuk menjalin hubungan politik luar negeri yang ditawarkan oleh Australia akan menunjang bagi pembangunan Papua Nugini sendiri (Rianda, Yani, & Sudirman, 2022).

Dalam penelitian ini, konsep kebijakan luar negeri akan penulis gunakan dalam menjelaskan dinamika penerapan kebijakan luar negeri *PNG Solution* dalam menanggulangi pencari suaka di Australia. Penulis dalam hal ini melihat penerapan strategi dalam memutuskan tindakan politik luar negeri suatu negara dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal. Dan kebijakan luar negeri merupakan implementasi dari tindakan politik luar negeri oleh suatu negara. Dengan adanya urgensi yang harus diselesaikan oleh Australia akibat meningkatnya kedatangan pencari suaka tanpa visa yang sah dan memberikan ancaman terhadap kedaulatan serta keamanan bagi Australia menyebabkan terbentuknya kepentingan nasional yang harus dicapai. Papua Nugini sebagai negara yang bekerja sama untuk melaksanakan kebijakan *PNG Solution* ini pun tidak semata-merta ingin sukarela mendukung kepentingan Australia, melainkan ada kebutuhan domestik yang hanya bisa diperoleh melalui hubungan politik luar negeri. Papua Nugini tentunya mempertimbangkan tujuan utama negaranya, konsekuensi yang akan diperoleh dan kendala yang muncul karenanya.

2. Pencari suaka

Kata suaka atau "*Asylon*" dalam bahasa Yunani atau "*Asylum*" dalam bahasa latin yang berarti sebuah tempat berlindung bagi seseorang yang sedang dalam situasi terancam. Dalam buku Sulaiman Hamid mengungkapkan bahwa suaka berupa perlindungan yang diberikan oleh suatu negara yang memiliki kedaulatan di atas teritorialnya untuk memasuki dan tinggal di wilayahnya kepada seorang individu dari negara lain dengan alasan prikemanusiaan, agama, diskriminasi ras, politik dan sebagainya (Hamid S. , 2002).

Dalam hukum internasional suaka diberikan kepada pencari suaka yang sedang mencari perlindungan baik di wilayah satu negara maupun dalam lingkungan gedung perwakilan diplomatik dalam suatu negara. Jika perlindungan diberikan kepada pencari suaka, dapat memberikan kekebalan terhadap mereka dari proses hukum di negara tempat mereka berasal (Utami, 2017). Menurut UNHCR, pencari suaka merupakan seseorang yang sedang menunggu persetujuan atas permintaan yang telah diajukan ke negara tujuan agar dapat meninggalkan negara asalnya dikarenakan perasaan tidak nyaman akan keberlangsungan hidup yang mereka jalani baik karena ketidakstabilan politik, konflik yang berkepanjangan, pelanggaran HAM dan lain sebagainya. Status sebagai pengungsi adalah tahap berikut dari proses pencarian suaka di luar negara asal, atau dengan kata lain seorang pencari suaka belum tentu seorang pengungsi. Namun, seorang pengungsi sekaligus adalah seorang pencari suaka karena sebelum diakui sebagai pengungsi sebelumnya dia adalah pencari suaka (Ayunanda, 2019).

Pengaturan suaka dalam hukum internasional mengatakan bahwa permintaan suaka ke negara lain dapat dibenarkan jika dilakukan untuk alasan yang bersifat politik. Berdasarkan artikel 1 Draft Konvensi tentang territorial *Asylum* yang disusun oleh *United Nations Group of Experts* menegaskan bahwa kriteria dari suatu negara dalam mengupayakan pemberian suaka untuk alasan bersifat politik ialah :

- a. penganiayaan yang disebabkan oleh ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu, atau pendapat politik, atau dengan alasan berjuang untuk melawan apartheid atau kolonialisme.
- b. penuntutan atau hukuman yang berat disebabkan oleh tindakan yang timbul dari salah satu keadaan tertentu sehingga tidak mau kembali ke negara asalnya (Zahra, 2014).

Pemberian suaka oleh suatu negara berdasarkan Pasal 1 *Universal Declaration of Human Rights* atau DUHAM menjelaskan bahwa hak seorang pencari suaka diakui oleh hukum internasional, namun tidak terdapat kewajiban bagi negara tujuan untuk memberikan suaka kepada mereka. Karena pemberian suaka oleh suatu negara merupakan bentuk pelaksanaan kedaulatan, sehingga negara memiliki kewenangan mutlak untuk mengevaluasi atau menilai sendiri alasan yang dijadikan dasar dalam pemberian suaka tanpa harus menyebarluaskan alasan kepada pihak manapun. Pada Konvensi PBB tentang Status Pengungsi 1951 juga menyatakan bahwa setiap negara yang menandatangani Konvensi ini tidak diperbolehkan untuk mengembalikan pengungsi dengan cara apapun ke wilayah perbatasan negara yang kemudian akan mengancam kehidupan mereka. Namun, pengecualian diberikan kepada negara para peserta Konvensi untuk melakukan *transferred of asylum seeker*, jika memiliki alasan

mendasar berupa bahaya yang akan diciptakan oleh pengungsi terhadap keamanan nasional atau menjaga tingkat populasi dalam suatu negara (Prihandono, 2006).

Australia merupakan salah satu negara peratifikasi Konvensi 1951 yang merasakan ancaman terhadap keamanan nasional atas meningkatnya kedatangan pencari suaka di negaranya. Namun, Australia lantas tidak mengembalikan para pencari suaka tersebut melainkan melakukan pemindahan pencari suaka ke negara terdekat yang juga meratifikasi Konvensi 1951, yaitu Papua Nugini. Tindakan Australia ini merupakan upaya untuk melindungi keamanan nasionalnya tetapi tetap tidak melanggar hukum internasional yang ada. Lebih jelasnya, bahwa pemindahan pencari suaka dapat dilakukan oleh antar negara dengan syarat para pencari suaka tidak memiliki hubungan atau belum pernah mendatangnya dan telah membuat perjanjian pemindahan suaka oleh negara yang pertama kali menerima pencari suaka tersebut (Zahra, 2014).

Tindakan *transfer of asylum seeker* dikenal sebagai pengalihan tanggung jawab ke negara ketiga yang lebih aman. Esensi pengalihan tanggung jawab ke negara ketiga yang aman sama dengan pemindahan pencari suaka. Pencari suaka yang datang ke suatu negara, lantas kemudian negara tersebut merasa tidak mampu untuk melakukan penilaian permohonan suaka yang diajukan secara langsung ke negaranya, maka negara tersebut dapat menyerahkan tanggung jawab permohonan suaka ke negara ketiga yang aman atau disebut dengan pemindahan pencari suaka. Pemindahan pencari suaka merupakan mekanisme prosedural oleh negara pengirim (*the Transferring State*) agar dapat membagi tanggung jawab untuk mengevaluasi permohonan pencari suaka dan mengungsikannya ke negara lain (*the Receiving State*) (Lambert, 2012).

Dalam hal pemindahan pencari suaka, negara pengirim (*the Transferring State*) maupun negara penerima (*the Receiving State*) tetap harus memenuhi hak – hak mereka sebagai pencari suaka. Kemudian dibarengi dengan bukti penerimaan yang sah, penilaian permohonan suaka dan perlindungan efektif yang terjamin, serta terdapatnya jaminan menghormati HAM. Disebutkan pula dalam *Guidance Note on Bilateral and/or Multilateral Transfer Arrangements of Asylum-Seekers* yang dikeluarkan oleh UNHCR bahwa *transferred asylum seeker* akan tetap menikmati hak mereka tanpa dikurangi dan akan diperlakukan sesuai dengan standar internasional yang berlaku, seperti kemudahan di bidang pendidikan, kesehatan dan pelayanan umum lainnya. Kemudian yang terpenting, *the transferred asylum seeker* akan dihindarkan dari proses *refoulment* (pemulangan) dan jika terdapat kelalaian maka akan memperoleh perlindungan internasional (Yani, Politik luar negeri, 2010).

Kedatangan pencari suaka yang terus meningkat di wilayah Australia, menyebabkan pemerintah berinisiasi untuk melakukan *transferred of asylum seeker* dengan meminta Papua Nugini sebagai *Receiving State*. Kesepakatan ini yang kemudian membentuk *PNG Solution* dimana para pencari suaka yang berhasil sampai ke teritorial Australia, kemudian akan di transfer ke Papua Nugini. Konsep pengalihan tanggung jawab atas pencari suaka sebetulnya tidak melanggar ketentuan Konvensi 1951, yang turut ditandatangani oleh Australia sebagai *Transferred State* dan Papua Nugini sebagai *Receiving State*. Akan tetapi, penerapan dari praktik ini menjadi kekhawatiran karena para pencari suaka yang akan mendapatkan hak pengungsinya di *receiving state* tidak memiliki jaminan atas akses untuk mendapatkan perlindungan mereka di sana.

Walaupun kemungkinan masalah kedatangan pencari suaka di Australia akan teralihkan selama pemberlakuan *PNG Solution*, akan tetapi penyimpangan akan banyak terjadi di Papua Nugini baik dari segi kemanan negara mereka sendiri maupun terancamnya hak para pencari suaka secara terdapat kekurangan yang signifikan terhadap sistem hukum PNG dalam memproses pencari suaka. Oleh karena itu, dengan menggunakan konsep pencari suaka, penulis akan menganalisis dampak yang diperoleh Australia (*the Transferred State*) maupun Papua Nugini (*The Receiving State*) atas tindakan pemindahan pencari suaka yang diwujudkan dalam kebijakan luar negeri *PNG Solution*.

E. Operasional Variabel

Penelitian ini menggunakan dua variabel yang terbagi menjadi variabel independen dan dependen. Variabel independen dalam penelitian ini adalah Dampak Kerjasama Australia dan Papua Nugini dalam kebijakan luar negeri *PNG Solution*. Sedangkan variabel dependennya yakni pencari suaka di Australia. Kedua variabel ini akan dianalisis pada tingkat internasional berdasarkan konsep kebijakan luar negeri yang secara eksplisit akan membahas faktor internal dan eksternal yang menimbulkan kepentingan nasional kedua negara hingga pada strategi dalam penerapan *PNG Solution* dengan melihat perbedaan kapabilitas keduanya sebagai suatu negara. Selanjutnya, konsep pencari suaka yang dijelaskan berdasarkan hak-hak yang akan diperoleh dalam proses pemindahan pencari suaka ke negara ketiga yang aman. Berikut uraian operasional variabel dari teori tersebut :

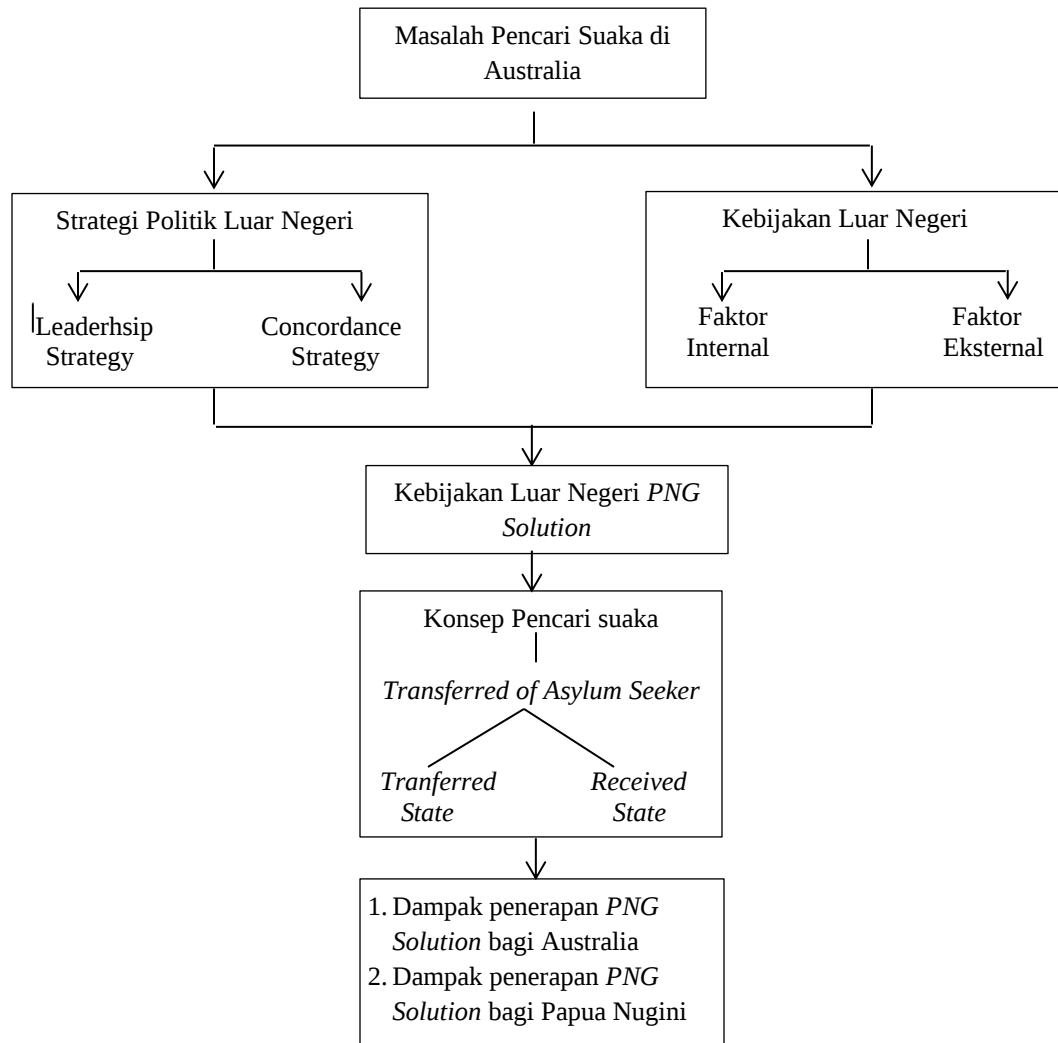
Tabel 1. Operasional Variabel

Variabel Dependen	Variabel Independen	Kategori			Indikator
Pencari suaka di Australia	Kerjasama Australia dan Papua Nugini dalam memberlakuka n <i>PNG Solution</i>	Kebijakan Luar Negeri	Strategi Politik Luar Negeri	<i>Leadership Strategy</i>	1. <i>Power</i> 2. <i>Influence</i>
				<i>Concordance Strategy</i>	1. <i>Compliance</i> 2. <i>Endorser</i>
			Kebijakan Luar Negeri	Faktor Internal	1. <i>Society</i> 2. <i>Non-Human Environment</i> 3. <i>Human Environment</i> 4. <i>Struktur dan perilaku sosial</i>
				Faktor Eksternal	1. <i>Human environment</i>
		Pencari suaka	<i>Tranferred of asylum seeker</i>	<i>Transferred State</i>	Dampak kebijakan luar negeri PNG <i>Solution</i> bagi Australia
				<i>The Received State</i>	Dampak kebijakan luar negeri PNG <i>Solution</i> bagi Papua Nugini.

Kedua kategori yang telah dipaparkan dalam tabel di atas akan dijabarkan dalam proses analisis data sehingga dapat dikemukakan strategi yang diterapkan oleh Australia dan Papua Nugini dalam memberlakukan kebijakan luar negeri *PNG Solution*. Kemudian dengan menggunakan konsep pencari suaka, peneliti akan menganalisis dampak yang diperoleh dalam penerapan *PNG Solution* sebagai bentuk pemindahan pencari suaka yang dilakukan oleh Australia sebagai *transferred state* dan Papua Nugini sebagai *Received State*.

F. Model Analisis

Bagan 1. Kerangka Berpikir



G. Argumentasi Utama dan Pendukung

Berdasarkan uraian kerangka konsep dan operasional variabel yang telah dibahas sebelumnya, penulis kemudian mengungkapkan argumentasi utamanya, bahwa lahirnya kepentingan nasional dari Australia dan Papua Nugini menjadikan unsur utama terbentuknya *PNG Solution*. Snyder mengemukakan bahwa unsur utama

terbentuknya tindakan politik luar negeri tak terlepas dari faktor internal dan eksternal. Adanya urgensi mengenai ancaman kedaulatan yang disebabkan oleh meluapnya kedatangan pencari suaka di wilayah Australia menyiasati pemerintah Australia untuk memberikan penawaran kerjasama kepada pemerintahan Papua Nugini.

Dalam hal ini, Papua Nugini mengambil tindakan sebagai *endorser* atau pendukung kepentingan nasional Australia namun tetap memberikan *compliance* (tuntutan) berupa persyaratan yang harus diikuti oleh Australia agar kedua belah pihak saling dapat mencapai kepentingan nasionalnya masing-masing. Namun, jika melihat lokasi pemindahan pencari suaka di Pulau Detensi Manus, Papua Nugini sepertinya hak – hak pencari suaka tidak akan terpenuhi. Di sisi lain, pembangunan Papua Nugini terlihat sangat jelas atas alokasi dana bantuan yang diberikan oleh Australia. Hal ini menunjukkan strategi yang diterapkan oleh Australia dan Papua Nugini dalam memberlakukan *PNG Solution* berupaya untuk mencapai kepentingan nasional kedua negara tanpa memberikan ancaman apapun. Sehingga penulis kemudian dapat merumuskan argumentasi pendukung sebagai berikut :

1. Australia sebagai Negara yang memiliki kapabilitas lebih tinggi menggunakan powernya sebaik mungkin untuk mempengaruhi Papua Nugini agar bersedia bekerjasama dalam rangka mendukung kepentingan nasionalnya pada suatu kebijakan luar negeri *PNG Solution*.
2. Papua Nugini merupakan Negara berkembang dengan tingkat kesejahteraan yang masih rendah sehingga membutuhkan bantuan dari negara besar untuk melakukan pembangunan negaranya.

3. Dampak dari penerapan *PNG Solution* berhasil mengurangi pencari suaka di Australia.
4. Papua Nugini memperoleh keuntungan dari berbagai bantuan yang diberikan oleh Australia. Alokasi dana yang diberikan secara rutin oleh Australia dapat dimanfaatkan untuk pembangunan pusat detensi bahkan Papua Nugini secara keseluruhan.
5. Para pencari suaka tidak mendapatkan kesejahteraan di negara ketiga sebagai lokasi pemindahan mereka.

H. Penelitian Terdahulu

Dalam menyusun sebuah penelitian, dibutuhkan beberapa penelitian terdahulu dengan lingkup pembahasan yang telah teruji. Hal ini akan sangat dibutuhkan oleh penulis sebagai bentuk pengujian apakah penelitian yang akan diangkat merupakan penelitian yang telah teruji dan relevan diangkat. Dan pada penelitian ini, penulis menggunakan lima penelitian terdahulu sebagai acuan.

Tabel 2. Tabel Posisi Penelitian

Nama Peneliti / Judul Penelitian	Tujuan Penelitian	Teori	Hasil Penelitian
Ghea Nawafilla / Kebijakan Papua Nugini Dalam Kasus <i>PNG Solution</i> ; Potret Perangkap Ketergantungan	Menjelaskan ketergantungan Papua Nugini terhadap Australia yang menyebabkannya menerima tawaran kerjasama dalam <i>PNG Solution</i>	<i>Neo – Marxisme</i>	Papua Nugini telah terjebak dalam perangkap ketergantungan Australia sehingga tidak memiliki pilihan lain selain menerima tawaran <i>PNG Solution</i> , meski sebelumnya telah mengalami pengalaman buruk dalam Pacific Solution

Rolas Saurina Tamba / Kebijakan <i>PNG Solution</i> Dalam Menangani Pengungsi dan Pencari Suaka di Australia Periode Kevin Rudd	Menganalisis alasan dalam penetapan kebijakan <i>PNG Solution</i>	<i>Foreign Policy Analysis</i>	Keputusan Australia untuk bekerja sama dengan Papua Nugini dalam menanggulangi masalah pencari suaka pada <i>PNG Solution</i> dipengaruhi dari beberapa faktor. Faktor internal lebih dominan mempengaruhi dalam pengambilan kebijakan luar negeri. Sementara faktor eksternal tidak memiliki pengaruh terhadap pengambilan kebijakan
I. A. A. Wulansari Mahadewi, Putu Ratih Kumala Dewi, A. A. Bagus Surya / Keputusan Papua Nugini Dalam Kerjasama Bilateral <i>PNG Solution</i> Dengan Australia	Menganalisis alasan Papua Nugini bersedia menjadi <i>regional processing centre and resettlement</i> untuk para pencari suaka ilegal tujuan Australia dalam bentuk kebijakan <i>PNG Solution</i>	Model Aktor Rasional	Penelitian ini menyimpulkan bahwa dalam proses pengambilan keputusan, negara sebagai aktor tunggal selalu melakukan beberapa pertimbangan sebelum pada akhirnya memutuskan pilihan yang paling maksimal. Dan keputusan Papua Nugini untuk menerima kerjasama bilateral dengan Australia dalam hal <i>asylum seeker</i> melalui kebijakan <i>PNG Solution</i> adalah sebuah pilihan yang rasional.
Devi Nur Safitri / Kerjasama Papua Nugini dan Australia dalam Kebijakan Opeartion Sovereign Borders	Liberalisme Institusional di dalam paradigma neoliberalisme	Menganilisis alasan kesediaannya Papua Nugini dalam melanjutkan kerja sama dengan Australia pada bidang imigrasi dalam kebijakan <i>Operation Sovereign Borders</i>	Alasan dari bersedianya Papua Nugini untuk melakukan kerjasama dengan Australia adalah dikarenakan adanya keuntungan yang didapatkan dari kerjasama tersebut, terutama dalam hal peningkatan perekonomian, kesehatan, pendidikan, hukum dan ketertiban.
Aufaa Ananta / Analisis Strategi Politik Luar Negeri Indonesia Terhadap <i>Belt And Road Initiative</i> Di Masa Presiden Joko Widodo Pada Tahun 2014-2019	1. Untuk mengetahui dinamika hubungan Indonesia dengan Tiongkok pada masa Presiden Joko Widodo 2014-2019 2. Untuk mengetahui perubahan kerja sama antara Indonesia dengan Tiongkok pada masa Presiden Joko Widodo 2014-2019 3. Untuk mengetahui strategi Politik Luar Negeri Indonesia dengan kerja sama <i>Belt And Road Initiative</i>	Model <i>Foreign Policy Strategy</i>	Strategi politik luar negeri Indonesia terhadap <i>Belt And Road Initiative</i> Tiongkok adalah startegi <i>concordance</i> . Dimana dalam strategi <i>concordance</i> Indonesia memperlihatkan bahwa kerjasama dengan Tiongkok saling menguntungkan, tetapi karena kapabilitas Indoensia lebih lemah dibandingkan dengan Tiongkok sehingga kerja sama yang dibangun oleh Indonesia terhadap Tiongkok adalah kerja sama untuk tetap menjaga hubungan baik antar kedua negara.

I. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian dengan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk memahami suatu gejala atau fenomena terkait perilaku dan tindakan yang akan diajabarkan secara deskriptif. Melalui pendekatan kualitatif, penulis akan menjelaskan strategi pengambilan keputusan dan dampak dari penerapan kebijakan *PNG Solution* terhadap pencari suaka di Australia serta faktor yang menyebabkan terjadinya kerjasama antar Papua Nugini dan Australia dalam *PNG Solution*.

2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan penulis pada penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang berasal dari penelitian-penelitian sebelumnya yang kemudian dikumpulkan oleh peneliti untuk menjadi sumber informasi data penelitian penulis. Data ini bisa didapatkan melalui buku, situs internet, ataupun dokumen pemerintah sesuai dengan topik yang dibahas pada penelitian. Hal penting yang perlu diperhatikan dari sumber data ini adalah harus kredibel.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penulis menggunakan teknik pengumpulan data studi kepustakaan (*library research*) pada penelitian ini. Studi kepustakaan ini mengumpulkan data-data dengan menelaah isi dari sumber-sumber kepustakaan yang memiliki relevan dengan topik penelitian. Pengumpulan data mencakupi pra riset, pengambilan data dan analisis data.

Prosedur ini dianggap penting untuk dapat membantu peneliti dalam melakukan riset.

Adapun pengambilan data dalam riset ini adalah sebagai berikut :

1. Pra riset

Pra riset merupakan kegiatan dalam rangka persiapan riset yang termasuk mencari dan melihat laporan-laporan terkait penelitian, membaca bahan bacaan sesuai dengan penelitian.

2. Pengambilan Data

Pengambilan data diambil dari data sumber sekunder. Sumber skunder yang dimaksud, mencakup : buku teks akademis, pernyataan resmi pemerintah dan publikasi, surat kabar harian ataupun majalah, jurnal, artikel, dokumen, berbagai situs internet maupun laporan resmi. Sumber yang dipilih harus melalui media dan memiliki hubungan yang relevan dengan topik riset (ananta, 2020).

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis yang digunakan penulis pada penelitian ini adalah teknik analisis kualitatif. Teknik ini akan digunakan untuk menganalisis permasalahan yang diteliti dengan menggambarkan fakta – fakta yang ada dan menghubungkannya dengan fakta lainnya sehingga menghasilkan kesimpulan yang sah. Data-data kualitatif terkait topik penelitian ini telah diperoleh dari pengumpulan data melalui sumber-sumber kepustakaan kemudian dianalisis sehingga menghasilkan sebuah argumen yang tepat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Dalam meneliti studi kasus pada penelitian ini, penulis menggunakan dua konsep utama yaitu konsep kebijakan luar negeri dan pencari suaka. Konsep kebijakan luar negeri digunakan untuk menganalisis rumusan masalah pertama mengenai dinamika penerapan kebijakan luar negeri dengan menjabarkan kepentingan nasional Australia dan Papua Nugini serta strategi kedua negara dalam menerapkan *PNG Solution*. Kemudian konsep pencari suaka digunakan untuk menganalisis rumusan masalah kedua mengenai dampak yang diperoleh Australia dalam menanggulangi pencari suaka yang datang tanpa visa yang sah dan dampak yang diperoleh Papua Nugini atas persetujuan kerjasama dengan Australia setelah penerapan *PNG Solution*

A. Kebijakan Luar Negeri

Studi hubungan internasional merupakan sebuah bidang studi dinamis yang disebabkan oleh dinamika dalam sistem internasional itu sendiri. Hubungan atau interaksi antar negara merupakan hal yang paling mendasar dalam hubungan internasional. Aktor utama dalam proses hubungan internasional adalah *state actor* dan *non state actor* yang memiliki peranan untuk memberi pengaruh terhadap negara dalam menentukan sikap dan mengambil keputusan. Adanya rangsangan dari lingkungan eksternal dan domestik mempengaruhi aktor sebagai pembuat keputusan untuk mengambil tindakan politik luar negeri dengan mempertimbangkan kepentingan nasional yang ingin dicapai serta sarana dan kapabilitas yang dimilikinya (Alhamdu, 2017)

Kebijakan luar negeri merupakan implementasi dari tindakan politik luar negeri oleh para pembuat keputusan negara dalam rangka menghadapi negara lain atau unit politik lainnya. Kebijakan luar negeri dikendalikan untuk mencapai kepentingan nasional masyarakat, meskipun hal tersebut tergantung dari pihak yang berkuasa saat itu. Secara harfiah, kebijakan luar negeri (*foreign policy*) berasal dari dua kata, yaitu “*policy*” dan “*foreign*”. Menurut Bruce Russett dan Harvey Starr, istilah “*policy*” diyakini sebagai dasar dalam sebuah tindakan atau serangkaian tindakan yang dimaksudkan untuk mewujudkan suatu tujuan dari sebuah negara. Sementara, “*foreign*” yang berkaitan dengan unit-unit di lingkungan internasional. Dengan demikian, *foreign policy* dapat dianggap sebagai serangkaian pedoman untuk menentukan tindakan yang berada di luar batas negara demi mencapai tujuan tertentu (Atika, 2018).

Definisi secara bahasa lainnya, yaitu menurut Howard H. Lentner, dimana ia mengungkapkan bahwa kebijakan luar negeri berasal dari dua konsep yaitu kebijakan (*policy*) dan luar negeri (*foreign*). Kebijakan (*policy*) merupakan bentuk dari tindakan yang meliputi: pemilihan objektif atau tujuan (*selection of objectives*), mobilisasi sarana-sarana dalam upaya pencapaian tujuan tersebut (*mobilization of means for achieving those objectives*); serta implementasi, atau penggunaan upaya dan sumber daya dalam pencapaian tujuan yang dipilih (*implementation, or the actual expenditure of efforts and resources in pursuit of the selected objectives*). Dari kedua definisi tersebut, beberapa poin yang dapat kita peroleh dari definisi kebijakan luar negeri, yakni kebijakan merupakan pedoman dalam merangkai tujuan atau tindakan mobilisasi sarana dalam rangka mencapai tujuan yang berada di luar batas suatu

wilayah negara bangsa. Maka jelas terlihat adanya kesinambungan antara konsep kebijakan luar negeri dan kepentingan nasional, yaitu adanya kebutuhan atau tujuan yang menjadi target negara mendorong terbentuknya pedoman berupa kebijakan luar negeri dengan memanfaatkan berbagai upaya dan sumber daya yang dimiliki (Alfathimy).

Terlepas dari definisi secara bahasa tersebut, terdapat beragam definisi lain untuk menggambarkan kebijakan luar negeri. Rosenau menyebutkan bahwa kebijakan luar negeri merupakan strategi atau upaya suatu negara dalam mengatasi dan mengambil keuntungan dalam lingkup eksternal. Lebih lanjut, Rosenau melihat kebijakan luar negeri mencakup kehidupan internal dan eksternal yang termasuk di dalamnya adalah atribut nasional, kebudayaan, konflik, kapabilitas, institusi, dan aktivitas rutin yang ditujukan untuk memelihara dan mempertimbangkan kelangsungan hidup suatu negara seperti identitas sosial, hukum, dan geografi suatu negara (Yani, Politik luar negeri, 2010)

Menurut K.J Holsti, teori kebijakan luar negeri merupakan suatu ide serta gagasan dalam membentuk resolusi yang bertujuan untuk melakukan perubahan atas permasalahan yang terjadi dalam suatu wilayah. K.J Holsti juga mengemukakan bahwa kebijakan luar negeri sebagai sebuah strategi yang dilakukan setiap negara untuk menyatukan perbedaan tujuan dengan cara mempengaruhi negara lain untuk mencapai dan memenuhi kebutuhan pribadi maupun kolektif (Prawirasaputra, 1985). Setiap negara tentu berhak untuk menentukan arah dari kebijakan luar negeri yang diambil sebab suatu negara memiliki tujuan dan haluannya masing – masing. Namun, menyadari kepentingan negara lain juga tidak kalah penting untuk menghindari adanya

intervensi yang akan menimbulkan ancaman maupun memicu terjadinya instabilitas keamanan.

Dalam perumusan kebijakan luar negeri, mempertimbangkan kepentingan nasional adalah hal yang sangat penting, karena dari adanya tujuan yang ingin dicapai maka akan muncul target dari hubungan kerjasama baik secara bilateral maupun multilateral. Tujuan yang ingin dicapai inilah yang kemudian memberikan kontribusi besar bagi aktor negara dalam pembentukan kebijakan luar negeri. Menurut Donald E. Nuchterlain kepentingan nasional juga merupakan kebutuhan suatu negara dalam hubungannya dengan negara lain sebagai lingkungan eksternalnya. Kepentingan nasional ini kemudian terbagi menjadi empat poin, yaitu :

1. *Defense Interest*: Kepentingan untuk melindungi negara dari ancaman yang diberikan oleh negara lain terhadap sistem suatu negara.
2. *Economic Interest* : Kepentingan ekonomi berupa keuntungan yang akan dicapai dalam pelaksanaan hubungan perdagangan dengan negara lain.
3. *World Order Interest* : Kepentingan tata dunia dimana adanya jaminan pemeliharaan terhadap sistem politik dan ekonomi internasional sehingga rakyat dan badan usaha suatu negara dapat beroperasi diluar batas negara dengan aman.
4. *Ideological Interest* : Kepentingan ideologi berupa perlindungan yang diberikan terhadap nilai – nilai tertentu yang dipercaya dan dipegang oleh masyarakat suatu negara yang berdaulat (Bainus & Rachman, 2018).

Ninggimus menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri merupakan prinsip, pedoman dan tujuan dari keputusan suatu negara yang dibentuk oleh pembuat keputusan dalam

menghadapi negara lain atau unit politik internasional lain untuk mencapai kepentingan nasionalnya di dunia internasional. Sementara itu, Paul Seabury memandang kepentingan nasional dari dua sudut pandang yaitu secara deskriptif yang memiliki arti sebagai tujuan nasional yang akan dicapai melalui kepemimpinan pemerintah negara itu sendiri dan kemudian secara normatif yang berarti serangkaian tujuan dari suatu bangsa yang akan terpenuhi dengan cara berhubungan dengan negara lain (Saputra, 2019).

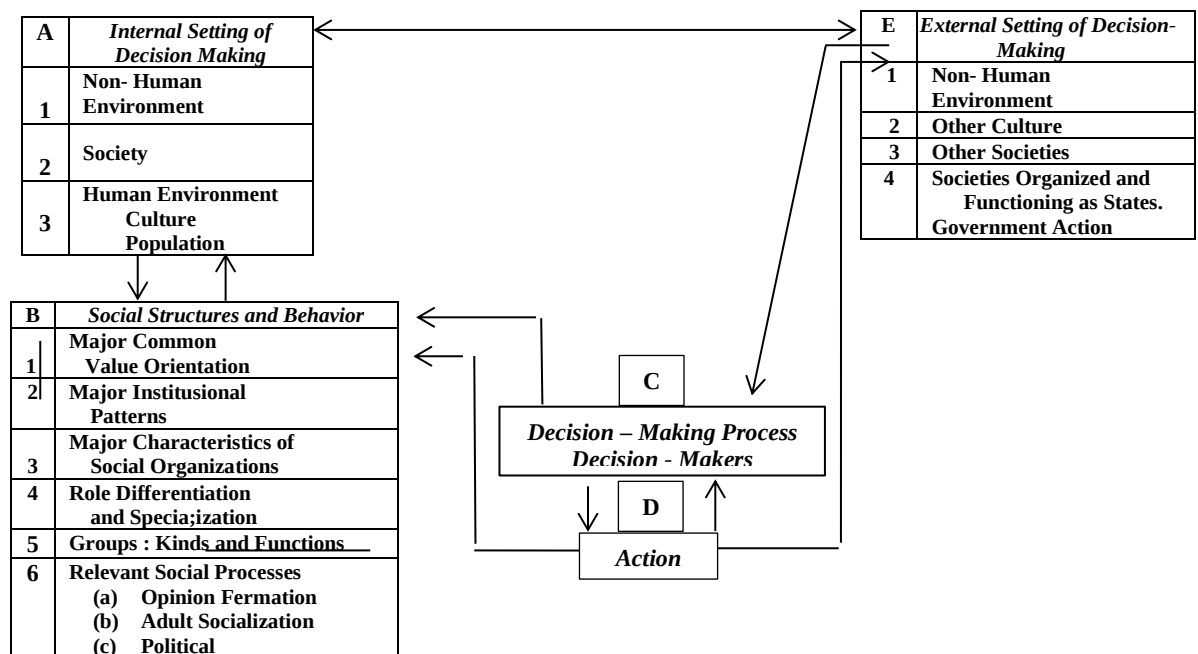
Berdasarkan penjelasan dari beberapa ahli di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kepentingan nasional dapat juga dikatakan kebutuhan yang ada karena dipengaruhi oleh lingkungan eksternal dan internal suatu negara. Kepentingan nasional memiliki multi dimensi yakni, ekonomi, politik, kemananan, sosial dan ideologi tergantung dari urgensinya. Kepentingan Australia dalam kasus ini bersumber dari lingkungan eksternal yaitu kedatangan pencari suaka. Namun dalam prosesnya, kemudian mempengaruhi internal Australia sebab berbagai tindakan kejahatan yang ikut datang bersama para pencari suaka tersebut. Kevin Rudd sebagai Perdana Menteri Australia yang berhak membuat keputusan penting untuk mempertimbangkan faktor eksternal dan internal yang ada, kemudian menyusun strategi dalam memutuskan kebijakan yang akan ditetapkan dalam menangani urgensi tersebut. Faktor eksternal dan internal yang menjadi pengaruh dalam pembentukan suatu kebijakan juga dapat berupa persepsi elit, kapabilitas negara sendiri dan negara yang berinteraksi lainnya. Jadi selain mempertimbangkan ancaman yang ditimbulkan oleh pencari suaka, sebagai aktor utama yang berperan penting dalam membentuk suatu kebijakan, Kevin Rudd

juga perlu mempertimbangkan faktor internal lainnya seperti opini publik dan persepsi elit (Sudarsono, Budyanto Putro; Mahroza, Jonni; D.W, Surryanto, 2018).

Proses pembuatan kebijakan luar negeri sangatlah mempengaruhi hasil akhir berupa arah dan arus bagi dunia politik internasional negara yang terkait. Mintz mengklasifikasikan tahapan terbentuknya kebijakan luar negeri meliputi, proses pembuatan keputusan (*decision making*), peran individu sebagai aktor negara, kondisi yang mempengaruhi kebijakan luar negeri, serta hasil dari keputusan tersebut. Pada tahap proses pembuatan keputusan, terdapat beberapa faktor pendorong yang dapat mempengaruhi prosesnya yaitu, faktor lingkungan, faktor individu secara psikologikal, faktor - faktor dari dunia internasional dan faktor domestik. Hal ini selaras dengan penjelasan dari Richard C. Snyder yang memandang subjektifitas para pengambil keputusan dalam menentukan kebijakan luar negeri yang didasari oleh dua faktor, yaitu dalam negeri (*setting internal*) dan luar negeri (*setting eksternal*).

Setting internal merupakan faktor yang berasal dari politik domestik termasuk opini publik dan peranan para pembawa keputusan dalam menyebarkan informasi penyebab serta dampak dari berbagai aspek yang menjadi faktor terpenting untuk menjelaskan kebijakan luar negeri yang diambil suatu negara. Sementara, *setting eksternal* berupa pengaruh dari non pemerintah maupun interaksi antar Negara seperti budaya, masyarakat, perdagangan dan sebagainya (Rhasintya M. , 2020). Penjabaran mengenai faktor internal dan eksternal sebagai unsur utama yang mempengaruhi terbentuknya kebijakan luar negeri, kemudian disusun dalam suatu model proses pengambilan keputusan politik luar negeri oleh Richard Snyder sebagai berikut :

Bagan 2. Model Proses Pengambilan Keputusan Politik Luar Negeri Richard Snyder



Sumber : (Fahmi, 2017)

Dari faktor internal yang mempengaruhi terbentuknya kebijakan luar negeri tampaknya bukan hanya hubungan antar negara dan masyarakat, namun terdapat *non-human environment* menyangkut hal yang berhubungan dengan infrastruktur atau alat penunjang kegiatan masyarakat suatu negara. Berikutnya, *society* yaitu lingkungan masyarakat yang mencakup perilaku atau kebiasaan masyarakat terhadap isu tertentu yang dapat menjadi pertimbangan dalam pengambilan kebijakan luar negeri suatu negara. Dan *human environment* mengarah pada populasi dan budaya termasuk aktor negara dan parta yang berkuasa yang berperan dalam pengambilan keputusan. Kemudian, faktor eksternal yang datang dari kondisi di luar negara atau dunia internasional termasuk situasi terkini, konflik, maupun aliansi yang ada di dalam dunia internasional. Pada poin *Societies Organized and Function as states, Government*

action pada *setting eksternal* sama seperti pada *setting internal* yang menekankan perilaku atau kebiasaan masyarakat yang dapat menjadi mempengaruhi pemerintah suatu negara dalam menyikapi isu yang terjadi di negara mereka.

Pada bagan di atas terdapat kolom struktur dan perilaku sosial yang memengaruhi *setting internal* dan proses pembuatan keputusan. Didalamnya terdapat *major common value orientation* dimana orientasi nilai yang sama sangat dibutuhkan suatu negara dalam merumuskan kebijakan luar negeri, *major institutional pattern* yaitu pola kelembagaan yang sama, *major characteristic of social organization* yang berarti karakteristik utama dari organisasi sosial, *role differentiation and specialization* atau pembedaan peran dan spesialisasi dalam membuat suatu kebijakan, *groups; kinds and functions* yang merupakan fungsi dan macam – macam kelompok yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan, dan yang terakhir *relevant social process* atau proses sosial yang signifikan (Cahyono, 2020).

James N. Rosenau juga menjelaskan struktur sosial sebagai faktor internal yang berpengaruh dalam pembentukan kebijakan luar negeri, dimana masyarakat seharusnya memperoleh berbagai akses layaknya kesehatan, pendidikan, dan layanan sosial yang tidak terbatas karena ras, para pemimpin politik serta sumber daya manusia yang dikembangkan akan membentuk tindakan negara yang efektif. Selanjutnya, Rosenau juga menambahkan bahwa kepentingan ekonomi merupakan hal terdepan yang menjadi pertimbangan para pembuat keputusan. Pemerintah memandang masyarakat industri memiliki kebutuhan yang berbeda dengan masyarakat agrikultural sehingga mereka perlu mengimpor berbagai komoditas dan harus memiliki hubungan moneter dengan mitra dagang mereka di luar negeri. Sebagai aktor

negara, maka berkewajiban untuk merumuskan kebijakan luar negeri demi melayani beragamnya kepentingan negara yang nantinya akan menghasilkan pembangunan ekonomi (Akwinto, 2020).

Alex Mintz juga menambahkan terbentuknya kebijakan luar negeri berdasarkan faktor domestik dan sistem internasional. Faktor domestik diantaranya adalah *the role of public opinion* atau peran opini public yang dapat menekan, memaksa, dan mempengaruhi pemimpin dari negara demokrasi untuk menerapkan keinginannya dalam kebijakan luar negeri. Dan yang kedua merupakan *electoral cycles* yang menggambarkan pemanfaatan jangka waktu pemilu untuk mempertahankan politik dan melawan rivalnya dengan menyetujui kebijakan yang diinginkan oleh konstituennya. Dilanjutkan dengan penjelasan Mintz mengenai faktor sistem internasional dalam kebijakan luar negeri, yaitu *regime type of the adversary* dimana kebijakan yang dikeluarkan berdasarkan dari kesamaan dan perbedaan ideology. Negara yang memiliki kesamaan ideologi cenderung akan mendukung, sebaliknya negara yang memiliki perbedaan ideologi akan dianggap sebagai lawan atau ancamannya (Rachmaniyah, Fuady, Syarief, Sulthon, & Kesuma, 2014).

Ketiga ahli tersebut mengungkapkan berbagai poin yang berbeda, namun tetap mencakup faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi terbentuknya suatu kebijakan luar negeri. Setelah menelaah berbagai faktor tersebut, penulis melihat baik faktor internal maupun eksternal tidak harus tercapai keduanya hingga aktor memutuskan untuk membentuk kebijakan luar negeri. Hal ini tergantung dari tekanan yang diperoleh dan kebutuhan yang harus segera dipenuhi. Faktor internal dan eksternal juga menjadi sumber potensial para pengambil keputusan dalam melakukan

tindakan politik luar negerinya. Kemudian sumber potensial tersebut yang akan menjadi dorongan bagi para aktor untuk melakukan proses *decision making*. Kebijakan luar negeri akan dilakukan dengan didasari oleh kapabilitas negara itu sendiri dimana elit politik sebagai *decision maker* harus melihat sisi positif dan negatif dari dikeluarkannya kebijakan luar negeri tersebut. Jika kapabilitas lebih merujuk pada dukungan dalam interaksi antar negara, maka negara harus menjalin hubungan antar negara demi mencapai target dan tujuan sesuai yang diharapkan (Widia, 2018).

Lebih lanjut, Snyder menjelaskan bahwa para pemimpin akan memerhatikan karakter situasional ketika proses *decision making* sedang berlangsung, dengan kata lain mempertimbangkan apakah pengambilan keputusan dibuat dalam situasi tertekan, krisis, atau beresiko. Sehingga terdapat pendekatan individu yang merujuk pada psikologis aktor dalam proses pengambilan keputusan. Pendekatan psikologis memiliki faktor-faktor untuk membedah karakter pemimpin agar dapat membentuk suatu keputusan. Faktor yang dimaksud ialah kepribadian dan kepercayaan dalam memengaruhi individu, yang juga termasuk didalamnya pemahaman para pemimpin mengenai cara pandangnya terhadap suatu isu atau kondisi, gaya kepemimpinan, resiko dan beberapa faktor lingkungan seperti waktu, ruang serta fokus utama lain dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri (Aj'ari, 2017).

Faktor kepribadian dianggap mempengaruhi respon pemimpin dalam menanggapi suatu isyarat yang bermunculan. Kepribadian individu pemimpin dalam mengambil keputusan dapat terlihat melalui tingkat jiwa nasionalisme yang dimiliki, kepercayaan terhadap kemampuannya dalam mengendalikan suatu kejadian, ketidakpercayaan dirinya, serta penyelesaian masalah dalam mengendalikan hubungan dengan individu

atau kelompok lain. Sementara itu, faktor kepercayaan juga merupakan faktor yang kuat dalam individu seorang pemimpin dalam membentuk keputusan. Kepercayaan atau keyakinan pemimpin dapat menyaring informasi yang dianggap berpengaruh sehingga dapat memahami sebuah kebijakan luar negeri yang cocok dengan situasi negara (Simbolon, 2020).

Melalui tahapan pendekatan psikologis aktor dalam pembentukan kebijakan luar negeri, penulis kemudian memahami tindakan suatu negara sangat dipengaruhi oleh individu seorang. Kepribadian pemimpin yang mengedepankan kepentingan bangsa, namun disisi lain tetap fleksibel dalam mempertimbangkan ide dan pendapat dari kelompok lain, merupakan pemimpin yang peka terhadap sistem politik luar negeri. Pemimpin dengan tingkat kepekaan dan sensitivitas yang tinggi dalam menerima informasi dapat bekerja dalam batas – batas kendala sehingga kendala yang dihadapi dapat berjalan beriringan dengan resolusi yang dikeluarkan melalui kerjasama dan koalisi (Aj'ari, 2017).

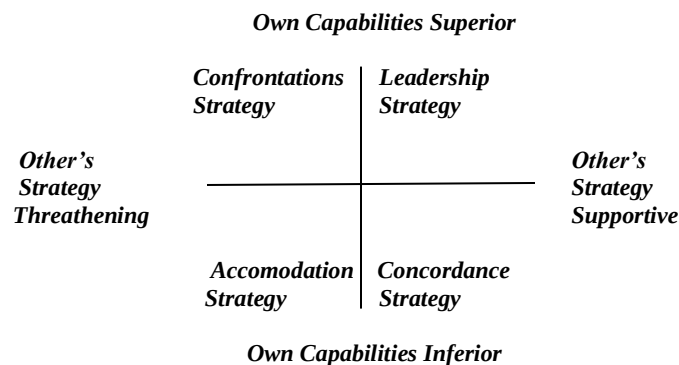
Keterbukaan aktor dalam menerima informasi, akan membuka jalan untuk memahami kondisi suatu negara sehingga membantu tercapainya kepentingan nasional melalui kebijakan luar negeri yang diambil. Informasi yang dimaksud ini dapat berupa strategi negara lain dalam melakukan hubungan politik luar negerinya. Para pengambil keputusan tentu tidak dapat mengabaikan strategi dari negara negara lain. Sebab dalam kondisi berinteraksi di lingkungan eksternal, mempertimbangkan strategi negara lain dapat menjadi sebuah keuntungan atau bahkan kerugian dalam proses pembentukan kebijakan luar negeri. Hal tersebut dapat dianalisis melalui perspektif strategi yang diungkapkan oleh Lovell dengan mengidentifikasikan sebuah

kebijakan dari dua variabel yaitu kepabilitas negara sendiri dan estimasi startegi negara lawan. Dalam bukunya *Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaptation, Decision Making*, Lovell mengungkapkan:

“The policy makers estimate of the strategy that the other nationstate is pursuing and their estimate of their own relative national capabilities”

Berdasarkan kutipan tersebut, para pembuat kebijakan mengestimasi strategi yang sedang ingin dicapai oleh negara lain dan memperkirakan kapabilitas negara mereka sendiri. Dengan melihat kedua variabel tersebut, aktor akan melihat apakah keputusan yang diambil akan menguntungkan bagi kepentingan nasional negara sendiri atau dapat menjadi ancaman bagi negara sendiri. Berangkat dari kedua variabel tersebut, Lovell merumuskan empat corak interaksi antar negara meliputi *leadership strategy*, *confrontation strategy*, *accommodation strategy*, dan *concordance strategy* (Yani, 2010). Adapun pola interaksi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2. Pola Interaksi Strategi Kebijakan Luar Negeri Lovell



Sumber : (ananta, 2020)

Istilah *Leadership Strategy* menunjukkan adanya strategi pendekatan dan tawar – menawar dengan Negara lain dibandingkan melalui cara kekerasan. Negara yang

menggunakan *Leadership Strategy* menganggap Negara bangsa lain mendukung kepentingan nasionalnya dan menganggap kapabilitas negaranya lebih superior.

Concordance Strategy merupakan interaksi antar Negara yang saling menguntungkan, dimana strategi ini diambil oleh suatu Negara yang kapabilitas negaranya lebih rendah untuk membentuk kebijakan yang tidak memunculkan konflik serta memandang Negara lain sebagai penopang dari kepentingan nasionalnya. Sementara itu, di dalam atmosfir *Confrontation Strategy*, suatu negara menggunakan strategi ini untuk melawan Negara yang memberi ancaman bagi kepentingan nasionalnya. *Confrontation Strategy* ini merupakan upaya yang dapat memunculkan konflik serta mendesak Negara lain untuk mengakui kekuatan negaranya.

Accommodation strategy diterapkan oleh suatu Negara yang mengakui kemampuan negaranya lebih kecil dibandingkan Negara yang mereka anggap menjadi ancaman, sehingga strategi ini digunakan dalam upaya menyesuaikan dengan Negara lawan untuk menjauhi konflik yang dapat merusak negaranya karena memiliki kekuatan yang lebih kecil (Yani, Politik luar negeri, 2010)

Beberapa strategi yang dikemukakan oleh Lovell tersebut didasari oleh pandangannya mengenai hubungan antar negara, lalu setiap negara akan memilih strategi yang akan mereka terapkan sesuai dengan kondisi negara mereka atau situasi yang sedang dihadapi. Kondisi Australia yang membutuhkan bantuan eksternal dalam memenuhi kepentingan domestiknya, dapat dianalisis menggunakan *leadership strategy*. Dimana Australia mempengaruhi negara yang membutuhkan bantuannya untuk mendukung kepentingan nasionalnya, namun tetap memberikan dampak yang bermanfaat bagi negara koalisi tersebut. Sementara dalam menganalisis strategi yang

diterapkan oleh Papua Nugini, penulis menggunakan *concordance strategy* sebab melihat kondisi Papua Nugini yang membutuhkan bantuan dari negara besar sehingga setuju untuk bekerja sama dalam memenuhi kebutuhan negara koalisinya, namun menuntut beberapa persyaratan yang nantinya akan memberikan dampak *win win solution* bagi keduanya.

Concordance Strategy merupakan bentuk penyelesaian konflik yang digunakan untuk memenuhi tuntutan (*compliance*) berupa kepentingan nasional suatu negara yang berhubungan dengan isu – isu global termasuk tuntutan ekonomi. Suatu Negara yang memiliki posisi *inferior state* jika dibandingkan dengan Negara yang menjadi partnernya akan membutuhkan kiprah atau peran Negara kuat tanpa adanya alternatif lain untuk mendukung tercapainya kepentingan nasional. Sebagai bentuk hak seorang dalam suatu kerjasama negara dengan posisi ini berhak untuk menawarkan berbagai persyaratan di dalam kebijakannya demi terhindarnya dari konflik akibat ketimpangan hasil yang diperoleh nantinya (Hukum Diplomatik dan Hubungan Internasional, 2016).

Suatu Negara dapat dikatakan berhasil dalam melakukan proses diplomasi jika menggunakan kekuatan *powernya* dengan baik. Hans J. Morgenthau mendefinisikan *power* sebagai hubungan antar dua aktor politik dimana salah satu aktor memiliki kemampuan untuk mengendalikan pikiran dan tindakan aktor lainnya. Terdapat tiga unsur utama dari *power*, yaitu : (1) daya paksa (*force*) berupa ancaman eksplisit atau penggunaan kekuatan militer, (2) pengaruh (*influence*) atau penggunaan alat persuasif tanpa ada paksaan demi mencapai keselarasan perilaku aktor B, (3) wewenang (*authority*) ialah sikap sukarela atas perintah atau nasihat yang diberikan oleh aktor A

untuk aktor B. Dalam hal ini, penerapan *leadership strategy* digunakan oleh Negara yang memiliki kekuatan (*power*) dan sumber daya tetap, dengan cara memengaruhi tanpa ada paksaan maupun ancaman militer yang diberikan, sehingga ditemukan suatu cara untuk mencapai kepentingan masing – masing Negara (Prayuda & Sundari, 2020).

Kepentingan nasional dan strategi yang diambil oleh para pengambil keputusan dalam pembentukan kebijakan luar negeri sangatlah berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Dalam hal ini, pendekatan psikologis terhadap karakter para pembuat keputusan, juga keterlibatan dari partai yang berkuasa berperan dalam keberhasilan kebijakan tersebut. Penting pula bagi para aktor untuk saling memahami kebutuhan dan kapabilitas negara sendiri maupun negara rekan yang akan turut berpartisipasi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.. Menurut Grindle 1980, pelaksanaan kebijakan luar negeri dapat dipengaruhi oleh tiga elemen berikut :

1. *Power* (kekuasaan), *interest* (kepentingan) *and strategy of actor involved* (strategi dari aktor yang terlibat)
2. *Institution and regime characteristic* (karakteristik dari lembaga dan rezim yang berkuasa)
3. *Compliance and responsive* (tingkat kepatuhan dan adanya respons dari pelaksana kebijakan)

Grindle (1980) juga menjelaskan mengenai keberhasilan sebuah kebijakan luar negeri ditentukan oleh *content of policy* (isi dari kebijakan) dan *context of implementation* (lingkungan implementasinya). Suatu kebijakan luar negeri dapat dikatakan berhasil apabila pelaksanaannya telah sesuai dengan apa yang telah dirancang berdasarkan kepentingan setiap pihak yang bersangkutan. Indikator

kepentingan yang akan dicapai meliputi kepentingan masyarakat dan kelompok pemangku kebijakan, skala perubahan yang diinginkan dari proses perumusan hingga proses implementasinya, kekuasaan serta kepatuhan setiap pihak yang terlibat (Grindle, 1980).

Dalam proses pembuatan kebijakan sangat berkaitan dengan bagaimana seorang aktor mengelola isu yang berkembang baik di negaranya maupun dalam dunia internasional. Hal ini mengarah pada sumber potensial yang kemudian akan bermanfaat sebagai bahan pertimbangan untuk menentukan strategi politik luar negeri yang akan diterapkan melalui kebijakan luar negeri. Sumber potensial yang dimaksud berasal dari dalam negeri dan lingkungan eksternal. Faktor yang berasal dari dalam negeri dapat berupa politik domestik, opini publik, posisi geografis, dan kekuatan nasional. Sementara, faktor eksternal termasuk di dalamnya aksi dan reaksi negara lain, serta campur tangan dari organisasi internasional dan regional. Dari sumber potensial tersebut, kemudian aktor akan menghitung nilai yang diharapkan dari setiap alternatif, membandingkan semua alternatif dan memilih alternatif yang memaksimalkan tercapainya tujuan negara. Mempertimbangkan kondisi negara koalisi dan negara sendiri juga tidak dapat dihiraukan, sebab para pengambil keputusan dapat menentukan strategi mereka dengan melibatkan keuntungan dan kerugian yang akan diperoleh dari hasil kerja sama tersebut. Maka melalui konsep kebijakan luar negeri mampu memberikan penjelasan dari latar belakang terbentuknya suatu kebijakan luar negeri hingga pada proses penerapannya dengan melihat dan mempertimbangkan kondisi negara sendiri dan negara lain untuk menentukan strategi dalam penentuan arah kebijakan luar negeri (Hardianti, 2019).

B. Pencari Suaka

Secara umum bahwa fenomena pencari suaka sangat berkaitan dengan proses migrasi sebab baik individu maupun kelompok yang mencari suaka ke negara lain akan melakukan perpindahan dari negara asal ke negara lain untuk mencari kehidupan yang lebih baik. Teori migrasi dipahami sebagai perubahan tempat tinggal seseorang baik secara permanen maupun semi permanen tanpa adanya batasan jarak terhadap tujuan yang akan menjadi tempat tinggal selanjutnya. Fenomena migrasi telah terjadi selama berabad-abad yang didorong sebab adanya alasan dari berbagai aspek ekonomi, bencana alam, faktor sosial politik, serta peningkatan demografi dan urbanisasi. Begitupun dengan tujuan para imigran yang beragam baik secara regional maupun internasional. Berdasarkan pokok pembahasan dari penelitian ini, maka pembahasan lebih merujuk pada proses migrasi internasional dari para pencari suaka untuk mencari kehidupan yang lebih layak dari negara asalnya (Setiadi, 2012).

Teori migrasi internasional menurut Massey 1993 dapat dibagi dalam dua golongan besar berdasarkan permasalahannya. Pertama adalah teori berdasarkan alasan pengambilan Keputusan untuk bermigrasi dan kedua menjelaskan alasan mengapa proses imigrasi terus berlangsung dalam waktu yang lama. Everett Lee ber teori bahwa migrasi bersifat selektif dan dipengaruhi oleh faktor penarik dan pendorong. Faktor pendorong atau *push factor* merupakan faktor yang mempengaruhi migrasi dengan melibatkan kondisi ekonomi, sosial dan politik yang memaksa individu untuk meninggalkan rumah mereka. Faktor ekonomi seperti kurangnya lapangan kerja, standar hidup yang rendah dan kurangnya makanan serta tempat

tinggal. Faktor Sosial yang mempengaruhi migrasi diantaranya mencakup kurangnya toleransi beragama. Serta faktor pendorong politik yang mempengaruhi migrasi juga mencakup perang dan terorisme, sistem hukum yang tidak adil, dan kurangnya andil pemerintah dalam kehidupan masyarakatnya. Faktor penarik atau *pull factor* mencakup pada aspek-aspek yang menarik para migran ke suatu wilayah atau negara. Misalnya, faktor penarik dari aspek ekonomi seperti kesempatan kerja, tempat tinggal yang lebih baik, dan standar hidup yang lebih tinggi. Faktor penarik juga mencakup faktor sosial dan politik seperti fasilitas layanan kesehatan yang lebih baik, toleransi beragama, dan kebebasan dari penganiayaan (Urbanski, 2022).

Suaka merupakan penganugerahan perlindungan dalam suatu wilayah kepada warga negara asing yang datang ke suatu negara dengan tujuan menghindari pengejaran atau bahaya besar. Kata suaka ini berasal dari Bahasa Yunani yaitu “*Asylon*” atau “*Asylum*” yang berarti tempat yang tidak dapat dilanggar dimana seseorang yang dikejar – kejar sedang mencari perlindungan (Hamid S. , 2002). Pada awalnya hak perlindungan diberikan kepada individu yang berada dalam status buronan tanpa mempertimbangkan jenis perbuatan kriminal atau perbuatan yang telah dilanggar. Sehingga, dalam jangka waktu yang lama kejahatan umum (*ordinary crime*) tidak dapat di-ekstradisi-kan. Baru sejak abad ke tujuh belas, beberapa ilmuwan salah satunya ahli hukum dari Belanda Hugo Grotius membedakan antara kejahatan bersifat politik dan kejahatan umum, sehingga status *asylum* hanya dapat diberikan kepada mereka yang sedang menghadapi penuntutan atas kasus politik dan keagamaan. Hingga pada pertengahan abad ke sembilan belas kebanyakan dari Perjanjian Ekstradisi mengakui asas non-ekstradisi terhadap pelaku kejahatan politik, dengan

pengecualian terhadap mereka yang melakukan kejahatan terhadap kepala negara (Arif, 2015).

Kejahatan politik merupakan kejahatan yang dilandasi oleh perbedaan pandangan politik dengan pemerintah dimana negara pelaku berasal. Umumnya para pelaku kejahatan politik menjalankan kegiatannya karena menuntut beberapa hal politik secara umum dan bukan karena motif pribadi. Tindakan mereka juga bukan ditujukan untuk menimbulkan kekacauan di masyarakat, tetapi untuk memperbaiki keadaan masyarakat umum di negara mereka berasal yang disebabkan oleh permasalahan ras, agama, kebangsaan, dan keanggotaan kelompok tertentu karena pendapat politiknya. Seseorang yang melakukan kejahatan atas dasar demikian dan berlanjut keada konflik terhadap pemerintah dimana ia berasal, maka secara internasional berhak untuk mendapatkan suaka politik di negara lain atas dasar kemanusiaan (Marfu'ah, 2018).

Sampai saat ini, dalam instrumen hukum internasional belum terdapat definisi yang diterima secara umum mengenai pengertian dari *asylum*, namun berdasarkan hasil dalam sesi pertemuan *Institute of International Law* di Bath pada tahun 1950, mendefinisikan *asylum* sebagai berikut :

"Asylum is the protection which a State grants on its territory or in some other places under the control of its organs, to a person who comes to seek it".

Pengertian yang hampir sama diungkapkan oleh Sumaryo Suryokusumo bahwa suaka merupakan kondisi dimana seorang pengungsi/pelarian politik mencari perlindungan baik di wilayah suatu negara maupun di dalam lingkungan gedung perwakilan politik dari suatu negara, Dan jika hak perlindungan diberikan, maka pencari suaka itu dapat kebal dari proses hukum dari negara ia berasal. Sementara itu,

J.G. Starke mendefinisikan konsep *asylum* dalam Hukum Internasional mengandung dua unsur, sebagai berikut :

- a. Tempat perlindungan (*Shelter*), atau pernaungan yang lebih dari sekedar pelarian yang sifatnya sementara
- b. Pemberian perlindungan aktif (*active protection*) sebagai kedaulatan suatu negara dalam memberikan kewenangan di wilayah teritorial dimana *asylum* diberikan. Pemberian *asylum* tersebut dapat berupa *territorial* (internal) yang diberikan pada wilayah teritorial atau dapat juga berupa *extra-territorial* yang diberikan oleh utusan diplomatik/kedutaan, gedung konsuler, markas besar militer/organisasi, kapal kapal dagang kepada para pengungsi yang berasal dari negara yang berkuasa di wilayah teritorial tersebut (Hukum Diplomatik dan Hubungan Internasional, 2016).

Orang asing yang berusaha untuk memperoleh suaka di negara yang bukan asalnya biasa disebut dengan pencari suaka. Jika dilihat praktik secara nyata, pencari suaka merupakan individu yang memohon perlindungan yang disebabkan oleh penuntutan (*persecution*) atas suatu tindakan selain kejahatan umum dan kejahatan yang bertentang dengan prinsip – prinsip PBB. Istilah pencari suaka mengarah pada individu yang meminta status pengungsi di negara lain dengan didasari alasan ketakutan akan penganiyaan di negara asalnya atau disebabkan kebebasan dan kehidupan yang terancam akibat perang konflik dan kekerasan (Zahra, 2014)

Pencari suaka adalah istilah yang diberikan kepada orang yang sedang mencari perlindungan dan ingin didaftarkan sebagai pengungsi di Kantor UNHCR. Permintaan

suaka akan dievaluasi melalui penentuan status pengungsi (RSD) yang diawali sejak tahap registrasi pencari suaka. Setelah melalui tahap registrasi, pihak dari UNHCR akan melakukan wawancara yang akan menjadi dasar penentuan keputusan apakah pencari suaka tersebut akan diberikan status pengungsi atau sebaliknya. Permohonan suaka yang diterima sangatlah beragam dan penantiannya pun memakan waktu hingga bertahun – tahun. Pengakuan status seorang pencari suaka sebagai pengungsi, memungkinkan individu tersebut memperoleh hak – hak berupa layanan kesehatan, pekerjaan dan pendidikan di negara pemberi suaka (Determining Refugee Status, 2015).

Dasar pemberian suaka telah direfleksikan pada Perjanjian Montevideo Tentang Hukum Pidana Internasional 1889 mengenai suaka dan ekstradisi, dimana pemberian suaka hanya dapat berlaku bagi pencari suaka yang terlibat dengan tindakan kejahatan politik.

“Political refugees shall be afforded an inviolable asylum; but it is the duty of the nation of refuge to prevent asylees of this kind from committing within its territory any acts which may endanger the public peace of the nation against which the offense was committed” (Treaty on International Penal Law, 1889).

Ketentuan tersebut secara jelas menyatakan bahwa pengungsi politik wajib diberikan suaka, namun pemberian suaka ini dimaksudkan untuk mencegah penerima suaka melakukan semua kemungkinan tindakan kejahatan di dalam wilayah yang dapat mengancam keamanan nasional negara yang bersangkutan. Namun, pada ketentuan Resolusi MU PBB tanggal 14 Desember 1967 nomor 2312 lebih memperluas cakupan dari pencari suaka yang berhak dan layak mendapatkan suaka di suatu negara.

“Asylum granted by a State, in the exercise of its sovereignty, to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, including persons struggling against colonialism, shall be respected by all other States” (1803, General Assembly Resolution, 1962).

Dalam ketentuan Resolusi MU PBB tanggal 14 Desember 1967 nomor 2312 tersebut menjelaskan bahwa praktik pemberian suaka wajib diterapkan oleh semua negara berdasarkan Pasal 14 Deklarasi Universal 1948 tentang Hak Asasi Manusia. Pemberian suaka tidak hanya berlaku bagi seseorang yang terjerat masalah politik saja, namun seseorang yang merasa hidupnya terancam dapat mengajukan permintaan suaka terlepas dari diterima atau tidaknya negara yang bersangkutan (Abadi, 2012).

Peraturan yang terkait dengan dasar pemberian suaka telah banyak dijelaskan oleh beberapa instrumen Hukum Internasional dimana pemberian suaka merupakan hak yang dapat diperoleh setiap individu guna mencari dan menikmati suaka dari negara lain atas dampak yang timbul dari perasaan takut dan tidak amannya kehidupan mereka di negara asal. Menurut UNHCR yang diberikan mandat terkait masalah – masalah pengungsian dan suaka mendefinisikan sebagai suatu hak pemberian suaka yang juga berkaitan dengan kewajiban negara yang tidak boleh mengirimkan kembali pengungsi atau pencari suaka ke wilayah dimana kehidupan dan keselamatan pengungsi atau pencari suaka tersebut akan terancam, kecuali jika keberadaan pengungsi atau pencari suaka tersebut mengganggu ketertiban dan keamanan bagi negara yang bersangkutan (Determining Refugee Status, 2015).

Kriteria seseorang dapat dikatakan sebagai pencari suaka juga dijelaskan dalam Pasal 1 A Draft Konvensi tentang *Territorial Asylum* yang disusun oleh *The United Nations Group of Experts*, yang diterjemahkan oleh penulis sebagai berikut:

“Pasal 1 Pemberian Suaka : 1. Suatu negara berdaulat bertindak dalam jiwa kemanusiaan dalam ranah internasional, akan menggunakan upaya terbaiknya dalam memberikan suaka di wilayahnya, yang meliputi pemberian izin resmi untuk tetap tinggal di wilayahnya, untuk siapa pun yang memiliki ketakutan akan : (a) penganiayaan karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial, atau opini politik, atau alasan perjuangan melawan *apartheid* atau kolonialisme; atau (b) penuntutan atau hukuman berat yang dikarenakan keadaan yang disebutkan dalam poin a); yaitu tidak bisa dan tidak memiliki kemampuan untuk kembali ke negara asalnya, atau jika ia kehilangan kebangsaan dari negara sebelumnya menjadi tempat ia tinggal” (Prihandono, 2008).

Pencari suaka pada dasarnya berada dibawah naungan Pasal 14 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dimana pencari suaka hanya terspesifikasi pada satu permasalahan saja sehingga mereka harus mencari suaka agar hak asasi manusia mereka dapat terjamin dari adanya ancaman pemerintah atau negara dimana mereka hidup. Seseorang dinyatakan sebagai pencari suaka dikarenakan adanya perbedaan opini politik oleh pemerintahan yang ada di negara asal mereka. Atau alasan selain dari tindakan kejahatan umum, kejahatan yang bertentangan dengan perdamaian dan prinsip – prinsip Perserikatan Bangsa Bangsa (Fitriyadi & Latukan, 2020).

Sementara menurut teks draft Konvensi dan definisi oleh UNHCR yang dijelaskan sebelumnya, seorang pencari suaka dapat memperoleh status pengungsi yang diberikan berdasarkan Hukum Internasional yang berlaku berdasarkan alasan mereka meninggalkan negaranya. Pengungsi merupakan sekelompok orang yang teraniaya, rumah dan harta lainnya dirampas, diambil hak terkait mata pencahariannya sehingga memaksa mereka melarikan diri guna mencari keselamatan di luar negeri. Jika dilihat dari perkembangannya, pengungsi juga dapat terjadi karena adanya perubahan iklim sehingga tanah sebagai tempat bernaung dan sumber mata pencaharian tidak bisa lagi digunakan, yang pada akhirnya memaksa mereka untuk berpindah ke tempat yang akan menjamin kehidupan mereka. Pengungsi juga dapat terjadi, ketika tempat tinggal

mereka mengalami kehancuran oleh pihak – pihak yang melakukan peperangan (Utami, 2016)

Sehingga dapat dikatakan seorang pengungsi merupakan sekaligus pencari suaka. Sebelum seorang dilegalkan menjadi pengungsi oleh UNHCR, terlebih dahulu mereka akan mengajukan permohonan untuk mendapatkan perlindungan. Status sebagai pengungsi adalah tahap berikut dari proses beradanya seseorang di luar negara kewarganegaraanya. Lebih singkatnya, seorang pencari suaka akan memperoleh status sebagai pengungsi jika memenuhi prinsip dasar yang ditetapkan. Dan seseorang yang menyandang status sebagai pengungsi memiliki hak dan kewajiban tertentu sebagaimana yang diatur pada Hukum Internasional. (K, Abd. Rauf, 2002).

Australia memiliki berbagai macam ketentuan visa yang akan diberikan sesuai dengan tujuan para pendatang masuk ke wilayah Australia, seperti *Permanent Protection Visa (PPV)* atau visa perlindungan permanen melainkan hanya berhak atas *Temporary Protection Visa (TPV)* atau visa sementara dan *Safe Haven Enterprise (SHEV)* yang hanya berlaku 3 sampai 5 tahun. Di masa lalu, kedatangan tanpa izin akan dicegat di perairan Australia dan dipindahkan ke Pulau Christmas untuk diketahui alasan mereka mencoba memasuki wilayah Australia tanpa izin (Determining Refugee Status, 2015). Namun berdasarkan *Migration Amandement Bill 2012 Australia*, para pencari suaka yang tiba di wilayah Australia melalui perahu tanpa ada izin yang sah, tidak dapat mengajukan permohonan visa dan akan dicegah untuk sampai ke wilayah Australia dan sebaliknya dapat diputarbalikkan ke perairan Internasional atau dapat ditahan di fasilitas penahanan imigrasi di Pulau Christmas

sebelum akhirnya dipindahkan ke pusat pemrosesan lepas pantai di Papua Nugini (Nugis, 2017).

Pencari suaka suaka yang tiba di Australia tanpa visa yang sah, dikalsifikasikan oleh Australia sebagai *Irregular Maritime Arrival* atau IMA. Istilah ini digunakan untuk seseorang yang memasuki wilayah Australia melalui jalur laut dengan perahu tanpa izin, juga termasuk seseorang yang memasuki Australia setelah diselamatkan di laut, maupun orang – orang yang memasuki Australia setelah ditemukan di kapal yang ditahan. Istilah yang berbeda sering juga digunakan untuk menggambarkan kedatangan yang tidak sah seperti, “*irregular*” dengan “*illegal*” atau “*unathorised*” tergantung pada arah politik di Australia saat itu. Namun, istilah tersebut tidak berarti bahwa terdapat tindak pidana yang diberikan oleh pemerintah Australia terhadap para IMA sebab tidak ada Hukum Australia yang mengkriminalkan tindakan tersebut (Philips, 2015).

Dalam Hukum Internasional, secara umum pencari suaka tidak pantas dikatakan sebagai ‘ilegal’. Hal ini ditinjau pada pasal 13 ayat (2) Deklarasi HAM Universal 1948 menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk meninggalkan negaranya, sekalipun negara sendiri, ataupun kembali ke negaranya. Hak kebebasan bagi pencari suaka juga tertera pada *Declaration on Territorial Asylum 1967* dimana setiap orang memiliki hak untuk menikmati suaka di negara yang bukan negara asalnya dikarenakan kekhawatiran mengalami penyiksaan. Pemberian suaka oleh suatu negara juga merupakan bentuk pelaksanaan kedaulatan yang diberikan kepada orang – orang yang berhak menerima suaka. Dan pada ayat selanjutnya, ditegaskan pula bahwa hak pemberian suaka tersebut dibatasi hanya untuk kekuatan yang timbul dari suatu

kejahatan politik atau yang bernuansa suku, agama, ras dan antar golongan. Persentase permohonan suaka yang diterima sangatlah beragam dari satu negara ke negara lain dan ketika permohonan mereka diterima, maka akan mendapatkan hak kewajiban sesuai undang – undang negara yang menerima dan resmi menyandang status sebagai pengungsi di negara tersebut (K, Abd. Rauf, 2002).

Berdasarkan ketentuan tersebut, terlihat jelas bahwa hak seseorang atas suaka diakui oleh Hukum Internasional. Namun, tidak terdapat kewajiban bagi negara untuk memberikan suaka kepada seorang pencari suaka. Tertera pula pada ketentuan tersebut, bahwa pemberian suaka merupakan bentuk tindakan pelaksanaan kedaulatan suatu negara. Dengan demikian, pemberian suaka oleh sebuah negara merupakan kewenangan mutlak baik untuk mengevaluasi atau menilai sendiri alasan – alasan yang dijadikan dasar pemberian suaka, tanpa harus menyampaikan penolakan ataupun penerimaan seorang pencari suaka kepada pihak manapun, termasuk kepada negara asal dari pencari suaka. Namun penolakan terhadap negara yang disinggahi oleh pencari suaka, tidak akan menjadikan alasan bagi pemerintah negara tersebut untuk memulangkan para pencari suaka (Evershed & Nicholas , 2021).

Prinsip *non-refoulment* merupakan prinsip yang dijadikan sebagai sistem perlindungan bagi para pengungsi atau pencari suaka terhadap tindakan pemulangan ke negara asalnya karena merasa takut akan suatu penghukuman dan penyiksaan. Prinsip ini dapat disimpulkan sebagai prinsip perlindungan atas hak asasi manusia terkhusus dari tindakan yang dikategorikan penyiksaan dan merendahkan harkat serta martabat hak asasi manusia. Prinsip *non-refoulment* ini dianggap sebagai prinsip mendasar bagi

keseluruhan sistem hukum pengungsi internasional yang telah dilembagakan dalam Konvensi tentang Pengungsi 1951 dalam Pasal 33, sebagai berikut :

- 1) Tidak ada Negara pihak yang berhak mengusir atau mengembalikan pengungsi atau pencari suaka dengan cara apapun ke perbatasan wilayah dimana hidup para pengungsi atau pencari suaka akan terancam karena rasa, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya.
- 2) Namun, keuntungan ketentuan ini tidak bisa diklaim oleh pengungsi atau pencari suaka itu sendiri karena terdapat alasan yang layak untuk menganggap mereka sebagai bahaya atau telah dijatuhi hukuman oleh putusan hakim yang bersifat final atas tindak pidana yang angat berat sehingga dianggap sebagai ancaman terhadap keamanan negara di mana ia berada ((ICJ), 2014).

Prinsip *non-refoulment* ini dapat disebut sebagai *Prohibition Expulsion or Return ("refoulment") of a refugee* atau larangan pemaksaan pulang pengungsi ke negara asalnya apalagi ketika tidak ada jaminan bahwa daerah asalnya telah aman. Prinsip *non-refoulment* ini telah diakui sebagai hukum kebiasaan internasional yang tercermin dalam praktik negara – negara (*states practice*) dalam rangka hubungan internasional modern. Prinsip ini merupakan dasar suatu negara untuk bisa melakukan penerimaan atas suaka suaka kepada pengungsi atau pencari suaka yang juga tertera pada Pasal 33 Konvensi tentang Pengungsi 1951 bahwa larangan untuk memaksa para pengungsi pulang ke negara asal, sebab apabila dipulangkan belum tentu mendapatkan jaminan yang layak dari negara yang mengancam mereka (Fitriyadi & Latukan, 2020).

Lembaga atau asas suaka juga memiliki karakteristik atau prinsip yang umum dalam menghadapi masalah permintaan dan pemberian suaka. Dimana pemberian atau penolakan suaka adalah hak negara berdasarkan kedaulatannya dan tidak boleh dipandang sebagai tindakan tidak bersahabat oleh negara asal pencari suaka. Suaka mengandung prinsip penghormatan, yaitu larangan pengusiran (*non expulsion*), larangan pengembalian paksa ke negara asal (*non refoulment*), termasuk penolakan di perbatasan (*reflection at the frontiers*), dan non-ekstradisi pesuaka (*asylee*). Namun, pengecualian jika suatu negara mengalami kesulitan dalam memberikan suaka kepada seseorang secara permanen atau untuk jangka waktu yang panjang, maka setidaknya negara tersebut harus bersedia memberikan suaka untuk sementara sampai ia memperoleh suaka di negara lain. Pada ketentuan yang dikeluarkan oleh lembaga suaka juga menjelaskan beberapa bentuk kasus yang menjadi kriteria, seperti: tindak pidana biasa, tindak pidana menentang perdamaian, tindak pidana perang dan tindak pidana menentang kemanusiaan. Pencari suaka selain memiliki hak menikmati suaka, juga wajib dalam mematuhi hukum dan peraturan perundang – undangan negara pemberi suaka. Pencari suaka juga tidak diperbolehkan melakukan sesuatu yang bertentangan dengan negara asalnya atau sesuatu yang dapat menimbulkan ketegangan antara negara pemberi suaka dan negara asal pencari suaka tersebut (Hamid S. , 2002).

Komisi Ahli Hukum Internasional menyatakan berdasarkan hasil pengamatannya bahwa prinsi *non-refoulment* tidak hanya sekedar larangan pengembalian pencari suaka ke negara asal namun mencakup perlindungan terhadap kehidupan atau kebebasan. Sehingga, prinsip *non-refoulment* berlaku untuk risiko pelanggaran larangan penyiksaan dan perlakuan atau hukuman yang kejam, tidak manusiawi atau

merendahkan martabat, hak untuk hidup, dan penolakan terang-terangan terhadap pengadilan yang adil dan penahanan sewenang-wenang. Prinsip non-refoulement juga berlaku pada situasi di mana individu menghadapi pelanggaran hak ekonomi, sosial, dan budaya yang secara terpisah dan/atau kumulatif merupakan penganiayaan ((ICJ), 2014).

Jika seorang pencari suaka tidak memenuhi kualifikasi dari kriteria yang diberikan oleh suatu negara dalam memberikan suaka, maka pencari suaka tersebut tidak akan langsung dipulangkan. Negara bisa memindahkan pencari suaka negara lain, dengan tetap memberikan suaka sementara sampai pesuaka tersebut memperoleh suaka di negara lain. Jika melihat dari Hukum Pengungsi Internasional, pemindahan pencari suaka belum diakui oleh Konvensi 1951. Namun, pemindahan pencari suaka sering disebut sebagai pengalihan tanggung jawab ke negara ketiga yang aman atau *transfer of responsibility to the safe third country*. Pemindahan Pencari suaka ke negara yang aman merupakan suatu mekanisme prosedural yang dilakukan oleh negara pengirim (*the Transferring State*) untuk mengalihkan tanggung jawab permohonan para pencari suaka terhadap negara penerima (*the Receiving State*) karena dianggap lebih layak. Dengan syarat antara negara pengirim dan negara telah memiliki perjanjian (Zahra, 2014). UNHCR maupun PBB belum memberikan definisi yang jelas mengenai pemindahan pencari suaka, namun UNHCR telah mengeluarkan *Guidance Note on Bilateral and/or Multilateral Transfer Arrangements of Asylum-Seekers*. Ketentuan yang dikeluarkan oleh UNHCR tersebut, menjelaskan bahwa pencari suaka dan pengungsi seharusnya diproses dimana tempat mereka tiba atau

yang memiliki yurisdiksi atas mereka, sejalan dengan praktik umum negara yang memiliki tanggung jawab untuk memberikan perlindungan kepada para pencari suaka.

Meskipun demikian, meningkatnya kedatangan pencari suaka di suatu negara dapat memicu terlibatnya pemindahan pencari suaka dari suatu negara ke negara lain. Sehingga dalam *Guidance Note on Bilateral and/or Multilateral Transfer Arrangements of Asylum-Seekers* juga menjelaskan mengenai beberapa unsur yang harus dipenuhi suatu negara dalam rangka membuat kesepakatan untuk pemindahan pencari suaka, yaitu : a) ke negara dimana mereka pertama kali mencari (atau telah mencari suaka). atau, b) ke negara – negara di mana pencari suaka tidak memiliki hubungan sebelumnya dan harus sudah memiliki perjanjian baik bilateral dan/atau multilateral (regional (Yani, Politik luar negeri, 2010).

Legalitas dan kesesuaian dari pengaturan tersebut perlu dinilai berdasarkan kasus yang tunduk pada modalitas dan ketentuan hukumnya yang dipandu oleh prinsip dimana ada hak yang tidak terbatas bagi para pencari suaka untuk memilih negara suaka, namun niat pencari suaka merupakan hal utama yang harus diperhitungkan sejauh mungkin. Negara juga memiliki yurisdiksi yang mengakibatkan terikatnya terhadap kewajiban hukum internasional dan regional atas pengungsi dan hak asasi manusia mengenai pemberian suaka yang efektif. Meluapnya kedatangan pencari suaka di suatu negara atau ketidakmampuan suatu negara untuk menampung lebih banyak pencari suaka karena alasan tertentu dapat menyebabkan negara mengambil keputusan untuk memindahkan pencari suaka di negara lain (Marfu'ah, 2018).

Pada prinsipnya, negara yang terlibat dalam pengaturan transfer pencari suaka harus menjadi pihak pada Konvensi 1951 yang berkaitan dengan status pengungsi dan/atau Protokol 1967. Selanjutnya yang tidak kalah penting antara negara pengirim dan negara penerima harus memiliki pengaturan yang sebaik – baiknya diatur oleh instrumen yang mengikat secara hukum. Pengaturan yang dimaksud harus ditujukan untuk meningkatkan pembagian beban dan tanggung jawab dan kerja sama internasional, dan bukan untuk pengalihan beban secara keseluruhan. Pengaturan tersebut juga akan berkontribusi pada peningkatan ruang secara keseluruhan di negara pengirim, negara penerima maupun wilayah secara keseluruhan (Philips, Boat arrivals in Australia: a quick guide to the statistics, 2014).

Dalam *Guidance Note on Bilateral and/or Multilateral Transfer Arrangements of Asylum-Seekers* juga telah ditetapkan bahwa dalam pengaturan pemindahan antara negara pengirim dan negara penerima juga harus tertera hak menyeluruh pencari suaka. Hak yang dimaksud berupa kelayakan pemindahan berupa pengamanan prosedural sebelum pemindahan, memberikan yang terbaik bagi anak tanpa pendamping dan anak – anak yang terpisah, dilindungi dari *non-refoulement*, akan memiliki akses ke prosedur yang adil dan efisien terkait dengan penentuan status pengungsi atau perlindungan internasional lainnya, akan diperlakukan dengan standar intrnasional (misalnya, pengaturan penerimaan yang sesuai, akses ke kesehatan, pendidikan dan layanan yang memadai, perlindungan terhadap tindakan sewenang – wenang, orang – orang dengan kebutuhan khusus diidentifikasi dan dibantu), dan jika diakui membutuhkan perlindungan internasional maka akan menikmati suaka dan/atau mengakses solusi tahan lama (Abadi, 2012).

Hal yang tercantum dalam pengaturan pemindahan tersebut merupakan jaminan terlaksananya *transfer of asylum seeker*. Namun, pengaturan pemindahan ini tidak akan berlaku jika upaya negara pengirim untuk melepaskan diri dari tanggung jawab atau dengan alasan untuk membatasi yurisdiksi dan tanggung jawab di bawah hukum pengungsi internasional dan hak asasi manusia. Sebab, telah dijelaskan pada paragraf (iv) dari *Guidance Note on Bilateral and/or Multilateral Transfer Arrangements of Asylum-Seekers* pemindahan pencari suaka ini bukanlah pengalihan melainkan peningkatan pembagian beban dan tanggung jawab, serta kerjasama regional atau internasional antara negara pengirim dan penerima. Negara pengirim memiliki kewajiban untuk melakukan peninjauan. Ini dilakukan demi memastikan para pencari suaka diperlakukan berdasarkan standar internasional seperti yang telah disebutkan pada peraturan pemindahan sebelumnya (*Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, 2013)